

Veera Anttila

EPSAS-STANDARDIEN VAIKUTUS LEASINGRAHOITUKSEN KÄSITTELYYN KUNNAN KIRJANPIDOSSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatin tutkielma
Joulukuu 2019

TIIVISTELMÄ

Veera Anttila: EPSAS-standardien vaikutus leasingrahoituksen käsittelyyn kunnan kirjanpidossa
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkinen talousjohtaminen
Joulukuu 2019

Tutkielma tarkastelee kunnan leasingjärjestelyiden käsittelyä kirjanpidossa erilaisten normien näkökulmasta. Erityisesti huomio kiinnittyy tulevien EPSAS-standardien vaikutukseen kunnan leasingjärjestelyiden kirjanpidoon. Leasingrahoitus on yksi vaihtoehto kunnan käyttöomaisuuden hankinnan rahoitukseen. Se ei kuitenkaan ole vierasta pääomaa, vaan kyseessä on yleensä pitkäaikainen vuokrasopimus. Leasingrahoitus jaetaan käyttöleasingiin ja rahoitusleasingiin. Rahoitusleasing siirtää leasing sopimuksesta aiheutuneet riskit ja hyödyt pääosin vuokralle ottajalle ja käyttöleasing ei. Tutkimuksella halutaan selvittää, millaisia vaatimuksia valmisteilla olevat EPSAS-standardit näyttäisivät asettavan leasingrahoituksen kirjanpidolle suomalaisissa kunnissa tulevaisuudessa. Lisäksi tarkastellaan, eroaako leasingvastuita koskeva sääntely tulevien EPSAS-standardien ja olemassa olevan sääntelyn välillä.

Tutkimuksen tarkoituksena on siis vertailla olemassa olevia normistoja ja tulkita niiden eroavaisuuksia sekä vaikutuksia käytännön kirjanpitoon. Tutkimuksessa käytetään oikeusvertailevaa, sekä lainopillista tutkimusmenetelmää. Tavoitteena on löytää eroja ja normiristiriitoja vertailtavien säädösten väliltä. Kyseessä ei kuitenkaan ole oikeustieteellinen tutkielma. Aineistona on käytetty tutkielman kannalta relevantteja säädöksiä, sekä muuta tulkintaa tukevaa materiaalia. Vertailu tutkielmassa on tehty kunnan hyvän kirjanpitotavan, Suomen kirjanpitotavan, IPSAS 13 -standardin, IFRS 16 -standardin, sekä valmisteilla olevan EPSAS-standardin välillä. Vertailua varten EPSAS-standardin sisällöstä on tehty tulkintaa käymällä läpi laajasti standardin valmisteluaineistoa.

Standardin valmisteluaineiston mukaan valmisteilla olevan EPSAS-standardin pohjana voitaisiin käyttää vuokrasopimuksia koskevia IPSAS 13 ja IFRS 16 -standardeja. Näin ollen vuokralle ottajan kaikki leasingjärjestelyt, sekä vuokralle antajan rahoitusleasingjärjestelyt tulotaisiin tulevaisuudessa kirjaamaan taseeseen omaisuudeksi ja vastuiksi eli kuten leasingjärjestelyillä hankittu hyödyke olisi ostettu tai myyty. Vuokralle antajan käyttöleasingin kirjaamiseen ei tutkielman perusteella ole odotettavissa merkittäviä muutoksia. EPSAS-standardit ovat kuitenkin vielä valmisteluvaiheessa, joten tutkielmassa tehdään vain päätelmiä, sekä tulkintaa valmisteilla olevien standardien sisällöstä. Standardien valmisteluun, käyttöönottoon ja sisältöön liittyy vielä useita epävarmuuksia.

Tutkielmassa vertailut säädökset ja standardit, sekä niiden mukaiset kirjaustavat eroavat toisistaan. Kunnan hyvä kirjanpitotapa ei salli leasingjärjestelyiden kirjaamista taseeseen lainkaan, kun taas IPSAS- ja IFRS-standardien mukaan rahoitusleasing on kirjattava kuten hyödyke olisi ostettu tai myyty. IFRS-standardin mukaisen kirjaustavan mukaan myös vuokralle ottajan käyttöleasingin kirjataan taseeseen omaisuudeksi ja vastuiksi. Tutkielmassa käytetyt standardit ja säännökset ovat jakautuneet muistuttamaan tasekeskeisempää kirjanpitomallia sekä enemmän tuloslaskelmaa korostavaan mallia. Jos EPSAS-standardit tulisivat käyttöön tutkielman tulkinnan mukaisessa muodossa, toisi se muutoksia niin käytännön kirjanpitoon, kuin kirjanpidon teoreettisiin lähtökohtiin. Suomalaisen kirjanpitotavan voidaan katsoa noudattavan enemmän tuloslaskelmaa korostavaa mallia, kun taas kansainväliset IPSAS- ja IFRS-standardit ovat enemmän tasekeskeisiä. Myöskin valmisteilla olevat EPSAS-standardit näyttäisivät tutkielman perusteella noudattavan kansainvälisten standardien tasekeskeisempää mallia.

Avainsanat: EPSAS, leasingrahoitus, kunnallistalouden kirjanpito, laskentatoimen teoria

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

<i>TAULUKKO- JA KUVIOLUETTELO</i>	4
<i>LYHENTEET</i>	5
<i>1 JOHDANTO</i>	1
<i>2 ONGELMAN ASETTELU JA TUTKIELMAN AINEISTON ESITTELY</i>	3
2.1 Tutkimusmenetelmä	5
2.2 Tutkielman aineisto ja analyysin eteneminen	5
<i>3 KIRJANPIDON STANDARDISOINNIN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT</i>	7
3.1 Staattisen ja dynaamisen kirjanpidon teoriat	7
3.2 Nykyarvo ja historiallinen hankintahinta kirjanpidon arvostusmenetelmänä	9
3.3 Kirjanpidon teoriat muutoksessa	10
<i>4 KUNNAN TALOUDEN RAPORTOINNIN LÄHTÖKOHDAT</i>	12
4.1 Kunta raportoinnin kohteena	12
4.2 Kunnallistalouden kirjanpito	13
4.3 Julkishallinnon kirjanpidon standardisointi	15
<i>5 TUTKIELMAN TULOKSIEN ESITTELY</i>	18
5.1 Jako käyttö- ja rahoitusleasingiin	18
5.2 Tulkinta EPSAS-standardien vaikutuksesta leasingjärjestelyiden kirjanpitoon.....	21
5.3 Leasingjärjestelyiden kirjanpito kansainvälisessä viitekehyksessä.....	22
5.3.2 Käsittely vuokralle ottajan kirjanpidossa.....	23
5.3.1 Käsittely vuokralle antajan kirjanpidossa	24
<i>6 JOHTOPÄÄTÖKSET</i>	28
<i>LÄHTEET</i>	31

TAULUKKO- JA KUVIOLUETTELO

TAULUKOT

<i>Taulukko 1. EPSAS-standardien pohjana käytettävät IPSAS-standardit</i>	<i>17</i>
<i>Taulukko 2. Leasingvuokrauksen käsittely vuokralle ottajan kirjanpidossa</i>	<i>24</i>
<i>Taulukko 3. Leasingjärjestelyiden käsittely vuokralle antajan kirjanpidossa</i>	<i>27</i>

KUVIOT

<i>Kuvio 1. Tutkimusongelman asettelu</i>	<i>4</i>
<i>Kuvio 2. Tutkielman aineisto</i>	<i>6</i>
<i>Kuvio 3. Staattisten kirjanpidon teorialat</i>	<i>7</i>
<i>Kuvio 4. Dynaamisten kirjanpidon teorialat</i>	<i>8</i>
<i>Kuvio 5. Kirjanpidon arvostusmenetelmät</i>	<i>9</i>
<i>Kuvio 6. EPSAS-standardien sijoittuminen kansainväliseen viittekehykseen</i>	<i>30</i>

LYHENTEET

EU – Euroopan unioni

EPSAS – European Public Sector Accounting Standards

IAS – International Accounting Standards

IFAC – International Federation of Accountants

IFRS – International Financial Reporting Standards

IPSAS – International Public Sector Accounting Standards

IPSASB – International Public Sector Accounting Standards Board

JHS – Julkisen hallinnon suositukset

KILA – Kirjanpitolautakunta

KILA Kuntajaosto – Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto

KPL – Kirjanpitolaki

PSC – Public Sector Committee

VM – Valtiovarainministeriö

1 JOHDANTO

Julkisen hallinnon periaatteet, kuten tilivelvollisuus, julkisuus ja läpinäkyvyys luovat erityisiä vaatimuksia julkisen sektorin kirjanpidolle. Euroopan unioni valvoo jäsenmaidensa taloudenhoitoa esimerkiksi makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn avulla. Taloudellisten kriisien, kuten vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen tarve taloudelliselle valvonnalle on kasvanut. Toisaalta 2000-luvun taloudelliset skandaalit ovat linkittyneet myös kirjanpitoon, valvontaan ja taloudelliseen raportointiin, esimerkiksi Enronin ja Lehman Brothersin konkurssit. Myös julkisella sektorilla esimerkiksi Kreikan kirjanpidon luotettavuus on noussut esille sekä mediassa että tiedeyhteisössä. Keskustelussa on esiintynyt niin talouslukujen manipulointi kuin luotettavan talousinformaation tärkeä merkitys Kreikan taloudellisen tilanteen kannalta (esim. Rauch ym. 2011, Kazarian & Pelagidis 2015). Valvontaa halutaan vahvistaa harmonisoimalla Euroopan unionin jäsenvaltioiden kirjanpitoa valmisteilla olevien European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) -standardien avulla. Julkisen sektorin tilinpidon harmonisointi pohjautuu Euroopan unionin neuvoston direktiiville 2011/85/EU *Jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevasta vaatimuksista*. Direktiivin mukaan täydellisiä ja ennakoivia julkisen tilinpidon käytänteitä kaikilla julkisyhteisöjen alasektoreilla voidaan pitää ennakoedellytyksenä korkealaatuisten ja vertailevien tilastojen tuottamiseksi jäsenvaltioiden kesken (Euroopan unionin neuvosto 2011/85/EU).

Kuntien taloudellinen tilanne on viime vuosina kiristynyt. Leasingvuokrauksen suosio hankkeiden rahoitusmuotona on kasvanut ja saanut huomiota myös median otsikoissa: ”Leasingvuokraus yleistyy kuntien hankkeissa” (YLE 2012) ja ”Kunnat yrittävät välttää kriisiytymistä leasauksella” (YLE 2014). Leasingvuokrauksen kasvava suosio on lisäksi huomioitu uusissa kriisikuntakriteereissä. Konsernin lainamäärää koskevassa tunnusluvussa esitetään huomioitavan myös vuokravastuiden osuus (Kuntalaki 175/2019, 118 §). Leasingrahoituksella voidaan välttyä esimerkiksi uuden lainan nostamiselta ja vuokrausjärjestely voi tulla kunnan kannalta myös edullisemmaksi kuin hyödykkeen omistaminen. Näin ollen se voi olla houkutteleva vaihtoehto erityisesti taloudellisissa vaikeuksissa painivalle kunnalle. Kuitenkin leasingvuokraukseen liittyy myös riskejä, kuten esimerkiksi huomattavan pitkät vuokrausajat, sekä vuokralaiselle itselleen vuokrauksesta aiheutuvat riskit. Leasingjärjestelyillä kirjanpitovelvollisella kunnalla voi olla taseen ulkopuolista omaisuutta, johon liittyy etuja ja riskejä.

Tutkielmassani käsittelen miten uudet standardit tulevat vaikuttamaan leasingrahoituksen käsittelyyn kunnan kirjanpidossa. Tulevien EPSAS-standardien sisällöstä tehdään lainopillista tulkintaa valmistelun pohjana käytettävien IPSAS-standardien, sekä standardien valmisteluaineiston pohjalta. Tarkoituksena on selvittää, miten tulevien standardien sisältö tulee vaikuttamaan leasingjärjestelyiden käytännön kirjanpitoon kunnassa. Tutkielmassa käytetään myös oikeusvertailevaa tutkimusmenetelmää ja tulkintaa EPSAS-standardien sisällöstä verrataan kuntien hyvään kirjanpitotapaan, Suomen kirjanpitolakiin, sekä IFRS- ja IPSAS-standardeihin. Tavoitteena on vertailla mahdollisia eroja ja löytää normiristiriitoja vertailtavien säädösten välillä koskien leasingrahoituksen kirjaamista kirjanpitoon. Tutkielmassa tehdään myös lainopillista tulkintaa lainsäädännön ja standardien vaikutuksista käytännön kirjanpitoon ja erityisesti kunnan kirjanpitoon. Huomionarvoista on, että vaikka tehtävään vertailuun on otettu mukaan myös IFRS-standardit, eivät Suomen kunnat sovelle niitä kirjanpidossaan. IFRS-standardit ovat kuitenkin merkittävät kokonaiskuvan kannalta, sillä niitä on käytetty IPSAS-standardien valmistelun pohjana. Lisäksi Suomen kirjanpitolaki sisältää IFRS-standardien mukaisen kirjaustavan leasingjärjestelyiden kirjaamiseen. Lisäksi tutkielmassa luodaan kokonaiskuva säädöksistä, jotka ovat vaikuttaneet leasingrahoituksen käsittelyyn suomalaisten kuntien kirjanpidossa. Tavoitteena on antaa suuntaa antava tulkinta siitä, millaisia muutoksia EPSAS-standardit tulevaisuudessa luovat leasingjärjestelyiden kirjanpidolle sekä taloudelliselle raportoinnille.

2 ONGELMAN ASETTELU JA TUTKIELMAN AINEISTON ESITTELY

Tutkielma toteutetaan vertailemalla Suomen lainsäädäntöä ja kunnan hyvää kirjanpitolakia valmisteilla oleviin EPSAS-standardeihin, sekä kansainvälisiin IPSAS ja IFRS -standardeihin. IPSAS-standardit ovat johdettu yksityiselle sektorille luotujen IFRS-standardien pohjalla ja valmisteilla olevat EPSAS -standardit tullaan luomaan IPSAS-standardien pohjalta. Lisäksi Suomen kirjanpitolaki sallii IFRS-standardin mukaisen tilinpäätöksen laatimisen. Kunnat noudattavat kirjanpidossaan kuitenkin kuntien hyvää kirjanpitolakia ja kirjanpitolakia voidaan soveltaa kunnissa vain soveltuvien osien. Kuitenkin kirjanpitolain IFRS-viitteiden ja yleisen viitekehyksen vuoksi tarkastelun laajentaminen myös IFRS-standardeihin on perusteltua, vaikka kunnat eivät kirjanpidossaan niitä noudatakaan. IPSAS -standardeja on myös kritisoitu siitä, että niiden pohja on yksityisen sektorin standardeissa eivätkä ne vastaa julkisen sektorin kirjanpidon vaatimuksiin (Euroopan komissio, 2013). Myös tämän vuoksi IFRS-standardien ottaminen mukaan tutkielman vertailuun syventää tehtävää analyysia ja tulkintaa.

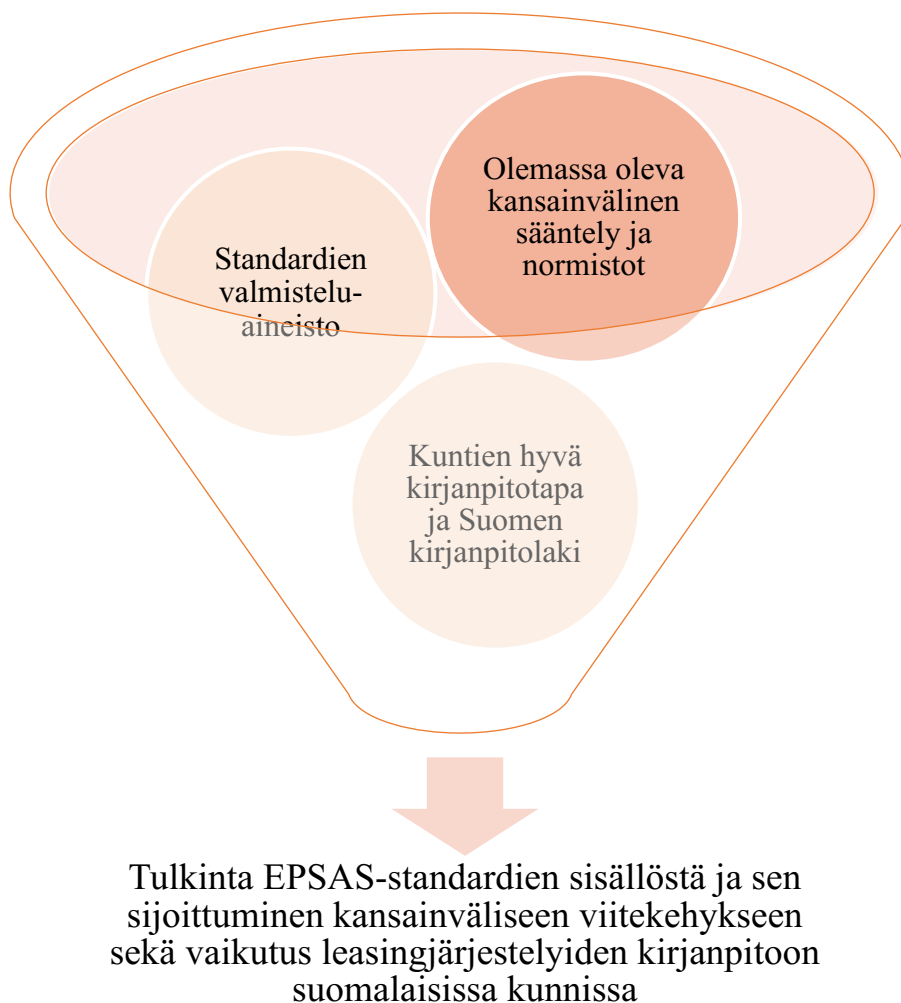
Tutkielman tavoitteena on vertailla mahdollisia löytyneitä eroavaisuuksia liittyen leasingjärjestelyiden käsittelyyn julkisen sektorin kirjanpidossa. Leasingjärjestelyiden käyttäminen on yksi vaihtoehto omaisuuden rahoittamiseen myös julkisella sektorilla. Leasingvuokraus tarkoittaa vuokrasopimusta, jolla kunta hankkii käyttöönsä käyttöomaisuutta yleensä pitkäaikaisella vuokrasopimuksella. Leasingrahoitus ei ole vierasta pääomaa, vaan leasingjärjestelyillä kirjanpitovelvollisella voi olla taseen ulkopuolista omaisuutta, johon liittyy etuja ja riskejä. (Ihantola & Leppänen 2018, 87-88.) Leasingvuokraus on siis vaihtoehto käyttöomaisuuden hankinnan rahoitukseen. Tutkimuksella halutaan vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

Mitä vaatimuksia valmisteilla olevat EPSAS -standardit näyttäisivät asettavan leasingrahoituksen kirjanpidolle suomalaisissa kunnissa tulevaisuudessa?

Näyttäisikö leasingvastuita koskeva sääntely eroavan olemassa olevan sääntelyn ja tulevien EPSAS -standardien välillä?

Tutkielmassa käytetään oikeusvertailevaa, sekä lainopillista tutkimusmenetelmää. Tarkoituksena on systematisoida ja tulkita olemassa olevaa ja valmisteilla olevaa oikeutta oikeuslähteitä hyödyntämällä, sekä tehdä vertailevaa tulkintaa kirjanpidon standardien, niiden esitöiden, sekä kansallisen

lainsäädännön välillä. (Hirvonen, 2011.) Vaikka tutkielmassa käytetään oikeustieteellistä tutkimusmenetelmää, ei kyseessä ole kuitenkaan oikeustieteellinen tutkielma. Tutkielma toteutetaan vertailemalla relevantteja säädöksiä, sekä säädösten esitöitä. Tavoitteena on löytää eroja ja normiristiriitoja eri normien välillä, sekä tehdä tulkintaa valmisteilla olevien EPSAS-standardien sisällöstä (Kuvio 1). Tutkielman aineistona toimivat kuntien soveltama hyvä kirjanpitoa, sekä leasingjärjestelyjä käsittelevät IFRS 16 ja IPSAS 13 -standardit. Lisäksi mahdollisimman kattavan kuvan saavuttamiseksi tulevien EPSAS-standardien sisällöstä on aineistona käytetty laajalti standardikokoelmaan liittyvää valmisteluaineistoa, selvityksiä, sekä artikkeleita ja kirjallisuutta



Kuvio 1. Tutkimusongelman asettelu

2.1 Tutkimusmenetelmä

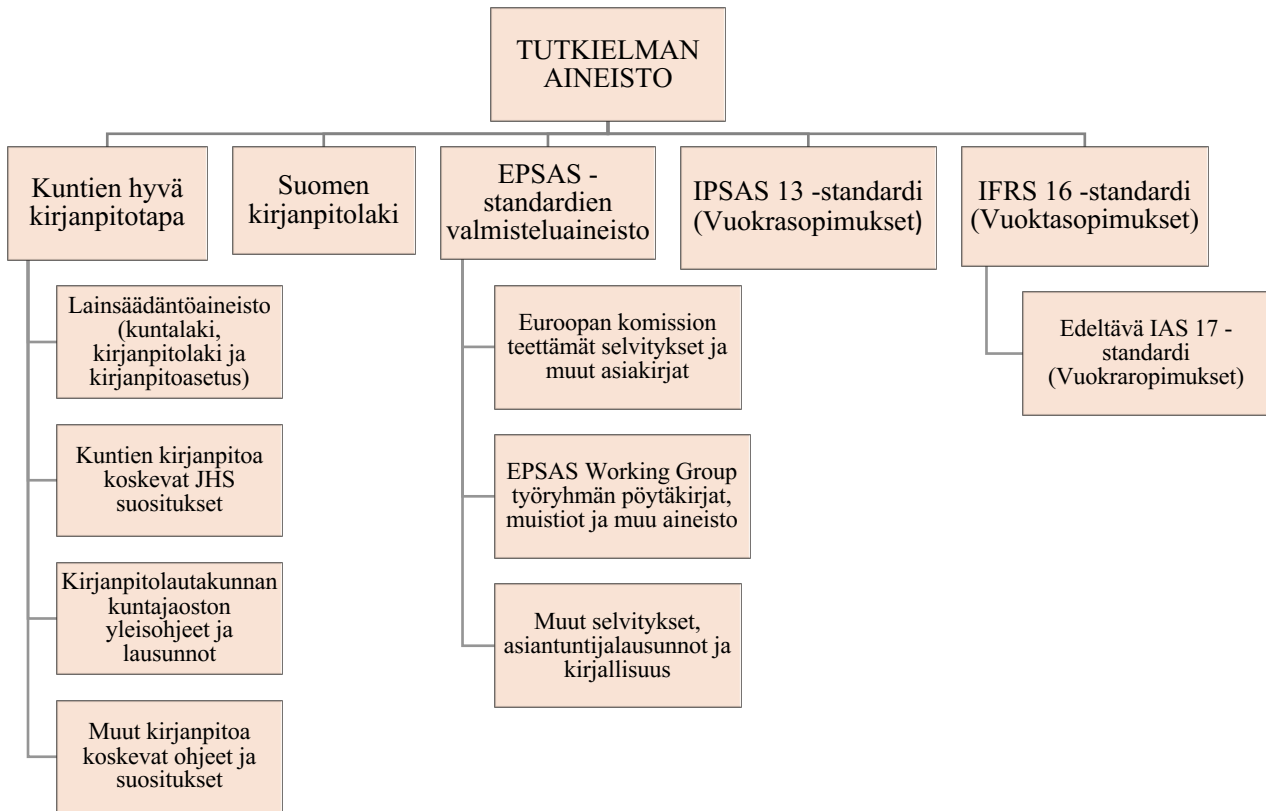
Lainopillisen tutkimuksen tarkoituksena on olemassa olevan oikeuden sisällön selvittäminen suhteessa tutkielmassa aseteltuun tutkimusongelmaan. Lisäksi se pyrkii systematisoimaan eli jäsentämään olemassa olevaa oikeutta esimerkiksi luomalla ja kehittämällä oikeudellista käsitejärjestelmää. Lainopillinen tutkimus pyrkii selvittämään miten vastaavassa oikean elämän tilanteessa tulisi lain mukaan toimia. Yksinkertaistaen lainoppi siis pyrkii selvittämään olemassa olevan lainsäädännön sisältöä eli tulkitsemaan sitä, sekä hahmottamaan oikeudellisista järjestelyistä muodostuvaa kokonaiskuvaa ja niiden välisiä keskinäissuhteita. (Husa ym. 2008, 20-21.) Vertaileva oikeustiede taas tarkastelee eri oikeusjärjestyksiin kuuluvia oikeussääntöjä ja oikeusilmiöitä suhteessa toisiinsa. Se pyrkii ymmärtämään ja selittämään oikeuden ja yhteiskunnan välistä suhdetta ja tekijöitä, jotka johtavat erilaisten tapojen ja sääntöjen omaksumiseen. (Husa ym. 2008, 23.)

Tulevaisuudessa sovellettavaksi valmisteilla olevat EPSAS -standardit on pohjattu Euroopan neuvoston direktiiviin 2011/85/EU *Jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista*. Toitutuessaan standardien on määrä tulla käyttöön tulevaisuudessa Euroopan unionin asetuksen nojalla. Tutkielma siis sisältää myös systemaattista tulkintaa standardien esitöiden pohjalta siitä, miten standardit voisivat tulla vaikuttamaan tulevaisuudessa Suomen julkisen sektorin tilinpitoon. Koska standardien valmistelu on tämän tutkielman valmistumisajankohtana kesken, on tämän tutkielman tarkoituksena pohtia mahdollisia muutoksia olemassa olevien standardien ja valmisteilla olevan standardin valmisteluaineiston pohjalta, eikä tehdä suoria johtopäätöksiä tulevien standardien vaikutuksista.

2.2 Tutkielman aineisto ja analyysin eteneminen

Tätä tutkielmaa tehdessä EPSAS-standardit ovat vielä kesken, joten tutkielmassa ei voida käyttää valmiita EPSAS-standardeja, vaan tulkinnassa joudutaan nojautumaan muihin standardeihin, sekä EPSAS-standardien valmisteluaineistoon. Tutkielman lähteenä on siis käytetty laajalti muuta standardi-aineistoa, sekä EPSAS-standardiin liittyviä valmisteluasiakirjoja, kuten komission selvityksiä ja asiakirjoja, sekä Euroopan komission teettämiä selvityksiä ja muita asiakirjoja. Tulkintaa ja kokonaiskuvaa on pyritty myös syventämään lukemalla kirjallisuutta ja artikkeleita koskien EPSAS-standardien valmistelua, sekä seuraamalla Suomen valmisteluryhmän valmistelusivuja mahdollisten julkaisujen ilmestymisen varalta aktiivisesti. Koska Suomen kunnat noudattavat kirjanpitolakia vain soveltuvin osin, on tarkastelua laajennettu koko kuntien hyvään kirjanpitolapaan, joka kattaa laajalti

myös muuta aineistoa. Jotta tutkielman aineistosta saisi kattavan kokonaiskuvan se on koottu yhteen Kuviossa 2.



Kuvio 2. Tutkielman aineisto

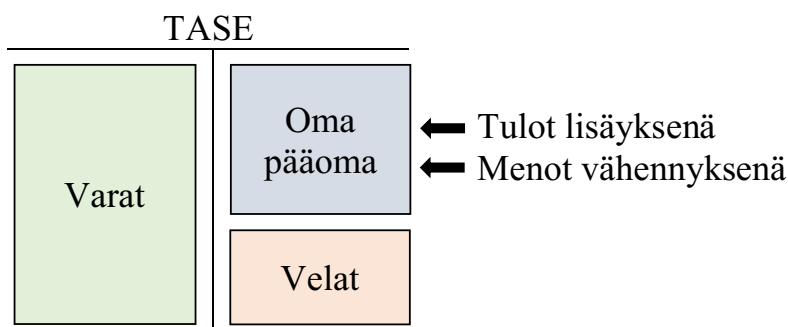
EPSAS-standardit eivät tämän tutkielman valmistuessa ole vielä valmiit. Tutkielma tekee siis systemaattista ja lainopillista tulkintaa erilaisten valmisteluaineistojen pohjalta siitä, mikä valmisteilla olevan EPSAS-standardin sisältö tulee olemaan, sekä siitä miten se tulee vaikuttamaan käytännön kirjanpitoon. Tämän lisäksi tutkielmassa vertaillaan, miten valmisteilla olevat EPSAS-standardit mahdollisesti tulevat eroamaan jo olemassa olevasta sääntelystä. Tämä toteutetaan vertailemalla kunnan hyvää kirjanpitoa, EPSAS-standardien valmisteluaineistoa, Suomen kirjanpitolakia sekä IPSAS 13- ja IFRS 16 -standardeja toisiinsa. Tarkoitus on saada kokonaiskuva siitä, miten leasingjärjestelyitä tällä hetkellä säädellään, sekä myös verrata tämän hetken säännöksiä tulkintaan EPSAS-standardin sisällöstä.

3 KIRJANPIDON STANDARDISOINNIN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

Kaiken käytännön toiminnan voidaan katsoa perustuvan johonkin teoriaan, jonka avulla liitämme päätöksenteon kannalta oleellisia asioita toisiinsa. Keskeistä ovat oletetut tai todelliset lainalaisuudet, jotka ohjaavat toimintaamme. (Vehmanen 1983, 3.) Staattisten kirjanpidon teorioiden taseyhtälöteoriasta on Suomessa siirrytty enemmän tuloksenlaskentaa korostavaan dynaamisten kirjanpidon menotulo -teoriaan vuoden 1973 kirjanpitolain astuessa voimaan. Sitten Suomen kirjanpitolakiin ovat vaikuttaneet erityisesti EU sääntelyn vaikutukset. Kirjanpidon teorioiden voidaan nähdä jakautuvan kahteen näkökulmaan, tasekeskeisempään staattisten kirjanpidon teoriaan sekä tuloksenlaskentaa korostavaan dynaamisten kirjanpidon teoriaan.

3.1 Staattisen ja dynaamisen kirjanpidon teoriat

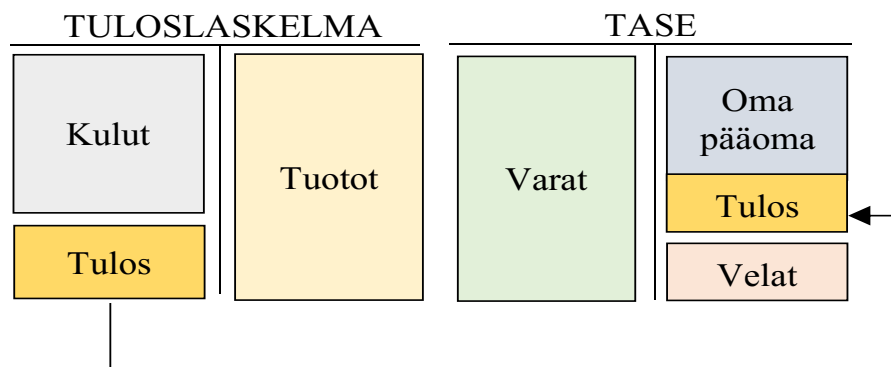
Staattisten kirjanpidon teorioiden mukaan kirjanpidon tarkoitus on seurata omaisuuden ja pääomien lisäyksiä ja vähennyksiä. Tilinpäätöksen laadinnassa keskeistä on pääomien arvostus ja tuloksena pidetään tilikauden nettovarallisuuden muutosta. (Ihantola & Leppänen, 2017, 14.) Kirjanpidossa korostetaan enemmän puolueettomuutta (*neutrality*) kuin varovaisuuden periaatetta (Lorson ym. 2019, 139). Staattisen kirjanpidon tilinpäätösmallissa tilikauden tulot nähdään oman pääoman lisäyksenä ja menot vastaavasti oman pääoman vähennyksenä (Kuvio 3). Tuloksenlaskentaa erillisenä osana ei painoteta, vaan sitä seurataan nettovarallisuuden muutoksena.



Kuvio 3. Staattisen kirjanpidon teoriat (Mukaillen Ihantola & Leppänen 2018, 14-16)

Taseyhtälöteorian lähtökohtana pidetään omaisuustaseen tasapainoa. Tilikauden tapahtumat kuten tulot ja menot nähdään omaisuustaseen muutoksina. (Saario 1965, 8-9.) Tulot nähdään varojen lisäyksenä ja vastuiden vähennyksenä, kun taas menot varojen vähennyksenä ja vastuun lisäyksenä.

Toimintakatteen eli menojen ja tulojen erotuksen nähdään syntyvän näiden kahden muutoksista, eikä varoihin ja vastuisiin keskittyvä näkökulma vähättele tuloksenlaskennan merkitystä. Tulojen ja menojen yhteensovittamisen (*matching*) voidaankin nähdä olevan tulosta selkeästi määritellyistä varoista ja vastuista. (Scott 2015, 174.) Taseen erissä tapahtuu siis muutoksia jatkuvasti. Kirjanpito on omaisuustase tileihin hajotettuna ja tilikauden varoissa ja veloissa tapahtuvat muutokset merkitään näille tileille muutoksina, kulu ja tuottotilejä pidetään vain väliaikaisina seurantatileinä, jotka täsmäytetään tilinpäätöksen yhteydessä omaisuustaseeseen. Tilinpäätöksen ja kirjanpidon tarkoituksena on siis omaisuuden ja pääoman laskeminen (Saario 1965, 8-9.) Yksinkertaisuudessaan siis tilikauden kulut nähdään omaisuuden vähentymisenä ja tilikauden tulot omaisuuden lisäyksenä. Esimerkiksi siirtyviä eriä ei taseyhtälöteorian mukaan kirjata ja tilinpäätöksen pohjana tehdään esineiden ja oikeuksien inventointi, jonka mukaan tilinpäätös laaditaan. (Saario 1965, 172-175.)



Kuvio 4. Dynaamisen kirjanpidon teorialat (Mukaillen Ihantola & Leppänen 2018, 14-16)

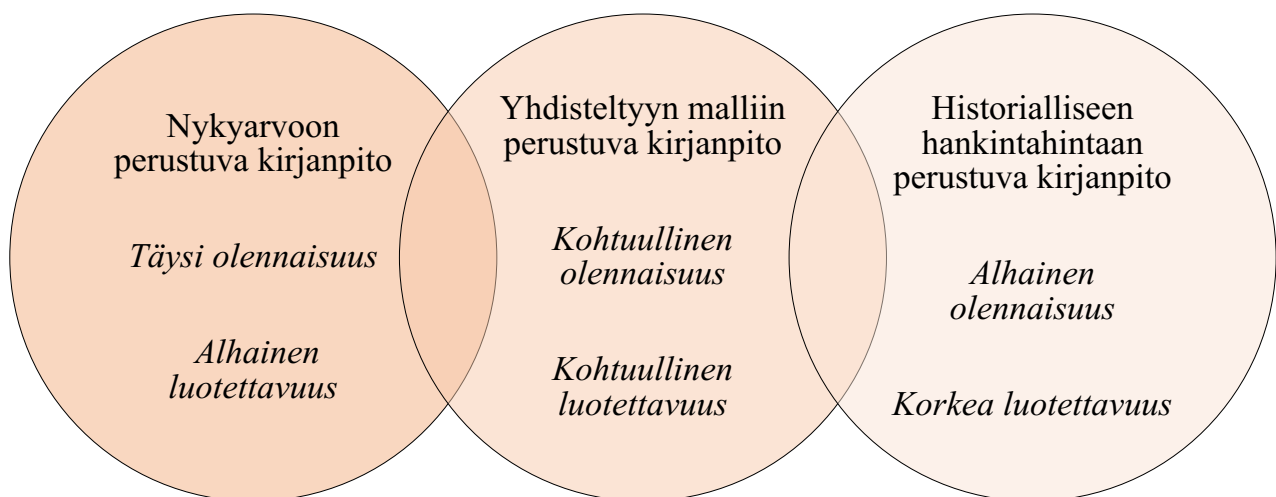
Dynaamisten kirjanpidon teorioiden mukaan taas korostetaan tuloksenlaskentaa, päätehtävänä on laskea tilikaudelle kuuluvien tulojen ja menojen erotus eli tulos. Ne erät, jotka eivät kirjanpidossa vaikuta tulokseen kirjataan taseeseen. Taseesta toimii siirtyvien erien esittämissä paikkana ja taseesta erät siirtyvät tilikaudelta toiselle. (Ihantola & Leppänen 2017, 14.) Kirjanpidossa sovelletaan varovaisuuden periaatetta sekä realisointiperiaatetta. Eriä ei kirjata kirjanpitoon ennen kuin ne ovat realisoituneet. Arvostus perustuu enemmän historialliseen hankintahintaan kuin käypään arvoon arvostamiseen. (Lorson ym. 2019, 138.) Dynaamisten kirjanpidon teorioiden mukaisessa tilinpäätösmallissa kulujen ja tuottojen välinen erotus kirjataan taseeseen omana pääomana (Kuvio 4).

Kirjanpidon meno-tulo -teorian mukaan kirjanpito sisältää niin paljon dynaamisia piirteitä, ettei staattinen taseyhtälöteoria sovellu sen tekemiseen (Saario 1956, 9-10). Menot ryhmitellään menolajien mukaisesti aikajärjestyksessä menotileille ja tulot samoin tulotileille, näistä muodostuu kirjanpidon

peruskirja. Peruskirjan ryhmitellään asiajärjestykseen kaksipuolisten tilien avulla, tilin debet puoli on veloitusta ja kredit puoli vähennystä. Kahdenkertaisen kirjanpidon mukaan vastakirjaukset kirjataan kassatilille, jota voidaan pitää kirjanpidon keskipisteenä ja runkona. (Saario 1965, 19-24.) Tasetilin tehtävänä on siirtää tilikaudelle kuuluvat erät seuraavalle tilikaudelle (Saario 1965, 87). Tuloksenlaskentaa ja menoja sekä tuloja korostava tapa onkin syntynyt tarpeesta

3.2 Nykyarvo ja historiallinen hankintahinta kirjanpidon arvostusmenetelmänä

Yksi tasekeskeisen ja tuloslaskelmakeskeisen mallin keskeisiä eroavaisuuksia on erilainen arvostusmalli. Tasekeskeistä mallia noudattava kirjanpito on enemmän nykyarvoon perustuvaa, sillä keskeisenä nähdään omaisuuden ja pääomien seurantaan, jonka kannalta erien arvostaminen nykyarvoon antaa informatiivista lisäarvoa. Tuloskeskeinen kirjanpito taas pohjaa enemmän hyödykkeiden historialliseen hankintahintaan perustuvaan arvonmääritykseen. Useista yrityksistä huolimatta ei toistaiseksi ole onnistuttu kehittämään sellaista mallia, jonka takana kaikki voisivat seistä.



Kuvio 5. Kirjanpidon arvostusmenetelmät (Mukaillen Scott 2015, 37-56)

Nykyarvoon perustuva kirjanpito arvostaa varat ja vastuut niiden nykyarvoon, joka määritellään markkinoilla. Hyödykkeen nykyarvo voidaan määrittellä kahdella tavalla. Käyttöarvo tarkoittaa hyödykkeen arvostamista potentiaaliseen arvoon, jolla se voi tulevaisuudessa tuottaa tuloa. Käypä arvo taas hintaa, jolla hyödyke voitaisiin myydä eteenpäin. (Scott 2015, 4.) Tällöin voidaan nähdä, että informaatio on täysin luotettavaa sekä täysin olennaista, sillä sen käyttäjä saa jatkuvasti ajankohtaista ja olennaista markkinoihin perustuvaa tietoa. On kuitenkin ongelmallista soveltaa nykyarvoon perustuvaa kirjanpitoa kaikkiin varoihin, eikä esimerkiksi puhtaan tuloksen (*net income*) arvioiminen

taloudellisena käsitteenä ole nyky maailman olosuhteissa mahdollista, sillä nykyarvoon perustuvan kirjanpidon ideaalit olosuhteet eivät toteudu. Teoreettisena mallina täysin olennainen ja täysin luotettava malli menettää todellisuudessa luotettavuuttaan parantaessaan olennaisuuttaan. (Scott 2015, 37-56.) Historialliseen hankintahintaan perustuva kirjanpito perustuu varojen ja vastuiden arvostamista niiden historialliseen syntyhintaan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi hyödykkeiden arvostamista kirjanpidossa niiden hankintahintaan, joka uudelleenarvostetaan vasta esimerkiksi hyödykettä myydessä sen myyntihintaan. Nämä ovat varmistettuja lukuja, eivätkä perustu arvioihin tai todennäköisyyksiin, mutta ne eivät silti ole täysin luotettavia. Vaikka historialliseen hankintahintaan perustuva kirjanpito on luotettavuudeltaan korkeaa, eivät varmistetut luvut välttämättä pidä paikkaansa ikuisesti, esimerkiksi markkinoilla tapahtuvan hinnanvaihtelun vuoksi. Hyödykkeen kirjanpidollinen arvo ei siis välttämättä enää vastaa sen todellista arvoa. (Scott 2015, 56-58.)

Tosiasiassa nykyinen kirjanpito on yhdistelmä molempia nykyarvoon sekä historialliseen hankintahintaan perustuvaa kirjanpitoa. Lisäksi näiden mallien kanssa voidaan käyttää esimerkiksi kassaperusteista kirjanpitoa. Näin voidaan saavuttaa kohtuullinen olennaisuus sekä kohtuullinen luotettavuus. Yhdistelemällä piirteitä näistä kahdesta mallista voidaan saada erilaisia mahdollisia haluttuja lopputuloksia. (Scott 2015, 37-59.)

3.3 Kirjanpidon teorit muutoksessa

Staattisten kirjanpidon taseyhtälöteoriasta on myös Suomen lainsäädännössä siirrytty vuoden 1973 kirjanpitolaissa tuloksenlaskentaa korostavaan kirjanpidon meno-tulo -teoriaan. Dynaamisten kirjanpidon teorioiden mukaan kirjanpidon päätehtävänä on tilikauden tulojen ja menojen erotuksena laskettavan tuloksen selvittäminen. Suomalainen kirjanpitolaki korostaa tilivelvollisuutta, sekä tuloksellisuutta julkisten varojen käytössä. Kirjanpito keskittyy enemmän budjetoitiperiaatteisiin kuin ulkoisen tilinpäätöksen kirjanpitoon. (Oulasvirta 2015) Esimerkiksi Suomen kirjanpitolaki korostaa hyödykkeiden arvostamisessa hankintahintaisuutta ja käypään hintaan arvostamista saa tehdä vain rajatuista laissa määritetyistä hyödykkeistä. (Kirjanpitolaki 1366/1997, 4:5 §, 5:2 §, 5:2a §, 5:2b §.) Sitten meno-tulo -teoriaan pohjautuvasta kirjanpitolaista on luovuttu vuonna 1997.

Petri Vehmanen kritisoi tuloksenlaskennan teoriaa esimerkiksi tuloksen käsitteestä. Hänen mukaansa tuloslaskennan tuloksen käsite voidaan nähdä tyhjänä abstraktiona, jolle ei käytännössä ole vastinetta, koska sillä ei pystytä viittamaan todellisuudessa havaittaviin ilmiöihin. Esimerkiksi voiton käsitteelle ei ole olemassa käytännön jatkuvassa yritystoiminnassa havaittavaa vastinetta. Tähän syynä ovat

jaksottamis- ja arvostamisongelmaan liittyvät seikat. Esimerkiksi poiston kirjaustapaa ohjailee yhteisesti sovitut normit eikä näiden ulkopuolella voida määritellä havaintoihin perustuvaa ”oikeaa poisto-aikaa”. Tuloksen voidaan siis nähdä muodostuvan tehtyjen normivalintojen kokonaisuudesta, eikä tosimaailmasta. (Vehmanen 1983, 6-10.)

IPSAS-standardit perustuvat niin sanottuun hybridimalliin eli ne yhdistelevät tasekeskeistä, sekä tuloskeskeistä lähestymistapaa, esimerkiksi osin hyödykkeiden arvostamiseen käytetään historiallisia hankintamenoja ja osin markkinalähtöisiä käypiä arvoja. Nettovarallisuuden merkitys on suurempi kuin Suomessa. Menot ovat nettovarallisuuden vähentymistä ja tulot kasvua. Suomessa hyödykkeiden tase-arvot perustuvat lähtökohtaisesti historiallisiin hankintamenoihin, kun taas IPSAS-standardien mukaisissa malleissa tase-eriä ei arvosteta yhtä tiukasti varovaisuuden periaatteen ja realisoitumisperiaatteen mukaisesti. Tällaiset arvonmuutokset ovat kiinnostavia esimerkiksi sijoittajien näkökulmasta, mutta voidaan kyseenalaistaa niiden tarpeellisuutta Suomessa verorahoitteisesti toimivien kuntien kirjanpidossa. (Oulasvirta, 2015.) Valmisteilla olevia EPSAS-standardeja ei tulla suoraan johtamaan IPSAS-standardeista, mutta koska standardit tullaan kuitenkin valmistelevaan niiden pohjalta, saattavat tulevaisuudessa käyttöön otettavat standardit olla tasekeskeisempiä kuin kuntien nykyisin noudattama hyvä kirjanpito-tapa.

Kuitenkin, jotta voitaisiin kehittää johdonmukainen järjestelmä ei kahden mallin yhdistelmä välttämättä ole paras ratkaisu. On argumentoitu, että julkisen sektorin tulisi seurata yksityisen sektorin mallia. Toisaalta taas julkisen sektorin olemassaolon voidaan nähdä perustuvan julkisten palveluiden tuottamiselle, jolloin erien nykyarvoon arvostamista ei välttämättä pidetä yhtä merkityksellisenä. (Lorson ym. 2019, 139-140.)

4 KUNNAN TALOUDEN RAPORTOINNIN LÄHTÖKOHDAT

Kunnat ovat itsehallinnollisia toimijoita, jotka hoitavat niille laissa säädettyjä tehtäviä sekä muita sopimuksen ja itsehallinnon nojalla itselleen ottamiaan julkisia tehtäviä (Kuntalaki 410/2015, 7 §). Vuonna 2019 Suomessa on 311 kuntaa (Kuntaliitto, 2019). Tässä tutkielmassa kuntia tarkastellaan erityisesti taloudellisesta näkökulmasta. Koska kunnan toimintaa rahoitetaan julkisin verovaroin, korostuu sen toiminnassa tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden periaatteet.

4.1 Kunta raportoinnin kohteena

Kunnan talousprosessi voidaan jakaa reaalityönteeseen ja rahatalouteen. Reaalityönteeseen kuvaa tuotannon-tekijöiden liikettä eli tuotannon-tekijöiden hankintaa ja niiden luovuttamista. Kunnan talousprosessi eroaa hieman yrityksen reaalityönteestä, sillä kunnat tarjoavat verovaroin esimerkiksi maksuttomia palveluita asiakkailleen, eikä palvelun käyttäjä ole aina sama henkilö tai yhteisö kuin palvelun maksaja. Kunnan toimintaa ei siis voida siltä osin pitää markkinaehtoisena sen toimeksiantotaloudellisen luonteen vuoksi. Rahaprozessilla kuvataan rahan liikkeitä kunnan talousprosessissa eli sitä, miten menot ja tulot syntyvät kunnassa, sekä siitä aiheutuvaa rahoitustarvetta. Rahaprozessiin kuuluvat siis myös esimerkiksi ulkoiset luotonantajat. (Leppänen 2001, 9-10.)

Koska kunnan toimintaa rahoitetaan julkisin verovaroin, korostuu sen toiminnassa tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden periaatteet. Tilivelvollisuuden merkitystä voidaan avata esimerkiksi päämies-agentti -teorian kautta. Jensen ja Meckling määrittävät päämiesagenttisuhteen sopimukseksi, jolla päämies antaa agentille valtuuden tehdä toimia ja päätöksiä, jotka vaikuttavat päämieheen. Koska usein molemmat päämies, sekä agentti pyrkivät saamaan itselleen hyötyä voidaan olettaa, ettei agentti aina toimi päämiehen intressien mukaisesti. (Jensen & Meckling 1976, 5.) Voidaan siis nähdä agentin olevan tilivelvollinen toimistaan suhteessa päämieheen. Päämiehen ja agentin välillä voidaan käyttää ulkoista varmennepalvelua, kuten tilintarkastajaa varmistamaan agentin toiminnan oikeellisuutta, kunnissa tilintarkastuksen järjestäminen on lakisääteisesti pakollista. Kunnassa agenttina voitaisiin ajatella kunnanvaltuustoa ja päämiehenä kansalaisia, jotka ovat demokraattisesti vaaleissa valinneet edustajansa kunnanvaltuustoon. Vaihtoehtoisesti agenttina voitaisiin ajatella myös virkamiehistöä ja johtavassa asemassa olevia kunnallispoliitikkoja, jotka toimeenpanevat ja valmistelevat päämieheen vaikuttavia päätöksiä. Tässä mielessä päämies-agentti -suhde voitaisiin nähdä myös päätöksiä

tekevien ja toimeenpanevien elimien välillä. Erityisesti julkisessa hallinnossa usein ajatellaan, että on erityisen tärkeää, että agentti toimii päämiehen etujen mukaisesti ja edistää tämän tahtoa. Tästä syntyy vaatimus tilivelvollisuudesta. Agentti on tilivelvollinen päämiehelle toimistaan ja on myös vastuullinen tekemistään päätöksistä ja mahdollisista rikkeistä. Tilivelvollisuuden velvoitteen voidaan siis ajatella muodostuvan julkisessa hallinnossa kuten kunnissa monien eri toimijoiden välille. Vaatimusta korostaa toiminnan verorahoitteisuus, sillä tilivelvollisuus voidaan nähdä yhtenä mandaattina järjestelmän olemassaololle. Veronmaksajat haluavat tietää mihin heidän maksamansa varat on käytetty ja julkinen hallinto on velvollinen raportoimaan varojen käytöstä.

4.2 Kunnallistalouden kirjanpito

Laskentatoimen avulla voidaan tuottaa tietoa menneestä, nykyhetkestä ja tulevasta. Rekisteröintitehtävän mukaisesti laskentatoimi jaetaan sisäiseen ja ulkoiseen laskentatoimeen. Sisäisen laskentatoimen tarkoituksena on tuottaa taloudellista tietoa organisaation sisäiseen käyttöön esimerkiksi johdon apuvälineeksi. Ulkoisella laskentatoimella tarkoitetaan organisaation ulkopuolisille sidosryhmille tuotettavaa tietoa. Ulkoiseen laskentatoimeen liittyy erityisiä lakisääteisiä vaatimuksia, jotka liittyvät kunnilla esimerkiksi tilivelvollisuuden toteutumiseen ja varojenkäytön valvontaan. Tässä tutkielmassa keskitytään erityisesti ulkoisen laskentatoimen säänneltyyn raportointivelvollisuuteen. (Ihanola & Leppänen, 2018, 12)

Kunnat soveltavat kirjanpidossaan kuntalakea sekä kirjanpitolakea ja -asetusta kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeiden mukaan. Kunnallistalouden kirjanpidossa kuntalaki on kirjanpitolakiin nähden erityisasemassa ja näiden ollessa ristiriidassa noudatetaan kirjanpidossa kuntalain säännöksiä. Kirjanpitolautakunta ohjeistaa kuntia kirjanpitolain soveltamisessa antamallaan yleisohjeilla ja lausunnoilla. Lisäksi kuntia sitoo hyvä kirjanpitolapa, joka koostuu kuntalaista, kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeista ja lausunnoista, kirjanpitolaista sekä asetuksesta, JHS:n antamista kuntien kirjanpitoa koskevista suosituksista sekä muista kirjanpitoa koskevista ohjeista ja suosituksista, kuten kirjanpitolautakunnan yrityksille antamista lausunnoista. (KILA Kuntajaosto, 2019.)

Kunnan tilinpäätöksen sisällöstä säädetään kuntalaissa. Tilinpäätös koostuu taseesta, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta, niiden liitetiedoista sekä talousarvion toteutumisvertailusta ja toimintakertomuksesta. (Kuntalaki 113.2 §.) Jos kunta muodostaa tytäryhteisöineen kuntakonsernin, on se velvollinen laatimaan myös konsernitilinpäätöksen samalta päivältä kuin kunnan tilinpäätös. Konsernitilinpäätös sisältää konsernin taseen, tuloslaskelman, rahoituslaskelman sekä niitä koskevat

liitetiedot. (Kuntalaki 114 §.) Lisäksi toimintakertomuksessa tulee antaa tarpeelliset tiedot myös kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista (Kuntalaki 115.1 §).

Kunnat toteuttavat kirjanpidollaan neljää tehtävää, erilläänpitotehtävä, talousarvion toteutumisen seurantatehtävä, tuloksenlaskentatehtävä ja hyväksikäyttötehtävä. Erilläänpitotehtävän mukaan kunnan tulee pitää tulot, menot, omaisuus ja velat erillään muiden talousyksiköiden vastaavista. Kuntaa pidetään kokonaisuutenaan talousyksikkönä riippumatta siitä, miten sen toiminta on järjestetty. Juridisesti kunnan ulkopuolella olevat yksiköt ovat erillisiä kirjanpitovelvollisia. Poikkeuksen tähän muodostaa konsernitilinpäätös, joka kuvaa koko konsernin kokonaisuutta. (Leppänen, 2001, 7-8.) Talousarvion toteutumista seurataan tilinpäätöksen yhteydessä talousarvion toteutumisvertailulla, joka esittää toiminnallisten tavoitteiden, määrärahojen ja tuloarvioiden toteutumista. Toteutumisvertailusta tulee myös selvittää, onko menot rahoitettu tulojen lisäksi talousarviossa määrättyllä tavalla. (KILA Kuntajaosto, 2019.) Kirjanpidon on tuotettava sellaista tietoa, että talousarvion toteutumista pystytään seuraamaan. Tuloksenlaskentatehtävällä ei ole kunnassa samanlaista merkitystä kuin yrityksen kirjanpidossa, vaikka kunnat laativat tilinpäätöksen pääosin samoin säännöksiin kuin yritykset. Tilinpäätös on tarkoitettu kunnan ulkoisille ja sisäisille sidosryhmille ja se antaa tietoa kunnan taloudesta. Kunnan kirjanpidolla on lisäksi hyväksikäyttötehtävä. Se toimii laajana perustietorekisterinä muitakin kuin lakisääteisten tapahtumien kirjaamista ja tilinpäätöksen laadintaa varten. (Leppänen 2001, 8-9.)

Valmisteilla olevat EPSAS -standardit tulevat olemaan julkiselle sektorille tarkoitetut suoriteperusteiset standardit. Suoriteperusteisuus on siis tämänkin tutkielman kannalta oleellinen käsite. Suomessa kunnat laativat kirjapitonsa joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta suoriteperusteisesti. Esimerkiksi verotulot kirjataan maksuperusteisesti tilinpäätöksessä verohallinnon tilitysten suoritusajankohdan mukaiseksi tilikauden verotuloksi (KILA 2018, 15). Suoriteperusteiden mukaan kirjanpidossa meno syntyy, kun tuotannon tekijä tai suorite vastaanotetaan ja tulo vastaavasti luovutettaessa. Kirjanpidon tapahtumat kirjataan niiden syntymishetkellä. (Ihantola, Leppänen 2018, 24.) Suomessa kirjanpitovelvolliset, myös kunnat, noudattavat pääosin suoriteperustetta kirjanpidossaan. Niiltä osin, kun tässä tutkielmassa puhutaan kassaperusteisesta kirjanpidosta, voidaan tarkoittaa joko maksu- tai laskuperusteisuutta.

4.3 Julkishallinnon kirjanpidon standardisointi

Julkissektorin tilinpidon harmonisointi nykyisenä hankkeena on saanut alkunsa vuoden 2011 marraskuussa Euroopan neuvoston ”Six-Pack” -säännöskokoelmasta, joka sääntelee julkisen hallinnon taloudenpitoa. Julkisen sektorin tilinpidon harmonisointi pohjautuu Euroopan unionin neuvoston direktiiville 2011/85/EU *Jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista*. Direktiivin mukaan täydellisiä ja ennakoitavia julkisen tilinpidon käytänteitä kaikilla julkisyhteisöjen alasektoreilla voidaan pitää ennakoedellytyksenä korkealaatuisten ja vertailtavien tilastojen tuottamiseksi jäsenvaltioiden kesken (Euroopan unionin neuvosto 2011/85/EU). Harmonisointia ajavat EU:n komissio, sekä tilastoja tuottava Eurostat.

EPSAS -standardien tavoitteena on luoda EU:n jäsenvaltioille yhteiset suoriteperusteiset kirjanpidon standardit. Tavoitteena on laajentaa ymmärrystä kaikkien julkisten yksiköiden taloudellisesta asemasta ja suorituskyvystä. Tarkoitus on myös tehostaa tilastoja, valvontaa, sekä riskienhallintaa, mutta myös kehittää integraatiota ja tehokkuutta markkinoilla. (Euroopan komissio, 2019.) Isoin muutos tulee olemaan valtioille, jotka noudattavat kassaperusteista (cash basis) kirjanpitoa, sillä standardien myötä tullaan siirtymään suoriteperusteiseen (accrual basis) kirjanpitoon myös julkisella sektorilla. Suurin osa EU-alueen julkisista talouksista noudattaa kirjanpidossaan jo suoriteperustetta. Tarkoitus on, että suurin osa jäsenvaltioista ottaisi käyttöön suoriteperusteisen kirjanpidon jo standardien valmisteluaikana. Suomessa myös julkisella sektorilla siirryttiin noudattamaan kirjanpitolakia ja suoriteperusteista kirjanpitoa 1990-luvun lopulla. Kunnat siirtyivät suoriteperusteiseen kirjanpitoon 1997 ja valtio 1998.

Julkishallinnon kirjanpidon harmonisointia on yritetty aikaisemminkin esimerkiksi International Federation of Accountants (IFAC) alaisen komitean Public Sector Committee (PSC) kautta, mutta harmonisointitavoite epäonnistui. Sittenkin PSC:n seuraaja International Public Sector Accounting Board (IPSASB) on luonut suoriteperusteiset IPSAS-standardit. IPSAS-standardit ovat johdettu kansainvälisistä yksityiselle sektorille suunnatuista IFRS -standardeista ja niitä on kritisoitu muun muassa siitä, etteivät ne ota julkisen sektorin erityispiirteitä tarpeeksi hyvin huomioon (Euroopan komissio, 2013). IPSAS-standardien noudattaminen on EU:ssa vapaaehtoista. Tulevaisuudessa IPSAS -standardeista johdettujen EPSAS -standardien noudattamisesta on suunniteltu tulevan pakottavaa koko EU -alueella. Standardisoinnin vastaanotto ei ole ollut pelkästään myönteistä, vaan yhteisiä pakottavia standardeja kohtaan on esiintynyt paljon kritiikkiä ja jopa vastustusta (Biondi 2017). On

myös osoitettu, että kassaperusteisesta järjestelmästä siirtyminen EPSAS-standardien mukaiseen suoriteperusteiseen kirjanpitoon on kallista ja aikaa vievää.

EPSAS-standardien valmistelusta vastaavat Euroopan komissio, sekä Eurostat. Valmistelua varten on vuonna 2015 luotu erillinen työryhmä EPSAS Working Group. Se toimii neuvonantajana ja asiantuntijana jäsenmaille EPSAS-standardien valmisteluun liittyvissä asioissa. Työryhmä koostuu pääosin julkisen sektorin standardien asettajista ja jäsenvaltioiden julkihallinnon kirjanpidosta vastuussa olevista. Lisäksi työryhmässä on tarkkailevia jäseniä Euroopan keskuspankista, Maailmanpankista, Euroopan tilintarkastustuomioistuimesta, Accountancy Europesta ja IPSAS-Boardista. Tähän mennessä työryhmän toiminta on keskittynyt puiteasetuksen kehittämiseen ja standardien ja hallinnon kehittämiseen, sekä EPSAS-standardeihin liittyvien kustannusten ja hyötyjen selvittämiseen. EPSAS-standardien valmistelu on jaettu kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa on tarkoitus lisätä taloudellista läpinäkyvyyttä lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä suoriteperusteisista standardeista tiedottamalla ja samanaikaisesti kehittää EPSAS-standardien puiteasetusta. Puiteasetus pitää sisällään hallinnon, kirjanpidon periaatteet ja standardit. Toisessa vaiheessa on tarkoitus parantaa vertailtavuutta jäsenmaiden sisällä ottamalla käyttöön yhteiset EPSAS-standardit. (Euroopan komissio 2019.) Myös valtiovarainministeriö on perustanut työryhmän EPSAS -hankkeen seuraamiseksi. EU:n julkisen sektorin yhteisten tilinpäätösstandardien (EPSAS) kansallinen valmistelu -työryhmän tehtäviin kuuluu EPSAS -hankkeen etenemisen seuraaminen, komission tiedonannon avustaminen, sekä Suomen kantojen valmistelu, sekä hankkeeseen liittyviin kyselyihin ja selvityksiin vastaaminen ja koordinoiminen. Työryhmä myös huolehtii tarvittaessa sidosryhmien kuulemisesta ja informoinnista. (VM 2019.) Tällä hetkellä standardien valmistelu on vielä kesken, eikä valmiita standardeja tai virallista puiteasetusta ole vielä julkaistu. Puiteasetuksesta on kuitenkin jo julkaistu luonnos, josta pystyy tekemään päätelmiä virallisen puiteasetuksen sisällöstä. Kuitenkin näyttäisi siltä, ettei standardeja tulla ottamaan käyttöön alkuperäisesti suunnitellussa aikataulussa.

Taulukko 1. EPSAS-standardien pohjana käytettävät IPSAS-standardit (PwC 2014, 134-135)

Standardit, jotka voidaan hyväksyä sellaisenaan tai vähäisin muutoksin	Standardit, jotka tarvitsevat muokkausta tai ohjeistusta soveltamiseen
<ul style="list-style-type: none"> • Financial statements (IPSAS 1, 2, 3, 10, 14) • Inventories (IPSAS 12) • Leases (IPSAS 13) • Assets (IPSAS 16, 17, 27, 31) • Provisions (IPSAS 19) • Impairment (IPSAS 21, 26) • Service concession arrangements (IPSAS 32) • Presentation of financial instruments (IPSAS 28) • Associates and joint ventures (IPSAS 7, 8) • Revenue from exchange transactions (IPSAS 9) • Exchange rates, borrowing costs and construction contracts (IPSAS 4, 5, 11) 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidation (IPSAS 6) • Employee benefits (IPSAS 25) • Financial instruments (IPSAS 29, 30) • Revenue from non-exchange transactions (IPSAS 23) • Disclosure financial information general government sector (IPSAS 22), related parties (IPSAS 20), segments (IPSAS 18) and budget information (IPSAS 24)

Euroopan neuvoston direktiivin 16 artiklan kolmannessa kohdassa todetaan, että komission tulisi arvioida julkisen sektorin tilinpäätösstandardien eli IPSAS -standardien asianmukaisuutta EU:n jäsenvaltioiden kannalta. Euroopan komissio teetti vuonna 2012 kyselytutkimuksen, jolla selvitettiin IPSAS -standardien soveltuvuutta julkishallinnon kirjanpidon harmonisoinnin pohjaksi. Tuloksena todettiin, etteivät IPSAS -standardit sellaisenaan sovellu jäsenvaltioiden käyttöön, mutta niitä voidaan pitää hyvänä pohjana yleisten standardien luomiselle. (Euroopan komissio, 2013.) Leasingrahoitusta käsitellään pääosin IPSAS 13 -standardissa. Euroopan komission tilaamassa selvityksessä on tehty taulukointia ja selvitystä, josta selviää mitkä standardit tulevat käyttöön sellaisenaan tai vähäisin muutoksin ja mitkä standardit tarvitsevat vielä muokkausta tai ohjeistusta soveltamiseen. Tässä tutkielmassa käsiteltävä standardi voidaan sen mukaan hyväksyä joko sellaisenaan tai vähäisin muutoksin (Taulukko 1).

5 TUTKIELMAN TULOKSIEN ESITTELY

Leasingrahoituksella tarkoitetaan vuokrasopimusta, jolla käyttöomaisuuden hankinta pitkäaikaisella vuokrasopimuksella. Leasingrahoitus ei ole vierasta pääomaa, vaan leasingjärjestelyitä käyttämällä kirjanpitovelvollisella voi olla taseen ulkopuolista omaisuutta, johon liittyy etuja ja riskejä. Leasingrahoitus jaetaan pääsääntöisesti käyttöleasingiin (*operating lease*) ja rahoitusleasingiin (*financial lease*). Rahoitusleasing tarkoittaa vuokrasopimusta, jolla vuokralle antaja siirtää myös vuokrauskoh- teeseen liittyvät riskit ja edut vuokrasopimuksella toiselle osapuolelle sopimuskauden alkaessa (Ihan- tola & Leppänen 2018, 87-88). Käyttöleasingille ei ole tarkkaa määritelmää, sillä siihen luetaan sel- laiset leasingjärjestelyt, jotka eivät täytä rahoitusleasingin kriteereitä. Kriteereihin palataan myöhem- min tässä luvussa tarkemmin. Yleisesti käyttöleasingiin kuuluvat kuitenkin sellaiset leasingjärjeste- lyt, joista aiheutuvat riskit ja hyödyt jäävät vuokranantajalle.

Myöskin kunnat käyttävät käyttöomaisuuden hankinnan rahoittamiseen leasingrahoitusta. Tutkiel- massa käsitellään leasingrahoitusta niin vuokralle antajan kuin vuokralle ottajan näkökulmasta. Käytännössä kuntien kannalta enemmän merkitystä on kuitenkin vuokralle ottajan rooli, sillä on harvinaisempaa, että kunnat toimisivat vuokralle antajan roolissa leasingrahoitusjärjestelyssä.

5.1 Jako käyttö- ja rahoitusleasingiin

Leasingrahoitusta käsitellään IPSAS 13 ja IFRS 16 -standardeissa, sekä Suomen kirjanpitolaissa. Kunnat noudattavat leasingrahoituksen käsittelyssä kirjanpitolakia (1336/1997) soveltuvin osin. Kir- janpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleisohjeessaan lausunnon, ettei kuntien tule soveltaa kir- janpitolain 5:5b §:n mukaisia IFRS-standardeista tulevaa merkitsemistapaa kirjanpidossaan (KILA 2016, 15). Kunnat noudattavat kirjanpitolakia siis vain soveltuvin osin ja siitä syystä tutkielmassa tarkastellaan kirjanpitolakia myös erillisenä osanaan, vaikka se sisältyykin kuntien hyvään kirjanpito- tapaan. Kunnat kirjaavat leasingrahoituksella hankitun hyödykkeen vuokralle ottajan kirjanpidossa vuokramenoiksi ja vuokralle antajan kirjanpidossa vuokratuloiksi, sekä taseessa hyödykkeeksi omai- suuden luonteen mukaisesti. Kirjanpitolaki sallisi kuitenkin myös IFRS-standardien mukaisen kirjaa- misen eli hyödyke voidaan lain mukaan kirjata kuin se olisi ostettu tai myyty (KPL 1336/1997, 5:5b §). Kirjanpitolautakunnan lausunnon mukaisesti tätä kirjaustapaa voidaan soveltaa myös IFRS 16 - standardin mukaiseen kirjaustapaa, jossa vuokralle ottaja ei erottele käyttöleasingia ja rahoitusleasingia toisistaan, vaan kirjaa molemmat kuin ne olisi ostettu (KILA Lausunto 2019). Tämä kirjaustapa

ei kuitenkaan aikaisemmin esitetyn kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaisesti koske kuntia, eivätkä ne saa noudattaa sitä kirjanpidossaan.

Nykyinen IFRS 16 -standardi ei enää jaottele käyttöleasingia ja rahoitusleasingia, vaan sen mukaan molemmat leasingjärjestelyt kirjataan samalla tavalla vuokralle ottajan kannalta. Vuokralle antaja erottelee edelleen rahoitusleasingsopimuksen ja käyttöleasingsopimuksen. Tähän sovelletaan samoja kriteereitä kuin IPSAS-standardissa, sekä IAS 17 -standardissa. Kuitenkin IFRS 16 -standardia edeltävä IAS 17 -standardi luokittelee kaikki leasingjärjestelyt käyttöleasingiin ja rahoitusleasingiin. Myös Suomen kirjanpitolaki määrittelee käyttöleasingin ja rahoitusleasingin eron, mutta laissa oleva määrittely on hyvin suppea verrattuna standardien määritelmiin. Kuitenkin hallituksen esityksessä kirjanpitolainsäätely (HE 89/2015) viitataan IFRS-standardien mukaiseen kirjaustapaan. Tämä lisäksi finanssivalvonnan ohje- ja määräyskokoelman rahoitussektorin kirjanpitoa, tilinpäätöstä ja toimintakertomusta koskevista määräyksistä mukaan kirjanpidossa noudatetaan IFRS 16 – Vuokrasopimukset standardia. (FIVA 2016). Näin ollen käyttö ja rahoitusleasingin määritelmänä voidaan käyttää standardin mukaista määritelmää. Rahoitusleasingin ja käyttöleasingin käsitteellisen määrittelyn apuna on käytetty kahden edellisen lisäksi myös IPSAS 13 -standardia, joka sisältää määritelmät leasingjärjestelyiden eroista. Edellä olevat säännökset eivät ole ristiriidassa keskenään, vaan kaikki määrittelevät rahoitusleasingin sellaiseksi sopimukseksi, jolla vuokralle antaja siirtää vuokrauskohteeseen liittyvät oleelliset hyödyt ja riskit vuokralle ottajalle. Käyttöleasingia ovat vastaavasti sellaiset sopimukset, joilla hyödyt ja riskit eivät siirry vuokralle ottajalle. (KPL 1336/1997 5:5b §, IPSAS 13.12, IAS 17.8, IFRS 16.61-66.)

Määrittelyyn liittyy kuitenkin muitakin ehtoja, joiden täyttyessä voidaan leasingjärjestely luokitella rahoitusleasingiksi. Rahoitusleasingiksi luetaan sellaiset sopimukset, joiden päätteeksi hyödykkeen omistusoikeus siirtyy vuokralle ottajalle tai vaihtoehtoisesti vuokralle ottajalla on mahdollisuus ostaa hyödyke itselleen käypää arvoa alemmalla hinnalla. Myös tilanteessa, jossa voidaan pitää suhteellisen varmana, että hyödyke tullaan lunastamaan sopimuksen päättyessä, on kyse rahoitusleasingista. Jos leasing on suuri osa hyödykkeen taloudellista elinkaarta, voidaan myös silloin puhua rahoitusleasingista. Lisäksi vuokranmaksun tulisi olla vähintään hyödykkeen käypää arvoa vastaava. Rahoitusleasingista on kyse myös silloin kun vuokrattu hyödyke on luonteeltaan sellainen, että vain vuokraaja voi käyttää sitä ilman suuria muutoksia, eikä sitä ole helppoa korvata toisella hyödykkeellä. (IPSAS 13.15, IAS 17.10.) Rahoitusleasingina voidaan myös pitää myös leasingsopimusta, jos vuokraajan aiheuttamista sopimusrikkomuksista aiheutuneet tappiot voidaan lukea vuokraajan aiheuttamiksi, jäännösarvon käyvän arvon muutoksista johtuvat voitot ja tappiot aiheutuvat vuokraajalle tai jos

vuokraajalla on sopimuksen päätyttyä mahdollisuus jatkaa vuokrasopimusta markkinahintaa alemmalla hinnalla. (IPSAS 13.16, IAS 17.11.) Edellä luetellut rahoitusleasingin tunnusmerkit eivät kuitenkaan ole ehdottomia. Jos on selvää leasingin muista ominaisuuksista, ettei se siirrä sopimuksesta aiheutuvia riskejä ja hyötyjä vuokralle ottajalle ei kyseessä ole rahoitusleasing, vaikka joku edellä mainituista tunnusmerkeistä täytyisikin. (IPSAS 13.17, IAS 17.12.) Leasingjärjestelyn luokittelu rahoitusleasingiin ja käyttöleasingiin vaatii siis kokonaisvaltaista tulkintaa jo leasing sopimusta tehdessä.

Rahoitusleasingiin ja käyttöleasingiin sisältyviin määritelmiin liittyy myös poikkeuksia. Rahoitusleasingin ja käyttöleasingin yhdistelmät ovat mahdollisia ja esimerkiksi tilanteessa, jossa leasingilla on hankittu sekä kiinteistö, että kiinteistöllä sijaitseva rakennus tulee leasing sopimuksen luonne kiinteistön osalta harkita tarkkaan, sillä kyseessä on pysyväisluonteinen hyödyke, josta ei tehdä poistoja. Tällöin samaan sopimukseen sisältyvät hyödykkeet voivat olla leasing sopimuksen luoteen osalta erilaisessa asemassa. (IPSAS 13.20A-13.) Vuokralle ottajan on myös mahdollista pitää käyttöleasingilla hankittua kiinteistöä sijoituskiinteistönä, jolloin sitä käsitellään kirjanpidossa rahoitusleasingin tavoin (IPSAS 13.24). Elinkaarimallia, sekä Private Public Partnership -järjestelyitä koskevien vuokrasopimusten ei katsota kuuluvan IPSAS 13 -standardin alle vaan niistä säädetään IPSAS 32-standardissa (IPSAS 13.25-27).

Vuonna 2016 julkaistun IFRS 16 Vuokrasopimukset -standardin myötä luokittelut rahoitusleasingiin ja muihin vuokrasopimuksiin vuokralle ottajien kirjanpidossa on IFRS-raportoinnin osalta poistunut. Standardi on astunut voimaan vuoden 2019 alussa. Uuden standardin mukaan kaikki vuokralle ottajan vuokrasopimukset käsitellään kuten ne olisi myyty tai ostettu. Vuokralle antaja jaottelee edelleen leasing sopimuksensa käyttöleasingiin ja rahoitusleasingiin. Muutoksen taustalla on vuokrasopimusten luokittelun haastavuus ja mahdollisuus tarkoituksenhakuisiin järjestelyihin. Aikaisempaan IAS 17 -standardiin on kohdistettu myös kritiikkiä siitä, että omaisuuserät ja velvoitteet jäävät vuokralle ottajan taseen ulkopuolelle. (Halonen ym. 2017, 373.) Myös IPSAS-standardin osalta on esitetty samansuuntaista kritiikkiä käyttöleasing ja rahoitusleasing jakoon liittyen. IASB onkin suosittanut standardien uudelleen arviointiin, mutta toistaiseksi IPSAS 13-standardiin ei olla tehty muutoksia tältä osin. (Müller-Marqués 2012, 113.)

5.2 Tulkinta EPSAS-standardien vaikutuksesta leasingjärjestelyiden kirjanpitoon

EPSAS-standardin teoreettisen viitekehyksen mukaan, niiden valmistelussa tullaan soveltamaan, sekä historialliseen hankintahintaan, että käypään arvoon arvostavaa arvostusmenetelmää. Selvityksen mukaan vain yhden arvostusmenetelmän soveltaminen vähentäisi joustavuutta ja näin ollen saattaisi heikentää taloudellisen raportoinnin tavoitteiden saavuttamista. Historialliseen hankintahintaan arvostaminen nähdään tilivelvollisuuden kannalta soveltuvimpana arvostusmenetelmänä käyttöomaisuuden kannalta, kun taas sijoitusomaisuuden kannalta käypään arvoon arvostaminen nähdään perusteltuna. Näin ollen ei ole mahdollista valita yhtä arvostusmenetelmää standardien pohjaksi. (Müller-Marqués Berger & Heiling, 2019.)

Leasingrahoitusta käsitellään IPSAS 13-standardissa. Ensimmäisien selvitysten mukaan kyseisen standardin piti tulla EPSAS-standardin pohjaksi joko sellaisenaan tai vähäisin muutoksin (Euroopan komissio, 2013). Selvityksen yhteydessä standardista todetaan, ettei se koske ei-uusiutuvien resursien tutkimista (*exploring non-renewable resources*), lisenssisopimuksia koskien älyllistä pääomaa ja tekijänoikeuksia (*licencing agreements for intellectual property and copyrights*), sijoituskiinteistöjä (*investment property*), joita käsitellään IPSAS 16 -standardissa eikä joitakin leasingjärjestelyitä liittyen biologisiin varoihin (*biological assets*), jotka kuuluvat IPSAS 27-standardin alle. (Euroopan komissio 2012, 21.) IPSASB:n ehdotuksen mukaan vuokralle antajan osalta standardi tultaisiin laatimaan IPSAS-standardien pohjalta. Kuitenkin EPSAS-standardin pohjana tultaisiin mahdollisesti käyttämään myös IFRS 16-standardia ainakin vuokralle ottajan kirjanpidossa. Vuokralle ottajan kirjanpidon on alustavasti päätetty perustuvan niin sanottuun käyttöoikeuteen (*right-of-use*), joka on IFRS 16-standardin mukainen. IFRS 16-standardin mukaan vuokralle ottaja kirjaisi sopimuksen alkamisajankohtana käyttöoikeusomaisuuserän, sekä vuokrasopimusvelan (IFRS 16.22). Vuokralle antajan osalta standardin sisällölle annetaan kaksi vaihtoehtoa, joko ehdotuksen mukainen IPSAS 13-standardin mukainen kirjaustapa tai lähempänä IFRS 16-standardia oleva kirjaustapa. Valmisteluai-neiston perusteella suurimman osan sanotaan kannattavan IFRS 16-standardin mukaista kirjaustapaa. (IPSASB 2019, 10-12.)

Merkittävin muutos EPSAS-standardien sisällössä verrattuna kuntien tämän hetkiseen kirjaustapaan on, että standardien tullessa käyttöön kuntien tulee kirjata rahoitusleasingsopimuksensa kansainvälisten standardien mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa kunnille, sitä että ne kirjaavat leasingvuokratun käyttöomaisuutensa taseeseen omaisuudeksi ja vastuiksi. Tällä hetkellä kunnat eivät kirjanpitolautakunnan yleisohjeen mukaisesti saa noudattaa tätä kirjanpitotapaa, vaikka Suomen

kirjanpitolaki sen salliikin. (KILA 2016, 15). Käyttöleasingin osalta kirjaustapaan ei ole ennakoitavissa merkittäviä muutoksia. Seuraavassa kappaleessa standardin sisältöä ja vaikutuksia kirjanpitoon on esitelty tarkemmin.

5.3 Leasingjärjestelyiden kirjanpito kansainvälisessä viitekehyksessä

Leasingjärjestelyiden kirjanpitoon vaikuttavat monet säännökset ja standardit. Seuraavan kappaleen tarkoituksena onkin luoda yleiskuva siitä, miten leasingjärjestelyiden kirjanpitoa säännellään Suomessa. Erityisesti kunnan kirjanpidon näkökulmasta merkittäviä ovat kunnan hyvä kirjanpitolaki, sekä IPSAS- ja EPSAS-standardit. Tarkastelun on tarkoitus olla yleiskuva Suomen kirjanpitovelvollisia koskevasta sääntelystä, joten siihen on otettu mukaan myös IFRS 16-standardi, sekä Suomen kirjanpitolain mukainen tapa. Suomen kunnat soveltavat kirjanpitolakia vain soveltuvien osien ja siksi se on otettu tarkasteluun erillisenä kohtana. Tässä kappaleessa olevien säännösten sisältöä ja tulokinnassa käytettyä lähdeaineistoa on avattu tarkemmin kappaleessa 2.2 *Tutkielman aineisto ja analyysin eteneminen*. Vertailu on jäsentelyn vuoksi jaettu koskemaan yhtä tilinpäätöksen osaa kerrallaan ja vuokralle ottajan sekä antajan noudattama tapa on eroteltu selvyyden vuoksi. Kappaleessa käsitellään ensin leasingjärjestelyitä vuokralle antajan kirjanpidon näkökulmasta ja sen jälkeen vuokralle ottajan näkökulmasta. Tuloksista on luotu seuraavat kaksi taulukointia:

1. *Leasingjärjestelyiden käsittely vuokralle ottajan kirjanpidossa*
2. *Leasingjärjestelyiden käsittely vuokralle antajan kirjanpidossa*

Yhtäläisyyksiä selventämään taulukoinnissa on värikoodattu toisiaan lähellä olevat kirjaustavat. Punaisella on kirjattu normistot, jotka eivät salli leasingjärjestelyiden kirjaamista taseeseen ja punaisella mallit, jotka sallivat. Näiden välimuoto taulukoinnissa kuvataan keltaisella värillä. Taulukointia tarkastellessa tulee kuitenkin huomata, että vaikka säännökset olisi värikoodattu saman värin alle saatavat ne sisältää toisistaan poikkeavia yksityiskohtia, joita pyritään erittelemään tekstissä tarkemmin. Taulukointi on siis vain suuntaa antava ja sen tarkoituksena on ensisijaisesti antaa yleiskuva standardien ja säännösten sisällöstä. Kappaleessa ei myöskään pureuduta tarkemmin yksittäisiin kirjauksiin vaan tarkoituksena on antaa yleiskuva säännösten vaikutuksista.

5.3.2 Käsittely vuokralle ottajan kirjanpidossa

Käyttöleasingia ei pääsääntöisesti käsitellä vuokralle ottajan taseessa lainkaan (*Taulukko 3*). Vuokralle ottajan tulee eritellä tilinpäätöksessään käyttöleasingin ja edelleenvuokrauksen vähimmäisvuokrien kokonaismäärä määritellyiltä ajanjaksoilta, kuluksi kirjatut leasingvuokrat sekä edelleenvuokramaksut siten, että vähimmäisvuokrat, muuttuvat vuokrat ja edelleenvuokramaksut esitetään erillään. Lisäksi vuokralle ottajan tulee antaa yleinen kuvaus vuokrausjärjestelyistään. (IPSAS 13.42-44.) IFRS 16-standardi luo kuitenkin poikkeuksen, sillä sen mukaan käyttöleasingia käsitellään samalla tavoin kuin rahoitusleasingisopimusta vuokralle ottajan kirjanpidossa. Standardin mukaan sekä käyttöleasing- että rahoitusleasingisopimuksista taseeseen kirjataan käyttöoikeusomaisuuserä, sekä vuokrasopimusvelka (IFRS 16.22). Vuokralle ottaja arvostaa IFRS-standardin mukaista kirjaustapaa noudattaessaan käyttöoikeusomaisuuserän hankintamenuon. Vuokrasopimusvelka arvostetaan niiden vuokrien nykyarvoon, joita ei kyseisenä päivänä ole maksettu. (IFRS 16.23-28.)

IPSAS 13-standardin mukaan vuokralle ottaja kirjaa rahoitusleasingin taseeseensa varoiksi ja veloiksi, joko hyödykkeen käypään arvoon tai vähimmäisvuokrien nykyarvoon alemman arvon periaatteella. Mahdolliset vuokrauksesta aiheutuvat välittömät menot lisätään tähän summaan ja jaksotetaan sopimuskaudelle. Lisäksi vuokralle ottajan tulisi taseessaan erotella leasingvarallisuuden nettomäärät tilinpäätöspäivänä. Jäljellä olevat leasingisopimuksen vähimmäisvuokrat tulee tilinpäätöksessä täsmäyttää niiden nykyarvoon ja esittää molempien arvot määräytyiltä ajanjaksoilta. Rahoitusleasingisopimuksella hankitusta hyödykkeestä tehdään vuosittaiset poistot, jonka lisäksi vuokralle ottajalle tulee vuokrauksesta syntyneitä rahoituskuluja, jotka ovat tuloslaskelmassa tulosta rasittavia kuluja. Lisäksi muuttuvat vuokrat kirjataan sen tilikauden kuluksi, jonka aikana ne toteutuvat, sekä arvio edelleenvuokrauksesta aiheutuvista maksuista (IPSAS 13.28-40.) Käyttöleasingista aiheutuvat vuokrakulut kirjataan tuloslaskelmaan saman suuruusina kuluina leasingisopimuksen voimassaoloaikana. Tämä koskee myös edelleenvuokraussopimuksia. Vuokralle ottajan tulee myös esittää vähimmäisleasingmaksu, muuttuvat vuokrat ja edelleenvuokramaksut erillisinä erinä. Vuokralle ottajan tulee lisäksi tilinpäätöksessä vähimmäisleasingmaksut määräytyiltä ajanjaksoilta, sekä mahdolliset tulevaisuudessa arvioidut tulot edelleenvuokrausjärjestelyistä. (IPSAS 13.42-44.)

IFRS 16 -standardi kirjaa sekä rahoitusleasingin, että käyttöleasingin samalla tavoin, tämä on myös merkittävin ero IPSAS 13-standardin ja IFRS 16-standardin välillä. Myös rahoitusleasingin kirjaaminen poikkeaa standardien välillä. IFRS 16-standardi kirjaa hankintamenuon arvostetun käyttöoikeusomaisuuserän, sekä nykyarvoon arvostetun vuokrasopimusvelan. IPSAS 13-standardi kirjaa erät

alemman arvon periaatteella joko käypään arvoon tai vähimmäisvuokrien nykyarvoon alemman arvon periaatteella. Lisäksi IFRS 7 -standardin mukaan tulee IFRS-standardien mukaisessa tilinpäätöksessä esittää myös vuokrasopimusvelkojen maturiteettijakauma (Halonen ym. 2017, 415-416).

Taulukko 2. Leasingvuokrauksen käsittely vuokralle ottajan kirjanpidossa

	Kunnan hyvä kirjanpitotapa	Suomen kirjanpilolaki	EPSAS – standardit	IPSAS 13 – standardi	IFRS 16 – standardi
Käyttöleasingin käsittely vuokralle ottajan kirjanpidossa	Ei käsitellä vuokralle ottajan taseessa. Aiheutuneet menot kirjataan sopimusaikana saman suuruisina vuokratuina.	Voidaan kirjata kuluina tai siten kuin sopimuksen kohde olisi ostettu, jolloin tuloslaskelmaan kirjataan vuosittaiset poistot, sekä leasingista aiheutuneita rahoituskuluja sekä taseeseen omaisuudeksi ja aiheutuneet vastuut velvoitteiksi.	Hyödyke kirjataan taseeseen omaisuudeksi ja siitä aiheutuvat velvoitteet vastuiksi. Vuokratusta hyödykkeestä tulee tehdä vuosittaiset poistot. Hyödykkeestä kirjataan tuloslaskelmaan vuosittaisia poistoja, sekä rahoituskuluja.	Ei käsitellä vuokralle ottajan taseessa. Aiheutuneet menot kirjataan sopimusaikana saman suuruisina vuokratuina.	Hyödyke kirjataan taseeseen omaisuudeksi ja siitä aiheutuvat velvoitteet vastuiksi. Vuokratusta hyödykkeestä tulee tehdä vuosittaiset poistot. Hyödykkeestä kirjataan tuloslaskelmaan vuosittaisia poistoja, sekä rahoituskuluja.
Rahoitusleasingin käsittely vuokralle ottajan kirjanpidossa	Ei käsitellä vuokralle ottajan taseessa. Aiheutuneet menot kirjataan sopimusaikana saman suuruisina vuokratuina.	Voidaan kirjata kuluina tai siten kuin sopimuksen kohde olisi ostettu, jolloin tuloslaskelmaan kirjataan vuosittaiset poistot, sekä leasingista aiheutuneita rahoituskuluja sekä taseeseen omaisuudeksi ja aiheutuneet vastuut velvoitteiksi.	Hyödyke kirjataan taseeseen omaisuudeksi ja siitä aiheutuvat velvoitteet vastuiksi. Vuokratusta hyödykkeestä tulee tehdä vuosittaiset poistot. Hyödykkeestä kirjataan tuloslaskelmaan vuosittaisia poistoja, sekä rahoituskuluja.	Hyödyke kirjataan taseeseen omaisuudeksi ja siitä aiheutuvat velvoitteet vastuiksi. Vuokratusta hyödykkeestä tulee tehdä vuosittaiset poistot. Hyödykkeestä kirjataan tuloslaskelmaan vuosittaisia poistoja, sekä rahoituskuluja.	Hyödyke kirjataan taseeseen omaisuudeksi ja siitä aiheutuvat velvoitteet vastuiksi. Vuokratusta hyödykkeestä tulee tehdä vuosittaiset poistot. Hyödykkeestä kirjataan tuloslaskelmaan vuosittaisia poistoja, sekä rahoituskuluja.

Kirjanpilolain 5:5b § sallii rahoitusleasingin kirjaamisen, kuten vuokralle otettu hyödyke olisi ostettu (KPL 1336/1997). Kirjanpilolautakunnan antaman lausunnon mukaan kirjanpilolain 5:5b § saa kuitenkin soveltaa myös käyttöleasingin kirjaamiseen, eli myös käyttöleasingin saa kirjata IFRS-standardin mukaisesti, vaikka lainkohdassa puhutaankin vain rahoitusleasingsopimuksesta (KILA Lausunto 2018). Kuntien hyvän kirjanpitotavan mukaan kunnat eivät saa noudattaa kirjanpilolain IFRS-standardien mukaista kirjaustapaa. Kirjanpilolautakunnan kuntajaosto on yleisohjeessaan ohjeistanut kuntia kirjanpilolain 5:5b § soveltamisessa (KILA Kuntajaosto 2016, 15). Kunnat kirjaavat

sekä käyttö-, että rahoitusleasingin tilikauden tuottoina ja kuluina. Leasingvastuut ilmoitetaan kuitenkin tilinpäätöksen liitetiedoissa. Leasingvuokrasopimuksista on esitettävä seuraavalla tilikaudella maksettava osuus, sekä vuokrasopimusten yhteissumma, jos se on merkittävä. Leasingvuokrasopimuksia ei siis yleisohjeen mukaan tarvitse eritellä liitetiedoissa. (KILA Kuntajaosto 2019, 32.)

Jos valmisteilla oleva EPSAS-standardi päätettäisiin tuoda käyttöön siinä muodossa, jossa se tämän hetken valmisteluprosessin perusteella on toisi se merkittäviä muutoksia leasingjärjestelyiden kirjanpitoon nimenomaan vuokralle ottajan kirjanpidon kannalta. Tämä on merkittävää Suomen kunnille, sillä kunnille on yleisempää rahoittaa käyttöomaisuuden hankkimista leasingjärjestelyin, kuin itse vuokrata leasing sopimuksella omaisuutta eteenpäin.

5.3.1 Käsittely vuokralle antajan kirjanpidossa

Käyttöleasingia käsitellään pääosin samalla tavoin kaikkien vertailtavien säännösten osalta (*Taulukko 2*). Käyttöleasing kirjataan hyödykkeen luonteen mukaisesti ja siitä tehdään vuosittaiset poistot kuten muista saman luonteisista hyödykkeistä. Lisäksi IPSAS 13-standardin mukaan vuokralle antajan tulee raportoida muista sopimuksista aiheutuneet jäljellä olevat leasingvuokramaksut sekä raportointikaudelta, että kolmelta muulta ajanjaksolta, kirjata tuloslaskelmaan vuokrasopimuksesta aiheutuneet tuloutetut muuttuneet vuokrat, sekä antaa tilinpäätöksessä yleiskuvaus vuokralle antajan leasingvuokrausjärjestelyistä. (IPSAS 13.62-69.) Myös IFRS 16-standardin mukaan vuokralle antaja luokittelee vuokrasopimuksensa käyttöleasing sopimuksiin, sekä rahoitusleasing sopimuksiin.

Rahoitusleasingin osalta IPSAS 13-standardi, sekä IFRS 16-standardi noudattavat samanlaista ohjeistusta. Rahoitusleasing sopimusta ei tule kirjata taseeseen omaisuudeksi. IPSAS 13-standardin mukaan taseeseen kirjataan leasingmaksuista aiheutuvat saatavat summalla, joka vastaa vuokralle annetun hyödykkeen hankintahintaa. Rahoitusleasing sopimukseen liittyvät välittömät kustannukset, kuten välityspalkkiot lisätään alkuperäiseen leasing saamisen määrään. Leasing sopimuksesta aiheutuvat tuotot tulisi jaksottaa saman suuruisina leasing sopimuksen voimassaoloajalle. (IPSAS 13.48-51.) Tilinpäätöksessä vuokralle antajan tulee rahoitusleasing sopimuksesta raportoida vuokrasopimukseen sijoitetun bruttosumman määrän ja saatavien vähimmäisvuokrien nykyarvon erotus raportointikaudelta, sekä kolmelta muulta ajanjaksolta. Lisäksi vuokranantajan tulee antaa tiedot kertymättömästä rahoitustuotosta, vuokralle antajan hyväksi tulevista takaamattomista jäännösarvoista, saamatta

olevista vähimmäisvuokrasaamisista, kaudelta tuloutetuista muuttuvista vuokrista, sekä yleinen kuvaus vuokralle antajan vuokrausjärjestelyistä. (IPSAS 13.60.)

IFRS 16-standardin mukainen kirjaustapa muistuttaa rahoitusleasingin osalta pitkälti IPSAS 13-standardin mukaista tapaa (*Taulukko 2*). Rahoitusleasingilla vuokratut hyödykkeet kirjataan kuitenkin taseeseen vastaamaan vuokralle antajan nettosijoitusta vuokrasopimukseen. Nettosijoitus määritellään kiinteiden maksujen, muuttuvien vuokrien, vuokralle antajalle annetun jäännösarvotakuun, mahdollisen osto-option toteutushinnan, sekä vuokrasopimuksen päättämisestä aiheutuvien sanktioiden perusteella. Kuitenkin jos vuokralle antaja luokitellaan valmistajaksi tai jälleenmyyjäksi, kirjataan rahoitusleasingsopimuksesta myyntituotot, myytyä suoritetta vastaavat kulut, sekä myyntivoitot- tai tappiot. Vuokralle antajan tulee kirjata rahoituskulut tuloslaskelmaan sellaisella summalla, että se tuottaa nettisijoitukselle jokaiselta kaudelta saman suuruisen tuottoasteen. (IFRS 16.67-80.) Kirjanpitolain mukaan rahoitusleasingin saa kirjata samaan tapaan kuin käyttöleasingin tai noudattaa IFRS-standardin edellä esiteltyä mallia. Kunnan hyvä kirjanpitotapa ei salli minkään leasingvuokratun hyödykkeen kirjaamista kuten hyödyke olisi myyty (KILA Kuntajaosto 2016, 15). Leasingjärjestelyillä vuokralle annettu hyödyke kirjataan normaalisti vuokralle antajan taseeseen omaisuudeksi ja siitä tehdään vuosittaiset poistot. Käytännössä kunnan toimiminen vuokralle antajana leasingjärjestelyssä on harvinaista.

Käyttöleasingista aiheutuneet tulot kirjataan saman suuruisina tuloina leasingsopimuksen voimassaoloaikana. Vuokrauksesta aiheutuvat välittömät kulut jaksotetaan leasingsopimuksen voimassaoloajalle samoin perustein kuin aiheutuneet tulot. Vuokratusta hyödykkeestä tehdään poistot kuten kaikista muistakin saman luonteisista hyödykkeistä. Poistot rasittavat tilikauden tulosta. Vuokralle antajan tulee esittää tilinpäätöksessään tulevien ei peruutettavissa olevien vuokrien määrä määritellyiltä ajanjaksoilta. Lisäksi tuloslaskelmassa tulee esittää muuttuvien vuokrien määrä tilikaudella, sekä tilinpäätöksessä antaa yleinen kuvaus vuokralle antajan leasingjärjestelyistä. IFRS 16 -standardin mukaan myöskään valmistajana tai jälleenmyyjänä toimiva vuokralle antaja ei saa kirjata myyntivoittoa käyttöleasingsopimuksesta, sillä se ei ole verrattavissa myyntiin. (IPSAS 13.62-69, IFRS 16.81-88.)

Kirjanpitolain 5:5b § salli rahoitusleasingin kirjaamisen, kuten vuokralle otettu hyödyke olisi myyty (KPL 1336/1997). Kirjanpitolautakunnan antaman lausunnon mukaan kirjanpitolain 5:5b § saa kuitenkin soveltaa myös käyttöleasingin kirjaamiseen, eli myös käyttöleasingin saa kirjata IFRS-standardin mukaisesti, vaikka lainkohdassa puhutaankin vain rahoitusleasingsopimuksesta (KILA Lausunto 2018).

Taulukko 3. Leasingjärjestelyiden käsittely vuokralle antajan kirjapidossa.

	Kunnan hyvä kirjanpito tapa	Suomen kirjanpitolaki	EPSAS-standardit	IPSAS 13 – standardi	IFRS 16 – standardi
Käyttöleasingin käsittely vuokralle ottajan kirjanpidossa	Käsitellään omaisuutena luonteensa mukaisesti ja hyödykkeestä tehdään vuosittaiset poistot. Aiheutuneet menot kirjataan vuokrakuluina ja tulot vuokratuottoina tuloslaskelmassa.	Voidaan kirjata samalla tavalla kuin käyttöleasingvuokrauksen osalta tai siten kuin sopimuksen kohde olisi myyty.	Käsitellään omaisuutena luonteensa mukaisesti ja hyödykkeestä tehdään vuosittaiset poistot. Aiheutuneet menot kirjataan vuokrakuluina ja tulot vuokratuottoina tuloslaskelmassa.	Käsitellään omaisuutena luonteensa mukaisesti ja hyödykkeestä tehdään vuosittaiset poistot. Aiheutuneet menot kirjataan vuokrakuluina ja tulot vuokratuottoina tuloslaskelmassa.	Käsitellään omaisuutena luonteensa mukaisesti ja hyödykkeestä tehdään vuosittaiset poistot. Aiheutuneet menot kirjataan vuokrakuluina ja tulot vuokratuottoina tuloslaskelmassa.
Rahoitusleasingin käsittely vuokralle ottajan kirjanpidossa	Käsitellään omaisuutena luonteensa mukaisesti. Vuosittaiset poistot tehdään kuten muista saman luonteisista hyödykkeistä. Aiheutuneet menot kirjataan vuokrakuluina ja tulot vuokratuottoina tuloslaskelmassa.	Voidaan kirjata samalla tavalla kuin leasingvuokrauksen osalta tai siten kuin sopimuksen kohde olisi myyty.	Ei tule kirjata taseeseen omaisuudeksi. Vuokranmaksusta aiheutuvat saatavat kirjataan taseeseen. Tuloslaskelmassa esitetään vuokrauksesta aiheutuvat tulot ja menot, sekä mahdolliset myyntivoitot tilikaudelta.	Ei tule kirjata taseeseen omaisuudeksi. Vuokranmaksusta aiheutuvat saatavat kirjataan taseeseen. Tuloslaskelmassa esitetään vuokrauksesta aiheutuvat tulot ja menot, sekä mahdolliset myyntivoitot tilikaudelta.	Ei tule kirjata taseeseen omaisuudeksi. Vuokranmaksusta aiheutuvat saatavat kirjataan taseeseen. Tuloslaskelmassa esitetään vuokrauksesta aiheutuvat tulot ja menot, sekä mahdolliset myyntivoitot tilikaudelta.

IFRS 16-standardin mukaan rahoitusleasingista vuokralle antaja esittää leasingvuokrauksesta aiheutuvat tulonsa ja menonsa samoin perustein kuin käyttöleasingista. Kun kyseessä on rahoitusleasing ja jos hyödyke kirjataan taseessa kuten se olisi myyty ei vuokralle antaja tee vuokratusta hyödykkeestä vuosittaisia poistoja. Näin ollen vuosittaiset poistot eivät rasita tuloslaskelman tulosta. Lisäksi vuokralle antajan tulee tilinpäätöksessä esittää rahoitusleasingsopimuksista aiheutuvat myyntivoitot sekä -tappiot tilikaudelta. Vuokralle antajan tulee siis tehdä selvitys kaikista rahoitusleasingsopimuksen nettosijoituksen kirjanpitoarvoon vaikuttavista merkittävistä tekijöistä. (Halonen 2017, 416-417.) Toistaiseksi on epäselvää, tullaanko valmisteilla oleva EPSAS-standardi valmistelemaan IPSAS 13-standardin vai IFRS 16-standardin pohjalta (IPSASB 2019, 10-12).

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman tutkimusongelma rakentuu kahdesta osasta. Tutkimuksella haluttiin selvittää, millaisia vaatimuksia valmisteilla olevat EPAS-standardit näyttäisivät asettavan leasingrahoituksen kirjanpidolle suomalaisissa kunnissa tulevaisuudessa, sekä eroaako leasingvastuita koskeva sääntely tulevien EPSAS-standardien ja olemassa olevan sääntelyn välillä. Tutkimusongelmaan vastattiin oikeusvertailevalla ja lainopillisella tutkimusmenetelmällä. Tutkielman säädösten sisällöstä ja vaikutuksesta käytännön kirjanpitoon tehtiin systemaattista tulkintaa. Näitä tulkintoja vertailtiin toisiinsa oikeusvertailevalla tutkimusotteella.

Jos EPSAS-standardit otettaisiin käyttöön siinä muodossa, jossa ne tämän hetken valmisteluvaiheessa ovat tulisi niillä olemaan merkittäviä muutoksia leasingjärjestelyiden käsittelyyn kunnan kirjanpidossa. Tutkielman tulkinnan mukaan valmisteilla olevat EPSAS-standardit tullaan johtamaan IPSAS 13- ja IFRS 16-standardeista. Se kuinka paljon ja mihin osiin standardeja sovelletaan ei ole vielä valmisteluaineiston perusteella täysin selvää. Leasingjärjestelyiden kirjanpito on toistaiseksi nostettu vielä kehitysvaiheessa olevien standardien listalle. Leasingvuokravastuiden esittäminen on tähänkin asti ollut pakollista tilinpäätöksen liitetiedoissa ja kirjanpitovelvollisen on tullut esittää jäljellä olevien leasingvastuiden kokonaismäärä. Jos standardit tulisivat käyttöön tutkielman tulkinnan mukaisessa muodossa tulisi mahdollisesti myös suomalaisissa kunnissa tulevaisuudessa erotella käyttöleasing, sekä rahoitusleasing toisistaan. Merkittävimmän muutokset tulisivat juuri vuokralle ottajan kirjaustapaan, joka on kunnan kannalta merkittävämmässä roolissa kuin vuokralle antajan rooli. Käytännössä on harvinaisempaa, että kunta toimii leasingjärjestelyssä vuokralle antajana.

Todennäköisesti vuokralle ottajan kirjanpidossa tultaisiin noudattamaan tulevaisuudessa IFRS 16-standardin mukaista käyttöoikeusomaisuusmallia. Tällöin vuokralle ottaja siis kirjaisi taseeseensa hankintahintaan arvostetun käyttöoikeusomaisuuserän, sekä vuokrien nykyarvoon arvostetun vuokrasopimusvelan. Jos IFRS 16-standardin mukaista mallia päädytään noudattamaan vuokralle antajan kirjanpidossa kokonaisuudessaan vuokralle ottaja ei erottelisi rahoitusleasingia ja käyttöleasingia toisistaan. Myös vuokralle antajan kirjanpitoon on odotettavissa merkittäviä muutoksia. Tämän hetkinen ehdotus on, että vuokralle antaja kirjaisi leasingjärjestelyt IPSAS 13-standardin mukaisesti. Kuitenkin myös IFRS 16-standardin mukainen tapa on saanut paljon kannatusta. Joka tapauksessa vuokralle antaja erottelee rahoitusleasingin ja käyttöleasingin toisistaan ja rahoitusleasing kirjataan vuokralle antajan taseessa kuin hyödyke olisi myyty. (IPSASB 2019, 10-12.)

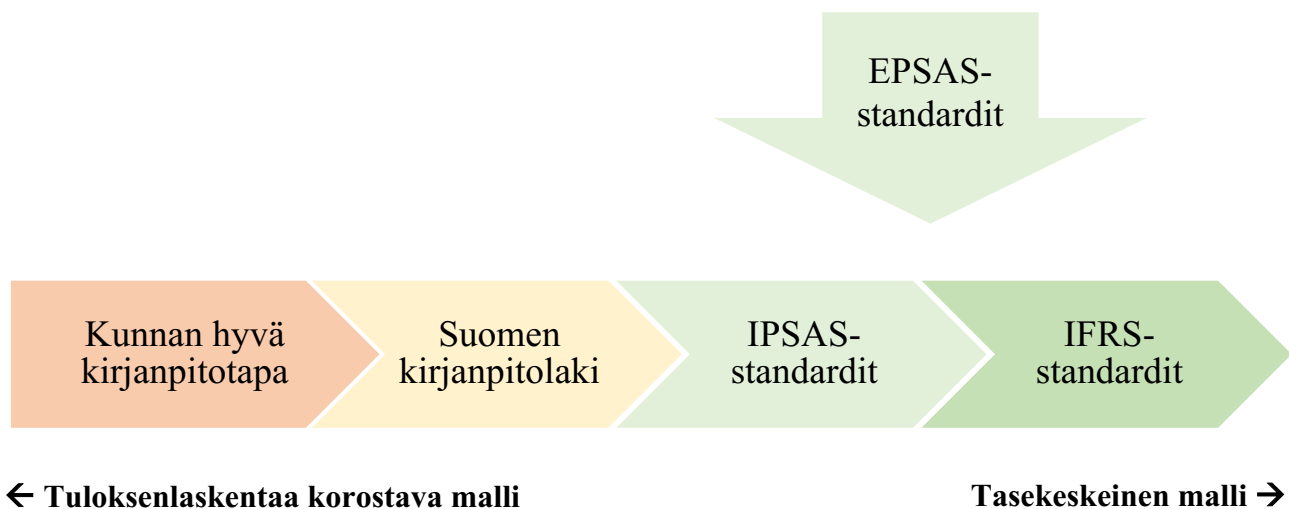
Muutoksen myötä myös leasingrahoituksella hankittu hyödyke tulisi siis näkymään kunnan taseessa, eikä vasta tilinpäätöksen liitetiedoissa. Toistaiseksi on vielä epäselvää vaikuttaako leasingjärjestelyiden jako rahoitusleasingiin ja käyttöleasingiin vuokralle ottajan kirjanpitoon. Tämä on yksi tutkielman merkittävimmistä johtopäätöksistä. Myöskin kunnan rahoitusleasingilla eteenpäin vuokraamat hyödykkeet poistuisivat kunnan taseesta. Käyttöleasingin kirjaamiseen ei ole odotettavia merkittäviä muutoksia vuokralle antajan kirjanpidossa. Uusi kirjaustapa kasvattaisi taseen loppusummaa niillä kunnilla, joilla leasingrahoitusta on käytetty omaisuuden rahoitusmuotona. Se myös antaa tilinpäätöslaskelmissä kokonaisvaltaisemman kuvan kunnan käyttämisestä rahoitusmuodoista, sekä kunnan käyttöomaisuudesta.

Koska EPSAS-standardit eivät tämän tutkielman valmistuessa olleet vielä täysin valmiit, joten tulkinta standardien sisällöstä nojaa valmistelun pohjana käytettävään IPSAS-standardiin, IFRS-standardiin ja EPSAS-standardien valmisteluaineistoon. Tutkielman johtopäätökset eivät siis perustu varmalle tiedolle vaan ovat tulkintoja valmisteilla olevien EPSAS-standardien mahdollisesta sisällöstä. Valmisteilla olevan standardin sisältö voi siis valmistuessaan erota tämän tutkielman tulkinasta riippuen EPSAS-standardien valmisteluprosessin etenemisestä. Itse EPSAS-standardit jäävät tutkielmassa abstraktiksi käsitteeksi, jota on yritetty konkretisoida olemassa olevien standardien avulla, sillä itse standardeja ei tutkielman valmistumishetkellä ole olemassa.

Tutkielmassa tehtiin vertailua kunnan hyvän kirjanpitotavan, Suomen kirjanpitolain ja IPSAS- ja IFRS-standardien välillä. Vertailut standardit, sekä niiden mukaiset kirjaustavat eroavat toisistaan. Kunnan hyvä kirjanpitotapa ei salli leasingjärjestelyiden kirjaamista taseeseen lainkaan, kun taas IPSAS- ja IFRS-standardien mukaan rahoitusleasing on kirjattava kuten hyödyke olisi ostettu ja myyty. Tällöin hyödyke kirjataan taseeseen omaisuudeksi ja vastuiksi. Lisäksi IFRS-standardi vaatii käyttöleasingin kirjaamista vuokralle ottajan kirjanpidossa vastaavalla tavalla. Kirjanpitolaki toimii näiden kahden kirjaustavan välimallina, sillä se sallii molemmat kirjaustavat.

Tutkielmassa kunnan hyvää kirjanpitotapaa, Suomen kirjanpitolakia ja IPSAS- ja IFRS-standardeja vertailemalla voidaan nähdä käytännön kirjanpitotavan lisäksi teoreettinen ero suomalaisen kirjanpitokäytännön, sekä kansainvälisten standardien välillä. Suomessa kirjanpidossa on perinteisesti korostettu tuloksenlaskentaa, sekä taseen erien arvostamista historialliseen hankintahintaan. Tase toimii niin sanotusti linkkinä eri tilikausien välillä. Toisin kuin suomalainen kirjanpitokäytäntö kansainväliset standardit, kuten IFRS-standardit, korostavat enemmän taseen merkitystä ja erien oikea-aikaista arvostamista. Erät arvostetaan nykyarvoa vastaavaan hintaan ja nettovarallisuuden muutoksilla

mitataan taloudellista suoriutumiskykyä. Tämä näkyy myös leasingjärjestelyiden kirjaamistavassa. IPSAS- ja IFRS-standardien vaatimusten mukaisesti rahoitusleasing on kirjattava taseeseen kuin hyödyke olisi ostettu tai myyty. IFRS-standardit vaativat myös käyttöleasingin kirjaamista vastaavalla tavalla vuokralle ottajan taseessa. Kunnan hyvä kirjanpitolaki taas ei salli standardien mukaista kirjaustapaa, vaan leasingjärjestelyt kirjataan tilikauden tuottoina ja kuluina. Suomen kirjanpitolaki toimii välimallina ja sallii niin IFRS-standardien kuin kunnan hyvän kirjanpitolain mukaisen kirjaustavan.



Kuvio 6. EPSAS-standardien sijoittuminen kansainväliseen viitekehykseen.

Tutkielman tuloksista voidaan ennakoida mahdollista tulevaa trendiä omaisuutta ja pääomia arvostavaan kirjaustapaan siirtymisestä yhä enemmän myös Suomessa. Havainto realisoituisi myös julkisella sektorilla, jos valmisteilla olevat EPSAS-standardit tulisivat käyttöön tutkielmassa tulkitussa muodossa. Toistaiseksi kuntien hyvä kirjanpitolaki sääntelee kuntien kirjanpitoa hyvin tarkasti, eivätkä Suomen kirjanpitolain IFRS-viittaukset ole kuntien hyödynnettävissä. Esimerkiksi leasingjärjestelyiden osalta kunnat eivät saa noudattaa IFRS-standardien mukaista kirjanpitolakia, vaikka se kirjanpitolain mukaan onkin sallittua. Niin sanotusti toisessa päässä olevat IFRS-standardit, jotka ovat selvästi tasekeskeisemmät kuin kunnan hyvä kirjanpitolaki. Näin ollen Suomen kuntien tämän hetkisen kirjaustavan ja valmisteilla olevien EPSAS-standardien välillä näyttäisi olevan merkittäviäkin eroavaisuuksia. Olemassa olevista standardeista IPSAS-standardit, sekä Suomen kirjanpitolaki sijoittuvat IFRS-standardien ja kunnan hyvän kirjanpitolain välille. Myös valmisteilla olevien EPSAS-standardien sijoittumista suhteessa olemassa olevaan normistoon voidaan havainnoida. Tulee

kuitenkin huomioida, ettei tutkielmassa kuvata kyseisten normistojen ehdotonta sijoittumista mallien alle, vaan ne on asetettu niihin tämän tutkielman perusteella tehtyjen havaintojen pohjalta. Tutkielman tulosten pohjalta voidaan tehdä johtopäätös, että leasingvastuita koskeva sääntely näyttäisi eroavan olemassa olevan sääntelyn ja tulevien EPSAS-standardien välillä (*Kuvio 6*).

Tutkielma nostaa esille myös mielenkiintoisen jatkotutkimusaiheen. Tarkastelun vieminen käytännön tasolle vertailemalla standardien todellisia muutoksia kunnan kirjanpidossa olisi tiedeyhteisön kannalta hyödyllistä. Erityisesti kunnan näkökulmasta merkityksellistä on vuokralle ottajan näkökulma. Näin voitaisiin tehdä havaintoja standardien käytännön merkityksestä kunnallistalouden kirjanpidolle ja siitä millaisia vaikutuksia sillä on kuntataloudelle, sekä päätöksenteolle.

LÄHTEET

Painetut lähteet

Halonen J. ym. (2017). IFRS – käytännön käsikirja. Edita. Helsinki.

Husa J., Mutanen A. & Pohjolainen T. (2008). Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum. Helsinki.

Ihantola E. Leppänen P. (2018). Yrityksen kirjanpito. Liiketahtumista tilinpäätökseen. 4. laitos. Gaudeamus. Tampere.

Kazarian, P. B., & Pelagidis, T. (2015). Greece's new agreement with Europe: Is this time different? *Intereconomics*, 50(5), 281-287.
Kirjanpitolaki 1336/1997.

Leppänen P. (2001). Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito ja tilinpäätös. Oy Auditor Ab. Helsinki.

Lorson P., Jorge S. & Hausteine E. (2019). European Public Sector Accounting. Coimbra university press.

Oulasvirta L. (2015). Julkisyhteisöjen tilinpäätösesittäminen standardisointipaineessa. Tilintarkastuksen ja arvioinnin symposium: näkökulmia tilintarkastuksen uudistumiseen ja standardeihin. Tampere University Press, 199-212.

Müller-Marqués Berger T.(2012). IPSAS Explained. A Summary of International Public Sector Accounting Standards. Second edition. (Chichester: Wiley, and Ernst & Young).

PwC (2014). Collection of information related to the potential impact, including costs, of implementing accrual accounting in the public sector and technical analysis of the suitability of individual IPSAS standards. 2013/S 107-182395.

Rauch, B., Götsche, M., Brähler, G. & Engel, S. 2011. Fact and Fiction in EU-Governmental Economic Data. German Economic Review 12, issue 3, 244-254.

Saario M. (1965). Kirjanpidon meno-tulo -teoria. Otava. Helsinki.

Scott William R. (2015). Financial Accounting Theory. Seventh edition. Pearson. Toronto.

Vehmanen P. (1983). Tuloslaskennan teorian ja käytännön uudistaminen – onko siihen tarvetta? Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Sarja A 3: Työpapereita 2. Tampereen yliopisto.

Säädökset, määräykset, ohjeet ja muu valmisteluaineisto

Euroopan komissio (2019). Reporting on the progress as regards the European Public Sector Accounting Standards (EPSAS). Commission staff working document. Brussels, 5.6.2019.

Euroopan komissio (2013). Commission Staff Working Document. Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Towards implementing harmonized public sector accounting standards in Member States. The suitability of IPSAS for the Member States. Brussels, 6.3.2013.

Finanssivalvonta (2016). Määräys- ja ohjekokoelma. Rahoitussektorin kirjanpito, tilinpäätös ja toimintakertomus. Voimassa 29.3.2016 alkaen. Päivitetty 3.12.2018.

Euroopan Neuvosto (2011). Neuvoston direktiivi 2011/85/EU Jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista. Brysseli 8.11.2011.

HE 89/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirjanpitolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä puunkorjuuta aarniometsissä harjoittavien yritysten viranomaisille suorittamien maksujen julkistamista koskevaksi laiksi.

IAS 17 – Vuokrasopimukset.

IFRS 16 – Vuokrasopimukset.

IPSAS 13 – Vuokrasopimukset.

IPSASB (2019). IPSASB Update. Ninth meeting of the EPSAS Working Group. Agenda Item 6. Luxembourg. <https://circabc.europa.eu/sd/a/0f5e70d0-0a77-4fe1-9146-65580e3fa178/Agenda%20Item%206%20-%20IPSASB%20update.pdf> (Haettu 17.12.2019).

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2016). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2018). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2019). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen liitetiedoista. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.

Kirjanpitolautakunta (2018). Lausunto KPL 5:5b §:n soveltamisesta. 1998. https://kirjanpitolautakunta.fi/lausunnot-artikkeli/-/asset_publisher/lausunto-kpl-5-5b-n-soveltamises-1 (Haettu 29.11.2019)

Lähdeviite: KILA Lausunto 2018.

Laki 1336/1997. Kirjanpitolaki.

Laki 410/2015. Kuntalaki.

Müller-Marqués Berger T. & Heiling J. (2019). Measurement bases from a theoretical perspective. EY. Eight meeting of the EPSAS Working Group. Agenda Item 4. Rome. https://circabc.europa.eu/sd/a/9da39838-771f-4f31-a0fe-d0ec511bacef/Agenda%20Item%204%20-%20WG_Measurement%20bases%20from%20a%20theoretical%20perspective_FINAL.pdf (Haettu: 17.12.2019).

Sähköiset lähteet

Kuntaliitto (2019). Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot. <https://www.kuntaliitto.fi/ti-lastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot> (Haettu: 25.10.2019).

YLE (2012). Leasing-rahoitus yleistyy kuntien hankkeissa. Haettu osoitteesta: <https://yle.fi/uutiset/3-6348446> (29.9.2019)

Lähdeviite: YLE 2012.

YLE (2014). Kunnat yrittävät välttää talouden kriisiytymistä leasaamalla. Haettu osoitteesta: <https://yle.fi/uutiset/3-7491349> (29.9.2019)

Lähdeviite: YLE 2014.

Valtiovarainministeriö (2019). EU:n julkisen sektorin yhteisten tilinpäätösstandardien (EPSAS) kansallinen valmistelu -työryhmä. VM034:00/2014. Haettu osoitteesta: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM034:00/2014> (3.11.2019)

Lähdeviite: VM 2019.