

TAMPEREEN YLIOPISTO
Taloustieteiden laitos

**KANSAINVÄLISTEN IPSAS -TILINPÄÄTÖSSTANDARDIEN MERKITYS
VALTION BUDJETTITALOUDESSA TILIVELVOLLISUUDEN NÄKÖKUL-
MASTA**

Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi

Pro gradu – tutkielma

Tampereen yliopisto

1.12.2007

Tanja Ekroos

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Taloustieteiden laitos; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	EKROOS, TANJA
Tutkielman nimi:	Kansainvälisten IPSAS –tilinpäätösstandardien merkitys valtion budjettitaloudessa tilivelvollisuuden näkökulmasta
Pro gradu –tutkielma:	70 sivua, 3 liitesivua
Aika:	Joulukuu 2007
Avainsanat:	IPSAS –tilinpäätösstandardit, tilivelvollisuus, valtion budjettitalous, entiteetti

International Federation of Accountants (IFAC) on vuonna 1977 perustettu kansainvälinen laskenta-alan ammattilaisten järjestö, jonka tavoitteena on edistää laskentatoimen ammattikunnan palvelujen laatua. Järjestöön kuuluu yli 160 jäsenyhdistystä 120 eri maasta, ja se edustaa yli 2,5 miljoonan hengen ammattikuntaa julkisen sektorin, teollisuuden, kaupan, hallinnon ja akateemisilta aloilta.

Vuonna 1996 IFAC:n Public Sector Committee (PCS, nykyisin International Public Sector Accounting Standards Board, IPSASB) käynnisti ohjelman, jonka seurauksena PCS:n tärkeimmäksi tehtäväksi muodostui julkisyhteisöjen tilinpäätösstandardien laatiminen. Tilinpäätösstandardit laadittiin IASC:n laatimien IAS-standardien pohjalta. IFAC:n pysyvä komitea, International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) on julkaissut tähän mennessä 24 kertymäperusteisen kirjanpidon IPSAS-standardia. Ensimmäiset 21 IPSAS-standardia perustuvat suoraan vastaaviin IAS -standardeihin. Julkissektorin meno- ja tulotalouden erityispiirteisiin kohdistuvat standardit käsittelevät mm. verotuloja, tulonsiirtoja ja vastikkeettomia tuottoja.

Tilivelvollisuus (accountability) määritellään yleisesti tilivelvollisen tai agentin velvollisuudeksi tarjota päämiehelle tarpeellista ja luotettavaa tietoa tilivelvollisen käyttöön uskottujen taloudellisten resurssien hoidosta. Tilivelvollisuus julkisella sektorilla voi käsittää taloudellisten resurssien hoidon (stewardship) lisäksi mm. poliittista, taloudellista, yhteiskunnallista ja sosiaalista tilivelvollisuutta.

1 IPSAS1 Presentation of Financial Statements –standardi käsittelee tilinpäätöksen esittämistä. IPSAS 1 –standardin mukaan täydellinen tilinpäätös koostuu seuraavista osista:

- (a) laskelma taloudellisesta asemasta
- (b) laskelma taloudellisesta suorituskyvystä
- (c) laskelma nettovarojen / oman pääoman muutoksesta
- (d) rahavirtalaskelma
- (e) kun entiteetti on julkistanut budjettinsa, tulee sen esittää vertailu budjetin ja toteutuneen välillä joko erillisenä tilinpäätöstä täydentävänä laskelmana tai budjettia koskevana sarakkeena tilinpäätöksessä
- (f) liitetiedot, joihin sisältyy yhteenveto merkittävistä kirjanpitoperiaatteista ja muista tilinpäätökseen liittyvistä selittävästä tiedoista.

IPSAS 22 Disclosure of Financial Information About the General Government Sector -standardi muodostaa sisältövaatimukset hallinnonalakohtaiselle valmistelua ja esittämistä koskevalle tiedolle. Standardia sovelletaan vain valtion konsernitilinpäätösnäkökulmasta.

IPSAS 24 Presentation of Budget Information in Financial Statements –standardi soveltuu julkisen sektorin entiteeteille, jotka julkistavat hyväksytyt budjettinsa, joko lainsäädäntöön perustuen, muiden entiteetille asetettujen virallisten vaatimusten mukaisesti tai vapaaehtoisesti parantaakseen taloudellisen raportointinsa läpinäkyvyyttä. Standardin mukaan tällaisten entiteettien tulee esittää tiettyjä laskelmia budjettiin ja toteutuneisiin määriin liittyen tilinpäätöksessään tai muissa raporteissa.

Sisällysluettelo

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta	7
1.2 Aiheesta aiemmin tehdyt tutkimukset	8

2 Tutkimuksen tarkoitus ja metodologiset lähtökohdat

2.1 Tutkimusote ja -tyyppi	8
2.2 Tutkimusmenetelmä ja –aineistot	10
2.3 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset	11

3 Tilivelvollisuus

3.1 Tilivelvollisuus –käsite	11
3.2 Tilivelvollisuus osana tulosohjausta	16
3.3 Tilivelvollisuus ja tilinpäätös	17
3.4 Tilivelvollisuuden eri tasot valtion taloudessa	19
3.5 Tilivelvollisuus ja julkisen valinnan käsite	21

4 IFAC, IPSASB ja kansainväliset IPSAS -standardit

4.1 International Federation of Accountants (IFAC)	22
4.1.1 IFAC:n jäsenistö ja toimielimet	23
4.1.2 IFAC:n jäsenyys ja siihen liittyvät velvoitteet	24
4.2 International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB)	25
4.2.1 IPSASB:n jäsenistö ja toimielimet	26
4.2.2 IPSASB:n päätöksentekoprosessi	27
4.3 IPSAS -standardien laadinnan tausta	28
4.4 IPSAS -tilinpäätösstandardit	29
4.5 IPSAS -standardien soveltaminen eri maissa	30
4.6 IPSAS -standardien käsitteistöä ja perusteet	31

5 Kansainvälisten IPSAS-tilinpäätösstandardien sisältö pääpiirteittäin

5.1 IPSAS 1 Presentation of Financial Statements, Tilinpäätöksen esittäminen	
5.1.1 Standardin tavoite	32
5.1.2 Soveltamisala	32
5.1.3 Laajuus	33
5.1.4 Tilinpäätöksen tarkoitus	33
5.1.5 Vastuu tilinpäätöksestä	34
5.1.6 Tilinpäätöksen osat	34
5.1.7 Yleisiä näkökohtia	
5.1.7.1 Oikean kuvan antaminen ja IPSAS -standardien noudattaminen	35
5.1.7.2 Toiminnan jatkuvuus	35
5.1.7.3 Esittämisen johdonmukaisuus	36
5.1.7.4 Olennaisuus ja erien yhdistäminen	36
5.1.7.5 Netottaminen	36
5.1.7.6 Vertailutiedot	37
5.1.8 Rakenne ja sisältö	
5.1.8.1 Tilinpäätöksen nimeäminen	37
5.1.8.2 Raportointikausi	38
5.1.8.3 Laskelma taloudellisesta asemasta	
5.1.8.1.3.1 Jako lyhyt- ja pitkäaikaisiin eriin	38
5.1.8.3.2 Lyhytaikaiset varat	38
5.1.8.3.3 Lyhytaikaiset velat	39
5.1.8.3.4 Taloudellisen aseman laskelmassa esitettävät tiedot	39
5.1.8.4 Laskelma taloudellisesta suorituskyvystä	
5.1.8.4.1 Tilikauden ylijäämä tai alijäämä	41
5.1.8.4.2 Taloudellisen suorituskyvyn laskelmassa esitettävät tiedot	41
5.1.8.4.3 Taloudellisen suorituskyvyn laskelmassa tai liitetiedoissa esitettävät tiedot	42
5.1.8.5 Laskelma nettovarojen / oman pääoman muutoksesta	43
5.1.8.6 Rahavirtalaskelma	44
5.1.8.7 Liitetiedot	
5.1.8.7.1 Liitetietojen sisältö	44
5.1.8.7.2 Kirjanpitoperiaatteiden esittäminen	44

5.1.8.7.3 Arvioidun epävarmuuden merkittävimmät epävarmuustekijät	45
5.1.8.7.4 Liitetietojen sisältämät muut maininnat	45
5.1.8.8 Voimaantulopäivä	46
5.2 IPSAS 22 Disclosure of Financial Information About the General Governmental Sector, Yleistä julkista sektoria koskevat taloudelliset tiedot tilinpäätöksessä	
5.2.1 Standardin pääpiirteet	46
5.2.2 Tavoite	46
5.2.3 Laajuus	47
5.2.4 Kirjanpitoperiaatteet	47
5.2.5 Laskelmat	47
5.2.6 Konsernitilinpäätökseksi yhdistäminen	48
5.2.7 Voimaantulopäivä	48
5.3 IPSAS 24 Presentation of Budget Information in Financial Statements, Talousarviotietojen esittäminen tilinpäätöksessä	
5.3.1 Soveltuvuus	48
5.3.2 Laskelmat	49
5.3.3 Tavoite	49
5.3.4 Laajuus	50
5.3.5 Budjetoitujen ja toteutuneiden määrien vertailun esittäminen	50
5.3.5.1 Esittäminen ja liitetiedot	50
5.3.5.2 Muutokset alkuperäisen ja lopullisen budjetin välillä	51
5.3.5.3 Vastaavin perustein	51
5.3.6 Budjettiperusteiden, tilikauden ja laajuuden liitetietomaininnat	51
5.3.7 Budjetin mukaisten toteutuneiden määrien sekä tilinpäätöksessä esitettyjen todellisten määrien täsmäyttäminen	51
5.3.8 Voimaantulopäivä	52
6 Tilivelvollisuus ja valtion budjettitalous IPSAS-tilinpäätösstandardien mukaan	
6.1 Analyysi: Tilivelvollisuus ja IPSAS 1 –standardi	52
6.1.1 Yleiset näkökohdat	53
6.1.2 Tilinpäätöksen osat	54
6.1.2.1 Laskelma taloudellisesta asemasta	55
6.1.2.2 Laskelma taloudellisesta suorituskyvystä	56

6.1.2.3 Laskelma nettovarojen / oman pääoman muutoksesta	57
6.1.2.4 Liitetiedot	58
6.2 Analyysi: Tilivelvollisuus ja IPSAS 22 –standardi	58
6.3 Analyysi: Tilivelvollisuus ja IPSAS 24 –standardi	60
6.4 IPSAS –tilinpäätösstandardien noudattamisen vaikutus valtion tilinpäätöskertomukseen tilivelvollisuuden näkökulmasta	61
7 Tutkimuksen yhteenveto ja päätelmät	63
LÄHDELUETTELO	69
LIITTEET	71

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

International Federation of Accountants (IFAC) on vuonna 1977 perustettu kansainvälinen laskenta-alan ammattilaisten järjestö, jonka tavoitteena on edistää laskentatoimen ammattikunnan palvelujen laatua. Järjestöön kuuluu yli 160 jäsenyhdistystä 120 eri maasta, ja se edustaa yli 2,5 miljoonan hengen ammattikuntaa julkisen sektorin, teollisuuden, kaupan, hallinnon ja akateemisilta aloilta.

Vuonna 1996 IFAC:n Public Sector Committee (PCS, nykyisin International Public Sector Accounting Standards Board, IPSASB) käynnisti ohjelman, jonka seurauksena PCS:n tärkeimmäksi tehtäväksi muodostui julkisyhteisöjen tilinpäätösstandardien laatiminen. Tilinpäätösstandardit laadittiin IASC:n laatimien IAS-standardien pohjalta. IFAC:n pysyvä komitea, International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) on julkaissut tähän mennessä 24 kertymäperusteisen kirjanpidon IPSAS-standardia. Ensimmäiset 21 IPSAS-standardia perustuvat suoraan vastaaviin IAS -standardeihin. Julkissektorin meno- ja tulotalouden erityispiirteisiin kohdistuvat standardit käsittelevät mm. verotuloja, tulonsiirtoja ja vastikkeettomia tuottoja.

Suomessa on seurattu IPSAS -standardien kehittelyä, mutta päätöstä niiden noudattamisesta ei ole vielä tehty. Valtion kirjanpitolautakunta on tehnyt selvityksen IPSAS -standardien soveltamisesta valtion kirjanpidossa (30.11.2006, Dnro 545/58/2006). Valtion kirjanpitolautakunta esittää johtopäätöksensä, että ”IPSAS -standardien perustana oleva ajatusrakennelma ja käsitteistö on sellaisenaan liian puutteellinen valtion kirjanpitoa koskevien säännösten kehittämiseen. Julkaistuja IPSAS -standardeja kehitetään kuitenkin jatkuvasti sekä odotettavissa on erityisesti julkisyhteisöille tunnusomaisia kirjanpitokysymyksiä käsitteleviä uusia IPSAS -standardeja. Tältä osin sovellettavuus valtion kirjanpidossa on kuitenkin arvioitavissa vasta, kun uudistettujen ja uusien standardien sisältö on julkaistu” (Valtion kirjanpitolautakunta 2006, 7).

IPSAS -standardien mekaaninen vertailu Valki -kirjanpidon mukaiseen tilinpäätökseen ei välttämättä tarjoaisi mielekäästä lähtökohtaa tutkimukselle, joten pää-

dyin lähestyä aihetta tietyn käsitteen näkökulmasta. Tilivelvollisuus on käsitteenä monisyinen ja mielenkiintoinen, ja se sopii myös tarkastelunäkökulmaksi IPSAS -standardeihin. Pyrin tutkimuksessani selvittämään, miten hyvin kansainväliset IPSAS -tilinpäätösstandardit vastaavat tilivelvollisuuden asettamiin tietotarpeisiin. Olen lisäksi rajannut tutkimustani käsittelemään muutamaa kaikista julkaistuista 24 IPSAS -tilinpäätösstandardista.

Tilivelvollisuus (accountability) määritellään yleisesti tilivelvollisen tai agentin velvollisuudeksi tarjota päämiehelle tarpeellista ja luotettavaa tietoa tilivelvollisen käyttöön uskottujen taloudellisten resurssien hoidosta. Tilivelvollisuus julkisella sektorilla voi käsittää taloudellisten resurssien hoidon (stewardship) lisäksi mm. poliittista, taloudellista, yhteiskunnallista ja sosiaalista tilivelvollisuutta.

1.2 Aiheesta aiemmin tehdyt tutkimukset

Tutkimuskohteena IPSAS -standardit on melko uusi. IPSAS-tilinpäätösstandardeja käsitteleviä Pro gradu-tutkimuksia on aiemmin tehty pääaineeni parissa yksi (vuonna 2002), ja toinen on saamieni tietojen mukaan valmistumassa. Lisäksi Mikko Luoma, Lasse Oulasvirta ja Salme Näsi ovat julkaisseet tutkimuksen ”Kansainväliset IPSAS -standardit valtion laskentatoimen kehittämisen näkökulmasta”. Kirja on ensimmäisiä suomenkielisiä aihetta koskevia analyttisiä tutkimuksia.

2 Tutkimuksen tarkoitus ja metodologiset lähtökohdat

2.1 Tutkimusote ja tutkimustyyppi

Tutkimukseni tutkimusote on kvalitatiivinen. Soinisen (1995, 34) mukaan kvalitatiivinen tutkimusote on lähestymistapa, jossa tulkinalla ja ymmärtämisellä on keskeinen sija. Uusitalon (1991, 79) mukaan kvalitatiivinen tutkimus on nimensä mukaisesti tutkimusta, jossa tutkimusaineisto on verbaalista (tai visuaalista). Kvalitatiivisen tutkimuksen aineisto edustaa tutkimuskohteen olennaisia piirteitä, ja aineisto on teoreettisesti merkittävää. Kvalitatiiviselle tutkimukselle tyypillisiä tutkimusaineistoja on Uusitalon (1991, 81) mukaan mm. kenttähavainnointi, va-

paamuotoiset haastattelut, erilaiset dokumentit ja kulttuurin tuotteet. Edelleen Uusitalon (1991, 82) mukaan kvalitatiivinen analyysi on vahvasti aineistosidonnaista. Pihlajan (2006, 51) mukaan kvalitatiivinen tutkimus tuottaa ainutkertaisia tulkintoja ja kuvauksia, näkökulmia ja teoreettisia jäsennyksiä sekä rakentelee merkityksiä ja tietoa tutkimastaan ilmiöstä, tapahtumasta tai asiasta kokonaisvaltaisesti tutkimusaineistoa ja tutkimustuloksia ymmärtäen ja eritellen.

Tutkimukseni on tutkimustyyppiltään teoreettinen tutkimus. Pihlajan (2006, 50) mukaan teoreettinen tutkimus askartelelee käsitteiden ja teorioiden maailmassa.

Tutkimuksessani on myös tulkitsevan tutkimuksen piirteitä. Tammisen (1993, 104-105) mukaan tekstiä voidaan ajatella tulkittavan sellaisenaan, suhteutettuna yhteyteensä tai vertailukohtia pitäen. Jos teksti otetaan sellaisenaan, voidaan tarkastella esimerkiksi yksittäisten termien merkityksiä tekstin sisällä (käsitteiden alaa ja mahdollista muuttumista), tekstin rakennetta ("juonta" ja tehokeinoja, kielikuvien käyttöä, asioiden arvoväriytyksiä, missä yhteydessä mitään luokitteluja tehdään, milloin ei), kirjoittajan ja oletetun lukijan välistä suhdetta tai mitä pidetään "annettuna" ja mitä ongelmana.

Tammisen mukaan (1993, 77) merkitykset määräytyvät havaintotiedon ja aikomustiedon perusteella. Usein samasta asiasta esiintyy useampia tulkintoja. Merkityksien ja niitä esittävien tulkintojen yhteydessä ei kuitenkaan ole järkevää puhua todesta ja epätodesta, sillä asian luonteesta johtuen ne ovat yksilölle ainakin jossain määrin tosia ja muille useimmiten ainakin jossain määrin epätosia. Luontevampaa on puhua merkityksien ja tulkintojen hyödyllisyydestä tai vahingollisuudesta. Tulkintojen yhteydessä ei ole myöskään luontevaa vaatia, että ne olisivat ristiriidattomia jonkin tiukan loogisen päättelyn mukaisesti.

Tulkinta on perusteltava muille, jotta he voisivat nähdä miksi se on tietynlainen ja kokea tietävänsä, että se on mielenkiintoinen ja perusteltu. Pääsääntö tässä on se, että selvästi ilmaistaan mikä on tulkintaa, mikä muuta. (Tamminen 1993, 105.)

Tulkintojen esittäminen sinänsä ei paljoa merkitse. Niitä voidaan keksiä mistä tahansa faktajoukosta loputtomiin. Ratkaisevaksi muodostuu tulkinnan perustelemisen. Tulkintahypoteeseja on huolellisesti tarkasteltava faktoja vasten ja pyrittävä löytämään lisää faktoja, jotta voitaisiin päätyä puoltamaan jotain tulkintaa. Silti ei ole kysymys siitä, että jokin tulkinta osoitetaan todeksi. Tulkinta on tulkintaa, mutta ollakseen mielenkiintoinen ja hyödyllinen tulkinnan tulee olla sopusoinnussa faktojen kanssa sekä ”kertoa” jotain, millä on merkitystä kuulijoille. (Tamminen 1993, 113.)

Havaitsen tutkimuksessani myös käsitetutkimuksen piirteitä. Tammisen mukaan tutkimuksissa tarvitaan käsiteanalyysia ainakin jonkin verran. Sitä sisältyy välttämättä koettelevan tutkimuksen määritelmiin ja teoriakehittelyihin sekä tulkitsevan tutkimuksen teoretisointiin tai kohteen kielen oppimiseen. Käsitetutkimuksessa on usein kyse kriittisen ajattelun välineistön kehittämisestä niin, että sitä käyttäen voitaisiin saavuttaa tietämisen tila. (Tamminen 1993, 143.)

2.2 Tutkimusmenetelmä ja –aineistot

Tutkimusaineisto koostuu pääasiassa kirjallisista dokumenteista. Materiaalina käytän erilaisia tutkimuksia ja artikkeleita, sekä organisaatioiden julkaisuja. Lisäksi olen käyttänyt internet-sivustoja (IFAC:n kotisivut) aineistonani.

Tutkimusmenetelmänä käytän teoreettista analyysia. Pihlajan (2006, 97) mukaan teoriasidonnaisessa analyysissa teoria on analyysin ohjailija kytkemällä aineiston teoriaan tavalla, joka ei palaudu suoraan tuohon teoriaan. Analyysi perustuu aineistoon, mutta teoreettinen tieto säätelee analyysiyksiköiden valintaa viitekehyksen tavoin. Teoria ei hallitse analyysia, toisin kuin teorialähtöisessä analyysissa, jossa tutkimusaineisto ja sen analysointi ovat sidoksissa johonkin teoriaan, ajatteluperinteeseen, malliin, näkökulmaan tai oletukseen. Teoria voi olla tutkimusta ohjaava metodologinen periaate tai tutkimuksen kohteena testattavana.

Pyrin analysoimaan IPSAS-tilinpäätösstandardeja 1, 22 ja 24 tilivelvollisuus-käsitteen näkökulmasta. Pyrin analysoimaan, miten hyvin IPSAS -tilinpäätösstan-

dardit 1, 22 ja 24 vastaavat tilivelvollisuuden asettamiin tietotarpeisiin eli mitä sellaisia rakenteita tai tekijöitä standardien mukaisista tilinpäätöskaavoista löytyy, jotka vastaavat siihen kysymykseen, mitä verovaroilla on saatu aikaiseksi, ja mitä tuloksia verovaroilla on saatu aikaiseksi.

2.3 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset

Tutkimukseni tavoitteena on selvittää, miten hyvin IPSAS -standardien mukaiset valtion tilinpäätöslaskelmat vastaavat tilivelvollisuuden asettamiin tietotarpeisiin. Käsittelem tapauksena nimittäin valtion budjettitalouden ja siihen liittyvän tilivelvollisuuden näkökulmasta. Pyrin etsimään, analysoimaan ja havaitsemaan IPSAS -standardien mukaisista tilinpäätöslaskelmista sellaisia piirteitä, rakenteita, tekijöitä ja ominaisuuksia, jotka ovat oleellisia tilivelvollisuus-käsitteen näkökulmasta. Pyrin analysoimaan, miten hyvin IPSAS -tilinpäätösstandardit 1, 22 ja 24 vastaavat tilivelvollisuuden asettamiin tietotarpeisiin eli mitä sellaisia rakenteita tai tekijöitä standardien mukaisista tilinpäätöskaavoista ja esitystavoista löytyy, jotka vastaavat siihen kysymykseen, mitä verovaroilla on saatu aikaiseksi, ja mitä tuloksia verovaroilla on saatu aikaiseksi. Esitän lisäksi arvion, miten IPSAS -tilinpäätösstandardien noudattaminen vaikuttaa valtion tilinpäätöskertomuksen antamaan tilivelvollisuusselvitykseen.

Kaikkia IPSAS-tilinpäätösstandardeja ei ole mielekästä lähteä käsittelemään, joten keskityn tutkimuksessani standardeihin IPSAS 1, IPSAS 22 ja IPSAS 24, koska nämä ovat julkinen sektori ja tilivelvollisuus-käsite huomioiden mielestäni oleellimmat standardit.

3 Tilivelvollisuus

3.1 Tilivelvollisuus-käsite

Tilivelvollisuus (accountability) käsitteenä tarkoittaa yksinkertaistettuna sitä, että joku on toiselle tilivelvollinen jostakin. Tilivelvollisuus liittyy olennaisesti julkisen sektorin uudistus- ja muutosprosesseihin. 1990-luvulla Suomessa nousseessa

tulosohjausajattelussa tilivelvollisuus oli keskeinen käsite. Samoin 2000-luvun alussa Suomessa toteutetussa valtion kirjanpituudistuksessa oli mm. kyse tilivelvollisuuden terävöittämisestä. Tuolloin valtion tilinpäätöstyöryhmän tavoitteeksi oli määrätty parantaa tulosvastuun ja tilivelvollisuuden toteutumista ja niiden seuranta saattamalla valtion tilinpäätös poliittisen tason eli valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi, selkiinnyttämällä tilinpäätösmenettelyitä, tehostamalla ministeriöiden tulosohjausta ja tilivirastojen tilinpäätösten käsittelyä. (VM 2003, 10.)

Tilivelvollisuus on käsitteenä moniulotteinen, ja siihen on löydettävissä eri näkökulmia. Meklin ja Näsi (1994, 239) esittävät artikkelissaan Parker'n tilivelvollisuusmääritelmän, joka perustuu agenttiteoriaan. Tämän määritelmän mukaan "tilivelvollisuus tarkoittaa taloudenhoitajan (agentin) velvollisuutta tarjota relevanttia ja luotettavaa tietoa koskien resursseja, jotka ovat hänen hallussaan ja joilla on vaikutusta toiseen osapuoleen (päämieheen)". Parker'n mukaan päämiehiä voivat olla veronmaksajat ja agentteja puolestaan esim. julkiset viranomaiset (civil servants).

Steccolini (2004, 330) käsittelee tutkimuksessaan tilivelvollisuuskäsitteen näkökulmia seuraavasti; GASB:n¹ teorian mukaan tilivelvollisuuteen liittyy velvollisuus selittää ja perustella toimiaan. Pattonin² ja Degelingin³ mukaan tilivelvollisuus voidaan nähdä myös asetelmana, jossa yksi osapuoli (the accountant) on tilivelvollinen toiselle osapuolelle (the accountee) toimesta, prosessista, tuloksesta tai aikaansaannoksesta. Stewartin⁴ mukaan agentin tulee selvittää ja raportoida päämiehelle, jolla on oikeus saada tietoa ja käyttää sitä arvioidakseen agenttia. Edelleen, tilivelvollisuuteen sisältyy sekä tiedon antaminen (vastata, selittää) ja saadun tiedon arviointi päätöksentekoa varten (pitää tilivelvoli-

¹ GASB – Governmental Accounting Standards Board (1987), Objectives of Financial Reporting, Concepts Statement No.1.

² Patton, J.M. (1992), Accountability and Governmental Financial Reporting, Financial Accountability & Management, Vol. 8, No. 3, s. 165-180.

³ Degeling, P. ym. (1996), Accounting for Public Account Committee, Accounting Auditing & Accountability Journal, Vol. 9, No. 2, s.30-49.

⁴ Stewart, J. D. (1984), The Role of Information in Public Accountability, in A. Hopwood ja C. Tomkins (eds.), Issues in Public Sector Accounting (Philip Allan Publishers Limited, London), s.13-34.

senä). Pattonin² ja Mussarin⁶ mukaan tilivelvollisuudessa on myös välttämättömyydenä tarkentaa, kuka on tilivelvollinen, kenelle, miksi ja millä tavoin.

Tilivelvollisuuden toteuttaminen edellyttää tietoa, joka palvelee päämiehen tarpeita. Se, kenelle tieto tuotetaan, määrittää myös tuotettavan tiedon sisällön. (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 37.)

Julkisessa hallinnossa tilivelvollisuus-asetelma voidaan käsittää niin, että vaaleilla valitut poliittiset päättäjät ovat kansalaisten, kuntalaisten, veronmaksajien eli toiminnan rahoittajien tai omistajien edustajia, joille poliittiset päättäjät ovat vastuussa tekemistään päätöksistä. Tärkeimpiä päätöksiä ovat hallinnolle asetetut tavoitteet ja hallinnon resursointi. Tässä asetelmassa ylimmät päätöksentekijät ovat viime kädessä vastuussa siitä, että verovaroille saadaan vastiketta (value for money), ja että julkinen toiminta on myös tuloksellista. (Meklin & Näsi 1994, 239-240.)

Julkisyhteisöjen laskentatoimen ja tilivelvollisuuden näkökulmasta poliittiset päättäjät ovat siis *niitä, joille ollaan tilivelvollisia ("accountees")*, ja jotka ovat oikeutettuja saamaan kaiken tarpeellisen ja luotettavan tiedon julkisten yksiköiden toiminnasta, rahoituksesta ja tuloksista tai tuloksellisuudesta. *Tilivelvollisia ("accountors") ovat toimintayksiköt, virastot ja laitokset, käytännössä niiden johto.* Laskentafunktio ja laskentaihmiset ("accountants") puolestaan toimivat *tilivelvollisuuden käytännön toteuttajina*. Laskentatoimen avulla toteutettava tilivelvollisuus uudessa tulosohjatussa julkisessa hallinnossa tarkoittaa näin ollen sitä, että ylimmät poliittiset päättäjät asettavat tulostavoitteet ja myös osoittavat rahoituksen alaisilleen virastoille ja laitoksille, jotka puolestaan ovat tilivelvollisia poliittisille päättäjille tulosten saavuttamisesta ja rahan käytöstä. (Meklin & Näsi 1994, 240.)

Tuotettavalle tiedolle voidaan myös asettaa laadullisia vaatimuksia. Tilivelvollisuus-käsitteen laaja tulkinta edellyttää tiedon saamisen ja tuottamisen lisäksi

² Patton, J.M. (1992), Accountability and Governmental Financial Reporting, Financial Accountability & Management, Vol. 8, No. 3, s. 165-180.

⁶ Mussari, R. (1994), Il management delle aziende pubbliche – profili teorici (CEDAM, Padova).

myös, että tuotettu tieto on luonteeltaan (1) luotettavaa ja laadullisesti tyydyttävää, (2) ymmärrettävää, (3) saatavilla olevaa, (4) laajasti julkaistu ja jaettu (Herzlinger 1996, 97-107; ja Coy ym. 2001, 103-27).

Tiedon tuottamisen ja saamisen lisäksi tilivelvollisuus edellyttää tuotetun tiedon arviointia päämieheltä, ja mahdollisuutta palautteen tai sanktion antamiseen (Steccolini 2004, 330).

Yksittäisen toimintayksikön näkökulmasta tilivelvollisuus ja siihen liittyvä laskentatoimi voidaan jakaa kahteen osaan. Määrärahakirjanpidon pohjalta voidaan toteuttaa *rahoitusta koskeva tilivelvollisuus*, jossa raportoidaan rahan lähteistä ja rahan käytöstä. Tätä laskentatoimen osa-aluetta kutsutaan nykyisin rahoituksen laskentatoimeksi, *Financial Accounting*. Erityisesti julkisessa hallinnossa termistä voitaisiin käyttää nimitystä *rahoittajan laskentatoimi*, koska poliittiset päättäjät ovat veronmaksajien valtuuttamina juuri julkisen toiminnan rahoittajan asemassa. Perinteinen kameraalinen julkisen hallinnon määrärahakirjanpito ja perinteiset kirjanpidon raportit eivät kuitenkaan uudistuneessa tulohjausympäristössä täytä tilivelvollisuutta riittävän kattavasti. Näin ollen tilivelvollisuuden toinen puoli, toiminnan tuloksia ja tuloksellisuutta koskeva tilitys edellyttää nykyisin virastoissa ja laitoksissa oman, usein räätälöidyn rekisteröinti- ja raportointijärjestelmän, jolla pystytään raportoimaan toiminnan tuloksellisuudesta eri mittausalueilla. (Meklin & Näsi 1994, 240.)

Tilivelvollisuudessa on eroteltavissa erilaisia tyyppisiä tai malleja, jotka Steccolini (2004, 332) on esittänyt seuraavan taulukon esittämällä tavalla.

Taulukko 1
Tilivelvollisuuden eri tyypit
Tekijä
Stewart (1984)
Tilivelvollisuuden portaat (standardien mukaisesta tilivelvollisuudesta arvion mukaiseen tilivelvollisuuteen):
<ul style="list-style-type: none"> • laillisuuden ja sopivuuden tilivelvollisuus

<ul style="list-style-type: none"> • prosessin tilivelvollisuus • toteutuksen tai suorituksen tilivelvollisuus • ohjelman tilivelvollisuus • menettelyn tilivelvollisuus
<p>Gray ja Jenkins (1985; 1993)</p> <p>Tilivelvollisuuden kolme eri sääntöä ovat tulosta kolmen eri viisauden yhdistelmästä (laillinen, taloudellinen, tekninen, sosiaalinen, poliittinen):</p> <ul style="list-style-type: none"> • rahoituksellinen tilivelvollisuus (yhdistäen laillisen ja taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden ja painottaen sopivuutta, noudattamista ja tehokkuutta) • manageriaalinen tilivelvollisuus (vaikutteita laillisesta, taloudellisesta ja teknisestä tarkoituksenmukaisuudesta, keskittyä organisaatioyhdistämisen vastuuseen, palvelutarjonnan säännöllisyyteen, yhdenmukaisuuteen ja tehokkuuteen) • ammatillinen tilivelvollisuus (sosiaalinen tarkoituksenmukaisuus yhdistettynä lailliseen ja tekniseen, korostaen saatavuuden vastuuta, tarjottujen palvelujen sopivuutta ja laatua asiakastarpeet huomioiden)
<p>Sinclair (1995)</p> <p>Tekijä erottelee seuraavat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • julkinen tilivelvollisuus (joka vastaa yleiseen tietotarpeeseen koskien hallinnon toimia) • poliittinen tilivelvollisuus (yhdistäen virkamiehet toimitusjohtajaan, joka on tilivelvollinen hallitukselle, joka puolestaan on tilivelvollinen äänestäjille) • manageriaalinen tilivelvollisuus (keskittyen panosten, tuotosten ja tulosten seurantaan) • hallinnollinen tilivelvollisuus (keskittyen panosten muunnosprosessien seurantaan) • ammatillinen tilivelvollisuus (joka viittaa ammatillisen ryhmän jäsenen vastuuntuntoon) • henkilökohtainen tilivelvollisuus (uskollisuus omalletunnolle)
<p>Rubin (1996)</p> <p>Tekijä erottelee seuraavat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • byrokraattiseen tai hierarkkiseen auktoriteettiin vastaaminen (joka kuvastaa lain noudattamista) • kansalle raportoiminen (miten heidän rahansa on käytetty) • pitämällä valitut virkamiehet vastuullisina budjetin aikaansaannoksista ja rahoitusjohtamisen laadusta) • kansalaisten suora kontrolli ja vaikutus budjetin muodostamiseen, kohdentamisprosessiin ja budjetin päämääriin
<p>Johnston ja Romzek (1999)</p> <p>Perustuen accountorin itsenäisyyden asteeseen (matala vs. korkea) ja odotusten ja /tai kontrollin lähteeseen (sisäinen vs. ulkoinen) tekijät erottelevat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hierarkkinen tilivelvollisuus (matala itsenäisyyden aste; sisäinen odotusten lähde) • laillinen tilivelvollisuus (matala itsenäisyyden aste; ulkoinen odotusten lähde) • ammatillinen tilivelvollisuus (korkea itsenäisyyden aste; sisäinen odotusten lähde)

<ul style="list-style-type: none"> • poliittinen tilivelvollisuus (korkea itsenäisyyden aste; sisäinen odotusten lähde)
<p>Guarini (2000)</p> <p>Mittauskohteen (yksittäisen kunnan/paikallishallinnon mahdollisuudet vs. organisaatioyhtymän tai –liitoksen mahdollisuudet) ja tiedon hyväksikäyttäjien (sisäinen vs. ulkoinen) perusteella tekijä erottelee:</p> <ul style="list-style-type: none"> • manageriaalinen tilivelvollisuus (yksittäisen paikallishallinnon mahdollisuudet; sisäiset käyttäjät) • kumppanuuteen liittyvä tilivelvollisuus (organisaatioyhtymän mahdollisuudet; sisäiset käyttäjät) • julkinen tilivelvollisuus (yksittäisen paikallishallinnon mahdollisuudet; ulkoiset käyttäjät) • hallinnollinen tilivelvollisuus (organisaatioyhtymän mahdollisuudet; ulkoiset käyttäjät)
<p>Taylor ja Rosair (2000)</p> <p>Tekijät erottelevat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • fiduciary tilivelvollisuus (liittyy noudattamisasioihin) • manageriaalinen tilivelvollisuus (johon liittyy tehokkuus ja vaikuttavuus)

3.2 Tilivelvollisuus osana tulosohjausta

Tulossopimus on myös keskeinen ministeriön talousarvion toimeenpanonohjauksen väline (VtaA 11 §). Tulossopimusmenettely on tärkeä strateginen ja toiminnan sisällön ohjausväline. Tilivelvollisuuden käsite on taas erittäin keskeinen tulosohjausajattelussa. Tulossopimus ja siihen liittyvä raportointi tilinpäätöksessä sekä toimintakertomuksessa ilmentävät konkreettisesti tulosohjauksen tilivelvollisuus-ominaisuutta. (Meklin 1997, 141.) Tulosohjaus on ohjaustapa, jonka ajatellaan edistävän tuloksellisuutta. Perinteinen budjettiohjausmalli korosti keskitettyä valtaa ja vastuuta sekä yksityiskohtaista ohjausta, kun taas 1990-luvulla hallinnon uudistuksen myötä käyttöönotettu tulosohjausmalli purkaa näitä piirteitä hajauttamalla ja jakamalla päätösvaltaa ja vastuuta uudelleen. Oleellisinta muutos vanhaan ohjausmalliin verrattuna oli se, että tulosohjauksessa päähuomio siirretty panosohjauksesta aikaansaannosten puolelle, tuloksiin. Järjestelmän nimityskin perustuu tähän asetelmaan, koska tuloksilla on siinä keskeinen asema. Toiminnan resurssitarve ja rahoitus kytketään myös tuloksiin. (Meklin & Näsi 1994, 236.)

Tulosohjausjärjestelmään liittyy tulossopimusmenettely. Tulossopimuksessa poliittinen päättäjä tai sen edustaja tekee, asiakkaiden puolesta, sopimuksen toimintayksikön kanssa tuotettavista palveluista, ja samalla osoittaa rahoituksen veroina kerätyistä budjettivaroista. (Meklin & Näsi 1994, 237.) Tulossopimuksen periaatteellinen sisältö on yksinkertainen, sillä siinä sovitaan toiminnan aikaansaannoksista eli *tulostavoitteista* sekä toimintamenomäärärahasta eli *rahoituksesta*. Tulostavoitteista ja rahoituksesta on usein jo alustavasti neuvoteltu ja sovittu budjettivuotta edeltävänä kevätkautena, jolloin virastot ja laitokset tekevät oman talousarvioehdotuksena. Nämä tulostavoitteet ja toimintamenomääräraha esitetään talousarvioesityksessä eduskunnalle. Eduskunnan budjettipäätöksen jälkeen ministeriö ja virasto tai laitos vahvistavat tulostavoitteet ja rahoituksen tulossopimuksella. Tulossopimuksen allekirjoittavat ministeriön korkeimmat virkamiehet ja toimintayksikön ylin johto. Tämä menettely korostaa molemminpuolista sitoutumista tulossopimuksessa sovittuihin asioihin. Tulossopimus ja siihen liittyvä raportointi toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä ilmentävät juuri konkreettisesti tulosohjauksen yhtä alkuperäistä ominaisuutta, joka on *tilivelvollisuus*. Tulossopimusmenettelyyn liittyvät myös toimintakertomukset, joilla toimintayksiköt raportoivat toiminnastaan veronmaksajia ja omistajia edustaville ministeriöille. (Meklin 1997, 141-142.)

3.3 Tilivelvollisuus ja tilinpäätös

Tilivelvollisuus on yksi tulosohjauksen alkuperäisistä ominaisuuksista, jota ilmentää tulossopimus ja siihen liittyvä raportointi toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä (Meklin 1997, 141). Tilinpäätösasiakirjana toimintakertomus toteuttaa laajalti tilivirastojen tilivelvollisuutta. Tilivelvollisuuden toteuttaminen edellyttää, että toimintakertomus antaa virastojen taloudesta ja toiminnan tuloksellisuudesta oikeat ja riittävät tiedot. Oikean ja riittävän tiedon saamiseksi toimintakertomuksen tehtävänä on analysoida toimintaympäristön muutoksia, toiminnan tuloksia sekä tilinpäätöstietoja. Pelkät tilinpäätöstiedot eivät itsessään riitä, vaan analysoinnin tarkoituksena on tuoda esille viraston toiminnan ohjauksen kannalta keskeiset tiedot. Samalla analysointi toimii tilinpäätöstietojen luku- ja tulkintaohjeena eli tilinpäätöslaskelmat avataan lukijalle. (Valtion kirjanpidon käsikirja 3.0, 12-1.)

Tilinpäätöksessä esitettävien tietojen painotuksissa on havaittavissa siirtymistä parlamentaarisen tilivelvollisuuden osoittamisesta markkina- ja asiakaslähtöisen tilivelvollisuuden suuntaan. Tässä kehityksessä lakien ja määräysten noudattamiseen sekä nuhteettomaan taloudenhoitoon keskittyvän tilinpäätösraportoinnin tilalle on noussut tuloksellisuuden osoittamiseen tähtäävä tilinpäätösraportointi (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 37.)

Valtionvarainministeriön Parempaan tilivelvollisuuteen –julkaisussa mainitaan ”Tilinpäätösasiakirjat ja niihin sisältyvät toimintakertomukset liitteineen sekä niihin kuuluva tilakertomus toteuttavat julkiselta toiminnalta ja julkisten varojen käytöltä yleisesti edellytettävää *vastuunalaisuutta* ja *tilivelvollisuutta* (*vastuunalaisuuden ja tilivelvollisuuden toteuttamistehtävä*), jotka ovat erittäin keskeisiä osia nykyisiä perustuslakiin perustuvia kansanvallan ja siihen kuuluvan parlamentaarisuuden, oikeusvaltion ja hyvän hallintotavan ja hallinnon sekä hyvän taloudenhoidon periaatteita. Vastuunalaisuutta ja tilivelvollisuutta toteuttava tehtävä ovat olennaisimpia ulottuvuuksia valtion tilinpäätösasiakirjojen ja tilinpäätösmenettelyiden *perustuslaillisessa tehtävässä*. (VM 2003, 36.)

Tilinpäätös- ja tilivelvollisuusmenettelyt luovat merkittävällä tavalla tietoperustaa finanssi- ja yhteiskuntapolitiikalle sekä tuottavat onnistuessaan kannustimia taloudelliseen ja toiminnalliseen tehokkuuteen niissä samoin kuin tarjoavat menettelyn seurata, raportoida, varmistaa ja arvioida asetettujen poliittisten tavoitteiden saavuttamista (VM 2003, 38).

Valtion tilinpäätösraportoinnin osalta voidaan erottaa kaksi raportointitasoa, joihin liittyvä tuloksellisuusraportoinnin painopiste vaihtelee, vaikka raportointi molemmissa raportointitasoissa kattaa sekä toiminnallisesta tuloksellisuudesta että yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta raportoinnin. Tilinpäätösvelvollisen yksikön raportoidessa asianomaiselle ministeriölle painopisteenä on toiminnallisten tulosten raportointi sen sisäisen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen perustaksi. Valtioneuvoston raportoidessa tilivelvollisuuteensa liittyen eduskunnalle painopisteenä on yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta raportointi strategista ja yhteiskuntapoliittista ohjausta varten. Molemmilla tasoilla raportoinnin olisi tu-

keuduttava tunnuslukuihin. Tilinpäätösraportoinnissa tunnuslukuja olisi tulkittava. Tällöin raportointi antaa riittävän tietoperustan strategiselle ohjaukselle ja toimintojen hallinnolliselle ohjaukselle ja johtamiselle sekä erityisesti tulosohjaukselle. Tulosohjaus on olennaiselta sisällöltään niukkojen voimavarojen ja yhteiskunnallisten ja toiminnallisten tavoitteiden mahdollisimman optimaalista suorittamista yhteen. Sellaisena se tarvitsee monipuolisen, oikean ja riittävän tietoperustan ja jatkuvan arvioinnin ja palautteen antamisen menettelyt. Niiden toteuttaminen on tilinpäätösraportoinnin ja –menettelyiden tehtävä. (VM 2003, 40.)

3.4 Tilivelvollisuuden eri tasot valtion taloudessa

Julkisen valinnan ensimmäisessä vaiheessa mainittiin kolme eri toimijatasoa: kansalaiset ja yhteisöt, poliittiset päättäjät edustajineen ja toimintayksiköt. Julkisen valinnan toisessa vaiheessa poliittiset päättäjät kohdentavat verovarot kansalaisilta saamansa valtuuden perusteella toimintayksiköille, toiminnoille ja erilaisiin tulonsiirtoihin.

Tilivelvollisuus julkisella sektorilla voi käsittää taloudellisten resurssien hoidon (stewardship) lisäksi myös poliittista, taloudellista ja sosiaalista tilivelvollisuutta (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 35).

Yrityssektorin puolella sijoittajat tarvitsevat tietoa yrityksen kyvystä tuottaa kasvavirtoja ja maksaa osinkoja, korkoja, sitoumuksiaan ja lainapääomia takaisin. Myös julkisyhteisöjen liikkeelle laskemiin lainoihin sijoittavia tahoja kiinnostaa sama tiedon intressi, lainojen hoitokyky, kuin yksityissektorillakin. Joukkovelkakirjalainaan sijoittavat tahot haluavat luotettavaa tietoa velallisen julkisyhteisön taloudellisesta asemasta ja tulovirroista eli siitä, missä määrin julkisyhteisöllä on velvoitteita ja velkoja sekä missä määrin varallisuutta ja kykyä kerryttää vastaisia tuloja. (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 37.)

Sijoittajatahojen lisäksi julkisyhteisö on tilivelvollinen kansalaisille ja valvoville elimille. Julkisyhteisö kerää veroina ja maksuina varoja, jotka puolestaan kohdennetaan ja käytetään talousarviossa kunakin vuonna tärkeiksi katsottuihin

tarkoituksiin. Tilivelvollisuuden osoittamisessa budjetin seurannalla on tärkeä rooli tilivelvollisuuden osoittamisessa juuri budjetin erityisen tehtävän vuoksi. Julkisyhteisön tulee kyetä perustelemaan verovarojen kerääminen ja myös olemaan tilivelvollinen siitä, miten nämä varat on käytetty. Raportointi palvelee osaltaan myös päätöksenteossa. Julkisen talouden keskeiset raportit (talousarviot, niiden toteutumalaskelmat, toimintakertomukset ja tilinpäätösraportit) palvelevat kuitenkin ennen kaikkea kansalaisten ”oikeutta tietää”, miten julkiset varat tullaan käyttämään ja on käytetty. (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 37.)

Valtion kirjanpidon käsikirjan mukaan:

”Kirjanpito on laaja perusrekisteri, josta saadaan tietoja hyvinkin erilaisia hyväksikäyttäjiä ja hyväksikäyttötilanteita varten. Kirjanpidon hyväksikäyttötehtävä jakautuu toisaalta perustiedon ja toisaalta tilinpäätösasiakirjojen ja niissä esiintyvien yhteenvetotietojen hyväksikäyttöön.

Kirjanpidon perustietoa käytetään hyväksi toiminnan suunnittelussa, seurannassa, valvonnassa ja tiedottamisessa. Se on tarkastuksen kestävä tietoa mm. kustannuslaskennassa. Sidosryhmille taloudellinen tieto annetaan tilinpäätöslaskelmien ja niiden liitteenä annettavien tietojen avulla. Kirjanpidon tietoja sisältyy myös tiliviraston toimintakertomukseen.

Kirjanpidosta saatavia tietoja käyttävät hallinnossa hyväksi ainakin verohallinto ja valtiovarainministeriö sekä Tilastokeskus. Lisäksi valtion tilinpäätöstietoja käyttävät hyväkseen kansalaiset, eduskunta, valtioneuvosto ja rahoitusmarkkinat. Tilinpäätöksen hyväksikäyttötehtävän toteuttamista vaikeuttaa hyväksikäyttäjäroolien eriytymättömyys. Esimerkiksi eduskunta, valtioneuvosto ja asianomainen ministeriö toimivat useissa rooleissa: viraston ”omistajana”, rahoittajana, sen tuottamien suoritteiden tilaajana sekä viranomaisohjaajana ja valvojana.

Eduskunta toimii omistajan ylimpänä edustajana ja on näin ollen tilivelvollinen sekä äänestäjille (poliittinen tilivelvollisuus) että veronmaksajille (toiminnallinen ja taloudellinen tilivelvollisuus). Toisaalta hallinto on tilivelvollinen eduskunnalle.” (Valtion kirjanpidon käsikirja, 4)

Luoman ym. (2007, 40) mukaan valtion budjettitalouden tilivelvollisuussuhteet ovat paljolti hallinnon sisäisiä ja monitasoisesti ja monensuuntaisesti hierarkki-

sia. Tilivelvollisuus ja tilinpäätösraporttien käyttö ulotetaan myös hallinnon ulkopuolelle, kuten veronmaksajiin, palvelujen käyttäjiin ja yleensä kansalaisiin. Se, kenelle ja millaisiin tarpeisiin tietoa tuotetaan, vaikuttaa pitkälti tilinpäätösraportoinnin tavoitteisiin ja sisältöön. Valtion kirjanpidon käsikirjan mukaan ministeriö on alaisensa viraston ”omistaja”, rahoittaja, suoritteiden tilaaja (kansalaisen tai yrityksen) agentti, viranomaisohjaaja ja myös valvoja. Näin ministeriö edustaa montaa, perinteisesti tilinpäätöksen hyväksikäyttäjärühmäksi katsottua sidosryhmää (omistaja, lainanantaja, asiakas, ”julkinen valta”) ja on siten useissa tapauksissa keskeisin yksittäisten tilivirastojen tilinpäätösinformaation tarvitsija ja käyttäjä. Toisaalta ministeriö on myös sellaisessa erityisessä asemassa, että se voi vaatia tilivirastoilta tilinpäätöstä tarkentavia tietoja tai erityistä tarkoitusta varten laadittavaa tilinpäätösinformaatiota. Ministeriöt antavat hallinnonalansa tilivirastojen tilinpäätöksistä tilinpäätöskannanoton.

Suomen valtionhallinnossa valtion budjettitalous on yksi raportointientiteetti (reporting entity), jonka tilinpäätösraportit laaditaan tilivirastojen tuottamien tili- ja tilinpäätöstietojen perusteella. Tilivirastot ovat tämän lisäksi myös omia raportointientiteettejään, jotka kukin laativat oman tilinpäätöksensä tuotto- ja kululaskelmiseen, taseineen ja talousarvion toteutumารaportteineen. Veronmaksajat ja kansalaiset ovat yleistä tarkoitusta palvelevan tilinpäätösinformaation käyttäjäryhmä, mutta käytännössä kansalaisten rooli tilinpäätösinformaation käyttäjänä jää julkishallinnon sisäisten käyttäjäryhmien ja tilivelvollisuussuhteiden varjoon, koska kansalaisten ja veronmaksajien osalta tilivelvollisuus ja tilinpäätöstietojen hyväksikäyttö toteutuu käytännössä pelkästään poliittisille päättäjille annetun toimeksiannon kautta. (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 40.)

3.5 Tilivelvollisuus ja julkisen valinnan käsite

Julkisen valinnan käsite liittyy olennaisesti tilivelvollisuus-käsitteeseen ja sen hahmottamiseen. Julkisessa valinnassa voidaan erottaa kolme toimijaryhmää: kansalaiset ja yhteisöt, poliittiset päättäjät edustajineen ja toimintayksiköt (Meklin 1997, 37). Julkinen valinta on Stiglitzin (1988, 147) mukaan kaksivaiheinen; ensimmäisessä vaiheessa kansalaiset vaaleissa äänestävät edustajansa kansanedustuslaitokseen, eduskuntaan tai kunnanvaltuustoihin. Samalla kansalai-

set antavat myös suuren summan rahaa veroina. Äänestyspäätöksellään ääni-oikeutetut kansalaiset antavat poliittisille päättäjille vallan tehdä päätöksiä omasta puolestaan sen suhteen, minkälaisia palveluja kansalaisille tuotetaan, mutta samalla he antavat rahoituksen veroina, vaikkakaan ei konkreettisesti äänestystilanteessa. Julkisen valinnan toisessa vaiheessa poliittiset päättäjät kohdentavat veroina kerätyt varat kansalaisilta saamansa valtuuden perusteella toimintayksiköille, toiminnoille sekä lisäksi erilaisiin tulonsiirtoihin. Tämä kohdentaminen tapahtuu eri ohjausvälineillä eli käytännössä säädöksillä, talousarviollla, sektorisuunnitelmilla sekä sopimuksilla. Verovaroille saatavan hyvän vastikkeen ja hyödyn kannalta on tärkeää, miten tämä kohdentuminen onnistuu. (Meklin 1997, 37-39.)

Päättäjien on kohdentamispäätöksiä tehdessään otettava kantaa ainakin seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten palvelujen tuottaminen jaetaan yksityisen ja julkisen sektorin välille?
2. Miten voimavarat jaetaan erilaisten tarpeiden tyydyttämiseksi?
3. Millä tavoilla julkiset palvelut saadaan tuotetuksi edullisimmin?
4. Ovatko palvelut maksullisia vai maksuttomia?

(Meklin 1997, 65)

4 IFAC, IPSASB ja kansainväliset IPSAS-tilinpäätösstandardit

4.1 International Federation of Accountants (IFAC)

International Accounting Standards Committee (IASC, nykyisin *Board of International Accounting Standards*, IASB) on kansainvälinen laskentatoimen IAS/IFRS-standardeja laativa järjestö, joka on perustettu vuonna 1973 Alankomaiden, Australian, Iso-Britannian, Japanin, Kanadan, Meksikon, Ranskan, Saksan ja Yhdysvaltojen tilintarkastajajärjestöjen välisellä sopimuksella. *International Federation of Accountants* (IFAC) on vuonna 1977 perustettu kansainvälinen laskenta-alan ammattilaisten järjestö. Järjestöön kuuluu tällä hetkellä yli

160 jäsenyhdistystä 120 eri maasta. Sen suomalaisia täysivaltaisia jäseniä ovat KHT-yhdistys ja HTM-tilintarkastajat ry. (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 12.)

Ensimmäisen vaihe IAS-standardien ulottamisessa julkiselle sektorille oli vuonna 1989, jolloin IFAC julkaisi suosituksen IAS-standardien soveltamisesta liikelaitoksissa. Vuonna 1996 IFAC:n *Public Sector Committee* (PCS, nykyisin *International Public Sector Accounting Standard Board*, IPSASB) käynnisti ohjelman, jonka seurauksena PCS:n tärkeimmäksi tehtäväksi nousi julkisyhteisöjen tilinpäätösstandardien laatiminen. IASB:n laatimat IAS-standardit tarjosivat luontevan lähtökohdan tilinpäätösstandardien muodostamiselle. (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 12-13.)

IFAC:n tehtävänä on julkisen intressin palveleminen. IFAC pyrkii vahvistamaan laskenta-alan ammattikuntaa ja sen osaamista maailmanlaajuisesti. IFAC pyrkii myös osaltaan vaikuttamaan vahvojen talousjärjestelmien luomiseen korkealaatuisia ammattistandardeja julkaisemalla, kannustamalla niiden soveltamiseen sekä pyrkimällä jo olemassa olevien standardien yhdenmukaistamiseen. IFAC toimii myös julkisen intressin puolestapuhujana asioissa, joissa laskenta-alan ammattikunnan osaaminen on relevanttia. (IFAC Constitution 2005, 1.)

4.1.1 IFAC:n jäsenistö ja toimielimet

Täysivaltaisista jäsenet, kumppanijäsenet (associate member) ja tytäryhdistykset (affiliate member) muodostavat IFAC:n jäsenistön. IFAC:n säännöissä on eritelty yksityiskohtaisesti jäsenten velvollisuudet. Täysivaltaisten ja kumppanijäsenten velvollisuutena on muun muassa:

1. vastata IFAC:n tehtävien ja tavoitteiden toteuttamisesta oman järjestön osalta,
2. osallistua rahallisesti järjestön toimintaan,
3. noudattaa jäsenyyteen liittyviä velvollisuuksia (Statements of Member Obligations, SMOs) ja
4. noudattaa järjestön sääntöjä

(Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 13.)

Neuvosto (council) ja hallitus (board) vastaavat IFAC:n hallinnoinnista. Korkein hallintoelin on neuvosto, jonka päätäntävaltaan kuuluvat muun muassa toiminnan yleislinjaukset ja hallituksen nimittäminen. Neuvoston päätökset tehdään tavanomaisesti vuosittain yleiskokouksessa. Neuvosto koostuu jäsenjärjestöjen edustajista, joilla kullakin on yksi ääni neuvoston kokouksessa. Hallitus vastaa IFAC:n toimintaperiaatteiden luomisesta ja niiden noudattamisen valvonnasta, ohjelmien toimeenpanon sekä IFAC:n lautakuntien ja komiteoiden valvonnasta. Hallitus koostuu puheenjohtajasta, varapuheenjohtajasta ja korkeintaan 20 muusta jäsenestä. Samasta maasta korkeintaan kaksi jäsentä edustettuna hallituksessa. Hallituspaikkojen jako tapahtuu suoritetun jäsenmaksun perusteella siten, että jäsenet asetetaan jäsenmaksun suuruuden mukaiseen järjestykseen, ja 12 eniten maksaneen joukosta valitaan yhdeksän ensimmäistä jäsentä ja seuraavat kuusi jäsentä valitaan sijoilta 13-24. Kuusi hallituspakkoista ovat riippumattomia jäsenmaksun suuruudesta. (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 13-14.)

IFAC jakautuu toiminta-alueiden mukaisiin itsenäisiin lautakuntiin ja komiteoihin. Lautakuntien toimintaohjeista ja työskentelyalasta päättää IFAC:n hallitus. Hallitus nimittää myös lautakuntien jäsenet ja tarkkailijat jäsenjärjestöjen ja nimityskomitean (nominating committee) esityksestä. Lautakuntien jäsenten teknisten neuvonantajien tulee olla jäsenjärjestöjen jäseniä tai henkilöstöä. (IFAC Constitution 2005, 11.)

4.1.2 IFAC:n jäsenyys ja siihen liittyvät velvollisuudet

IFAC:n jäsenjärjestöjen tulee toteuttaa järjestön jäsenyyteen liittyviä velvollisuuksia (Statements of Membership Obligations), joihin kuuluu jäsenjärjestön oman jäsenistön tiedottaminen IPSAS-standardeista, IPSASB:n julkaisemista tutkimuksista ja ohjeista. Jäsenjärjestön tulee pyrkiä sisällyttämään IPSAS-standardien vaatimukset omiin kansallisiin julkisen sektorin standardeihin, tai mikäli standardien laatiminen ei ole jäsenjärjestön vastuulla, pyrkiä siihen, että kolmannen osapuolen julkaisemat standardit vastaisivat IPSAS-standardien vaatimuksia. Jäsenjärjestöjen tulee lisäksi avustaa IPSAS-standardien tai niitä vastaavien standardien käyttöönotossa. (Statements of Membership Obligations, 36.)

IFAC:n jäsenjärjestöjen velvollisuuksien noudattamista on selvitetty IFAC:n seurantaohjelmassa (Member Body Compliance Program) ja selvityksen vastaukset on julkaistu IFAC:n verkkosivuilla. Vastausten perusteella IPSAS-standardeihin liittyvistä velvollisuuksista ovat raportoineet etenkin anglosaksisen alueen maiden tai niiden vaikutuspiiriin kuuluvien maiden jäsenjärjestöt, esimerkiksi *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA), *Association of Chartered Certified Accountants* (ACCA UK) ja *Canadian Institute of Certified Accountants* (CICA). Anglosaksisten maiden järjestöille on tyypillistä, että ne käsittävät sekä yksityisen että julkisen sektorin laskentatoimen toimialat. Näissä maissa yksityisen sektorin ammattikuntaan kuuluvilla yleensä on ”yrityksen laskentatoimen” (business formation) koulutus, mutta he työskentelevät myös julkisen sektorin laskentatoimen parissa. (Brusca & Condor 2002, 150.)

4.2 International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB)

Public Sector Committee (PSC, vuodesta 2004 International Public Sector Accounting Board, IPSASB) perustettiin vuonna 1986 IFAC:n pysyväksi komiteaksi, jolla on valtuutus toteuttaa ohjelmia julkisyhteisöjen tilinpäätösraportoinnin, tilintarkastuksen, hyvän johtamis- ja hallintotavan sekä operatiivisen laskentatoimen kehittämiseksi (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 14). IPSASB:n tavoite on palvella julkista etua laatimalla korkealaatuisia tilinpäätösstandardeja julkisen sektorin yhteisöille maailmanlaajuisesti. Tilinpäätösstandardit säätelevät yleistä tarkoitusta varten laadittavia tilinpäätöksiä (general purpose financial statements). Standardien käytön uskotaan parantavan julkisen sektorin yhteisöjen tilinpäätösraportoinnin laatua ja läpinäkyvyyttä sekä vahvistavan yleistä luottamusta julkisen sektorin varainhoitoon. (IPSASB Fact Sheet, 1.)

PSC aloitti standardiohjelman käynnistyttyä vuonna 1996 varsinaisten standardien laadinnan. Valtioiden tilinpäätösraportointiin kohdistettu kritiikki vaikutti PSC:n silloisen puheenjohtajan Paul Sutcliffen (2003, 29) mukaan ohjelman käynnistymiseen. Laadittavien standardien tarkoituksena oli vastata esitettyyn kritiikkiin ja parantaa näin tilinpäätösten laatua. Ohjelman ensimmäistä vaihetta (1996-2001) rahoittivat IFAC:n oman rahoituksen lisäksi Maailmanpankki, Kansainvälinen valuuttarahasto, Aasian kehityspankki ja YK:n kehitysohjelma.

Standardiohjelman ensimmäisessä vaiheessa laaditut 20 standardia perustuivat vuoden 1997 IAS-standardeihin. Toisessa vaiheessa vuonna 2002 PSC ryhtyi laatimaan julkisyhteisöjen erityispiirteitä käsitteleviä standardiluonnoksia, joita vastaavia IAS/IFRS-standardeja ei vielä ollut olemassa. Tämän seurauksena IPSASB on julkaissut julkisen sektorin standardit IPSAS 23 ”Vastikkeettomat tuotot” ja IPSAS 24 ”Budjetti-informaation esittäminen tilinpäätöksessä”. PSC:n nimi muutettiin vuonna 2004 IPSASB:ksi (International Public Sector Accounting Standards Board). Nimenmuutoksen tarkoituksena oli korostaa keskittymistä standardien laadintatehtävään. (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 14-15.)

4.2.1 IPSASB:n jäsenistö ja toimielimet

Myös IPSASB:n tavoitteena on julkisen edun palveleminen (IPSASB Fact Sheet). IPSASB koostuu 18 jäsenestä, joista niin sanottuja julkisia jäseniä (public member) on kolme. IFAC:n jäsenjärjestöillä on oikeus esittää jäsentä IPSASB:iin. Nimittämispäätöksen tekee IFAC:n hallitus nimityskomitean suosituksen perusteella. Ehdokasta julkiseksi jäseneksi voi esittää myös muu kuin IFAC:n jäsenjärjestö. Julkiset jäsenet ovat IFAC:n ulkopuolisten tahojen (ei jäsenten) edustajia IPSASB:ssa ja heillä on äänioikeus sen kokouksissa. IPSASB:ssa on varsinaisten jäsenten lisäksi tarkkailijoita Aasian kehityspankista, Euroopan komissiosta, kansainvälisestä tilinpäätösstandardilautakunnasta (IASB), Kansainvälisestä valuuttarahastosta, Valtiontalouden tarkastusvirastojen kansainvälisestä yhteiselimestä (INTOSAI), Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöstä (OECD), Yhdistyneistä kansakunnista, YK:n kehitysohjelmasta ja Maailmanpankista. Tarkkailijat voivat osallistua IPSASB:n kokouksiin, ja heillä on oikeus käyttää puheenvuoroja kokouksissa, mutta heillä ei kuitenkaan ole oikeutta äänestää standardiluonnoksista tai standardeista. (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 15.)

IPSASB:n yhteydessä toimii lisäksi niin sanottu konsultatiivinen toimielin (*Consultative Group*). Toimielimen tehtävänä on avustaa IPSASB:a tarjoamalla teknistä apua ja tuomalla esiin julkiseen etuun liittyviä asioita. Toimielimessä on tilinpäätösten laatijoiden, tarkastajien ja hyväksikäyttäjien, julkishallinnon (government), kansainvälisten organisaatioiden sekä akateemisen maailman edustajia. (IPSASB Fact Sheet, 2.)

IPSASB:n toimintaa rahoittavat IFAC:n oman rahoituksen lisäksi Maailmanpankki, Kansainvälinen valuuttarahasto, Aasian kehitys pankki, YK:n kehitysohjelma sekä muut vapaaehtoiset tahot. Näiden kansainvälisten organisaatioiden rahoitus on tärkeää. Ulkopuolinen rahoituksen lisääminen on välttämätöntä standardiohjelman toisen vaiheen läpiviemiseksi. IPSASB:n budjetti ei ole julkinen, mutta IFAC:n antamien tietojen perusteella on oletettavaa, että toimintamenot ovat lisääntyneet standardiohjelman toisen vaiheen käynnistyttyä vuonna 2002. YK:n ja EY:n siirtyminen soveltamaan IPSAS-standardeja saattaa vaikuttaa positiivisesti standardiohjelman rahoitukseen. Ohjelman toisen vaiheen tavoitteenahan on laatia standardeja, jotka käsittelevät julkisyhteisöjen erityispiirteitä ja joiden laadinnassa ei siis voida käyttää pohjana IAS/IFRS-standardeja. IPSASB:n tavoitteena on myös laatia julkisyhteisöjen tilinpäätösraportoinnin perustaksi käsitteellinen viitekehys (conceptual framework). (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 15-16.)

4.2.2 IPSASB:n päätöksentekoprosessi

IPSAS-standardeja kehittäessään IPSASB noudattaa tarkkaa ja läpinäkyvää päätöksentekoprosessia, joka luo mahdollisuuden kaikille julkisen sektorin taloudellisesta raportoinnista kiinnostuneille, mukaan lukien valmistelijat ja käyttäjät, joihin IPSAS-standardeilla on suora vaikutus, esittää mielipiteensä ja näkemyksensä julki IPSASB:lle, ja mahdollisuuden myös varmistaa, että esitetyt mielipiteet ja näkemykset otetaan huomioon standardien kehittämisprosessissa. Päätöksentekoprosessissa on seuraavat vaiheet:

- julkinen esittäminen kommenttien ja mielipiteiden antamista varten vähintään neljän kuukauden ajan
- julkisen esittämisen perusteella saatujen kommenttien ja mielipiteiden huomioonottaminen.

IPSASB huomioi kommentit ja luonnosta tarkistetaan ja korjataan sopivaksi. Kommentit ovat julkisesti saatavilla IPSASB:n verkkosivuilla. Tarvittaessa luonnos julkaistaan uudelleen kommentoitavaksi.

- myönteinen hyväksymispäätös.

Luonnokset, uudelleen esitetyt luonnokset ja IPSAS-standardit hyväksytään jäsenistön vähintään kahden kolmasosan myönteisellä äänestystuloksella.

(IPSASB Fact Sheet, 2.)

Verkkosivujensa kautta IPSASB tarjoaa yleisölle tietoa mm. IPSAS-standardeista, kommentoitavana olevista luonnoksista, luonnoksiin tulleista kommentteista ja kokouksien esityslistoista (IPSASB Fact Sheet, 2).

4.3 IPSAS-standardien laadinnan tausta

IPSAS-standardien julkaiseminen on ensimmäinen merkittävä yritys julkisyhteisöjen tilinpäätösraportoinnin yhdenmukaistamisessa kansainvälisellä tasolla. Tehtävänä tämä on haastava. Julkinen sektori käsittää eri tason toimijoita: keskus-, alue- ja paikallishallintoa ja niiden sisällä toimivia laskentayksiköitä (*entity*). Julkisen hallinnon toimintaympäristö ja rakenteet ovat myös eri maissa erilaisia. Julkisen hallinnon nykyiset tilinpäätösraportointikäytännöt vaihtelevat suuresti niin eri maiden välillä kuin myös kunkin maan sisällä. Tilinpäätöksiä laaditaan sekä kassaperusteella (cash based accounting) että suoriteperusteella (accrual based accounting) ja lisäksi näiden perusratkaisujen monia versioita käsittävillä välimuodoilla (modified accrual or modified cash based accounting). Tilinpäätös ohjeistus tapahtuu joko laeilla ja asetuksilla tai laskentalan ammattilaisista muodostuvien elinten laatimilla ohjeilla ja standardeilla. Raportoinnissa voidaan soveltaa joko yksityissektorin standardeja tai erityisesti julkisyhteisöille laadittuja omia standardeja, ja raportoinnissa voidaan painottaa eri asioita. Kokonaisuudessaan kansainvälisellä tasolla tarkastellen julkisen sektorin laskentatoimen ja raportoinnin kenttää voi luonnehtia lähtökohdissaan hyvin kirjavaksi. (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 16.)

IFAC on nimittänyt standardien laatimistehtävää varten lautakunnan, jonka ”jäsenet ovat kokeneita julkisen sektorin kirjanpidon ja tilinpäätösraportoinnin asiantuntijoita. Lautakunnassa olevat henkilöt edustavat finanssiministeriöitä, tarkastusvirastoja, auktorisoituja tilintarkastajia ja julkisia jäseniä joka puolilta maailmaa.” (IPSASB Fact Sheet, 2). IPSASB:n monipuolinen kokoonpano antaa olettaa, että kyseessä on varsin osaava toimielin.

4.4 IPSAS-tilinpäätösstandardit

IFAC:n International Public Sector Accounting Standards Boardin (IPSASB) päätehtävänä on kehittää tilinpäätösstandardeja julkissektorille. Standardien tulee olla mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaisia yrityssectorille laadittujen IAS/IFRS-standardien kanssa. IPSAS-standardit (International Public Sector Accounting Standards) sallivat vaihtoehtoisesti joko kassaperusteisen (cash based) tai kertymäperusteisen (accrual based) kirjanpidon, mutta suositeltavaa on, että julkisyhteisöt siirtyisivät kassaperusteesta kertymäperusteiseen. (IFAC, Public Sector Committee 2003, 4.).

Tällä hetkellä julkaistuja IPSAS-standardeja on yhteensä 24. Ensimmäiset julkaistut 21 IPSAS-standardia perustuivat suoraan niitä ennen laadittuihin ja julkaistuihin IAS-standardeihin (International Accounting Standards), joita nyttemmin kutsutaan IFRS-standardeiksi (International Financial Reporting Standards). Tästä johtuen IPSAS-standardit perustuvat samaan ajatusrakennelmaan ja samoihin peruskäsitteisiin kuin IAS-standardit. IPSAS-standardit on myös suurimmaksi osaksi kopioitu vastaavista IAS-standardeista. IAS/IFRS-standardit on tarkoitettu erityisesti kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavien suurkonsernien emoyhtiöiden tilinpäätösten laatimiseen, joka on heijastunut vahvasti IPSAS-standardien sisältöön niiden laatimistavasta johtuen. (Valtion kirjanpitolautakunta 2006, 1-2.) Julkissektorin meno- ja tulotalouden erityispiirteisiin kohdistuvia standardeja on tällä hetkellä yhteensä kolme, standardit IPSAS 21 – IPSAS 24 (<http://www.ifac.org/PublicSector/>).

IPSAS-standardit perustuvat IAS-standardien mukaisesti ajatukseen, että kirjanpidon keskeisin tehtävä on julkisyhteisön taseen laatiminen. Tasekeskeinen lähestymistapa soveltuu hyvin sellaisen talousyksikön olosuhteisiin, jonka toiminta on luonteeltaan rahavarojen sijoittamista erilaisiin sijoituskohteisiin. Kuitenkaan julkisyhteisön kuten Suomen valtion ydintoiminta ei ole luonteeltaan sijoitustoimintaa, vaan erilaisten palvelujen tuottamista. IPSAS-standardit perustuvat IAS-standardeihin myös siinä suhteessa, että niiden lähtökohtana ovat vastikkeelliset markkinatapahtumat ja niiden kirjaamisperusteet. Julkisyhteisöjen toiminta on puolestaan enimmäkseen vastikkeetonta palvelujen ja tulonsiir-

tojen tuottamista, josta aiheutuneet menot rahoitetaan pääasiassa verotuloilla. (Valtion kirjanpitolautakunta 2006, 2.)

Luoman (ym., 2007, 23) mukaan useat tähän mennessä ilmestyneistä standardeista ovat sellaisia, jotka koskevat lähinnä pörssiyrityksille tyypillisiä transaktioita ja näin ollen monien valtion virastojen kannalta nämä aktualisoituvat hyvin harvoin. Jos standardeja arvioidaan Suomen valtion talousarvion nykyisen meno- ja tulorakenteen näkökulmasta, verotulojen kirjaamista ja sosiaalisia tulonsiirtoja sekä budjetti-informaation esittämistä koskevat standardit ovat kaikkein tärkeimmät.

4.5 IPSAS-standardien soveltaminen eri maissa

IPSASB on julkaissut luettelon IPSAS-standardeja soveltavista, soveltamista suunnittelevista tai standardeja kirjanpidon kehittämisen apuna käyttävistä valtioista verkkosivuillaan (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 27). IPSAS-standardeja soveltavista valtioista suurin osa on kehittyviä maita. IPSAS-standardeja sovelletaan niin Etelä-Amerikassa, Afrikassa kuin Aasiassa. Näille maille on tyypillistä, että niissä IPSAS-standardeja ollaan soveltamassa sellaisenaan ja käyttöönottoa tukee usein myös jokin kansainvälinen organisaatio kuten Kansainvälinen valuuttarahasto, Maailmanpankki, EU tai YK:n kehitysohjelma. (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 27.)

Kehittyvien maiden lisäksi IPSAS-standardeja noudatetaan myös muutamassa vauraassa Euroopan valtiossa esim. Alankomaissa, Norjassa, Ranskassa ja Sveitsissä. Näistä vain Sveitsissä on tarkoitus siirtyä soveltamaan standardeja sellaisenaan (liittovaltiotasolla) vuodesta 2007 alkaen. Muissa em. valtioissa IPSAS-standardit ovat olleet joko pilottikokeilussa, pilottikokeilun osana tai niitä on käytetty perustana omien kirjanpitosäännösten laadinnassa. (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 28.)

4.6 IPSAS-standardien käsitteistöä ja perusteet

IPSAS-standardien mukaisessa, kirjanpitoon merkittäviä tapahtumia koskevassa käsitteistössä keskeisimmät käsitteet ovat standardien taselähtöisyydestä johtuen taseeseen kirjattavat varat (assets) ja velat (liabilities). Muita kirjanpidon ns. perustekijöitä ovat nettovarot / oma pääoma (net assets / equity) sekä tuotot (revenues) ja kulut (expenses). Käsite ”vara” määritellään IPSAS-standardien mukaan seuraavasti: ”Varat ovat yhteisön hallinnassa aikaisempien tapahtumien seurauksena olevia resursseja, joista yhteisölle odotetaan kertyvän tulevaisuudessa taloudellista hyötyä tai palvelukykyä”. Käsite ”velka” puolestaan määritellään seuraavasti: ”Velat ovat yhteisölle aikaisempien tapahtumien seurauksena syntyneitä sitoumuksia, joiden täyttämisen odotetaan johtavan yhteisön taloudellista hyötyä tai palvelukykyä sisältävien resurssien vähenemiseen”. Kirjanpidon muiden perustekijöiden – nettovarot / oma pääoma sekä tuotto ja kulu – määritelmät on johdettu em. käsitteiden määritelmistä. (Valtion kirjanpitolautakunta 2006, 2-3.)

IPSAS-standardien mukainen kirjanpidon peruskäsitteistö on seurausta siitä, että se on kehitetty tilinpäätöksen ja erityisesti taseen laatimista silmällä pitäen. Nämä standardit koskevatkin vastaavasti kuten myös niiden mallina olleet IAS-standardit lähes yksinomaan tilinpäätöksen laatimista ja tilinpäätöstietojen esittämistä, mutta eivät juuri lainkaan juoksevaa, tilikauden aikaista kirjanpitoa. Tästä syystä IPSAS-standardeista ei ole apua esim. kirjanpidon toisen päätehtävän eli erilläänpitotehtävän ratkaisemisessa, mikä tapahtuu juoksevassa kirjanpidossa. (Valtion kirjanpitolautakunta 2006, 3.)

IPSAS-standardien mukaan kirjanpidossa, joka on siis rajattu käsittämään vain taseen ja tilinpäätöksen muiden osien laatimisen, noudatetaan tapahtumia kirjattaessa johtavana kirjaamisperusteena ns. kertymisperustetta (accrual basis), joka määritellään standardeissa seuraavasti: ”Kertymäperuste tarkoittaa sellaista kirjaamisperustetta, jonka mukaan liiketapahtumat ja muut tapahtumat kirjataan, kun ne ilmenevät (eikä ainoastaan, kun käteistä rahaa tai muita rahavaroja saadaan tai suoritetaan). Näin ollen liiketapahtumat ja muut tapahtumat

merkitään niiden tilikausien kirjanpitoon ja tilinpäätökseen, joihin ne liittyvät”.
(Valtion kirjanpitolautakunta 2006, 3-4.)

IPSAS-standardien mukaan kirjanpitoon merkittävien tapahtumien kirjanpitoarvon määrittäminen eli kirjanpidollisten erien ”mittaaminen” tähtää erien kirjaamiseen käypään arvoonsa (fair value). Tämä tarkoittaa varojen ja velkojen sekä muiden tilinpäätökseen kirjattavien erien kirjaamista ensi sijassa markkina-arvoonsa, mikäli sellainen on olemassa. Kyseinen arvottamisperuste on korostunut jatkuvasti IAS/IFRS-standardeja muutettaessa, joten julkaistujen IPSAS-standardien muutoksissa ja uusissa IPSAS-standardeissa voidaan olettaa noudatettavan samaa linjaa. Tästä seuraa, että tilinpäätökseen merkitään myös subjektiivisiin arvioihin perustuvia kirjanpitoarvoja sekä realisoitumattomia arvonnousuja ja –laskuja, mikä vaikuttaa tilinpäätösinformaation käyttökelpoisuuteen. (Valtion kirjanpitolautakunta 2006, 4.)

5 Kansainvälisten IPSAS-tilinpäätösstandardien sisältö pääpiirteittäin

5.1 IPSAS1 Presentation of Financial Statements, Tilinpäätöksen esittäminen*

5.1.1 Standardin tavoite

Tämän standardin tavoitteena on määrätä tapa, jolla yleistä tarkoitusta varten laadittu tilinpäätös tulisi esittää, jotta varmistetaan vertailukelpoisuus sekä entiteetin edellisten laskentakausien tilinpäätösten kanssa että muiden entiteettien tilinpäätösten kanssa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi standardi esittää tilinpäätöksen esittämisestä yleisiä näkökohtia, ohjausta niiden rakenteesta ja vähimmäisvaatimukset kertymisperusteella laaditun tilinpäätöksen sisällöstä.

5.1.2 Soveltamisala

Tätä standardia noudatetaan kaikkiin IPSAS-standardien mukaisiin yleistä tarkoitusta varten laadittaviin ja esitettäviin kertymäperusteisiin tilinpäätöksiin.

* Luvun 5.1 sisältö perustuu IPSAS 1 –standardin sisältöön (www.ifaq.org)

Tätä standardia sovelletaan julkisia liikelaitoksia lukuun ottamatta kaikkiin julkisen sektorin entiteetteihin.

5.1.3 Laajuus

Tätä standardia tulee soveltaa kaikissa yleistä tarkoitusta varten laadittavissa ja esitettävissä kertymäperusteisen laskentatoimen mukaisissa tilinpäätöksissä, jotka on laadittu IPSAS-standardien mukaisesti. Tätä standardia tulee soveltaa kaikissa julkisen sektorin entiteeteissä poislukien valtionyhtiöt.

5.1.4 Tilinpäätöksen tarkoitus

Tilinpäätös on entiteetin taloudellisen aseman ja suorituskyvyn järjestelmällinen esitys. Yleistä tarkoitusta varten laaditun tilinpäätöksen tavoitteena on tarjota entiteetin taloudellisesta asemasta, taloudellisesta suorituskyvystä ja rahavirroista tietoa, joka on hyödyllistä useille käyttäjäryhmille resurssien kohdentamista koskevassa päätöksenteossa ja arvioinnissa. Julkisella sektorilla yleistä tarkoitusta varten laadittavan taloudellisen raportoinnin tulisi tarjota päätöksen teon kannalta käyttökelpoista tietoa, ja myös osoittaa entiteetin tilivelvollisuuden täyttäminen sen käyttöön osoitettujen ja luovutettujen resurssien käytön suhteen. Taloudellinen raportointi voi tuottaa tätä tietoa:

- (a) tarjoamalla tietoa rahoitusresurssien lähteistä, kohdentamisesta ja käytöstä
- (b) tarjoamalla tietoa siitä, miten entiteetin toiminta on rahoitettu ja miten se on kyennyt selviytymään maksuistaan
- (c) tarjoamalla tietoa, joka on hyödyllistä arvioitaessa entiteetin kykyä rahoittaa toimintansa ja vastata veloistaan ja sitoumuksistaan
- (d) tarjoamalla tietoa entiteetin taloudellisesta tilasta ja sen muutoksista
- (e) tarjoamalla hyödyllistä kokonaistietoa arvioitaessa entiteetin suoritusta palvelujen tuottamiskustannusten, tehokkuuden ja saavutusten muodossa

Yleistä tarkoitusta varten laaditulla tilinpäätöksellä voi olla myös ennustava rooli tarjoamalla hyödyllistä tietoa ennustettaessa jatkuvien toimintojen edellyttämää voimavarojen määrää, sekä voimavaroista, jotka voidaan tuottaa jatkuvilla toimintoilla sekä lisäksi toimintoihin liittyvistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.

Tilinpäätöksessä voidaan myös tuottaa käyttäjille tietoa:

- (a) osoittamalla, onko resurssit hankittu ja käytetty virallisesti hyväksytyn budjetin mukaisesti
- (b) osoittamalla, onko resurssit hankittu ja käytetty täyttäen lakisääteiset ja sopimusperusteiset vaatimukset.

Nämä vaatimukset täyttääkseen tilinpäätös tarjoaa tietoa entiteetin:

- (a) varoista
- (b) veloista
- (c) nettovaroista / omasta pääomasta
- (d) tuotoista
- (e) kuluista
- (f) muista nettovarojen / oman pääoman muutoksista
- (g) rahavirroista.

5.1.5 Vastuu tilinpäätöksestä

Vastuu tilinpäätöksen esittämisestä ja laatimisesta vaihtelee oikeudenkäyttöalueen alueilla ja niiden välillä on eroja. Lisäksi oikeudenkäyttöalueella voidaan erotella erikseen vastuu tilinpäätöksen laatimisesta ja sen hyväksymisestä ja julkistamisesta. Entiteetin tilinpäätöksen laatimisvastuu kuuluu yleensä entiteetin johtajalle tai vastaavassa asemassa olevalle.

5.1.6 Tilinpäätöksen osat

Täydellinen tilinpäätös koostuu seuraavista osista:

- (a) laskelma taloudellisesta asemasta

- (b) laskelma taloudellisesta suorituskyvystä
- (c) laskelma nettovarojen / oman pääoman muutoksesta
- (d) rahavirtalaskelma
- (e) kun entiteetti on julkistanut budjettinsa, tulee sen esittää vertailu budjetin ja toteutuneen välillä joko erillisenä tilinpäätöstä täydentävänä laskelmana tai budjettia koskevana sarakkeena tilinpäätöksessä
- (f) liitetiedot, joihin sisältyy yhteenveto merkittävistä kirjanpitoperiaateista ja muista tilinpäätökseen liittyvistä selittävästä tiedoista.

5.1.7 Yleisiä näkökohtia

5.1.7.1 Oikean kuvan antaminen ja IPSAS-standardien noudattaminen

Tilinpäätöksen tulee antaa oikea kuva entiteetin taloudellisesta asemasta, taloudellisesta suorituskyvystä ja rahavirroista. Oikean kuvan antaminen edellyttää liiketapahtumien, muiden tapahtumien ja olosuhteiden vaikutusten todentamiseksi esittämistä IPSAS-standardien määritelmien (varat, velat, tuotot ja kulut) ja kirjaamiskriteerien mukaisesti. Jos IPSAS-standardeja noudatetaan, voidaan olettaa, että tilinpäätös antaa oikean kuvan.

Entiteetin, jonka esittämä tilinpäätös on IPSAS-standardien mukainen, tulee esittää tästä nimenomainen ja varaukseton lausuma tilinpäätöksen liitetiedoissa. Tilinpäätöksen ei saa mainita noudattavan IPSAS-standardeja, jos tilinpäätös ei kokonaisuudessaan ja kaikilta osiltaan noudata kaikkia IPSAS-standardien asettamia vaatimuksia.

Soveltumattomien tai sopimattomien kirjanpitoperiaatteiden käyttöä ei voida oikeasta esittämällä käytetyt kirjanpitoperiaatteet, eikä liite- tai lisätiedoilla.

5.1.7.2 Toiminnan jatkuvuus

Tilinpäätöstä valmisteltaessa tulee tehdä arvio entiteetin mahdollisuuksista sen toiminnan jatkumisesta. Tämän arvion tekevät ne henkilöt, jotka ovat vastuussa

tilinpäätöksen laatimisesta. Tilinpäätös tulee laatia toiminnan jatkuvuuteen perustuen, paitsi jos entiteetti aiotaan lakkauttaa tai lopettaa toimintansa tai jos muita realistisia mahdollisuuksia ei ole. Jos tilinpäätöksen laatimisesta vastaavien henkilöiden tiedossa on arviota tehdessään tapahtumiin tai olosuhteisiin liittyviä materiaalisia epävarmuustekijöitä, tulee nämä epävarmuustekijät tuoda julki tilinpäätöksessä. Jos tilinpäätöstä ei ole laadittu toiminnan jatkuvuuteen perustuen, tulee tämä tuoda julki yhdessä sen asian kanssa, minkä oletuksen pohjalta tilinpäätös on laadittu. Samassa yhteydessä tulee myös mainita, miksi entiteetin ei voida katsoa jatkavan toimintaansa.

5.1.7.3 Esittämisen johdonmukaisuus

Erät tulee esittää ja luokitella tilinpäätöksessä yhdenmukaisesti tilikaudesta toiseen, paitsi jos:

- (a) entiteetin toiminnan luonteesta tapahtuneesta merkittävästä muutoksesta tai sen tilinpäätöksen uudelleenarvioinnista johtuen on todennäköistä, että toisenlainen esittäminen tai luokittelu olisi tarkoituksenmukaisempi IPSAS 3-standardin kirjanpitoperiaatteiden valinta- ja soveltamisvaatimusten mukaisesti
- (b) jokin IPSAS-standardi edellyttää esittämistavan muutosta.

5.1.7.4 Olennaisuus ja erien yhdistäminen

Kaikki olennaiset samankaltaisten erien muodostamat ryhmät tulee esittää erikseen tilinpäätöksessä. Luonteeltaan tai tarkoitukseltaan erilaiset erät tulee esittää erikseen, paitsi jos ne ovat epäolennaisia.

5.1.7.5 Netottaminen

Varoja ja velkoja, sekä tuottoja ja kuluja ei saa vähentää toisistaan, paitsi jos IPSAS-standardeissa niin vaaditaan tai sallitaan.

5.1.7.6 Vertailutiedot

Tilinpäätöksessä tulee esittää edelliseltä tilikaudelta vertailutiedot kaikista tilinpäätökseen sisältyvistä luvuista, paitsi kun IPSAS-standardit sallivat tai vaativat toisin. Vertailutiedot tulee sisällyttää kuvaavaan ja kerrontamuodossa esitettyyn tietoon silloin, kun se on relevanttia nykyisen tilinpäätöksen asian ymmärtämisen kannalta.

Kun tilinpäätöksen erien esittämistä tai luokittelua on muutettu, vertailutiedot tulee myös luokitella uudelleen, paitsi jos uudelleenluokitusta on mahdoton suorittaa. Kun vertailutiedot luokitellaan uudelleen, tulee entiteetin mainita:

- (a) uudelleenluokittelun luonne;
- (b) jokaisen uudelleen luokitellun erän tai erien muodostaman ryhmän suuruus; ja
- (c) uudelleenluokittelun syy.

Kun vertailutietojen uudelleenluokittelu on käytännössä mahdotonta, entiteetin tulee mainita:

- (a) syy, miksi uudelleenluokittelua ei ole suoritettu
- (b) tarvittavien muutosten luonne, jos erien uudelleenluokittelu olisi tehty.

5.1.8 Rakenne ja sisältö

5.1.8.1 Tilinpäätöksen nimeäminen

Tilinpäätösasiakirjat tulee nimetä selvästi ja erottuvasti asiakirjan muusta informaatiosta. Tilinpäätösasiakirjan jokainen osa tulee nimetä erikseen selvästi. Lisäksi seuraavat tiedot tulee esittää näkyvästi ja ne tulee toistaa tarvittaessa:

- (a) tilinpäätöksen laativan entiteetin nimi tai muu tunnistetieto ja niiden mahdolliset muutokset edellisestä tilinpäätösajankohdasta;
- (b) kattaako tilinpäätös yksittäisen entiteetin vai taloudellisen yhteistökokonaisuuden;

- (c) tilinpäätöksen ajankohta tai ajanjakso, kumpi on kyseessä olevassa tilanteessa sopivampi;
- (d) esittämismuutosta, kuten IPSAS 4-standardissa (The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates, Valuuttakurssien muutosten vaikutukset) on määritelty;
- (e) pyöristysten taso tilinpäätöksen määrien esittämisessä.

5.1.8.2 Raportointikausi

Tilinpäätös tulee esittää vähintään kerran vuodessa. Jos entiteetin tilinpäätösajankohta muuttuu tai jos tilinpäätös esitetään pidemmältä tai lyhyemmältä ajanjaksolta kuin vuosi, tulee entiteetin mainita tilinpäätöksen kattaman ajanjakson lisäksi:

- (a) syy lyhyemmän tai pidemmän tilinpäätöskauden käyttöön; ja
- (b) jos tietyjen tilinpäätöslaskelmien, kuten taloudellista suoritusta kuvaavan laskelman, nettovarojen / oman pääoman muutokset osoittavan laskelman ja rahavirtalaskelman, sekä niitä koskevien liitetietojen vertailutiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia.

5.1.8.3 Laskelma taloudellisesta asemasta

5.1.8.3.1 Jako lyhyt- ja pitkäaikaisiin eriin

Entiteetin tulee esittää lyhytaikaiset ja pitkäaikaiset varat sekä lyhytaikaiset ja pitkäaikaiset velat erillisinä ryhminään taloudellisen aseman laskelmassa, paitsi jos likviditeettiin perustuva esitys tarjoaa luotettavampaa tai asianmukaisempaa tietoa. Kun tätä poikkeusta noudatetaan, tulee kaikki varat ja velat esittää lähtökohtaisesti likviditeetin mukaisessa järjestyksessä.

5.1.8.3.2 Lyhytaikaiset varat

Vara tulee luokitella lyhytaikaiseksi, jos se täyttää jonkun seuraavista kriteereistä:

- (a) se voidaan olettaa tulevan realisoiduksi tai se on säilytetty myyntiä tai kulutusta varten entiteetin normaalissa toiminnassa;
- (b) se on säilytetty pääasiassa kaupankäyntitarkoituksessa;
- (c) se voidaan olettaa tulevan realisoiduksi 12 kuukauden sisällä raportointipäivästä; tai
- (d) se kuuluu rahavaroihin tai niihin verrattavissa olevaan, paitsi jos se ei rajoituksista johtuen ole vaihdettavissa ja käytettävissä velan maksua varten vähintään 12 kuukauden aikana tilinpäätösajankohdan jälkeen.

Kaikki muut varat tulee luokitella pitkäaikaisiksi varoiksi.

5.1.8.3.3 Lyhytaikaiset velat

Velka tulee luokitella lyhytaikaiseksi, jos se täyttää jonkun seuraavista kriteereistä:

- (a) se voidaan katsoa tulevan maksetuksi entiteetin normaalissa toiminnassa
- (b) se on säilytetty pääasiassa kaupankäyntitarkoitusta varten
- (c) se eräännyvät maksettavaksi 12 kuukauden kuluessa tilinpäätösajankohdasta
- (d) entiteetillä ei ole ehdotonta oikeutta lykätä velan maksua vähintään 12 kuukauden päähän tilinpäätösajankohdasta.

Kaikki muut velat tulee luokitella pitkäaikaisiksi veloiksi.

5.1.8.3.4 Taloudellisen aseman laskelmassa esitettävät tiedot

Taloudellisen aseman laskelman tulee sisältää vähintään seuraavat erät:

- (a) kiinteistöt, koneet ja kalusto;
- (b) sijoituskiinteistöt;
- (c) aineettomat varat;
- (d) rahoitusvarat (pl. määrät, jotka esitetään kohtien (e), (g), (h) ja (i) alla esitetyt);

- (e) sijoitukset, joiden kirjanpitoarvo on määritetty pääomaosuusmenetelmää käyttäen;
- (f) varastot;
- (g) vastikkeettomista liiketapahtumista kerrytettävissä olevat varat (verot ja tulonsiirrot);
- (h) vastikkeelliset saamiset;
- (i) rahavarat ja niihin rinnastettavissa olevat varat;
- (j) verovelat ja siirtotalouden velat;
- (k) velat vastikkeellisista liiketapahtumista;
- (l) varaukset;
- (m) rahoitusvelat (pl. määrät, jotka esitetään kohtien (j), (k) ja (l) alla);
- (n) vähemmistön osuudet, jotka on esitetty nettovaroissa / oman pääomassa;
- (o) nettovarat / oma pääoma, joka kuuluu määräysvaltaa käyttävän entiteetin omistajille.

Muut erät, otsikot ja välisummat tulee esittää taloudellisen aseman laskelmassa, silloin kun niiden esittäminen on olennaista entiteetin taloudellisen aseman ymmärtämisen kannalta.

Kun entiteetillä ei ole osakepääomaa, sen tulee esittää nettovarat / oma pääoma joko taloudellisen aseman laskelmassa tai liitetiedoissa seuraavalla tavalla eriteltyinä:

- (a) entiteettiin sijoitettu pääoma, jolla tarkoitetaan tilikauden loppuun mennessä kertyneitä omistajien pääomasijoituksia vähennettynä omistajille tehdyillä jaoilla;
- (b) kertynyt ylijäämä tai alijäämä;
- (c) rahastot, sisältäen jokaisen nettovaroihin / omaan pääomaan sisältyvän rahaston laadun ja tarkoituksen kuvauksen;
- (d) vähemmistön osuudet.

Kun entiteetillä on osakepääomaa, sen tulee esittää seuraavat asiat joko taloudellisen aseman laskelmassa tai liitetiedoissa edellisessä kohdassa esitettyjen asioiden lisäksi:

- (a) jokaisesta osakepääomasta osakelajeittain;
 - (i) osakkeiden enimmäismäärä;
 - (ii) liikkeelle laskettujen ja kokonaan maksettujen osakkeiden lukumäärä sekä liikkeelle laskettujen, mutta ei vielä kokonaan maksettujen osakkeiden lukumäärä;
 - (iii) osakekohtainen nimellisarvo tai jos osakkeella ei ole nimellisarvoa, tieto sen puuttumisesta;
 - (iv) vuoden alun ja lopun liikkeellelaskettujen osakkeiden lukumäärien täsmäytyslaskelma;
 - (v) kuhunkin osakelajiin liittyvät oikeudet, etuoikeudet ja rajoitukset, sisältäen osingonjakoa ja pääomapalautuksia koskevat rajoitukset
 - (vi) entiteetissä tai sen määräysvallassa olevien entiteettien tai osakkuusyhtiöiden hallussa olevat entiteetin osakkeet;
 - (vii) liikkeeseenlaskua varten varatut osakkeet ja osakkeiden myyntisopimukset mukaan lukien niiden ehdot ja määrät
- (b) jokaisen nettovaroihin / omaan pääomaan sisältyvän rahaston luonteen ja tarkoituksen kuvaus

Esimerkki taloudellisen aseman laskelman esitystavasta on esitetty liitteessä 1.

5.1.8.4 Laskelma taloudellisesta suorituskyvystä

5.1.8.4.1 Tilikauden ylijäämä tai alijäämä

Tilikauden tulojen ja kulujen jokainen erä tulee sisällyttää tuloihin ja kuluihin, paitsi jos IPSAS-standardeissa toisin vaaditaan.

5.1.8.4.2 Taloudellisen suorituskyvyn laskelmassa esitettävät tiedot

Taloudellisen suorituskyvyn laskelman tulee sisältää vähintään seuraavat erät tilikaudelta:

- (a) tuotot;
- (b) rahoituskulut;

- (c) osuus ylijäämästä tai alijäämästä osakkuusyhtiöissä ja yhteishankkeissa, joihin sovelletaan pääomaosuusmenetelmää;
- (d) lakkautetuista toiminnoista aiheutuviassa varojen luovuttamisessa tai velkojen maksussa kirjattu voitto tai tappio ennen veroja;
- (e) ylijäämä tai alijäämä.

Ylijäämän ja alijäämän jakautumiseen liittyen taloudellisen suorituskyvyn laskelmassa tulee esittää seuraavat tiedot:

- (a) vähemmistölle kuuluva osuus ylijäämästä tai alijäämästä
- (b) määräysvaltaa käyttävän entiteetin omistajille kuuluva ylijäämä tai alijäämä

Muut erät, otsikot ja välisummat tulee esittää taloudellisen suorituskyvyn laskelmassa, silloin kun niiden esittäminen on olennaista entiteetin taloudellisen suorituskyvyn ymmärtämisen kannalta.

5.1.8.4.3 Taloudellisen suorituskyvyn laskelmassa tai liitetiedoissa esitettävät tiedot:

Kun tuottojen tai kulujen erät ovat olennaisia, niiden luonne ja määrät tulee esittää erikseen.

Entiteetin tulee esittää joko taloudellisen suorituskyvyn laskelmassa tai liitetiedoissa kokonaistuottojen erittely, joka on luokiteltu entiteetin toimintaan sopivalla tavalla.

Entiteetin tulee esittää joko taloudellisen suorituskyvyn laskelmassa tai liitetiedoissa kulujen erittely, joka on luokiteltu joko kulujen luonteen tai entiteetin toiminnan mukaan, riippuen kumpi luokittelutapa antaa luotettavampaa ja olennaisempaa tietoa.

Entiteetin, joka luokittelee kulut toiminnan mukaan, tulee esittää kululajikohtaisia lisätietoja mm. poistoista sekä työsuhte-etuuksista aiheutuvista kuluista.

Esimerkki taloudellisen suorituskyvyn laskelman esitystavasta on esitetty liitteessä 2.

5.1.8.5 Laskelma nettovarojen / oman pääoman muutoksesta

Entiteetin tulee esittää nettovarojen / oman pääoman muutoksen laskelmassa seuraavat tiedot:

- (a) tilikauden ylijäämä tai alijäämä
- (b) tilikauden tulojen ja kulujen jokainen erä, joka on kirjattu suoraan nettovaroihin / omaan pääomaan sekä näiden erien kokonaismäärä;
- (c) tilikauden kokonaistuotot ja –kulut (laskettuna edellisten (a) ja (b)-kohtien summana), eriteltynä niin, että määräysvaltaa käyttävän entiteetin omistajille sekä vähemmistölle kuuluvat kokonaismäärät on esitetty erikseen
- (d) IPSAS 3 -standardin mukaisesti kirjattujen kirjanpitoperiaatteiden muutosten ja virheiden korjausten vaikutukset tulee esittää jokaisen nettovarojen / oman pääoman erän osalta.

Entiteetin tulee lisäksi esittää joko nettovarojen / oman pääoman muutoksen laskelmassa tai liitetiedoissa seuraavat tiedot:

- (a) omistajien omistajan asemassa tekemien tilitapahtumien määrä, voitonjako omistajille erikseen esitettynä
- (b) kertyneen alijäämän ja ylijäämän tilanne kauden alussa, tilipäätösajankohtana ja muutokset tilikauden aikana
- (c) nettovarojen / oman pääoman jokaisen erän kauden alun ja lopun kirjanpitoarvojen täsmäytyslaskelma sillä laajuudella, kun ne on aiemmin esitetty. Jokaisen erän mahdollinen muutos tulee esittää erikseen.

Esimerkki nettovarojen / oman pääoman muutoslaskelman esitystavasta on esitetty liitteessä 3.

5.1.8.6 Rahavirtalaskelma

Tiedot entiteetin rahavirroista luovat tilinpäätöksen käyttäjille perustan sen arviointiin, miten entiteetti pystyy luomaan rahavaroja tai siihen verrattavissa olevaa, ja mitä käyttötarpeita entiteetillä on näille rahavirroille. IPSAS 2-standardi käsittelee rahavirtojen esittämistä tarkemmin.

5.1.8.7 Liitetiedot

5.1.8.7.1 Liitetietojen sisältö

Liitetietojen tulee:

- (a) esittää tietoa tilinpäätöksen laatimisperusteet ja käytettyjen kirjanpitoperiaatteiden tarkka kuvaus;
- (b) mainita IPSAS-standardien vaatimat tiedot, joita ei ole esitetty taloudellisen aseman laskelmassa, taloudellisen suorituskyvyn laskelmassa, nettovarojen / oman pääoman muutoksen laskelmassa tai rahavirtalaskelmassa;
- (c) tarjota lisätietoa, jota ei ole esitetty taloudellisen aseman laskelmassa, taloudellisen suorituskyvyn laskelmassa, nettovarojen / oman pääoman muutoksen laskelmassa tai rahavirtalaskelmassa, mutta joka on olennaista näiden laskelmien ymmärtämisen kannalta.

Liitetiedot tulee esittää järjestelmällisessä muodossa. Jokainen kohta taloudellisen aseman laskelmassa, taloudellisen suorituskyvyn laskelmassa, nettovarojen / oman pääoman muutoksen laskelmassa tai rahavirtalaskelmassa tulee merkitä mahdollisella viittauksella liitetiedoissa olevaan tietoon ja päinvastoin.

5.1.8.7.2 Kirjanpitoperiaatteiden esittäminen

Entiteetin tulee esittää tiivistelmä tilinpäätöksen laadinnassa noudatetuista merkittävistä kirjanpitoperiaateistaan. Tiivistelmän tulee sisältää:

- (a) tilinpäätöksen laadinnassa käytetty mittaamisperuste tai –perusteet;

- (b) IPSAS-standardien vaatimien siirtymätoimenpiteiden laajuus;
- (c) muut käytetyt kirjanpitoperiaatteet, jotka ovat olennaisia tilinpäätöksen ymmärtämisen kannalta.

5.1.8.7.3 Arvioidun epävarmuuden merkittävimmät epävarmuustekijät

Entiteetin tulee mainita liitetiedoissa tiedot niistä tulevaisuutta koskevista pääolettamuksista sekä muista merkittävistä epävarmuustekijöistä, joilla on merkittävä riski aiheuttaa varojen ja velkojen kirjanpitoarvoihin muutoksia seuraavan tilikauden aikana.

5.1.8.7.4 Liitetietojen sisältämät muut maininnat

Entiteetin tulee mainita liitetiedoissa:

- (a) jaettujen osinkojen tai vastaavan voitonjaon määrä, joita on ehdotettu tai joista on päätetty ennen kuin tilinpäätös on julkistettu, mutta joita ei ole kirjattu tilikaudelle omistajien voitonjakona, sekä niiden osakekohtainen määrä;
- (b) etuosakkeille mahdollisesti kertyneiden kirjaamattomien osinkojen tai muun voitonjaon määrä.

Entiteetin tulee esittää seuraavat tiedot liitetiedoissa, jos niitä ei ole esitetty muualla tilinpäätöksessä:

- (a) entiteetin kotipaikka ja oikeudellinen muoto sekä valtio, jonka lainsäädäntöä on noudatettu
- (b) entiteetin toiminnan luonteen kuvaus
- (c) viittaus entiteetin toiminnan perustana olevaan lainsäädäntöön
- (d) entiteetissä mahdollisesti määräysvaltaa käyttävän entiteetin nimi ja taloudellisen yhteisökokonaisuuden osalta ylintä määräysvaltaa käyttävän entiteetin nimi.

5.1.8.8 Voimaantulopäivä

Entiteetin tulee noudattaa tätä IPSAS-standardia vuosittaisena tilinpäätösmal-
lina alkaen 1. tammikuuta 2008 tai sen jälkeen. Aikaisempi noudattaminen on
suositeltavaa. Jos entiteetti noudattaa tätä standardia ennen 1. tammikuuta
2008, tulee tästä mainita.

5.2 IPSAS 22 Disclosure of Financial Information About the General Govern- ment Sector, Yleistä julkista sektoria koskevat taloudelliset tiedot tilinpäätök- sessä*

5.2.1 Standardin pääpiirteet

Tämä standardi muodostaa sisältövaatimukset hallinnonalakohtaiselle valmis-
telua ja esittämistä koskevalle tiedolle. Standardia sovelletaan vain valtion kon-
sernitilinpäätösnäkökulmasta. Tämän standardin mukaisesti esitetty tieto eroaa
tilastopohjaisen taloudellisen raportoinnin mukaisista hallinnonalakohtaisista
konsernitilinpäätöksistä. Standardi ei salli raportoivien entiteettien yhdistää sel-
laisten entiteettien tietoja, jotka eivät ole yleisen valvonnan alaisia.

5.2.2 Tavoite

Tämän standardin tavoitteena on määrätä esittämisvaatimukset niille valtionhal-
linnoille, jotka esittävät hallinnonala- tai sektorikohtaista tietoa valtion konserniti-
linpäätöksessään. Sopivan hallinnonalakohtaisen tiedon esittäminen voi lisätä
talousraporttien läpinäkyvyyttä ja parantaa hallinnon markkina- tai ei-markkina-
toimien välistä ymmärrystä sekä tilinpäätösten ja tilastopohjaisen talousrapor-
toinnin välistä ymmärrystä.

* Luvun 5.2 sisältö perustuu IPSAS 22 –standardin sisältöön (www.ifaq.org)

5.2.3 Laajuus

Valtionhallinnon, joka valmistelee ja esittää kertymäperusteisen kirjanpidon mukaisen konsernitilinpäätöksen ja esittää myös hallinnonalakohtaisia tietoja, tulee esittää nämä tiedot tämän standardin mukaisesti.

5.2.4 Kirjanpitoperiaatteet

Hallinnonalakohtaiset taloustiedot tulee esittää valtion konsernitilinpäätöksen valmistelussa ja esittämisessä noudatettujen kirjanpitoperiaatteiden mukaisesti, lukuun ottamatta seuraavien kahden kohdan vaatimuksia.

Hallinnonalakohtaisia taloustietoja esittäessä entiteettien ei tule noudattaa IP-SAS 6 ”Consolidated and Separate Financial Statements” –standardissa esitettyjä vaatimuksia valtion yhtiöiden tai valtion virastojen osalla.

Valtion hallinnonalan tulee esittää sijoituksensa valtion yrityksissä tai virastoissa varoina, ja nämä varat tulee esittää kirjanpitoarvossaan nettovarojen investoinneissa.

5.2.5 Laskelmat

Hallinnonalakohtaisessa esittämistavassa tulee esittää vähintään seuraavat laskelmat:

- (a) varat, muihin hallinnonaloihin tehdyt sijoitukset tulee esittää erikseen
- (b) velat
- (c) nettovarat / oma pääoma
- (d) arvonkorotukset ja -vähennykset sekä muut nettovaroihin/ omaan pääomaan kohdistuvat tulot ja kulut
- (e) tuotot
- (f) kulut
- (g) ylijäämä tai alijäämä
- (h) rahavirrat operatiivisesta toiminnoista

- (i) rahavirrat sijoitustoiminnasta
- (j) rahavirrat rahoitustoiminnasta.

Hallinnonalakohtaisten laskelmien esitystavan ei tule olla huomiota herättävämpi kuin IPSAS-standardien mukaisesti valmistellun koko valtion tilinpäätöksen.

Entiteetin, joka valmistelee hallinnonalakohtaisia laskelmia, tulee mainita hallinnonalan merkittävimmät entiteetit ja niissä tapahtuneet muutokset edellisestä kaudesta. Jos tällainen entiteetti ei enää kuulu hallinnonalaan, tulee tästä esittää selvitys.

5.2.6 Konsernitilinpäätökseksi yhdistäminen

Hallinnonalakohtaiset laskelmat tulee yhdistää valtion tilinpäätökseksi eriteltynä niin, että tilinpäätöksien jokaisen samanveroisen kohdan yhdistetty määrä esitetään erikseen.

5.2.7 Voimaantulopäivä

Entiteetin, joka esittää taloustietoja hallinnonalakohtaisesti, tulee noudattaa tätä IPSAS-standardia vuosittaisessa tilinpäätöksessään 1. tammikuuta 2008 alkavalla kaudella tai sen jälkeen. Aikaisempi noudattaminen on suotavaa. Jos entiteetti noudattaa tätä standardia ennen 1. tammikuuta 2008, tulee tästä mainita.

5.3 IPSAS 24 Presentation of Budget Information in Financial Statements, Talousarvotietojen esittäminen tilinpäätöksessä*

5.3.1 Soveltuvuus

Tämä standardi soveltuu julkisen sektorin entiteeteille, jotka julkistavat hyväksytyyn budjettinsa, joko lainsäädäntöön perustuen, muiden entiteetille asetettujen

* Luvun 5.3 sisältö perustuu IPSAS 24 –standardin sisältöön (www.ifaq.org)

virallisten vaatimusten mukaisesti tai vapaaehtoisesti parantaakseen taloudellisen raportointinsa läpinäkyvyyttä. Standardin mukaan tällaisten entiteettien tulee esittää tiettyjä laskelmia budjettiin ja toteutuneisiin määriin liittyen tilinpäätöksessään tai muissa raporteissa. Standardi ei vaadi julkisen sektorin entiteettejä julkistamaan hyväksytyjä budjettejaan, eikä standardi myöskään aseta vaatimuksia julkistetun, hyväksytyyn budjetin esittämismuodolle.

5.3.2 Laskelmat

Tämä standardi vaatii julkisen sektorin entiteettejä, jotka julkistavat hyväksytyyn budjettinsa, esittämään myös seuraavat tiedot:

- (a) alkuperäisen ja lopullisen budjetin todellisten määrien vertailu. Tämä vertailu tulee toteuttaa saman laskentaperiaatteen mukaisesti kuin budjetti on laadittu, vaikka tämä periaate eroaisi tilinpäätöksessä noudatetusta periaatteesta.
- (b) budjetoitujen ja toteutuneiden määrien oleellisten erojen selvitys, paitsi jos tämä selvitys on esitetty tilinpäätöksen yhteydessä muissa julkisissa asiakirjoissa
- (c) budjetin mukaisten toteutuneiden määrien sekä tilinpäätöksessä esitettyjen todellisten määrien täsmäyttäminen, jos kirjanpidon ja budjetoinnin perusteet eroavat toisistaan.

5.3.3 Tavoite

Tämä standardi vaatii budjetoitujen määrien ja budjetin toteuttamisesta seuraavien toteutuneiden määrien vertailun esittämistä sellaisten entiteettien tilinpäätöksissä, joilta edellytetään tai jotka vapaaehtoisesti julkistavat hyväksytyyn budjettinsa. Standardi edellyttää myös budjetoitujen ja toteutuneiden määrien aineellisten erojen syiden selvityksen esittämistä. Tämän standardin vaatimusten täyttäminen varmistaa, että julkisen sektorin entiteetit täyttävät tilivelvollisyyteen liittyviä velvollisuuksiaan, sekä myös parantaa niiden tilinpäätösten läpinäkyvyyttä. Tämä tapahtuu osoittamalla hyväksytyyn budjetin noudattamisen, josta entiteettejä pidetään julkisesti tilivelvollisina. Standardin noudattaminen osoittaa, onko budjetti ja tilinpäätös laadittu samojen perusteiden mukaisesti.

Standardi kuvaa myös entiteettien taloudellisesta suorituskykyä budjetoitujen tulosten saavuttamisessa.

5.3.4 Laajuus

Entiteetin, joka laatii ja esittää kertymäperusteisen kirjanpidon mukaisen tilinpäätöksen, tulee soveltaa tätä standardia.

Tämä standardi soveltuu julkisen sektorin entiteeteille, joilta edellytetään tai jotka valitsevat julkistavansa hyväksytyt budjettinsa, lukuun ottamatta valtion-yhtiöitä.

5.3.5 Budjetoitujen ja toteutuneiden määrien vertailun esittäminen

Entiteetin tulee esittää budjetoitujen määrien (joista sen katsotaan olevan julkisesti tilivelvollinen) ja toteutuneiden määrien vertailu joko erillisenä tilinpäätöksen osana tai budjetin lisäpalstana tilinpäätöksen yhteydessä. Budjetoitujen ja todellisten määrien vertailussa tulee esittää erikseen jokaiselta lainsäädännöllisen valvonnan tasolta:

- (a) alkuperäiset ja lopulliset budjettimäärät
- (b) toteutuneet määrät vastaavin perustein ja
- (c) liitetietomainintana budjetoitujen ja toteutuneiden määrien aineellisten erojen selvitys, paitsi jos tämä selvitys on esitetty tilinpäätöksen yhteydessä muissa julkisissa asiakirjoissa ja viittaus näihin asiakirjoihin on tehty huomautuksissa.

5.3.5.1 Esittäminen ja liitetiedot

Entiteetin tulee esittää budjetoitujen ja toteutuneiden määrien vertailu budjetin lisäpalstana tilinpäätöksen yhteydessä vain siinä tapauksessa, jos tilinpäätös ja budjetti on laadittu vastaavin perustein.

5.3.5.2 Muutokset alkuperäisen ja lopullisen budjetin välillä

Entiteetin tulee esittää selvitys, onko muutokset alkuperäisen ja lopullisen budjetin välillä seurausta budjetin uudelleen jakamisesta vai muista tekijöistä. Tämä selvitys tulee tehdä seuraavasti:

- (a) huomautuslausuntona tilinpäätöksessä tai
- (b) raportissa, joka on julkaistu ennen, samaan aikaan tai tilinpäätöksen yhteydessä. Tämän raportin tulee sisältää viittaus tähän raporttiin tilinpäätöksen huomautuksissa.

5.3.5.3 Vastaavin perustein

Kaikki vertailut budjetoitujen ja toteutuneiden määrien välillä tulee esittää budjettia vastaavin perustein.

5.3.6 Budjetoitiperusteiden, tilikauden ja laajuuden liitetietomaininnat

Entiteetin tulee selittää tilinpäätöksen liitetiedoissa hyväksytyssä budjetissa noudatetut budjetointi- ja luokitteluperusteet.

Entiteetin tulee esittää tilinpäätöksen liitetiedoissa hyväksytyyn budjetin tilikausi.

Entiteetin tulee nimetä hyväksytyyn budjetin kattamat entiteetit tilinpäätöksen liitetiedoissa.

5.3.7 Budjetin mukaisten toteutuneiden määrien sekä tilinpäätöksessä esitettyjen todellisten määrien täsmäyttäminen

Budjettia vastaavin perustein esitetyt toteutuneet määrät tulee täsmäyttää tilinpäätöksen toteutuneiden määrien kanssa, jos tilinpäätös ja budjetti on laadittu toisistaan poikkeavin perustein. Poikkeavat perusteet, ajoitus sekä entiteettiin liittyvät eroavuudet tulee nimetä erikseen.

- (a) Jos operatiivisen toiminnan, investointi- ja rahoitustoiminnan budjetoinnissa, kokonaistuloissa, kokonaiskuluissa ja rahavirroissa on käytetty kertymäperusteista laskentatapaa tai
- (b) jos operatiivisen toiminnan, investointi- ja rahoitustoiminnan budjetoinnissa, kokonaistuloissa, kokonaiskuluissa ja rahavirroissa on käytetty muuta laskentaperustetta kuin kertymäperusteista laskentatapaa.

Täsmäytys tulee esittää budjetoitujen ja toteutuneiden määrien vertailulausunnon kannessa tai tilinpäätöksen huomautuksissa.

5.3.8 Voimaantulopäivä

Entiteetin tulee noudattaa tätä IPSAS-standardia vuosittaisessa tilinpäätöksessään 1. tammikuuta 2009 alkavalla kaudella tai sen jälkeen. Aikaisempi noudattaminen on suotavaa. Jos entiteetti noudattaa tätä standardia ennen 1. tammikuuta 2009, tulee tästä mainita.

6 Tilivelvollisuus ja valtion budjettitalous IPSAS-tilinpäätösstandardien mukaan

6.1 Analyysi: Tilivelvollisuus ja IPSAS 1 - standardi

IPSAS 1 –standardi sisältää paljon raportointiin ja tilinpäätökseen liittyä asiaa. Standardissa mainitut asiat liittyvät raportoinnin sisältöön ja toteuttamiseen. Tilinpäätöksen tarkoituksena on entiteetin taloudellisen aseman ja suorituskyvyn esittäminen. Sinällään jo tämä toteuttaa osaltaan tilivelvollisuutta. Julkisella sektorilla ollaan tilivelvollisia verovarojen käytöstä, entiteetin käyttöön osoitettujen ja luovutettujen resurssien käytöstä. Valtion tilinpäätösraportointi toteuttaa Sinclairin (1995) mukaista julkista tilivelvollisuutta, joka vastaa yleiseen tietotarpeeseen koskien hallinnon toimia. Tilinpäätösraportoinnissa voidaan havaita myös Sinclairin (1995) mukaisia poliittisen tilivelvollisuuden piirteitä, koska hallitus ja eduskunta ovat tilivelvollisia äänestäjille. Kyseessä on myös Rubinin (1996) määrittelemästä kansalle raportoisesta, jossa tehdään selkoa siitä, miten kansalaisten maksamat verot on käytetty.

6.1.1 Yleiset näkökohdat

IPSAS 1-standardissa on esitetty seuraavia ”yleisiä näkökohtia” tilinpäätökseen liittyen:

- (a) oikean kuvan antaminen ja IPSAS-standardien noudattaminen
- (b) toiminnan jatkuvuus
- (c) esittämisen johdonmukaisuus
- (d) olennaisuus ja erien yhdistäminen
- (e) netottaminen
- (f) vertailutiedot.

IPSAS 1 –standardin mukaan ”Tilinpäätöksen tulee antaa oikea kuva entiteetin taloudellisesta asemasta, taloudellisesta suorituskyvystä ja rahavirroista”. **Oikean kuvan antaminen** on raportoinnin peruskriteeri. Raportoinnin tulee olla luotettavaa, ja sen tulee antaa oikea kuva entiteetin asemasta ja toiminnasta, jotta raportointia voidaan hyödyntää. Tässä mielessä oikean kuvan antamisella ei ole tilivelvollisuus-käsitteen näkökulmasta erityistä painoa, koska tämän voidaan katsoa olevan raportoinnissa välttämättömyys sen hyödyntämisen kannalta.

IPSAS 1 –standardin mukaan ”Tilinpäätöstä valmisteltaessa tulee tehdä arvio entiteetin mahdollisuuksista sen toiminnan jatkumiseen”. **Toiminnan jatkuvuus** liittyy myös raportoinnin luotettavuuteen ja hyödyntämismahdollisuuksiin. Toiminnan jatkuvuudella ei ole tilivelvollisuuden näkökulmasta erityistä painoarvoa.

IPSAS 1 –standardin mukaan ”Erät tulee esittää ja luokitella tilinpäätöksessä yhdenmukaisesti tilikaudesta toiseen, paitsi jos...”. **Esittämisen johdonmukaisuus** liittyy puolestaan raportoinnin vertailtavuuteen ja näin sen hyödyntämismahdollisuuksiin. Tilivelvollisuuden näkökulmasta voidaan katsoa, että esittämisen johdonmukaisuudella ja näin ollen vertailtavuudella on siinä mielessä merkitystä, että sen perusteella voidaan seurata toiminnassa tai sen tuloksissa tapahtunutta kehitystä. Toisaalta taas esittämisen johdonmukaisuus ja vertailtavuus liittyy raportoinnin hyödyntämiseen, ja on eräs raportoinnin peruskriteeri.

IPSAS 1-standardin mukaan ”Kaikki olennaiset samankaltaisten erien muodostamat ryhmät tulee esittää erikseen tilinpäätöksessä”. **Olennaisuus ja erien yhdistäminen** ovat raportoinnin luotettavuuteen ja raportoinnin tekniseen toteuttamiseen liittyviä asioita. Ne vaikuttavat tilinpäätöksen hyödyntämismahdollisuuksiin. Tätä kautta ne vaikuttavat tilivelvollisuuden täyttymisen toteamiseen, mutta erityistä painoarvoa näillä raportointiseikoilla ei ole.

IPSAS 1-standardin mukaan ”Varoja ja velkoja, sekä tuottoja ja kuluja ei saa vähentää toisistaan,...”. **Netottamiskielto** on myös raportointiominaisuus, joka lisää raportoinnin läpinäkyvyyttä ja parantaa hyödyntämismahdollisuuksia. Erityistä painoarvoa ei tällä raportointiseikalla ole tilivelvollisuuden näkökulmasta.

IPSAS 1-standardin mukaan ”Tilinpäätöksessä tulee esittää edelliseltä tilikaudelta vertailutiedot kaikista tilinpäätökseen sisältyvistä luvuista, ...”. **Vertailutiedot** liittyy raportoinnin vertailtavuuteen ja hyödyntämismahdollisuuksiin, ja on yhteydessä esittämisen johdonmukaisuuteen. Kuten edellä esitetyt IPSAS 1-standardin mukaiset muut raportointiominaisuudet, myöskään tällä ominaisuudella ei ole yksinään erityistä painoarvoa tilivelvollisuuden näkökulmasta.

6.1.2 Tilinpäätöksen osat

IPSAS 1 –standardin mukaan täydellinen tilinpäätös koostuu seuraavista osista:

- (a) laskelma taloudellisesta asemasta
- (b) laskelma taloudellisesta suorituskyvystä
- (c) laskelma nettovarojen / oman pääoman muutoksesta
- (d) rahavirtalaskelma
- (e) kun entiteetti on julkistanut budjettinsa, tulee sen esittää vertailu budjetin ja toteutuneen välillä joko erillisenä tilinpäätöstä täydentävänä laskelmana tai budjettia koskevana sarakkeena tilinpäätöksessä
- (f) liitetiedot, joihin sisältyy yhteenveto merkittävistä kirjanpitoperiaateista ja muista tilinpäätökseen liittyvistä selittävästä tiedoista.

6.1.2.1 Laskelma taloudellisesta asemasta

Taloudellisen aseman laskelmassa esitetään entiteetin omaisuus ja varat eriteltynä omaisuuslajeittain omiin ryhmiinsä. Jos entiteetillä ei ole osakepääomaa, sen tulee esittää taloudellisen aseman laskelmassa tai liitetiedoissa tietoja entiteettiin sijoitetusta pääomasta, kertyneestä yli- tai alijäämästä, rahoitusta sekä vähemmistöjen osuuksista. Jos entiteetillä taas on osakepääomaa, sen tulee esittää taloudellisen aseman laskelmassa tai liitetiedoissa osakkeisiin liittyviä, tarkentavia tietoja, kuten osakkeiden enimmäismäärä, kuhunkin osakelajiin liittyvät oikeudet, etuoikeudet ja rajoitukset.

Nimensä mukaisesti taloudellisen aseman laskelma sisältää tietoa entiteetin taloudellisesta asemasta. Taloudellinen asema kuvaa niitä resursseja ja voimavaroja, joita entiteetillä on käytettävissään. Entiteetin omaisuus ja varat ovat perusta, jonka pohjalta entiteetti harjoittaa toimintaansa. IPSAS 1-standardin mukainen taloudellisen aseman laskelma on hyödyllinen yksityissektorilla, jossa entiteeteillä on konkreettisesti ”omat varat”. Julkissektorilla puolestaan toimitaan verovaroilla, ja rahoitus ohjautuu budjettien kautta julkissektorin entiteettien ja yhteisöjen käyttöön. Standardissa käsitellään myös tapauksia, joissa entiteetillä on osakepääomaa. Suomen valtion virastoja ja yhteisöjä tämä ei koske, lukuun ottamatta valtionyhtiöitä ja valtion osakkeita hallinnoivia ministeriöitä tai virastoja. Lähtökohta on myös epätyypillinen julkisen sektorin entiteettien tapauksessa ja niitä koskevassa standardissa. Standardissa on selvästi havaittavissa sen taustalla vaikuttava, yksityisen sektorin vastaava IAS-/ IFRS-standardi.

Tilivelvollisuuden näkökulmasta taloudellisen aseman laskelmalla on merkitystä tilivelvollisuuden täyttymisen osoittamisessa, koska laskelman perusteella voidaan arvioida entiteetin kykyä tuottaa ja aikaansaada palveluja, tuotteita yms. Taloudellinen asema on pohja ja perusta, joka luo mahdollisuudet toiminnalle. Toimintamahdollisuuksien ja –kyvyn arviointi on mahdollista taloudellisen aseman laskelman perusteella. Toimintamahdollisuuksia ja –kykyä voidaan myös peilata saavutettuihin tuloksiin nähden. Tässä mielessä laskelma on hyödyllinen tilivelvollisuuden täyttymisen osoittamisessa. Tilivelvollisuustyypiltään tässä laskelmassa voidaan katsoa olevan kyse Grayn ja Jenkinsin (1985;1993) mukai-

sesta rahoituksellisesta tilivelvollisuudesta, joka yhdistää laillisen ja taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden ja painottaa sopivuutta, noudattamista ja tehokkuutta.

6.1.2.2 Laskelma taloudellisesta suorituskyvystä

Taloudellisen suorituskyvyn laskelmassa tulee esittää tietoja tuotoista, rahoituskuluista, osakkuusyhtiöiden ja yhteishankkeiden yli- tai alijäämien osuuksista ja tilikauden yli- tai alijäämästä.

Taloudellisen suorituskyvyn laskelman voisi olettaa sisältävän muitakin tietoja entiteetin toiminnasta kuin em. tiedot tuotoista, rahoituskuluista jne. Kuvaavatko tuotot euromääräisenä todella sitä, minkälainen on entiteetin suorituskyky, ja mitä entiteetti on tilikauden aikana saanut aikaan? Taloudellisen suorituskyvyn laskelman voisi olettaa sisältävän jonkinlaisia mittareita tai muita sensoreita, joilla suorituskykyä voisi analysoida muilla tavoilla kuin vain euromääräisesti. Tilivelvollisuuden näkökulmasta taloudellisen suorituskyvyn osoittaminen euromääräisinä tuottojen ja kulujen lukuina on varsin vajavaista. Laskelman lisäksi jonkinlainen toiminnan ja suorituskyvyn analysointi olisi myös suotavaa. IPSAS 1-standardin mukaisen taloudellisen suorituskyvyn laskelman merkitys tilivelvollisuuden täyttymisen osoittamisessa julkissektorilla on varsin vähäinen. Selvästikin IPSAS-standardien mukainen suorituskyky kuvaa suorituskykyä ainoastaan euromääräisenä, vaikka varsinkin julkissektorilla sitä voitaisiin kuvata myös muulla tavalla. Standardien pohjalla vaikuttaneet yksityissektorin standardit heijastuvat myös tässä standardin osassa.

Tilivelvollisuustyypiltään myös tässä laskelmassa voidaan katsoa olevan kyse Grayn ja Jenkinsin (1985;1993) mukaisesta rahoituksellisesta tilivelvollisuudesta, joka yhdistää laillisen ja taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden ja painottaa sopivuutta, noudattamista ja tehokkuutta.

6.1.2.3 Laskelma nettovarojen / oman pääoman muutoksesta

Nettovarojen / oman pääoman muutoksen laskelmassa entiteetin tulee esittää tietoja mm. tilikauden yli- tai alijäämästä, nettovaroihin / omaan pääomaan kohdistuvista eristä ja tilikauden kokonaistuotoista – ja kuluista.

Nettovarojen / oman pääoman muutoksen laskelma keskittyy nimensä mukaisesti nettovaroissa tai omassa pääomassa tapahtuneisiin muutoksiin ja niihin kohdistuviin olennaisiin asioihin. Tällä laskelmalla on yhtymäkohtia taloudellisen aseman laskelmaan. Entiteetin omaisuus ja varat ovat perusta, jonka pohjalta entiteetti harjoittaa toimintaansa. Nettovarojen / oman pääoman muutoksen laskelmasta selviää, miten tilikauden aikaiset tapahtumat ja erät ovat vaikuttaneet entiteetin nettovaroihin / omaan pääomaan. Tällä laskelmalla on myös ennustava rooli. Laskelma on käyttökelpoinen yksityissektorilla, jossa sijoittajat ovat kiinnostuneita entiteetin kyvystä tuottaa rahavirtoja ja voittoa. Julkissektorilla tämän tyyppisellä laskelmalla ei ole yhtä paljon hyötyä. Julkissektorien palvelutoimintaan keskittyvien entiteettien perimmäisenä toiminnan tarkoituksena ei ole kerryttää entiteetin omaa pääomaa ja ylijäämää mahdollisimman suureksi. Näiden entiteettien rahoitushan tulee suurimmaksi osaksi verovaroista, ja toiminnan tarkoituksena on palvella kansalaisia.

Tilivelvollisuuden näkökulmasta nettovarojen / oman pääoman muutoksen laskelmalla on siinä mielessä merkitystä, että sen perusteella nähdään viitteitä entiteetin kyvystä suoriutua velvoitteistaan. Laskelmalla on myös ennustava rooli, varsinkin kun käytetään aiempien vuosien vertailutietoja hyväksi. Näiden perusteella voidaan havaita jonkinlaista kehityssuuntaa entiteetin toiminnalle. Suurta painoarvoa laskelmalla tilivelvollisuuden näkökulmasta ei kuitenkaan ole, koska julkisella sektorilla suurin mielenkiinto tilivelvollisuuden näkökulmasta ei ole entiteetin nettovarot tai oma pääoma. Nettovaroja tai omaa pääomaa koskeva tieto on hyödyllistä, mutta suurta painoarvoa sillä ei ole, kun tarkastellaan entiteetin tilivelvollisuuden täyttymistä.

Myös tämä laskelma mukailee tilivelvollisuustyyppiltään Grayn ja Jenkinsin (1985;1993) esittämää rahoituksellista tilivelvollisuutta.

6.1.2.4 Liitetiedot

Liitetiedoissa entiteetin tulee esittää mm. tietoa tilinpäätöksen laatimisperusteista, käytetyistä kirjanpitoperiaatteista ja merkittävimmistä epävarmuustekijöistä. Liitetiedoissa tulee myös esittää kaikki sellainen lisätieto, jota ei ole esitetty taloudellisen aseman, taloudellisen suorituskyvyn, nettovarojen / oman pääoman muutoksen laskelmassa tai rahavirtalaskelmassa, mutta joka on olennaista näiden laskelmien ymmärtämisen kannalta. Liitetiedoissa tulee myös tarvittaessa esittää osingonjakoon tai vastaavaan voitonjakoon liittyvää tietoa.

Entiteetin tulee esittää liitetiedoissa lisäksi mm. kotipaikka, oikeudellinen muoto, viittaus toiminnan perustana olevaan lainsäädäntöön sekä entiteetin toiminnan luonteen kuvaus.

Liitetiedoissa tulee esittää muita tarvittavat, tilinpäätöksen laskelmia täydentävät tiedot. Tilivelvollisuuden näkökulmasta mielenkiintoista on entiteetin toiminnan luonteen kuvaus. Vielä hyödyllisempää olisi, jos tilinpäätöksessä esiteltäisiin entiteetin tilikauden aikaista toimintaa, toiminnassa tapahtuneita muutoksia, saavutuksia ja niiden kehitystä. Liitetiedot täyttävät tilinpäätöstä koskevat viimeisimmät laillisuusvaatimukset.

Liitetiedot toteuttavat Stewartin (1984) mainitsemaa menettelyn tilivelvollisuutta. Liitetiedoissa tehdään selkoa noudatetuista säännöksistä ja esitetään kaikki tarvittavat tiedot entiteetin toimintaan liittyen. Liitetiedoilla täydennetään tilinpäätöksen tietokokonaisuutta vastaamaan lakien, määräysten ja sääntöjen asettamia tietosisältöä koskevia vaatimuksia.

6.2 Analyysi: Tilivelvollisuus ja IPSAS 22 –standardi

IPSAS 22 –tilinpäätösstandardi muodostaa sisältövaatimukset hallinnonala-kohtaiselle valmistelua ja esittämistä koskevalle tiedolle. Standardin mukaan

hallinnonalakohtaisessa esittämistavassa tulee esittää vähintään seuraavat laskelmat:

- (a) varat, muihin hallinnonaloihin tehdyt sijoitukset tulee esittää erikseen
- (b) velat
- (c) nettovarat / oma pääoma
- (d) arvonkorotukset ja -vähennykset sekä muut nettovaroihin/ omaan pääomaan kohdistuvat tulot ja kulut
- (e) tuotot
- (f) kulut
- (g) ylijäämä tai alijäämä
- (h) rahavirrat operatiivisesta toiminnoista
- (i) rahavirrat sijoitustoiminnasta
- (j) rahavirrat rahoitustoiminnasta.

Standardin määrittelee hallinnonalakohtaisesti esitettävät tilinpäätöstiedot. Sinänsä laskelma ei sisällä ”uutta” tietoa, sellaista jota ei aiempina tilinpäätöksessä olisi esitetty. Tässä laskelmassa tiedot esitetään hallinnonalakohtaisesti. Tilinpäätöksen lukijalle tämä on hyödyllinen esitystapa, koska lukija saa hallinnonalan tilinpäätöstiedoista kerralla kokonaiskuvan. Laskelma ei kuitenkaan sisällä sanallista tietoa hallinnonalan toiminnasta, toiminnan tavoitteista ja saavutuksista. Tilivelvollisuuden näkökulmasta tällainen tieto olisi nimenomaan tarpeellista. Laskelma on verrattavissa IPSAS 1-standardin mukaiseen tilinpäätökseen – laskelma ei tuo ”uutta” tietoa, vaan tiedot esitetään eri muodossa.

IPSAS 22-standardin mukaisessa hallinnonalakohtaisessa tilinpäätöslaskelmassa on piirteitä Sinclairin (1995) mukaisesta julkisesta tilivelvollisuudesta, joka vastaa yleiseen tietotarpeeseen koskien hallinnon toimia. Kyseessä on myös osaltaan hallinnollisesta ja poliittisesta tilivelvollisuudesta, jossa ollaan tilivelvollisia äänestäjille hallinnoinnista ja ohjaustoimista. Laskelmassa raportoidaan kansalle Rubinin (1996) mukaisesti siitä, miten verovarot on käytetty hallinnonalalla eri toimintoihin.

6.3 Analyysi: Tilivelvollisuus ja IPSAS 24 –standardi

IPSAS 24-standardin mukaan julkisen sektorin entiteettien, jotka julkistavat budjettinsa, tulee esittää laskelmia budjettiin ja toteutuneisiin määriin liittyen tilinpäätöksessään tai muissa raporteissa. Standardin vaatimus esitettävistä laskelmista on seuraavanlainen:

- (a) alkuperäisen ja lopullisen budjetin todellisten määrien vertailu. Tämä vertailu tulee toteuttaa saman laskentaperiaatteen mukaisesti kuin budjetti on laadittu, vaikka tämä periaate eroaisi tilinpäätöksessä noudatetusta periaatteesta.
- (b) budjetoitujen ja toteutuneiden määrien oleellisten erojen selvitys, paitsi jos tämä selvitys on esitetty tilinpäätöksen yhteydessä muissa julkisissa asiakirjoissa
- (c) budjetin mukaisten toteutuneiden määrien sekä tilinpäätöksessä esitettyjen todellisten määrien täsmäyttäminen, jos kirjanpidon ja budjetoinnin perusteet eroavat toisistaan.

Alkuperäisen ja lopullisen budjetin todellisten määrien vertailu on oleellinen tilivelvollisuusnäkökulmasta. Alkuperäinen budjetti on se asiakirja, jonka perusteella julkissektorin entiteetti ”hakee” rahoitusta eli toimintamenumäärärahoja käyttöönsä julkisista varoista eli verovaroista. Laskelman merkitys on erilainen yksityisellä sektorilla. Yksityissektorilla korostuu budjetoidut tulot, jotka ovat sidoksissa entiteetin aikaansaannoksiin. Jos aikaansaannoksissa jäädään myyntitavoitteista eli budjetoituista tuloista, jäävät entiteetin tulot todellisuudessaakin pienemmiksi. Julkisella sektorilla ei tällaista suoraa kytkentää välttämättä ole, vaan osa rahoituksesta tulee verovaroista, eikä niitä ole sidottu aikaansaannoksiin. Julkisen sektorin entiteetin tulot eivät välttämättä ole pienemmät, vaikka budjetoituja tavoitteita ei saavutetakaan.

Budjetin todellisten määrien vertailussa korostuu suoritus, toteutus, noudattaminen ja laillisuus. Laskelmassa on siten piirteitä Stewartin (1984) esittämästä toteutuksen ja suorituksen tilivelvollisuudesta; siinä verrataan toteutusta ja suoritusta asetettuun tavoitteeseen. Voidaan myös katsoa, että kyse on Sinclairin

(1995) mainitsemasta manageriaalisesta tilivelvollisuudesta, koska budjettiver-
tailu keskittyy panosten, tuotosten ja tulosten seurantaan.

6.4 IPSAS –tilinpäätösstandardien noudattamisen vaikutus valtion tilinpäätös- kertomukseen tilivelvollisuuden näkökulmasta

Talousarviolain (423/1988) 17 §:n mukaan valtion tilinpäätöskertomus sisältää valtion tilinpäätöksen ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista. Tilinpäätöskertomus sisältää myös tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla. Tilinpäätöskertomus sisältää lisäksi valtion liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat tai tuloslaskelmat ja taseet samoin kuin tiedot liikelaitosten ja rahastojen toiminnan, talouden ja tuloksellisuuden sekä niiden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista. (Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006)

Valtion tilinpäätösraportointia on uudistettu viimeksi 18.12.2001 asetetun valtion tilinpäätöstyöryhmän voimin. Asetetun työryhmän tavoitteeksi määrättiin parantaa tulosvastuun ja tilivelvollisuuden toteutumista ja niiden seurantaa saattamalla valtion tilinpäätös poliittisen tason eli valtioneuvoston käsiteltäväksi, selkiinntämällä tilinpäätösmenettelyitä, tehostamalla ministeriöiden tulosohjausta ja tilivirastojen tilinpäätösten käsittelyä. (VM 2003, 10.) Tilinpäätöstyöryhmän laatimien ehdotusten tilinpäätösmenttelyohjeiden tavoitteena oli myös, että valtion hallinnossa olisi mahdollisimman korkea valtion tilivelvollisuus valtion taloudesta ja toiminnasta ja siihen perustuen tehokas tulosvastuu toiminnan tuloksellisuudesta. Pääpaino työryhmän ehdotuksissa oli uudessa tilinpäätösraportoinnin ja tilivelvollisuuden toteuttamisen järjestelmässä. (VM 2003, 13.)

Uudistettu valtion tilinpäätöskertomus koostuu kolmesta osasta: hallituksen vaikuttavuusselvityksestä, ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksista sekä tilinpäätöslaskelmista. Tilinpäätöslaskelmat koostuvat valtion talousarvion to-

teutumalaskelmasta, valtion tuotto- ja kululaskelmasta, valtion taseesta, valtion rahoituslaskelmasta sekä liitetiedoista. Tilinpäätöslaskelmia uudistettaessa on huomioitu kansainvälisten IAS/IPSAS –tilinpäätösstandardit siltä osin kuin niiden soveltamisesta voidaan arvioida olevan hyötyä valtion taloutta koskevassa tilinpäätösraportoinnissa. Uudistuksen myötä on otettu käyttöön uutena laskelmana rahavirtalaskelma, joka esitetään IAS/IPSAS –standardeja mukaillen. Samoin liitetietojen esittämistä uudistettiin. Ne sisältävät IAS/IPSAS –standardien pohjalta laaditut selvitykset lainoista, veloista, vastuista ja riskeistä. (VM 2003, 67-69.)

Suomen valtion talous- ja tilinpäätösraportointia on kehitetty juuri julkisen sektorin näkökulmasta ja sen erityispiirteet huomioon ottaen. Raportointia on kehitetty niin, että se kuvaisi toimintaa ja toiminnan tuloksia sekä toiminnan tuloksellisuutta parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi viimeisimmän valtion tilinpäätösuudistuksen yhteydessä on huomioitu kansainvälisten IPSAS –tilinpäätösstandardien asettamat vaatimukset siltä osin kuin niiden soveltamisesta voidaan arvioida olevan hyötyä valtion taloutta koskevassa tilinpäätösraportoinnissa.

Siirtyminen noudattamaan täysin IPSAS –tilinpäätösstandardien mukaista valtion tilinpäätöstä heikentäisi valtion tilinpäätösraportointia varsinkin tilivelvollisuuden näkökulmasta. Ensinnäkin huomioon ottaen IPSAS –standardien laadinnan taustan, on selvää, että lähtökohta tilinpäätöksessä esitettävälle tiedoille on erilainen kuin nykyisessä valtion tilinpäätöskertomuksessa. IPSAS –standardien mukaisessa tilinpäätöksessä näyttää olevan sen sisältämien laskelmien perusteella tarkoituksena antaa entiteetin osakkeisiin sijoittaneille tahoille tietoja entiteetin osakkeita vastaavien nettovarojen/ oman pääoman arvosta tilinpäätöshetkellä eli taseen laatimisajankohtana. IPSAS –standardien sijoittajanäkökulma on havaittavissa mm. kohdissa, joissa käsitellään entiteetin omistuosuuksia, omistajien oman pääoman sijoituksia ja voitonjakoa omistajille. Valtiolla ei ole osakkeenomistajia, muita omistajia, osakkeita tai omistusosuuksia, joten näiltä osin IPSAS –standardit eivät sovellu käytettäväksi valtion tilinpäätöksen laadinnassa.

Toiseksi IPSAS –standardit eivät riittävässä määrin huomioi julkisen sektorin erityispiirteitä raportoinnissa. Toiminnan aikaansaannoksista ja tuloksellisuudesta raportointi on IPSAS –standardien mukaisessa tilinpäätöksessä vaillinaista. Valtion tilinpäätösuudistuksessa taas panostettiin ja korostettiin nimenomaan valtion tulosvastuun ja tilivelvollisuuden toteutumisen parantamiseen. Hallituksen toimintakertomus on yleinen tuloksellisuusraportti ja valtion tilinpäätösanalyysi. Hallituksen toimintakertomus koostuu valtion taloutta ja toimintaa yleisesti koskevista tai luonteeltaan poikkihallinnollisia kysymyksiä käsittelevistä luvuista sekä kunkin hallinnonalan tuloksellisuutta selvittävistä luvuista. Valtion tilinpäätöskertomuksessa raportoidaan ensisijaisesti valtion talousarvion toteutumisesta sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kannalta tärkeimmistä seikoista. Näin ollen valtion tilinpäätöskertomuksen sisältämät hallituksen toimintakertomus, vaikuttavuus selvitys ja ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset ovat erittäin oleelliset asiakirjat tilivelvollisuuden näkökulmasta, eikä IPSAS –tilinpäätösstandardien mukainen tilinpäätös sisällä näitä korvaavia elementtejä.

7 Tutkimuksen yhteenveto ja päätelmät

Tilivelvollisuus –käsite on moniulotteinen, ja siinä on eroteltavissa eri tasoja. Yksinkertaistettuna käsite tarkoittaa sitä, että joku on toiselle tilivelvollinen jostakin. Julkisessa hallinnossa tilivelvollisuus –asetelma voidaan käsittää niin, että kansan vaaleilla valitsevat poliittiset päättäjät ovat kansalaisten, kuntalaisten, veronmaksajien eli toiminnan rahoittajien tai omistajien edustajia, joille poliittiset päättäjät ovat vastuussa tekemistään päätöksistä. Poliittisten päättäjien tärkeimmät päätökset koskevat hallinnolle asetettuja tavoitteita ja hallinnon resursointia. Tästä seuraa, että ylimmät päätöksentekijät ovat viime kädessä vastuussa, että verovaraille saadaan vastiketta, ja että julkinen toiminta on tuloksellista.

Tilivelvollisuudessa on eroteltavissa erilaisia tyyppisiä tai malleja. Tällaisia ovat mm. Sinclairin (1995) esittämä julkinen tilivelvollisuus, joka vastaa yleiseen tietotarpeeseen koskien hallinnon toimia. On myös eroteltavissa laillinen tilivelvollisuus (Johnston ja Romzek 1999), manageriaalinen tilivelvollisuus (mm. Taylor

ja Rosair 2000) sekä rahoituksellinen tilivelvollisuus (Gray ja Jenkins 1985; 1993).

Tilivelvollisuuden toteutumisen osoittamista varten tuotettavalle tiedolle voidaan asettaa laadullisia vaatimuksia; tuotetun tiedon tulee olla luonteeltaan (1) luotettavaa ja laadullisesti tyydyttävää, (2) ymmärrettävää, (3) saatavilla olevaa sekä (4) laajasti julkaistua ja jaettua (Herzlinger, 1996; ja Coy ym., 2001). Tilivelvollisuus edellyttää myös tiedon tuottamisen ja saamisen lisäksi päämieheltä tuotetun tiedon arviointia ja mahdollisuutta palautteen tai sanktion antamiseen (Steccolini 2004, 330).

Tilivelvollisuus liittyy keskeisesti ministeriöiden talousarvion toimeenpanonohjauksen tulossopimusmenettelyyn. Tilivelvollisuutta ilmentävät tulossopimus ja siihen liittyvä raportointi toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä. Toimintakertomuksilla toimintayksiköt raportoivat toiminnastaan veronmaksajille sekä veronmaksajia ja omistajia edustaville ministeriöille. Kokonaisuutena tilinpäätösraportointi toteuttaa julkista ja poliittista tilivelvollisuutta kansalle raportoidessa. Tilinpäätösraportointia ja sen sisältöä ohjaavat erilaiset säännöt, lait ja määräykset. Näitä noudattamalla toteutetaan laillista tilivelvollisuutta, jossa täytetään sääntöjen, lakien ja määräysten asettamat vaatimukset.

Tutkimuksessani olen käsitellyt IPSAS –standardeja 1 Presentation of Financial Statements, Tilinpäätöksen esittäminen, IPSAS 22 Disclosure of Financial Information About the General Government Sector, Yleistä julkista sektoria koskevat taloudelliset tiedot tilinpäätöksessä ja IPSAS 24 Presentation of Budget Information in Financial Statements, Talousarviotietojen esittäminen tilinpäätöksessä.

IPSAS 1 –standardi sisältää paljon raportointiin ja tilinpäätökseen liittyä asiaa. Standardissa mainitut asiat liittyvät raportoinnin sisältöön ja toteuttamiseen. Tilinpäätöksen tarkoituksena on entiteetin taloudellisen aseman ja suorituskyvyn esittäminen. Sinällään jo tämä toteuttaa osaltaan tilivelvollisuutta. Julkisella sektorilla ollaan tilivelvollisia verovarojen käytöstä, entiteetin käyttöön osoitettujen ja luovutettujen resurssien käytöstä.

IPSAS 1 –standardin mukaan täydellinen tilinpäätös koostuu seuraavista osista:

- (a) laskelma taloudellisesta asemasta
- (b) laskelma taloudellisesta suorituskyvystä
- (c) laskelma nettovarojen / oman pääoman muutoksesta
- (d) rahavirtalaskelma
- (e) kun entiteetti on julkistanut budjettinsa, tulee sen esittää vertailu budjetin ja toteutuneen välillä joko erillisenä tilinpäätöstä täydentävänä laskelmana tai budjettia koskevana sarakkeena tilinpäätöksessä
- (f) liitetiedot, joihin sisältyy yhteenveto merkittävistä kirjanpitoperiaateista ja muista tilinpäätökseen liittyvistä selittävästä tiedoista.

Taloudellisen aseman laskelmassa esitetään entiteetin omaisuus ja varat eriteltynä omaisuuslajeittain omiin ryhmiinsä. Jos entiteetillä ei ole osakepääomaa, sen tulee esittää taloudellisen aseman laskelmassa tai liitetiedoissa tietoja entiteettiin sijoitetusta pääomasta, kertyneestä yli- tai alijäämästä, rahoitusta sekä vähemmistöjen osuuksista. Jos entiteetillä taas on osakepääomaa, sen tulee esittää taloudellisen aseman laskelmassa tai liitetiedoissa osakkeisiin liittyviä, tarkentavia tietoja, kuten osakkeiden enimmäismäärä, kuhunkin osakelajiin liittyvät oikeudet, etuoikeudet ja rajoitukset.

Taloudellisen suorituskyvyn laskelmassa tulee esittää tietoja tuotoista, rahoituskuluista, osakkuusyhtiöiden ja yhteishankkeiden yli- tai alijäämien osuuksista ja tilikauden yli- tai alijäämästä.

Nettovarojen / oman pääoman muutoksen laskelmassa entiteetin tulee esittää tietoja mm. tilikauden yli- tai alijäämästä, nettovaroihin / omaan pääomaan kohdistuvista eristä ja tilikauden kokonaistuotoista – ja kuluista.

Liitetiedoissa entiteetin tulee esittää mm. tietoa tilinpäätöksen laatimisperusteista, käytetyistä kirjanpitoperiaatteista ja merkittävimmistä epävarmuustekijöistä. Liitetiedoissa tulee myös esittää kaikki sellainen lisätieto, jota ei ole esitetty taloudellisen aseman, taloudellisen suorituskyvyn, nettovarojen / oman pääoman muutoksen laskelmassa tai rahavirtalaskelmassa, mutta joka on olen-

naista näiden laskelmien ymmärtämisen kannalta. Liitetiedoissa tulee myös tarvittaessa esittää osingonjakoon tai vastaavaan voitonjakoon liittyvää tietoa.

IPSAS 22 –tilinpäätösstandardi muodostaa sisältövaatimukset hallinnonala-kohtaiselle valmistelua ja esittämistä koskevalle tiedolle. Standardin mukaan hallinnonalakohtaisessa esittämistavassa tulee esittää vähintään seuraavat laskelmat:

- (a) varat, muihin hallinnonaloihin tehdyt sijoitukset tulee esittää erikseen
- (b) velat
- (c) nettovarat / oma pääoma
- (d) arvonkorotukset ja -vähennykset sekä muut nettovaroihin/ omaan pääomaan kohdistuvat tulot ja kulut
- (e) tuotot
- (f) kulut
- (g) ylijäämä tai alijäämä
- (h) rahavirrat operatiivisesta toiminnoista
- (i) rahavirrat sijoitustoiminnasta
- (j) rahavirrat rahoitustoiminnasta.

Standardin määrittelee hallinnonalakohtaisesti esitettävät tilinpäätöstiedot. Siinänsä laskelma ei sisällä ”uutta” tietoa, sellaista jota ei aiempina tilinpäätöksessä olisi esitetty. Tässä laskelmassa tiedot esitetään hallinnonalakohtaisesti. Tilinpäätöksen lukijalle tämä on hyödyllinen esitystapa, koska lukija saa hallinnonalan tilinpäätöstiedoista kerralla kokonaiskuvan.

IPSAS 24-standardin mukaan julkisen sektorin entiteettien, jotka julkistavat budjettinsa, tulee esittää laskelmia budjettiin ja toteutuneisiin määriin liittyen tilinpäätöksessään tai muissa raporteissa. Standardin vaatimus esitettävistä laskelmista on seuraavanlainen:

- (a) alkuperäisen ja lopullisen budjetin todellisten määrien vertailu. Tämä vertailu tulee toteuttaa saman laskentaperiaatteen mukaisesti kuin budjetti on laadittu, vaikka tämä periaate eroaisi tilinpäätöksessä noudatetusta periaatteesta.

- (b) budjetoitujen ja toteutuneiden määrien oleellisten erojen selvitys, paitsi jos tämä selvitys on esitetty tilinpäätöksen yhteydessä muissa julkisissa asiakirjoissa
- (c) budjetin mukaisten toteutuneiden määrien sekä tilinpäätöksessä esitettyjen todellisten määrien täsmäyttäminen, jos kirjanpidon ja budjetoinnin perusteet eroavat toisistaan.

Yksittäisen entiteetin näkökulmasta kansainvälisten IPSAS 1, 22 ja 24 –tilinpäätösstandardien noudattaminen ei osoita valtion budjettitalouteen kuuluvan entiteetin tilivelvollisuuden täyttymistä riittävässä määrin. Muunlaista raportointia tarvitaan myös. IPSAS-standardien mukaisessa raportoinnissa on selvästi havaittavissa niiden laatimisen taustalla vaikuttaneet IAS - / IFRS -standardit. Tämä näkyy mm. siten, että sijoittajanäkökulma ja sijoittajan tietotarpeet ovat korostuneet. IPSAS -standardien mukaiset tilinpäätöslaskelmat tuovat esille tietoja varallisuudesta, omasta pääomasta, oman pääoman muutoksesta, yli- ja alijäämästä ja taloudellisesta suorituskyvystä. Nämä kaikki ovat tärkeitä tietoja silloin, kun arvioidaan entiteetin kykyä tuottaa rahallista hyötyä, kassavirtoja ja ylijäämää. IPSAS -standardien mukaisista laskelmista puuttuu julkissektorille olennainen ei-rahallinen aikaansaannos. Suorite- ja tuotospuolta ei kuvata laskelmissa tai liitetiedoissa lainkaan. IPSAS -standardien mukainen ”aikaansaannos” on ylijäämä, joka on luontevaa yksityissektorilla. Tässä mielessä julkisen sektorin yhteisöjen tilinpäätöksen yhteydessä julkaistava toimintakertomus on erittäin hyödyllinen asiakirja. Tilivelvollisuuden näkökulmasta juuri entiteetin toimintakertomus on olennainen asiakirja. IPSAS -standardien noudattaminen tai niiden mukainen tilinpäätösraportointi ei tuo tähän parannusta, vaan toimintakertomus on edelleen tärkein tilivelvollisuuden raportointimuoto.

Suomen valtion talous- ja tilinpäätösraportointia on kehitetty juuri julkisen sektorin näkökulmasta ja sen erityispiirteet huomioon ottaen. Raportointia on kehitetty niin, että se kuvaisi toimintaa ja toiminnan tuloksia sekä toiminnan tuloksellisuutta parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi viimeisimmän valtion tilinpäätösraportoinnin yhteydessä on huomioitu kansainvälisten IPSAS –tilinpäätösstandardien asettamat vaatimukset siltä osin kuin niiden soveltamisesta voidaan arvioida olevan hyötyä valtion taloutta koskevassa tilinpäätösraportoinnissa.

Valtion budjettitalouden näkökulmasta siirtyminen noudattamaan täysin IPSAS –tilinpäätösstandardien mukaista valtion tilinpäätöstä heikentäisi valtion tilinpäätösraportointia varsinkin tilivelvollisuuden näkökulmasta. Ensinnäkin huomioon ottaen IPSAS –standardien laadinnan taustan, on selvää, että lähtökohta tilinpäätöksessä esitettäville tiedoille on erilainen kuin nykyisessä valtion tilinpäätöskertomuksessa. IPSAS –standardien mukaisessa tilinpäätöksessä näyttää olevan sen sisältämien laskelmien perusteella tarkoituksena antaa entiteetin osakkeisiin sijoittaneille tahoille tietoja entiteetin osakkeita vastaavien nettovarojen/ oman pääoman arvosta tilinpäätöshetkellä eli taseen laatimisajankohdaksi. IPSAS –standardien sijoittajanäkökulma on havaittavissa mm. kohdissa, joissa käsitellään entiteetin omistusosuuksia, omistajien oman pääoman sijoituksia ja voitonjakoa omistajille. Valtiolla ei ole osakkeenomistajia, muita omistajia, osakkeita tai omistusosuuksia, joten näiltä osin IPSAS –standardit eivät sovellu käytettäväksi valtion tilinpäätöksen laadinnassa.

Toiseksi IPSAS –standardit eivät riittävässä määrin huomioi julkisen sektorin erityispiirteitä raportoinnissa. Toiminnan aikaansaannoksista ja tuloksellisuudesta raportointi on IPSAS –standardien mukaisessa tilinpäätöksessä vaillaista. Valtion tilinpäätösuudistuksessa taas panostettiin ja korostettiin nimenomaan valtion tulosvastuun ja tilivelvollisuuden toteutumisen parantamiseen. Hallituksen toimintakertomus on yleinen tuloksellisuusraportti ja valtion tilinpäätösanalyysi. Hallituksen toimintakertomus koostuu valtion taloutta ja toimintaa yleisesti koskevista tai luonteeltaan poikkialueellisia kysymyksiä käsittelevistä luvuista sekä kunkin hallinnonalan tuloksellisuutta selvittävistä luvuista. Valtion tilinpäätöskertomuksessa raportoidaan ensisijaisesti valtion talousarvion toteutumisesta sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kannalta tärkeimmistä seikoista. Näin ollen valtion tilinpäätöskertomuksen sisältämät hallituksen toimintakertomus, vaikuttavuusselvitys ja ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset ovat erittäin oleelliset asiakirjat tilivelvollisuuden näkökulmasta, eikä IPSAS –tilinpäätösstandardien mukainen tilinpäätös sisällä näitä korvaavia elementtejä.

Lähdeluettelo:*Teokset:*

IFAC. Public Sector Committee. Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities Study 14, Second Edition., December 2003.

Luoma, Mikko & Oulasvirta, Lasse & Näsi, Salme 2007. *Kansainväliset IPSAS-tilinpäättösstandardit valtion laskentatoimen kehittämisen näkökulmasta*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Meklin, Pentti 1997. *Valtiontalouden perusteet*. 3. uudistettu painos. Helsinki: Edita.

Pihlaja, Juhani 2006. *Tutkielmalle vauhtia*. Vammala: SOCEDA.

Soininen, Marjaana 1995. *Tieteellisen tutkimuksen perusteet*. Turku: Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A: 43.

Stiglitz, Joseph E. 1988. *Economics of the Public Sector*. Second Edition. New York: W.W. Norton&Company.

Tamminen, Rauno 1993. *Tiedettä tekemään!* Jyväskylä: Atena Kustannus Oy.

Uusitalo, Hannu 1996. *Tiede, tutkimus ja tutkielma*. 1.-3. painos. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.

Artikkelit tieteellisessä aikakauslehdessä:

Brusca, I. & Condor, V 2002. *Towards the Harmonisation of Local Accounting Systems in the International Context*. Financial Accountability & Management. 18 (2). 129-162.

Herzlinger, R. E. 1996. Can Public Trust in Nonprofits and Governments Be Restored? Harvard Business Review (March-April). 97-107.

Meklin, Pentti & Näsi, Salme 1994. *Budjettiohjauksen uudistus ja laskentatoimen muuttuva rooli julkisessa hallinnossa*. Hallinnon tutkimus 4/1994. 231-243.

Steccolini, Ileana 2004. *Is the Annual Report an Accountability Medium? An Empirical Investigation into Italian Local Governments*. Financial Accountability & Management. 20 (3). 327-350.

Säädökset:

Valtion kirjanpidon käsikirja, versio 3.0. Tilivirastoille ja talousarvion ulkopuolella oleville valtion rahastoille. 16.5.2003. Valtiokonttori <<http://www.valtiokonttori.fi>> 17.8.2007

Standardit:

IPSAS 1 - Presentation of Financial Statements, December 2006. < <http://www.ifac.org/Store/>> 27.8.2007

IPSAS 22 – Disclosure of Financial Information About the General Government Sector <<http://www.ifac.org/Store/Details.tmp?SID=11661083221729871&Cart=119633249730816>> 27.8.2007

IPSAS 24 – Presentation of Budget Information in Financial Statements, December 2006.
<<http://www.ifac.org/Store/Details.tmp?SID=11667296242980917&Cart=119633249730816>>
27.8.2007

Työryhmämuistiot:

Valtiovarainministeriö 2003. *PAREMPAAN TILIVELVOLLISUUTEEN Valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Selvitykset:

Valtion kirjanpitolautakunta 2006. *Selvitys IPSAS –standardien soveltamisesta valtion kirjanpidossa, 30.11.2006*. Drno 545/58/2006.

WWW-sivut:

IFAC Constitution 2005. <<http://www.ifac.org>> 18.8.2007

IFAC, Public Sector. <<http://www.ifac.org/PublicSector/>> 8.9.2007

IFAC. Statements of Membership Obligations. <<http://www.ifac.org>> 20.8.2007

IPSASB Fact Sheet 2006. <<http://www.ifac.org>> 22.8.2007

IPSAS 1—PRESENTATION OF FINANCIAL STATEMENTS

Acknowledgment

This International Public Sector Accounting Standard is drawn primarily from International Accounting Standard (IAS) 1 (Revised December 2003), “Presentation of Financial Statements” published by the International Accounting Standards Board (IASB). Extracts from IAS 1 are reproduced in this publication of the International Public Sector Accounting Standards Board of the International Federation of Accountants with the permission of International Accounting Standards Committee Foundation (IASCF).

The approved text of the IASs is that published by IASB in the English language, and copies may be obtained directly from IASB Publications Department, 1st floor, 30 Cannon Street, London EC4M 6XH, United Kingdom.

E-mail: publications@iasb.org

Internet: <http://www.iasb.org>

IASs, exposure drafts and other publications of IASC and IASB are copyright of the IASCF.

“IAS,” “IASB,” “IASC,” “IASCF” and “International Accounting Standards” are trademarks of IASCF and should not be used without the approval of IASCF.

International Public Sector Accounting Standard 1—Presentation of Financial Statements

IPSAS 1—PRESENTATION OF FINANCIAL STATEMENTS

CONTENTS

	Paragraphs
Introduction	IN1–IN23
Objective	1
Scope	2–6
Definitions	7–14
Economic Entity	8–10
Future Economic Benefits or Service Potential	11
Government Business Enterprises	12
Materiality	13
Net Assets/Equity	14
Purpose of Financial Statements	15–18
Responsibility for Financial Statements	19–20
Components of Financial Statements	21–26
Overall Considerations	27–58
Fair Presentation and Compliance with International Public Sector Accounting Standards	27–37
Going Concern	38–41
Consistency of Presentation	42–44
Materiality and Aggregation	45–47
Offsetting	48–52
Comparative Information	53–58
Structure and Content	59–150
Introduction	59–60
Identification of the Financial Statements	61–65
Reporting Period	66–68
Timeliness	69

Statement of Financial Position	70–98
Current/Non-current Distinction	70–75
Current Assets	76–79
Current Liabilities	80–87
Information to be Presented on the Face of the Statement of Financial Position	88–92
Information to be Presented either on the Face of the Statement of Financial Position or in the Notes	93–98
Statement of Financial Performance	99–117
Surplus or Deficit for the Period	99–101
Information to be Presented on the Face of the Statement of Financial Performance	102–105
Information to be Presented either on the Face of the Statement of Financial Performance or in the Notes	106–117
Statement of Changes in Net Assets/Equity	118–125
Cash Flow Statement	126
Notes	127–150
Structure	127–131
Disclosure of Accounting Policies	132–139
Key Sources of Estimation Uncertainty	140–148
Other Disclosures	149–150
Transitional Provisions	151–152
Effective Date	153–154
Withdrawal of IPSAS 1 (2000)	155
Appendix A: Amendments to Other IPSASs	
Appendix B: Qualitative Characteristics of Financial Reporting	
Implementation Guidance – Illustrative Financial Statement Structure	
Basis for Conclusions	
Comparison with IAS 1	

International Public Sector Accounting Standard 1, “Presentation of Financial Statements” (IPSAS 1) is set out in paragraphs 1-155 and Appendices A-B. All the paragraphs have equal authority. IPSAS 1 should be read in the context of its objective, the Basis for Conclusion, and the “Preface to International Public Sector Accounting Standards”. IPSAS 3, “Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors” provides a basis for selecting and applying accounting policies in the absence of explicit guidance.

Introduction

IN1. International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) 1, “Presentation of Financial Statements,” replaces IPSAS 1, “Presentation of Financial Statements” (issued May 2000), and should be applied for annual reporting periods beginning on or after January 1, 2008. Earlier application is encouraged.

Reasons for Revising IPSAS 1

IN2. The International Public Sector Accounting Standards Board developed this revised IPSAS 1 as a response to the International Accounting Standards Board’s project on Improvement to International Accounting Standards and its own policy to converge public sector accounting standards with private sector standards to the extent appropriate.

IN3. In developing this revised IPSAS 1, the IPSASB adopted the policy of amending the IPSAS for those changes made to the former IAS 1, “Presentation of Financial Statements” made as a consequence of the IASB’s improvements project, except where the original IPSAS had varied from the provisions of IAS 1 for a public sector specific reason; such variances are retained in this IPSAS 1 and are noted in the Comparison with IAS 1. Any changes to IAS 1 made subsequent to the IASB’s improvements project have not been incorporated into IPSAS 1.

Changes from Previous Requirements

IN4. The main changes from the previous version of IPSAS 1 are described below.

Scope

IN5. The Standard does not include requirements relating to the selection and application of accounting policies. These requirements are now included in IPSAS 3, “Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors.”

IN6. The Standard includes presentation requirements for surplus or deficit for the period, these requirements were previously contained in IPSAS 3.

Definitions

IN7. The Standard:

- Defines two new terms: “impracticable” and “notes”;
- Changes the name of term “materiality” to “material” and amends the definition;
- Removes the following unnecessary terms: “associates,” “borrowing costs,” “cash,” “cash equivalents,” “cash flows,” “consolidated

financial statements,” “control,” “controlled entity,” “controlling entity,” “equity method,” “exchange difference,” “fair value,” “financial assets,” “foreign currency,” “foreign operation,” “minority interest,” and “qualifying assets.” These terms are defined in other IPSASs and are reproduced in the “Glossary of Defined Terms IPSASs 1 – 24; and

- Removes the following terms, which no longer exist: “extraordinary items,” “fundamental errors,” “net surplus/deficit,” “ordinary activities,” “reporting currency” and “surplus/deficit from ordinary activities.” These definitions have also been eliminated in relevant International Public Sector Accounting Standards (IPSASs), e.g. IPSAS 3, “Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors” and IPSAS 4, “The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates.”

IN8. The Standard includes the interpretation of the term “materiality” and the notion of characteristics of users. Previously, IPSAS 1 did not contain this commentary.

Fair Presentation and Departure from International Public Sector Accounting Standards (IPSASs)

IN9. The Standard clarifies that fair presentation requires the faithful representation of the effects of transactions, other events and conditions in accordance with the definitions and recognition criteria for assets, liabilities, revenue and expenses set out in IPSASs. Previously, IPSAS 1 did not contain the guidance on the meaning of “fair presentation.”

IN10. The Standard requires that in the extremely rare circumstances in which management concludes that compliance with a requirement in an IPSAS would be so misleading that it would conflict with the objective of financial statements set out in IPSAS 1, departure from the requirement unless departure is prohibited by the relevant regulatory framework. In either case, the entity is required to make specified disclosures. The superseded IPSAS 1 did not set up the criterion for departure from IPSASs and did not distinguish the circumstances in which the regulatory framework permits or prohibits the departure from IPSASs.

IN11. The Standard does not include requirements related to the selection and application of accounting policies. IPSAS 3 contains such requirements. The superseded IPSAS 1 included requirements related to the selection and application of accounting policies.

Classification of Assets and Liabilities

IN12. The Standard requires that an entity uses the order of liquidity to present assets and liabilities only when a liquidity presentation provides information

that is reliable and more relevant than a current/non-current presentation. The superseded IPSAS 1 did not contain such limitation.

- IN13. The Standard requires that a liability held primarily for the purpose of being traded be classified as current. The superseded IPSAS 1 did not specify this criterion for liabilities classified as current.
- IN14. The Standard requires that a financial liability that is due within twelve months after the reporting date, or for which the entity does not have an unconditional right to defer its settlement for at least twelve months after the reporting date, is classified as a current liability. This classification is required even if an agreement to refinance, or to reschedule payments, on a long-term basis is completed after the reporting date and before the financial statements are authorized for issue. The superseded IPSAS 1 required such liabilities to be classified as non-current.
- IN15. The Standard clarifies that a liability is classified as non-current when the entity has, under the terms of an existing loan facility, the discretion to refinance or roll over its obligations for at least twelve months after the reporting date.
- IN16. The Standard requires that when a long-term financial liability is payable on demand because the entity has breached a condition of its loan agreement on or before the reporting date, the liability is classified as current at the reporting date even if, after the reporting date and before the financial statements are authorized for issue, the lender has agreed not to demand payment as a consequence of the breach. The previous version of IPSAS 1 required such liabilities to be classified as non-current.
- IN17. The Standard clarifies that the liability is classified as non-current if the lender agreed by the reporting date to provide a period of grace ending at least twelve months after the reporting date, within which the entity can rectify the breach and during which the lender cannot demand immediate repayment.

Presentation and Disclosure

Statement of Financial Performance

- IN18. The Standard sets out the presentation requirements for surplus or deficit for the period. These requirements were previously included in IPSAS 3.
- IN19. The Standard does not require the presentation of the following line items from the face of the statement of financial performance:
- surplus or deficit from operating activities;
 - surplus or deficit from ordinary activities; and
 - extraordinary items.

The superseded IPSAS 1 required the presentation of these items.

- IN20. The Standard requires the separate presentation, on the face of the statement of financial performance, of the entity's surplus or deficit for the period allocated between: "surplus or deficit attributable to owners of the controlling entity"; and "surplus or deficit attributable to minority interest." The superseded IPSAS 1 did not contain these presentation requirements.

Statement of Changes in Net Assets/Equity

- IN21. The Standard requires the presentation, on the face of the statement of changes in net assets/equity, of the entity's total amount of revenue and expense for the period (including amounts recognized directly in net assets/equity), showing separately the amounts attributable to minority interest and owners of the controlling entity. The superseded IPSAS 1 did not require presentation of these items.

Notes

- IN22. The Standard requires that an entity shall disclose the judgments, apart from those involving estimations, management has made in the process of applying the entity's accounting policies that have the most significant effect on the amounts recognized in the financial statements (e.g., management's judgment in determining whether assets are investment properties). The superseded IPSAS 1 did not contain these disclosure requirements.
- IN23. The Standard requires that an entity disclose the key assumptions concerning the future and other key sources of estimation uncertainty at the reporting date, that have a significant risk of causing a material adjustment to the carrying amounts of assets and liabilities within the next financial year. The superseded IPSAS 1 did not contain these disclosure requirements.

Objective

1. The objective of this Standard is to prescribe the manner in which general purpose financial statements should be presented to ensure comparability both with the entity's financial statements of previous periods and with the financial statements of other entities. To achieve this objective, this Standard sets out overall considerations for the presentation of financial statements, guidance for their structure, and minimum requirements for the content of financial statements prepared under the accrual basis of accounting. The recognition, measurement and disclosure of specific transactions and other events are dealt with in other International Public Sector Accounting Standards.

Scope

2. **This Standard shall be applied to all general purpose financial statements prepared and presented under the accrual basis of accounting in accordance with International Public Sector Accounting Standards.**
3. General purpose financial statements are those intended to meet the needs of users who are not in a position to demand reports tailored to meet their particular information needs. Users of general purpose financial statements include taxpayers and ratepayers, members of the legislature, creditors, suppliers, the media, and employees. General purpose financial statements include those that are presented separately or within another public document such as an annual report. This Standard does not apply to condensed interim financial information.
4. This Standard applies equally to all entities and whether or not they need to prepare consolidated financial statements or separate financial statements, as defined in IPSAS 6, "Consolidated and Separate Financial Statements."
5. **This Standard applies to all public sector entities other than Government Business Enterprises.**
6. The "Preface to International Public Sector Accounting Standards" issued by the International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) explains that Government Business Enterprises (GBEs) apply International Financial Reporting Standards (IFRSs) issued by the International Accounting Standards Board (IASB). GBEs are defined in paragraph 7 below.

Definitions

7. **The following terms are used in this Standard with the meanings specified:**

Accrual basis means a basis of accounting under which transactions and other events are recognized when they occur (and not only when cash or its equivalent is received or paid). Therefore, the transactions and events are recorded in the accounting records and recognized in the financial statements of the periods to which they relate. The elements recognized under accrual accounting are assets, liabilities, net assets/equity, revenue and expenses.

Assets are resources controlled by an entity as a result of past events and from which future economic benefits or service potential are expected to flow to the entity.

Contributions from owners means future economic benefits or service potential that has been contributed to the entity by parties external to the entity, other than those that result in liabilities of the entity, that establish a financial interest in the net assets/equity of the entity, which:

- (a) Conveys entitlement both to distributions of future economic benefits or service potential by the entity during its life, such distributions being at the discretion of the owners or their representatives, and to distributions of any excess of assets over liabilities in the event of the entity being wound up; and/or
- (b) Can be sold, exchanged, transferred or redeemed.

Distributions to owners means future economic benefits or service potential distributed by the entity to all or some of its owners, either as a return on investment or as a return of investment.

Economic entity means a group of entities comprising a controlling entity and one or more controlled entities.

Expenses are decreases in economic benefits or service potential during the reporting period in the form of outflows or consumption of assets or incurrences of liabilities that result in decreases in net assets/equity, other than those relating to distributions to owners.

Government Business Enterprise means an entity that has all the following characteristics:

- (a) Is an entity with the power to contract in its own name;
- (b) Has been assigned the financial and operational authority to carry on a business;
- (c) Sells goods and services, in the normal course of its business, to other entities at a profit or full cost recovery;
- (d) Is not reliant on continuing government funding to be a going concern (other than purchases of outputs at arm's length); and

- (e) **Is controlled by a public sector entity.**

Impracticable Applying a requirement is impracticable when the entity cannot apply it after making every reasonable effort to do so.

Liabilities are present obligations of the entity arising from past events, the settlement of which is expected to result in an outflow from the entity of resources embodying economic benefits or service potential.

Material Omissions or misstatements of items are material if they could, individually or collectively, influence the decisions or assessments of users made on the basis of the financial statements. Materiality depends on the nature and size of the omission or misstatement judged in the surrounding circumstances. The nature or size of the item, or a combination of both, could be the determining factor.

Net assets/equity is the residual interest in the assets of the entity after deducting all its liabilities.

Notes contain information in addition to that presented in the statement of financial position, statement of financial performance, statement of changes in net assets/equity and cash flow statement. Notes provide narrative descriptions or disaggregations of items disclosed in those statements and information about items that do not qualify for recognition in those statements.

Revenue is the gross inflow of economic benefits or service potential during the reporting period when those inflows result in an increase in net assets/equity, other than increases relating to contributions from owners.

Terms defined in other International Public Sector Accounting Standards are used in this Standard with the same meaning as in those other Standards, and are reproduced in the Glossary of Defined Terms published separately.

Economic Entity

8. The term “economic entity” is used in this Standard to define, for financial reporting purposes, a group of entities comprising the controlling entity and any controlled entities.
9. Other terms sometimes used to refer to an economic entity include “administrative entity,” “financial entity,” “consolidated entity” and “group.”
10. An economic entity may include entities with both social policy and commercial objectives. For example, a government housing department

may be an economic entity which includes entities that provide housing for a nominal charge, as well as entities that provide accommodation on a commercial basis.

Future Economic Benefits or Service Potential

11. Assets provide a means for entities to achieve their objectives. Assets that are used to deliver goods and services in accordance with an entity's objectives but which do not directly generate net cash inflows are often described as embodying "service potential." Assets that are used to generate net cash inflows are often described as embodying "future economic benefits." To encompass all the purposes to which assets may be put, this Standard uses the term "future economic benefits or service potential" to describe the essential characteristic of assets.

Government Business Enterprises

12. Government Business Enterprises (GBEs) include both trading enterprises, such as utilities, and financial enterprises, such as financial institutions. GBEs are, in substance, no different from entities conducting similar activities in the private sector. GBEs generally operate to make a profit, although some may have limited community service obligations under which they are required to provide some individuals and organizations in the community with goods and services at either no charge or a significantly reduced charge. IPSAS 6, "Consolidated and Separate Financial Statements" provides guidance on determining whether control exists for financial reporting purposes, and should be referred to in determining whether a GBE is controlled by another public sector entity.

Materiality

13. Assessing whether an omission or misstatement could influence decisions of users, and so be material, requires consideration of the characteristics of those users. Users are assumed to have a reasonable knowledge of the public sector and economic activities and accounting and a willingness to study the information with reasonable diligence. Therefore, the assessment needs to take into account how users with such attributes could reasonably be expected to be influenced in making and evaluating decisions.

Net Assets/Equity

14. "Net assets/equity" is the term used in this Standard to refer to the residual measure in the statement of financial position (assets less liabilities). Net assets/equity may be positive or negative. Other terms may be used in place of net assets/equity, provided that their meaning is clear.

Purpose of Financial Statements

15. Financial statements are a structured representation of the financial position and financial performance of an entity. The objectives of general purpose financial statements are to provide information about the financial position, financial performance and cash flows of an entity that is useful to a wide range of users in making and evaluating decisions about the allocation of resources. Specifically, the objectives of general purpose financial reporting in the public sector should be to provide information useful for decision-making, and to demonstrate the accountability of the entity for the resources entrusted to it by:
- (a) Providing information about the sources, allocation and uses of financial resources;
 - (b) Providing information about how the entity financed its activities and met its cash requirements;
 - (c) Providing information that is useful in evaluating the entity's ability to finance its activities and to meet its liabilities and commitments;
 - (d) Providing information about the financial condition of the entity and changes in it; and
 - (e) Providing aggregate information useful in evaluating the entity's performance in terms of service costs, efficiency and accomplishments.
16. General purpose financial statements can also have a predictive or prospective role, providing information useful in predicting the level of resources required for continued operations, the resources that may be generated by continued operations, and the associated risks and uncertainties. Financial reporting may also provide users with information:
- (a) Indicating whether resources were obtained and used in accordance with the legally adopted budget; and
 - (b) Indicating whether resources were obtained and used in accordance with legal and contractual requirements, including financial limits established by appropriate legislative authorities.
17. To meet these objectives, the financial statements provide information about an entity's:
- (a) Assets;
 - (b) Liabilities;
 - (c) Net assets/equity;
 - (d) Revenue;

- (e) Expenses;
 - (f) Other changes in net assets/equity; and
 - (g) Cash flows.
18. Whilst the information contained in financial statements can be relevant for the purpose of meeting the objectives in paragraph 15, it is unlikely to enable all these objectives to be met. This is likely to be particularly so in respect of entities whose primary objective may not be to make a profit, as managers are likely to be accountable for the achievement of service delivery as well as financial objectives. Supplementary information, including non-financial statements, may be reported alongside the financial statements in order to provide a more comprehensive picture of the entity's activities during the period.

Responsibility for Financial Statements

19. The responsibility for the preparation and presentation of financial statements varies within and across jurisdictions. In addition, a jurisdiction may draw a distinction between who is responsible for preparing the financial statements and who is responsible for approving or presenting the financial statements. Examples of people or positions who may be responsible for the preparation of the financial statements of individual entities (such as government departments or their equivalent) include the individual who heads the entity (the permanent head or chief executive) and the head of the central finance agency (or the senior finance official, such as the controller or accountant-general).
20. The responsibility for the preparation of the consolidated financial statements of the government as a whole usually rests jointly with the head of the central finance agency (or the senior finance official, such as the controller or accountant-general) and the finance minister (or equivalent).

Components of Financial Statements

21. **A complete set of financial statements comprises:**
- (a) **A statement of financial position;**
 - (b) **A statement of financial performance;**
 - (c) **A statement of changes in net assets/equity;**
 - (d) **A cash flow statement;**
 - (e) **When the entity makes publicly available its approved budget, a comparison of budget and actual amounts either as a separate additional financial statement or as a budget column in the financial statements; and**

(f) **Notes, comprising a summary of significant accounting policies and other explanatory notes.**

22. The components listed in paragraph 21 are referred to by a variety of names both within and across jurisdictions. The statement of financial position may also be referred to as a balance sheet or statement of assets and liabilities. The statement of financial performance may also be referred to as a statement of revenues and expenses, an income statement, an operating statement, or a profit and loss statement. The notes may include items referred to as “schedules” in some jurisdictions.
23. The financial statements provide users with information about an entity’s resources and obligations at the reporting date and the flow of resources between reporting dates. This information is useful for users making assessments of an entity’s ability to continue to provide goods and services at a given level, and the level of resources that may need to be provided to the entity in the future so that it can continue to meet its service delivery obligations.
24. Public sector entities are typically subject to budgetary limits in the form of appropriations or budget authorizations (or equivalent), which may be given effect through authorizing legislation. General purpose financial reporting by public sector entities may provide information on whether resources were obtained and used in accordance with the legally adopted budget. Entities which make publicly available their approved budget(s) are required to comply with the requirements of IPSAS 24, “Presentation of Budget Information in Financial Statements.” For other entities, where the financial statements and the budget are on the same basis of accounting, this Standard encourages the inclusion in the financial statements of a comparison with the budgeted amounts for the reporting period. Reporting against budget(s) for these entities may be presented in various different ways, including:
- (a) The use of a columnar format for the financial statements, with separate columns for budgeted amounts and actual amounts. A column showing any variances from the budget or appropriation may also be presented, for completeness; and
 - (b) Disclosure that the budgeted amounts have not been exceeded. If any budgeted amounts or appropriations have been exceeded, or expenses incurred without appropriation or other form of authority, then details may be disclosed by way of footnote to the relevant item in the financial statements.
25. Entities are encouraged to present additional information to assist users in assessing the performance of the entity, and its stewardship of assets, as well as making and evaluating decisions about the allocation of resources.

This additional information may include details about the entity's outputs and outcomes in the form of performance indicators, statements of service performance, program reviews and other reports by management about the entity's achievements over the reporting period.

26. Entities are also encouraged to disclose information about compliance with legislative, regulatory or other externally-imposed regulations. When information about compliance is not included in the financial statements, it may be useful for a note to refer to any documents that include that information. Knowledge of non-compliance is likely to be relevant for accountability purposes and may affect a user's assessment of the entity's performance and direction of future operations. It may also influence decisions about resources to be allocated to the entity in the future.

Overall Considerations

Fair Presentation and Compliance with International Public Sector Accounting Standards

27. **Financial statements shall present fairly the financial position, financial performance and cash flows of an entity. Fair presentation requires the faithful representation of the effects of transactions, other events and conditions in accordance with the definitions and recognition criteria for assets, liabilities, revenue and expenses set out in IPSASs. The application of International Public Sector Accounting Standards, with additional disclosures when necessary, is presumed to result in financial statements that achieve a fair presentation.**
28. **An entity whose financial statements comply with International Public Sector Accounting Standards shall make an explicit and unreserved statement of such compliance in the notes. Financial statements shall not be described as complying with International Public Sector Accounting Standards unless they comply with all the requirements of International Public Sector Accounting Standards.**
29. In virtually all circumstances, a fair presentation is achieved by compliance with applicable International Public Sector Accounting Standards. A fair presentation also requires an entity:
- (a) To select and apply accounting policies in accordance with IPSAS 3, "Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors." IPSAS 3 sets out a hierarchy of authoritative guidance that management considers in the absence of a Standard that specifically applies to an item.
 - (b) To present information, including accounting policies, in a manner that provides relevant, reliable, comparable and understandable information.

- (c) To provide additional disclosures when compliance with the specific requirements in International Public Sector Accounting Standards is insufficient to enable users to understand the impact of particular transactions, other events and conditions on the entity's financial position and financial performance.
30. **Inappropriate accounting policies are not rectified either by disclosure of the accounting policies used, or by notes or explanatory material.**
31. **In the extremely rare circumstances in which management concludes that compliance with a requirement in a Standard would be so misleading that it would conflict with the objective of financial statements set out in this IPSAS, the entity shall depart from that requirement in the manner set out in paragraph 32 if the relevant regulatory framework requires, or otherwise does not prohibit, such a departure.**
32. **When an entity departs from a requirement of a Standard in accordance with paragraph 31, it shall disclose:**
- (a) **That management has concluded that the financial statements present fairly the entity's financial position, financial performance and cash flows;**
 - (b) **That it has complied with applicable International Public Sector Accounting Standards, except that it has departed from a particular requirement to achieve a fair presentation;**
 - (c) **The title of the Standard from which the entity has departed, the nature of the departure, including the treatment that the Standard would require, the reason why that treatment would be so misleading in the circumstances that it would conflict with the objective of financial statements set out in this IPSAS, and the treatment adopted; and**
 - (d) **For each period presented, the financial impact of the departure on each item in the financial statements that would have been reported in complying with the requirement.**
33. **When an entity has departed from a requirement of a Standard in a prior period, and that departure affects the amounts recognized in the financial statements for the current period, it shall make the disclosures set out in paragraph 32(c) and (d).**
34. Paragraph 33 applies, for example, when an entity departed in a prior period from a requirement in a Standard for the measurement of assets or liabilities and that departure affects the measurement of changes in assets and liabilities recognized in the current period's financial statements.

35. **In the extremely rare circumstances in which management concludes that compliance with a requirement in a Standard would be so misleading that it would conflict with the objective of financial statements set out in this IPSAS, but the relevant regulatory framework prohibits departure from the requirement, the entity shall, to the maximum extent possible, reduce the perceived misleading aspects of compliance by disclosing:**
- (a) **The title of the Standard in question, the nature of the requirement, and the reason why management has concluded that complying with that requirement is so misleading in the circumstances that it conflicts with the objective of financial statements set out in this IPSAS; and**
 - (b) **For each period presented, the adjustments to each item in the financial statements that management has concluded would be necessary to achieve a fair presentation.**
36. For the purpose of paragraphs 31-35, an item of information would conflict with the objective of financial statements when it does not represent faithfully the transactions, other events and conditions that it either purports to represent or could reasonably be expected to represent and, consequently, it would be likely to influence decisions made by users of financial statements. When assessing whether complying with a specific requirement in a Standard would be so misleading that it would conflict with the objective of financial statements set out in this IPSAS, management considers:
- (a) Why the objective of financial statements is not achieved in the particular circumstances; and
 - (b) How the entity's circumstances differ from those of other entities that comply with the requirement. If other entities in similar circumstances comply with the requirement, there is a rebuttable presumption that the entity's compliance with the requirement would not be so misleading that it would conflict with the objective of the financial statements set out in this IPSAS.
37. Departures from the requirements of an International Public Sector Accounting Standard in order to comply with statutory/legislative financial reporting requirements in a particular jurisdiction do not constitute departures that conflict with the objective of financial statements set out in this IPSAS as outlined in paragraph 31. If such departures are material an entity cannot claim to be complying with International Public Sector Accounting Standards.

Going Concern

38. **When preparing financial statements an assessment of an entity's ability to continue as a going concern shall be made. This assessment shall be made by those responsible for the preparation of financial statements. Financial statements shall be prepared on a going concern basis unless there is an intention to liquidate the entity or to cease operating, or if there is no realistic alternative but to do so. When those responsible for the preparation of the financial statements are aware, in making their assessment, of material uncertainties related to events or conditions that may cast significant doubt upon the entity's ability to continue as a going concern, those uncertainties shall be disclosed. When financial statements are not prepared on a going concern basis, that fact shall be disclosed, together with the basis on which the financial statements are prepared and the reason why the entity is not regarded as a going concern.**
39. Financial statements are normally prepared on the assumption that the entity is a going concern and will continue in operation and meet its statutory obligations for the foreseeable future. In assessing whether the going concern assumption is appropriate, those responsible for the preparation of financial statements take into account all available information about the future, which is at least, but is not limited to, twelve months from the approval of the financial statements.
40. The degree of consideration depends on the facts in each case, and assessments of the going concern assumption are not predicated on the solvency test usually applied to business enterprises. There may be circumstances where the usual going concern tests of liquidity and solvency appear unfavorable, but other factors suggest that the entity is nonetheless a going concern. For example:
- (a) In assessing whether a government is a going concern, the power to levy rates or taxes may enable some entities to be considered as a going concern even though they may operate for extended periods with negative net assets/equity; and
 - (b) For an individual entity, an assessment of its statement of financial position at the reporting date may suggest that the going concern assumption is not appropriate. However, there may be multi-year funding agreements, or other arrangements, in place that will ensure the continued operation of the entity.
41. The determination of whether the going concern assumption is appropriate is primarily relevant for individual entities rather than for a government as a whole. For individual entities, in assessing whether the going concern basis is appropriate, those responsible for the preparation of financial statements may need to consider a wide range of factors relating to current and

expected performance, potential and announced restructurings of organizational units, estimates of revenue or the likelihood of continued government funding, and potential sources of replacement financing before it is appropriate to conclude that the going concern assumption is appropriate.

Consistency of Presentation

42. **The presentation and classification of items in the financial statements shall be retained from one period to the next unless:**
- (a) **It is apparent, following a significant change in the nature of the entity's operations or a review of its financial statements, that another presentation or classification would be more appropriate having regard to the criteria for the selection and application of accounting policies in IPSAS 3; or**
 - (b) **An International Public Sector Accounting Standard requires a change in presentation.**
43. A significant acquisition or disposal, or a review of the presentation of the financial statements, might suggest that the financial statements need to be presented differently. For example, an entity may dispose of a savings bank that represents one of its most significant controlled entities and the remaining economic entity conducts mainly administrative and policy advice services. In this case, the presentation of the financial statements based on the principal activities of the economic entity as a financial institution is unlikely to be relevant for the new economic entity.
44. An entity changes the presentation of its financial statements only if the changed presentation provides information that is reliable and is more relevant to users of the financial statements and the revised structure is likely to continue, so that comparability is not impaired. When making such changes in presentation, an entity reclassifies its comparative information in accordance with paragraph 55 and 56.

Materiality and Aggregation

45. **Each material class of similar items shall be presented separately in the financial statements. Items of a dissimilar nature or function shall be presented separately unless they are immaterial.**
46. Financial statements result from processing large numbers of transactions or other events that are aggregated into classes according to their nature or function. The final stage in the process of aggregation and classification is the presentation of condensed and classified data, which form line items on the face of the statement of financial position, statement of financial performance, statement of changes in net assets/equity and cash flow statement, or in the notes. If a line item is not individually material, it is

aggregated with other items either on the face of those statements or in the notes. An item that is not sufficiently material to warrant separate presentation on the face of those statements may nevertheless be sufficiently material for it to be presented separately in the notes.

47. Applying the concept of materiality means that a specific disclosure requirement in an International Public Sector Accounting Standard need not be satisfied if the information is not material.

Offsetting

48. **Assets and liabilities, and revenue and expenses, shall not be offset unless required or permitted by an International Public Sector Accounting Standard.**
49. It is important that assets and liabilities, and revenue and expenses, are reported separately. Offsetting in the statement of financial performance or the statement of financial position, except when offsetting reflects the substance of the transaction or other event, detracts from the ability of users both to understand the transactions, other events and conditions that have occurred and to assess the entity's future cash flows. Measuring assets net of valuation allowances – for example, obsolescence allowances on inventories and doubtful debts allowances on receivables – is not offsetting.
50. IPSAS 9, "Revenue from Exchange Transactions" defines revenue and requires it to be measured at the fair value of consideration received or receivable, taking into account the amount of any trade discounts and volume rebates allowed by the entity. An entity undertakes, in the course of its ordinary activities, other transactions that do not generate revenue but are incidental to the main revenue-generating activities. The results of such transactions are presented, when this presentation reflects the substance of the transaction or other event, by netting any revenue with related expenses arising on the same transaction. For example:
- (a) Gains and losses on the disposal of non-current assets, including investments and operating assets, are reported by deducting from the proceeds on disposal the carrying amount of the asset and related selling expenses; and
 - (b) Expenses related to a provision that is recognized in accordance with IPSAS 19, "Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets" and reimbursed under a contractual arrangement with a third party (for example, a supplier's warranty agreement) may be netted against the related reimbursement.
51. In addition, gains and losses arising from a group of similar transactions are reported on a net basis, for example, foreign exchange gains and losses and

gains and losses arising on financial instruments held for trading. Such gains and losses are, however, reported separately if they are material.

52. The offsetting of cash flows is dealt with in International Public Sector Accounting Standard IPSAS 2, “Cash Flow Statements.”

Comparative Information

53. **Except when an International Public Sector Accounting Standard permits or requires otherwise, comparative information shall be disclosed in respect of the previous period for all amounts reported in the financial statements. Comparative information shall be included for narrative and descriptive information when it is relevant to an understanding of the current period’s financial statements.**
54. In some cases, narrative information provided in the financial statements for the previous period(s) continues to be relevant in the current period. For example, details of a legal dispute, the outcome of which was uncertain at the last reporting date and is yet to be resolved, are disclosed in the current period. Users benefit from information that the uncertainty existed at the last reporting date, and about the steps that have been taken during the period to resolve the uncertainty.
55. **When the presentation or classification of items in the financial statements is amended, comparative amounts shall be reclassified unless the reclassification is impracticable. When comparative amounts are reclassified, an entity shall disclose:**
- (a) **The nature of the reclassification;**
 - (b) **The amount of each item or class of items that is reclassified; and**
 - (c) **The reason for the reclassification.**
56. **When it is impracticable to reclassify comparative amounts, an entity shall disclose:**
- (a) **the reason for not reclassifying the amounts; and**
 - (b) **the nature of the adjustments that would have been made if the amounts had been reclassified.**
57. Enhancing the inter-period comparability of information assists users in making and evaluating decisions, especially by allowing the assessment of trends in financial information for predictive purposes. In some circumstances, it is impracticable to reclassify comparative information for a particular prior period to achieve comparability with the current period. For example, data may not have been collected in the prior period(s) in a way that allows reclassification, and it may not be practicable to recreate the information.

58. IPSAS 3 deals with the adjustments to comparative information required when an entity changes an accounting policy or corrects an error.

Structure and Content

Introduction

59. This Standard requires particular disclosures on the face of the statement of financial position, statement of financial performance and statement of changes in net assets/equity and requires disclosure of other line items either on the face of those statements or in the notes. IPSAS 2 sets out requirements for the presentation of a cash flow statement.
60. This Standard sometimes uses the term ‘disclosure’ in a broad sense, encompassing items presented on the face of the statement of financial position, statement of financial performance, statement of changes in net assets/equity and cash flow statement, as well as in the notes. Disclosures are also required by other International Public Sector Accounting Standards. Unless specified to the contrary elsewhere in this Standard, or in another Standard, such disclosures are made either on the face of the statement of financial position, statement of financial performance, statement of changes in net assets/equity or cash flow statement (whichever is relevant), or in the notes.

Identification of the Financial Statements

61. **The financial statements shall be identified clearly and distinguished from other information in the same published document.**
62. International Public Sector Accounting Standards apply only to financial statements, and not to other information presented in an annual report or other document. Therefore, it is important that users can distinguish information that is prepared using International Public Sector Accounting Standards from other information that may be useful to users but is not the subject of those requirements.
63. **Each component of the financial statements shall be identified clearly. In addition, the following information shall be displayed prominently, and repeated when it is necessary for a proper understanding of the information presented:**
- (a) **The name of the reporting entity or other means of identification and any change in that information from the preceding reporting date;**
 - (b) **Whether the financial statements cover the individual entity or the economic entity;**

- (c) **The reporting date or the period covered by the financial statements, whichever is appropriate to that component of the financial statements;**
 - (d) **The presentation currency, as defined in IPSAS 4, “The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates”; and**
 - (e) **The level of rounding used in presenting amounts in the financial statements.**
64. The requirements in paragraph 63 are normally met by presenting page headings and abbreviated column headings on each page of the financial statements. Judgment is required in determining the best way of presenting such information. For example, when the financial statements are presented electronically, separate pages are not always used; the above items are then presented frequently enough to ensure a proper understanding of the information included in the financial statements.
65. Financial statements are often made more understandable by presenting information in thousands or millions of units of the presentation currency. This is acceptable as long as the level of rounding in presentation is disclosed and material information is not omitted.

Reporting Period

66. **Financial statements shall be presented at least annually. When an entity’s reporting date changes and the annual financial statements are presented for a period longer or shorter than one year, an entity shall disclose, in addition to the period covered by the financial statements:**
- (a) **the reason for using a longer or shorter period; and**
 - (b) **the fact that comparative amounts for certain statements such as the statement of financial performance, statement of changes in net assets/equity, cash flow statement and related notes are not entirely comparable.**
67. In exceptional circumstances an entity may be required to, or decide to, change its reporting date, for example in order to align the reporting cycle more closely with the budgeting cycle. When this is the case, it is important that users are aware that the amounts shown for the current period and comparative amounts are not comparable and that the reason for the change in reporting date is disclosed. A further example is where, in making the transition from cash to accrual accounting, an entity changes the reporting date for entities within the economic entity to enable the preparation of consolidated financial statements.
68. Normally, financial statements are consistently prepared covering a one-year period. However, for practical reasons, some entities prefer to report,

for example, for a 52-week period. This Standard does not preclude this practice, because the resulting financial statements are unlikely to be materially different from those that would be presented for one year.

Timeliness

69. The usefulness of financial statements is impaired if they are not made available to users within a reasonable period after the reporting date. An entity should be in a position to issue its financial statements within six months of the reporting date. Ongoing factors such as the complexity of an entity's operations are not sufficient reason for failing to report on a timely basis. More specific deadlines are dealt with by legislation and regulations in many jurisdictions.

Statement of Financial Position

Current/Non-current Distinction

70. **An entity shall present current and non-current assets, and current and non-current liabilities, as separate classifications on the face of its statement of financial position in accordance with paragraphs 76-87 except when a presentation based on liquidity provides information that is reliable and is more relevant. When that exception applies, all assets and liabilities shall be presented broadly in order of liquidity.**
71. **Whichever method of presentation is adopted, for each asset and liability line item that combines amounts expected to be recovered or settled (a) no more than twelve months after the reporting date and (b) more than twelve months after the reporting date, an entity shall disclose the amount expected to be recovered or settled after more than twelve months.**
72. When an entity supplies goods or services within a clearly identifiable operating cycle, separate classification of current and non-current assets and liabilities on the face of the statement of financial position provides useful information by distinguishing the net assets that are continuously circulating as working capital from those used in the entity's long-term operations. It also highlights assets that are expected to be realized within the current operating cycle, and liabilities that are due for settlement within the same period.
73. For some entities, such as financial institutions, a presentation of assets and liabilities in increasing or decreasing order of liquidity provides information that is reliable and is more relevant than a current/non-current presentation because the entity does not supply goods or services within a clearly identifiable operating cycle.
74. In applying paragraph 70, an entity is permitted to present some of its assets and liabilities using a current/non-current classification and others in order of liquidity when this provides information that is reliable and is more

relevant. The need for a mixed basis of presentation might arise when an entity has diverse operations.

75. Information about expected dates of realization of assets and liabilities is useful in assessing the liquidity and solvency of an entity. IPSAS 15, “Financial Instruments: Disclosure and Presentation” requires disclosure of the maturity dates of financial assets and financial liabilities. Financial assets include trade and other receivables, and financial liabilities include trade and other payables. Information on the expected date of recovery and settlement of non-monetary assets and liabilities such as inventories and provisions is also useful, whether or not assets and liabilities are classified as current or non-current.

Current Assets

76. **An asset shall be classified as current when it satisfies any of the following criteria:**
- (a) **it is expected to be realized in, or is held for sale or consumption in, the entity’s normal operating cycle;**
 - (b) **it is held primarily for the purpose of being traded;**
 - (c) **it is expected to be realized within twelve months after the reporting date; or**
 - (d) **it is cash or a cash equivalent (as defined in IPSAS 2, “Cash Flow Statements”) unless it is restricted from being exchanged or used to settle a liability for at least twelve months after the reporting date.**

All other assets shall be classified as non-current.

77. This Standard uses the term “non-current assets” to include tangible, intangible and financial assets of a long-term nature. It does not prohibit the use of alternative descriptions as long as the meaning is clear.
78. The operating cycle of an entity is the time taken to convert inputs or resources into outputs. For instance, governments transfer resources to public sector entities so that they can convert those resources into goods and services, or outputs, to meet the government’s desired social, political and economic outcomes. When the entity’s normal operating cycle is not clearly identifiable, its duration is assumed to be twelve months.
79. Current assets include assets (such as taxes receivable, user charges receivable, fines and regulatory fees receivable, inventories and accrued investment revenue) that are either realized, consumed or sold, as part of the normal operating cycle even when they are not expected to be realized within twelve months after the reporting date. Current assets also include

assets held primarily for the purpose of being traded (guidance on classification of financial assets can be found in the relevant international or national accounting standard dealing with the recognition and measurement of financial instruments) and the current portion of non-current financial assets.

Current Liabilities

80. **A liability shall be classified as current when it satisfies any of the following criteria:**

- (a) **It is expected to be settled in the entity's normal operating cycle;**
- (b) **It is held primarily for the purpose of being traded;**
- (c) **It is due to be settled within twelve months after the reporting date; or**
- (d) **The entity does not have an unconditional right to defer settlement of the liability for at least twelve months after the reporting date.**

All other liabilities shall be classified as non-current.

81. Some current liabilities, such as government transfers payable and some accruals for employee and other operating costs, are part of the working capital used in the entity's normal operating cycle. Such operating items are classified as current liabilities even if they are due to be settled more than twelve months after the reporting date. The same normal operating cycle applies to the classification of an entity's assets and liabilities. When the entity's normal operating cycle is not clearly identifiable, its duration is assumed to be twelve months.
82. Other current liabilities are not settled as part of the normal operating cycle, but are due for settlement within twelve months after the reporting date or held primarily for the purpose of being traded. Examples are financial liabilities classified held for trading (guidance on classification of financial liabilities can be found in the relevant international or national accounting standard dealing with the recognition and measurement of financial instruments), bank overdrafts, and the current portion of non-current financial liabilities, dividends payable, income taxes and other non-trade payables. Financial liabilities that provide financing on a long-term basis (ie are not part of the working capital used in the entity's normal operating cycle) and are not due for settlement within twelve months after the reporting date are non-current liabilities, subject to paragraphs 85 and 86.
83. An entity classifies its financial liabilities as current when they are due to be settled within twelve months after the reporting date, even if:

- (a) The original term was for a period longer than twelve months; and
 - (b) An agreement to refinance, or to reschedule payments, on a long-term basis is completed after the reporting date and before the financial statements are authorized for issue.
84. If an entity expects, and has the discretion, to refinance or roll over an obligation for at least twelve months after the reporting date under an existing loan facility, it classifies the obligation as non-current, even if it would otherwise be due within a shorter period. However, when refinancing or rolling over the obligation is not at the discretion of the entity (for example, there is no agreement to refinance), the potential to refinance is not considered and the obligation is classified as current.
85. When an entity breaches an undertaking under a long-term loan agreement on or before the reporting date with the effect that the liability becomes payable on demand, the liability is classified as current, even if the lender has agreed, after the reporting date and before the authorization of the financial statements for issue, not to demand payment as a consequence of the breach. The liability is classified as current because, at the reporting date, the entity does not have an unconditional right to defer its settlement for at least twelve months after that date.
86. However, the liability is classified as non-current if the lender agreed by the reporting date to provide a period of grace ending at least twelve months after the reporting date, within which the entity can rectify the breach and during which the lender cannot demand immediate repayment.
87. In respect of loans classified as current liabilities, if the following events occur between the reporting date and the date the financial statements are authorized for issue, those events qualify for disclosure as non-adjusting events in accordance with IPSAS 14, “Events after the Reporting Date”:
- (a) Refinancing on a long-term basis;
 - (b) Rectification of a breach of a long-term loan agreement; and
 - (c) The receipt from the lender of a period of grace to rectify a breach of a long-term loan agreement ending at least twelve months after the reporting date.

Information to be Presented on the Face of the Statement of Financial Position

88. **As a minimum, the face of the statement of financial position shall include line items that present the following amounts:**
- (a) **Property, plant and equipment;**
 - (b) **Investment property;**

- (c) **Intangible assets;**
 - (d) **Financial assets (excluding amounts shown under (e), (g), (h) and (i));**
 - (e) **Investments accounted for using the equity method;**
 - (f) **Inventories;**
 - (g) **Recoverables from non-exchange transactions (taxes and transfers);**
 - (h) **Receivables from exchange transactions;**
 - (i) **Cash and cash equivalents;**
 - (j) **Taxes and transfers payable;**
 - (k) **Payables under exchange transactions;**
 - (l) **Provisions;**
 - (m) **Financial liabilities (excluding amounts shown under (j), (k) and (l));**
 - (n) **Minority interest, presented within net assets/equity; and**
 - (o) **Net assets/equity attributable to owners of the controlling entity.**
89. **Additional line items, headings and sub-totals shall be presented on the face of the statement of financial position when such presentation is relevant to an understanding of the entity's financial position.**
90. This Standard does not prescribe the order or format in which items are to be presented. Paragraph 88 simply provides a list of items that are sufficiently different in nature or function to warrant separate presentation on the face of the statement of financial position. Illustrative formats are set out in Implementation Guidance to this Standard. In addition:
- (a) Line items are included when the size, nature or function of an item or aggregation of similar items is such that separate presentation is relevant to an understanding of the entity's financial position; and
 - (b) The descriptions used and the ordering of items or aggregation of similar items may be amended according to the nature of the entity and its transactions, to provide information that is relevant to an understanding of the entity's financial position.
91. The judgment on whether additional items are presented separately is based on an assessment of:
- (a) The nature and liquidity of assets;

- (b) The function of assets within the entity; and
 - (c) The amounts, nature and timing of liabilities.
92. The use of different measurement bases for different classes of assets suggests that their nature or function differs and, therefore, that they should be presented as separate line items. For example, different classes of property, plant and equipment can be carried at cost or revalued amounts in accordance with IPSAS 17, "Property, Plant and Equipment".

Information to be Presented either on the Face of the Statement of Financial Position or in the Notes

93. **An entity shall disclose, either on the face of the statement of financial position or in the notes, further subclassifications of the line items presented, classified in a manner appropriate to the entity's operations.**
94. The detail provided in subclassifications depends on the requirements of International Public Sector Accounting Standards and on the size, nature and function of the amounts involved. The factors set out in paragraph 91 also are used to decide the basis of subclassification. The disclosures vary for each item, for example:
- (a) Items of property, plant and equipment are disaggregated into classes in accordance with IPSAS 17;
 - (b) Receivables are disaggregated into amounts receivable from user charges, taxes and other non-exchange revenues, receivables from related parties, prepayments and other amounts;
 - (c) Inventories are subclassified in accordance with IPSAS 12, "Inventories," into classifications such as merchandise, production supplies, materials, work in progress and finished goods;
 - (d) Taxes and transfers payable are disaggregated into tax refunds payable, transfers payable, and amounts payable to other members of the economic entity;
 - (e) Provisions are disaggregated into provisions for employee benefits and other items; and
 - (f) Components of net assets/equity are disaggregated into contributed capital, accumulated surpluses and deficits and any reserves.
95. **When an entity has no share capital, it shall disclose net assets/equity, either on the face of the statement of financial position or in the notes, showing separately:**
- (a) **Contributed capital, being the cumulative total at the reporting date of contributions from owners, less distributions to owners;**

- (b) **Accumulated surpluses or deficits;**
 - (c) **Reserves, including a description of the nature and purpose of each reserve within net assets/equity; and**
 - (d) **Minority interests.**
96. Many public sector entities will not have share capital but the entity will be controlled exclusively by another public sector entity. The nature of the government's interest in the net assets/equity of the entity is likely to be a combination of contributed capital and the aggregate of the entity's accumulated surpluses or deficits and reserves that reflect the net assets/equity attributable to the entity's operations.
97. In some cases, there may be a minority interest in the net assets/equity of the entity. For example, at whole-of-government level, the economic entity may include a Government Business Enterprise that has been partly privatized. Accordingly, there may be private shareholders who have a financial interest in the net assets/equity of the entity.
98. **When an entity has share capital, in addition to the disclosures in paragraph 95, it shall disclose the following, either on the face of the statement of financial position or in the notes:**
- (a) **For each class of share capital:**
 - (i) **The number of shares authorized;**
 - (ii) **The number of shares issued and fully paid, and issued but not fully paid;**
 - (iii) **Par value per share, or that the shares have no par value;**
 - (iv) **A reconciliation of the number of shares outstanding at the beginning and at the end of the year;**
 - (v) **The rights, preferences and restrictions attaching to that class, including restrictions on the distribution of dividends and the repayment of capital;**
 - (vi) **Shares in the entity held by the entity or by its controlled entities or associates; and**
 - (vii) **Shares reserved for issue under options and contracts for the sale of shares, including the terms and amounts; and**
 - (b) **A description of the nature and purpose of each reserve within net assets/equity.**

Statement of Financial Performance**Surplus or Deficit for the Period**

99. **All items of revenue and expense recognized in a period shall be included in surplus or deficit unless an International Public Sector Accounting Standard requires otherwise.**
100. Normally, all items of revenue and expense recognized in a period are included in surplus or deficit. This includes the effects of changes in accounting estimates. However, circumstances may exist when particular items may be excluded from surplus or deficit for the current period. IPSAS 3 deals with two such circumstances: the correction of errors and the effect of changes in accounting policies.
101. Other Standards deal with items that may meet definitions of revenue or expense set out in this IPSAS but are usually excluded from surplus or deficit. Examples include revaluation surpluses (see IPSAS 17), particular gains and losses arising on translating the financial statements of a foreign operation (see IPSAS 4) and gains or losses on remeasuring available-for-sale financial assets (guidance on measurement of financial assets can be found in the relevant international or national accounting standard dealing with the recognition and measurement of financial instruments).

Information to be Presented on the Face of the Statement of Financial Performance

102. **As a minimum, the face of the statement of financial performance shall include line items that present the following amounts for the period:**
- (a) **Revenue;**
 - (b) **Finance costs;**
 - (c) **Share of the surplus or deficit of associates and joint ventures accounted for using the equity method;**
 - (d) **Pre-tax gain or loss recognized on the disposal of assets or settlement of liabilities attributable to discontinuing operations; and**
 - (e) **Surplus or deficit.**
103. **The following items shall be disclosed on the face of the statement of financial performance as allocations of surplus or deficit for the period:**
- (a) **Surplus or deficit attributable to minority interest; and**
 - (b) **Surplus or deficit attributable to owners of the controlling entity.**

104. **Additional line items, headings and subtotals shall be presented on the face of the statement of financial performance when such presentation is relevant to an understanding of the entity's financial performance.**
105. Because the effects of an entity's various activities, transactions and other events differ in terms of their impact on its ability to meet its service delivery obligations, and disclosing the components of financial performance assists in an understanding of the financial performance achieved and in making projections of future results. Additional line items are included on the face of the statement of financial performance, and the descriptions used and the ordering of items are amended when this is necessary to explain the elements of performance. Factors to be considered include materiality and the nature and function of the components of revenue and expenses. Revenue and expense items are not offset unless the criteria in paragraph 48 are met.

Information to be Presented either on the Face of the Statement of Financial Performance or in the Notes

106. **When items of revenue and expense are material, their nature and amount shall be disclosed separately.**
107. Circumstances that would give rise to the separate disclosure of items of revenue and expense include:
- (a) Write-downs of inventories to net realizable value or of property, plant and equipment to recoverable amount or recoverable service amount as appropriate, as well as reversals of such write-downs;
 - (b) Restructurings of the activities of an entity and reversals of any provisions for the costs of restructuring;
 - (c) Disposals of items of property, plant and equipment;
 - (d) Privatizations or other disposals of investments;
 - (e) Discontinuing operations;
 - (f) Litigation settlements; and
 - (g) Other reversals of provisions.
108. **An entity shall present, either on the face of the statement of financial performance or in the notes, a subclassification of total revenue, classified in a manner appropriate to the entity's operations.**
109. **An entity shall present, either on the face of the statement of financial performance or in the notes, an analysis of expenses using a classification based on either the nature of expenses or their function within the entity, whichever provides information that is reliable and more relevant.**

110. Entities are encouraged to present the analysis in paragraph 109 on the face of the statement of financial performance.
111. Expenses are subclassified to highlight the costs and cost recoveries of particular programs, activities or other relevant segments of the reporting entity. This analysis is provided in one of two ways.
112. The first form of analysis is the nature of expense method. Expenses are aggregated in the statement of financial performance according to their nature (for example, depreciation, purchases of materials, transport costs, employee benefits and advertising costs), and are not reallocated among various functions within the entity. This method may be simple to apply because no allocations of expenses to functional classifications are necessary. An example of a classification using the nature of expense method is as follows:

Revenue		X
Employee benefits costs	X	
Depreciation and amortization expense	X	
Other expenses	<u>X</u>	
Total expenses		<u>(X)</u>
Surplus		<u><u>X</u></u>

113. The second form of analysis is the function of expense method and classifies expenses according to the program or purpose for which they were made. This method can provide more relevant information to users than the classification of expenses by nature, but allocating costs to functions may require arbitrary allocations and involves considerable judgment. An example of a classification using the function of expense method is as follows:

Revenue		X
Expenses:		
Health expenses		(X)
Education expenses		(X)
Other expenses		<u>(X)</u>
Surplus		<u><u>X</u></u>

114. The expenses associated with the main functions undertaken by the entity are shown separately. In this example, the entity has functions relating to the provision of health and education services. The entity would present expense line items for each of these functions.

115. **Entities classifying expenses by function shall disclose additional information on the nature of expenses, including depreciation and amortization expense and employee benefits expense.**
116. The choice between the function of expense method and the nature of expense method depends on historical and regulatory factors and the nature of the entity. Both methods provide an indication of those costs that might vary, directly or indirectly, with the outputs of the entity. Because each method of presentation has its merits for different types of entities, this Standard requires management to select the most relevant and reliable presentation. Guidance on the meaning of “employee benefits” specified in paragraph 115 can be found in the relevant international or national accounting standard dealing with employee benefits.
117. **When an entity provides a dividend or similar distribution to its owners and has share capital, it shall disclose, either on the face of the statement of financial performance or the statement of changes in net assets/equity, or in the notes, the amount of dividends or similar distributions recognized as distributions to owners during the period, and the related amount per share.**

Statement of Changes in Net Assets/Equity

118. **An entity shall present a statement of changes in net assets/equity showing on the face of the statement:**
- (a) **Surplus or deficit for the period;**
 - (b) **Each item of revenue and expense for the period that, as required by other Standards, is recognized directly in net assets/equity, and the total of these items;**
 - (c) **Total revenue and expense for the period (calculated as the sum of (a) and (b)), showing separately the total amounts attributable to owners of the controlling entity and to minority interest; and**
 - (d) **For each component of net assets/equity separately disclosed, the effects of changes in accounting policies and corrections of errors recognized in accordance with IPSAS 3.**
119. **An entity shall also present, either on the face of the statement of changes in net assets/equity or in the notes:**
- (a) **The amounts of transactions with owners acting in their capacity as owners, showing separately distributions to owners;**
 - (b) **The balance of accumulated surpluses or deficits at the beginning of the period and at the reporting date, and the changes during the period; and**

- (c) **To the extent that components of net assets/equity are separately disclosed, a reconciliation between the carrying amount of each component of net assets/equity at the beginning and the end of the period, separately disclosing each change.**
120. Changes in an entity's net assets/equity between two reporting dates reflect the increase or decrease in its net assets during the period.
121. The overall change in net assets/equity during a period represents the total amount of surplus or deficit for the period, other revenues and expenses recognized directly as changes in net assets/equity, together with any contributions by, and distributions to, owners in their capacity as owners.
122. Contributions by, and distributions to, owners include transfers between two entities within an economic entity (for example, a transfer from a government, acting in its capacity as owner, to a government department). Contributions by owners, in their capacity as owners, to controlled entities are recognized as a direct adjustment to net assets/equity only where they explicitly give rise to residual interests in the entity in the form of rights to net assets/equity.
123. This Standard requires all items of revenue and expense recognized in a period to be included in surplus or deficit unless another International Public Sector Accounting Standard requires otherwise. Other Standards require some items (such as revaluation increases and decreases, particular foreign exchange differences) to be recognized directly as changes in net assets/equity. Because it is important to consider all items of revenue and expense in assessing changes in an entity's financial position between two reporting dates, this Standard requires the presentation of a statement of changes in net assets/equity that highlights an entity's total revenue and expenses, including those that are recognized directly in net assets/equity.
124. IPSAS 3 requires retrospective adjustments to effect changes in accounting policies, to the extent practicable, except when the transitional provisions in another International Public Sector Accounting Standard require otherwise. IPSAS 3 also requires that restatements to correct errors are made retrospectively, to the extent practicable. Retrospective adjustments and retrospective restatements are made to the balance of accumulated surpluses or deficits, except when an International Public Sector Accounting Standard requires retrospective adjustment of another component of net assets/equity. Paragraph 118(d) requires disclosure in the statement of changes in net assets/equity of the total adjustment to each component of net assets/equity separately disclosed resulting, separately, from changes in accounting policies and from corrections of errors. These adjustments are disclosed for each prior period and the beginning of the period.

125. The requirements in paragraphs 118 and 119 may be met by using a columnar format that reconciles the opening and closing balances of each element within net assets/equity. An alternative is to present only the items set out in paragraph 118 in the statement of changes in net assets/equity. Under this approach, the items described in paragraph 119 are shown in the notes.

Cash Flow Statement

126. Cash flow information provides users of financial statements with a basis to assess the ability of the entity to generate cash and cash equivalents and the needs of the entity to utilize those cash flows. IPSAS 2 sets out requirements for the presentation of the cash flow statement and related disclosures.

Notes

Structure

127. **The notes shall:**
- (a) **Present information about the basis of preparation of the financial statements and the specific accounting policies used in accordance with paragraphs 132-139;**
 - (b) **Disclose the information required by International Public Sector Accounting Standards that is not presented on the face of the statement of financial position, statement of financial performance, statement of changes in net assets/equity or cash flow statement; and**
 - (c) **Provide additional information that is not presented on the face of the statement of financial position, statement of financial performance, statement of changes in net assets/equity or cash flow statement, but that is relevant to an understanding of any of them.**
128. **Notes shall, as far as practicable, be presented in a systematic manner. Each item on the face of the statement of financial position, statement of financial performance, statement of changes in net assets/equity and cash flow statement shall be cross-referenced to any related information in the notes.**
129. Notes are normally presented in the following order, which assists users in understanding the financial statements and comparing them with financial statements of other entities:
- (a) A statement of compliance with International Public Sector Accounting Standards (see paragraph 28);

- (b) A summary of significant accounting policies applied (see paragraph 132);
 - (c) Supporting information for items presented on the face of the statement of financial position, statement of financial performance, statement of changes in net assets/equity or cash flow statement, in the order in which each statement and each line item is presented; and
 - (d) Other disclosures, including:
 - (i) Contingent liabilities (see IPSAS 19), and unrecognized contractual commitments; and
 - (ii) Non-financial disclosures, eg the entity's financial risk management objectives and policies (see IPSAS 15).
130. In some circumstances, it may be necessary or desirable to vary the ordering of specific items within the notes. For example, information on changes in fair value recognized in surplus or deficit may be combined with information on maturities of financial instruments, although the former disclosures relate to the statement of financial performance and the latter relate to the statement of financial position. Nevertheless, a systematic structure for the notes is retained as far as practicable.
131. Notes providing information about the basis of preparation of the financial statements and specific accounting policies may be presented as a separate component of the financial statements.

Disclosure of Accounting Policies

132. **An entity shall disclose in the summary of significant accounting policies:**
- (a) **The measurement basis (or bases) used in preparing the financial statements;**
 - (b) **The extent to which the entity has applied any transitional provisions in any International Public Sector Accounting Standard; and**
 - (c) **The other accounting policies used that are relevant to an understanding of the financial statements.**
133. It is important for users to be informed of the measurement basis or bases used in the financial statements (for example, historical cost, current cost, net realizable value, fair value, recoverable amount or recoverable service amount) because the basis on which the financial statements are prepared significantly affects their analysis. When more than one measurement basis is used in the financial statements, for example when particular classes of

assets are revalued, it is sufficient to provide an indication of the categories of assets and liabilities to which each measurement basis is applied.

134. In deciding whether a particular accounting policy should be disclosed, management considers whether disclosure would assist users in understanding how transactions, other events and conditions are reflected in the reported financial performance and financial position. Disclosure of particular accounting policies is especially useful to users when those policies are selected from alternatives allowed in IPSASs. An example is disclosure of whether a venturer recognizes its interest in a jointly controlled entity using proportionate consolidation or the equity method (see IPSAS 8, “Interests in Joint Ventures”). Some Standards specifically require disclosure of particular accounting policies, including choices made by management between different policies they allow. For example, IPSAS 17 requires disclosure of the measurement bases used for classes of property, plant and equipment. IPSAS 5, “Borrowing Costs” requires disclosure of whether borrowing costs are recognized immediately as an expense or capitalized as part of the cost of qualifying assets.
135. Each entity considers the nature of its operations and the policies that the users of its financial statements would expect to be disclosed for that type of entity. For example, public sector entities would be expected to disclose an accounting policy for recognition of taxes, donations and other forms of non-exchange revenue. When an entity has significant foreign operations or transactions in foreign currencies, disclosure of accounting policies for the recognition of foreign exchange gains and losses would be expected. When entity combinations have occurred, the policies used for measuring goodwill and minority interest are disclosed.
136. An accounting policy may be significant because of the nature of the entity’s operation even if amounts for current and prior periods are not material. It is also appropriate to disclose each significant accounting policy that is not specifically required by International Public Sector Accounting Standards, but is selected and applied in accordance with IPSAS 3.
137. **An entity shall disclose, in the summary of significant accounting policies or other notes, the judgments, apart from those involving estimations (see paragraph 140), management has made in the process of applying the entity’s accounting policies that have the most significant effect on the amounts recognized in the financial statements.**
138. In the process of applying the entity’s accounting policies, management makes various judgments, apart from those involving estimations, that can significantly affect the amounts recognized in the financial statements. For example, management makes judgments in determining:
- (a) Whether assets are investments properties;

- (b) Whether agreements for the provision of goods and/or services that involve the use of dedicated assets are leases;
 - (c) Whether, in substance, particular sales of goods are financing arrangements and therefore do not give rise to revenue; and
 - (d) Whether the substance of the relationship between the reporting entity and other entities indicates that these other entities are controlled by the reporting entity.
139. Some of the disclosures made in accordance with paragraph 137 are required by other Standards. For example, IPSAS 6 requires an entity to disclose the reasons why the entity's ownership interest does not constitute control, in respect of an investee that is not a controlled entity even though more than half of its voting or potential voting power is owned directly or indirectly through controlled entities. IPSAS 16 requires disclosure of the criteria developed by the entity to distinguish investment property from owner-occupied property and from property held for sale in the ordinary course of business, when classification of the property is difficult.

Key Sources of Estimation Uncertainty

140. **An entity shall disclose in the notes information about the key assumptions concerning the future, and other key sources of estimation uncertainty at the reporting date, that have a significant risk of causing a material adjustment to the carrying amounts of assets and liabilities within the next financial year. In respect of those assets and liabilities, the notes shall include details of:**
- (a) **Their nature; and**
 - (b) **Their carrying amount as at the reporting date.**
141. Determining the carrying amounts of some assets and liabilities requires estimation of the effects of uncertain future events on those assets and liabilities at the reporting date. For example, in the absence of recently observed market prices used to measure the following assets and liabilities, future-oriented estimates are necessary to measure the recoverable amount of certain classes of property, plant and equipment, the effect of technological obsolescence on inventories, provisions subject to the future outcome of litigation in progress. These estimates involve assumptions about such items as the risk adjustment to cash flows or discount rates used and future changes in prices affecting other costs.
142. The key assumptions and other key sources of estimation uncertainty disclosed in accordance with paragraph 140 relate to the estimates that require management's most difficult, subjective or complex judgments. As the number of variables and assumptions affecting the possible future resolution of the uncertainties increases, those judgments become more

subjective and complex, and the potential for a consequential material adjustment to the carrying amounts of assets and liabilities normally increases accordingly.

143. The disclosures in paragraph 140 are not required for assets and liabilities with a significant risk that their carrying amounts might change materially within the next financial year if, at the reporting date, they are measured at fair value based on recently observed market prices (their fair values might change materially within the next financial year but these changes would not arise from assumptions or other sources of estimation uncertainty at the reporting date).
144. The disclosures in paragraph 140 are presented in a manner that helps users of financial statements to understand the judgments management makes about the future and about other key sources of estimation uncertainty. The nature and extent of the information provided vary according to the nature of the assumption and other circumstances. Examples of the types of disclosures made are:
- (a) The nature of the assumption or other estimation uncertainty;
 - (b) The sensitivity of carrying amounts to the methods, assumptions and estimates underlying their calculation, including the reasons for the sensitivity;
 - (c) The expected resolution of an uncertainty and the range of reasonably possible outcomes within the next financial year in respect of the carrying amounts of the assets and liabilities affected; and
 - (d) An explanation of changes made to past assumptions concerning those assets and liabilities, if the uncertainty remains unresolved.
145. It is not necessary to disclose budget information or forecasts in making the disclosures in paragraph 140.
146. When it is impracticable to disclose the extent of the possible effects of a key assumption or another key source of estimation uncertainty at the reporting date, the entity discloses that it is reasonably possible, based on existing knowledge, that outcomes within the next financial year that are different from assumptions could require a material adjustment to the carrying amount of the asset or liability affected. In all cases, the entity discloses the nature and carrying amount of the specific asset or liability (or class of assets or liabilities) affected by the assumption.
147. The disclosures in paragraph 137 of particular judgments management made in the process of applying the entity's accounting policies do not relate to the disclosures of key sources of estimation uncertainty in paragraph 140.

148. The disclosure of some of the key assumptions that would otherwise be required in accordance with paragraph 140 is required by other Standards. For example, IPSAS 19 requires disclosure, in specified circumstances, of major assumptions concerning future events affecting classes of provisions. IPSAS 15 requires disclosure of significant assumptions applied in estimating fair values of financial assets and financial liabilities that are carried at fair value. IPSAS 17 requires disclosure of significant assumptions applied in estimating fair values of revalued items of property, plant and equipment.

Other Disclosures

149. **An entity shall disclose in the notes:**
- (a) **The amount of dividends, or similar distributions, proposed or declared before the financial statements were authorized for issue but not recognized as a distribution to owners during the period, and the related amount per share; and**
 - (b) **The amount of any cumulative preference dividends, or similar distributions, not recognized.**
150. **An entity shall disclose the following, if not disclosed elsewhere in information published with the financial statements:**
- (a) **The domicile and legal form of the entity, and the jurisdiction within which it operates;**
 - (b) **A description of the nature of the entity's operations and principal activities;**
 - (c) **A reference to the relevant legislation governing the entity's operations; and**
 - (d) **The name of the controlling entity and the ultimate controlling entity of the economic entity (where applicable).**

Transitional Provisions

151. **All provisions of this Standard shall be applied from the date of first adoption of this Standard, except in relation to items that have not been recognized as a result of transitional provisions under another International Public Sector Accounting Standard. The disclosure provisions of this Standard would not be required to apply to such items until the transitional provision in the other International Public Sector Accounting Standard expires. Comparative information is not required in respect of the financial statements to which accrual accounting is first adopted in accordance with International Public Sector Accounting Standards.**

152. Notwithstanding the existence of transitional provisions under another International Public Sector Accounting Standard, entities that are in the process of adopting the accrual basis of accounting for financial reporting purposes are encouraged to comply in full with the provisions of that other Standard as soon as possible.

Effective Date

153. **An entity shall apply this International Public Sector Accounting Standard for annual financial statements covering periods beginning on or after January 1, 2008. Earlier application is encouraged. If an entity applies this Standard for a period beginning before January 1, 2008, it shall disclose that fact.**
154. When an entity adopts the accrual basis of accounting, as defined by International Public Sector Accounting Standards, for financial reporting purposes, subsequent to this effective date, this Standard applies to the entity's annual financial statements covering periods beginning on or after the date of adoption.

Withdrawal of IPSAS 1 (2000)

155. This Standard supersedes IPSAS 1, "Presentation of Financial Statements" issued in 2000.

Appendix A

Amendments to Other IPSASs

The amendments in this appendix shall be applied for annual financial statements covering periods beginning on or after January 1, 2008. If an entity applies this Standard for an earlier period, these amendments shall be applied for that earlier period.

- A1 In International Public Sector Accounting Standards applicable at January 1, 2008:
- (a) References to “net surplus or deficit” are amended to “surplus or deficit”; and
 - (b) References to “notes to the financial statements” are amended to “notes.”

Appendix B

Qualitative Characteristics of Financial Reporting

This appendix is an integral part of the Standard.

Paragraph 29 of this Standard requires an entity to present information, including accounting policies, in a manner that meets a number of qualitative characteristics. This guidance summarizes the qualitative characteristics of financial reporting.

Qualitative characteristics are the attributes that make the information provided in financial statements useful to users. The four principal qualitative characteristics are understandability, relevance, reliability and comparability.

Understandability

Information is understandable when users might reasonably be expected to comprehend its meaning. For this purpose, users are assumed to have a reasonable knowledge of the entity's activities and the environment in which it operates, and to be willing to study the information.

Information about complex matters should not be excluded from the financial statements merely on the grounds that it may be too difficult for certain users to understand.

Relevance

Information is relevant to users if it can be used to assist in evaluating past, present or future events or in confirming, or correcting, past evaluations. In order to be relevant, information must also be timely.

Materiality

The relevance of information is affected by its nature and materiality.

Information is material if its omission or misstatement could influence the decisions of users or assessments made on the basis of the financial statements. Materiality depends on the nature or size of the item or error judged in the particular circumstances of its omission or misstatement. Thus, materiality provides a threshold or cut-off point rather than being a primary qualitative characteristic which information must have if it is to be useful.

Reliability

Reliable information is free from material error and bias, and can be depended on by users to represent faithfully that which it purports to represent or could reasonably be expected to represent.

Faithful Representation

For information to represent faithfully transactions and other events, it should be presented in accordance with the substance of the transactions and other events, and not merely their legal form.

Substance Over Form

If information is to represent faithfully the transactions and other events that it purports to represent, it is necessary that they are accounted for and presented in accordance with their substance and economic reality and not merely their legal form. The substance of transactions or other events is not always consistent with their legal form.

Neutrality

Information is neutral if it is free from bias. Financial statements are not neutral if the information they contain has been selected or presented in a manner designed to influence the making of a decision or judgment in order to achieve a predetermined result or outcome.

Prudence

Prudence is the inclusion of a degree of caution in the exercise of the judgments needed in making the estimates required under conditions of uncertainty, such that assets or revenue are not overstated and liabilities or expenses are not understated.

However, the exercise of prudence does not allow, for example, the creation of hidden reserves or excessive provisions, the deliberate understatement of assets or revenue, or the deliberate overstatement of liabilities or expenses, because the financial statements would not be neutral and, therefore, not have the quality of reliability.

Completeness

The information in financial statements should be complete within the bounds of materiality and cost.

Comparability

Information in financial statements is comparable when users are able to identify similarities and differences between that information and information in other reports.

Comparability applies to the:

- comparison of financial statements of different entities; and
- comparison of the financial statements of the same entity over periods of time.

An important implication of the characteristic of comparability is that users need to be informed of the policies employed in the preparation of financial statements, changes to those policies and the effects of those changes.

Because users wish to compare the performance of an entity over time, it is important that financial statements show corresponding information for preceding periods.

Constraints on Relevant and Reliable Information

Timeliness

If there is an undue delay in the reporting of information it may lose its relevance. To provide information on a timely basis it may often be necessary to report before all aspects of a transaction are known, thus impairing reliability. Conversely, if reporting is delayed until all aspects are known, the information may be highly reliable but of little use to users who have had to make decisions in the interim. In achieving a balance between relevance and reliability, the overriding consideration is how best to satisfy the decision-making needs of users.

Balance between Benefit and Cost

The balance between benefit and cost is a pervasive constraint. The benefits derived from information should exceed the cost of providing it. The evaluation of benefits and costs is, however, substantially a matter of judgment. Furthermore, the costs do not always fall on those users who enjoy the benefits. Benefits may also be enjoyed by users other than those for whom the information was prepared. For these reasons, it is difficult to apply a benefit-cost test in any particular case. Nevertheless, standard-setters, as well as those responsible for the preparation of financial statements and users of financial statements, should be aware of this constraint.

Balance between Qualitative Characteristics

In practice a balancing, or trade-off, between qualitative characteristics is often necessary. Generally the aim is to achieve an appropriate balance among the characteristics in order to meet the objectives of financial statements. The relative importance of the characteristics in different cases is a matter of professional judgment.

Implementation Guidance – Illustrative Financial Statement Structure

This guidance accompanies, but is not part of, IPSAS 1.

- IG1. The Standard sets out the components of financial statements and minimum requirements for disclosure on the face of the statement of financial position and the statement of financial performance as well as for the presentation of changes in net assets/equity. It also describes further items that may be presented either on the face of the relevant financial statement or in the notes. This guidance provides simple examples of the ways in which the requirements of the Standard for the presentation of the statement of financial position, statement of financial performance and changes in net assets/equity might be met. The order of presentation and the descriptions used for line items should be changed when necessary in order to achieve a fair presentation in each entity's particular circumstances. For example, line items of a public sector entity such as a defense department are likely to be significantly different from those for a central bank.
- IG2. The illustrative statement of financial position shows one way in which a statement of financial position distinguishing between current and non-current items may be presented. Other formats may be equally appropriate, provided the distinction is clear.
- IG3. The financial statements have been prepared for a national government and the statement of financial performance (by function) illustrates the functions of government classifications used in the Government Finance Statistics. These functional classifications are unlikely to apply to all public sector entities. Refer to this Standard for an example of more generic functional classifications for other public sector entities.
- IG4. The examples are not intended to illustrate all aspects of IPSASs. Nor do they comprise a complete set of financial statements, which would also include a cash flow statement, a summary of significant accounting policies and other explanatory notes.

PUBLIC SECTOR ENTITY – STATEMENT OF ACCOUNTING POLICIES (EXTRACT)**Reporting entity**

These financial statements are for a public sector entity (national government of Country A). The financial statements encompass the reporting entity as specified in the relevant legislation (Public Finance Act 20XX). This comprises:

- central government ministries; and
- Government Business Enterprises.

Basis of preparation

The financial statements comply with International Public Sector Accounting Standards for the accrual basis of accounting. The measurement base applied is historical cost adjusted for revaluations of assets.

The financial statements have been prepared on a going concern basis and the accounting policies have been applied consistently throughout the period.

PUBLIC SECTOR ENTITY – STATEMENT OF FINANCIAL POSITION

AS AT 31 DECEMBER 20X2

(in thousands of currency units)

	20X2	20X1
ASSETS	<u>X</u>	<u>X</u>
Current assets		
Cash and cash equivalents	X	X
Receivables	X	X
Inventories	X	X
Prepayments	X	X
Other current assets	<u>X</u>	<u>X</u>
	<u>X</u>	<u>X</u>
Non-current assets		
Receivables	X	X
Investments in associates	X	X
Other financial assets	X	X
Infrastructure, plant and equipment	X	X
Land and buildings	X	X
Intangible assets	X	X
Other non-financial assets	<u>X</u>	<u>X</u>
	<u>X</u>	<u>X</u>
Total assets	<u><u>X</u></u>	<u><u>X</u></u>
LIABILITIES		
Current liabilities		
Payables	X	X
Short-term borrowings	X	X
Current portion of long-term borrowings	X	X
Short-term provisions	X	X
Employee benefits	X	X
Superannuation	<u>X</u>	<u>X</u>
	<u>X</u>	<u>X</u>
Non-current liabilities		
Payables	X	X
Long-term Borrowings	X	X
Long-term provisions	X	X
Employee benefits	X	X
Superannuation	<u>X</u>	<u>X</u>
	<u>X</u>	<u>X</u>
Total liabilities	<u><u>X</u></u>	<u><u>X</u></u>
Net assets	<u><u>X</u></u>	<u><u>X</u></u>
NET ASSETS/EQUITY		
Capital contributed by		
Other government entities	X	X
Reserves	X	X
Accumulated surpluses/(deficits)	X	X
Minority interest	<u>X</u>	<u>X</u>
Total net assets/equity	<u><u>X</u></u>	<u><u>X</u></u>

PUBLIC SECTOR ENTITY – STATEMENT OF FINANCIAL PERFORMANCE FOR THE YEAR ENDED 31 DECEMBER 20X2

(Illustrating the Classification of Expenses by Function)

(in thousands of currency units)

	20X2	20X1
Revenue		
Taxes	X	X
Fees, fines, penalties and licenses	X	X
Revenue from exchange transactions	X	X
Transfers from other government entities	X	X
Other revenue	X	X
Total revenue	<u>X</u>	<u>X</u>
Expenses		
General public services	(X)	(X)
Defense	(X)	(X)
Public order and safety	(X)	(X)
Education	(X)	(X)
Health	(X)	(X)
Social protection	(X)	(X)
Housing and community amenities	(X)	(X)
Recreational, cultural and religion	(X)	(X)
Economic Affairs	(X)	(X)
Environmental protection	(X)	(X)
Other expenses	(X)	(X)
Finance costs	(X)	(X)
Total expenses	<u>(X)</u>	<u>(X)</u>
Share of surplus of associates*	<u>X</u>	<u>X</u>
Surplus/(deficit) for the period	<u>X</u>	<u>X</u>
Attributable to:		
Owners of the controlling entity	X	X
Minority interests	X	X
	<u>X</u>	<u>X</u>

* This means the share of associates' surplus attributable to owners of the associates, i.e. it is after tax and minority interests in the associates.

PUBLIC SECTOR ENTITY – STATEMENT OF FINANCIAL PERFORMANCE FOR THE YEAR ENDED 31 DECEMBER 20X2

(Illustrating the Classification of Expenses by Nature)

(in thousands of currency units)

	20X2	20X1
Revenue		
Taxes	X	X
Fees, fines, penalties and licenses	X	X
Revenue from exchange transactions	X	X
Transfers from other government entities	X	X
Other revenue	X	X
Total Revenue	<u>X</u>	<u>X</u>
Expenses		
Wages, salaries and employee benefits	(X)	(X)
Grants and other transfer payments	(X)	(X)
Supplies and consumables used	(X)	(X)
Depreciation and amortization expense	(X)	(X)
Impairment of property, plant and equipment*	(X)	(X)
Other expenses	(X)	(X)
Finance costs	(X)	(X)
Total Expenses	<u>(X)</u>	<u>(X)</u>
Share of surplus of associates	<u>X</u>	<u>X</u>
Surplus/(deficit) for the period	<u>X</u>	<u>X</u>
Attributable to:		
Owners of the controlling entity	X	X
Minority interest	X	X
	<u>X</u>	<u>X</u>

* In a statement of financial performance in which expenses are classified by nature, an impairment of property, plant and equipment is shown as a separate line item. By contrast, if expenses are classified by function, the impairment is included in the function(s) to which it relates.

PRESENTATION OF FINANCIAL STATEMENTS

PUBLIC SECTOR ENTITY – STATEMENT OF CHANGES IN NET ASSETS/EQUITY FOR THE YEAR ENDED 31 DECEMBER 20X2

(in thousands of currency units)

	Attributable to owners of the controlling entity				Minority interest	Total net assets/equity
	Contributed Capital	Other Reserves ¹	Translation Reserve	Accumulated Surpluses/ (Deficits)		
Balance at 31 December 20X0	X	X	(X)	X	X	X
Changes in accounting policy				(X)	(X)	(X)
Restated balance	X	X	(X)	X	X	X
Changes in net assets/equity for 20X1						
Gain on property revaluation	X				X	X
Loss on revaluation of investments	(X)				(X)	(X)
Exchange differences on translating foreign operations			(X)		(X)	(X)
Net revenue recognized directly in net assets/equity	X		(X)		X	X
Surplus for the period				X	X	X
Total recognized revenue and expense for the period	X		(X)	X	X	X
Balance at 31 December 20X1 carried forward	X	X	(X)	X	X	X

¹ Other reserves are analyzed into their components, if material.

PRESENTATION OF FINANCIAL STATEMENTS

PUBLIC SECTOR ENTITY – STATEMENT OF CHANGES IN NET ASSETS/EQUITY FOR THE YEAR ENDED 31 DECEMBER 20X2

(in thousands of currency units)

	Attributable to owners of the controlling entity				Minority interest	Total net assets/equity
	Contributed Capital	Other Reserves ¹	Translation Reserve	Accumulated Surpluses/ (Deficits)		
Balance at 31 December 20X1 brought forward	X	X	X)	X	X	X
Changes in net assets/equity for 20X2						
Loss on property revaluation		(X)			(X)	(X)
Gain on revaluation of investments	X				X	X
Exchange differences on translating foreign operations			(X)		(X)	(X)
Net revenue recognized directly in net assets/equity			(X)		(X)	(X)
Deficit for the period					(X)	(X)
Total recognized revenue and expense for the period					(X)	(X)
Balance at 31 December 20X2	X	X	(X)	X	X	X

continued

Basis for Conclusions

This Basis for Conclusions accompanies, but is not part of, IPSAS 1, “Presentation of Financial Statements.” This Basis for Conclusions only notes the IPSASB’s reasons for departing from the provisions of the related International Accounting Standard.

Background

- BC1. The International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB)’s International Financial Reporting Standards (IFRSs) Convergence Program is an important element in IPSASB’s work program. The IPSASB’s policy is to converge the accrual basis International Public Sector Accounting Standards (IPSASs) with IFRSs issued by the International Accounting Standards Board (IASB) where appropriate for public sector entities.
- BC2. Accrual basis IPSASs that are converged with IFRSs maintain the requirements, structure and text of the IFRSs, unless there is a public sector specific reason for a departure. Departure from the equivalent IFRS occurs when requirements or terminology in the IFRS are not appropriate for the public sector, or when inclusion of additional commentary or examples is necessary to illustrate certain requirements in the public sector context. Differences between IPSASs and their equivalent IFRSs are identified in the “comparison with IFRS” included in each IPSAS.
- BC3. In May 2002, the IASB issued an exposure draft of proposed amendments to 13 International Accounting Standards (IASs)¹ as part of its General Improvements Project. The objectives of the IASB’s General Improvements project were “to reduce or eliminate alternatives, redundancies and conflicts within the Standards, to deal with some convergence issues and to make other improvements.” The final IASs were issued in December 2003.
- BC4. IPSAS 1, issued in January 2000 was based on IAS 1 (revised 1997), which was reissued in December 2003. In late 2003, the IPSASB’s predecessor, the Public Sector Committee (PSC)², actioned an IPSAS Improvements Project to converge where appropriate IPSASs with the improved IASs issued in December 2003. In developing the IPSAS Improvements Project,

¹ The International Accounting Standards (IASs) were issued by the IASB’s predecessor – the International Accounting Standards Committee. The Standards issued by the IASB are entitled International Financial Reporting Standards (IFRSs). The IASB has defined IFRSs to consist of IFRSs, IASs and Interpretations of the Standards. In some cases, the IASB has amended, rather than replaced, the IASs, in which case the old IAS number remains.

² The PSC became the IPSASB when the IFAC Board changed the PSC’s mandate to become an independent standard-setting board in November 2004.

the IPSASB adopted a policy of making only those changes to IPSASs related to changes made to the equivalent IAS as part of the IASB's Improvements Project, subsequent changes to IASs have not been included. Where the original IPSAS varied from the provisions of the related IAS, to better cater for the financial reporting requirements of the public sector, the IPSASB has retained those variations and identified them in the Comparison with IAS 1.

- BC5. The IPSASB reviewed the improved IAS 1 and generally concurred with the IASB's reasons for revising the IAS and with the amendments made. (The IASB's Bases for Conclusions are not reproduced here. Subscribers to the IASB's *Comprehensive Subscription Service* can view the Bases for Conclusions on the IASB's website at www.iasb.org). In some limited cases, the IPSASB disagreed with the amendments made to the IAS. Consequently, the IPSAS departs from its equivalent IAS in this respect. This Basis for Conclusions explains the public sector specific reasons for any departure.
- BC6. IAS 1 has been further amended as a consequence of IFRSs issued after December 2003. IPSAS 1 does not include the consequential amendments arising from IFRSs issued after December 2003. This is because the IPSASB has not yet reviewed and formed a view on the applicability of the requirements in those IFRSs to public sector entities.

Income

- BC7. IAS 1 uses the term "income," which is not used in IPSAS 1. IPSAS 1 uses "revenue," which corresponds to "income" in the IASs/IFRSs. The term "income" is broader than revenue, encompassing gains in addition to revenue. The IPSASs do not include a definition of income and introducing such a definition was not part of the improvements project and was not included in the ED 26.

Extraordinary Items

- BC8. IAS 1, "Presentation of Financial Statements" prohibits an entity from presenting any item of income or expense as extraordinary items, either on the face of the income statement or in the notes. The IASB concluded that "items treated as extraordinary result from the normal business risks faced by an entity and do not warrant presentation in a separate component of the income statement. The nature or function of a transaction or other event, rather than its frequency, should determine its presentation within the income statement."
- BC9. The definition of extraordinary items in IPSAS 1 (2000), "Presentation of Financial Statements" differed from the definition included in the previous

(1993) version of IAS 8, “Net Profit or Loss for the Period, Fundamental Errors and Changes in Accounting Policies”³. This difference reflected the public sector view of what constituted an extraordinary item for public sector entities.

- BC10. The Standard does not explicitly preclude the presentation of items of revenue and expense as extraordinary items either on the face of the statement of financial performance or in the notes. IAS 1 prohibits any items of income and expense to be presented as extraordinary items either on the face of the income statement or in the notes. The IPSASB is the view that IPSASs should not prohibit entities from disclosing extraordinary items in the notes to, or on the face of, the statement of financial performance. This is because they believe that the disclosure of information about extraordinary items may be consistent with the objectives and qualitative characteristics of financial reporting. However, other members are of the view that there is not a public sector specific reason to depart from the requirements of IAS 1 in respect of this matter. They also noted that IPSAS 1 does not preclude the separate presentation of items that are distinct from the ordinary activities of a government, either on the face of the financial statements or in the notes, as long as these items are material. They are not convinced that there is a public sector specific reason to depart from the IASB’s prohibition on presenting “extraordinary items” in the financial statements.

³ IPSAS 1 (2000) defined extraordinary items as “revenue or expenses that arise from events or transactions that are clearly distinct from the ordinary activities of the entity, are not expected to recur frequently or regularly and are outside the control or influence of the entity”. IAS 8 defined ‘extraordinary items’ as “income or expenses that arise from events or transactions that are clearly distinct from the ordinary activities of the enterprise and therefore are not expected to recur frequently or regularly.”

Table of Concordance

This table shows how the contents of the superseded version of IPSAS 1 and the current version of IPSAS 1 correspond. Paragraphs are treated as corresponding if they broadly address the same matter even though the guidance may differ.

Superseded IPSAS 1 paragraphs	Current IPSAS 1 paragraph	Superseded IPSAS 1 paragraphs	Current IPSAS 1 paragraph	Superseded IPSAS 1 paragraphs	Current IPSAS 1 paragraph
Objective	1	28	31	53	47
1	2	29	None	54	48
2	3	30	None	55	48
3	4	31	37	56	49
4	5	32	29	57	50
5	6	33	None	58	51
6	7	34	36	59	52
7	None	35	None	60	53
8	None	36	None	61	54
9	None	37	IPSAS 3.12	62	55
10	11	38	IPSAS 3.13	63	57,58
11	12	39	IPSAS 3.14	64	59
12	14	40	IPSAS 3.7	65	60
13	15	41	IPSAS 3.15	66	61
14	16	42	IPSAS 3.16	67	62
15	17	43	38	68	63
16	18	44	39	69	64
17	19	45	40	70	65
18	20	46	41	71	66
19	21	47	42	72	67
20	22	48	43	73	68
21	23	49	44	74	69
22	24	50	45	75	70
23	25	51	46	76	71
24	26	52	None	77	72
25	27			78	75
26	28			79	76
27	30			80	77

Superseded IPSAS 1 paragraphs	Current IPSAS 1 paragraph
81	78
82	79
83	80
84	81
85	82
86	83
87	84
88	85, 86
89	88
90	89
91	90
92	None
93	91
94	92
95	93
96	94
97	95
98	96
99	97
100	98
101	102,104
102	None
103	105
104	108
105	109
106	110
107	111
108	112
109	113
110	114
111	115
112	116

Superseded IPSAS 1 paragraphs	Current IPSAS 1 paragraph
113	117
114	118
115	119
116	120
117	121
118	122
119	123
120	125
121	126
122	127
123	128
124	None
125	129
126	130
127	131
128	132
129	133
130	134
131	135
132	136
133	150
134	151
135	152
136	153
137	154
Appendix 1	IG
Appendix 2	Appendix B
None	33-35
None	56
None	70, 74
None	87

Superseded IPSAS 1 paragraphs	Current IPSAS 1 paragraph
IPSAS 3.10-12	99-101
None	103
IPSAS 3.26, 28	106, 107
None	124
None	137-139
None	140-148
None	149
None	155
None	Appendix A

Comparison with IAS 1

International Public Sector Accounting Standard IPSAS 1, “Presentation of Financial Statements” is drawn primarily from International Accounting Standard IAS 1, “Presentation of Financial Statements” (2003). At the time of issuing this Standard, the IPSASB has not considered the applicability of IFRS 5, “Non-current Assets Held for Sale and Discontinued Operations”, to public sector entities; therefore IPSAS 1 does not reflect amendments made to IAS 1 consequent upon the issuing of International Financial Reporting Standard IFRS 5. The main differences between IPSAS 1 and IAS 1 are as follows:

- Commentary additional to that in IAS 1 has been included in IPSAS 1 to clarify the applicability of the standards to accounting by public sector entities e.g., discussion on the application of the going concern concept has been expanded.
- IAS 1 allows the presentation of either a statement showing all changes in net assets/equity, or a statement showing changes in net assets/equity other than those arising from capital transactions with owners and distributions to owners in their capacity as owners. IPSAS 1 requires the presentation of a statement showing all changes in net assets/equity.
- IPSAS 1 uses different terminology, in certain instances, from IAS 1. The most significant examples are the use of the terms “statement of financial performance,” “statement of financial position” and “net assets/equity” in IPSAS 1. The equivalent terms in IAS 1 are “income statement,” “balance sheet” and “equity.”
- IPSAS 1 does not use the term “income,” which in IAS 1 has a broader meaning than the term “revenue.”
- IAS 1 defines “International Financial Reporting Standards (IFRSs)” to include IFRSs, IASs and SIC/IFRIC Interpretations. IPSAS 1 does not define “International Public Sector Accounting Standards.”
- IPSAS 1 contains a different set of definitions of technical terms from IAS 1 (paragraph 7).
- IPSAS 1 contains commentary on the responsibility for the preparation of financial statements. IAS 1 does not include the same commentary (paragraphs 19-20).
- IPSAS 1 uses the phrase “the objective of financial statements set out in this IPSAS” to replace the equivalent phrase “the objective of financial statement set out in the Framework” in IAS 1. This is because an equivalent Framework in IPSASs does not exist.
- IPSAS 1 contains commentary on timeliness of financial statements because of the lack of an equivalent Framework in IPSASs (paragraph 69).

- IPSAS 1 does not explicitly preclude the presentation of items of revenue and expense as extraordinary items either on the face of the statement of financial performance or in the notes. IAS 1 prohibits any items of income and expense to be presented as extraordinary items either on the face of the income statement or in the notes.
- IPSAS 1 contains a transitional provision allowing the non-disclosure of items which have been excluded from the financial statements due to the application of a transitional provision in another IPSAS (paragraph 151).
- IPSAS 1 contains an authoritative summary of qualitative characteristics (based on the IASB framework) in Appendix B.