EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 5.12.2025
COM(2025) 746 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

julkisyhteisöjen julkisen tilinpidon tilanteesta unionissa ottaen huomioon edistys, joka on saavutettu kansainvälisten julkissektorin tilinpäätösstandardien asianmukaisuudesta jäsenvaltioiden kannalta vuonna 2013 tehdyn arvioinnin jälkeen

{SWD(2025) 396 final}

1. JOHDANTO

Tällä kertomuksella vastataan neuvoston direktiivin 2011/85/EU[1], jäljempänä ’julkisen talouden kehyksiä koskeva direktiivi’, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiivillä (EU) 2024/1265[2], 16 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettyyn vaatimukseen, jonka mukaan komissio antaa viimeistään 31. joulukuuta 2025 ja sen jälkeen viiden vuoden välein kertomuksen, jossa esitetään tilannekatsaus julkisyhteisöjen julkisesta tilinpidosta[3] unionissa ottaen huomioon kansainvälisten julkisen sektorin tilinpäätösstandardien, jäljempänä ’IPSAS’, soveltuvuudesta jäsenvaltioille vuonna 2013 tehdyn arvioinnin jälkeen saavutetun edistyksen.

Komissio julkaisi vuonna 2013 IPSAS-standardien asianmukaisuutta jäsenvaltioiden kannalta koskevan kertomuksen[4] (vuoden 2013 IPSAS-kertomus) vastauksena alkuperäisen julkisen talouden kehyksiä koskevan direktiivin vaatimukseen. Kertomuksessa katsottiin, että yhdenmukaistetuille suoriteperusteisille julkissektorin tilinpitojärjestelmille oli jäsenvaltioissa suuri tarve ja että IPSAS olisi asianmukainen viitekehys eurooppalaisten julkissektorin tilinpäätösstandardien, jäljempänä ’EPSAS’, kehittämiselle. Kertomuksessa todettiin myös, että tietyt IPSAS-standardien hallintoon sekä käsitteisiin ja tekniikkaan liittyvät kysymykset olisi ratkaistava, ja ehdotettiin EPSAS-aloitteen viemistä eteenpäin. Komissio (Eurostat) onkin työskennellyt kyseisen aloitteen parissa vuodesta 2013.

EPSAS-aloitteen tavoitteena on tarjota EU:n tarpeisiin soveltuvat, julkissektorin suoriteperusteisia tilinpäätöksiä koskevat yhdenmukaistetut standardit. Merkittävin hyöty olisi vankempi perusta, jonka pohjalta tarkastella julkisyhteisöjen ja julkisoikeudellisten laitosten taloudellista tilannetta ja toimintaa hallinnon kaikilla tasoilla. Näin voitaisiin parantaa näyttöön perustuvaa päätöksentekoa ja vastuuvelvollisuutta sekä EU:n tasolla että kansallisella ja alueellisella tasolla. Samalla edistettäisiin pääomamarkkinoiden yhdentymistä ja tehokkuutta sekä julkisen talouden kestävyyden arviointia. Näin saataisiin myös tehokkaampia keinoja tilastointiin sekä tarkistusten ja riskien hallinnointiin.

EPSAS-aloitteen perustana on olettamus yhdenmukaistetun suoriteperusteisen tilinpidon merkittävistä eduista unohtamatta kuitenkaan niin ikään merkittäviä kustannuksia, joita tällaisen tilinpidon käyttöönottoon todennäköisesti liittyy. Suoriteperusteisen tilinpidon järjestelmiä pidetään parhaana vaihtoehtona sekä yksityiselle että julkiselle sektorille. Hyödyt perustuvat siihen, että kassaperusteisen tilinpidon järjestelmistä ja sekajärjestelmistä ei saada kattavia taloudellisia tietoja. Koska kassaperusteisen tilinpidon järjestelmissä ja sekajärjestelmissä keskitytään tallentamaan ja raportoimaan käteisvarojen siirtoja, monet muut tärkeät, talouskehitykseen ja päätöksiin vaikuttavat tiedot jäävät puuttumaan. Tällaisia ovat erityisesti kattavat tiedot varoista ja veloista, maksettavista kuluista, tuotosta ja omaisuuserien kirjaamisesta niiden koko käyttöiän ajan. Lisäksi on odotettavissa merkittäviä muita hyötyjä, jos jäsenvaltioiden toteuttamat toimet ylittävät sen, mikä on välttämätöntä suoriteperusteisen tilinpidon sääntöjen noudattamiseksi. Suoriteperusteista tilinpitoa koskevia

[1] Neuvoston direktiivi 2011/85/EU, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

[2] Neuvoston direktiivi (EU) 2024/1265, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2024, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun direktiivin 2011/85/EU muuttamisesta (EUVL L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[3] Tässä kertomuksessa ’julkisella tilinpidolla’ tarkoitetaan julkishallinnon sektorin julkista tilinpitoa.

[4] Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille: *Tavoitteeksi yhdenmukaistettujen julkissektorin tilinpäätösstandardien käyttö jäsenvaltioissa. Kansainvälisten julkissektorin tilinpäätösstandardien asianmukaisuus jäsenvaltioiden kannalta* (COM/2013/0114 final).

uudistuksia on toteutettu jäsenvaltioissa pääasiassa siksi, että asianmukaista ja perusteltua päätöksentekoa varten on tarvittu hallinnon tietojärjestelmiä.

Alun perin vuonna 2015 komissio (Eurostat) sovelsi vähittäin etenevää ja vapaaehtoista toimintatapaa tavoitteenaan parantaa ensin julkisen talouden avoimuutta lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä ja sitten varmistaa vertailukelpoisuus keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. EPSAS-standardien hyödyt, jotka ovat tärkeitä myös talous- ja rahaliiton syventämisen kannalta, sekä joidenkin jäsenvaltioiden huolenaiheet otettiin asianmukaisesti huomioon.

- Vaihe 1: Parannetaan julkisen talouden avoimuutta jäsenvaltioissa lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä edistämällä suoriteperusteista tilinpitoa ja kehittämällä samanaikaisesti EPSAS-kehystä (hallinto, tilinpidon periaatteet ja standardit).
- Vaihe 2: Parannetaan vertailukelpoisuutta jäsenvaltioiden sisällä ja niiden välillä ottamalla EPSAS-standardit käyttöön.

Komissio (Eurostat) antoi vuosina 2019 ja 2024 EPSAS-kertomukset (komission yksiköiden valmisteluasiakirjat)[5] saavutetusta edistyksestä. Tämän kertomuksen ohessa annetaan komission yksiköiden valmisteluasiakirja, joka sisältää tarkempia yksityiskohtia.

2. KOMISSION TYÖ JULKISEN TILINPIDON NYKYAIKAISTAMISEKSI EU:SSA

Komissio (Eurostat) on kymmenen viime vuoden aikana jatkanut EPSAS-standardeja koskevaa työtä yhteistyössä jäsenvaltioiden hallinnon kaikkia tasoja edustavien julkisen tilinpidon asiantuntijoiden sekä muiden keskeisten sidosryhmien kanssa EU:ssa ja maailmanlaajuisesti. Komission työ EPSAS-standardien parissa kattaa vaiheessa 1 järjestelmällisen yhteistyön sidosryhmien kanssa, teknisen työn, jolla edistetään mahdollisten tulevien EPSAS-standardien laatimista, suoriteperusteisen julkisen tilinpidon käyttöönottoon jäsenvaltioissa liittyvien kustannusten ja hyötyjen tarkastelun sekä teknisen ja taloudellisen tuen tarjoamisen tällaista tilinpitoa varten jäsenvaltioissa.

Komissio (Eurostat) perusti syyskuussa 2015 eurooppalaisia julkissektorin tilinpäätösstandardeja käsittelevän työryhmän, joka nimettiin myöhemmin asiantuntijaryhmäksi.[6] Sen tehtävänä on tarjota komissiolle (Eurostatille) neuvoja ja asiantuntemusta laadittaessa julkissektorin suoriteperusteisia tilinpäätöksiä koskevia yhdenmukaistettuja eurooppalaisia standardeja ja yleiskäyttöisiä tilinpäätösstandardeja hallinnon kaikkia tasoja varten.

EPSAS-standardeista on vaihdettu tietoja järjestelmällisesti keskeisten sidosryhmien, esimerkiksi poliittisten päättäjien, hallitusten, tilintarkastajien, kirjanpidon asiantuntijoiden ja tiedeyhteisön, kanssa. EPSAS-asiantuntijaryhmän lisäksi komissio (Eurostat) on osallistunut Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD), IPSAS-standardit antavan elimen, Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) julkista tilinpitoa koskeviin hankkeisiin ja tapaamisiin. Erityistä huomiota on kiinnitetty viestintään jäsenvaltioiden hallinnon kaikkien tasojen kanssa, mukaan lukien osavaltionhallinnon ja paikallishallinnon edustajat.

EPSAS-standardeja edistävän teknisen työn osalta tulevien EPSAS-standardien hallintotapa yksilöitiin seurattavaksi painopisteeksi toukokuussa 2013 Brysselissä järjestetyn, EPSAS-

[5] Vuoden 2019 EPSAS-kertomus ja vuoden 2024 EPSAS-kertomus.

[6] Eurooppalaisia julkissektorin tilinpäätösstandardeja käsittelevä asiantuntijaryhmä (E02989), jäljempänä ’EPSAS-asiantuntijaryhmä’. Ryhmää kutsuttiin ’EPSAS-työryhmäksi’ vuoden 2021 kevääseen saakka.

standardien kehittämistä käsitelleen konferenssin perusteella. Komissio (Eurostat) keräsi näkemyksiä useilta sidosryhmiltä julkisessa kuulemisessa[7] ja myöhemmin asiantuntijaryhmän erityisessä alaryhmässä. Kerätyt tiedot huomioon ottaen säädettiin keskeisistä EPSAS-standardien hallinnon periaatteista, tavoitteista ja yleiseen käyttöön tarkoitettujen tilinpäätösten käyttäjistä EPSAS-standardien nojalla.[8]

Lisätäkseen julkisen talouden avoimuutta ja kannustaakseen jäsenvaltioita toteuttamaan suoriteperusteista julkista tilinpitoa koskevia uudistuksia komissio (Eurostat) laati ohjeet[9] suoriteperusteisten tilinpäätösten ensimmäistä käyttöönottoa varten. Ohjeet eivät liity suoranaisesti EPSAS-standardien käyttöönottoon, vaan niillä pikemminkin tuetaan julkisen talouden avoimuuden lisäämistä lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä ja samanaikaisesti valmistellaan EPSAS-standardien myöhemmin tapahtuvaa käyttöönottoa.

Komissio (Eurostat) laati yhdessä jäsenvaltioiden edustajien kanssa alustavan käsitteellisen viitekehyksen[10] tulevien EPSAS-standardien mukaisesti tehtävää kirjanpitoa ja raportointia varten. Alustavassa EPSAS-standardien käsitteellisessä viitekehyksessä esitetään useita käsitteitä ja määritelmiä EPSAS-standardien kehittämistä, hyväksymistä ja julkaisemista varten ja annetaan ohjeita siitä, miten julkisyhteisöt ja julkisoikeudelliset laitokset voivat laatia ja esittää kirjanpitotiedot EPSAS-standardien tilinpitoperusteiden mukaisesti. Käsitteellinen viitekehys voi myös auttaa käyttäjiä tulkitsemaan julkisyhteisöjen ja julkisoikeudellisten laitosten taloudellisia tietoja. Mahdolliset tulevat EU:n tilinpito- ja raportointistandardit yhdessä käsitteellisen viitekehyksen kanssa tarjoaisivat tarvittavat käsitteet ja niihin perustuvat operatiiviset toimenpiteet, joiden toteuttamisen myötä tilinpäätökset antaisivat totuudenmukaisen ja riittävän kuvan raportoivien julkisyhteisöjen ja julkisoikeudellisten laitosten taloudellisesta asemasta, taloudellisesta tuloksesta ja rahavirroista suoriteperusteisen tilinpidon periaatteiden mukaisesti.

Tulevien EPSAS-standardien rakennetta on jo kehitelty koko standardijoukon ja yksittäisten standardien osalta. Standardijoukko kattaa kahdeksan tilinpitoalaa, jotka voitaisiin jakaa alustavasti kolmeentoista mahdolliseen EPSAS-standardiin. Lisäksi tulevien yksittäisten EPSAS-standardien alustavaa rakennetta on yksinkertaistettu eri jäsenvaltioiden tilinpitoperinteet huomioon ottaen.

IPSAS-standardit seulottiin vuosina 2019–2021.[11] Seulontakertomusten tarkoituksena oli arvioida yksittäisten IPSAS-standardien yhdenmukaisuutta alustavan EPSAS-standardien käsitteellisen viitekehyksen ja Euroopan yleisen edun periaatteen kanssa, jotta saataisiin tietoa tulevien EPSAS-standardien laatimista varten. Arvioissa huomioidaan IPSAS-standardien sitova teksti sekä tarvittaessa myös ei-sitovat ohjeet, jotta voidaan määrittää, täyttyvätkö alustavan EPSAS-viitekehyksen vaatimukset.

Toinen mahdollisten tulevien EPSAS-standardien laatimisessa käytettävä tietolähde ovat EPSAS-muistiot, jotka sisältävät teknisiä analyyseja julkista tilinpitoa koskevista aiheista. Muistioissa[12] selvennetään monimutkaisia tilinpitokysymyksiä ja keskitytään täytäntöönpanon teknisiin ja käytännön haasteisiin. Tässä työssä on myös painotettu erityisesti EPSAS-standardien joustavuutta eli mahdollisuutta vähentää raportointitaakkaa ja standardien monimutkaisuutta pienempien ja vähemmän riskialttiiden julkisyhteisöjen tapauksessa.

[7] Julkinen kuuleminen: *Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States*.
[8] *Cell on principles underlying EPSAS governance* – loppuraportti työryhmälle, 7. huhtikuuta 2017.
[9] *Guidance for the first time implementation of accrual accounting*.
[10] Alustava EPSAS-standardien käsitteellinen viitekehys (tarkistettu helmikuussa 2024).
[11] EPSAS-seulontakertomukset IPSAS-standardeista.
[12] EPSAS-muistiot julkisen tilinpidon kannalta merkityksellisistä aiheista.

EPSAS-muistioilla myös tuetaan jäsenvaltioita niiden tilinpitouudistuksissa, sillä niissä tarkastellaan tiettyjen jäsenvaltioiden parhaita julkisen tilinpidon käytäntöjä ja kerrotaan niistä muille jäsenvaltioille.

Euroopan komission omat tilinpitojärjestelmät ovat monien muiden kansainvälisten organisaatioiden järjestelmien tavoin suoriteperusteisia ja IPSAS-standardeihin pohjautuvia. Yleisen suuntauksen mukaisesti ja komission (Eurostatin) EPSAS-hankkeen vaiheessa 1 edistämän jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tuloksena julkisia tilinpitojärjestelmiä on nykyaikaistettu useissa jäsenvaltioissa laajasti ja vapaaehtoisesti kymmenen viime vuoden aikana.

Komissio (Eurostat) teetti kolme tutkimusta suoriteperusteista julkista tilinpitoa koskevien uudistuksen kustannuksista ja hyödyistä. Kahdessa tutkimuksessa päivitettiin säännöllisesti arvioita hallitusten tilinpidon kehitysasteista ja niihin liittyvistä EPSAS-standardien täytäntöönpanokustannuksista, jotka oli julkaistu alun perin vuonna 2014 (ks. 3 jakso jäljempänä). Komissio (Eurostat) tilasi asiakirjan suoriteperusteisen julkisen tilinpidon hyödyistä kriisitilanteissa, esimerkiksi covid-19-pandemian aikana, ja siinä tarkasteltiin yhteyttä julkisen tilinpidon ja useissa EU:n jäsenvaltioissa toteutettujen monenlaisten merkittävien hätätoimenpiteiden välillä.[13]

Älykkäät, kestävät ja sosiaalisesti vastuulliset uudistukset parantavat osaltaan EU:n talouksien ja yhteiskuntien häiriönsietokykyä. Komissio on tarjonnut merkittävää teknistä ja taloudellista tukea jäsenvaltioiden julkissektorin tilinpitouudistuksia varten. Osana teknistä tukeaan komissio (Eurostat) on tukenut parhaiden käytäntöjen jakamista ja käynnistänyt keskusteluja julkisen tilinpidon innovatiivisista toimintatavoista. Komissio on käsitellyt suoriteperusteista tilinpitoa koskevien uudistusten hyötyjä ja haasteita julkissektorin tilinpidon asiantuntijoiden kanssa ja kannustanut jäsenvaltioita vaihtamaan kokemuksia ja jakamaan asiantuntemusta. Jäsenvaltiot ovat ilmaisseet kiinnostuksensa erityisesti tilinpitojärjestelmiä ja kansainvälisten standardien täytäntöönpanoa koskevaan innovointiin. Useat jäsenvaltioiden julkisen tilinpidon uudistushankkeet ovat saaneet EU:lta taloudellista tukea Eurostatin avustuksina, teknisen tuen välineestä sekä elpymis- ja palautumistukivälineestä.

EPSAS-hankkeen vaiheessa 1 tehdyllä työllä tuetaan komission toimia, joilla vahvistetaan hallinnollisia valmiuksia jäsenvaltioissa, jotta uudistukset vaikuttaisivat tehokkaammin. Vaikka jäsenvaltioissa on monia erilaisia institutionaalisia rakenteita ja oikeusperinteitä, niiden julkishallinnot jakavat tietyt yhteiset arvot, tehtävät ja yhteisen käsityksen hyvästä hallinnosta ja muodostavat näin eurooppalaisen hallinnollisen alueen. Komissio pyrkii vahvistamaan eurooppalaista hallinnollista aluetta ComPAct-aloitteella[14], jolla edistetään näitä periaatteita ja lisätään tukeaan jäsenvaltioiden hallintojen nykyaikaistamiseen. Julkishallinnon laadun perustaksi on määritetty joukko yhteisiä yleisperiaatteita, joihin kuuluu ”terve ja kestävä julkinen talous, jonka tukena ovat yhdennetyt ja kattavat suoriteperusteiset julkisen talouden kirjanpitojärjestelmät”.

3. JÄSENVALTIOIDEN SAAVUTUKSET JA SUUNNITELMAT JULKISEN TILINPIDON KEHITTÄMISESSÄ

Vuonna 2025 useimmat jäsenvaltiot ovat jo ottaneet suoriteperusteisen tilinpidon käyttöön julkissektorilla kansallisten standardien mukaisesti tai sitä ollaan parhaillaan ottamassa

[13] *Government accounting, EPSAS and supporting the COVID-19 response*.

[14] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Eurooppalaisen hallinnollisen alueen vahvistaminen (ComPAct-aloite) (COM(2023) 667 final, 25.10.2023).

käyttöön. EPSAS-standardien puutteessa kaikki uudistuksia tekevät valtiot käyttivät tai aikoivat käyttää IPSAS-standardeja omien standardiensa kehittämisen perustana. Taulukossa 1 jäsenvaltiot luokitellaan kolmeen ryhmään tilinpidon kehitysasteen mukaan. Valtioiden, joiden tilinpidon kehitysaste (suoriteperusteisen tilinpidon edistyminen suhteessa IPSAS-standardeihin) on vähintään 70 prosenttia, katsotaan soveltavan suoriteperusteista tilinpitoa.[15]

[15] Tarkemmin ottaen katsotaan, että valtioilla, joiden tilinpidon kehitysaste on vähintään 70 prosenttia, on käytössä yhdistettyjä, kattavia ja kansallisella tasolla yhdenmukaistettuja suoriteperusteisia tilinpitojärjestelmiä.

Taulukko 1. Tilinpidon kehitysaste julkishallinnon sektorilla vuonna 2025

Korkea: Tilinpidon kehitysaste ≥ 70 %	Keskitasoinen: 70 % > tilinpidon kehitysaste ≥ 40 %	Alhainen: Tilinpidon kehitysaste < 40 %
Belgia, Bulgaria, Tšekki, Tanska, Viro, Irlanti, Espanja, Ranska, Latvia, Liettua, Itävalta, Slovakia, Suomi ja Ruotsi	Kroatia, Luxemburg, Unkari, Alankomaat, Puola, Portugali, Romania ja Slovenia	Saksa, Kreikka, Italia, Kypros ja Malta

Lähde: PwC:n vuoden 2025 tutkimus[16]

Tilinpidon kehitysaste vaihteli kuitenkin useissa valtioissa merkittävästi julkishallinnon alasektorien välillä. Varsinkin paikallishallinnot käyttivät useammin suoriteperusteista tilinpitoa, kun taas sosiaaliturvarahastoissa käytettiin enemmän kassaperusteista tilinpitoa. Vuonna 2025 alasektoreiden keskimääräiset kehitysasteet olivat EU:ssa seuraavat:

- valtionhallinto: 66 %
- osavaltionhallinto: 68 %
- paikallishallinto: 73 %
- sosiaaliturvarahastot: 59 %.

IPSAS-standardit vaikuttavat olevan yleinen esikuva valtioiden omille tilinpäätösstandardeille yli kolmessa neljäsosassa jäsenvaltioita (21:ssä 27:stä) valtionhallinnon tasolla. Yli puolet jäsenvaltioista (14) käyttää IPSAS-standardeja ensisijaisena perustana oman hallintonsa tilinpäätösstandardien kehittämisessä. Jäsenvaltioiden tilinpäätössääntöjen yhdenmukaistamisen osalta yli puolet jäsenvaltioista (14) soveltaa suurin piirtein samankaltaisia tilinpäätösperiaatteita kaikkiin julkishallinnon alasektoreihin.

Koska suoriteperusteisesta julkisesta tilinpidosta odotetaan saatavan hyötyjä ja koska EPSAS-aloitteen nojalla on annettu ohjausta ja tukea, tällaisen tilinpidon käyttö on lisääntynyt merkittävästi sitten vuoden 2013 IPSAS-kertomuksen. Valtionhallinnon alasektorin osalta EU:n tilinpidon kehitysasteen keskiarvot ovat nousseet 57 prosentista 66 prosenttiin kyseisen kertomuksen jälkeen. Vastaavanlaista kehitystä on havaittu muillakin julkishallinnon alasektoreilla. Alasektoritasolla suurinta edistystä (yli 20 prosenttiyksikköä) havaittiin Kreikassa (paikallistaso), Espanjassa (osavaltiotaso), Kroatiassa (keskus- ja paikallistaso), Kyproksessa (keskustaso), Latviassa (paikallistaso ja sosiaaliturva), Luxemburgissa (sosiaaliturva) ja Itävallassa (osavaltio- ja paikallistaso).

Uudistuksia tekevät jäsenvaltiot tunnustavat suoriteperusteisen julkisen tilinpidon hyödyt. Eurostat yhteisrahoitti vuosina 2014–2018 kaikkiaan 13 hanketta, joilla luotiin pohjaa suoriteperusteisen julkisen tilinpidon nykyaikaistamistoimille tai edistettiin niitä suoraan kahdeksassa jäsenvaltiossa[17]. Teknisen tuen välineestä[18] on tuettu yli 18:aa uudistusta yhdeksässä jäsenvaltiossa. Välineestä on tuettu ja tuetaan edelleen jäsenvaltioiden hallintoja valmiuksien lisäämisessä, teknisten ratkaisujen toteuttamisessa ja kansallisten, IPSAS-standardien mukaisten tilinpäätösstandardien määrittämisessä, jotta suoriteperusteisen tilinpidon käyttö voidaan aloittaa ja jotta sitä voidaan laajentaa. Teknisen tuen välineen tuella on järjestetty myös yli kymmenen opintovierailua toisiin jäsenvaltioihin. Tukea on annettu Irlannille, Kreikalle, Kroatialle, Italialle, Kyprokselle, Luxemburgille, Maltalle, Puolalle ja Portugalille. Kreikassa, Italiassa ja Portugalissa uudistukset on mukautettu sitoumuksiin, joita maat ovat antaneet kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissaan elpymis- ja

[16] *Updated accounting maturities of EU governments and EPSAS implementation cost*, ks. taulukko 3 sivulla 12. Julkishallinnon sektorin luvut lasketaan painotettuina keskiarvoina alasektorien luvuista.

[17] Saksa (Hesse), Espanja (Cantabria), Italia, Kypros, Unkari, Malta, Itävalta (Burgenland, Salzburg ja Ylä-Itävalta) ja Portugali.

[18] Alkujaan rakenneuudistusten tukiohjelma, jota on seurannut teknisen tuen väline vuodesta 2021 alkaen.

palautumistukivälineen puitteissa. Teknisen tuen välineestä ovat hyötyneet myös Irlanti, joka on aloittanut valtionhallintoon keskittyvän julkisen tilipidon uudistuksen, ja Itävalta, joka on puolestaan saattanut uudistuksensa päätökseen ottamalla käyttöön suoriteperusteisen tilinpidon osavaltioiden ja paikallishallintojen tasoilla. Jotkin maat, joissa tilinpidon kehitysaste on jo korkea, esimerkiksi Liettua, ovat mukauttaneet julkista tilinpitoaan entisestään IPSAS-standardeihin.

Saksalla ja Alankomailla ei ole tällä hetkellä suunnitelmissa ottaa käyttöön suoriteperusteista tilinpitoa julkishallinnon alasektoreilla. Vaikka Saksassa ei olekaan koko valtion kattavaa sitoumusta laajaan suoriteperusteista julkista tilinpitoa koskevaan uudistukseen, yksittäisiä tilinpitojärjestelmien parannuksia tehdään liittovaltiotasolla (esim. tilinpitomenettelyjen digitalisointi ja omaisuusrekisterin saattaminen valmiiksi). Kahdella Saksan osavaltiolla, Hessenillä ja Hampurilla, on käytössä edistyneet suoriteperusteisen julkisen tilinpidon järjestelmät. Lisäksi vuonna 2025 suoriteperusteinen tilinpito oli pakollista paikallishallinnoille 11:ssä Saksan 13 alueosavaltiosta (pois lukien Berliini, Bremen ja Hampuri, sillä näillä osavaltioilla ei ole kuntatasoa). Suoriteperusteisen tilinpidon käyttöönotossa on hajontaa myös Alankomaissa, missä useimmissa valtionhallinnon yksiköissä jatketaan kassaperusteista tilinpitoa, mutta sosiaaliturvarahastot ja useimmat paikallishallinnot käyttävät suoriteperusteista tilinpitoa.

Suoriteperusteisen tilinpidon käyttöönotto vaatii aikaa, kattavaa toimintamallia, merkittävää valmiuksien parantamista ja osaamisen kehittämistä kaikkialla julkishallinnossa. Teknisen tuen välineestä useana peräkkäisenä vuotena saadulla tuella on päästy Irlannissa, Kreikassa, Italiassa ja Luxemburgissa onnistuneesti konkreettisiin tuloksiin, jotka ovat edistäneet tilinpitouudistuksia näissä jäsenvaltioissa. Kokemus on osoittanut, että edistyminen riippuu merkittävästi myös osallistuvien julkisyhteisöjen sitoutumisesta ja aktiivisuudesta. EU:n jäsenvaltioista saadut parhaat käytännöt osoittavat, että täysimittainen käyttöönotto vie useita vuosia, eivätkä hyödyt ole näin ollen havaittavissa välittömästi.

Laatimalla läpinäkyviä ja vertailukelpoisia suoriteperusteisia tilinpäätöksiä hallintovalta tarkastelee päätöstensä pitkäaikaisia vaikutuksia, ja se voi olla vastuussa julkisten varojen järkevästä käytöstä kansalaisille, jotka ovat valinneet nämä vallankäyttäjät, ja muille sidosryhmille, esimerkiksi rahoittajille. Tilinpitouudistuksilla saatujen hyötyjen suuruutta jäsenvaltioissa on vaikea määrittää, sillä uudistukset vaikuttavat useisiin alueisiin. Huomattavia lisähyötyjä on joka tapauksessa odotettavissa, jos hallintovallan toteuttamat toimet ylittävät sen, mikä on välttämätöntä tilinpitosääntöjen noudattamiseksi. Suoriteperusteista tilinpitoa koskevia uudistuksia toteuttaneet jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet uudistusten ensisijaiseksi syyksi sen, että on tarvittu hallinnon tietojärjestelmiä, jotka tukevat järkevää ja tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Tämän edellytyksenä on kattavien ja laadukkaiden suoriteperusteisen tilinpidon käytäntöjen toteuttaminen. Luotettavia suoriteperusteisen tilinpidon tietoja voidaan käyttää kehitettäessä tulosperusteisia hallinnointikäytäntöjä, kustannuslaskentaa, omaisuudenhoito-ohjelmia ja muita suorituskykyindikaattoreita, joiden perusteella voidaan arvioida toimien ja ohjelmien kustannuksia ja verrata tuloksia poliittisiin tavoitteisiin.

Jäsenvaltioilta on saatu erittäin myönteistä palautetta näiden laajojen talousuudistusten aikaansaamista hyödyistä. Tilinpidon nykyaikaistamishankkeen toteuttaneet hallitukset ovat useissa tapauksissa tarttuneet tilaisuuteen ja investoineet nykyaikaisiin IT-/ERP[19]-järjestelmiin ja virtaviivaistaneet sisäisiä prosessejaan, mikä on vaikuttanut myönteisesti hallitusten toiminnan tehokkuuteen ja näin ollen myös jatkuviin kustannuksiin.

[19] Toiminnanohjausjärjestelmä (*enterprise resource planning*).

Yhä enenevässä määrin (vaikkei kuitenkaan yksimielisesti) tunnustetaan se, että EU:ssa ja sen jäsenvaltioiden julkissektorilla tarvitaan suoriteperusteista tilinpitoa, vaikkei tähän olekaan tällä hetkellä yhdenmukaistettua toimintatapaa. Suoriteperusteista tilinpitoa koskevia uudistuksia tehdään parhaillaan (usein osana laajempaa talousuudistusta) Irlannissa, Kreikassa, Kroatiassa, Italiassa, Kyproksessa, Luxemburgissa, Puolassa, Portugalissa ja lisäksi kahdessa Saksan osavaltiossa. Myös taloudellisen raportoinnin menettelyä parannetaan jatkuvasti useimmissa jäsenvaltioissa. Valtiot pyrkivät edelleen parantamaan taloudellisen raportoinnin menettelyn tehokkuutta ja automatisointia ja haluavat saada tarkempia tietoja, joita voidaan käyttää paremman päätöksenteon ja IPSAS-standardien kehitykseen mukauttamisen perustana. Jäsenvaltioiden suunnitelmien mukaan EU:n tilinpidon kehitysasteen odotetaan keskimäärin paranevan valtionhallinnon alasektorilla 66 prosentista vuonna 2025 aina 78 prosenttiin vuonna 2030. Muutosten odotetaan olevan merkittävimpiä Kreikassa (+ 67 prosenttiyksikköä), Maltassa (+ 60 prosenttiyksikköä), Italiassa (+ 50 prosenttiyksikköä), Kyproksessa (+ 48 prosenttiyksikköä) ja Luxemburgissa (+ 45 prosenttiyksikköä), mikä kuvastaa tällä hetkellä käynnissä olevia tilinpidon uudistuksia.

Taulukko 2. Suunniteltu tilinpidon kehitysaste julkishallinnon sektorilla vuonna 2030

Korkea: Tilinpidon kehitysaste ≥ 70 %	Keskitasoinen: 70 % > tilinpidon kehitysaste ≥ 40 %	Alhainen: Tilinpidon kehitysaste < 40 %
Belgia, Bulgaria, Tšekki, Tanska, Viro, Irlanti, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Itävalta, Portugali, Slovakia, Suomi ja Ruotsi	Kroatia, Luxemburg, Unkari, Alankomaat, Puola, Romania ja Slovenia	Saksa

Lähde: PwC:n vuoden 2025 tutkimus

EU:n kehitys viime vuosina on vastannut maailmanlaajuista suuntausta. Yli puolet lainkäyttöalueista, jotka sisältyivät IFAC:n, CIPFA:n, IPSASB:n kansainvälisen julkissektorin taloudellisen vastuuvelvollisuuden luettelon vuoden 2025 tilanneraporttiin[20] (95 aluetta 169:stä), ilmoitti, että niiden julkinen tilinpito on suoriteperusteista vuoteen 2030 mennessä. Vastaava osuus vuoden 2024 luettelossa oli noin joka kolmas (53 aluetta 169:stä).

4. IPSAS-STANDARDIEN ASIANMUKAISUUS JÄSENVALTIOIDEN KANNALTA JA NIIDEN MAHDOLLINEN KÄYTTÖ EPSAS-STANDARDEJA VARTEN

Tässä luvussa arvioidaan IPSAS-standardien asianmukaisuutta yhteiseksi julkisen tilinpidon kehykseksi EU:ssa[21] ja niiden mahdollista käyttöä kehitettäessä EPSAS-standardeja.

Vuoden 2013 IPSAS-kertomus perustui laajaan julkiseen kuulemiseen. Kuulemiseen vastanneista 38,2 prosenttia oli samaa mieltä siitä, että IPSAS olisi asianmukainen tilinpäätösstandardi Euroopan unionin kannalta, kun taas 30,9 prosenttia oli tästä osittain

[20] *International Public Sector Financial Accountability Index, 2025 status report, IFAC (International Federation of Accountants), CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) and IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board)*, syyskuu 2025.

[21] Tätä näkökulmaa painotetaan, koska yksittäisten jäsenvaltioiden näkemykset IPSAS-standardien asianmukaisuudesta kunkin valtion kannalta voivat olla päällekkäisiä IPSAS-standardien asianmukaisuutta koskevan näkemyksen kanssa siinä tapauksessa, että IPSAS-standardit toimivat perustana yhdenmukaistetulle EPSAS-toimintatavalle.

samaa mieltä ja 27,9 prosenttia eri mieltä.[22] Vuoden 2013 IPSAS-kertomuksessa todettiin, että IPSAS olisi asianmukainen viitekehys EPSAS-standardien kehittämiselle, mutta sen hallinnointiin ja sen käsitteisiin ja tekniikkaan kytkeytyviin näkökohtiin liittyi huolenaiheita. Huolta herättivät muun muassa yhdenmukaistamista koskevat käytännön rajoitukset, standardien kattavuus, tilinpitokehyksen vakaus ja hallinnointikehyksen resurssien riittämättömyys.

Vuoden 2013 IPSAS-kertomuksen jälkeen kuluneiden 12 vuoden aikana on otettu käyttöön uusi IPSAS-hallintorakenne, johon kuuluu tehostettu riippumaton valvonta. Vuonna 2015 perustettiin yleistä etua käsittelevä komitea, jonka tehtävänä on varmistaa, että IPSAS-standardit antavan elimen standardien laadintatoimet perustuvat yleiseen etuun. Lisäksi vuonna 2016 perustettu neuvoa-antava ryhmä toimii foorumina, jossa IPSAS-standardit antava elin voi kääntyä julkissektorin organisaatioiden taikka IPSAS-standardit antavan elimen työstä kiinnostuneiden tai sen vaikutusten kohteena olevien yksityishenkilöiden puoleen ja pyytää niiltä neuvoa. Yleistä etua käsittelevä komitea ja neuvoa-antava ryhmä ovat perustamisestaan lähtien olleet erottamaton osa IPSAS-standardit antavan elimen hallinto- ja valvontamenettelyjä ja standardien laadintaa. IPSAS-standardit antavan elimen 18 jäsenestä kaksi on tällä hetkellä EU:n jäsenvaltioista, ja Eurostat ja talousarvioasioiden pääosasto osallistuvat tarkkailijoina. Komission tilinpitäjä on neuvoa-antavan ryhmän jäsen.

IPSAS-standardeja on muutettu merkittävästi edellä mainitun 12 vuoden jakson aikana. Standardit ovat nykyään kattavampia, ja niiden määrää on lisätty: vuonna 2013 voimassa oli 31 standardia, vuonna 2025 niitä oli jo 40. Julkissektoria koskevien standardien osuus oli 19 prosenttia vuonna 2013 ja 30 prosenttia vuonna 2025. Nimenomaisesti julkissektorin kysymyksiä käsitteleviä standardeja ovat muun muassa IPSAS 42 (*Social Benefits*), IPSAS 47 (*Revenue*), ja IPSAS 48 (*Transfer Expenses*) mutta myös IPSAS 19 (*Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets*). Tällä hetkellä IPSAS-standardit kattavat kaikki keskeiset näkökohdat, jotka julkisyhteisöjen tilinpäätöksissä on otettava huomioon, ja sidosryhmät pitävät standardeja luotettavina ja kattavina.

IPSAS-standardien seulonta (ks. 2 luku) on toinen tapa tarkastella IPSAS-standardien asianmukaisuutta EU:n kannalta. Yleisesti ottaen kaikkien seulottujen IPSAS-standardien on todettu olevan alustavan EPSAS-standardien käsitteellisen viitekehyksen ja Euroopan yleisen edun periaatteen mukaisia. Useilla tilinpitoaloilla on nostettu esiin lisäohjeiden tarve. Lisäksi IPSAS-standardien soveltamista jäsenvaltioissa tutkittiin vuonna 2024. Tutkimuksessa korostetaan, että vaikka standardit ovat jokseenkin kattavat useilla tilinpitoaloilla, puutteitakin on edelleen.

Vuonna 2024 Eurostat teetti EPSAS-asiantuntijaryhmän jäsenillä kyselyn IPSAS-standardien asianmukaisuudesta jäsenvaltioiden kannalta ja niiden mahdollisesta käytöstä kehitettäessä EPSAS-standardeja. Kyselyn kolmessa kysymyksessä käsiteltiin IPSAS-standardien asianmukaisuutta raportointikehyksenä, kyseisen kehyksen hallinnointia jäsenvaltioiden kannalta ja IPSAS-standardien asianmukaisuutta viitekehyksenä kehitettäessä EPSAS-standardeja. Vaikka joitakin vuoden 2013 IPSAS-kertomuksessa lueteltuja huolenaiheita oli edelleen, huolenaiheiden määrä oli vähentynyt ajan myötä, ja vastaajien näkemyksistä käy ilmi, että IPSAS-standardien asianmukaisuus raportointikehyksenä jäsenvaltioiden kannalta sekä kyseisen kehyksen hallinnointi ovat tällä välin parantuneet merkittävästi. Laaja enemmistö jäsenvaltioista korosti IPSAS-standardien ja niiden hallinnointimallin asianmukaisuutta. Kyselyvastauksissa painotettiin, että on tarpeen suunnitella julkisen talouden hallintamalli, jossa ESAn raportointi ja menetelmät sekä niihin liittyvät

[22] Julkinen kuuleminen: *Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States*.

finanssipolitiikan välineet yhdistetään IPSAS-/EPSAS-raportointiin. Muita merkittäviä huolenaiheita olivat muun muassa täytäntöönpanon kustannukset ja monimutkaisuus sekä yksityiskohtaisten ohjeiden ja erotellun raportoinnin tarve.

Taulukko 3. IPSAS-standardien asianmukaisuus jäsenvaltioiden kannalta ja niiden mahdollinen käyttö kehitettäessä EPSAS-standardeja

	Kyllä	Osittain	Ei
IPSAS on asianmukainen raportointikehys jäsenvaltioiden kannalta	46 %	42 %	12 %
IPSAS-standardien hallinnointi on asianmukaista jäsenvaltioiden kannalta	27 %	58 %	15 %
IPSAS on asianmukainen viitekehys EPSAS-standardien kehittämiselle	66 %	19 %	15 %

Lähde: Vuoden 2024 kysely IPSAS-standardien asianmukaisuudesta

Jäsenvaltiot katsoivat, että viitekehyksenä käytetyt IPSAS-standardit parantavat standardointia ja julkisen talousraportoinnin vertailukelpoisuutta EU:ssa. Huolta herätti kuitenkin se, onko käypä arvo asianmukainen mittausperusta julkisella sektorilla joissakin tilanteissa.

Jäsenvaltiot katsoivat, että vaikka IPSAS-hallinnointijärjestelmään sisältyy vankkaa julkissektorin asiantuntemusta ja käytössä on perusteellinen, riippumaton ja läpinäkyvä asianmukainen menettely, IPSAS-hallinnointijärjestelmään toivottiin syvempää eurooppalaista osallistumista. Demokraattisen legitimiteetin näkökulmasta huolta herätti myös se, voiko yksityisen laitoksen tukema elin toimia standardien laatijana EU:lle.

Jäsenvaltioiden mukaan IPSAS-standardien käyttö viitekehyksenä EPSAS-standardien kehittämisessä mahdollistaisi EPSAS-standardien kustannustehokkaan täytäntöönpanon.

Jäsenvaltioilla oli kahdenlaisia näkemyksiä IPSAS-standardien asianmukaisuudesta EPSAS-standardien kannalta. Yhden näkökulman mukaan IPSAS-standardit olisivat asianmukaisia ja tarvittaisiin vain hyväksyntämekanismi, joka voisi vastata EU:ssa yksityisen sektorin tilinpäätösstandardien yhteydessä käytettyä mekanismia. Toisessa näkemyksessä korostettiin IPSAS-standardeihin perustuvaa mutta erillistä EPSAS-standardien laadintamenettelyä ja painotettiin vankkojen teknisten valmiuksien tarvetta. Jäsenvaltiot tähdensivät myös poliittisen tuen tarvetta ja totesivat, että jäsenvaltioiden tasolla tarvittaisiin lainsäädännön muutoksia.

5. KOHTI JULKISTA TILINPITOA EU:SSA

Ottaen huomioon vankkojen ja läpinäkyvien julkisen tilinpidon järjestelmien merkityksen ja jäsenvaltioiden jatkuvan kiinnostuksen osallistua EU:n tason keskusteluihin julkisesta tilinpidosta on tarpeen koordinoida kansallisten julkisen tilinpidon järjestelmien nykyaikaistamistoimia kansallisten suoriteperusteisten standardien perusteella.

Suoriteperusteisen julkisen tilinpidon käyttö on kasvanut EPSAS-hankkeen vaiheen 1 aikana, mikä on vauhdittanut uudistusta merkittävästi ja osoittanut, että on tärkeää keskustella julkisen tilinpidon kehityksestä ja levittää parhaita käytäntöjä. Tästä on hyötyä sekä jäsenvaltioille, jotka jo käyttävät suoriteperusteisia järjestelmiä, että jäsenvaltioille, jotka ovat uudistamassa tilinpitoaan, sillä ne hyötyvät saaduista kokemuksista. Näin eri EU-maita kannustetaan samalla yhdenmukaistamaan toimintatapojaan vapaaehtoisesti.

Useimmat jäsenvaltiot (14) ovat jo ottaneet suoriteperusteisen tilinpidon käyttöön julkishallinnon sektorilla kansallisten vaatimusten mukaisesti. Viiden jäsenvaltion on määrä

toteuttaa tämä vuoteen 2030 mennessä. Kahdeksan jäsenvaltiota ei suunnittele suoriteperusteisen tilinpidon käyttöön ottamista julkissektorillaan vuoteen 2030 mennessä, ja näistä kaksi jäsenvaltiota katsoo, että käyttöönotosta ei ole hyötyä. EPSAS-standardeja käsittelevässä asiantuntijaryhmässä tehty työ ja EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudistus ovat tuoneet ilmi, että jäsenvaltioiden välillä ei ole yksimielisyyttä siitä, pitäisikö yhdenmukaistetusta suoriteperusteisesta julkisesta tilinpidosta tehdä pakollista EU:ssa.

Vaikka joitakin vuoden 2013 IPSAS-kertomuksessa esitettyjä huolenaiheita on edelleen, niiden määrä on vähentynyt ajan myötä. IPSAS-standardien asianmukaisuus raportointikehyksenä jäsenvaltioiden kannalta ja kyseisen kehyksen hallinnointi ovat parantuneet merkittävästi kertomuksen julkaisemisen jälkeen. Toinen tärkeimmistä, joidenkin jäsenvaltioiden esiin tuomista IPSAS-standardeihin liittyvistä huolenaiheista ovat täytäntöönpanon kustannukset ja monimutkaisuus ja yksityiskohtaisten ohjeiden tarve.

Saavutetun edistyksen perusteella EPSAS-aloite jatkuu vaiheessa 1, ja siinä keskitytään kansallisten nykyaikaistamistoimien edistämiseen ja tukemiseen läpinäkyvyyden parantamiseksi julkishallinnon sektorilla. Näihin toimiin kuuluvat muun muassa seuraavat:

1) Komissio tarjoaa teknistä tukea jäsenvaltioiden nykyaikaistamistoimia varten yksilöimällä täytäntöönpanon haasteita ja kehittämällä yhteisiä ratkaisuja, edistämällä parhaita käytäntöjä ja levittämällä tietoa eri jäsenvaltioiden julkiseen tilinpitoon liittyvistä kokemuksista.
2) Suoriteperusteista julkista tilinpitoa koskeville uudistuksille voidaan hakea tukea teknisen tuen välineestä vuoteen 2027 asti. EU:n tulevasta taloudellisesta ja teknisestä tuesta päätetään seuraavassa EU:n talousarviossa[23].
3) Vaihdetaan järjestelmällisesti tietoja keskeisten sidosryhmien, esimerkiksi poliittisten päättäjien, hallitusten, tilintarkastajien, kirjanpidon asiantuntijoiden ja tiedeyhteisön, kanssa. Jatketaan yhteistyötä IPSAS-standardit antavan elimen ja muiden kansainvälisten organisaatioiden, kuten OECD:n, Maailmanpankin ja IMF:n, kanssa.
4) Kannustetaan EU:n jäsenvaltioita yhdenmukaistamaan toimintatapojaan noudattamalla vapaaehtoisesti alustavaa EPSAS-standardien käsitteellistä viitekehystä.
5) Seuraava julkista tilinpitoa EU:ssa koskeva kertomus laaditaan vuosina 2029–2030, kuten tarkistetussa julkisen talouden kehyksiä koskevassa direktiivissä vaaditaan.

Nämä tavoitteet ovat yhdenmukaisia komission politiikan, erityisesti eurooppalaisen hallinnollisen alueen vahvistamista koskevien toimien (ComPAct-aloite) ja julkisen talouden kehyksiä koskevan direktiivin tavoitteiden kanssa.

[23] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_fi.