EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 6.3.2013
COM(2013) 114 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Tavoitteeksi yhdenmukaistettujen julkissektorin tilinpäätösstandardien käyttö jäsenvaltioissa

Kansainvälisten julkissektorin tilinpäätösstandardien asianmukaisuus jäsenvaltioiden kannalta

{SWD(2013) 57 final}

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Tavoitteeksi yhdenmukaistettujen julkissektorin tilinpäätösstandardien käyttö jäsenvaltioissa

Kansainvälisten julkissektorin tilinpäätösstandardien asianmukaisuus jäsenvaltioiden kannalta

1. OIKEUDELLINEN TAUSTA JA ASIAYHTEYS

Tämä kertomus on laadittu jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista 8. marraskuuta 2011 annetun neuvoston direktiivin 2011/85/EU[1] 16 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Kyseisessä kohdassa edellytetään, että komissio arvioi viimeistään 31. joulukuuta 2012 kansainvälisten julkissektorin tilinpäätösstandardien (IPSAS) asianmukaisuuden jäsenvaltioiden kannalta. Kertomuksen pohjana ovat tiedot, jotka on saatu kuulemalla komission yksiköitä, kansainvälisiä organisaatioita (esimerkiksi Kansainvälistä valuuttarahastoa IMF:ää), alan asiantuntijoita ja muita sidosryhmiä jäsenvaltioissa ja laajemmalla alueella sekä kansainväliset julkissektorin tilinpäätösstandardit antavaa elintä (IPSAS Board).

Julkisen talouden velkakriisi on tuonut esiin sen, että hallitusten on kyettävä osoittamaan selkeästi rahoitusvakautensa ja että julkista taloutta koskevat tiedot on raportoitava tarkemmin ja avoimemmin. Julkisen talouden kehyksiä koskevassa neuvoston direktiivissä 2011/85/EU todetaan, että täydellisillä, luotettavilla ja jäsenvaltioiden kesken vertailtavissa olevilla julkista taloutta koskevilla tiedoilla on olennaisen tärkeä rooli julkisen talouden valvonnassa EU:ssa. Siinä vahvistetaan sen vuoksi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevat säännöt, joiden avulla varmistetaan, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 126 artiklan mukaista velvollisuutta välttää liiallisia julkistalouden alijäämiä noudatetaan. Toisaalta julkisen talouden kurinalaisuudella on tärkeä tehtävä talous- ja rahaliiton turvaamisessa, ja toisaalta rahoitusvakaus perustuu luottamukseen. Tässä kertomuksessa tarkastellaan yhtä välinettä – yhdenmukaistettuja julkissektorin suoriteperusteisia tilinpäätösstandardeja – jonka avulla voidaan rakentaa tätä luottamusta sekä mitata ja ennustaa julkisen talouden tilannetta.

Direktiivin 2011/85/EU 3 artiklassa vaaditaan, että jäsenvaltioilla on oltava käytössään julkisen tilinpidon kansalliset järjestelmät, jotka laajalti ja johdonmukaisesti kattavat kaikki julkisyhteisöjen alasektorit sekä sisältävät tiedot, joita tarvitaan suoriteperusteisen tietoaineiston tuottamiseksi tarkoituksena EKT 95 -järjestelmään[2] perustuvan tietoaineiston valmistelu. Siinä siis tiedostetaan perustavanlaatuinen epäjohdonmukaisuus siinä, että julkissektorin tileihin kirjataan ainoastaan kassavirrat ja että EU:n julkisen talouden valvonta perustuu EKT 95 -suoriteperusteiseen tietoaineistoon. Toisin sanoen kassatiedot on muunnettava suoriteperusteisiksi käyttämällä likiarvoja ja oikaisuja, joihin liittyy makroperusteisia estimointeja. Jos suoritusperusteisia tilejä ei ole mikrotasolla, rahoitustoimet ja taseet on johdettava useasta eri lähteestä, mikä johtaa ”tilastolliseen poikkeamaan” muihin kuin rahoitustileihin perustuvan alijäämän ja rahoitustileihin perustuvan alijäämän välillä.

---

1 EUVL L 306, 23.11.2011, s. 41.

2 Neuvoston asetus (EY) N:o 2223/96, annettu 25 päivänä kesäkuuta 1996, Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmästä yhteisössä (EYVL L 310, 30.11.1996, s. 1).

Julkissektorin tilinpidon primaaritietojen ja EKT 95 -suoriteperusteisten tietojen välinen johdonmukaisuuden puute tuodaan esiin myös komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle 15. huhtikuuta 2011 antamassa tiedonannossa *Eurooppalaisten tilastojen laadunhallinnan tehostaminen*[3]. Tiedonannossa kiinnitetään huomiota siihen, että Euroopan tason tilastotietojen laatu on pitkälti riippuvainen siitä, että tilastojen tuotantoprosessi kokonaisuudessaan on asianmukainen. Tämän vuoksi Eurostat edistää sitä, että kaikissa julkissektorin yhteisöissä käytettäisiin yhdenmukaistettujen suoriteperusteisten tilinpäätösstandardien järjestelmää, joka on johdonmukainen Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän (EKT) kanssa.

IPSAS-standardit ovat tällä hetkellä ainoat kansainvälisesti hyväksytyt julkissektorin tilinpäätösstandardit. Ne perustuvat kansainvälisiin IFRS-tilinpäätösstandardeihin, joita käytetään laajasti yksityissektorilla, ja tässä vaiheessa ne käsittävät 32 suoriteperusteista tilinpäätösstandardia ja yhden kassaperusteisen standardin.

Tämä on taustana sille, että direktiivin 2011/85/EU 16 artiklan 3 kohdassa vaaditaan, että IPSAS-standardien asianmukaisuus arvioidaan kaikkien jäsenvaltioiden kannalta.

2. JOHDANTO

Julkissektorin toiminta muodostaa suurimman osan bruttokansantuotteesta (BKT) kaikissa EU:n talouksissa, ja valtion varat ja velat ovat kaikissa EU-maissa huomattavat. Siksi on tärkeää, että niitä hallinnoidaan tehokkaasti ja että hallitukset vastaavat tästä hallinnoinnista kansalaisilleen, näiden edustajille, sijoittajille ja muille sidosryhmille.

Julkisyhteisöjen rahoitustilastot antavat julkissektorin eri alasektorien tileistä tietoa, jonka perusteella poliittiset päättäjät ja muut sidosryhmät voivat analysoida julkissektorin rahoitusaseman ja toiminnan sekä julkisen talouden kestävyyden pitkällä aikavälillä. Tilastojen tärkeimmät lähteet ovat julkisyhteisöjen eri yksiköiden kirjanpitoaineisto ja -raportit, joita täydennetään rahoitustiedoilla. Julkisyhteisöjen tilinpidon luotettavuus on olennainen tekijä kansantalouden tilinpidon valmistelussa ja luonnollisesti myös julkisen talouden suunnittelussa, koordinoinnissa ja valvonnassa.

Julkisen talouden kestävyyden kaksi tärkeintä indikaattoria ovat velka ja alijäämä, joita EU:ssa käytetään vakaus- ja kasvusopimuksen määräysten noudattamisen seurannassa. SEUT-sopimuksen 126 artiklassa sekä perussopimuksiin liitetyssä, liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyssä pöytäkirjassa N:o 12 määrätään, että ennakoidun tai toteutuneen julkistalouden alijäämän osuus saa periaatteessa olla enintään 3 prosenttia suhteessa BKT:hen ja että julkisen velan osuus saa periaatteessa olla enintään 60 prosenttia suhteessa BKT:hen. Komissio seuraa näitä kansalliselle finanssipolitiikalle asetettuja rajoitteita tarkasti varmistaakseen talous- ja rahaliiton tehokkaan toiminnan. Jos jäsenvaltio ylittää rajat eikä tilannetta voida pitää poikkeuksellisena tai väliaikaisena, voidaan käynnistää liiallista alijäämää koskeva menettely. Kun komissio on antanut lausunnon, neuvosto päättää komission ehdotuksesta, pidetäänkö alijäämää liiallisena. Jos alijäämä on liiallinen, neuvosto antaa jäsenvaltiolle suositukset ja aikataulun korjaavien toimenpiteiden toteutukselle.

[3] KOM(2011) 211 lopullinen.

3. MIKSI YHDENMUKAISTETTUJA SUORITEPERUSTEISIA JULKISSEKTORIN TILINPÄÄTÖSSTANDARDEJA TARVITAAN?

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. Suoriteperusteinen tilinpito tarkoittaa sitä, että kirjauksia ei tehdä silloin kun käteismaksu suoritetaan, vaan virrat kirjataan hetkellä, jona taloudellinen arvo syntyy, muuttuu tai lakkaa tai jolloin vaateet ja velvoitteet syntyvät, niitä muutetaan tai ne mitätöidään. Kassaperusteisessa tilinpidossa taloustoimet kirjataan, kun rahasumma saadaan tai maksetaan. Suoriteperusteinen tilinpito on taloudellisesti luotettavampaa kuin kassaperusteinen tilinpito, minkä vuoksi nykyinen finanssipolitiikan seurannassa EU-tasolla käytettävä tilinpidon kehys, EKT 95, on suoriteperusteinen. Lisäksi suoriteperusteisen julkissektorin tilinpidon käyttö on tarpeellista, jotta voidaan välttää kaunistelua, joka on mahdollista kassaperusteisessa tilinpidossa, jossa maksua voidaan aikaistaa tai lykätä sen kirjaamiseksi julkisyhteisön haluamalle ajanjaksolle. Suoriteperusteisella tilinpidolla ei kuitenkaan pyritä poistamaan tai korvaamaan kassaperusteista tilinpitoa etenkään silloin, kun tätä käytetään talousarvion laatimis- ja valvontatarkoituksissa. Suoriteperusteista tilinpitoa tulisi itse asiassa pitää pelkästään kassaperusteista tilinpitoa täydentävänä välineenä, ei sen vaihtoehtona. Koska suoriteperusteinen tilinpito antaa täydellisen kuvan yhteisöjen taloudellisesta tilanteesta, rahoitusasemasta ja toiminnasta, se sijoittaa kassaperusteisen tilinpidon osaksi kokonaisuutta.

Yhteisten suoriteperusteisten tilinpäätösstandardien hyväksymisestä kaikilla julkishallinnon tasoilla kaikkialla EU:ssa olisi selkeää hyötyä julkissektorin hallinnolle. Julkissektorin suoriteperusteisen mikrotason tilinpidon odotetaan lisäävän julkisen hallinnon vaikuttavuutta ja tehokkuutta ja helpottavan likviditeetin turvaamista, joka on olennainen edellytys toimivien julkisten palvelujen ylläpidolle. Samoin kuin minkä tahansa muun taloudellisen toiminnan tapauksessa myös julkisen sektorin vaikuttavuuden ja tehokkuuden hallinnointi ja valvonta ovat julkisen sektorin taloudellisen tilanteen, rahoitusaseman ja sen toiminnan hallinnoinnin ja valvonnan varassa. Kahdenkertaisen kirjauksen periaatteeseen perustuva tilinpito on ainoa yleisesti hyväksytty järjestelmä, joka antaa tarvittavat tiedot luotettavasti ja oikea-aikaisesti. Tämän lisäksi yhdenmukaistettu suoriteperusteinen julkisen sektorin tilinpito lisää julkisen sektorin taloudellisen raportoinnin avoimuutta, vastuullisuutta ja vertailukelpoisuutta, ja sen avulla voidaan lisätä julkisen tilintarkastuksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

3.1. Suoriteperusteisen tilinpidon nykytilanne EU:n jäsenvaltioissa

Suurin osa jäsenvaltioista on jo ottanut tai parhaillaan ottamassa käyttöön kansallisten standardien mukaisen suoriteperusteisen tilinpidon koko julkisyhteisöjen sektorilla. Yhdellätoista jäsenvaltiolla on sekajärjestelmä, toisin sanoen ne soveltavat eri tilinpitokäytänteitä hallinnon eri tasoilla[4]. Euroopan komission ja muiden EU:n toimielinten ja elinten tilinpitopuitteet ja -järjestelmät ovat suoriteperusteisia ja pohjautuvat IPSAS-standardeihin. Samaa käytäntöä sovelletaan myös monissa muissa kansainvälisissä järjestöissä.

Vaikka yhä enenevässä määrin (vaikkei kuitenkaan yksimielisesti) tunnustetaan siis se, että EU:ssa ja sen jäsenvaltioiden julkissektorilla tarvitaan suoriteperusteista tilinpitoa, yhdenmukaistettua lähestymistapaa tähän ei kuitenkaan vielä ole.

[4] 'Overview and comparison of public accounting and auditing in the 27 Member States'

3.2. Tilinpidon puitteet makrotasolla

Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmä (EKT), joka muodostaa makrotason tilastolliset puitteet julkisyhteisöjen sektorin ja muiden tahojen tilinpidolle EU:ssa, on suoriteperusteinen. Liiallista alijäämää koskevassa menettelyssä käytettävät EKT-perusteiset tiedot valtioiden velasta ja alijäämästä on määritelty EU:n lainsäädännössä, ja ne saadaan kokoamalla yhteen jäsenvaltioiden julkishallinnon yksiköiden omien tilinpitojen tiedot.

Julkiseen talouteen sovellettavan EU:n valvontajärjestelmän ja liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn yhteydessä komission tehtävänä on SEUT-sopimuksen 126 artiklan mukaisesti arvioida säännöllisesti jäsenvaltioiden toimittamien toteutuneiden tietojen ja niiden perustana olevien, Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän mukaisesti laadittujen julkisyhteisöjen sektorin tilien laatua. Viimeaikaiset tapahtumat, etenkin joidenkin jäsenvaltioiden taloudellisen raportoinnin epäasianmukaisuudet, ovat osoittaneet, että julkista taloutta koskevien tilastojen laatimisjärjestelmän avulla ei ole kyetty riittävässä määrin poistamaan sitä riskiä, että Eurostatille toimitetaan huonolaatuisia tietoja. Talous- ja finanssikriisin vaikutukset ovat lisäksi osoittaneet, että euroalueen ja koko Euroopan unionin talouden ohjausjärjestelmää on tarpeen vahvistaa. Komissio vastasi tilanteeseen hyväksymällä 29. syyskuuta 2010 joukon lainsäädäntöehdotuksia, niin kutsutun eurooppalaisen talouspolitiikan ohjauspaketin, jonka Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 16. marraskuuta 2011[5]. Tavoitteena on laajentaa ja parantaa finanssipolitiikan, makrotalouspolitiikan ja rakenneuudistusten valvontaa voimassa olevassa lainsäädännössä havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Suunnitteilla on uusia täytäntöönpanon valvontamekanismeja siltä varalta, että jäsenvaltiot eivät noudata säännöksiä. On selvää, että näiden mekanismien perustaksi tarvitaan korkealaatuisia tilastotietoja, jotka on tuotettu Euroopan julkissektorin tarpeisiin mukautettujen luotettavien ja yhdenmukaistettujen tilinpäätösstandardien pohjalta.

Jotta voidaan saada velkaa ja alijäämää koskevia hyvälaatuisia tietoja suoriteperusteisen tilinpidon makrotasolla, tilinpidon mikrotasolla tarvitaan hyvälaatuisia, vertailukelpoisia ja keskenään johdonmukaisia suoriteperusteisia lähdetietoja (eli julkisyhteisöjen tilinpidon primaaritietoja). Jäsenvaltioiden julkissektorin mikrotason tilinpidoissa sovelletaan monia erilaisia käytänteitä, ja sen vuoksi tietoja on vaikea vertailla sekä jäsenvaltioiden sisällä että niiden välillä. Nykyinen lähestymistapa, jossa sovitetaan yhteen julkissektorin yhdenmukaistamattomia mikrotason tilinpitotietoja liiallista alijäämää koskevaa menettelyä varten, on tulossa tiensä päähän.

Vaikuttaa siltä, että ainoa tehokas tapa mahdollisimman korkealaatuisten velkaa ja alijäämää koskevien suoriteperusteisten tietojen kokoamiseen nykylainsäädännön vaatimusten mukaisesti on se, että kaikkien jäsenvaltioiden kaikissa julkissektorin yhteisöissä (eli

[5] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1173/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella (EUVL L 306, s. 1), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1174/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella (EUVL L 306, s. 8), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1175/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 muuttamisesta (EUVL L 306, s. 12), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1176/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta (EUVL L 306, s. 25), neuvoston asetus (EU) N:o 1177/2011, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta (EUVL L 306, s. 33) ja neuvoston direktiivi 2011/85/EU, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista (EUVL L 306, s. 41).

julkishallinnossa) sovelletaan yhdenmukaistettuja mikrotason tilinpitojärjestelmiä, sisäistä valvontaa ja ulkoista tilintarkastusta. Tämä on myös yksi direktiivin 2011/85/EU perustana olevista keskeisistä ajatuksista.

3.3. Yhdenmukaistamisen tarve

Ottaen huomioon SEUT-sopimuksen 338 artikla julkissektoria koskevien makrotaloudellisten tilastojen laatimisen tarvittavat tilastotiedot paranisivat merkittävästi, jos kaikissa julkishallinnon yhteisöissä käytettäisiin yhdenmukaistettuja tilinpäätösstandardeja. Niiden myötä voitaisiin käyttää yhteisiä vastaavuustaulukoita yhteisöjen tilien kokoamiseksi EKT-tilinpitoon, mikä helpottaisi huomattavasti tilastollista tarkastusta.

Julkisen talouden avoimuus on välttämätöntä, kun tarkastellaan makrotaloudellista vakautta, suoritetaan valvontaa ja annetaan politiikkaa koskevaa ohjeistusta. Yhdenmukaistetut julkissektorin tilinpäätösstandardit lisäisivät avoimuutta, vertailukelpoisuutta ja kustannustehokkuutta ja loisivat perustan julkissektorin hallinnon parantamiselle. Makrotasolla finanssikriisi on korostanut sitä, kuinka tärkeitä ajantasaiset ja luotettavat rahoitusta ja julkista taloutta koskevat tiedot ovat, ja tuonut esiin, mitä seurauksia voi olla julkissektorin taloudellisesta raportoinnista, jonka tiedot eivät ole riittävän täydellisiä ja vertailukelpoisia.

Pitemmällä aikavälillä voitaisiin harkita liiallista alijäämää koskevassa menettelyssä käytettävien keskeisten indikaattorien hienosäätöä johtamalla julkisen tilinpidon makrotason tulokset (alijäämä/velka) nykyistä paljon suoremmin mikrotason johdonmukaisista ja täydellisistä tileistä. Jos hyväksyttäisiin integroidut tilinpito- ja raportointipuitteet, joissa tehtäisiin mukautuksia eräisiin EKT 95 -käsitteisiin, velka- ja alijäämätiedot voitaisiin johtaa suoraan näistä järjestelmistä. Ne voisivat perustua aitoihin ja yhdenmukaistettuihin julkissektorin tilinpitotietoihin, jotka olisivat olleet suoraan keskeisiin indikaattoreihin tai välillisesti tilinpäätöstietoihin kohdennetun valvonnan ja tilintarkastuksen kohteena. Näin voitaisiin myös säästää alijäämää ja velkaa koskevaan raportointiin käytettävää aikaa.

Hallituksilla on yleiseen etuun perustuva velvoite markkinatoimijoita – valtion joukkovelkakirjojen omistajia ja mahdollisia sijoittajia – kohtaan tuottaa ajantasaisia, luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja rahoitustoiminnastaan ja -asemastaan samalla tavoin kuin pörssiyhtiöillä on velvoitteita osakemarkkinoiden toimijoita kohtaan. Olisi myös varmistettava tietojen kansainvälisen vertailukelpoisuuden vähimmäistaso etenkin siksi, että valtioiden velkainstrumentit kilpailevat keskenään globaaleilla rahoitusmarkkinoilla. Tämä edellyttää maailmanlaajuisesti hyväksyttyihin julkissektorin standardeihin perustuvaa järjestelmää. Ottaen huomioon SEUT-sopimuksen 114 artikla yhdenmukaistettu suoriteperusteinen tilinpito toisi avoimuutta, joka on tarpeen rahoituspalveluiden sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta. Ilman sitä on olemassa vaara, että valtion velkainstrumenttien haltijat toteuttaisivat transaktioita ymmärtämättä täysin niihin liittyvien riskien tasoa. Tämä puolestaan voisi synnyttää leviämisriskin, joka voi muodostaa merkittävän esteen rahoitusvakaudelle.

Se, mikä koskee yksityissektorin tilinpäätösstandardeja, jotka on EU:n sisällä yhdenmukaistettu pörssiyhtiöiden osalta, koskee myös julkissektorin yhteisöjä. Yhdenmukaistettu suoriteperusteinen julkissektorin tilinpito loisi lujemman perustan, jonka pohjalta voitaisiin ymmärtää valtion ja julkissektorin yhteisöjen taloudellista tilannetta ja toimintaa kaikilla tasoilla. Suoriteperusteisen kirjaamisen periaatteen paremmuus on kiistaton tosiasia finanssipolitiikan seurannassa sekä makro- että mikrotasolla. Makrotasolla sovelletaan jo suoriteperustaa, mutta yhdenmukaistettu suoriteperusteinen tilinpito on olennaisen tärkeää myös mikrotasolla.

Yksikkötasolla koituisi etuja, jotka liittyisivät avoimuuteen ja vastuullisuuteen sekä päätöksenteon laatuun, sillä huomioon otettaisiin kaikki asiaankuuluvat kustannukset ja hyödyt vertailukelpoisella tavalla. Lisäksi näkymät EU:n finanssipolitiikan ja talouden yhdentymisen edistymisestä lisäävät yhdenmukaistettujen julkissektorin tilinpäätösstandardien tarvetta, sillä kansallisella tasolla sovellettavia todellisia talousarviopäätöksiä on voitava arvioida EU:n tasolla. Vastuullisuuden ja avoimuuden vuoksi julkissektorin yhteisöjen tulisi antaa täydelliset ja vertailukelpoiset raportit julkisten varojen käytöstään ja toiminnastaan.

3.4. Tähtäimessä finanssipolitiikan hallinnointi EU-tasolla

Van Rompuyn, Barroson, Junckerin ja Draghin asiakirjassa ”Kohti todellista talous- ja rahaliittoa” painotetaan tarvetta yhdentää talous- ja budjettipolitiikan puitteet ja todetaan esimerkiksi seuraavaa:

”*Terveet kansalliset finanssipolitiikat ovat EMUn kulmakivi*

Lyhyellä aikavälillä on ensisijaisesti saatava päätökseen ja toteutettava talouden ohjauksen ja hallinnan vahvistamisen uudet vaiheet. Viime vuosien aikana EMUn sääntöpohjaiseen finanssipoliittiseen kehykseen on säädetty talouspolitiikan ohjauspaketissa ("Six-Pack") tai hyväksytty (vakautta, yhteensovittamista ja ohjausta ja hallintaa koskevassa sopimuksessa) merkittäviä parannuksia; huomiota on kiinnitetty entistä enemmän budjettiepätasapainon ehkäisemiseen, velkakehitykseen, noudattamisen valvontamekanismien parantamiseen ja kansalliseen vastuunottoon EU:n säännöistä. Euroalueen valvonnan tiukentamista koskevan lainsäädäntöpaketin ("Two-Pack") muut osatekijät, jotka ovat vielä lainsäädäntökäsittelyssä, olisi viimeisteltävä kiireellisesti ja pantava kokonaisuudessaan täytäntöön. Tässä uudessa ohjauksen ja hallinnan kehyksessä säädetään euroalueen jäsenvaltioiden vuotuisten talousarvioiden laajasta etukäteiskoordinoinnista ja lisätään niiden talousarvioiden valvontaa, joihin liittyy rahoitusvaikeuksia.”

Monet neuvoston direktiivissä 2011/85/EU korostetuista pääasiallisista tavoitteista, kuten avoimuuden lisääminen ja julkisen sektorin vastuullisuus, sekä julkisen talouden tilastojen luotettavuuden, oikea-aikaisuuden ja vertailukelpoisuuden parantaminen vaativat yhteistä, yhdenmukaistettua ja yksityiskohtaisempaa tilinpito- ja raportointivälinettä.

Tämä kertomus tukee täysimääräisesti komission tiedonantoa "Suunnitelma tiiviin ja aidon talous- ja rahaliiton luomiseksi – Keskustelunavaus”[6].

3.5. Yhdenmukaistamisen mahdolliset kustannukset

Yhdenmukaistettujen suoriteperusteisten julkissektorin tilinpäätösstandardien käyttöönotosta jäsenvaltioissa saatavat mahdolliset edut on suhteutettava siitä aiheutuviin kustannuksiin. Suoriteperusteiseen tilinpitoon siirtyneiltä mailta saatujen tietojen perusteella voidaan esittää vain hyvin karkea arvio siitä, millaisia – todennäköisesti merkittäviä – kustannuksia EU:n jäsenvaltioille saattaisi koitua. Kustannuksiin vaikuttavat voimakkaasti suoriteperusteisen tilinpidon käyttöönoton laajuus ja aikataulu, julkissektorin koko ja monitahoisuus sekä nykyisten järjestelmien kattavuus ja luotettavuus. Kokemus on lisäksi osoittanut, että jäsenvaltiot saattaisivat pitää aiheellisena julkisen varainhoidon tietojärjestelmien nykyaikaistamista uusien tilinpäätösstandardien käyttöönoton yhteydessä.

Kustannustietoja on saatavilla joistakin maista, ja niiden perusteella voidaan arvioida, että kustannukset, jotka mahdollisesti aiheutuvat keskikokoisen EU-maan siirtymisestä kassaperusteisesta tilinpitojärjestelmästä suoriteperusteiseen tilinpitojärjestelmään, voisivat

[6] KOM(2012) 777 lopullinen.

olla suuruusluokaltaan enintään 50 miljoonaa euroa keskushallinnon tasolla (toisin sanoen hallinnon muita tasoja lukuun ottamatta). Tämä summa käsittäisi esimerkiksi kustannukset, jotka aiheutuvat uusien standardien ja niihin liittyvien tietoteknisten välineiden käyttöönotosta, mutta ei kustannuksia, jotka liittyvät taloudellisessa raportoinnissa käytettävän järjestelmän kokonaisvaltaiseen uudistamiseen. Kustannukset saattaisivat olla huomattavasti korkeampia suuremmissa jäsenvaltioissa ja esimerkiksi niissä valtioissa, joissa on aluehallinnon autonomisia järjestelmiä tai monimutkaisempia hallintojärjestelmiä, samoin kuin valtioissa, jotka eivät ole edistyneet siirtymisessä suoriteperusteiseen tilinpitoon. Näin on etenkin siinä tapauksessa, että yhdenmukaistettuun suoriteperusteiseen järjestelmään siirtymisen yhteydessä toteutetaan laajempia uudistuksia tilinpidon ja taloudellisen raportoinnin käytänteisiin. Esimerkiksi Ranskassa viime vuosikymmenen aikana toteutettujen suoriteperusteista tilinpitoa ja budjetointia koskevien uudistusten kustannukset nousivat 1 500 miljoonaan euroon. Pienemmässä jäsenvaltiossa, jossa on jo käytössä kansalliset suoriteperusteiset tilinpitojärjestelmät, kustannukset voisivat jäädä alle 50 miljoonan euron. Kaikki kerätyt kustannuksia koskevat arviot osuvat välille 0,02–0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen. Yhdenmukaistetun suoriteperusteisen tilinpidon toteuttaminen jäsenvaltioissa edellyttäisi lisäksi Euroopan komissiolta merkittävää investointia niin johtajuuden ja asiantuntemuksen kuin resurssienkin osalta.

On myös syytä muistaa, että vaikka suoriteperusteinen tilinpito on kehittyneempi järjestelmä kuin pelkkä kassaperusteinen tilinpito, jo yhden jäsenvaltion julkissektorin yhdellä alasektorilla on usein käytössä niin monia erilaisia tilinpäätösstandardeja, tililuetteloita, kirjausprosesseja, tietoteknisiä järjestelmiä sekä tilintarkastusstandardeja ja -käytänteitä, että niiden yhdenmukaistaminen vähentäisi byrokratiaa ja kustannuksia siinä määrin, että keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä saatavat säästöt ylittäisivät tarvittavat investoinnit. Vaikka odotettavissa olevat kustannukset ovat todellisia ja merkittäviä, ne voidaan suhteuttaa mahdollisiin etuihin, joita ovat etenkin parempi hallintotapa, vastuullisuus, julkissektorin parempi hallinto sekä suurempi avoimuus, jota markkinoiden moitteeton toiminta edellyttää ja joka todennäköisesti vähentäisi valtion velkainstrumenttien haltijoiden tuottovaatimuksia, vaikka tämä ei olekaan mitattavissa.

4. JULKISSEKTORIN KANSAINVÄLISET TILINPÄÄTÖSSTANDARDIT (IPSAS)

Kuten edellä todettiin, IPSAS-standardit ovat tällä hetkellä ainoat kansainvälisesti hyväksytyt julkissektorin tilinpäätösstandardit. Niiden lähtökohtana on, että taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteisiin perustuva nykyaikainen julkissektorin hallinto – samoin kuin mikä tahansa muu taloudellinen yksikkö – on riippuvainen tietojärjestelmistä, jotka tuottavat ajantasaisia, tarkkoja ja luotettavia tietoja julkisyhteisön rahoitusasemasta, taloudellisesta tilanteesta ja toiminnasta.

Tällä hetkellä 15 EU:n jäsenvaltion kansallisissa tilinpitonormeissa on yhteyksiä IPSAS-standardeihin. Näistä yhdeksän kansalliset normit perustuvat IPSAS-standardeihin tai ovat niiden mukaiset, viidessä tehdään viittauksia IPSAS-standardeihin ja yhdessä niitä käytetään joissakin paikallishallinnon osissa. Yksikään jäsenvaltio ei kuitenkaan ole ottanut IPSAS-standardeja täysimääräisesti käyttöön, vaikka niiden kiistämätön arvo tunnustetaankin.

Tämän kertomuksen ohessa julkaistaan komission yksiköiden valmisteluasiakirja[7], jossa esitetään tiivistelmä IPSAS-järjestelmästä ja jäsenvaltioiden julkissektorin tilinpidossaan

[7] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, oheisasiakirja komission kertomukseen neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Tavoitteeksi yhdenmukaistettujen julkissektorin tilinpäätösstandardien käyttö jäsenvaltioissa

nykyisin käyttämistä järjestelmistä. Lisäksi Eurostat järjesti vuoden 2012 helmikuusta toukokuuhun kestäneen julkisen kuulemisen, jossa kartoitettiin näkemyksiä IPSAS-standardien soveltuvuudesta, ja saatujen vastausten tiivistelmä on myös saatavilla[8].

Jäsenvaltioiden viranomaisten ja julkiseen kuulemiseen osallistuneiden näkemysten perusteella syntyvä kokonaiskuva on kaksijakoinen: toisaalta vaikuttaa selvältä, ettei IPSAS-standardeja voida helposti ottaa nykymuodossaan käyttöön EU:n jäsenvaltioissa, toisaalta IPSAS-standardit ovat kiistämätön lähtökohta mahdolliselle yhdenmukaistetulle julkissektorin tilinpidolle EU:n tasolla. Seuraaviin huolenaiheisiin on kuitenkin löydettävä ratkaisut:

- IPSAS-standardit eivät nykyisellään kuvaa riittävän tarkasti tilinpitokäytänteitä, joita on noudatettava, koska jotkin niistä antavat mahdollisuuden valita vaihtoehtoisista tilinpidon menettelytavoista, mikä voisi käytännössä rajoittaa yhdenmukaistamista.
- Nykyisessä kehitysvaiheessaan standardikokoelma ei ole täydellinen, sillä se ei kata eräitä tärkeitä julkissektorin rahoitusvirtoja – esimerkiksi veroja ja sosiaalietuuksia – tai sitä ei voida käytännössä soveltaa niihin. Niissä ei myöskään oteta riittävällä tavalla huomioon julkissektorin raportoinnin erityistarpeita, ominaispiirteitä ja etuja. Keskeinen kysymys on se, miten IPSAS-standardien avulla kyetään ratkaisemaan tilien kokoamista koskeva ongelma julkissektorista käytetyn määritelmän mukaisesti, joka tällä hetkellä on keskeinen käsite julkisen talouden valvonnassa EU:ssa.
- Tällä hetkellä voidaan myös katsoa, etteivät IPSAS-standardit nykyisellään ole riittävän vakiintunut standardikokoelma, koska joitakin standardeja on mahdollisesti päivitettävä sitten, kun IPSAS-käsitteistön täydentämiseen tähtäävä käynnissä oleva hanke saadaan päätökseen todennäköisesti vuonna 2014.
- Tällä hetkellä IPSAS-standardien hallinnointi kärsii siitä, etteivät EU:n julkissektorin tilinpitoviranomaiset osallistu siihen riittävästi. Vuoden 2012 aikana IPSAS-hallinnointikehystä tarkistettiin ottaen huomioon sidosryhmien huolenaiheet. Tällaisten uudistusten yhteydessä olisi varmistettava, että standardien antamismenettelyn riippumattomuutta vahvistetaan samalla kun julkissektorin erityistarpeet otetaan tosiasiallisesti huomioon. Vaikuttaa lisäksi siltä, ettei IPSAS-standardit antavalla elimellä ole tällä hetkellä riittäviä resursseja, jotta se kykenisi vastaamaan riittävän nopeasti ja joustavasti kysyntään, joka koskee uusia standardeja ja neuvontaa kysymyksissä, jotka nousevat esiin julkisen talouden tilanteen muuttuessa etenkin kriisin seurauksena.

Toisaalta useimmat sidosryhmät ovat yhtä mieltä siitä, että IPSAS olisi soveltuva viitekehys, jonka pohjalta voitaisiin tulevaisuudessa kehittää eurooppalaiset julkissektorin tilinpäätösstandardit, joista jäljempänä käytetään lyhennettä ”EPSAS”.

5. KUINKA EDETÄ KOHTI YHDENMUKAISTETTUJEN EUROOPPALAISTEN JULKISSEKTORIN TILINPÄÄTÖSSTANDARDIEN (EPSAS) KÄYTTÖÖNOTTOA

Lopullisen päätöksen tekeminen siitä, siirrytäänkö EPSAS-standardien käyttöön, edellyttää lisätyötä, joka ei kuulu tämän kertomuksen aihepiiriin ja jota tästä syystä ei ennakoida tässä kertomuksessa. Seuraavissa jaksoissa kuvataan kuitenkin, kuinka EPSAS voitaisiin panna täytäntöön, jos sitä koskevat päätökset tehtäisiin.

[8] Public consultation — Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States: Summary of responses.

EPSAS-standardien myötä EU pystyisi kehittämään vaatimustensa mukaiset omat standardit tarpeeksi nopeasti. Käyttöön saataisiin yhdenmukaistetut suoriteperusteiset julkissektorin tilinpäätösstandardit, jotka on mukautettu EU:n jäsenvaltioiden erityisvaatimuksiin. Kun EPSAS-standardeja sovellettaisiin kaikkialla EU:ssa, olisi mahdollista keventää tuntuvasti menettelyjä ja laadintavaiheita, joiden avulla kyseiset tiedot muunnetaan lähes yhdenmukaisiksi. Lisäksi voitaisiin karsia riskejä, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden ilmoittamien ja Eurostatin julkaisemien tietojen luotettavuuteen.

Voidaan ajatella, että hankkeelle olisi ensin perustettava EU:n hallintomalli, jonka avulla selkeytetään käsitteistö ja tähdätään yhtenäiseen EU:n julkisen sektorin tilinpitoon. Ensivaiheessa EPSAS-standardit voisivat perustua yhteisesti hyväksyttyihin keskeisiin IPSAS-periaatteisiin. Lisäksi EPSAS-standardeissa voitaisiin hyödyntää jäsenvaltioiden yhteisesti hyväksymiä IPSAS-standardeja. IPSAS-standardit eivät kuitenkaan saisi rajoittaa omien EPSAS-standardien kehittämistä.

On syytä huomata, että yhdenmukaisten eurooppalaisten julkissektorin tilinpäätösstandardien laatiminen ei sinänsä takaa oikea-aikaisia ja laadukkaita julkisen tilinpidon tietoja. Olisi täytettävä myös muun muassa seuraavat ehdot:

- vahva poliittinen tuki ja yhteinen sitoutuminen hankkeeseen
- julkishallinnon valmiudet hoitaa entistä monimutkaisempaa tilinpitojärjestelmää kussakin yksittäisessä julkisyhteisössä
- integroidut tietotekniset järjestelmät talousarvion, maksujen ja sopimusten hallinnointia sekä kahdenkertaista kirjanpitoa, laskujen käsittelyä ja tilastollista raportointia varten
- kaikkien taloudellisten tapahtumien oikea-aikainen (esimerkiksi kuukausittainen) raportointi julkisyhteisöjen integroidussa tilinpitojärjestelmässä
- resurssien, henkilöstön ja nykyaikaisen tietotekniikan saatavuus ja
- julkiseen tilinpitoon kohdistuva tehokas sisäinen valvonta ja ulkoinen tilintarkastus.

EPSAS-standardien mukaiseen suoriteperusteiseen tilinpitoon siirtyminen olisi merkittävä uudistus kaikille jäsenvaltioille, ja varsinkin niille, jotka nykyisin käyttävät vain kassaperusteista tilinpitoa. EPSAS-standardien käyttöönotto toisi mukanaan muun muassa seuraavia kysymyksiä:

- tilinpitokäsitteitä ja -tekniikkaa koskevat kysymykset
- henkilöstön ja konsulttien asiantuntemus, koulutustaidot
- viestintä ja tiedotus päälliköiden ja päätöksentekijöiden keskuudessa
- yhteydet tarkastajiin ja tarkastajien koulutus
- it-järjestelmien mukauttaminen tai uudistaminen ja
- nykyisten kansallisten säännösten mukauttaminen.

Jos EPSAS-toimintamalli hyväksytään, komissio voisi auttaa joidenkin mainittujen kysymysten ratkaisemisessa. Se voisi esimerkiksi järjestää tietojenvaihtoa koulutukseen ja asiantuntemukseen liittyvissä kysymyksissä, tukea jäsenvaltioiden viranomaisia käsitteisiin ja tekniikkaan kytkeytyvissä kysymyksissä ja koordinoida jäsenvaltioiden julkisen tilinpidon uudistusten suunnittelua ja huolehtia sen yhteydessä tietojenvaihdosta.

Jos jollakin jäsenvaltiolla on julkisen taloushallinnon tietojärjestelmissä merkittäviä ja ilmiselviä puutteita, heikkouksia ja epäjohdonmukaisuuksia, olisi tarkoituksenmukaista tarkastella niitä EPSAS-toimintamallin täytäntöönpanon yhteydessä – ja tämä olisi otettava huomioon myös täytäntöönpanon aikataulussa.

5.1. EPSAS-rakenteet

EPSAS-standardien laatiminen ja hyväksyminen edellyttää vahvaa hallinnointia EU:n tasolla. EPSAS-standardien kehittämis- ja hallintojärjestelmän on sisällettävä kunkin standardin kehittämistä koskeva määritelty toimintasuunnitelma. Myös hyväksyntämenettelyiden on oltava selkeät. EPSAS-hallintorakenteen olisi käsitettävä vaadittavat tehtävät lainsäädännön, standardien vahvistamisen sekä teknisen ja tilinpidollisen neuvonnan parissa.

EPSAS-hallintorakenteen perustamisen suuntaa-antavana mallina voisi olla toimintamalli, jota komissio sovelsi luodessaan IFRS-standardien hallinnoinnin puitteet EU-tasolla, mutta sitä ei seurattaisi kirjaimellisesti, koska julkisen sektorin ominaispiirteet ovat erilaiset ja painopiste on EU:n sisäisessä vertailukelpoisuudessa. Mahdollisuuksien mukaan olisi hyödynnettävä kokemusta ja asiantuntemusta, jota on saatavilla jäsenvaltioiden julkissektorin tilinpitoa hoitavissa hallintorakenteissa.

EPSAS-hallintorakenteen olisi luotava ja pidettävä yllä tiiviitä yhteyksiä julkissektorin kansainväliset tilinpäätösstandardit antavaan elimeen ja tiedotettava sille ohjelmastaan ja päätöksenteostaan. Kontakteja tarvitaan, sillä joissakin tapauksissa EPSAS-standardit saatetaan joutua eriyttämään IPSAS-standardeista. On tärkeää välttää aiheettomia eroja EPSAS- ja IPSAS-standardien välillä ja EPSAS- ja IFRS-standardien välillä, sillä valtion määräysvallassa olevilta yhteisöiltä saatetaan jo vaatia IFRS-standardien tai kansallisten liikekirjanpidon standardien mukaista raportointia.

EPSAS-standardien kehittämistyössä olisi myös pyrittävä minimoimaan EKT:hen nähden olevat erot, jotta pitkällä aikavälillä luotaisiin kattavat, integroidut järjestelmät, joita voidaan soveltaa mikro- ja makrotasolla.

5.2. EPSAS-standardien hyväksyminen

EPSAS-standardien laatimisen, hyväksymisen ja täytäntöönpanon on tapahduttava asteittain. EPSAS-standardit otettaisiin käyttöön vaiheittain keskipitkällä aikavälillä: ensin keskityttäisiin yhdenmukaistamisen kannalta tärkeimpiin tilinpitokysymyksiin, kuten tuloihin ja menoihin, veroihin ja sosiaalietuuksiin, velkoihin ja rahoitusvaroihin, ja myöhemmin tarkasteltaisiin muita kuin rahoitusvaroja jne.

Käyttöönotossa olisi edettävä ja otettava erityisesti huomioon pienet ja keskisuuret yksiköt ja yhteisöt sekä olennaisuusnäkökohta. Strategiassa olisi määriteltävä prioriteetit ja asetettava määräajat eli esitettävä konkreettinen etenemissuunnitelma. Jotta EPSAS-hanketta voitaisiin viedä eteenpäin, komissio ja jäsenvaltiot laatisivat yhteistyössä keskeiset ohjaavat eurooppalaiset julkissektorin tilinpitoperiaatteet, jotka sisällytetään puiteasetusehdotukseen. Puiteasetuksessa olisi myös eriteltävä EPSAS-standardien hallintojärjestelmä sekä EPSAS-standardien kehittämismenettely.

Soveltuvan täytäntöönpanon varmistamiseksi kansallisella tasolla kunkin standardin yksityiskohtainen sisältö laadittaisiin jäsenvaltioiden avustuksella, jotta otettaisiin huomioon seuraavat vaatimukset:

- suoriteperusteinen kirjanpito
- kahdenkertainen kirjanpito

- kansainvälisesti yhdenmukaistettu taloudellinen raportointi ja
- johdonmukaisuus EKT-periaatteisiin nähden.

5.3. Mikä olisi ensimmäinen joukko EPSAS-standardeja?

Ensimmäiseksi olisi laadittava ehdotus puiteasetukseksi, jossa edellytetään suoriteperiaatteen soveltamista.

Sen jälkeen EPSAS-standardit antava elin voisi jakaa 32 suoriteperusteista IPSAS-standardia kolmeen luokkaan:

- standardit, jotka voidaan ottaa käyttöön pienin muutoksin tai muutoksitta
- standardit, jotka vaativat mukauttamista tai valikoivaa lähestymistapaa, ja
- standardit, joita on muutettava, jotta ne voitaisiin ottaa käyttöön.

EU:n jäsenvaltiot ottaisivat käyttöön täytäntöönpanosuunnitelman kaikilla julkisyhteisöjen alasektoreilla. EPSAS-standardien peruskokoelmaa sovellettaisiin esimerkiksi kaikkiin julkisyhteisöihin, ja se kattaisi olennaisuusnäkökohdat huomioon ottaen valtaosan julkisyhteisösektorin menoista EU:n jäsenvaltioissa.

6. Tulevat toimet

Komission näkemyksen mukaan tarvitaan eräitä valmistelutoimia, ennen kuin voidaan päättää hankkeesta ottaa käyttöön EPSAS-standardit jäsenvaltioissa. Käsittelemättä on useita tärkeitä kysymyksiä, jotka koskevat tämän kertomuksen ulkopuolisia seikkoja, kuten EPSAS-puitteiden laadintaa, ensimmäisten keskeisten EPSAS-standardien määrittämistä sekä täytäntöönpanon suunnittelua. Komission olisi myös kuvattava tulevan hankkeet välttämättömät etapit ja otettava huomioon vaikutusten arviointikysymykset. Päätös voidaan tehdä ainoastaan sellaisen ennakkoarvioinnin pohjalta, jossa analysoidaan hankkeen etuja ja haittoja sekä sen todennäköisiä kustannuksia ja hyötyjä.

Kun tällainen päätös on tehty, täytäntöönpanon olisi suoriteperusteisia julkissektorin tilinpitojärjestelmiä viime vuosina jo soveltaneissa maissa saatujen kokemusten perusteella tapahduttava asteittain. Toteutusta varten olisi tarkasteltava huolellisesti kunkin jäsenvaltion lähtötilannetta. Olisi esimerkiksi kartoitettava nykyisten kansallisten tilinpäätösstandardien kehitysaste ja tasetietojen saatavuus. Joissakin jäsenvaltioissa on mahdollisesti parasta aloittaa täytäntöönpano valtakunnalliselta tasolta ja edetä myöhemmin alue- ja paikallistasolle. On myös odotettavissa, että pienempien yhteisöjen osalta järjestelmä pantaisiin täytäntöön vain osittain, tai ainakin, että täytäntöönpano koskisi ensisijaisesti suurempia yhteisöjä niiden merkittävyyden vuoksi.

Prosessi voitaisiin jakaa kolmeen vaiheeseen:

(1) Valmisteluvaihe, jossa kerätään lisää tietoja ja näkökohtia ja laaditaan etenemissuunnitelma. Tämä vaihe alkaisi vuonna 2013, ja siihen kuuluisi uusia kuulemisia, korkean tason konferenssi sekä uusien yksityiskohtaisempien ehdotusten laatiminen.

(2) Vaihe, jossa suunnitellaan ja toteutetaan käytännön järjestelyt. Tuolloin käsitellään muun muassa rahoitusta, hallintotapaa, mahdollisia synergiavaikutuksia sekä pieniin julkisyhteisöihin kytkeytyviä askarruttavia näkökohtia. Tämä vaihe huipentuisi puiteasetusehdotuksen julkaisemiseen. Puiteasetuksessa edellytettäisiin suoriteperiaatteen soveltamista ja vahvistettaisiin tilinpäätösstandardien jatkokehittelyä koskevat suunnitelmat.

(3) Täytäntöönpanovaihe, jonka on määrä olla asteittainen ja jossa varataan enemmän aikaa jäsenvaltiolle, jossa nykyiset tilinpäätösstandardit poikkeavat suuresti EPSAS-standardeista. Voitaisiin kuitenkin ajatella, että täytäntöönpanovaihe saataisiin päätökseen kaikissa jäsenvaltioissa keskipitkällä aikavälillä.

Ehdotettu strategia muodostuu tasapainoisesta lähestymistavasta, joka pohjautuu aiemmille saavutuksille ja varmistaa sen, että Euroopan tilastojärjestelmä voi toimia itsenäisesti mutta silti tiiviissä yhteistyössä tärkeimpien tiedontoimittajien ja institutionaalisten käyttäjien kanssa. On myös tärkeätä huomata, että EPSAS-standardien myötä ei ole tarkoitus lisätä byrokratiaa tai vastaajien hallinnollista rasitetta eikä aiheuttaa viiveitä tilastojen tuotantoon.

Komissio aikoo kehittää tässä kertomuksessa luonnosteltua strategiaa edelleen resurssiensa mukaisesti ja perussopimuksiin perustuvien vastuidensa puitteissa.

Asiaan liittyy monia eri kysymyksiä, ja on tärkeää, että eteenpäin päästään nopeasti yhteistyössä keskeisten sidosryhmien kanssa myös tarpeellisten lainsäädäntöaloitteiden osalta.

Seuraavissa vaiheissa, jotka käynnistetään vuonna 2013, otetaan huomioon vaikutuksia koskevat näkökohdat ja muun muassa laaditaan etenemissuunnitelma, jossa kuvataan yksityiskohtaisemmin toteutettavat toimet, lainsäädäntöaloitteet mukaan luettuina, joiden avulla on määrä yhdenmukaistaa julkissektorin tilinpitostandardit koko unionissa.