

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**IPSAS-STANDARDIEN MERKITYS KUNNAN
PYSYVIEN VASTAAVIEN SJOITUSTEN
ARVOSTAMISESSA**

Julkinen talousjohtaminen
Pro gradu-tutkielma
Maaliskuu 2016
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Panu Peltola

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; julkinen talousjohtaminen
Tekijä:	PELTOLA, PANU
Tutkielman nimi:	IPSAS-standardien merkitys kunnan pysyvien vastaavien sijoitusten arvostamisessa
Pro gradu -tutkielma:	63 sivua, 2 liitesivua
Aika:	Maaliskuu 2016
Avainsanat:	IPSAS-standardit, kunta, kunnan tilinpäätös, pysyvät vastaavat, arvostaminen,

Euroopan Unionin (EU) komissio on valmistellut tilinpäätösreformia koko EU:n tasolla. Hankkeen tavoitteena on luoda harmonisoitu hallintomalli, jossa jäsenmaat noudattavat yhteisiä tilinpäätösstandardeja. Hanketta kutsutaan nimellä EPSAS (European Public Sector Accounting Standards). Suoriteperusteisten EPSAS-standardien tarkoituksena on lisätä tilinpäätösinformaation luotettavuutta, läpinäkyvyyttä ja julkisyhteisöjen keskinäistä vertailukelpoisuutta. Erityisesti kansantalouksien alijäämän ja velan valvomisen toivottaisiin parantuvan. Valvonnan tehostumisella voitaisiin osaltaan tunnistaa merkkejä taloudellisista kriiseistä niiden alkuvaiheessa, jolloin niiden ennaltaehkäisyyn voidaan vaikuttaa paremmin.

IPSAS-standardeja ei oltu vielä tätä pro gradu -tutkielmaa kirjoittaessa kehitetty, mutta niiden lähtökohtana tulevat olemaan EU:n komission mukaan kansainväliset julkissektorin IPSAS-tilinpäätösstandardit (International Public Sector Accounting Standards). Tässä tutkielmassa tarkastellaan IPSAS-tilinpäätösstandardeja sekä niiden soveltuvuutta Suomen kuntasektorille. Eri arvioiden mukaan julkinen sektori Suomessa on 55–75 % IPSAS-yhteensopiva.

Tutkielmassa keskitytään taseen pysyvien vastaavien sijoituksiin ja näiden arvostamiskäytäntöihin suomalaisen lainsäädännön ja IPSAS-standardien näkökulmasta. Kyseinen tase-erä on useimmissa kunnissa euromääräisesti aineellisten hyödykkeiden jälkeen merkittävin. Tutkimusmenetelmänä on käytetty aineistolähtöistä käsiteanalyysia, jossa vertaillaan kahta eri järjestelmää ja niiden eroavaisuuksia.

IPSAS-standardit pohjautuvat pörssiyrityksissä käytettyihin IAS/IFRS-standardeihin. Standardien soveltuvuutta julkisen sektorin käyttöön arvioidaan kriittisesti. Tutkimustulosten perusteella IPSAS-standardien soveltaminen pysyvien vastaavien sijoitusten osalta antaisi kunnille mahdollisuuden arvostaa käyttöomaisuusarvopapereita kolmella eri arvostamismenetelmällä. Tämä lisää kuntien taseiden tulkinnanvaraisuutta erityisesti tilanteissa, joissa käyttöomaisuusarvopapereita arvostetaan käypään arvoon. Kun tasearvot perustuvat tulevaisuuden odotusten ja ennusteiden varaan, vaarantuu myös vertailukelpoisuus, joka on yksi keskeisimmistä EPSAS-hankkeen tavoitteista. IPSAS-standardit nykyiseltään eivät siten tarjoa optimaalista alustaa harmonisoidulle EPSAS-hallintomallille. Toisaalta ne sisältävät ratkaisuja, jotka voivat tuoda lisäarvoa julkisen sektorin raportoinnin kehittämiseen. Näiden hyvien ominaisuuksien tunnistaminen olisi hyvä aihe jatkotutkimuksille, sillä niiden pohjalta voitaisiin lähteä rakentamaan mallia jolla varmistetaan julkissektorin tilinpäätösinformaation luotettavuus, läpinäkyvyys ja käytettävyys poliittisessa ja taloudellisessa päätöksenteossa.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	9
1.1	Tutkimuksen taustaa	9
1.2	Tutkimusongelma.....	6
1.3	Tutkimusmenetelmä.....	6
1.4	Tutkimuksen rajaukset ja luotettavuus.....	9
1.5	Tutkimuksen rakenne	10
2	KANSAINVÄLISET IPSAS-TILINPÄÄTÖSSTANDARDIT	11
2.1	IPSAS-standardien synty - IFAC ja IPSASB	11
2.2	IPSAS-standardit.....	11
2.3	IPSAS-standardien mukaan laadittu tilinpäätös (IPSAS 1)	13
2.4	IPSAS-viitekehys (Conceptual Framework).....	17
2.5	IPSAS-standardit – pohja EPSAS-hankkeelle	18
3	KUNNAN KIRJANPITO JA TILINPÄÄTÖS.....	21
3.1	Kunnan kirjanpidon lainsäädännöllinen tausta	21
3.2	Kunnan talous ja tilinpäätös.....	22
3.3	Tilinpäätösinformaation monitulkintaisuus julkisessa toiminnassa.....	24
4	PYSYVIEN VASTAAVIEN SIOITUKSET KIRJANPITOLAIN MUKAAN....	27
4.1	Taseen laatimista koskevat yleiset periaatteet	27
4.2	Tase-erittelyt	28
4.3	Pysyvien vastaavien sijoitukset taseessa.....	29
4.4	Osakkeet ja osuudet	30
4.5	Pysyvien vastaavien saamiset	31
4.6	Arvostaminen suomalaisen lainsäädännön mukaan.....	32
5	PYSYVIEN VASTAAVIEN SIOITUKSET IPSAS:N MUKAAN.....	34
5.1	Varojen jaottelu lyhyt- ja pitkäaikaisiin varoihin	34
5.2	IPSAS-erillistilinpäätös.....	35
5.3	Arvostaminen taseeseen	36
5.3.1	IPSAS 29 - rahoitusinstrumentit	36
5.3.2	IPSAS 29 - osakkeet ja osuudet	38
5.3.3	IPSAS 29 - saamiset.....	39
5.3.4	IPSAS 36 - pääomaosuusmenetelmä	41
5.4	Omaisuserien arvonalentumistappiot.....	42
5.4.1	IPSAS 21 - varoja tuottamattomat varat	42
5.4.2	IPSAS 26 - varoja tuottavat varat	45
5.4.3	IPSAS 29:n mukainen arvonalentumistestaus	47
5.4.4	IPSAS 36 - pääomaosuusmenetelmä & arvonalentuminen	48
6	TUTKIMUSTULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET	50
6.1	Kirjanpitolainsäädännön ja IPSAS-standardiston eroavaisuudet.....	50
6.2	Arvostamismenetelmän valitsemisen problematiikka	51
6.3	IPSAS-standardien vaikutukset kunnan taseen tulkintaan.....	52
6.4	IPSAS-standardien tuoma monitulkintaisuus	54
6.5	IPSAS-standardit EPSAS-hankkeen näkökulmasta.....	56
	LÄHTEET	58
	LIITTEET	62

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Euroopan talous- ja velkakriisi on lisännyt Euroopan unionin (EU) otetta jäsenvaltioidensa talous- ja finanssipolitiikan ohjauksesta ja valvonnasta. Lisääntynyt valvonta on aiheuttanut Suomessa uudistuksia muun muassa talous- ja finanssipolitiikkaa koskevan lainsäädännön saralla. Lainsäädännön uudistamisen lisäksi EU:n komissio on suunnitellut tilinpäätösreformia koko EU:n tasolla. Reformin tarkoituksena on jäsenvaltioiden kansantalouksien tilinpidon harmonisointi. Se toteutettaisiin ottamalla käyttöön eurooppalaiset julkissektorin tilinpäätösstandardit, eli EPSAS-standardit (European Public Sector Accounting Standards). (VM 2014a.)

Standardien tarkempaa sisältöä ei oltu tätä tutkimusta tehdessä vielä määritelty, mutta niiden lähtökohdaksi on otettu kansainväliset IPSAS-tilinpäätösstandardit (International Public Sector Accounting Standards). IPSAS-standardit pohjautuvat pörssiyhtiöissä käytettyihin IAS/IFRS-standardeihin. EPSAS-standardit korvaisivat jäsenvaltioiden käytössä olevat julkissektorin kirjanpidon ja tilinpäätöksen laatimista koskevat säännökset. Ne merkitsisivät siirtymistä kassaperusteisesta kirjanpidosta suoriteperusteiseen kirjanpitoon, jolla tavoitellaan läpinäkyvämpää, johdonmukaisempaa, luotettavampaa ja vertailukelpoisempaa tilinpäätösinformaatiota (Euroopan komissio 2013, 5, 122–124). EPSAS-standardien tarkoituksena on antaa luotettavampaa tietoa muun muassa kansantalouksien alijäämästä ja velasta. Suoriteperusteiset standardit poikkeavat merkittävästi useiden jäsenvaltioiden kassaperusteisesta kirjanpidosta. EU:n komissio on katsonut, että jos kaikissa jäsenvaltioissa otettaisiin käyttöön IPSAS-standardit, liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä varten kerättävän tiedon laatu paranisi merkittävästi (Eläketurvakeskus 2013, 23).

Tämä tutkielma keskittyy tarkastelemaan IPSAS-standardien merkitystä kuntien pysyvien vastaavien sijoitusten arvostamisessa. Aikaisempaa tutkimusta standardien soveltamisesta kyseisen tase-erän osalta ei ole tehty. Luoma, Oulasvirta ja Näsi (2007) sekä Oulasvirta (2014) ovat tutkineet kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja ja niiden soveltuvuutta valtionhallinnon laskentatoimen kehittämisen näkökulmasta. Myös pro gradu -tutkielmia IPSAS-standardeihin liittyen on tehty jonkin verran. (Uusivirta 2015; Oulasvirta 2008; Luoma 2008.)

1.2 Tutkimusongelma

Tutkielmassa verrataan kuntien pysyvien vastaavien sijoitusten nykyisiä arvostamisperiaatteita IPSAS-standardeihin. Pysyvien vastaavien sijoituksiin kuuluvat kunnan omistamat osakkeet ja osuudet tytäryhtiöistä, osakkuusyrytyksistä ja yhteisyrytyksistä sekä pitkäaikaiset kunnan toimialasijoittamiseen kuuluvat joukkovelkakirjasaamiset, lainasaamiset ja muut saamiset. Tavoitteena on kartoittaa IPSAS-standardien eroavaisuuksia verrattuna nykyjärjestelmään. Tutkielmassa arvioidaan IPSAS-standardien vaikutuksia kunnan taseen laatimisen kannalta ja kuinka standardit vaikuttavat taseen tulkintaan. Tarkasteltava tase-erä on useissa kunnissa toiseksi suurin aineellisten hyödykkeiden jälkeen. IPSAS-standardeihin siirtymisen kaikkia vaikutuksia ei ole mahdollista käsitellä yhdessä pro gradu -tutkielmassa, sillä standardien laajuus sivumäärältään käsittää tuhansia sivuja. Tämän vuoksi olen rajannut tutkimuksen koskemaan vain yhtä standardien osa-aluetta, tässä tapauksessa pysyvien vastaavien sijoituksia.

Tutkielman tavoitteena on vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) Kuinka kuntien pysyvien vastaavien sijoitukset tulisi arvostaa suomalaisen kirjanpitolainsäädännön ja muiden ohjeiden mukaan?
- 2) Kuinka kuntien pysyvien vastaavien sijoitukset tulisi arvostaa IPSAS-standardien mukaan?
- 3) Kuinka IPSAS vaikuttaa taseen tulkintaan pysyvien vastaavien sijoitusten osalta?

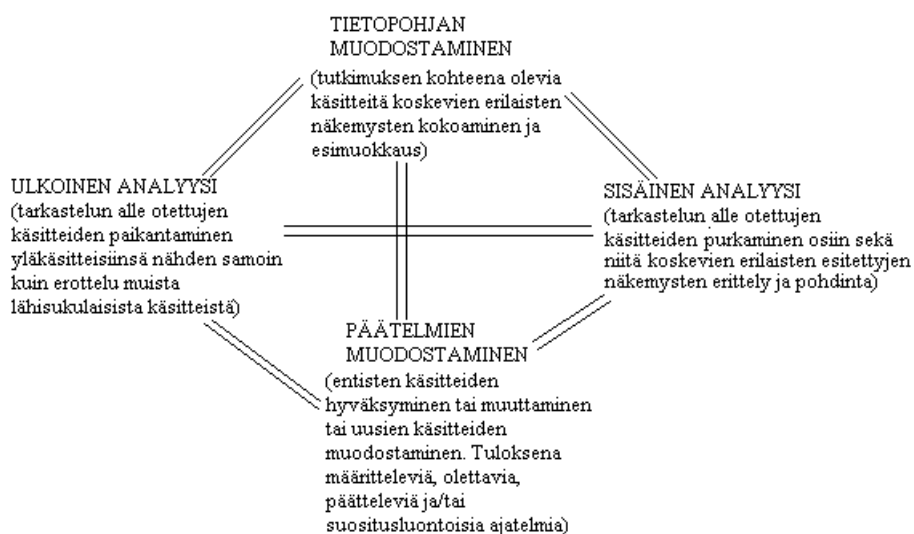
1.3 Tutkimusmenetelmä

Metodi eli menetelmä on sääntöjen ohjaama menettelytapa, jonka avulla tieteessä tavoitellaan ja etsitään tietoja tai pyritään ratkaisemaan käytännön ongelmaa. Empiirisessä tutkimuksessa menetelmät ovat tutkijan työssä keskeisessä asemassa. Menetelmätuntemus ja soveltamistaito on tärkeää, sillä tutkimusmenetelmä ja tutkimusongelma ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa. (Hirsjärvi 2007, 178-179.)

Tutkimusongelmaa lähestytään käsiteanalyysin avulla. Käsiteanalyysin tavoite on riippuvainen tutkijan omaksumista taustaoletuksista ja tutkimuksen lähtökohdista. Sen laatimisella voi siis olla useita erilaisia käyttötarkoituksia. Yleisesti voidaan todeta, että käsiteanalyysin avulla jäsennetään tutkimuksen kohteena olevaa käsitettä, pyritään ymmärtämään siihen liitettyjä kysymyksiä ja selkeytetään sen suhdetta lähikäsitteisiin. Menetelmän avulla kyetään tunnistamaan tarkastelun kohteena olevan käsitteen kriittiset ominaispiirteet. Tämä tapahtuu perehtymällä laajasti saatavilla olevaan kirjalliseen lähdeaineistoon. Kirjallisen aineiston analyysin lopputuloksena syntyy uutta tietoa tutkijayhteisön käyttöön. Käsitettä pyritään tarkastelemaan laajasti ja tutkimuksen avulla kyetään ymmärtämään käsitteen piirteitä kielellisesti. (Puusa 2008)

Käsiteanalyysin kautta saavutetun tiedon avulla on mahdollista ymmärtää tarkastelun kohteena olevan käsitteen sisällön lisäksi myös käsitteen kuvaavaa kohdeilmiötä. Tätä kautta tutkijan on mahdollista ottaa kantaa siihen, onko tiukasti operationalisoitava käsitteen määrittely lainkaan tarkoituksenmukaista. Menetelmää toteutetaan noudattamalla hermeneuttisen kehän periaatetta, jonka mukaan tutkijan havainnot ja teoria ovat jatkuvassa vuorovaikutussuhteessa. Käsiteanalyysilla pyritään analysoimaan käsitteistä saatuja tietoja ja selvitetään näin käsitepiirteitä ja -suhteita tarkasteltavan alan käsitejärjestelmän tai -järjestelmien ja määritelmien muodostamiseksi. (Nuopponen 2009)

Näsi (1980, 13) on koonnut käsiteanalyysin eri vaiheet kehäksi, jonka puitteissa tutkija käsittelee tutkimusongelmaansa (kuvio 1). Siinä tutkijan on muodostettava riittävä tietopohja, jotta tutkimuksen kohteena olevia käsitteitä ja käsitteiden välisiä suhteita voidaan ymmärtää sekä muodostaa näkemyksiä käsitteistä ja niiden välisistä suhteista. Analyysista voidaan erottaa ulkoinen ja sisäinen analyysi. Ulkoisessa analyysissä paikannetaan tarkastelun kohteena olevien käsitteiden yläkäsitteet sekä erotetaan käsitteet lähisukulaisistaan. Sisäisessä analyysissä tarkasteltavat käsitteet puretaan osiin, jotta tutkija voi eritellä ja pohtia niitä koskevia näkemyksiä. Tutkijan on muodostettava käsitteistä päätelmät, jotka voivat puoltaa käsitteitä sellaisinaan, tai tutkija voi muodostaa uusia käsitteitä. Päätelmävaiheen tulokseksi muodostuu siis määritteleviä, olettavia, päätteleviä ja/tai suositusluontoisia ajatelmia. Eri osavaiheet eivät kuitenkaan ole selvärajaisia tai tietyssä järjestyksessä eteneviä, vaan ne painottuvat eri tavoin eri tutkimuksissa. ”Kierrosten” määrä vaihtelee, ja joskus saatetaan joutua palaamaan ”etukäteen määrittelemättömiin esivaiheisiin”.



Kuvio 1. Käsiteanalyysiprosessin luonnos (Näsi 1980, 13).

Laadullisessa analyysissä puhutaan usein induktiivisesta päättelystä, jolla tarkoitetaan yksittäisestä yleiseen liikkuvasta päättelyn logiikasta. Deduktiivinen päättely on puolestaan päättelyn logiikka, joka kulkee yleisestä yksittäiseen. Laadullinen analyysi voidaan jakaa deduktiivisen ja induktiivisen lisäksi aineistolähtöiseen ja teorialähtöiseen analyysiin.

Aineistolähtöisessä analyysissä pyritään luomaan aineistosta teoreettinen kokonaisuus. Teorian merkitys analyysin ohjaajana liittyy metodologiaan siten, että tutkimuksen metodologiset sitoumukset ohjaavat analyysia. Analyysi on aineistolähtöistä, mistä johtuen aikaisemmilla tiedoilla ja teorioilla ei tule olla merkitystä analyysin toteuttamisen tai sen lopputuloksen kannalta. Teoria, joka tutkimuksessa liittyy analyysiin ja sen lopputulokseen koskee vain analyysin toteuttamista. Aineistolähtöinen analyysi on induktiivinen, jos siinä halutaan painottaa päättelyn logiikkaa.

Teorialähtöinen analyysi perustuu johonkin teoriaan, malliin tai auktoriteetin esittämään ajatukseen. Se on luonteeltaan teoriaa testaava, ja tällainen päättelyn logiikka yhdistetään usein deduktiiviseen päättelyyn (Eskola 2001, teoksessa Eteläaho 2009, 54-55) . Teorialähtöinen analyysi perustuu abduktiiviseen päättelyyn, mikäli tutkijan ajatteluprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmit mallit. Abduktiivinen päättely ei kytkeydy ainoastaan yksittäiseen teoriaan, vaan tutkija pyrkii yhdistelemään aineistoa ja valmiita malleja. Tutkielmassani on kyse induktiivisen päättelyn logiikasta, jolla pyritään kytkemään yksittäisiä laajempaan kokonaisuuteen. Analyysi on aineistolähtöistä, koska hankittu aineisto ohjaa päättelyn logiikkaa jatkuvasti tutkimusprosessin aikana.

Aineistolähtöisessä analyysissä voidaan käyttää kolmea analyysimallia. Ensimmäisessä puhutaan aineiston pelkistämisestä ja ryhmittelystä, eli sisällön analyysistä. Analyysi lähtee liikkeelle pelkistämällä alkuperäisilmaisuja, jonka jälkeen pelkistetyt ilmaukset ryhmitellään ylä- ja alakategorioihin sekä yhdistäviin kategorioihin. Näin aikaansaaduilla luokilla pyritään vastaamaan tutkimusongelmiin (Kynäs & Vanhanen 1999, teoksessa Eteläaho 2009, 67). Toinen analyysimalli pyrkii jäsentämään merkityskokonaisuuksia, jolla nostetaan tutkimuskysymysten näkökulmasta olennainen esiin aineistosta. Tutkija pyrkii saamaan esiin merkityksen muodostamia kokonaisuuksia, joita hän tulkitsee omalla kielellään. Analyysissä pyritään tematisoimaan, käsitteellistämään tai kerronnallisesti yleistämään esitetyt kuvaukset. Aineisto jaotellaan erillisiin merkityskokonaisuuksiin, joista syntetisoidaan eriteltyt merkityskokonaisuudet yhteen (Tuomi & Sarajarvi 2002, teoksessa Eteläaho 2009, 55). Kolmas malli, hermeneuttinen tekstin tulkintasäännöstö, lähtee liikkeelle tulkinnasta, johon liittyy tekstin autenttisuuden määrittäminen. Tulkinta lähtee aina liikkeelle tutkijan aiheen omasta ymmärryksestä. Tutkielma etenee hermeneuttisen kehän mukaisesti osasta kokonaisuuteen, jossa yksittäinen teksti tulkitaan suhteessa

laajempaan merkityskokonaisuuteen. Oletuksena on, että tekstin ymmärtäminen edellyttää sen tulkintaa laajemmassa kontekstissa. Hermeneuttinen tekstin tulkinta voi toimia analyysissa orientoitumistapana, jolla tulkintaprosessia pyritään systematisoimaan ja välttämään tulkinnan mielivaltaisuus.

Tutkielmassani olen tukeutunut näistä kolmesta analyysimallista aineistolähtöiseen analyysiin sekä hermeneuttiseen tekstin tulkintaan. IPSAS-standardeja tulkittaessa käsitteistö on syytä ymmärtää, ja siihen liittyvä käsitteistö on syytä osata liittää käsitteistön ylä- ja alakategorioihin oikeaoppisesti. Tällöin tutkimusmenetelmä tukee tutkimuskysymyksiin vastaamista ja aihealueesta voidaan tehdä asianmukaisia tulkintoja. Käsitteellistäminen ja yksittäisten asioiden muodostaminen laajemmaksi asiakokonaisuudeksi toimii menetelmänä, jotta aihealue voidaan jäsentää ymmärrettäväksi ja tiiviiksi kokonaisuudeksi.

1.4 Tutkimuksen rajaukset ja luotettavuus

Kun aihe on löytynyt, sitä on useimmiten rajattava. Rajauksella tarkennetaan tutkijan ajatusta siitä, mitä halutaan tietää tai mitä halutaan osoittaa kerätyllä aineistolla. Tutkimusongelman tulisi olla niin rajattu ja selkeä, että ulkopuolinen lukija ymmärtää tutkimuksen mielekkyyden ja tutkijan kyvykkyyden. Aihealueen rajausta säätelevät useat eri seikat: tutkielman toivottu tai säädetty pituus, käytettävissä oleva lähdemateriaali sekä lukijakunta. Jo aiheen valinta itsessään sisältää rajauksen, joka voi johtua esimerkiksi valitusta kohdejoukosta, tarkasteltavasta aikajaksosta tai muusta tutkielman laajuutta rajoittavasta tekijästä. (Hirsjärvi 2007, 81–85.)

Tämä pro gradu-tutkielma keskittyy tarkastelemaan kunnan taseen pysyvien vastaavien sijoituksia. Tutkimuksesta on rajattu pois muut julkisen sektorin toimijat (kuten esimerkiksi valtion talousarviokirjanpito), koska tutkimuksen mielenkiinto on nimenomaan liikekirjanpidon tuottamassa tilinpäätöksessä. Tarkastelen ainoastaan ydinkunnan tilinpäätöstä (erillistilinpäätös), koska konserninäkökulman ottaminen vaatisi sivumäärältään huomattavasti laajemman tutkimusotteen. Samasta syystä olen rajannut ulkopuolelle myös tulokseen ja tuloslaskelmaan vaikuttavat tapahtumat, koska muuten tutkimus tulisi laajentaa lukuisiin muihin IPSAS-standardeihin. Tutkielmassa viitata tästä huolimatta tulosvaikutteisiin eriin.

Tutkielman on tarkoitus olla yleisluontoinen katsaus tutkittavaan kohteeseen, taseen pysyvien vastaavien sijoituksiin. Mahdollisia aiheeseen liittyviä erityistilanteita ei esitellä, sillä erityistilanteisiin perehtyminen vaatisi muun muassa haastatteluaineistoa. Yksi tutkielman luotettavuuteen vaikuttava tekijä on pro gradu -tutkielmaan liittynyt käännytyö, sillä IPSAS-

standardeista ei ole olemassa virallisia suomennoksia. Olen käyttänyt suomennostyössä apunani konsolidoituja IFRS-standardeja koska IPSAS-standardit pohjautuvat pitkälti niihin. IPSAS:n ja IFRS:n käsitteiden merkitykset saattavat poiketa jossain määrin toisistaan. Näin ollen on mahdollista, että teksti sisältää tahattomia käännokestä johtuvia virheitä. Tutkielmaan on otettu mukaan ne IPSAS-standardit, jotka olen katsonut merkityksellisimmiksi tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta. Näin ollen on myös mahdollista, että osa tärkeistä IPSAS-standardeista on jäänyt pois. Lukijan tulisi käyttää virallisia englanninkielisiä IPSAS-standardeja tämän tutkielman rinnalla, jotta mahdolliset väärinymmärrykset voidaan sulkea pois.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tämä pro gradu -tutkielma koostuu seitsemästä luvusta. Luvussa 2 käsitellään kansainvälisiä IPSAS-tilinpäätösstandardeja yleisemmällä tasolla. Luvussa 3 käydään läpi kuntien kirjanpitoa ja tilinpäätöksen laatimista koskevaa lainsäädäntöä sekä kirjanpitojärjestelmän kehitysvaiheita. Käsittelen myös julkisen sektorin tilinpäätösinformaatiota monitulkintaisena ilmiönä, sillä yksityisen ja julkisen sektorin ominaispiirteet eroavat merkittävässä määrin toisistaan.

Luvut 4–5 käsittelevät tutkimuskohdetta, pysyvien vastaavien sijoituksia. Ensin tutkielmassa käydään läpi niiden käsittelyä suomalaisen kirjanpitolainsäädännön mukaan. Tämän jälkeen luvussa 5 sama tarkastelu tehdään IPSAS-standardien näkökulmasta. Tutkielmassa käydään läpi arvostamismenetelmiä ja niiden eroja. Lopuksi esitetään tutkimuksen tulokset, keskeiset havainnot ja keskustelua aiheesta.

2 KANSAINVÄLISET IPSAS-TILINPÄÄTÖSSTANDARDIT

2.1 IPSAS-standardien synty - IFAC ja IPSASB

IFAC (International Federation of Accountants) on kansainvälinen laskentatoimen ammattilaisten järjestö, joka on perustettu vuonna 1977. Järjestöön kuuluu yli 160 jäsenyhdistystä 120 maasta. Suomessa IFAC:n jäseniä ovat KHT-yhdistys ja HTM-tilintarkastajat ry. Järjestön tehtävänä on palvella julkista intressiä ja vahvistaa laskentatoimen ammattilaisten osaamista maailmanlaajuisesti. (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 12–14.)

Vuonna 1986 IFAC perusti pysyvän komitean PSC (Public Sector Committee), joka oli valtuutettu toteuttamaan julkisyhteisöjen tilinpäätösraportoinnin, tilintarkastuksen, hyvän johtamis- ja hallintotavan sekä operatiivisen laskentatoimen kehittämisohjelmia. Vuonna 2004 järjestön nimi muutettiin, jolloin siitä tuli International Public Sector Accounting Standards Board, IPSASB (IFAC 2015). IPSASB:n päätehtävänä on kehittää julkiselle sektorille tilinpäätösstandardit (IPSAS-International Public Sector Accounting Standards), jotka ovat mahdollisimman pitkälle yhdenmukaiset yksityiselle sektorille laadittujen IAS/IFRS-standardien kanssa.

IPSASB koostuu kolmesta eri lautakunnasta:

- 1) International Auditing and Assurance Standards Board
- 2) International Accounting Education Standards Board
- 3) International Ethics Standards Board for Accountants.

IPSASB koostuu 18:sta vapaaehtoisesta jäsenestä. Jäsenten nimittämisestä vastuu on IFAC:n lautakunnalla, johon kuuluu 15 IFAC:n jäsenmaiden valitsemaa jäsentä. IPSASB pyrkii ylläpitämään rooliaan puolueettomana julkisen intressin palvelijana. Sen rahoitus tulee pääosin IFAC:lta, CICA:lta (Canadian Institute of Chartered Accountants) ja monenkeskisiltä kehityspankeilta (Maailmanpankki, Aasian Kehityspankki). Se saa tuloja myös eri maiden hallituksilta (mm. Kiina ja Uusi-Seelanti) ja aikaisemmin myös YK:lta. (Euroopan komissio 2013, 35–38.)

2.2 IPSAS-standardit

IPSAS on tällä hetkellä ainoa kansainvälisesti tunnustettu julkisen sektorin tilinpäätösstandardikokoelma. Se pohjautuu ajatukseen siitä, että taloudellisuuteen, tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen pyrkivät julkisyhteisöt tarvitsevat ensiluokkaista, oikea-aikaista, tarkkaa ja luotettavaa laskentainformaatiota päätöksentekonsa tueksi. Tällaista tietoa tarvitaan myös

sidosryhmien käyttöön EU:n tasolla, jotta riittämätön tai harhaanjohtava raportointi ei voisi johtaa euroaluetta taloudelliseen kriisiin. (Euroopan komissio 2013, 11, 100–110.)

Tällä hetkellä (3/2016) IPSAS-standardit sisältävät 38 suoriteperusteista standardia (ks. liite 1) sekä oman standardin kassaperusteista kirjanpitoa varten. Kyseessä on väljään suomalaiseen kirjanpitolainsäädäntöön verrattuna melko yksityiskohtainen standardisto, jonka laajuus lasketaan tuhansissa sivuissa. Jos kirjanpitolaki muutettaisiin yhtä yksityiskohtaiselle tasolle kuin siitä tehdyt kommentaarit, se vastaisi pitkälti IPSAS-standardien nykyistä esittämistapaa. IPSAS-standardeissa olennaisimmat kappaleet on esitetty lihavoituina ja muut standardit sisältävät tietoa, jotka tukevat näitä kappaleita. Standardien loppuosassa on standardin laatijoiden yhteenveto-osio (BC, Basics for Conclusions) sekä standardien soveltamisohje-osio (IG/AG, Implementation Guidance/Application Guidance).

IPSAS-standardit mahdollistavat sekä kassaperusteisen että suoriteperusteisen kirjanpidon, mutta IPSASB suosittelee suoriteperusteisen standardin käyttöä (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007, 20). Suomalainen kirjanpitolainsäädäntö on joidenkin arvioiden mukaan 55–75 prosenttia yhteensopiva IPSAS-standardien kanssa. IPSAS-standardit ovat vapaasti yleisön saatavilla sivulla <http://www.ipsas.eu/en/ipsas-the-standards.html>. (Bellanca & Vandernoot 2014, 259–260; Euroopan komissio 2013, 46; Ernst & Young 2012, 27.)

IPSAS-standardit on laadittu yksityisellä sektorilla käytettävien IAS/IFRS-standardien pohjalta. Jokaisen standardin sisällysluettelossa kerrotaan, mihin IAS/IFRS-standardiin se pohjautuu. Tarvittavia muokkauksia IPSAS-standardeihin on tehty siten, että niitä voidaan soveltaa julkissektorin kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laatimisessa. Eroja IAS:n/IFRS:n ja IPSAS:n välillä ovat muun muassa standardit, jotka käsittelevät julkiselle sektorille ominaisia seikkoja (mm. varoja tuottamattomat hyödykkeet), eikä kyseisille IPSAS-standardeille löydy minkäänlaista vastaavuutta IFRS-maailmasta. Eroja IFRS:ään on myös esimerkiksi tuottojen käsittelyssä (IPSAS 9 ja 23), varoja tuottamattomien varojen arvonalentumisissa (IPSAS 21), talousarvotietojen esittämisvelvollisuudessa (IPSAS 24) ja julkisen yleishallinnon taloudellisten tietojen esittämistavassa (IPSAS 22).

IAS/IFRS-standardeihin pohjautuvien IPSAS-standardien soveltuvuudesta julkiselle sektorille on kuulunut tutkijakentältä soraääniä, sillä tarpeellisen tilinpäätösinformaation luonne julkisen ja yksityisen sektorin välillä eroavat toisistaan. Christiansens ja Rommel (2008, 69–70) katsovat IPSAS-standardien olevan sopimattomia niille julkisen sektorin toimijoille, joiden toiminta ei ole elinkeinotoimintaa, vaan esimerkiksi jonkin sosiaalisen tarkoituksen toteuttamista. IPSAS-standardit

ovat erittäin tase-erittäviä, ja tästä johtuen tiettyjen tase-erien arvostaminen (kuten kansallisomaisuus ja sotilastarvikkeet) muodostuu ongelmalliseksi tilinpäätöksen laatimisen kannalta, sillä kyseisten omaisuuserien arvon ja julkisyhteisön taloudellisen aseman välillä ei ole kausaalista yhteyttä.

Ernst & Youngin Eurostatille vuonna 2012 laatiman raportin mukaan IPSAS-standardien soveltamisen käytännön esteinä ovat standardien epätäydellisyys, kompleksisuus ja niiden liian teoreettinen lähestymistapa julkissektorin kirjanpitoon. Raportin mukaan standardien suurimpia ongelmakohtia ovat muun muassa eläkevastuiden ja verotottojen kirjaaminen sekä niiden arvostaminen. Monet jäsenmaat eivät pidä standardiston käyttöönottoa korkealla prioriteetilla vaan keskittyisivät mieluummin korjaamaan nykyisten järjestelmiensä puutteita.

Implementointiprosessista aiheutuisi myös runsaasti henkilöstön kouluttamisesta ja ATK-järjestelmien päivittämisestä aiheutuvia kustannuksia. (Ernst & Young 2012, 39–42.)

2.3 IPSAS-standardien mukaan laadittu tilinpäätös (IPSAS 1)

IPSAS 1 -standardi (Presentation of Financial Statements) toimii IPSAS-standardien yhtenä peruskivenä, sillä se määrittelee IPSAS-tilinpäätöksen tarkoituksen ja luonteen. IPSAS-standardien tarkoituksena on taata julkisyhteisöjen taloudellisten tunnuslukujen vertailtavuus niin yhteisön eri tilikausien kuin eri yhteisöjenkin välillä. Standardia sovelletaan kaikkiin suoriteperusteella (accrual) IPSAS-standardien mukaisesti yleistä tarkoitusta varten laadittaviin ja esitettäviin tilinpäätöksiin (General Purpose Financial Statements, GPFS). Se koskee kaikkia yhteisöjä riippumatta siitä, onko yhteisön laadittava konsernitilinpäätös tai erillistilinpäätös. Julkiset liikelaitokset (Government Business Enterprise, GBE) eivät laadi IPSAS-tilinpäätöstä. (IPSAS 1.1-5.)

Julkinen liikelaitos on sellainen yhteisö, jolla on kaikki seuraavat ominaisuudet:

- (a) se on toimivaltainen tekemään sopimuksia omaan lukuun
- (b) sille on annettu taloudellinen ja toiminnallinen valtuus liiketoiminnan harjoittamiseen
- (c) se myy tavaroita ja palveluja tavanomaisena liiketoimintana toisille yhteisöille voitolla tai kattaen kaikki kustannukset
- (d) se ei ole riippuvainen jatkuvasta julkisesta rahoituksesta kyetäkseen jatkamaan toimintaansa (muuten kuin tuotteiden ostoista toisistaan riippumattomien tahojen välisillä ehdoilla)
- (e) se on julkisen sektorin yhteisön määräysvallassa.

Suoriteperusteisuudella tarkoitetaan IPSAS 1:n mukaan kirjausperustetta, jonka mukaan liiketapahtumat ja muut tapahtumat kirjataan niiden toteutuessa maksun suorittamisajankohdasta

riippumatta. Näin liiketapahtumat ja muut tapahtumat merkitään sen tilikauden kirjanpitoon ja tilinpäätökseen, johon ne liittyvät.

Suoriteperusteisen tilinpäätöksen merkittävät perustekijät ovat:

- 1) varat
- 2) velat
- 3) nettovarot / oma pääoma
- 4) tuotot
- 5) kulut.

Tässä tutkielmassa tarkastelun kohteena ovat IPSAS:n mukaiset varat. Varat ovat yhteisön hallinnassa aikaisempien tapahtumien seurauksena olevia resursseja, josta yhteisölle odotetaan kertyvän tulevaisuudessa taloudellista hyötyä tai palvelukykyä (IPSAS 1.7). Varojen jaottelua pitkä- ja lyhytaikaisiin varoihin käsitellään luvussa 5.1.

IPSAS 1.15 määrittelee tilinpäätöksen tarkoituksen, joka vastaa pitkälti kirjanpitolain kolmatta lukua. Sen mukaan tilinpäätös on yhteisön taloudellista asemaa ja taloudellista tulosta kuvaava jäsentynyt esitys. Yleistä tarkoitusta varten laaditun tilinpäätöksen tavoitteena on tuottaa yhteisön taloudellisesta asemasta, tuloksesta ja rahavirroista informaatiota, joka on hyödyllistä laajalle käyttäjäkunnalle resurssien kohdentamispäätöksiä tehtäessä ja arvioitaessa.

Julkisella sektorilla yleistä tarkoitusta varten toteutetun taloudellisen raportoinnin tavoitteena tulee erityisesti olla päätöksenteon kannalta hyödyllisen informaation tuottaminen sekä yhteisön tilivelvollisuuden täyttäminen sen haltuun uskottujen resurssien osalta siten, että:

- (a) annetaan informaatiota rahoitusresurssien lähteistä, kohdentamisesta ja käytöstä;
- (b) annetaan informaatiota siitä, miten yhteisön toiminta on rahoitettu ja miten se on kyennyt selviytymään maksuistaan;
- (c) annetaan informaatiota, josta on hyötyä arvioitaessa yhteisön kykyä rahoittaa toimintaansa sekä vastata veloistaan ja sitoumuksistaan;
- (d) annetaan informaatiota yhteisön taloudellisesta tilasta ja sen muutoksista; ja
- (e) annetaan kokonaistasolla informaatiota, joka on hyödyllistä arvioitaessa yhteisön tulosta palvelujen tuotantokustannusten, tehokkuuden ja saavutuksien muodossa. (IPSAS 1.15.)

Yhteisön on esitettävä IPSAS-tilinpäätöksessään informaatiota seuraavista asioista:

- (a) varat
- (b) velat
- (c) nettovarat/oma pääoma
- (d) tuotot
- (e) kulut
- (f) nettovarojen / oman pääoman muutokset
- (g) rahavirrat. (IPSAS 1.17.)

Yleisiä IPSAS-tilinpäätösperiaatteita ovat oletus toiminnan jatkuvuudesta (IPSAS 1.38), tilinpäätöksen esittämistavan johdonmukaisuus (IPSAS 1.42), olennaisuus ja erien yhdistäminen (IPSAS 1.45) sekä netottamiskielto (IPSAS 1.48). Tilinpäätöstä laatiessa on arvioitava yhteisön kyky jatkaa toimintaansa. Tämän arvion tekevät ne tahot, jotka ovat vastuussa tilinpäätöksen laatimisesta. Silloin, kun tilinpäätöksen laatijat ovat tietoisia olennaisista epävarmuustekijöistä, jotka saattavat antaa merkittävää aiheutta yhteisön kykyyn jatkaa toimintaansa, on tästä ilmoitettava tilinpäätöksessä. Johdonmukaisuusperiaate tarkoittaa IPSAS:n mukaan sitä, että erät on luokiteltava tilinpäätöksessä samalla tavalla tilikaudesta toiseen, ellei muutoksen tai tilinpäätöksen uudelleen arvioinnin seurauksena ole ilmeistä, että toisenlainen esittämistapa tai luokittelu olisi tarkoituksenmukaisempi. Esittämistapaa voidaan muuttaa myös, mikäli jokin IPSAS-standardista sitä edellyttää. Olennaisuuden periaatteen mukaan kaikki olennaiset samankaltaiset ryhmät on esitettävä tilinpäätöksessä erillisinä. Luonteeltaan tai tarkoitukseltaan toisistaan poikkeavat erät on esitettävä erillisinä, elleivät ne ole epäolennaisia. Netottamiskielto tarkoittaa sitä, ettei varoja ja velkoja tai tuottoja ja kuluja saa esittää toisistaan vähennettyinä, ellei jokin IPSAS-standardi erityisesti salli tätä menettelyä.

IPSAS 1.53:n mukaan kaikista tilinpäätökseen sisältyvistä luvuista on esitettävä vertailutiedot edelliseltä tilikaudelta, ellei jokin muu IPSAS-standardi vaadi erilaista menettelytapaa. Kertovaan ja kuvailevaan informaatioon on sisällytettävä vertailutiedot silloin, kun sillä on merkitys tarkasteltavana olevan tilikauden tilinpäätöksen ymmärtämisen kannalta. Kun tilinpäätöksen erien esittämistapaa tai luokittelua muutetaan, vertailuluvut on ryhmiteltävä uudelleen, jos tällainen on käytännössä mahdollista. Jos vertailutiedot ryhmitellään uudelleen, yhteisön on esitettävä tilinpäätöksessään:

- (a) uudelleenryhmittelyn luonne
- (b) kunkin uudelleen ryhmitellyn erän tai erien muodostaman ryhmän suuruus; ja
- (c) syy uudelleenryhmittelyyn. (IPSAS 1.55.)

Silloin, kun vertailutietojen uudelleenryhmittely ei ole käytännössä mahdollista, yhteisön on esitettävä tilinpäätöksessään syy, jonka vuoksi uudelleenryhmittelyä ei ole tehty, ja niiden muutosten luonne, jotka olisi tehty, jos erät olisi ryhmitelty uudelleen. (IPSAS 1.56.)

IPSAS 1.88:ssa säädetään, että taloudellista asemaa kuvaavassa laskelmassa (tase) on esitettävä seuraavat tiedot:

- (a) kiinteistöt, koneet ja kalusto
- (b) sijoituskiinteistöt
- (c) aineeton omaisuus
- (d) rahoitusvarat (muut kuin kohdissa (e), (g), (h) ja (i) mainitut)
- (e) sijoitukset, joiden kirjanpitoarvo on määritetty pääomaosuusmenetelmää käyttäen
- (f) vaihto-omaisuus
- (g) vastikkeettomista tapahtumista kerrytettävissä olevat rahamäärät (kuten verot ja siirrot)
- (h) saamiset vastikkeellisista tapahtumista
- (i) rahavarat ja niihin rinnastettavat varat
- (j) verovelat ja siirtotalouden velat
- (k) velat vastikkellisista tapahtumista
- (l) varaukset
- (m) rahoitusvelat (muut kuin kohdissa (j), (k), ja (l) tarkoitetut)
- (n) nettovaroissa / omassa pääomassa esitettävä vähemmistön osuus
- (o) määräysvaltaa käyttävän yhteisön omistajille kuuluvat nettovarot / oma pääoma.

Yhteisön on lisättävä muita alalukuja taseeseen tilanteessa, jossa se on tarpeellista jotta taloudellista asemaa kuvaava laskelma antaa yhteisöstä oikean ja riittävän kuvan. Esimerkiksi hankintamenojen arvostetut osakkeet ja osuudet tulee merkitä taseeseen omaksi eräkseen, sillä ne eivät kuulu mihinkään yllä mainittuun luokkaan. (IPSAS 1.89.)

Merkittäviä eroja IPSAS:ssa verrattuna kirjanpitolakiin on muun muassa se, että IPSAS 1 ei velvoita julkisyhteisöä laatimaan toimintakertomusta ja (toisin kuin kirjanpitolaki) IPSAS-standardit velvoittavat kunnan laatimaan laskelman nettovarallisuudestaan ja omasta pääomastaan sekä näitä eriä koskevat muutoslaskelmat.

2.4 IPSAS-viitekehys (Conceptual Framework)

IPSASB on julkaissut IPSAS-standardien käsitteellisen viitekehysten (The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities). Käsitteellinen viitekehys on tarkoitettu IPSAS-standardeja käyttävien julkisyhteisöjen tueksi standardien tulkinnessa. Viitekehys on kuitenkin toissijainen varsinaisiin IPSAS-standardeihin nähden (IFAC 2014, 9). Käsitteellinen viitekehys sisältää muun muassa yleisiä tilinpäätösperiaatteita vastaavat IPSAS-standardien laadulliset vaatimukset, tilinpäätökseen liittyvien käsitteiden määritelmiä sekä liiketapahtumien kirjaamiseen ja arvostamiseen liittyvät vaatimukset ja käsitteistön. (IFAC 2014, 3.)

Tutkimuksen kannalta relevanteimmat osiot viitekehyksestä ovat luvut 5–7. Varoihin kuuluva omaisuuserä (asset) on yhteisön tämänhetkisessä määräysvallassa aikaisemman tapahtuman seurauksena oleva voimavara (kappale 5.6). Voimavaralla (resource) tarkoitetaan asiaa, jolla on palvelukyky tai kyky tuottaa taloudellista hyötyä. Voimavaran ei tarvitse olla olemassa fyysisesti. Palvelukyky tai kyky tuottaa taloudellista hyötyä voi syntyä suoraan voimavarastaan itsestään tai oikeudesta käyttää voimavaraa. Jotkut voimavarat sisältävät yhteisön oikeudet erilaisiin hyötyihin, esimerkiksi:

- 1) oikeus käyttää voimavaraa palvelujen tuottamiseksi
- 2) oikeus käyttää muun tahon omistamaa voimavaraa palveluiden tuottamiseksi (vuokraus)
- 3) oikeus muuttaa voimavara rahaksi myymällä se
- 4) oikeus hyötyä voimavaran arvonnoususta
- 5) oikeus saada rahavirtaa voimavarasta. (kappale 5.7.)

Palvelukyvyllä (service potential) tarkoitetaan kykyä tuottaa palveluita, jotka edistävät yhteisön päämäärien saavuttamista (kohta 5.8). Taloudellisella hyödyllä (economic benefit) viitataan saapuvaan rahavirtaan tai poistuvan rahavirran vähenemiseen, joka voi johtua omaisuuserän käyttämisestä tuotantoon tai palvelujen myyntiin. Se voi tarkoittaa myös hyötyä, joka syntyy omaisuuserän vaihtamiseksi rahaksi tai muiksi resursseiksi (kappale 5.10).

Jotta omaisuuserä voidaan kirjata taseeseen, sen on kuuluttava viitekehyksessä mainittuihin omaisuuseriin (kohta 5.5). Omaisuuserällä on oltava rahamääräisesti mitattava arvo, joka kyetään luotettavasti määrittämään (kohta 6.2 ja 6.7). Omaisuuserien arvostamismenetelmiä koskevia määritelmiä käsitellään viitekehysten luvussa 7.

2.5 IPSAS-standardit – pohja EPSAS-hankkeelle

Euroopan Unionin (EU) jäsenvaltiona Suomea velvoittaa EU:n vakaus- ja kasvusopimus, johon on koottu EU:n talous- ja finanssipolitiikan valvonnan toteuttamista koskevat säännöt. Näillä säännöillä pyritään turvaamaan EU:n talouden ja rahoituksen vakaus. Vakaus- ja kasvusopimuksen lisäksi neuvoston direktiivin 2011/85/EU (direktiivi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista) tarkoituksena on tukea jäsenvaltioita pyrkimyksissään noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksesta johtuvia velvoitteita. Se asettaa Suomelle reunaehdot, joiden mukaan sen on järjestettävä julkisen sektorin tilinpidon käytänteet kaikilla hallinnon tasoilla. Direktiivin mukaan Suomi on velvollinen toimittamaan Euroopan komissiolle (käytännössä Eurostat-tilastoviranomaiselle) suoriteperusteista tietoaaineistoa julkisen sektorin tilinpidostaan (sisältäen mm. velka- ja alijäämätiedot). Tällaisia tietoja komissio käyttää vertaillessaan julkisyhteisöjen (valtio/osavaltio/paikallishallinto ja sosiaaliturvajärjestelmät) taloustoimien vaikutusta alueiden taloudelliseen tilanteeseen (Euroopan komissio 2000, 1).

Neuvoston direktiivi vaatii, että jäsenvaltioilla on oltava käytössään EKT 95-järjestelmään (Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluejärjestelmä yhteisössä) perustuva tietoaaineisto, jota voidaan käyttää hyödyksi tarkasteltaessa kansantalouksien tilinpitoa. Tällä hetkellä jäsenvaltioiden tuottaman tilinpäätösinformaation keskinäinen vertailukelpoisuus ei ole sillä tasolla millä sen haluttaisiin olevan, ja asia koetaan haasteeksi julkisten talouksien valvonnan kannalta. Suurena epäkohtana pidetään erityisesti kassaperusteisen (cash-based) kirjanpidon käyttöä eri jäsenvaltioissa. Komission tavoitteena onkin saada jäsenvaltiot siirtymään suoriteperusteisuuteen (accrual-based) tilinpitoon. Komissio katsoo, että suoriteperusteinen tilinpito on ainoa yleisesti hyväksytty tietojärjestelmä, joka antaa täydellisen ja luotettavan kuvan julkissektorin rahoitusasemasta, taloudellisesta tilanteesta ja toiminnasta, sillä se käsittää kokonaisuudessaan yhteisön varat ja velat sekä tulot ja menot tilinpidon kohteena olevalla ajanjaksolla ja tilinpäätöshetkellä. (Euroopan komissio 2013a, 2–4.)

Komissio on asettanut yhdeksi tavoitteekseen implementoida yhdenmukaistetut julkissektorin tilinpäätösstandardit kaikissa EU-jäsenvaltioissa. Tätä hanketta kutsutaan nimellä EPSAS (European Public Sector Accounting Standards), ja se kytkeytyy edellä mainittuun neuvoston direktiiviin (Euroopan komissio 2013, 5). Lähtökohtana EPSAS-standardeille ovat julkisen sektorin kansainväliset IPSAS-tilinpäätösstandardit. IPSAS-standardien tavoitteena on parantaa julkisen sektorin tilinpäätösinformaation laatua ja läpinäkyvyyttä sekä lisätä päätöksentekijöiden tilivelvollisuutta kansalaisia kohtaan. EPSAS-standardien kehittäminen on nähty tarpeelliseksi Euroopan velkakriisin vuoksi, sillä tietyissä Euroopan valtioissa on ollut ongelmia tilivelvollisuuden ja julkisten varojen käytön osalta. Yhtenä ongelmana on pidetty kassaperusteisen kirjanpidon käyttöä,

ja suoriteperusteisuuden tuominen julkiselle sektorille onkin ollut yksi vallitseva trendi julkisten hallintojen kehittämisessä (Bellanca 2014, 455–456).

Tilinpäätösinformaation on oltava riittävän luotettavaa ja läpinäkyvää, mikäli kansantalouksien taloudellisesta tilanteesta halutaan tehdä realistisia laskelmia ja ennusteita (Bellanca & Vandernoot 2014, 258–259). Talousinformaation tehtävänä on antaa päätöksentekijöille riittävää näyttöä ongelmien hahmottamiseen ja löytää keinoja niiden ratkaisemiseksi. Luotettava tieto tukee siis myös julkista päätöksentekoa (Vakkuri 2009, 182–183). Jäsenvaltioiden tuottamaa makrotaloudellista tietoa käytetään hyväksi päätöksenteossa EU-tasolla. Näin onkin tärkeää, niin EU:lle kuin sen jäsenmaillekin, että saatu tietoaineisto on mahdollisimman kattavaa, luotettavaa ja läpinäkyvää. Sen avulla kyetään paremmin arvioimaan julkisen sektorin toimijoiden tuloksellisuutta ja sitä, saadaanko veronmaksajien rahoille riittävän hyvää vastinetta. Tavoite yhdenmukaistetuille tilinpäätösstandardeille voidaan nähdä siten perusteltuna valintana.

Yksityiskohtaisen IPSAS-standardiston implementointi jäsenvaltioihin on kuitenkin kallis ja aikaa vievä prosessi, ilman takuita sen tuomista hyödyistä. Implementointi vaatii kohtuuttomasti resursseja erityisesti pieniltä ja keskisuurilta julkisyhteisöiltä. Julkisyhteisöjen väliset erot sekä jäsenvaltioiden sisällä että niiden kesken vaikuttavat myös esitettävän tiedon laatuun, jolloin keskinäinen vertailukelpoisuus olisi joka tapauksessa uhattuna (Bellanca 2014, 455–456). Mikäli hanke ei saavuta sille asetettuja tavoitteita, voi voittajan asemaan jäädä ainoastaan implementointiprosessiin osallistuneet konsulttiyhtiöt.

Valtion kirjanpitolautakunta on ottanut kantaa IPSAS-standardien soveltumisesta valtion kirjanpidossa selvityksessään (Dnro 545/58/2006) vuodelta 2006. Kirjanpitolautakunta totesi standardien olevan puutteellisia valtion kirjanpitoa koskevien säännösten kehittämiseen. Lisäksi niiden katsotaan olevan liian vaikeaselkoisia ja yksityiskohtaisia, jolloin ne aiheuttavat liikaa hallinnollisia kustannuksia suhteessa tavoiteltuihin hyötyihin. Kirjanpitolautakunta totesi standardeissa olevan kuitenkin kohtia, joita voitaisiin käyttää valtion kirjanpidon kehittämisen kannalta relevantteina, kuitenkin ottamatta tarkemmin kantaa mistä standardeista on kyse. (Valtion kirjanpitolautakunta 2006)

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan EPSAS-hallintomallin rakentamisprosessia varten tulisi perustaa tekninen työryhmä (EPSAS Technical Advisory Group), jonka tehtävänä olisi edustaa EPSAS-hankkeeseen osallistuvia sidosryhmiä ja standardien käyttäjiä. EPSAS-standardeille tulisi perustaa myös ”tulkintatoiminto”, joka ottaisi kantaa tulkinnanvaraisten standardien

soveltamiseen. Tulkintatoiminto olisi erillinen toimija standardien laatijoihin nähden.
(Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014)

3 KUNNAN KIRJANPITO JA TILINPÄÄTÖS

Tutkielma vertailee suomalaisen kirjanpitolainsäädännön eroja IPSAS-standardistoon ja pyrkii erittelemään kahden eri järjestelmän välisiä eroavaisuuksia tase-erien arvostamisen osalta. Tämän vuoksi teoreettisessa viitekehyksessä käsitellään kunnan liikekirjanpitoa ja sen kehitystä. Teoreettisessa viitekehyksessä tarkastellaan kunnan tilinpäätösinformaation monitulkintaisuutta ja suoriteperusteisen liikekirjanpidon soveltuvuutta julkissektorille.

3.1 Kunnan kirjanpidon lainsäädännöllinen tausta

Kunnat siirtyivät vuonna 1997 hallinnollisesta kirjanpidosta liikekirjanpidon soveltamiseen. Kirjanpituudistus voitiin Näsin ja Keurulaisen (1999) mukaan nähdä luonnollisena osana 1990-luvulla tapahtunutta julkisen hallinnon muutosta, johon viitataan käsitteellä New Public Management (NPM). NPM-ajattelun myötä julkisen sektorin johtamisen haluttiin vastaavan enemmän yrityksen johtamista, ja toimintoja haluttiin muokata markkinasuuntautuneimmiksi. Budjettivaltaa ja -vastuuta hajautettiin keskushallintotasolta alaspäin ja julkisen toiminnan tuloksellisuutta (value for money) alettiin korostaa aiempaa enemmän. New Public Management vaikutti keskeisesti myös tilinpäätösraportointiin, sillä se sai osaltaan aikaan siirtymisen kassaperusteisesta kirjanpidosta suoriteperusteiseen kirjanpitoon. (Näsi & Keurulainen 1999, 10–11.)

Hallinnollisen kirjanpidon ei katsottu antavan riittävän selkeää tilinpäätösinformaatiota kunnan taloudellisen aseman analysoimiseksi, ja liikekirjanpidon oletettiin korjaavan vanhan järjestelmän sisältämät puutteellisuudet. Kuntien kirjanpituudistuksen syynä oli siis tarve vastata nykypäivän informaatiotarpeisiin. Informaatiotarpeisiin lukeutui muun muassa tarve hallita kunnallisia toimintoja yhtiöiden kautta sekä tarve konsernitilinpäätökselle kuntayhtymien määrän kasvaessa. Tuloslaskelman ja taseen tarvetta perusteltiin sillä, että on tärkeää kyetä laskemaan kuntien tilikauden tulos, oman pääoman muutokset sekä omavaraisuus- ja velkaantuneisuusaste. (Näsi & Keurulainen 1999, 13, 36.)

Hallinnollisen kirjanpidon ja liikekirjanpidon päätehtävät eroavat toisistaan. Hallinnollisella kirjanpidolla valvottiin kunnan talousarvion toteutumista, kun taas liikekirjanpidon päätehtävänä on tuloksenlaskenta ja jakokelpoisen voiton osoittaminen. Tuloksenlaskenta tilinpäätöksen päätehtävänä on tosin jäänyt pienemmälle sijalle suomalaisen kirjanpitolainsäädännön lähentyessä IFRS-standardeja, jotka keskittyvät enemmän tase-erien arvostamiseen ja omaisuuden käypien arvojen esittämiseen tuloksenlaskennan sijaan. Liikekirjanpidolla on lisäksi erilläänpito- ja hyväksikäyttötehtävä. Sen tuottama tilinpäätös on kytketty vahvasti verotukseen, vaikka

kirjanpidollinen ja verotuksellinen tulos saattavatkin erota toisistaan (esimerkkinä tästä verotusperusteiset varaukset elinkeinoverolaissa). Tilinpäätöstä lukemalla päättäjät ja sidosryhmät voivat tehdä päätelmiä toiminnan kannattavuudesta ja rahoituksen taustoista eli niistä seikoista, joiden vuoksi johonkin taloudelliseen tilanteeseen ollaan päädytty. (Sinervo 2011, 117–120.)

Kunnan eri yksiköt ovat entiteettejä, joiden tuloja, menoja, varoja ja velkoja voidaan liikekirjanpidossa mitata toisistaan erillään. Erilläänpito mahdollistaa toiminnan paremman seuraamisen, jolloin erityisesti markkinasuuntautuneiden toimintojen resurssien kohdentamista on helpompi hallita. Liikekirjanpidon voidaankin katsoa olevan hyödyllinen siinä mielessä, että sen avulla tilivelvollisuuden todentaminen on helpompaa. Liikekirjanpito mahdollistaa kuntapäätäjien päätösten vaikutusten seuraamisen ja arvioinnin pidemmällä tähtäimellä.

Liikekirjanpidon ei kuitenkaan voida katsoa ottavan huomioon julkisen ja yksityisen sektorin toiminnan välisiä eroavaisuuksia riittävän hyvin. Se rakentuu useiden olettamusten ja periaatteiden varaan, joista kaikki eivät sovellu julkiseen verorahoitteiseen toimintaan. Kaikki kunnan liiketapahtumat eivät ole vapaaehtoisia tai markkinaperiaatetta noudattavia, joten ne eivät noudata liikekirjanpidon oletusta vapaasta kaupankäynnistä. Kuntien tuloksenlaskentaa suhteessa yksityiseen toimijaan vääristävät muun muassa valtionosuudet ja muut tuotot, joiden maksaminen ei ole maksajan näkökulmasta vapaaehtoista. Lisäksi julkisen toiminnan menojen ja tulojen sekä tuotoksen ja tulojen välinen yhteys puuttuu, koska kunnan tarkoitus on tuottaa palveluita kuntalaisille, ja julkishyödyke voidaan luovuttaa vastikkeetta tai nimellistä vastiketta vastaan (Näsi & Keurulainen 1999, 100–104). Osa kuntapäätäjistä pitikin kirjanpituudistusta askeleena huonompaan suuntaan, sillä se ei ottanut huomioon kunnan tosiasiallista palvelutehtävää. Kunta on palveluntuottajaorganisaatio, ja kunnan tuloslaskelmaa ja tasetta on pidetty kykenemättöminä osoittamaan palveluiden laajuutta ja laatua sekä muita laadullisia ominaisuuksia koskevia seikkoja. Liikekirjanpito kuitenkin olettaa, että tuloslaskelma on yksi keskeisin kuntien talouden tasapainon mittari. (Sinervo 2011, 27, 109–111.)

3.2 Kunnan talous ja tilinpäätös

Keskeisin kunnan toimintaa säätelevä yleislaki on kuntalaki (410/2015), jonka tarkoituksena on säätää kunnan hallinnosta, päätöksentekomenettelystä ja taloudesta. Kuntalaissa säädetään kunnan toiminta-ajatuksista, lain soveltamisalasta sekä keskeisistä määritelmistä. Hallituksen esityksen (HE 268/2014) mukaan kuntalaki edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä.

Uusi kuntalaki astui voimaan vuoden 2015 alussa. Siinä korostetaan kuntakonsernin talouden vastuiden ja velvoitteiden huomioon ottamista kuntastrategiassa sekä talousarviossa ja -suunnitelmassa. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään sekä kunnalle että kuntakonsernille toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet siten, että talousarvio ja -suunnitelma toimivat välineinä kuntastrategian toteuttamiseen ja turvaavat näin kunnan toimintaedellytykset. (Harjula & Prättälä 2015, 729–731.)

Kunnan taloutta koskevat säännökset löytyvät kuntalain kolmannestatoista luvusta. Yksi keskeisin säännös tässä luvussa on kuntien velvollisuus kattaa kertynyt alijäämä. Kuntalain 110.3 § velvoittaa kuntia pitämään taloutensa tasapainossa tai ylijäämäisenä. Taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Lisäksi kunnan tulee päättää taloussuunnitelmassaan niistä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä aiotaan kattaa edellä mainittuna ajankohtana. Jos kunta ei kata taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädetyssä määräajassa, ja/tai asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kuntalain 118.3 §:n raja-arvot täyttävä, se joutuu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn (Kuntalaki 118 §).

Kuntien on sovellettava kirjanpitolakia kirjanpitoa ja tilinpäätöstään laatiessa (Kuntalaki 112 §). Kirjanpitolakia noudatetaan kunnissa soveltuvin osin, ja kuntien kirjanpitokäytäntöä muovaa kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Sillä on kuntalain 112 §:n nojalla oikeus antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja kuntalain 113–116 §:n soveltamisesta. Niissä säädetään tilinpäätöksestä (113 §), konsernitalinpäätöksestä (114 §), toimintakertomuksesta (115 §) ja tytäryhteisön ja kuntayhtymän tiedonantovelvollisuudesta (116 §).

Kuntalaki 113 § – tilinpäätös:

”Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi. Tilintarkastajien on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Kunnanhallituksen on saatettava tilinpäätös tilintarkastuksen jälkeen valtuuston käsiteltäväksi. Valtuuston on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä. Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa.”

3.3 Tilinpäätösinformaation monitulkintaisuus julkisessa toiminnassa

Hallituksen esityksen (HE 157/1999) mukaan kunnan kirjanpidon yleisenä tehtävänä on tuottaa tietoa siitä, ovatko kunnan tulot ja menot pitkällä aikavälillä tasapainossa ja ovatko toisaalta tilikaudelle kohdistetut kulut ja tuotot tasapainossa. Tasapainon tulkinnan keskeisiä välineitä ovat tuloslaskelma, tase ja rahoituslaskelma. Kannattavuutta, maksuvalmiutta ja vakavaraisuutta voidaan päätellä arvioimalla eri tunnuslukuja, niiden kehitystä ja tunnuslukujen välisiä suhteita.

Liikekirjanpito kuvaa rahaprosessia, joka yritysmaailmassa (ansaintatalous) on reaali-prosessin peilikuva. Mitattaessa rahamääräisiä tapahtumia saadaan olennaista tietoa yrityksen toiminnasta. Tämä johtuu yrityksen raha- ja reaali-prosessin yhteensopivuudesta. Kuntaa taas voidaan kutsua toimeksiantotaloudeksi. Sillä on lakisääteiset tehtävänsä, jotka rahoitetaan verovaroin. Kuntalaiset maksavat palveluiden järjestämisestä ja toimivat sekä asiakkaan että rahoittajan asemassa. Toimeksiantotaloutta voidaan tarkastella kuntakentässä päämies-agenttiteorian valossa, jossa päämiehenä ovat kunnan asukkaat. Yritysmaailmassa päämiehen roolissa toimivat yrityksen omistajat ja rahoittajat, jotka haluavat tuottoa sijoitetulle pääomalle. Päämiesten intressejä voidaan pitää kapea-alaisempina suhteessa kunnan asukkaisiin, jotka haluavat laadukkaita kunnallisia palveluita. Pelkän toimeksiannon täyttäminen itsessään ei tyydytä kuntalaisia, sillä he haluavat myös vastinetta rahoilleen (value for money). Tämän johdosta toiminnan tuloksellisuus on keskeisessä asemassa julkisella sektorilla. (Sinervo 2011, 117, 136–137, 141.)

Kunnan ja yrityksen toiminnan keskeisenä erona voidaan pitää niiden rahoitustavan erilaisuutta, sillä kunta on verorahoitteinen ja yritys markkinarahoitteinen organisaatio. Verorahoitteisessa toiminnassa raha- ja reaali-prosessin välinen kiinteä yhteys puuttuu. Myllyntauksen (2002) mukaan raha- ja reaali-prosessin kiinteä yhteys syntyy, kun seuraavat ehdot täyttyvät:

- 1) tuotannontekijän arvo määräytyy hankintakustannuksena tuotannontekijämarkkinoilla
- 2) suoritteen arvo määräytyy myyntihintana suoritemarkkinoilla
- 3) suoritteen myyntihinnan ja sen tuotantokustannuksen erotuksen perusteella voidaan mitata toiminnan tuloksellisuutta kannattavuutena.

Yritystoiminnassa kaikki kolme ehtoa täyttyvät, kun taas kuntasektorilla kaksi viimeisintä ehtoa välttämättä eivät. Markkinaehtoisesti määräytyvät toki esimerkiksi kunnan omistamien liikehuoneistojen vuokrat, mutta useat kunnan tuottamat suoritteet voivat olla luonteeltaan sellaisia, että niille ei kyetä mittaamaan hintaa toimivilla markkinoilla. Tällöin on kyse verorahoitteisesta toiminnasta, jossa palveluita tuottavat vain julkisyhteisöt. Verorahoitteinen toiminta voi sulkea pois kohdan 3 mukaisen kannattavuusarvioinnin.

Kunnilla on myös maksurahoitteista toimintaa. Maksurahoitteisuus ei aina kuitenkaan merkitse markkinarahoitteisuutta. Esimerkiksi energiahuollon ja vedenjakelun osalta kunnilla voi olla määräävä markkina-asema ja suoritehinnat määräytyvät kustannusperusteisesti. 2000-luvulla kuntien palvelutuotannon kilpailuttaminen on lisääntynyt, ja hinnoittelu monien vero- ja maksurahoitteisten toimintojen osalta on muuttunut enemmän markkinaperusteiseksi. Näin kannattavuutta kyetään arvioimaan tarjoushintojen ja kunnan omien tuotantokustannusten erotuksena. (Myllyntaus 2002, 11–12.)

Tilinpäätökseen perustuvilla tunnusluvuilla voidaan arvioida kuntien taloudellista tilannetta. Arviointi pelkkien taloudellisten tunnuslukujen perusteella ei kuitenkaan ota huomioon niiden kontekstuaalista tilannetta. Kasvavassa kunnassa voi olla paineita investointien ja velkarahoituksen lisäämiselle, sillä kunnan palvelukapasiteettia on kasvatettava. Velkaantuminen, joka on merkki rahoituksen riittämättömyydestä, ei välttämättä kuitenkaan heijastu kunnan kumulatiiviseen yli- tai alijäämään. Tuloslaskelman perusteella on tässä mielessä mahdoton arvioida kunnan tehokkuutta tai oikeudenmukaisuutta. Se ei myöskään kuvaa laadullisia seikkoja, joita ovat esimerkiksi palvelutuotannossa onnistuminen ja palvelukapasiteetin riittävyys. (Sinervo 2011, 125–127.)

Liikekirjanpitoon sisältyy Sinervon (2011) mukaan oletus, että kunnan nettoinvestointien on vastattava kunnan poistoja, jotta tulo-rahoituksen riittävydestä ja kunnan talouden tasapainosta voidaan tehdä päätelmiä. Investointeja pienemmät poistot voivat kuitenkin heijastaa tilannetta, jossa kunnan strategiana on satsata elinkeinopolitiikkaan jolla se luo uusia työpaikkoja ja verotuloja. Investointien synnyttämä kumulatiivinen alijäämä ja velkarahoituksen lisääntyminen talouden tasapainon näkökulmasta näyttää liikekirjanpidon tulkintaympäristössä huolestuttavalta. Liikekirjanpidon tulkintaympäristö voi mieltää alijäämän siten, että palvelutuotanto on tehotonta eikä asukkaita kohdella oikeudenmukaisesti. Alijäämästä huolimatta kunnan palvelutuotanto voi kuitenkin sujua täysin vaivatta ja tarjonta olla monipuolista ja laadukasta.

Kuntien liikekirjanpidon tulkintaympäristö muodostuu yrityksen tarpeisiin kehitetystä laskenta-ajattelusta ja sen normeihin perustuvista periaatteista. Liikekirjanpito ja kuntatalous eivät kuitenkaan ole keskenään täysin yhteensopivassa asemassa ja tämän vuoksi liikekirjanpidon oletukset ja normit eivät päde kuntiin samalla tavalla kuin yrityksiin. Suoriteperusteinen liikekirjanpito pyrkii osoittamaan yritysmaailmassa tilikauden jakokelpoisen voiton. Pääomakustannukset jaetaan hyödykkeiden elinkaarelle poistojen avulla ja jäännösarvot (varat ja velat) aktivoidaan taseeseen.

Kunnat tuottavat uniikkeja julkishyödykkeitä yrityksiin nähden erilaisen rahoitusmallin avulla. Niillä on pelkän tuoton tavoittelun sijaan poliittisia, sosiaalisia ja taloudellisia tarkoituksia. Julkisyhteisöt

ovat alttiimpia pitkäikäisyydelle eivätkä yritysten lailla ajaudu helposti konkurssiin. Julkisten varojen käyttöä valvotaan demokraattisin periaattein ja julkisyhteisöillä on yrityksiin nähden erilaiset sidosryhmät erilaisine tiedontarpeineen. Laskentajärjestelmää voidaan pitää hyvänä silloin, kun se vastaa parhaiten sidosryhmien tiedontarpeeseen. Wynnin (2012) mukaan julkissektorin tilintarkastettujen tilinpäätösten tulisi tuottaa tietoa siitä, kuinka budjetoitiprosessissa sovittu varojen käyttö on vastannut niiden tosiasiallista käyttöä. Tilivelvollisuus lähtee budjetoitiprosessista, jota laadittaessa määritellään myös menot kattava verotuksen taso. Toteuman vertailu budjettiin onnistuu myös kassaperusteisilla laskentajärjestelmillä, jotka ovat suoriteperusteisiin nähden teknisesti yksinkertaisempia. (Wynne 2012.)

Wynnin mukaan julkisella sektorilla varojen valvonta ja riskienhallinta korostuu, koska varoille halutaan paras mahdollinen vastine. Suoriteperusteinen liikekirjanpito ei kuitenkaan lähtökohtaisesti tuota lisäarvoa varojen valvontaan ja riskienhallintaan, elleivät organisaation valvonta- ja johtamisjärjestelmät ole aiemminkaan olleet kunnossa. Suoriteperusteinen kirjanpito ei myöskään paranna julkisjohtajien tilivelvollisuutta ilman riittävää lakisääteistä kontrollia. Lisäksi järjestelmän implementointi on raskas ja aikaa vievä prosessi, joka vie henkilöstöltä aikaa muiden tehtävien suorittamisesta. Monissa suoriteperusteiseen kirjanpitoon siirtyneissä maissa on tämä onkin huomattu. Lisäksi on havaittu, että suoriteperusteista tietoa on käytetty hyvin harvoin käytännön päätöksenteossa. Muutos vaikuttaa myös poliittisiin päätöksentekijöihin, sillä heidän pitää ymmärtää kassaperusteisen ja suoriteperusteisen kirjanpidon eroavaisuudet. On riski siitä, että päätöksentekijät eivät ymmärrä teknistä osaamista vaativaa suoriteperusteista tilinpäätösinformaatiota, ja pohjaavat päätöksentekonsa talousarvioon.

4 PYSYVIEN VASTAAVIEN SIJOITUKSET KIRJANPITOLAIN MUKAAN

Tässä luvussa käsitellään kunnan pysyvien vastaavien sijoitusten arvostamista kirjanpitolain mukaisesti. Luvussa käydään läpi aihealueeseen liittyviä käsitteitä, jonka jälkeen käsitellään pysyvien vastaavien sijoitusten arvostamista suomalaisen kirjanpitolainsäädännön ja sitä koskevan ohjeistuksen, erityisesti kirjanpitolautakunnan kuntajaoston taseohjeen, mukaan. Luvussa 5 käsitellään vastaavia asioita IPSAS-standardien mukaisesti.

4.1 Taseen laatimista koskevat yleiset periaatteet

Kirjanpitolain 3:1.1 §:n mukaan tilikaudelta on laadittava tilinpäätös, joka sisältää:

- 1) tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa kuvaavan taseen
- 2) tuloksen muodostumista kuvaavan tuloslaskelman
- 3) varojen hankintaa ja niiden käyttöä selvittävän rahoituslaskelman
- 4) taseen, tuloslaskelman ja rahoituslaskelman liitteenä olevat liitetiedot.

Kustakin taseen, tuloslaskelman ja rahoituslaskelman erästä on esitettävä vastaava tieto edelliseltä tilikaudelta (KPL 3:1.2 §). Tilinpäätökseen kuuluvien ja siihen liitettyjen asiakirjojen on oltava selkeitä ja niiden on muodostettava yhteinen kokonaisuus (KPL 3:1.4 §).

Taseen tehtävänä on kirjanpitolain mukaan osoittaa yrityksen taloudellinen asema tilinpäätöspäivänä. Tilinpäätösoikeudellisesti tase kertoo määriteltyjen ”vastaavien” (omaisuus, varat tai varallisuus) yhteenlasketun määrän ja niiden jakautumisen eriksi sen mukaan, mikä niiden tehtävä on yhteisön toiminnassa. Tilinpäätöksen laadinnassa on keskeinen *meno tulon kohdalle -periaate*, jolla ratkaistaan mikä osa hankittuun tuotannontekijään uhratuista menoista kuuluu asianomaiselle tilikaudelle tuloslaskelmaan ja mikä taseeseen ilmoitettavana vastaavana. Periaate edellyttää, että taseeseen tulee merkittäväksi vastaavaa-puolelle aktiivaksi se osuus menosta, josta odotetaan kertyvän vastaisuudessa tuloa. Taseeseen kuuluvan osuuden (aktiivan) merkintä perustetaan siihen käytettyjen varojen määrään. Tästä voidaan erityistilanteessa poiketa, jolloin taseessa oleva aktiiva merkitään korkeampaan arvoon kuin mitä siihen on uhrattu resursseja. Tällaiset tilanteet koskevat muun muassa KPL 5:13 §:n mukaisia pysyvien vastaavien arvopapereiden arvonorotuksia. Tase on kaksipuolinen varantolaskelma: vastaavaa-puolen aktiivojen ohella taseen vastattavaa-puolella ilmenee ensisijaisesti se, miten tilikauden päättyessä oleva varallisuus on rahoitettu. Vastattavaa-puolella näkyvät oman ja vieraan pääoman ehtoisten panosten määrät. (Leppiniemi & Kaisanlahti 2016, 83–85.)

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on julkaissut 14.12.2010 yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta. Ohjeistus on sidottu kirjanpitolakiin ja se sisältää tulkintaohjeita kunnille ja kuntayhtymille taseen laatimisperiaatteiden osalta. Ohjeistus sisältää myös kunnan ja kuntayhtymän tasekaavan. Tasetta laatiessa kunnan on noudatettava hyvää kirjanpitotapaa (KPL 1:3 §) sekä yleisiä tilinpäätösperiaatteita (KPL 3.3 §).

Hyvän kirjanpitotavan sisältöä ei ole määritelty kirjanpitolaissa. Hallituksen esityksen HE 111/1992 mukaan se saa sisältönsä EY:n direktiiveistä, teoriasta ja kirjanpitokäytännön ajan myötä muovaamista konventioista. Koska kirjanpitotapa kehittyy jatkuvasti, se täydentää kirjanpitolainsäädäntöä ja hyvän kirjanpitotavan sisältöä, mutta ei itsessään sido kirjanpitolakia tarkoin määrättyihin muotoihin. Samalla tapakäytäntö muodostaa ratkaisuperustan niille käytännön ongelmille, joita laissa ei ole lainkaan säännelty.

Yleisiin tilinpäätösperiaatteisiin kuuluvat:

- 1) oletus kirjanpitovelvollisen toiminnan jatkuvuudesta
- 2) johdonmukaisuus laatimisperiaatteiden ja -menetelmien soveltamisessa tilikaudesta toiseen
- 3) varovaisuus tilinpäätöstä laatiessa
- 4) tilinavauksen perustuminen edellisen tilikauden päättäneeseen taseeseen
- 5) suoriteperusteisuus
- 6) hyödykkeiden ja muiden tase-erien erillisarvostus.

Lisäksi kirjanpitovelvollisen on kiinnitettävä huomiota liiketapahtumien tosiasialliseen sisältöön eikä niiden oikeudelliseen muotoon (sisältöpainotteisuus). Taseen esittämistapaa ei saa muuttaa, ellei siihen ole erityistä syytä (KPA 1:8 §). Kunnan tase tulee kuitenkin esittää kuntajaoston tasekaavan mukaista tasetta laajempaan, mikäli se on tarpeen tase-erien aseman selvittämiseksi. Jos yksittäisen tase-erän kohdalle ei tule lukua tilikaudelta ja edeltävältä tilikaudelta, se on jätettävä pois taseesta (KPA 1:11 §).

Jokainen taseen tili on pidettävä sisällöltään jatkuvasti samana, ellei muutokselle ole erityistä syytä. Kirjanpitotileistä on oltava selkeä ja riittävästi eritelty tililuettelo (KPL 2:2 §). Liiketapahtumat on merkittävä kirjanpitoon siten, että kirjausten yhteys tositteesta taseeseen on vaikeuksitta todennettavissa (KPL 2:6 §).

4.2 Tase-erittelyt

KPL 5:13.1 §:n mukaan kunnan on laadittava tase-erittelyt ja liitetietojen erittelyt tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen varmentamiseksi. Ne sisältävät yksityiskohtaiset luettelot tase-erien sisällöstä.

KPA 5:1.1 §:n mukaan tase-erittelyt ovat yksityiskohtaisia ryhmittäisiä luetteloita seuraavista taseen pääryhmistä:

- 1) pysyvät vastaavat
- 2) vaihtuvat vastaavat
- 3) vieras pääoma
- 4) pakolliset varaukset
- 5) toimeksiantojen varat ja pääomat.

Erittelyjä ei tarvitse laatia omasta pääomasta, poistoeroista ja vapaaehtoisista varauksista. Näiden laatiminen on kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan kuitenkin suositeltavaa tarkastettavuuden varmistamiseksi ja kirjanpitoasetuksen mukaisten liitetietojen aikaansaamiseksi.

Tase-erittelyt voidaan laatia niin, että taseen pääryhmien erät luetteloidaan yksityiskohtaisesti jaettuna taseen mukaisiin alaryhmiin kunkin tilikauden päättymishetken mukaisesti. KPA 5:1.2 § sallii myös vaihtoehtoisen menettelyn, jossa luetteloon voidaan merkitä tilikaudella tapahtuneet lisäykset ja vähennykset edelliseen päätyneeseen tilinpäätöksen tilanteeseen nähden. Tällöin kunnalla on oltava kuitenkin alkuperäinen luettelo, johon nähden muutoksia on tilikausikohtaisesti ryhdytty ilmoittamaan. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2010, 40.)

4.3 Pysyvien vastaavien sijoitukset taseessa

Taseen vastaavien erät jaetaan pysyviin ja vaihtuviin käyttötarkoituksensa perusteella. Pysyviä vastaavia ovat erät, jotka on tarkoitettu tuottamaan tuloa jatkuvasti useana tilikautena. Muut erät ovat vaihtuvia (KPL 4:3 §). Pysyvien vastaavien hankintamenon jaksottamista käsitellään useassa kirjanpitolain säännöksessä (mm. KPL 5:2 §, 5:5 § ja 5:7–11 §).

Pysyvien vastaavien tase-erä *Sijoitukset* sisältää kunnan toiminnan edistämiseksi hankittuja arvopapereita, kunnan toimialaan liittyviä sijoituksia ja muita pitkäaikaisia sijoituksia. Toimialasijoituksia ovat oman ja vieraan pääoman ehtoiset sijoitukset yhteisöihin, jotka hoitavat kunnan tehtäviä (niin lakisääteisiä kuin vapaaehtoisiaakin). Näiden yhteisöjen tarkoituksena on olla osa kunnan palvelutuotantoa, elinkeinorakenteen muutosta tai työllisyyden turvaamista kunnan tai seutukunnan alueella. Toimialasijoitukset ovat pääsääntöisesti pääomasijoituksia investointien rahoittamiseen. Ne voivat olla luonteeltaan antolainoja, vaihtovelkakirjoja sekä osake- ja osuuspääomasijoituksia. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2010, 13–14.)

Pysyvien vastaavien sijoitukset ryhmitellään taseessa kirjanpitolautakunnan kuntajaoston tasekaavan mukaan seuraavanlaisesti:

III Sijoitukset

- 1) osakkeet ja osuudet
- 2) joukkovelkakirjasaamiset
- 3) muut lainasaamiset
- 4) muut saamiset.

4.4 Osakkeet ja osuudet

Osakkeet ja osuudet ovat kunnan pysyvään käyttöön hankittuja osakkeita ja osuuksia. Ne ovat käyttöomaisuusarvopapereita ja muita pitkäaikaisia sijoituksia, joiden tarkoituksena on vaikuttaa kunnan tulonmuodostukseen tai palvelujen tuottamiseen useampana kuin yhtenä tilikautena. Käyttöomaisuusarvopapereita ovat muun muassa kunnallisia palveluja tuottavien yhteisöjen osakkeet ja osuudet sekä kunnan asiakas-, hankkija- ja rahoittajayhteisöjen osakkeet ja osuudet (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunto 6/1997). Osakkeiden ja osuuksien omistaminen voi liittyä esimerkiksi kunnan toimialasijoittamiseen tai toimitilojen hallintaan.

Tyypillisesti osakkeet ja osuudet ovat siis seuraavanlaisia omaisuuseriä:

- 1) osakkeet: konserniyhtiöt
- 2) osakkeet: omistusyhteisyhteisöt
- 3) kuntayhtymäosuudet
- 4) muut osakkeet ja osuudet.

Konserniyhtiöosakkeet ovat kunnan tytäryhteisöosakkeita ja -osuuksia. Yhtiöt muodostavat kunnan kanssa KPL 1:5.1 §:n ja 1:6 §:n mukaisen konsernisuhteen. Tällöin kuntaa kutsutaan emoyhtiöksi ja konserniyhtiötä tytäryhtiöksi. Konsernisuhde muodostuu silloin, kun kunnalla katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitolovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityksessä (kohdeyritys). Määräysvalta syntyy silloin, kun:

- 1) kunta omistaa yli puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen tai -sopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; tai
- 2) kun kunnalla on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin KPL 1:5.1 §:ssä tarkoitettu äänen enemmistö.
(Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2006, 5.)

Omistusyhteisyyshyönteisöosakkeet ovat kunnan sijoituksia omistusyhteisyyshyrytyksiin. Omistusyhteisyyshyryitys on KPL 1:7 §:n mukaan konserniin kuulumaton kotimainen tai ulkomainen yritys jossa kunnalla on sellainen omistusosuus, joka luo kunnan ja yrityksen välille pysyvän yhteyden. Omistusyhteisyyshyryitys on tarkoitettu edistämään kunnan tai sen kanssa samaan konserniin kuuluvan yrityksen toimintaa. Pääsääntöisesti yritys on omistusyhteisyyshyryitys, kun kunnalla on vähintään 20 % yrityksen osakepääomasta tai vastaavasta pääomasta. Jos kunnalla on yksin tai yhdessä tytäryrityksensä kanssa vähintään viidennes ja enintään puolet osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä, omistusyhteisyyshyryitystä kutsutaan osakkuusyrytykseksi (KPL 1:8 §).

Kuntayhtymäosuudet ovat jäsenkuntien sijoituksia kuntayhtymiin. Kuntayhtymät ovat jäsenkunnista erillisiä itsenäisiä oikeushenkilöitä, ja ne ovat myös oikeustoimikelpoisia (Kuntalaki 80 §). Kuntayhtymä perustetaan perussopimuksella, jossa on sovittava siitä, kuinka kunnat vastaavat osaltaan kuntayhtymän varoista ja veloista (Kuntalaki 79.3 § 5 k). Kuntayhtymän peruspääoma muodostuu jäsenkuntien pääomasijoituksista.

Muihin osakkeisiin ja osuuksiin kuuluvat ne pysyvään käyttöön hankitut osakkeet ja osuudet, jotka eivät kuulu yllä mainittuihin sijoituksiin eivätkä myöskään ole vaihto-omaisuudessa esitettäviä rahoitusarvopapereita. Lahjoitusrahastojen erityiskatteena ovat osakkeet ja osuudet merkitään toimeksiantojen varoihin tase-erään *Lahjoitusrahastojen erityiskatteet*. Kaikki muut osakkeet ja osuudet (esimerkiksi pörssiyhtiöiden osakkeet) ovat rahoitusarvopapereita, ja ne merkitään taseen vaihtuviin vastaaviin tase-erään *Rahoitusarvopaperit*.

4.5 Pysyvien vastaavien saamiset

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston (2010, 14) mukaan joukkovelkakirjasaamiset on pidettävä erillään muista antolainoista kansantalouden tilinpidon vaatimusten vuoksi. Tästä johtuen niillä on pysyvissä vastaavissa oma tase-eränsä. Joukkovelkakirjasaamiset ovat kunnan toimialasijoittamiseen liittyviä joukkovelkakirjoja, joita on tarkoitus pitää niiden juoksuaikansa loppuun. Tällaiset joukkovelkakirjasaamiset on merkittävä pysyviin vastaaviin. Pitkäaikainen joukkovelkakirjasaaminen on kuitenkin merkittävä vaihtuviin vastaaviin, mikäli laina on tarkoitus realisoida kunnan maksuvalmiuden tai korkokehityksen sitä vaatiessa.

Kunnan tytäryhteisöille ja muille kunnallisia palveluja tuottavien yhteisöjen pysyväisluonteiseen rahoittamiseen (mm. investointimenot) annetut lainat merkitään tase-erään *Muut lainasaamiset*. Antolainat voivat olla korollisia tai korottomia velkakirja- tai pääomalainoja. *Muut saamiset* sisältävät kunnan toimintaa palvelevia pysyväisluonteisia eriä, joita ei voida luokitella

joukkovelkasaamisiksi tai lainasaamisiksi. Tällaisia eriä ovat esimerkiksi olennaiset palautuskelpoiset liittymismaksusaamiset sekä sisäiset liittymismaksut (ks. kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunto 2004/65 liittymismaksujen kirjaamisesta kunnan ja kuntayhtymän kirjanpidossa).

4.6 Arvostaminen suomalaisen lainsäädännön mukaan

Pysyvien vastaavien osakkeet ja osuudet merkitään kunnan taseeseen hankintamenon suuruusina tai, jos niiden todennäköinen käypä markkinahinta tilinpäätöspäivänä on sitä alempi, tämän määräisinä (KPL 5:2.2 §). Mikäli pysyvien vastaavien osakkeet ja osuudet arvostetaan hankintamenoa alempaan arvoon, merkitään erotus tuloslaskelmaan rahoituskuluksi taikka muuhun luonteensa mukaiseen erään (KPL 5:2.3 §). Kirjanpitolain mukaan hankintamenoon luetaan hyödykkeen hankinnasta ja valmistuksesta aiheutuneet välittömät menot ja myös kohtuullinen osuus hankinnan ja valmistuksen välillisistä menoista siltä osin kuin nämä menot kohdistuvat tuotantotaksoon (KPL 4:5 §). Käytännössä KPL 4:5 §:n säännökset välillisten menojen sisällyttämisestä hankintamenoon koskevat kuitenkin aineellisia hyökykeitä eivätkä osakkeita ja osuuksia.

Pysyvien vastaavien saamiset merkitään taseeseen nimellisarvoon, kuitenkin enintään todennäköiseen arvoon (KPL 5:2.1 § 1 k). Ulkomaanrahan määräiset saamiset muutetaan Suomen rahaksi tilinpäätöspäivän kurssiin. Jos ulkomaanrahan määräiset saamiset on sopimuksilla tai muutoin sidottu tiettyyn kurssiin, ne saadaan muuttaa Suomen rahaksi sitä noudattaen (KPL 5:3 §). Jos pysyvien vastaavien saamisen todennäköisesti tulevaisuudessa kerryttämän tulon arvioidaan olevan pysyvästi vielä poistamatonta hankintamenoa pienempi, erotus on KPL 5:13 §:n mukaan kirjattava arvonalennuksena kuluksi.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston poisto-ohjeen (2011, 17) mukaan pysyvien vastaavien sijoitukset tulee arvostaa erillisinä, eikä niistä tehdä suunnitelman mukaisia poistoja. Kauppa- ja teollisuusministeriön asetus (1315/2004) rahoitusvälineiden arvostamisesta ja merkitsemisestä tilinpäätökseen ja konsernitilinpäätökseen estää myös pysyvien vastaavien sijoitusten arvostamisen käypään arvoon KPL 5:2 a §:n mukaisesti (RVA 3 § yleissäännös).

Pysyvien vastaavien sijoituksiin (käytännössä osakkeisiin ja osuuksiin) on mahdollista tehdä arvonorotuksia kirjanpitolaissa säädetyin edellytyksin, mikäli sijoituksen todennäköinen luovutushinta on tilinpäätöspäivänä alkuperäistä hankintamenoa olennaisesti suurempi. Tällöin taseeseen saadaan merkitä johdonmukaisuutta ja varovaisuutta noudattaen hankintamenon lisäksi

enintään todennäköisen luovutushinnan ja hankintamenon erotuksen suuruinen arvonkorotus¹. KPL 5:17 §:n mukaan arvonkorotus on merkittävä omaan pääomaan sisältyvään arvonkorotusrahaan. Tehty arvonkorotus on peruutettava, jos se osoittautuu aiheettomaksi. Vastaavasti arvonkorotusrahaa alennetaan samalla määrällä. Jos arvonkorotuksen kohteena on emoyhtiön (esimerkiksi kunta) omistamia tytäryhtiön osakkeita tai osuuksia, tytäryhtiön omistamia emoyhtiön osakkeita tai osuuksia on korotusta tehtäessä pidettävä arvottomina. (KPL 5:17 §.)

Arvonkorotus ei vaikuta korotuksen kohteena olevan sijoituksen menojäännökseen, joten siitä ei voida myöskään tehdä poistoja. Arvonkorotuksen edellytyksenä on, että se on olennainen ja pysyväisluonteinen. Siltä ei kuitenkaan edellytetä lopullisuutta, sillä joidenkin arvonkorotuksen kohteena olevien hyödykkeiden teknis-taloudellinen käyttöikä on rajallinen. Arvonkorotuksen pysyvyyttä ja olennaisuutta koskevan arvon tulisi laatia ulkopuolinen asiantuntija (KILA 1427/1996). Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on lausunnossaan 77/2006 katsonut, ettei kunnan arvonkorotusrahaan pääomaa voida käyttää alijäämän kattamiseen.

¹ KPL 5:17 §:ssä puhutaan poistamattomasta hankintamenosta, mutta koska pysyvien vastaavien sijoituksilla ei ole poistoaikaa, on tässä yhteydessä selkeyden vuoksi puhuttu pelkästä hankintamenosta.

5 PYSYVIEN VASTAAVIEN SIOITUKSET IPSAS:N MUKAAN

Taseen pysyvien vastaavien sijoituksia säätelevät olennaisimmat IPSAS-standardit ovat IPSAS 1 (tilinpäätöksessä esitettävät tiedot), IPSAS 34 (erillistilinpäätös), IPSAS 36 (sijoitukset osakkuusyrityksiin ja yhteisyrityksiin) sekä IPSAS 29 (rahoitusinstrumentit).

5.1 Varojen jaottelu lyhyt- ja pitkäaikaisiin varoihin

IPSAS 1.70:n mukaan kunnan on esitettävä lyhyt- ja pitkäaikaiset varat sekä lyhyt- ja pitkäaikaiset velat omina ryhminään taloudellista asemaa kuvaavassa laskelmassa IPSAS 1.76-87:n mukaisesti, ellei likvidiyyteen perustuvalla esittämistavalla tuoteta luotettavampaa informaatiota, joka on merkityksellisempää. Tätä poikkeusta sovellettaessa kaikki varat ja velat on esitettävä lähtökohtaisesti likvidiysjärjestyksessä. Riippumatta siitä, kumpaa esittämistapaa käytetään, yhteisön on ilmoitettava jokaisesta sellaisesta varojen ja velkojen erästä, joka sisältää määriä, jotka odotetaan realisoitavan tai suoritettavan:

- (a) kahdentoista kuukauden kuluessa raportintikauden päättymisestä, ja
- (b) kahtatoista kuukautta pidemmän ajan kuluessa raportointikauden päättymisestä.

IPSAS 1.76:n mukaan varat luokitellaan taseessa lyhytaikaiseksi (current asset) silloin, kun se täyttää minkä tahansa seuraavista kriteereistä:

- (a) vara on tarkoitus realisoida, myydä tai kuluttaa yhteisön tavanomaisen toimintasyklin aikana
- (b) varaa pidetään ensisijaisesti kaupankäyntitarkoituksessa
- (c) vara odotetaan realisoitavan kahdentoista kuukauden kuluessa tilinpäätösajankohdasta
- (d) vara kuuluu rahavaroihin tai niihin rinnastettaviin varoihin (IPSAS 2:n mukaisesti), paitsi jos se ei rajoituksista johtuen ole vaihdettavissa tai käytettävissä velan maksamiseen vähintään kahdentoista kuukauden aikana tilinpäätösajankohdan jälkeen.

Kaikki muut varat on luokiteltava pitkäaikaisiksi (non-current asset). Pitkäaikaisiin varoihin voi sisältyä pitkäaikaista aineetonta omaisuutta ja rahoitusvaroja (IPSAS 1.77). IPSAS 1:n säännösten valossa voidaan todeta että kaikki kunnan pysyvien vastaavien sijoitukset ovat luonteeltaan pitkäaikaisia varoja, koska ne eivät täytä yhtäkään IPSAS 1.76:n kriteeriä.

5.2 IPSAS-erillistilinpäätös

IPSAS 34-standardissa säädetään IPSAS:n mukaisesta erillistilinpäätöksestä (separate financial statements) ja sitä sovelletaan laadittaessa IPSAS-standardien mukaista ydinkunnan tilinpäätöstä. IPSAS 34 on laadittu IAS 27 -standardin pohjalta.

Kunnan erillistilinpäätöksessä on esitettävä muun muassa seuraavat tiedot:

- tieto siitä, että kyseessä on erillistilinpäätös, ja syyt sen laatimiseen, jos laki ei vaadi sitä.
- luettelo merkittävistä sijoituksista tytäryrityksiin, osakkuusyrityksiin ja yhteisyrityksiin sisältäen niiden nimet, valtion jossa yhteisö on rekisteröity tai jossa sillä on kotipaikka, omistusosuus sekä kuvaus menetelmästä, jolla sijoitukset on käsitelty kirjanpidossa. (IPSAS 34.23.)

Pysyvien vastaavien osakkeet ja osuudet jaetaan erillistilinpäätöksessä tytäryrityksiin (controlled entities), osakkuusyrityksiin (associates) ja yhteisyrityksiin (joint ventures). Tytäryritys on toisen yhteisön (emoyritys) määräysvallassa oleva yhteisö, joka voi olla myös muu kuin osakeyhtiömuotoinen yhteisö, esimerkiksi henkilöyhtiö (IPSAS 35.14).

Osakkuusyritys on yritys, jossa sijoittajayrityksellä on huomattava määräysvalta, joka ei ole tytäryritys eikä yhteisyritys, ja joka voi olla muu kuin osakeyhtiömuotoinen yhteisö, esimerkiksi henkilöyhtiö. Sijoittajayrityksen voidaan olettaa omistavan huomattavan määräysvallan toisesta yhteisöstä silloin, kun tämä suoraan tai välillisesti omistaa vähintään 20 prosenttia sijoituskohteen äänivallasta (IPSAS 36.11).

Yhteisyritys on sopimukseen perustuva järjestely, jonka mukaisesti vähintään kaksi osapuolta harjoittaa taloudellista toimintaa, joka on yhteisessä määräysvallassa. Osapuolilla viitataan niihin toimijoihin, jotka ovat osallisena yhteisyrityksessä ja käyttävät siinä yhteistä määräysvaltaa. Määräysvalta on oikeus määrätä taloudellisessa toiminnassa noudatettavista talouden ja toiminnan periaatteista hyödyn saamiseksi siitä (IPSAS 36.8). Toisin kuin osakkuusyritys, yhteisyritys ei voi täten kuulua mihinkään konserniin, sillä yhdelläkään omistajalla ei voi olla määräysvaltaa yrityksessä. Osakkuusyrityksiä ja yhteisyrityksiä käsitellään taseessa pysyvinä vastaavina (IPSAS 36.21).

Kuriositeettina mainittakoon myös, että IPSAS 34 sisältää myös kuntasektorin kannalta melko merkityksellisiä säännöksiä pysyvien vastaavien sijoitusten arvostamisesta niissä tilanteissa, joissa kunta olisi luonteeltaan pääomasijoitusyritys (IPSAS 34.14-15) ja tilanteissa, joissa kunta perustaisi uuden yhtiön kunnan emoyhtiöksi (IPSAS 34.17).

Osinko tai muu varojen jako tytäryrityksistä, osakkuusyrityksistä ja yhteisyrityksistä kirjataan tulosta vaikuttavasti sille tilikaudelle, jolloin oikeus osinkoon tai varojen jakoon on syntynyt. Poikkeuksena tähän ovat yhtiöt, jotka on arvostettu erillistilinpäätöksessä pääomaosuusmenetelmällä. Kunnan saama osinko tai muu varojen jako näistä yhtiöistä vähentää sijoituksen kirjanpitoarvoa taseessa. (IPSAS 35.16.)

5.3 Arvostaminen taseeseen

Kun kunta laatii erillistilinpäätöksen, sen on kirjattava taseeseensa sijoitukset tytäryhteisöihin, osakkuusyrityksiin ja yhteisyrityksiin joko:

- (a) hankintamenoon perustuen;
- (b) IPSAS 29:n (rahoitusinstrumentit) mukaisesti; tai
- (c) IPSAS 36:ssa (sijoitukset osakkuusyrityksiin tai yhteisyrityksiin) mainittua pääomaosuusmenetelmää soveltaen. (IPSAS 34.12.)

IPSASB suosittelee kuitenkin lähtokohtaisesti pääomaosuusmenetelmän soveltamista näiden sijoitusten osalta.

Kaikkiin luonteeltaan samankaltaisiin yrityksiin on sovellettava samaa arvostamisperiaatetta. IPSAS-standardit sisältävät kirjanpitolain kaltaisesti vaatimuksen johdonmukaisista kirjaamiskäytännöistä tilikaudesta toiseen (IPSAS 1.42). Erät on esitettävä ja luokiteltava tilinpäätöksessä samalla tavoin tilikaudesta toiseen, jollei:

- (a) yhteisön toiminnan luonteen kannalta merkittävän muutoksen tai sen tilinpäätöksen uudelleenarvioinnin seurauksena ole ilmeistä, että toisenlainen esittämistapa tai luokittelu olisi tarkoituksenmukaisempi, kun otetaan huomioon IPSAS 3:n mukaiset kirjanpitoperiaatteiden valinta- ja soveltamiskriteerit; tai
- (b) jokin IPSAS-standardi edellytä esittämistavan muutosta.

Pysyvien vastaavien joukkovelkakirjasaamiset, lainasaamiset ja muut saaamiset (held-to-maturity investments, loans and receivables) ovat IPSAS 29:n mukaisia rahoitusinstrumentteja, ja niihin sovelletaan kyseisessä standardissa olevia arvostamissäännöksiä. (IPSAS 29.10.)

5.3.1 IPSAS 29 - rahoitusinstrumentit

IPSAS 29:n kannalta keskeisimmät käsitteet ovat *rahoitusinstrumentti*, *käypä arvo*, *jaksotettu hankintameno* ja *efektiivisen koron menetelmä*.

Rahoitusinstrumentti on mikä tahansa sopimus, joka synnyttää yhdelle yhteisölle rahoitusvaroihin kuuluvan erän ja samalla toiselle yhteisölle rahoitusvelan tai oman pääoman ehtoisen instrumentin (IPSAS 28.9). Rahoitusinstrumentteihin kuuluva erä merkitään taseeseen silloin, kun yhteisöstä tulee instrumentin sopimusehtojen osapuoli. Se on päivämäärä, jolloin rahoitusinstrumentti on vastaanotettu tai luovutettu (settlement date) tai sopimuksentekopäivä (trade date). (IPSAS 29.16, IPSAS 29.40, IPSAS 29 AG68-71.)

Kun rahoitusvaroihin kuuluva erä merkitään alun perin taseeseen (initial measurement), se on arvostettava *käypään arvoon*, johon lisätään kyseisen rahoitusvaroihin kuuluvan erän hankinnasta tai liikkeeseen laskusta välittömästi johtuvat transaktiomenot, kun kyseessä on sellainen rahoitusvaroihin kuuluva erä, jota ei arvosteta käypään arvoon tulosvaikutteisesti. (IPSAS 29.45.)

Käyvällä arvolla tarkoitetaan rahamäärää, johon omaisuuserä voitaisiin vaihtaa tai jolla velka voitaisiin suorittaa asiaa tuntevien, liiketoimeen halukkaiden ja toisistaan riippumattomien osapuolten välillä (IPSAS 29.10). Parhaiten käypää arvoa osoittavat toimivilla markkinoilla noteeratut hinnat. Jos rahoitusinstrumentin markkinat eivät ole toimivat, yhteisö määrittää käyvän arvon arvostusmenetelmän avulla. Kyseisen arvostamismenetelmän käytön tavoitteena on määrittää, mihin hintaan liiketoimi olisi arvonnäyttämispäivänä toteutunut toisistaan riippumattomien osapuolten välisessä vaihdossa, joka perustuu tavanomaisiin liiketaloudellisiin näkökohtiin.

Arvostusmenetelmiä ovat esimerkiksi asiaa tuntevien, liiketoimeen halukkaiden ja toisistaan riippumattomien osapuolten välisten viimeaikaisten markkinatapahtumien (mikäli tällaisia on käytettävissä) käyttäminen, nojautuminen toisen olennaisilta osin samanlaisen instrumentin tarkasteluhetken käypään arvoon, rahavirtojen diskonttaaminen nykyarvoon sekä optionhinnoittelumallit. Jos on olemassa arvostusmenetelmä, jota markkinaosapuolet yleisesti käyttävät instrumentin hinnoittelussa, ja kyseisen menetelmän on osoitettu tuottavan luotettavia arvioita todellisissa markkinatapahtumissa toteutuvista hinnoista, voi yhteisö käyttää tätä menetelmää.

Valittua menetelmää sovellettaessa käytetään mahdollisimman paljon markkinoilta saatavia syöttötietoja ja luotetaan mahdollisimman vähän yhteisökohtaisiin syöttötietoihin. Valitun menetelmän tulisi kattaa kaikki tekijät, jotka markkinaosapuolet ottaisivat huomioon hintaa asettaessaan. Sen tulisi myös olla yhdenmukainen rahoitusinstrumenttien hinnoittelussa käytettävien hyväksyttävien taloudellisten metodiikkojen kanssa. Yhteisön tulee tarkistaa arvostusmenetelmän toimivuus määräajoin ja testata sen pätevyys käyttämällä hintoja, jotka ovat toteutuneet missä tahansa saman instrumentin (siis muokkaamatta tai sisällyttämättä sitä uudelleen

instrumenttikombinaatioon) viimeaikaisessa todennettavissa olevassa markkinatapahtumassa, tai minkä tahansa käytettävissä tai todennettavissa olevan markkinatiedon pohjalta. (IPSAS 29.51.)

Rahoitusinstrumenttien arvostamisessa on erotettava alkuperäisen arvostamisvaiheen (initial measurement) lisäksi niiden myöhempi arvostaminen (subsequent measurement). Myöhempään arvostamiseen vaikuttaa rahoitusvaran luonne. Alkuperäisen kirjaamisen jälkeen rahoitusinstrumentit tulee jaotella neljään eri ryhmään:

- 1) käypään arvoon tulosvaikutteisesti kirjattavat rahoitusvarat (mm. osakkeet ja osuudet)
- 2) eräpäivään saakka pidettävät sijoitukset (mm. joukkovelkakirjasaamiset)
- 3) lainat ja muut saamiset (mm. pysyvien vastaavien lainasaamiset ja muut saamiset)
- 4) myytävänä olevat rahoitusvarat.

Yhteisö saa käyttää näistä ryhmistä muita nimityksiä tai se voi käyttää toisenlaista ryhmittelyä esittäessään informaatiota tilinpäätöslaskelmissa. Yhteisön on IPSAS 29.47:n mukaan esitettävä myös IPSAS 30:n edellyttämät liitetiedot. Liitetietovaatimukset vastaavat pitkälti nykyisen IFRS 7-standardin liitetietovaatimuksia joka edellyttää, että tilinpäätöksen lukija kykenee arvioimaan rahoitusinstrumenttien merkitystä yhteisön taloudelliseen asemaan ja tulokseen.

5.3.2 IPSAS 29 - osakkeet ja osuudet

IPSAS 34.12 (b):n mukaan yksi tapa arvostaa pysyvien vastaavien sijoitukset tytäryhteisöihin, osakkuusyhtiöihin ja yhteisyhtiöihin erillistilinpäätöksessä on arvostaa ne IPSAS 29:n mukaisesti rahoitusinstrumentteina. Jos kunta on päättänyt arvostaa pysyvien vastaavien osakkeita ja osuuksia (tytäryhtiöt ja osakkuus / yhteisyhtiöt) IPSAS 29:n mukaisesti, kuuluvat ne tällöin rahoitusvaroihin, jotka kirjataan käypään arvoon tulosvaikutteisesti. Syynä käypään arvoon arvostamiselle on voinut olla muun muassa se, että näitä varoja tai niiden muodostamaa ryhmää on haluttu hallinnoida ja niiden tuloksellisuutta arvioida käyvän arvon pohjalta, dokumentoidun riskienhallinta- tai sijoitusstrategian mukaisesti, ja ryhmää koskevaa informaatiota tuotetaan sisäisesti tältä pohjalta yhteisön johtoon kuuluville avainhenkilöille, kuten hallitukselle ja muulle ylimmälle johdolle. (IPSAS 29.10.)

Edellä mainittujen osakkeiden ja osuuksien käyvästä arvosta ei saa vähentää niitä transaktiomenoja, joita sille saattaa syntyä myynnin tai muun luovutuksen yhteydessä. Kuitenkin sellaisista osakkeista ja osuuksista, joille ei ole toimivilla markkinoilla markkinahintaa, saa nämä menot vähentää. Tällaiset sijoitukset on kuitenkin arvostettava hankintamenoonsa käyvän arvon sijaan.

Alkuperäisen (käypään arvoon kirjaamisen) jälkeen kunnan on arvostettava pysyvien vastaavien osakkeet ja osuudet käypään arvoonsa tulosvaikutteisesti. Lisäksi tilikauden päättyessä on tehtävä IPSAS 29:n mukainen arvonalentumistestaus (ks. arvonalentumisista luku 5.4). (IPSAS 29.46.)

5.3.3 IPSAS 29 - saamiset

Joukkovelkakirjasaamiset, lainasaamiset ja muut saamiset on pakollista arvostaa käypään arvoon IPSAS 29:n mukaisesti. Pysyvien vastaavien joukkovelkakirjasaamiset, lainasaamiset ja muut saamiset on myöhemmin arvostettava *jaksotettuun hankintamenoon efektiivisen koron menetelmää käyttäen*. Jaksotetun hankintamenon ja efektiivisen koron menetelmän käsitteet löytyvät IPSAS 29:10:stä:

Jaksotettu hankintameno on määrä, johon rahoitusvara on alun perin kirjattu taseeseen, vähennettynä lyhennyksillä, lisätynä tai vähennettynä alkuperäisen määrän ja erääntyvän määrän välisen erotuksen kertyneillä, efektiivisen koron menetelmällä lasketuilla jaksotuksilla ja oikaistuna mahdollisilla vähennyskirjauksilla, jotka johtuvat arvonalentumisesta tai siitä, että erästä ei saada maksua.

Efektiivisen koron menetelmä on menetelmä, jota käytetään joukkovelkakirjasaamisen ja muiden saamisten jaksotetun hankintamenon laskemiseen ja korkotuoton tai kulun kohdistamiseen asianomaiselle ajanjaksolle. *Efektiivinen korko* on se korkokanta, jota käyttäen rahoitusinstrumentin odotettavissa olevana juoksuaikana tai (mikäli asianmukaista) lyhyemmän ajanjakson kuluessa saatavaksi tai suoritettavaksi arvioidut vastaiset maksut tulevat diskontatuksi täsmälleen kyseisen rahoitusvaroihin kuuluvan erän nettokirjanpitoarvon suuruiseksi. Efektiivistä korkokantaa laskettaessa yhteisön on arvioitava rahavirrat ottamalla huomioon joukkovelkakirjan kaikki sopimusehdot (esimerkiksi mahdollisuus suorittaa maksu ennen eräpäivää tai lunastaa instrumentti tai muut vastaavat optiot), mutta se ei saa ottaa huomioon vastaisia luottotappioita.

Laskelmaan on sisällytettävä kaikki sellaiset sopimusosapuolten välillä suoritettavat tai saatavat palkkiot ja korkopisteet, jotka ovat kiinteä osa efektiivistä korkoa (ks. IPSAS 9 tuotoista), transaktiomenot sekä kaikki muut yli- tai alikurssit. Lähtökohtaisesti oletetaan, että samankaltaisten rahoitusinstrumenttien muodostaman ryhmän rahavirrat ja odotettavissa oleva juoksuaika ovat arvioitavissa luotettavasti. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa rahoitusinstrumentin rahavirtoja tai odotettavissa olevaa juoksuaikaa ei ole mahdollista luotettavasti arvioida, on yhteisön kuitenkin käytettävä sopimukseen perustuvia rahavirtoja rahoitusinstrumentin koko sopimusajalta.

Menetelmän ideana on siis jakaa instrumentista syntyneet kustannukset koko instrumentin maturiteetille, jonka jälkeen kustannukset diskontataan efektiivistä korkoa käyttäen

tarkasteluhetkeen. Efektiivisen koron menetelmä ottaa siten huomioon rahan aika-arvon, jolloin instrumentin arvo kuvastaa sen todellista arvoa hankintamenoa paremmin tilinpäätöspäivänä. Efektiivinen korko voidaan laskea Niskasen (2013, 93) mukaan seuraavalla kaavalla:

$$PV = PMT \times \left[\sum_{t=1}^n \frac{1}{(1+r)^t} \right]$$

missä

PV= nykyarvo

PMT=vuotuinen jaksollinen maksu

r= diskonttokorko

n=jaksollisten maksujen lukumäärä.

Esimerkki efektiivisestä korkokannasta:

Kunta merkitsee nimellisarvoltaan 25 000 € suuruisen lainan, jonka emissiokurssi on 98 %. Sijoitettava määrä on tällöin 24 500 €. Lainan juoksuaika on 5 vuotta ja kuponkikorko 10 %.

$$\text{Efektiivinen korko (r): } 24\,500 = \frac{2\,500}{(1+r)} + \frac{2\,500}{(1+r)^2} + \frac{2\,500}{(1+r)^3} + \frac{2\,500}{(1+r)^4} + \frac{27\,500}{(1+r)^5}$$

Vuotuisesti efektiiviseksi koroksi saadaan 10,5345 %.

Jaksotuksen ajoittaminen:

KK/V	Jaksotettu hankintameno	Kuponki-korko	Jaksotus-ero	Korko-tulo
01/1	24 500 €	-	-	-
12/1	24 581 €	2 500 €	81 €	2 581 €
12/2	24 670 €	2 500 €	89 €	2 589 €
12/3	24 769 €	2 500 €	99 €	2 599 €
12/4	24 879 €	2 500 €	109 €	2 609 €
12/5	25 000 €	2 500 €	120 €	2 620 €

Kirjaukset:

	JVK-saamiset	Lainan alennus	Rahatili	Korkotuotot
1)	25 000	500	24 500	
2)		81	2 500	2 581

- 1) kirjataan joukkovelkakirjasaaminen (JVK-saaminen) ensi kertaa taseeseen.
- 2) saaminen arvostetaan jaksotettuun hankintamenoan efektiivisen koron menetelmällä vuoden lopussa. (esimerkit mukailtu lähteestä Yritystutkimusneuvottelukunta ry. 2006, 22-23.)

Lainan alennus 500 € (25 000 € - 24 500 €) kirjataan velaksi omalle tililleen ja se otetaan huomioon laskettaessa saamisen jaksotettua hankintamenoa. Jaksotuseroja syntyy efektiivisen korkokannan mukaan lasketun koron ja kuponnikoron erotuksesta. Jaksotusero lisää tai vähentää saamisen jaksotettua hankintamenoa.

Tuloslaskelmaan kirjataan efektiivisen korkokannan mukaan laskettu korkotuotto. Vastatleinä toimivat rahatili, jonne saatu kuponnikorko kirjataan. Jaksotuserot kirjataan lainan alennus-tilille. Vuoden 1 lopussa saamisen jaksotetuksi hankintamenoksi muodostuu $24\,500\text{ €} + 81\text{ €} = 24\,581\text{ €}$.

5.3.4 IPSAS 36 - pääomaosuusmenetelmä

IPSAS 34.12 (c):n mukaan sijoitukset tytäryrityksiin, osakkuusyhtiöihin tai yhteisyrityksiin voidaan kirjata pääomaosuusmenetelmää käyttäen. Pääomaosuusmenetelmä on menetelmä, jota sovellettaessa sijoitus kirjataan taseeseen alun perin hankintameno määrällisenä ja kirjanpitoarvoa lisätään tai vähennetään, jotta sijoittajayrityksen osuus sijoituskohteen hankinta-ajankohdan jälkeisistä voitoista tai tappioista tulee otetuksi huomioon. Vastaavaa menetelmää käytetään suomalaisessa kirjanpitolainsäädännössä yhdisteltäessä osakkuus- ja yhteisyritykset konsernitilinpäätökseen.

Pääomaosuusmenetelmää käytettäessä sijoittajayritys kirjaa tulosvaikutteisesti osuutensa sijoituskohteen voitosta tai tappiosta. Kun voitto tai tappio kirjataan sijoittajayrityksen erillistilinpäätökseen tulosvaikutteisesti, niin taas sijoituskohteesta saatu *osinko tai muu varojen jako* vähentää sijoituksen kirjanpitoarvoa. Kirjanpitoarvoa voidaan joutua oikaisemaan myös, jos sijoittajayrityksen suhteellisessa osuudessa sijoituskohteen omasta pääomasta tapahtuu muutoksia, jotka johtuvat sijoituskohteen muiden laajan tuloksen erien muutoksista. Näitä aiheutuu esimerkiksi aineellisten käyttöomaisuushyödykkeiden uudelleenarvostuksesta ja muuntoeroista. Kunnan osuus näistä muutoksista kirjataan muutokseksi sen nettovarallisuuden / oman pääoman laskelmaan. (IPSAS 36.16.)

Saatu osinko tai muu varojen jako merkitään kunnan erillistilinpäätöksessä sille vuodelle, jolloin oikeus osinkoon tai varojen jakoon on syntynyt. Osinko tai muu varojen jako vähennetään sijoituksen hankintamenoa, jos sijoitukseen on sovellettu pääomaosuusmenetelmää. (IPSAS 34.16.)

5.4 Omaisuuserien arvonalentumistappiot

IPSAS-standardeihin sisältyy IFRS/IAS-standardien tavoin vaatimus omaisuuserien arvonalentumistestauksesta. Arvonalentumisista säädetään seuraavissa standardeissa:

- IPSAS 21: varoja tuottamattomien hyödykkeiden arvonalentumiset
- IPSAS 26: varoja tuottavien hyödykkeiden arvonalentumiset
- IPSAS 29: rahoitusinstrumentit
- IPSAS 36: sijoitukset osakkuusyhtiöihin ja yhteisyrityksiin.

Arvonalentumistestaus tehdään riippuen siitä, kuinka sijoitus on arvostettu erillistilinpäätöksessä. Alla oleva taulukko (kuvio 2) kuvaa tase-erien jaottelua tätä tarkoitusta varten. Tarkemmat IPSAS-standardien säännökset arvonalentumisista käsitellään luvuissa 5.4.1–5.4.4.

Arvostamismenetelmä	IPSAS	Toimenpiteet
Hankintameno	IPSAS 21 & 26	Jos varoja tuottamaton ⇒ IPSAS 21 Jos varoja tuottava ⇒ IPSAS 26
IPSAS 29	IPSAS 29.76-79	Arvonalentumistestaus tilinpäätöspäivänä, edellyttää objektiivista näyttöä
Pääomaosuusmenetelmä	IPSAS 36.43-48	Arvonalentumistestaus tilinpäätöspäivänä, lisäksi IPSAS 29:n mukainen arvonalentumistestaus Jos viitteitä IPSAS 29:n mukaisesta arvonalentumisesta, sovelletaan tase-erän luonteesta riippuen IPSAS 21- tai IPSAS 26-standardia

Kuvio 2. Pysyvien vastaavien sijoitusten arvonalentumiset.

5.4.1 IPSAS 21 - varoja tuottamattomat varat

Jos kunta arvostaa pysyviin vastaaviin kuuluvia sijoituksia hankintamenoonsa, sovelletaan niihin IPSAS 21-standardia niiden varojen osalta, jotka kunta luokittelee varoja tuottamattomiksi varoiksi (non-cash-generating assets). Jos kyseessä on varoja tuottavia varoja (cash-generating assets), sovelletaan IPSAS 26:n säännöksiä.

Omaisuuserät, joiden tarkoituksena on tuottaa sijoittajayritykselle kassavirtaa ovat varoja tuottavia hyödykkeitä. Kaikki muut omaisuuserät ovat varoja tuottamattomia hyödykkeitä (IPSAS 21.14). Koska kunta on toimeksiantotalous ja sen tehtävänä on tuottaa palveluita kuntalaisille, on IPSAS 21:llä IPSAS 26:ta tärkeämpi asema. Monet kunnan tytäryhtiöistä sekä monet osakkuus- ja yhteisyrityksistä kuuluvat kiinteästi kunnan palvelutuotantoon, minkä johdosta IPSAS 21:n rooli arvonalentumisten osalta on IPSAS 26:ta merkittävämpi. IPSAS 26 voi soveltua esimerkiksi kunnan omistamiin liiketoimintaa harjoittaviin yksiköihin. Niiden arvonalentumissäännöksiä käsitellään luvussa 5.4.2.

IPSAS 21:n mukaan arvonalentumistappio (impairment) on hyödykkeen tulevaisuuden taloudellisten hyötyjen tai palvelupotentiaalin vähentyminen suunniteltuja poistoja pienemmälle tasolle. Arvonalentumistappio on määrä, jolla hyödykkeen kirjanpitoarvo ylittää siitä tulevaisuudessa kertyvän palvelutuotannon arvon (IPSAS 21.14). Yhteisön on arvioitava tilinpäätöspäivänä, onko omaisuuserien arvonalentumisista viitteitä. Mikäli näin on, tulee kyseisen sijoituksen käyttöarvo määrittää. Käyttöarvolla viitataan niiden vastaisten rahavirtojen nykyarvoa, jotka sijoituksen odotetaan kerryttävän. (IPSAS 21.26.)

Varoja tuottamattomien varojen arvonalentumiselle on edellytykset muun muassa seuraavanlaisissa tilanteissa:

- tuotettujen palveluiden kysyntä on laskenut merkittävästi tai lakannut kokonaan; yrityksen toimintaympäristössä on tapahtunut negatiivisia muutoksia liittyen teknologiaan, lakeihin tai toimintapolitiikkaan, joiden puitteissa se toimii;
- varan osalta on tapahtunut fyysinen vahinko;
- merkittävä ja negatiivinen pitkäaikainen muutos on tapahtumassa lähitulevaisuudessa ja sillä on vaikutusta siihen, kuinka varaa tullaan käyttämään. Muutos voi aiheuttaa esimerkiksi sen, että varasta tulee passiivinen tai sitä ei aiota käyttää jatkossa lainkaan, varan olemusta muokataan olennaisesti tai se on tarkoitus hävittää tai tuhota arvioitua aiemmin, jolloin sen arvioitu käyttöikä lyhenee; tai
- varalla on merkittävästi odotettua heikompi palvelutuotanto. (IPSAS 21.27.)

Mikäli yllä olevia tai niiden kaltaisia viitteitä arvonalentumisesta on olemassa, tulee yhteisön laskea sijoituskohteen arvo.

Hyödykkeen arvo voidaan määrittää kahdella eri tavalla:

- 1) käypä arvo vähennettynä myynnistä aiheutuvat kulut (fair value less costs to sell); tai
- 2) tulevaisuuden käytöstä syntyvä käyttöarvo (value in use). (IPSAS 21.14.)

Mikäli hyödykkeen arvo on yllä mainitun menetelmän mukaan pienempi kuin taseeseen merkitty kirjanpitoarvo, on hyödykkeestä tehtävä arvonalennus. Molempia yllä mainittuja arvoja ei kuitenkaan ole tarpeellista määrittää, mikäli toinen niistä on kirjanpitoarvoa korkeampi. Tällöin myöskään arvonalentumista ei tarvitse kirjata. (IPSAS 21.36.)

Käypä arvo vähennettynä myynnistä aiheutuneilla kuluilla voidaan määrittää markkinaehtoperiaatteen mukaisesti varsinkin tilanteissa, joissa sijoituksella on toimivat markkinat.

Tällöin myös vertailutietoja on helpompi hankkia. Käyvästä arvosta vähennetään ne kustannukset, jotka aiheutuvat hyödykkeen luovuttamisesta toiselle osapuolelle (IPSAS 21.40). Näitä kustannuksia ovat muun muassa lakipalvelut, varainsiirtoverot ja muut vastaavat siirrosta aiheutuvat verokustannukset sekä hyödykkeen luovutuksesta aiheutuvien valmistelevien toimenpiteiden kustannukset (IPSAS 21.43).

Tulevaisuuden käytöstä syntyvä käyttöarvo kuvaa sitä arvoa, jonka omaisuuserän oletetaan kerryttävän sen elinaikanaan (IPSAS 21.14). Määrittämisessä yhteisön on pyrittävä käyttämään kaikkea mahdollista saatavana olevaa taloudellista informaatiota. IPSAS:n mukaiselle käyttöarvolle on kolme vaihtoehtoista määrittämismallia:

- 1) poistoilla vähennetyin jälleenhankintamenon menetelmä (depreciated replacement cost approach)
- 2) peruskorjausmenomenetelmä (restoration cost approach)
- 3) palveluyksikköjen menetelmä (service units approach).

Poistoilla vähennetyin jälleenhankintamenon menetelmässä omaisuuserän jäljellä olevan palvelukyvyin nykyarvo on hyödykkeen jälleenhankintameno vähennettynä poistoilla. Hyödykkeen jälleenhankintameno on sen bruttomääräisen palvelukyvyin korvaamisesta aiheutuva meno. Tästä menosta tehdään poistoja, jotta huomioidaan että kyseessä on käytetty omaisuuserä. Olemassa oleva omaisuuserä voidaan korvata joko tuottamalla uudelleen (reproduction) tai hankkimalla bruttomääräiseltä palvelukyvyiltään vastaava uusi omaisuuserä (replacement). Poistoilla vähennetty jälleenhankintameno on näiden hankintamenoista alhaisempi vähennettynä sen perusteella lasketuilla kertyneillä poistoilla, joiden avulla otetaan huomioon omaisuuserän palvelukyvyistä jo kulutettu tai kulunut osuus. (IPSAS 21.45-47.)

Peruskorjausmenomenetelmässä peruskorjausmenolla tarkoitetaan menoa, joka aiheutuu hyödykkeen palvelukyvyin palauttamisesta ennen arvonalentumista vallinneelle tasolle. Jäljellä olevan palvelukyvyin nykyarvo tällä menetelmällä määritetään vähentämällä arvioitu varan peruskorjauksen edellyttämä meno varan jäljellä olevan palvelukyvyin jälleenhankinta-arvosta ennen arvonalentumista. Jälkimmäinen meno määritellään tavallisesti joko poistoilla vähennettynä uudelleentuotanto- tai jälleenhankintamenona (reproduction/replacement cost), riippuen kumpi niistä on alhaisempi (IPSAS 21.48). IPSAS 21:n kappaleissa 45 ja 46 käsitellään tarkemmin varan jälleenhankintamenon ja uudelleentuotantomenon määrittämistä.

Palveluyksikköjen menetelmässä omaisuuserän jäljellä olevan palvelukyvyyn nykyarvo määritetään pienentämällä omaisuuserän jäljellä olevan palvelukyvyyn jälleenhankinta-arvo ennen arvonalentumista vastaamaan arvon alentumisesta johtuen odotettavissa olevaa vähäisempää palveluyksikköjen määrää. Kuten peruskorjausmenetelmässäkin, omaisuuserän jäljellä olevan palvelukyvyyn jälleenhankinta-arvo ennen arvonalentumista on tavallisesti samanlaisen (reproduction) omaisuuserän ja bruttomääräiseltä palvelukyvyiltään vastaavantasaisen (replacement) omaisuuserän hankintamenoista alhaisempi vähennettynä kertyneillä poistoilla. (IPSAS 21.49.)

Omaisuuserän käytöstä syntyvän arvon määrittämiseen vaikuttavat saatavilla olevan informaation laatu ja määrä sekä mahdollisen arvonalentumisen syyn luonne. Mainittujen olosuhteiden mukaan on valittavana edellä mainitut kolme käyttöarvon määrittämismallia. Näiden mallien avulla selvitetään hyödykkeen palvelupotentiaalinen arvo. Mikäli tämä on pienempi kuin kirjanpitoarvo, on tehtävä arvonalennuskirjaus (IPSAS 21.45–49). Arvonalennuskirjaus tulee tehdä tulosvaikutteisesti ja poistosuunnitelma tulee päivittää uutta arvoa vastaavaksi. Mikäli myöhemmin huomataan olosuhteiden muuttuneen siten, ettei arvonalentumiselle ole enää perusteita, tulee kirjanpitoarvoa korjata tulosvaikutteisesti (ei kuitenkaan arvonalentumista korkeammalle tasolle) ja poistosuunnitelma jälleen päivittää. (IPSAS 21.52, 54–57, 59–60 ja 68–70.)

5.4.2 IPSAS 26 - varoja tuottavat varat

Varoja tuottavien varojen (IPSAS 26) arvonalentumisesta on viitteitä aiemmassa luvussa mainittujen seikkojen lisäksi seuraavanlaisissa tilanteissa:

- tarkastelujaksolla varan markkina-arvo on laskenut merkittävästi arvioitua enemmän; tai
- markkinakorot tai muut vastaavat hinnat vaikuttavat sijoituksen pääoman tuottoon tarkasteluajanjaksolla, jonka johdosta varan arvoa on alennettava, jotta arvo saadaan vastaamaan varan markkinahintaa. (IPSAS 26.25.)

IPSAS 26-standardin säännökset ovat siis pääpiirteittäin samat kuin IPSAS 21:ssä. Merkittävimmät erot 21:een löytyvät hyödykkeen käyttöarvon määrittämisestä ja IPSAS 26:n mahdollisuudesta tarvittaessa yhden hyödykkeen sijasta yhdistää useampi hyödyke joko käyvän arvon mukaan tai käyttöarvon, joka lasketaan tulevaisuudessa kertyvien rahavirtojen nykyarvona. Viimeiseksi mainittu toimenpide ei koske kuitenkaan pysyvien vastaavien sijoituksia, vaan lähinnä käyttöomaisuutta.

Jos viitteitä arvonalentumisista on, tulee omaisuuserän jäljellä oleva käypä arvo selvittää. Käypä arvo on joko käypä arvo vähennettynä myynnistä aiheutuneet kulut tai sen käyttöarvo (IPSAS 26.31).

Varoja tuottavien varojen käyttöarvoa määritettäessä on otettava huomioon seuraavat osatekijät:

- arvio vastaisista rahavirroista, jotka yhteisö odottaa saavansa omaisuuserästä;

- odotukset näiden vastaisten rahavirtojen määrän tai ajoittumisen mahdollisista muutoksista;
- rahan aika-arvo, jota edustaa tarkasteluhetken riskitön markkinakorko;
- hinta omaisuuserään luonnostaan liittyvän epävarmuuden kantamisesta; sekä
- muut tekijät, esimerkiksi vaikea rahaksi muunnettavuus, jotka markkinaosapuolet ottaisivat huomioon hinnoitellessaan vastaisia rahavirtoja, jotka yhteisö odottaa saavansa omaisuuserästä. (IPSAS 26.43.)

Eniten huomiota käyttöarvoa määritettäessä on kiinnitettävä vastaisiin rahavirtoihin.

Käyttöarvoa määritettäessä yhteisön on määritettävä ennakoitua rahavirrat niin, että ne perustuvat järkeviin ja perusteltavissa oleviin oletuksiin, jotka edustavat johdon parasta arviota erilaisista taloudellisista olosuhteista, jotka vallitsevat omaisuuserän jäljellä olevana taloudellisena vaikutusaikana. Ulkopuolelta saatavalle näytölle on saatava suurempi painoarvo kuin pelkkiin johdon arviointeihin nähden.

Yhteisön on määritettävä ennakoitua rahavirrat niin, että ne perustuvat viimeisimpiin johdon hyväksymiin budjetteihin ja/tai ennusteisiin mutta eivät sisällä arvioituja tulevia tai lähteviä vastaisia rahavirtoja, joiden odotetaan aiheutuvan tulevaisuudessa toteutuvista uudelleenjärjestelyistä tai omaisuuserän suorituskyvyn parantamisesta tai lisäämisestä. Näihin budjetteihin ja/tai ennusteisiin perustuvien ennakointien on katettava viiden vuoden ajanjakso, paitsi milloin pidempi ajanjakso on perusteltavissa.

Ajalta, jota viimeisimmät budjetit ja/tai ennusteet eivät kata, on rahavirtaennusteet arvioitava ekstrapoloiden budjetteihin ja/tai ennusteisiin perustuvat rahavirrat käyttäen tulevien vuosien osalta tasaista tai pienenevää kasvuvauhtia, paitsi milloin kasvava vauhti on perusteltavissa. Tämä kasvuvauhti ei saa ylittää yhteisön tuotteiden, toimialojen tai toimintamaan tai -maiden pitkän aikavälin keskimääräistä kasvuvauhtia eikä niiden markkinoiden keskimääräistä kasvuvauhtia, joilla omaisuuserää käytetään, paitsi milloin korkeampi vauhti on perusteltavissa. (IPSAS 26.46.)

Vastaisia rahavirtoja koskevien arvioiden on sisällettävä omaisuuserän jatkuvasta käytöstä saatavat ennakoitua rahavirrat. Lisäksi niiden on sisällettävä ennakoitua lähtevät rahavirrat, jotka väijäämättä syntyvät omaisuuserän jatkuvasta käytöstä saatavan rahavirran kerryttämiseksi ja jotka johtuvat välittömästi omaisuuserästä tai ovat kohdistettavissa sille järkevällä ja johdonmukaisella perusteella. Lisäksi on otettava huomioon mahdolliset nettorahavirrat, jotka saadaan omaisuuserän luovutuksesta sen taloudellisen vaikutusajan päättyessä. (IPSAS 26.52.)

Omaisuserän tulevaisuudessa kerryttämät rahavirrat on arvioitava omaisuserän nykyisen kunnon perusteella. Vastaisia rahavirtoja koskevat arviot eivät saa sisältää seuraavia tulevia ja/tai lähteviä rahavirtoja:

- rahavirrat, jotka syntyvät uudelleenjärjestelystä, johon yhteisö ei ole vielä sitoutunut; ja
 - rahavirrat, jotka syntyvät omaisuserän suorituskyvyn parantamisesta tai lisäämisestä.
- (IPSAS 26.57.)

Vastaisia rahavirtoja koskevat arviot eivät saa myöskään sisältää rahoituksesta johtuvia tulevia tai lähteviä rahavirtoja eikä tuloveroista johtuvia saatavia tai suoritettavia maksuja. (IPSAS 26.63.)

5.4.3 IPSAS 29:n mukainen arvonalentumistestaus

Mikäli pysyvien vastaavien sijoituksia on arvostettu IPSAS 29:n mukaisesti, joutuu yhteisö arvioimaan tilinpäätöspäivänä, onko arvonalentumisesta kyseisten sijoitusten osalta objektiivista näyttöä. Mikäli näin on, sovelletaan IPSAS 29.72–74:ää (jaksotettuun hankintamenoön taseeseen merkityt rahoitusvarat), IPSAS 29.75:tä (hankintamenoön taseeseen merkityt rahoitusvarat) ja IPSAS 29.76 (myytävänä olevat rahoitusvarat).

Jos pysyviin vastaaviin kuuluvia osakkeita ja osuuksia on arvostettu erillistilinpäätöksessä rahoitusinstrumentteina, eivät ne tällöin kuulu IPSAS 29:n soveltamisalaan arvonalentumisten osalta. Poikkeuksena tähän ovat myytävänä olevat osakkeet ja osuudet. Niiden arvonalentumisiin sovelletaan mitä IPSAS 29.75:ssä säädetään. Osakkeisiin ja osuuksiin soveltuu IPSAS 21 tai IPSAS 26 sen mukaan, ovatko ne varoja tuottavia vai tuottamattomia. Joukkovelkakirjasaamisten, lainasaamisten ja muiden saamisten osalta arvonalentumistestaus tehdään IPSAS 29:72:n perusteella, koska ne arvostetaan jaksotettuun hankintamenoön efektiivisen koron menetelmällä.

Jos joukkovelkakirjasaamisen, lainasaamisen tai muun saamisen osalta on objektiivista näyttöä siitä, että niiden osalta on syntynyt arvonalentumistappiota, tappion suuruus määritetään omaisuserän kirjanpitoarvon ja kyseisen rahoitusvaroihin kuuluvan erän alkuperäisellä efektiivisellä korolla (= alkuperäisen kirjaamisen yhteydessä lasketulla efektiivisellä korolla) diskontattujen arvioitujen vastaisten rahavirtojen nykyarvon erotuksena. Vielä toteutumattomia luottotappioita ei oteta huomioon määritettäessä arvonalentumista. Omaisuserän kirjanpitoarvoa on alennettava joko suoraan tai käyttämällä vähennystiliä. Tappion määrä on kirjattava tulosvaikutteisesti.

Mikäli arvonalentumistappion määrä pienenee jollakin myöhemmällä kaudella ja vähennyksen voidaan objektiivisesti katsoa liittyvän arvonalentumisen kirjaamisen jälkeiseen tapahtumaan (kuten

velallisen luottoluokituksen parantumiseen), aikaisemmin kirjattu arvonalentumistappio on peruutettava joko suoraan tai oikaisemalla vähennystiliä. Peruuttaminen ei saa johtaa rahoitusvaroihin kuuluvan erän kirjaamiseen arvoon, joka on suurempi kuin jaksotettu hankintameno olisi ollut arvonalentumisen perustamisajankohtana, jos arvonalentumista ei olisi kirjattu. Peruutuksen määrä on kirjattava tulosvaikutteisesti. (IPSAS 29.72-74.)

Myytävinä olevien rahoitusvarojen arvonalentuminen arvioidaan myös objektiivisen näytön perusteella. Jos arvonalentumisesta on viitteitä, kertynyt arvioitu menetys vähennetään nettovarallisuuden / oman pääoman laskelmasta taseessa. (IPSAS 29.76.)

5.4.4 IPSAS 36 - pääomaosuusmenetelmä & arvonalentuminen

Tässä luvussa sijoituskohteella viitataan tytäryrityksiin, osakkuusyhtiöihin ja yhteisyrityksiin, koska IPSAS 36-standardissa puhutaan ainoastaan osakkuus- ja yhteisyrityksistä. IPSAS 34.12 sallii kuitenkin pääomaosuusmenetelmän käytön erillistilinpäätöksessä myös tytäryritysten osalta.

Sovellettaessa pääomaosuusmenetelmää ja kirjattuaan sijoituskohteen tappiot IPSAS 36.41:n mukaisesti, kunta soveltaa IPSAS 29:n vaatimuksia määrittääkseen, onko sijoituskohteeseen tehdystä nettosijoituksesta tarpeellista kirjata lisää arvonalentumistappiota.

Kunta soveltaa IPSAS 29:n mukaisia vaatimuksia myös määrittäessään, kirjataanko lisää arvonalentumistappioita sellaisista sijoituskohteeseen tehdyistä sijoituksista, jotka eivät ole osa nettosijoitusta, ja minkä suuruinen tämä arvonalentumistappio on. Mikäli viitteitä IPSAS 29:n mukaisesta arvonalentumisesta on, sovelletaan tase-erän luonteen mukaisesti joko standardia IPSAS 21 tai IPSAS 26 (ks. näiden osalta luvut 5.4.1 ja 5.4.2).

Jos sijoituskohde on luonteeltaan varoja tuottamaton ja tehdystä sijoituksesta kerrytettävissä oleva rahamäärä on pienempi kuin sijoituskohteen kirjanpitoarvo, tulee sijoituskohteesta kirjata arvonalennus. Kerrytettävissä oleva rahamäärä on joko sijoituskohteen käypä arvo vähennettynä myynnistä aiheutuvilla kuluilla tai sen tulevaisuuden käytöstä syntyvä käyttöarvo, riippuen kumpi niistä on korkeampi.

Mikäli sijoituskohde on luokiteltu IPSAS 26:n mukaisesti varoja tuottavaksi, kunta arvioi:

- (a) osuutensa niiden arvioitujen vastaisten rahavirtojen nykyarvosta, jotka sijoituskohteen odotetaan kerryttävän, sisältäen rahavirrat sijoituskohteen liiketoiminnasta sekä tulot sen lopullisesta luovuttamisesta; tai
- (b) niiden arvioitujen vastaisten rahavirtojen nykyarvon, joiden odotetaan syntyvän sijoituskohteesta saatavista osingoista ja sen lopullisesta luovuttamisesta.

Asianmukaisia oletuksia käytettäessä molemmat menetelmät tuottavat saman tuloksen. (IPSAS 36.43-46.)

IPSAS 21 edellyttää, että jos sijoituksesta kerrytettävissä oleva rahamäärä on vähemmän kuin sen kirjanpitoarvo, tulee kirjanpitoarvoa vähentää kerrytettävissä olevan rahamäärän suuruiseksi. Sijoituskohteesta kerrytettävissä oleva rahamäärä on sen käypä arvo vähennettynä myynnistä aiheutuvilla kuluilla tai sen tulevaisuuden käytöstä syntyvä käyttöarvo. IPSAS 21:n mukainen käyttöarvo määritellään luvussa 5.4.1.

Tytäryritykseen, osakkuusyritykseen tai yhteisyritykseen tehdystä sijoituksesta kerrytettävissä oleva rahamäärä arvioidaan kunkin yrityksen osalta erikseen, paitsi silloin kun sen jatkuvasta hyödyntämisestä ei kerry rahavirtoja, jotka ovat pitkälti riippumattomia yhteisön muiden varojen kerryttämistä rahavirroista. (IPSAS 36.48.)

6 TUTKIMUSTULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Pro gradu-tutkielmassa tutkittiin IPSAS-tilipäätösstandardien eroavaisuutta suhteessa suomalaiseen kirjanpitolainsäädäntöön ja -ohjeistukseen. Tutkimuksen kohteena olivat kunnan pysyvien vastaavien sijoitukset: osakkeet ja osuudet tytäryhtiöistä, osakkuusyrytyksistä ja yhteisyrytyksistä, joukkovelkakirjasaamiset, lainasaamiset ja muut saamiset. Pysyvien vastaavien sijoitukset ovat useimmissa kunnissa toiseksi suurin tase-erä. Kahden järjestelmän keskinäisen vertailun lisäksi tutkielmassa on pyritty esittämään näkemyksiä siitä, kuinka IPSAS-standardien soveltaminen vaikuttaisi kunnan taseen tulkintaan.

Pysyvien vastaavien *Sijoitukset* ovat kunnan toiminnan edistämiseksi hankittuja arvopapereita sekä muita kunnan toimialaan liittyviä pitkäaikaisia sijoituksia. IPSAS-maailmassa pysyvien vastaavien sijoitukset luokitellaan taseessa oleviksi pitkäaikaisiksi varoiksi IPSAS 1.88:n mukaan esimerkiksi seuraavanlaisiin luokkiin:

- hankintamenoonsa arvostetut osakkeet ja osuudet
- rahoitusvarat
- sijoitukset, joiden kirjanpitoarvo on määritetty pääomaosuusmenetelmää käyttäen.

6.1 Kirjanpitolainsäädännön ja IPSAS-standardiston eroavaisuudet

Vertailtaessa suomalaista kirjanpitolainsäädäntöä ja IPSAS-standardeja toisiinsa taseen pysyvien vastaavien sijoitusten näkökulmasta voidaan todeta suomalaisen liikekirjanpidon olevan näistä kahdesta yksinkertaisempi vaihtoehto. Tämä johtuu siitä, että IAS/IFRS-standardeihin pohjautuvat IPSAS-standardit on laadittu kirjanpitolakiin verrattuna selkeästi yksityiskohtaisemmin. Anglosaksiset IPSAS-standardit ovat hyvin teoreettisluonteisia ja komplekseja kokonaisuuksia, joiden soveltaminen vaatii henkilöstöltä paljon teknistä osaamista (Ernst & Young 2012, 39–42).

Nykyisellään pysyvien vastaavien osakkeet ja osuudet on arvostettu erillistilinpäätöksessä pääasiassa hankintamenoonsa ja saamiset nimellisarvoonsa, kuitenkin enintään todennäköiseen arvoonsa. Lisäksi pysyvien vastaavien sijoituksista tehdään arvonalennuksia ja -korotuksia kirjanpitolaisissa säädetyin edellytyksin. Kulumattomasta omaisuudesta ei tehdä suunnitelman mukaisia poistoja.

IPSAS-standardit mahdollistavat osakkeiden ja osuuksien arvostamisen hankintamenoonsa, pääomaosuusmenetelmällä tai rahoitusinstrumentteina käypään arvoonsa IPSAS 29:n mukaisesti. Tämä on yksi merkittävimmistä eroista kahden järjestelmän välillä. IPSAS 34.12:n mukaan kunta voi siis päättää, minkä näistä kolmesta vaihtoehdosta se valitsee. Se soveltuu niin tytäryrityksiin,

osakkuusyrittisiin kuin yhteisyrittisiinkin. Rajoitteena arvostusmenetelmän valitsemiselle on johdonmukaisuuden periaate, sillä samanluonteisiin sijoituksiin tulee soveltaa samaa arvostamismenetelmää tilikaudesta toiseen. IPSASB:n mukaan (IPSAS 34 Basics for Conclusions) hankintamenoön arvostaminen on usein melko suoraviivainen ja yksinkertainen tapa toimia, mutta se voi antaa päätöksentekijöille ja sidosryhmille vanhentunutta ja irrelevanttia tilinpäätösinformaatiota päätöksien tueksi. Tästä johtuen IPSAS-tilinpäätöksen laatijoille on haluttu jättää liikkumisvaraa arvostamismenetelmän valitsemisen suhteen.

Joukkovelkakirjasaamiset, lainasaamiset ja muut saamiset arvostetaan IPSAS 29:n mukaisesti rahoitusinstrumentteina. Ne arvostetaan ensin käypään arvoonsa, jonka jälkeen myöhemmässä arvostamisessa ne kirjataan jaksotettuun hankintamenoön efektiivisen koron menetelmällä.

IPSAS-standardit ja kirjanpitolaki sisältävät molemmat säännökset omaisuuserien arvonalentumisista. Sekä kirjanpitolaissa että IPSAS-standardeissa kunta on velvollinen arvioimaan sijoitustensa todennäköisesti tulevaisuudessa kerryttämän tulon määrän ja jos tämä määrä on kirjanpitoarvoa pienempi, on erotus kirjattava arvonalennuksena kuluksi. KPL 5:13 §:n säännös arvonalentumisesta vastaa pitkälti IPSAS 21:n ja 26:n arvonalentumissäännöksiä. IPSAS kuitenkin erittelee yksityiskohtaisemmin ne tavat, joiden mukaan omaisuuserä tulisi arvostaa, jos arvonalentumisesta on viitteitä.

6.2 Arvostamismenetelmän valitsemisen problematiikka

Pääomaosuusmenetelmää ei kirjanpitolaissa mukaan ole voitu soveltaa erillistilinpäätöksessä, vaikka sen käyttö on konsernitilinpäätöksissä hyvin vakiintunut käytäntö tiettyjen sijoitusten osalta (katso KPL 6:12 § ja KPL 6:13 § osakkuusyrittysten yhdistelemisestä konsernitilinpäätökseen). Myöskään IFRS-maailmassa pääomaosuusmenetelmän käyttö erillistilinpäätöksessä ei ole ollut sallittua.

IPSASB:n mukaan pääomaosuusmenetelmä haluttiin vaihtoehtoiseksi arvostamismenetelmäksi siitä syystä, koska sijoitusten arvostamismenetelmävaihtoehdot ovat olleet sen mielestä liian rajalliset. Käyttö sallittiin erityisesti siitä syystä, koska hankintamenoön ja IPSAS 29:n mukaiseen käypään arvoon perustuva arvostaminen taseessa katsottiin kuvaavan tytäryrittysten, osakkuusyrittysten ja yhteisyrittysten suoriutumista lähinnä sijoituskohteiden olemuksessa. Julkisella sektorilla pysyvien vastaavien sijoitukset ovat kuitenkin luonteeltaan instrumentteja palvelutuotannon tarpeisiin sen sijaan, että niitä säilytettäisiin yksityisen sektorin tavoin tuoton tavoittelutarkoituksessa.

IPSASB:n mukaan monissa tapauksissa, joissa sijoituksia hallinnoivat julkisen sektorin toimijat, voidaan pääomaosuusmenetelmällä tuottaa sijoitusten arvosta luotettavampaa ja hyödyllisempää

tilinpäätösinformaatiota mahdollisesti alhaisemmilla kustannuksilla kuin tilanteissa, joissa sijoitukset arvostettaisiin IPSAS 29:n mukaisesti käypään arvoon. Julkisen sektorin sijoitukset sisältävät paljon sellaisia omaisuuseriä, joilla ei ole toimivia markkinoita ja joiden osalta käypiä arvoja ei voida edes käytännönläheisesti määrittää. Vaikka IPSAS 29 antaakin tilinpäätöksen laatijoille suuntaviivoja käypien arvojen määrittämisestä tällaisten sijoitusten osalta, voi arvostaminen käypään arvoon johtaa tilanteeseen, jossa tilinpäätös ei anna oikeaa ja riittävää kuvaa vallitsevista olosuhteista kyseessä olevien sijoitusten osalta. Pääomaosuusmenetelmä voi siis sopia paremmin julkisen sektorin tilinpäätösinformaation käyttäjien tiedontarpeisiin, sillä sitä käyttämällä tilinpäätös kuvaa paremmin pääoman muutoksia ja sijoitusten suorituskykyä kustannustehokkaalla ja ymmärrettävällä tavalla. Hankintameno arvostettaessa tätä etua ei ole, mutta sen käyttö on IPSAS 29:ään nähden yksinkertaisempaa. (IPSAS 34 BC 6-8.)

Pääomaosuusmenetelmä voi havainnollistaa hyvällä tavalla kunnan omistukseen kuuluvien sijoitusten suorituskykyä. Jatkuva tappion tekeminen vähentää sijoitusten kirjanpitoarvoa ja voi näin kiinnittää päättäjien huomion niiden toiminnan sisältöön. IPSASB:n käsitys pääomaosuusmenetelmän soveltamisesta tekijänä, joka kuvaa julkisia palveluita tuottavan yksikön suorituskykyä, voidaan kuitenkin myös kyseenalaistaa. Monet tällaiset yksiköt toimivat yksityiseen sektoriin nähden täysin erilaisella rahoitusmallilla ja ne voivat olla voittoa tavoittelemattomia toimijoita. Niiden suorituskykyä voi siten kuvata paremmin erinäiset laadulliset tekijät numeerisen tilinpäätösinformaation sijaan.

Liikekirjanpidossa RVA 3 §:n yleissäännös estää pysyvien vastaavien sijoitusten arvostamisen käypään arvoonsa KPL 5:2a §:n mukaisesti. IPSAS-maailmassa tätä menetelmää taas pystytään halutessaan soveltamaan kaikkiin pysyvien vastaavien sijoituksiin, ja saamisten osalta tällainen menettely on pakollista. IPSAS 29:n mukaan arvostetut osakkeet ja osuudet arvostetaan ensin käypään arvoon (initial measurement), jonka jälkeen arvoa tarkistetaan tilikausittain (subsequent measurement). Yhteisön on myös arvioitava IPSAS 29:n säännösten mukaisesti viitteitä mahdollisista arvonalentumisista. Saamiset kirjataan ensiksi käypään arvoonsa, jonka jälkeen ne arvostetaan myöhemmin jaksotettuun hankintamenoon efektiivisen koron menetelmällä. Menetelmänä se on nimellisarvoon kirjaamiseen verrattuna teknisesti vaativampi toimenpide.

6.3 IPSAS-standardien vaikutukset kunnan taseen tulkintaan

Jos IPSAS-standardeja noudattava kunta arvostaisi osakkeet ja osuudet tytäryhtiöistä, osakkuusyrytyksistä ja yhteisyrytyksistä hankintamenoonsa, ei niiden osalta tasearvoihin ole

tarpeellista tehdä välittömiä muutoksia. Pääomaosuusmenetelmän ja IPSAS 29:n soveltaminen tuo kunnan taseeseen enemmän tulkintaa.

Nykyiseltään kunnan osakkuusyrietykset on yhdistelty konsernitilinpäätökseen pääomaosuusmenetelmällä. IPSAS-maailmassa menetelmää voitaisiin soveltaa konsernitason sijaan kunnan erillistilinpäätöksessä. Pääomaosuusmenetelmän soveltaminen lisää kuitenkin erillistilinpäätöksen tulkinnanvaraisuutta. Menetelmää sovellettaessa taseen loppusumma heilahtelee vuosittain aiempaa enemmän, sillä tällä menetelmällä arvostettujen osakkeiden ja osuuksien kirjanpitoarvoihin vaikuttaisivat niiden voitot (tappiot), varojenjako sekä omistettujen yhteisöjen sisällä tapahtuvat hyödykkeen uudelleenarvostukset ja muuntoerot. Jos pääomaosuusmenetelmää aiotaan siis soveltaa, tulevat vuotuiset heilahtelut kunnan tasearvoissa olemaan suuremmat. Heilahtelun voi olettaa olevan sitä voimakkaampaa, mitä enemmän omistuksia kunnilla on.

Tasearvojen muutokset viedään myös kunnan nettovarallisuuden / oman pääoman laskelmaan, jonka laatiminen on IPSAS 1:n mukaan pakollista. Laskelman huomioon ottaminen tasetta analysoitaessa tasetta tulisi IPSAS-maailmassa olemaan ensiarvoisen tärkeää.

IPSAS 29:n mukainen käyvän arvon mukainen arvostaminen on arvostusmenetelmistä ongelmallisinta, etenkin kun sitä sovelletaan osakkeisiin ja osuuksiin. Käypään arvoon arvostaminen muuttaa omistettujen yhteisöjen tasearvot ennakkointiin ja ennustamiseen perustuviksi. Arvonmääritykseen liittyy pitkällä tähtäimellä useita epävarmuustekijöitä, jotka ovat yhteisöistä itsestään riippuvaisia ja niistä riippumattomia. Arvonmääritykseen soveltuu IPSAS:n mukaan mikä tahansa yleisesti hyväksytty taloustieteellinen metodiikka, jolla markkinaehtoinen hinta kyetään ”luotettavasti” määrittämään (IPSAS 29.51). Tarkimmatkaan ylimmän johdon arviot ja ennusteet eivät kuitenkaan ole aina luotettavia, ja lopputulemana sijoitus voidaan hinnoitella hyvinkin virheellisesti.

Sijoitukset niihin yhteisöihin, joille ei kyetä määrittämään toimivilla markkinoilla markkinahintaa, on arvostettava hankintamenoonsa (IPSAS 29.46). Ei voida kuitenkaan tehdä tarkkaa rajanvetoa siitä, milloin yhteisölle ei voida määrittää markkinaehtoista hintaa. Asia jää oletettavasti viime kädessä tilintarkastajan näkemyksestä kiinni, koska tilintarkastaja toimii tilinpäätöksen varmentajan roolissa.

IPSAS 29:n mukaan pysyvien vastaavien saamiset arvostetaan jaksotettuun hankintamenoön efektiivisen koron menetelmällä, kun taas kirjanpitolain mukaan ne arvostetaan pääsääntöisesti nimellisarvoonsa. Keskeistä efektiivisen koron menetelmässä on se, että se ottaa huomioon rahan aika-arvon. Menetelmällä on vaikutus erityisesti pitkäaikaisiin korottomiin antolainoihin, jotka sisällytetään pysyvien vastaavien sijoituksiin. Jos saamisesta saadaan suoritus vasta pitkän ajan kuluttua, on saatavan reaaliarvo sen erääntyessä tosiasiallisesti alentunut. Tähän vaikuttaa muun

muassa inflaatio. Teoriassa menetelmän soveltaminen olisi siis perusteltua, koska sen tavoitteena on antaa nimellisarvoa realistisempi kuva saamisen arvosta taseessa.

Käytännössä jaksotetun hankintamenon menetelmä efektiivistä korkoa käyttäen on kuitenkin työläämpi soveltaa verrattuna tilanteeseen, jossa saamiset arvostettaisiin nimellisarvoon tai hankintamenoon. Tämä on menetelmän suurin heikkous. Menetelmien hyötyjä ja haittoja tulisi punnita olennaisuuden periaatteen kannalta. Jos IPSAS:n mukainen menetelmä poikkeaa saamisten nimellisarvoista kokonaisuutena häviävän vähän, mitä merkitystä sillä on kunnan taloudellisen aseman tulkintaan? Menetelmän soveltaminen muodostunee ongelmalliseksi erityisesti pienikokoisille julkisyhteisöille, jossa laskentahenkilöstöä on vähän.

6.4 IPSAS-standardien tuoma monitulkintaisuus

Monitulkintaisuudella tarkoitetaan asiaa, jota ei voida määritellä universaalisesti ja eksaktisti. Ympärillämme oleva maailma on monimuotoista, hankalasti ymmärrettävää ja epäselvää. Tämä sääntö pätee myös kuntien toimintaympäristöön. Näemme maailman ja ympärillämme tapahtuvia ilmiöitä omasta näkökulmastamme ja parhaiden käsitystemme mukaan. Käsityksiä ja määritelmiä on yhtä paljon kuin on niiden tekijöitäkin, ja ne ovat kaikki omalla tavallaan oikeita, vääriä ja rajallisia.

Monitulkintaisuuteen törmätään mittausteoriassa, kun valittu mittari kertoo vain yhden puolen mitattavasta kohteesta, eikä kykene muodostamaan siitä sellaista kuvaa, kuin se todellisuudessa ilmenee. Perinteisesti mittausteoriassa pyritään ratkaisemaan monitulkintaisia ongelmia tarkastelemalla mittausjärjestelmän relevanssia, validiteettia ja reliabiliteettia. Mittausjärjestelmiä kehittämällä monitulkintaisuutta on mahdollista vähentää. (Sinervo 2009, 193–213 teoksessa Rajala et al. 2009.)

IPSAS-maailmassa käypien arvojen soveltamista voidaan käyttää tilinpäätössuunnittelun keinona, sillä aiemmin (oma)hankintameno arvostetut yhteisöt voidaan kirjata taseeseen käypään arvoon. Käypä arvo voi olla usein korkeampi kuin taseessa oleva hankintameno. Kuntalain 110 §:ssä säädetään, että kunnan taloussuunnitelman tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Lisäksi tulee päättää niistä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

Kuntaliiton talousarviosuosituksen (2011, 53–54) mukaan kunnan peruspääoman alentaminen on yksi keino kattaa kertynyttä alijäämää. Peruspääomaa ei tulisi kuitenkaan talousarviosuosituksen mukaan alentaa, mikäli peruspääoman ja arvonkorotusrahaston yhteismäärä on alle 2/3 kunnan

pysyvien vastaavien määrästä. Jos sijoitukset arvostetaan käypään arvoon ylioptimisella tavalla, voidaan kunnan tasetta kasvattaa edellä mainittua tarkoitusta varten vaikka luonnollisesti tällaiset arvonkorotukset eivät tuo kunnalle mitään reaalista lisäarvoa. Tehdyillä arvonkorotuksilla saattaa myös olla vaikutus kunnan omavaraisuusasteeseen.

Alla olevassa kärjistetyssä esimerkissä (kuvio 3) kunnan peruspääoman (PPO) ja arvonkorotusrahaston (AKR) yhteismäärää suhteessa pysyviin vastaaviin (PYSV) voidaan muuttaa tekemällä IPSAS 29:n mukainen käypään arvoon arvostaminen. Esimerkissä aiemmin hankintamenoonsa arvostettujen sijoitusten arvoa korotetaan käypään arvoon 500 000 eurolla. Kyseisellä ratkaisulla päädyttäisiin kuntaliiton suosituksiin, jolloin alijäämää voitaisiin kattaa alentamalla kunnan peruspääomaa.

PPO	350 000	PPO	350 000
AKR	200 000	ARK	700 000
PYSV	1 000 000	PYSV	1 500 000
(PPO+AKR)/PYSV	55,0 %	(PPO+ARK)/PYSV	70,0 %

Kuvio 3. Arvonkorotuksen vaikutus peruspääoman ja arvonkorotusrahaston suhteesta pysyvien vastaavien määrään

Toisena esimerkkinä mainittakoon Tampereen kaupunki, jonka taseen loppusumma vuoden 2014 tilinpäätöksessä oli noin 1,9 miljardia euroa. Pysyvien vastaavien sijoitusten määrä kaupungilla oli 349 miljoonaa euroa, joka on n. 18 % taseen loppusummasta, joista osakkeita ja osuuksia 15 %. Mikäli osakkeisiin ja osuuksiin tehtäisiin arvonkorotukset, joiden lopputuloksena osakkeiden ja osuuksien arvo nousisi 600 miljoonaan euroon, muodostaisivat pysyvien vastaavien osakkeet ja osuudet miltei 28 % taseen loppusummasta. Tällä on vaikutusta kaupungin pääomarakenteeseen, sillä se muuttaa sen omavaraisuusastetta ja nettovelkaantumistasetta. Arvostaminen käypään arvoon voi siis olla myös mahdollisuus muuttaa tilinpäätöksen lukuja haluttuun suuntaan. ”Käypä arvo” kyetään asettamaan tahallisesti liian korkeaksi, koska se voi perustua pysyvien vastaavien sijoituksen tulevaisuuden tulonodotuksiin. Koska yksi kriisikuntamittareista on omavaraisuusaste, tulisi arvonkorotukset jättää IPSAS-tilinpäätöstä arvioitaessa arvonkorotukset oikaista omavaraisuusastetta laskettaessa.

IPSAS-standardit, kuten IAS/IFRS-standarditkin, ovat erittäin tasekeskeisiä ja perustuvat käypien arvojen esittämiseen. Tasekeskeinen esittämistapa, jossa varat ja velat on arvostettu käypiin arvoihinsa, hyödyttää esimerkiksi yritysmaailman velkojia, sillä he kykenevät tällöin arvioimaan yhteisön realisoitavissa olevan omaisuuden. Tasekeskeinen esittämistapa ei välttämättä kuitenkaan hyödytä kuntia ja niiden tilinpäätösinformaatiota hyödyntäviä sidosryhmiä, sillä kunnan toimintaperiaate eroaa yrityksistä. IPSAS-standardit eivät ota millään lailla huomioon kunnan asemaa

palveluntarjoajana. Standardit eivät mittaa myöskään minkäänlaisia laadullisia tekijöitä, kuten kuntalaisten tyytyväisyyttä kunnallisiin palveluihin.

6.5 IPSAS-standardit EPSAS-hankkeen näkökulmasta

Monet EU-maat käyttävät edelleen kassaperusteisia laskentajärjestelmiä. Nykyisten kassaperusteisten järjestelmien ei katsota kuitenkaan antavan oikeaa ja riittävää kuvaa julkisyhteisöjen varoista, veloista ja tuotoista. IPSAS valittiin pohjaksi EPSAS-hankkeelle, sillä vahvojen ja yksityiskohtaisten standardien uskotaan vähentävän houkutusta manipuloida tilinpäätöstietoja (Euroopan komissio 2013, 7). Komissio näkee suoriteperusteisen tiedon olevan läpinäkyvämpää, vertailukelpoisempaa ja kustannustehokkaampaa. Hanke tehostaisi näin jäsenmaiden valvontaa, joka mahdollistaa taloudellisten kriisien aiempaa paremman havaitsemisen ja ennaltaehkäisyn. Valvonta tukee myös EU:n vakaus- ja kasvusopimuksesta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita (Euroopan komissio 2013, 98–102).

EPSAS-standardien tarkoituksena on harmonisoida EU-jäsenvaltioiden tilinpäätökset niin, että ne ovat jatkossa suoriteperusteisia ja keskenään vertailukelpoisia. Lisäksi IPSAS velvoittaa julkisyhteisöt laatimaan konsernitilinpäätöksen. EU:n komissiolla on intressi saattaa maiden laskentajärjestelmät samalle viivalle, jotta julkisten varojen käyttöä voidaan valvoa helpommin ja kansantaloudessa tapahtuvia häiriöitä voitaisiin ennakoida paremmin. Samalla poliittinen tilivelvollisuus paranee. (Benito, Brusca & Montesinos 2012, 293–297, 313–315.)

Tilinpäätösten keskinäinen vertailukelpoisuus EU-maiden välillä sekä niiden sisällä on EPSAS-hankkeen keskeisimpiä tavoitteita. Pysyvien vastaavien sijoitusten näkökulmasta IPSAS-standardit eivät lisää kuntien keskinäistä vertailukelpoisuutta, sillä osakkeet ja osuudet kyetään jatkossa arvostamaan kolmella erilaisella arvostamismenetelmällä. Tämä saastuttaa mielestäni kuntien taseita vertailukelpoisuuden ja taloudellisten tunnuslukumittareiden näkökulmasta. Vertailukelpoisuutta vaarantaa myös IPSAS-standardien kompleksisuus, sillä se lisää laskentahenkilöstön osaamisvaatimuksia ja kasvattaa täten riskiä siitä, että tilinpäätöksiin sisältyy olennaisia virheitä.

Suoriteperusteiset IPSAS-standardit voivat tuoda lisäarvoa niiden EU-maiden laskentajärjestelmiin, jotka ovat kassaperusteisia ja heikosti hallinnoituja. IPSAS-standardeja on otettu tästä syystä käyttöön monissa kehittyvissä valtioissa. Suomessa IPSAS-standardien implementoinnilla tavoiteltavat hyödyt suhteessa kustannuksiin saattavat jäädä näihin maihin verrattuina pienehköiksi, koska laskentajärjestelmämme ovat jo entuudestaan kansainvälisellä tasolla kehittyneitä, suoriteperusteisia ja ne sisältävät konsernitilinpäätöksen.

IPSAS-standardeihin sisältyy kuitenkin tiettyjä hyvänlaatuisia ominaisuuksia, jotka voivat olla omiaan lisäämään tilinpäätöksessä esitettävän informaation luotettavuutta, läpinäkyvyyttä ja käytettävyyttä poliittisessa ja taloudellisessa päätöksenteossa. Näiden elementtien tunnistaminen julkissektorin tilinpäätösraportoinnin kehittämisen kannalta olisi hyvä aihe jatkotutkimukselle. Miksi lähteä rakentamaan liikekirjanpidon tilalle kokonaan uutta järjestelmää sen sijaan, että puututtaisiin nykyjärjestelmän epäkohtiin ja kehitettäisiin sitä? Vaikka tällaiseen olisikin tahto, tulee päätös EPSAS-hankkeen toteuttamisesta olemaan loppupeleissä poliittinen. Mikäli hanke päätetään implementoida jäsenvaltioihin, tulisivat EPSAS:t todennäköisesti suoraan sovellettaviksi jäsenvaltioihin sellaisenaan.

LÄHTEET

Bellanca, S. 2014. Budgetary Transparency in the European Union. The Role of IPSAS. *International Advances in Economic Research*. Nov2014, Vol. 20 Issue 4, 455–456.

Bellanca, S., Vandernoot, J. 2014. International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) Implementation in the European Union (EU) Member States. *Journal of Modern Accounting and Auditing*, Vol. 10, No. 3, 257–269.

Benito, B; Brusca, I; Montesinos, V 2016. The harmonization of government financial information systems: the role of the IPSASs. *International Review of Administrative Sciences*. Vol 73(2):293–317.

Christiansens, J.; Rommel, J 2008. Accrual accounting reforms: Only for business-like (parts of) government. *Financial Accountability and Management*, 24(1).

Eläketurvakeskus 2013. Työeläkejärjestelmän kannalta keskeiset EU:n politiikka- ja lainsäädäntöhankkeet ja niiden valmistelu. Eläketurvakeskuksen katsauksia 02/2013. http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_6_2712_459_440_3034_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/julkaisut/katsaukset_ja_selvitykset/katsaukset/tyoelakejarjestelman_kannalta_keskeiset_eun_politiikka_ja_lainsaadantohankkeet_ja_niiden_valmistelu_7.pdf. Viitattu 6.10.2015.

Eteläaho, Anu 2009. Kansainvälisen suurtapahtuman johtaminen. Tapaustutkimus yleisurheilun MM2005-kisaprojektin johtamisesta. *Acta Wasaensia NO 2013*. Universitas Wasaensis. http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-275-5.pdf. Viitattu 7.3.2016.

Euroopan komissio 2000. Aluetilinpidon menetelmät: julkisyhteisöjä koskevat taulukot. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. ISBN 92-828-8802-9. Luxembourg.

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

Euroopan komissio 2013a. Komission kertomus neuvostolle ja euroopan parlamentille. Tavoitteeksi yhdenmukaistettujen julkissektorin tilinpäätösstandardien käyttö jäsenvaltioissa. Kansainvälisten julkissektorin tilinpäätösstandardien asianmukaisuus jäsenvaltioiden kannalta. <http://eur->

lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0114&from=FI. Viitattu 25.1.2015.

Euroopan komissio 2014. Jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevat vaatimukset. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=URISERV:ec0021>. Viitattu 14.9.2015.

Ernst & Young 2012. Overview and comparison of public accounting and auditing practices in the 27 EU Member States. Prepared for Eurostat. Final Report. 19 December 2012.

Harjula, Heikki; Prättälä, Kari 2015. KUNTALAKI - Tausta ja tulkinnat. 9., uudistettu painos. Talentum Media Oy ja tekijät.

Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko; Sajavaara, Paula 2007. Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

IFAC 2014. The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunto 6/1997.

http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kirjanpito/kirjanpitolautakunta-kuntajaosto/kuntajaosto-lausunnot/kuntajaosto-lausunnot-1997/Documents/n_LAU9706B.pdf. Viitattu 15.3.2016.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2006. Yleisohje konsernitilinpäätöksen laatimisesta. Työ -ja elinkeinoministeriö Helsinki 7.11.2006.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2010. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta. Työ -ja elinkeinoministeriö. Helsinki 2010.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2011. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän suunnitelman mukaisista poistoista. Työ -ja elinkeinoministeriö. Helsinki 2011.

Kuntaliitto, 2011. Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma. Kuntaliiton verkkojulkaisu. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2540. Viitattu 16.3.2016.

Leppiniemi, Jarmo; Kaisanlahti, Timo 2016. KIRJANPITOLAKI - Kommentaari. 4. uudistettu painos. Talentum Media Oy ja tekijät.

Luoma, Mikko; Oulasvirta, Lasse; Näsi, Salme 2007. Kansainväliset IPSAS-tilinpäätösstandardit valtion laskentatoimen kehittämisen näkökulmasta. Tampere University Press.

Luoma, Mikko 2008. Varan määritelmä ja varoihin liittyvät laskentasäännöt IPSAS-standardeissa. Pro Gradu- tutkielma. Tampereen yliopisto. Taloustieteiden laitos. Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi.

Myllyntaus, Oiva 2002. Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia. Suomen kuntaliitto 2002.

Niskanen, Jyrki; Niskanen, Mervi 2013. Yritysrahoitus. Edita Publishing.

Nuopponen, Anita 2009. Käsiteanalyysia käsiteanalyysista - kohti systemaattista käsiteanalyysia. Käännösteoria, ammattikielet ja monikielisyys. VAKKI:n julkaisu, N:o 36. Vaasa 2009, 308–319. Vaasan yliopisto. Viestintätieteiden laitos.

Näsi, Antti 1980. Ajatuksia käsiteanalyysista ja sen käytöstä yrityksen taloustieteessä. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisu. Sarja A2: Tutkielmia ja raportteja 11. Tampere.

Näsi, Salme; Keurulainen, Juha 1999. Kunnan kirjanpituudistus. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 20. <http://www.kaks.fi/sites/default/files/Tutkimusjulkaisu%2020.pdf>. Viitattu 20.1.2016.

Oulasvirta, Lasse 2008. Eläke- ja sosiaalipoliittiset sitoumukset valtion tilinpäätöksessä; valtion nykyinen liikekirjanpito ja kansainväliset IPSAS-standardit. Pro Gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto. Taloustieteiden laitos. Yrityksen taloustiede, laskentatoimi.

Oulasvirta, Lasse 2014. Governmental Financial Accounting and European Harmonization: Case Study of Finland. *A Convivium* 01/2014; *Accounting, Economics and Law* (4(3)):237–264.

Puusa, Anu 2008. Käsiteanalyysi tutkimusmenetelmänä. *Premissi* 4/2008, 36–43

Pilcher, Robyn; Dean, Graeme 2009. Implementing IFRS in local government: value adding or additional pain? *Qualitative Research in Accounting & Management*, Vol. 6 Iss 3 pp. 180–196.

Rajala, Tuija; Sinervo, Lotta-Maria; Vakkuri, Jarmo 2009. Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin. Kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhlakirja. Taloustieteiden laitos. Tampereen yliopisto.

Sinervo, Lotta-Maria 2011. Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Uusivirta, Simo 2015. IPSAS-standardien merkitys Suomen kuntien aineellisten hyödykkeiden arvostamisessa. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto.

Vakkuri, Jarmo 2009. Talousinformaatio kuntien ja kuntakonsernien päätöksenteossa - Mitä tiedetään, mitä ei tiedetä ja miten tutkimus voisi olla hyödyksi? Teoksessa Rajala, Tuija, Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.) Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin - Kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhlakirja. Tampere: Kopio Niini, s. 165–192.

Valtion kirjanpitolautakunta 2006. Selvitys IPSAS-standardien soveltamisesta valtion kirjanpidossa. Dnro 545/58/2006. Selvitys 30.11.2006.

Valtiovarainministeriö 2014a. EPSAS & Talousarvioasetukseen pohdittuja muutoksia.

Taloushallintopäivä 18.11.2014. Niko Ijäs.

<http://www.valtiokonttori.fi/download/noname/%7B22ADBDC0E-0813-460E-A311-DE24F99DA05B%7D/90545>. Viitattu 22.9.2015

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014. VTV:n näkemyksiä EPSASIN hallintamallin suunnitteluun. 7.3.2014. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki.

Wynne, A (2012) An Efficient Technical Solution or an Ideologically Contested Approach - the balance sheet for business style accrual accounting in the public sector, International Journal of Governmental Financial Management, Volume XII, Number 1.

<http://www.icgfm.org/journal/2012/no1/chapter5.pdf>. Viitattu 12.3.2016.

Yritystutkimusneuvottelukunta ry. 2006. IFRS-tilinpäätöksen keskeiset periaatteet.

<http://yritystutkimusry.fi/wp-content/uploads/2014/02/julkaisuIFRS08062006.pdf>. Viitattu 21.3.2016.

LIITTEET

Liite 1: IPSAS-standardit

Standardi	Standardin nimi	Sisältö
IPSAS 1	Presentation of Financial Statements	Tilinpäätöksen sisältö
IPSAS 2	Cash Flow Statements	Rahavirtalaskelmat
IPSAS 3	Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors	Tilinpäätöksen laatimisperiaatteet, kirjanpidollisten arvioiden muutokset ja virheet
IPSAS 4	The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates	Valuuttakurssien muutosten vaikutukset
IPSAS 5	Borrowing Costs	Vieraan pääoman menot
IPSAS 6	Consolidated and Separate Financial Statements	IPSAS 6:n korvaa IPSAS 34-35
IPSAS 7	Investments in Associates	IPSAS 7:n korvaa IPSAS 36
IPSAS 8	Interests in Joint Ventures	IPSAS 8:n korvaa IPSAS 36
IPSAS 9	Revenue from Exchange Transactions	Vastikkeelliset tuotot
IPSAS 10	Financial Reporting in Hyperinflationary Economies	Taloudellinen raportointi hyperinflaatiomaissa
IPSAS 11	Construction Contracts	Pitkäaikaishankkeet
IPSAS 12	Inventories	Vaihto-omaisuus
IPSAS 13	Leases	Vuokrasopimukset
IPSAS 14	Events after the Reporting Date	Raportointikauden jälkeiset tapahtumat
IPSAS 15	Financial Instruments: Disclosure and Presentation	IPSAS 15:n korvaa IPSAS 28 ja 30
IPSAS 16	Investment Property	Sijoituskiinteistöt
IPSAS 17	Property, Plant and Equipment	Aineelliset hyödykkeet,
IPSAS 18	Segment Reporting	Toimintasegmentit
IPSAS 19	Provisions, Contingent Liabilities, Contingent Assets	Varaukset, ehdolliset velat ja ehdolliset varat
IPSAS 20	Related Party Disclosures	Lähipiiriä koskevat tiedot tilinpäätöksessä
IPSAS 21	Impairment of Noncash-generating Assets	Varoja tuottamattomien varojen arvonalentumiset
IPSAS 22	Disclosure of Financial Information about the General Government Sector	Julkisen yleishallinnon taloudelliset tiedot

Standardi	Standardin nimi	Sisältö
IPSAS 23	Revenue from Non-Exchange Transactions (Taxes and Transfers)	Vastikkeettomat tuotot
IPSAS 24	Presentation of Budget Information in Financial Statements	Talousarviotietojen esittäm inen tilinpäätöksessä
IPSAS 25	Employee Benefits	Työsuhde-etuudet
IPSAS 26	Impairment of Cash-Generating Assets	Varoja tuottam attom ien varojen arvonalentum iset
IPSAS 27	Agriculture	Maatalous
IPSAS 28	Financial Instrum ents: Presentation	Rahoitusinstrum entit: esittäm istapa
IPSAS 29	Financial Instrum ents: Recognition and Measurem ent	Rahoitusinstrum entit: Kirjaam inen taseeseen ja arvostam inen
IPSAS 30	Financial Instrum ents: Disclosures	Rahoitusinstrum entit: tilinpäätöksessä esitettävät tiedot
IPSAS 31	Intangible Assets	Aineettom at hyödykkeet
IPSAS 32	Service Concession Arrangem ents: Grantor:	Palvelutoim ilupajärjestely toim iluvan antaja
IPSAS 33	First-time Adoption of Accrual Basis IPSAS	Suoriteperusteisten IPSAS-standardien käyttöönotto
IPSAS 34	Separate Financial Statements	Erillistilinpäätös
IPSAS 35	Consolidated Financial Statements	Konsernitilinpäätös
IPSAS 36	Investments in Associates and Joint Ventures	Sijoitukset osakkuus - ja yhteisyrityksiin
IPSAS 37	Joint Arrangem ents	Yhteisjärjestelyt
IPSAS 38	Disclosure of Interests in Other Entities	Tilinpäätöksessä esitettävät tiedot osuuksista muissa yhteisöissä
Cash Basis IPSAS	Financial Reporting Under the Cash Basis of Accounting	Kassaperusteinen IPSAS-standardi