EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2025 12 05
COM(2025) 746 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl dabartinės padėties, susijusios su valdžios sektoriaus viešąja apskaita Sąjungoje, atsižvelgiant į pažangą, padarytą nuo 2013 m. atlikto tarptautinių viešojo sektoriaus apskaitos standartų tinkamumo valstybėms narėms vertinimo

{SWD(2025) 396 final}

1. ĮVADAS

Ši ataskaita parengta atsižvelgiant į Tarybos direktyvos 2011/85/ES[1] (toliau – Biudžeto sistemų direktyva), su pakeitimais, padarytais Tarybos direktyva (ES) 2024/1265[2], 16 straipsnio 1 dalies a punkte nustatytą reikalavimą, kad Komisija ne vėliau kaip 2025 m. gruodžio 31 d., o vėliau – kas penkerius metus, paskelbia ataskaitą dėl dabartinės padėties, susijusios su valdžios sektoriaus viešąja apskaita[3] Sąjungoje, atsižvelgiant į pažangą, padarytą nuo 2013 m. atlikto tarptautinių viešojo sektoriaus apskaitos standartų (toliau – TVSAS) tinkamumo valstybėms narėms vertinimo.

Vykdydama pirminės Biudžeto sistemų direktyvos reikalavimą, 2013 m. Komisija paskelbė TVSAS tinkamumo valstybėms narėms vertinimą[4] (toliau – 2013 m. TVSAS ataskaita), kuriame padaryta išvada, kad valstybėse narėse labai reikalingos suderintos viešojo sektoriaus kaupiamosios apskaitos sistemos ir kad TVSAS būtų tinkamas pagrindas Europos viešojo sektoriaus apskaitos standartams (toliau – EVSAS) parengti. Ataskaitoje taip pat padaryta išvada, kad reikėtų spręsti susirūpinimą keliančius klausimus, susijusius su TVSAS valdymu ir sąvokų bei techniniais aspektais, ir pasiūlyta tęsti EVSAS iniciatyvą. Todėl nuo 2013 m. Komisija (Eurostatas) plėtoja šią iniciatyvą.

EVSAS iniciatyva siekiama užtikrinti suderintą viešojo sektoriaus kaupiamąją apskaitą, atitinkančią ES poreikius. Jos pagrindinė nauda būtų galimybė geriau suprasti viešojo sektoriaus subjektų finansinę būklę ir veiklos rezultatus visais valdžios lygmenimis. Taip būtų galima pagerinti įrodymais pagrįstą sprendimų priėmimą ir atskaitomybę ES, nacionaliniu ir subnacionaliniu lygmenimis. Be to, būtų dar labiau padidinta kapitalo rinkų integracija bei veiksmingumas ir pagerėtų viešųjų finansų tvarumo analizė. Taip pat atsirastų veiksmingesnių būdų rengti statistinius duomenis ir kontroliuoti tikslinimą bei riziką.

EVSAS iniciatyva grindžiama prielaida, kad suderinta kaupiamoji apskaita teikia akivaizdžią naudą, kartu pripažįstant, kad tokios apskaitos įgyvendinimo sąnaudos taip pat gali būti didelės. Kaupiamosios finansinės apskaitos sistemos laikomos apskaitos sistemų aukso standartu tiek privačiajame, tiek viešajame sektoriuje. Jų nauda siejama su tuo, kad pinigų ir mišrios apskaitos sistemos nesuteikia išsamios finansinės informacijos. Pinigų ir mišriose apskaitos sistemose daugiausia dėmesio skiriama pinigų srautų registravimui ir ataskaitų apie juos teikimui, tačiau joms trūksta kelių svarbių elementų, kuriais grindžiama ekonominė plėtra ir sprendimai, visų pirma išsamios informacijos apie turtą ir įsipareigojimus, sukauptas sąnaudas, pajamas ir turto pripažinimą per visą jo naudingo tarnavimo laiką. Be to, didelės papildomos naudos galima tikėtis, jei valdžios sektorius imtųsi platesnių priemonių, palyginti su tuo, kas būtina siekiant atitikties kaupiamosios apskaitos taisyklėms. Pagrindinis veiksnys, kuris paskatino valstybes nares įgyvendinti kaupiamosios apskaitos reformas, buvo poreikis sukurti valdymo informacines sistemas, kurios sudarytų sąlygas priimti patikimus ir informacija pagrįstus sprendimus.

Tinkamai atsižvelgdama į EVSAS naudą, kuri taip pat svarbi stiprinant ekonominę ir pinigų sąjungą, ir į susirūpinimą keliančius klausimus kai kuriose valstybėse narėse, 2015 m.

[1] 2011 m. lapkričio 8 d. Tarybos direktyva 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms (OL L 306, 2011 11 23, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).
[2] 2024 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva (ES) 2024/1265, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms (OL L, 2024/1265, 2024 4 30, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).
[3] Viešoji apskaita šioje ataskaitoje reiškia valdžios sektoriaus viešąją apskaitą.
[4] Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl suderintų viešojo sektoriaus apskaitos standartų diegimo valstybėse narėse. TVSAS tinkamumas valstybėms narėms (COM(2013) 114 *final*).

Komisija (Eurostatas) iš pradžių laikėsi laipsniško ir savanoriško požiūrio, kad pirmiausia būtų užtikrintas didesnis fiskalinis skaidrumas trumpuoju ir vidutinės trukmės laikotarpiais, o vėliau – palyginamumas vidutinės trukmės ir ilguoju laikotarpiais:

- 1 etapas. Trumpuoju ir vidutinės trukmės laikotarpiais didinti fiskalinį skaidrumą valstybėse narėse skatinant kaupiamąją apskaitą ir kartu kurti EVSAS sistemą (apimančią valdymą, apskaitos principus ir standartus);
- 2 etapas. Spręsti palyginamumo valstybėse narėse ir tarp jų klausimą įgyvendinant EVSAS.

2019 ir 2024 m. Komisija (Eurostatas) paskelbė EVSAS ataskaitas (Komisijos tarnybų darbinius dokumentus), kuriose apžvelgiama padaryta pažanga[5]. Prie šios ataskaitos pridedamas Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, kuriame pateikiama išsamesnė informacija.

2. KOMISIJOS DARBAS MODERNIZUOJANT VIEŠĄJĄ APSKAITĄ ES

Per pastaruosius 10 metų Komisija (Eurostatas), bendradarbiaudama su valstybių narių viešosios apskaitos ekspertais, atstovaujančiais visiems valdžios sektoriaus lygmenims, taip pat su kitais pagrindiniais ES ir pasaulio suinteresuotaisiais subjektais, spartino su EVSAS susijusį darbą. Įgyvendinant 1 etapą, su EVSAS susijęs Komisijos darbas apima sistemingą bendradarbiavimą su suinteresuotaisiais subjektais, techninį darbą, kad būtų galima parengti potencialius būsimuosius EVSAS standartus, darbą, susijusį su viešosios kaupiamosios apskaitos įgyvendinimo valstybėse narėse sąnaudų ir naudos aspektais, ir techninės bei finansinės paramos tokiai apskaitai diegti teikimą valstybėse narėse.

2015 m. rugsėjo mėn. Komisija (Eurostatas) įsteigė Europos viešojo sektoriaus apskaitos standartų darbo grupę[6], kuri vėliau pervadinta į ekspertų grupę. Jos bendra užduotis – teikti Komisijai (Eurostatui) konsultacijas ir ekspertines žinias rengiant suderintus Europos viešojo sektoriaus apskaitos ir bendrosios paskirties finansinės atskaitomybės standartus, taikomus kaupimo principu visais valdžios sektoriaus lygmenimis.

Apie EVSAS buvo sistemingai komunikuojama su pagrindiniais suinteresuotaisiais subjektais, pavyzdžiui, politikos formuotojais, vyriausybėmis, auditoriais, apskaitos ekspertais ir akademine bendruomene. Be EVSAS ekspertų grupės, Komisija (Eurostatas) prisidėjo prie viešosios apskaitos projektų ir dalyvavo Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO), TVSAS valdybos, Pasaulio banko ir Tarptautinio valiutos fondo (TVF) posėdžiuose. Ypatingas dėmesys buvo skiriamas komunikacijai su valstybėmis narėmis visais valdžios lygmenimis, įskaitant krašto (regiono) ir vietos valdžios atstovus.

Kalbant apie techninį darbą, kuriuo prisidedama prie EVSAS, po 2013 m. gegužės mėn. Briuselyje įvykusios konferencijos, kurioje buvo aptartas EVSAS kūrimas, būsimųjų EVSAS valdymo klausimas buvo įvardytas prioritetiniu. Komisija (Eurostatas) surinko įvairių suinteresuotųjų subjektų nuomones vykdydama viešas konsultacijas[7] ir vėliau, specialiame ekspertų grupės pogrupyje. Atsižvelgiant į surinktą informaciją, buvo nustatyti pagrindiniai

[5] 2019 m. EVSAS ataskaita ir 2024 m. EVSAS ataskaita.

[6] Europos viešojo sektoriaus apskaitos standartų ekspertų grupė (E02989), toliau – EVSAS ekspertų grupė. Iki 2021 m. pavasario ji buvo vadinama EVSAS darbo grupe.

[7] „Public consultation – Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States“.

EVSAS valdymo principai, tikslai ir pagal EVSAS teikiamų bendrosios paskirties finansinės atskaitomybės dokumentų naudotojai[8].

Siekdama padidinti fiskalinį skaidrumą, visų pirma skatindama viešosios kaupiamosios apskaitos reformas valstybėse narėse, Komisija (Eurostatas) parengė kaupiamosios apskaitos finansinių ataskaitų pirmojo įgyvendinimo gaires[9]. Šių gairių paskirtis – ne įgyvendinti pačius EVSAS, o remti fiskalinio skaidrumo didinimą trumpuoju ir vidutinės trukmės laikotarpiais, kartu sudarant sąlygas įgyvendinti EVSAS vėliau.

Komisija (Eurostatas) kartu su valstybių narių atstovais parengė finansinės apskaitos ir ataskaitų teikimo pagal būsimuosius EVSAS sąvokų sistemos projektą[10]. EVSAS sąvokų sistemos projekte pateikiamos sąvokos ir apibrėžtys, susijusios su EVSAS kūrimu, priėmimu bei paskelbimu, ir pristatomos finansinės apskaitos informacijos rengimo ir pateikimo gairės sektoriaus subjektams, taikant EVSAS principą apskaitoje. Sąvokų sistema taip pat gali padėti naudotojams suprasti viešojo sektoriaus subjektų pateiktą finansinę informaciją. Galimame būsimųjų ES finansinės apskaitos ir atskaitomybės standartų rinkinyje kartu su sąvokų sistema būtų nustatytos reikalingos sąvokos ir iš jų išplaukiančios veiklos priemonės, kad finansinėse ataskaitose būtų pateiktas tikras ir teisingas vaizdas apie ataskaitas teikiančių subjektų finansinę būklę, finansinius veiklos rezultatus ir pinigų srautus, taikant kaupimo principą apskaitoje.

Parengta galima būsimųjų EVSAS standartų struktūra. Ji apima standartų rinkinio struktūrą ir būsimųjų atskirų standartų struktūrą. Rinkinys apima aštuonias apskaitos sritis, kurios galėtų būti preliminariai suskirstytos į 13 galimų EVSAS standartų. Be to, atsižvelgiant į apskaitos tradicijas atskirose valstybėse narėse, buvo supaprastinta siūloma būsimųjų atskirų EVSAS standartų struktūra.

2019–2021 m. buvo peržiūrimi TVSAS standartai[11]. Peržiūros ataskaitomis buvo siekiama įvertinti atskirų TVSAS standartų suderinamumą su EVSAS sąvokų sistemos projektu ir Europos viešosios gėrybės principu, kad būtų galima suteikti informacijos nustatant būsimuosius EVSAS standartus. Analizėje atsižvelgiama į TVSAS tekstą, kuriuo privaloma vadovautis, ir, kai tinkama, neprivalomas gaires, siekiant išsiaiškinti, ar laikomasi EVSAS sistemos projekto kriterijų.

Kitas galimų būsimųjų EVSAS standartų nustatymo informacijos šaltinis yra EVSAS teminiai dokumentai, kuriuose pateikiama techninė viešosios apskaitos temų analizė. Teminiai dokumentai[12] suteikia aiškumo dėl sudėtingų apskaitos klausimų, daugiausia dėmesio skiriant techniniams ir praktiniams įgyvendinimo uždaviniams. Šiame darbe ypatingas dėmesys taip pat buvo skiriamas EVSAS lankstumui, t. y. galimybei sumažinti ataskaitų teikimo naštą ir standartų sudėtingumą mažesniems ir su mažesne rizika susijusiems viešiesiems subjektams. EVSAS teminiai dokumentai taip pat padeda valstybėms narėms vykdyti apskaitos reformas, nes juose atsižvelgiama į atrinktų valstybių narių geriausią viešosios apskaitos praktiką ir padedama ja dalytis visoje ES.

Pačios Europos Komisijos apskaitos sistemos, panašiai kaip ir tam tikrų kitų tarptautinių organizacijų apskaitos sistemos, yra grindžiamos kaupimo principu ir TVSAS. Atsižvelgiant į pasaulinę tendenciją ir valstybių narių bendradarbiavimą, prie kurio, įgyvendinant EVSAS

[8] 2017 m. balandžio 7 d. Darbo grupės ataskaita „Cell on principles underlying EPSAS governance: Final Report“.
[9] „Guidance for the first time implementation of accrual accounting“.
[10] EVSAS sąvokų sistemos projektas (peržiūrėtas 2024 m. vasario mėn.).
[11] Su EVSAS susijusios TVSAS peržiūros ataskaitos.
[12] EVSAS teminiai dokumentai, kuriuose aptariamos su viešąja apskaita susijusios temos.

projekto 1 etapą, prisidėjo Komisija (Eurostatas), per pastarąjį dešimtmetį daugelyje valstybių narių buvo vykdomas išsamus savanoriškas viešosios apskaitos sistemų modernizavimas.

Komisija (Eurostatas) užsakė tris viešosios kaupiamosios apskaitos reformos sąnaudų ir naudos įvertinimo tyrimus. Dviejuose tyrimuose buvo reguliariai atnaujinti valdžios sektoriaus apskaitos brandumo balų ir susijusių EVSAS įgyvendinimo išlaidų įverčiai, kurie iš pradžių buvo paskelbti 2014 m. (žr. 3 skirsnį). Kalbant apie viešosios kaupiamosios apskaitos naudą krizinėse situacijose, pavyzdžiui, COVID-19 pandemijos metu, Komisija (Eurostatas) užsakė parengti dokumentą, kuriame išnagrinėtas viešosios apskaitos ir labai įvairių svarbių atsakomųjų priemonių, kurių ėmėsi daugelis ES valstybių narių, ryšys[13].

Pažangios, tvarios ir socialiai atsakingos reformos padeda didinti ES ekonomikos ir visuomenės atsparumą. Komisija suteikė didelę techninę ir finansinę paramą valstybių narių valdžios sektoriaus apskaitos reformoms. Teikdama techninę paramą Komisija (Eurostatas) sudarė palankesnes sąlygas dalytis geriausia praktika ir inicijavo diskusijas apie inovatyvius viešosios apskaitos metodus. Ji su valdžios sektoriaus apskaitos ekspertais aptarė kaupiamosios apskaitos reformų naudą bei uždavinius ir paragino valstybes nares dalytis patirtimi ir ekspertinėmis žiniomis. Valstybės narės pareiškė ypatingą susidomėjimą inovacijomis, susijusiomis su apskaitos sistemomis ir tarptautinių standartų įgyvendinimu. Keliems valstybių narių viešosios apskaitos reformų projektams buvo suteikta ES finansinė parama Eurostato dotacijomis, pagal techninės paramos priemonę (TPP) ir Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę (EGADP).

EVSAS projekto 1 etape atliktu darbu remiamos Komisijos pastangos stiprinti valstybių narių administracinius gebėjimus siekiant didesnio poveikio. Nepaisant didelės institucinių struktūrų ir teisės tradicijų įvairovės, valstybių narių viešojo administravimo institucijos turi tam tikras bendras vertybes bei užduotis ir bendrą gero administravimo sampratą, sudarydamos Europos administracinę erdvę. Pagal iniciatyvą „ComPAct“[14] Komisija siekia stiprinti Europos administracinę erdvę skatindama laikytis šių principų ir didindama savo paramą valstybių narių administravimo modernizavimui. Nustatyti bendri visa apimantys viešojo administravimo kokybės principai, be kita ko „patikimi ir tvarūs viešieji finansai, kurių pagrindą sudaro integruotos ir visapusiškos viešojo sektoriaus kaupiamosios apskaitos sistemos“.

3. VALSTYBIŲ NARIŲ LAIMĖJIMAI IR PLANAI RENGIANT JŲ VIEŠĄJĄ APSKAITĄ

2025 m. dauguma valstybių narių jau yra įdiegusios arba šiuo metu diegia kaupiamąją apskaitą pagal nacionalinius standartus visame valdžios sektoriuje. Nesant EVSAS, visos reformas vykdančios šalys naudojo arba planuoja naudoti TVSAS kaip savo standartų kūrimo pagrindą. 1 lentelėje valstybės narės suskirstytos į tris grupes pagal apskaitos brandumą. Laikoma, kad šalys, kurių apskaitos brandumas (kaupiamosios apskaitos pažangos balas, susijęs su TVSAS) yra 70 % ar didesnis, taiko kaupiamąją apskaitą[15].

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

[14] Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Europos administracinės erdvės stiprinimas (iniciatyva „ComPAct“)“, COM(2023) 667 *final*, 2023 10 25.

[15] Konkrečiau, laikoma, kad šalyse, kurių apskaitos brandumas yra 70 % ar didesnis, veikia integruotos, išsamios ir nacionaliniu lygmeniu suderintos kaupiamosios finansinės apskaitos sistemos.

1 lentelė. Valdžios sektoriaus apskaitos brandumas (AB) 2025 m.

Aukštas: AB ≥ 70 %	Vidutinis: 70 % > AB ≥ 40 %	Žemas: AB < 40 %
Airija, Austrija, Belgija, Bulgarija, Čekija, Danija, Estija, Ispanija, Latvija, Lietuva, Prancūzija, Slovakija, Suomija ir Švedija	Kroatija, Lenkija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Portugalija, Rumunija, Slovėnija ir Vengrija	Graikija, Italija, Kipras, Malta ir Vokietija

Šaltinis: „PwC“ 2025 m. tyrimas[16].

Tačiau daugelio šalių valdžios sektoriaus subsektorių apskaitos brandumas labai skyrėsi. Visų pirma vietos valdžios institucijos apskaitoje dažniau taikė kaupimo principą, o socialinės apsaugos fondai labiau pasikliovė pinigų apskaitos principu. ES 2025 m. subsektorių vidutiniai brandumo balai yra tokie:

- centrinė valdžia – 66 %;
- krašto (regiono) valdžia – 68 %;
- vietos valdžia – 73 %;
- socialinės apsaugos fondai – 59 %.

Panašu, kad centrinės valdžios lygmeniu daugiau kaip trys ketvirtadaliai (21 iš 27) valstybių narių TVSAS laiko orientyru nustatant vidaus apskaitos standartus. Daugiau kaip pusė (14) valstybių narių naudojasi TVSAS kaip esminiu pagrindu rengdamos savo valdžios sektoriaus apskaitos standartus. Kalbant apie apskaitos politikos suderinimą valstybėse narėse, daugiau kaip pusė (14) valstybių narių taiko iš esmės panašius apskaitos principus visiems valdžios sektoriaus subsektoriams.

Atsižvelgiant į tikėtiną viešosios kaupiamosios apskaitos naudą ir pagal EVSAS iniciatyvą teikiamas gaires bei paramą, po 2013 m. TVSAS ataskaitos labai padaugėjo tokios apskaitos taikymo atvejų. Paskelbus tą ataskaitą, centrinės valdžios subsektoriaus apskaitos brandumo vidurkis ES padidėjo nuo 57 % iki 66 %. Panaši tendencija pastebėta ir kituose valdžios sektoriaus subsektoriuose. Subsektorių lygmeniu padėtis labiausiai pagerėjo (išaugo daugiau kaip 20 procentinių punktų) Graikijoje (vietos valdžios lygmeniu), Ispanijoje (krašto (regiono) lygmeniu), Kroatijoje (centrinės ir vietos valdžios lygmenimis), Kipre (centrinės valdžios lygmeniu), Latvijoje (vietos valdžios ir socialinės apsaugos fondų lygmenimis), Liuksemburge (socialinės apsaugos fondų lygmeniu) ir Austrijoje (krašto (regiono) ir vietos valdžios lygmenimis).

Reformas vykdančios valstybės narės pripažįsta viešosios kaupiamosios apskaitos naudą. 2014–2018 m. Eurostatas bendrai finansavo 13 projektų, kuriais buvo sudarytos sąlygos viešojo sektoriaus kaupiamosios apskaitos modernizavimo pastangoms aštuoniose valstybėse narėse arba prie jų tiesiogiai prisidedama[17]. Suteikus paramą daugiau kaip 18 reformų devyniose valstybėse narėse, pagal techninės paramos priemonę (TPP)[18] buvo paremtos ir toliau remiamos valstybių narių administracijos joms didinant pajėgumus, įgyvendinant techninius sprendimus ir nustatant nacionalinius apskaitos standartus, kurie atitinka TVSAS, kad būtų įdiegta kaupiamoji apskaita ir išplėstas jos taikymas. Parama pagal TPP taip pat padėjo surengti daugiau kaip 10 pažintinių vizitų į kitas valstybes nares. Parama suteikta Airijai, Graikijai, Kroatijai, Italijai, Kiprui, Liuksemburgui, Maltai, Lenkijai ir Portugalijai.

[16] „Updated accounting maturities of EU governments and EPSAS implementation cost“, žr. 3 lentelę, p. 12. Valdžios sektoriaus duomenys apskaičiuoti kaip subsektorių duomenų svertiniai vidurkiai.

[17] Vokietija (Hesenas), Ispanija (Kantabrija), Italija, Kipras, Vengrija, Malta, Austrija (Burgenlandas, Zalcburgas ir Aukštutinė Austrija) ir Portugalija.

[18] Iš pradžių pagal struktūrinių reformų rėmimo programą (SRRP), o nuo 2021 m. pagal techninės paramos priemonę (TPP).

Graikijoje, Italijoje ir Portugalijoje reformos yra suderintos su jų nacionaliniuose ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planuose pagal EGADP prisiimtais įsipareigojimais. Be to, pasinaudodama TPP, Airija pradėjo viešosios apskaitos reformą, daugiausia dėmesio skirdama centrinės valdžios subsektoriui, o Austrija užbaigė šią reformą įgyvendindama kaupiamąją apskaitą krašto (regiono) ir vietos valdžios lygmenimis. Kai kurios šalys, kurių apskaitos brandumas jau yra aukštas, pavyzdžiui, Lietuva, dar labiau patobulino savo viešosios apskaitos suderinamumą su TVSAS.

Šiuo metu Vokietija ir Nyderlandai neplanuoja pradėti taikyti kaupiamosios apskaitos principo savo valdžios sektoriaus subsektoriuose. Nors Vokietijoje netaikomas nacionalinis įpareigojimas vykdyti plataus masto viešosios kaupiamosios apskaitos reformą, federaliniu lygmeniu atliekami atskiri apskaitos sistemos patobulinimai (pvz., apskaitos procesų skaitmeninimas ir turto registro užbaigimas). Dviejose Vokietijos federacinėse žemėse – Hesene ir Hamburge – įdiegtos pažangios viešosios kaupiamosios apskaitos sistemos. Be to, 2025 m. kaupiamoji apskaita privaloma 11 iš 13 Vokietijos žemių (išskyrus Berlyną, Brėmeną ir Hamburgą, nes šiose žemėse nėra savivaldybių lygmens) vietos valdžios institucijoms. Kaupiamoji apskaita taip pat netolygiai diegiama Nyderlanduose, kur dauguma centrinės valdžios subjektų ir toliau taiko pinigų apskaitą, o socialinės apsaugos fondai ir dauguma vietos valdžios institucijų – kaupiamąją apskaitą.

Kaupiamosios apskaitos diegimas yra ilgas procesas, reikalaujantis visapusiško požiūrio, plataus masto pajėgumų stiprinimo ir žinių plėtojimo visose viešojo administravimo institucijose. Airijoje, Graikijoje, Italijoje ir Liuksemburge paeiliui pagal daugiametę TPP teikiama parama davė apčiuopiamų rezultatų, kuriais prisidėta prie apskaitos reformų šiose valstybėse narėse. Patirtis parodė, kad pažanga taip pat labai priklauso nuo dalyvaujančių viešųjų subjektų įsipareigojimų ir prieinamumo. ES valstybių narių geriausia patirtis liudija, kad visiškas įgyvendinimas trunka kelerius metus, tai reiškia, kad nauda nėra iš karto matoma.

Rengdamas skaidrias ir palyginamas kaupiamosios apskaitos finansines ataskaitas, valdžios sektorius atspindės ilgalaikį savo sprendimų poveikį ir galės būti laikomas atskaitingu už tinkamą viešųjų lėšų panaudojimą jį demokratiškai išrinkusiems piliečiams ir kitiems suinteresuotiesiems subjektams, pavyzdžiui, lėšų teikėjams. Įgyvendinant apskaitos reformas valstybėse narėse pasiektą naudą sunku kiekybiškai įvertinti, nes jos paveikia ne vieną sritį, tačiau galima tikėtis didelės papildomos naudos, jei valdžios sektorius imtųsi platesnių priemonių, palyginti su tuo, kas būtina siekiant užtikrinti atitiktį apskaitos taisyklėms. Valstybės narės, kurios jau įgyvendino kaupiamosios apskaitos reformas, pranešė, kad pagrindinis reformos veiksnys buvo poreikis sukurti valdymo informacines sistemas, kurios sudarytų sąlygas priimti patikimus ir informacija pagrįstus sprendimus. Tam būtina išankstinė sąlyga – įdiegti visapusišką aukštos kokybės kaupiamosios apskaitos praktiką. Patikimi kaupiamosios apskaitos duomenys gali būti naudojami rengiant rezultatais grindžiamą valdymo praktiką, sąnaudų apskaitą, turto valdymo programas ir kitus pagrindinius veiklos rezultatų rodiklius, kuriuos naudojant galima įvertinti politikos ir programų sąnaudas ir rezultatus atsižvelgiant į politikos tikslus.

Iš valdžios sektoriaus gauti atsiliepimai apie šių platesnio masto finansų reformų teikiamą naudą yra labai teigiami. Valdžios sektoriaus institucijos, kurios jau įgyvendino apskaitos modernizavimo projektą, daugeliu atvejų taip pat pasinaudojo galimybe investuoti į modernias IT / ĮIP[19] sistemas ir supaprastinti savo vidaus procesus, ir tai turėjo teigiamą poveikį jų veiklos efektyvumui, taigi ir einamosioms išlaidoms.

Nors šiuo metu dar nėra suderinto metodo, valdžios sektoriaus kaupiamosios apskaitos poreikis vis labiau (bet dar ne visuotinai) pripažįstamas ES ir jos valstybėse narėse.

[19] Įmonės išteklių planavimas.

Kaupiamosios apskaitos reformos (dažnai įgyvendinamos kaip platesnės finansų reformos dalis) vykdomos Airijoje, Graikijoje, Kroatijoje, Italijoje, Kipre, Liuksemburge, Lenkijoje, Portugalijoje, taip pat dviejose Vokietijos federacinėse žemėse, o daugumoje valstybių narių nuolat tobulinamas finansinės atskaitomybės procesas. Šalys toliau siekia didesnio finansinės atskaitomybės proceso veiksmingumo bei automatizavimo ir kokybiškesnės informacijos, kuri būtų naudojama kaip įvesties duomenys, siekiant geresnio sprendimų priėmimo ir suderinimo su rengiamais TVSAS. Pagal valstybių narių planus numatoma, kad vidutinis ES centrinės valdžios subsektoriaus apskaitos brandumas toliau gerės nuo 66 % 2025 m. iki 78 % 2030 m. Atsižvelgiant į šiuo metu vykdomas apskaitos reformas, didžiausias pokytis numatomas Graikijoje (+ 67 procentiniai punktai, toliau – p. p.), Maltoje (+ 60 p. p.), Italijoje (+ 50 p. p.), Kipre (+ 48 p. p.) ir Liuksemburge (+ 45 p. p.).

2 lentelė. Planuojamas valdžios sektoriaus apskaitos brandumas 2030 m.

Aukštas: AB ≥ 70 %	Vidutinis: 70 % > AB ≥ 40 %	Žemas: AB < 40 %
Airija, Austrija, Belgija, Bulgarija, Čekija, Danija, Estija, Graikija, Ispanija, Italija, Kipras, Latvija, Lietuva, Malta, Prancūzija, Portugalija, Slovakija, Suomija ir Švedija	Kroatija, Lenkija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Rumunija, Slovėnija ir Vengrija	Vokietija

Šaltinis: „PwC“ 2025 m. tyrimas.

Pastarųjų metų pokyčiai ES atitiko pasaulinę tendenciją. Daugiau nei pusė (95 iš 169) jurisdikcijų, įtrauktų į IFAC, CIPFA, IPSASB tarptautinio viešojo sektoriaus finansinės atskaitomybės indekso 2025 m. padėties ataskaitą[20], nurodė, kad iki 2030 m. jų viešoji apskaita bus kaupiamoji. Atitinkama dalis 2024 m. indekso ataskaitoje siekė maždaug trečdalį (53 iš 169) jurisdikcijų.

4. TVSAS TINKAMUMAS VALSTYBĖMS NARĖMS IR GALIMAS JŲ NAUDOJIMAS KURIANT EVSAS

Šiame skyriuje vertinamas TVSAS, kaip ES bendros viešosios apskaitos sistemos[21], tinkamumas ir galimas jų panaudojimas rengiant EVSAS.

2013 m. TVSAS ataskaita buvo pagrįsta plataus masto viešomis konsultacijomis. 38,2 % respondentų sutiko, kad TVSAS būtų tinkami naudoti kaip Europos Sąjungos apskaitos standartai, 30,9 % respondentų tam pritarė iš dalies, o 27,9 % respondentų su šiuo teiginiu nesutiko[22]. 2013 m. TVSAS ataskaitoje padaryta išvada, kad, nors TVSAS būtų tinkamas pagrindas EVSAS parengti, buvo ir susirūpinimą keliančių klausimų, susijusių su jų valdymu ir sąvokų bei techniniais aspektais. Susirūpinimą kėlė, be kita ko, praktiniai suderinimo apribojimai, standartų išsamumas, apskaitos sistemos stabilumas ir valdymo sistemos išteklių trūkumas.

[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), 2025 m. rugsėjo mėn.*.

[21] Šis aspektas pabrėžiamas, nes gali iš dalies sutapti atskirų valstybių narių požiūris į TVSAS tinkamumą nacionaliniu lygmeniu ir TVSAS tinkamumą, jei jie taptų suderinto EVSAS metodo pagrindu.

[22] „Public consultation – Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States“.

Per 12 metų laikotarpį nuo 2013 m. TVSAS ataskaitos buvo įdiegta nauja TVSAS valdymo struktūra, įskaitant sustiprintą nepriklausomą priežiūrą. 2015 m. įsteigtas Viešojo intereso komitetas, siekiant užtikrinti, kad TVSAS valdybos standartų nustatymo veikla būtų grindžiama viešuoju interesu. Be to, 2016 m. įsteigta Konsultacinė patariamoji grupė yra forumas, kuriame TVSAS valdyba konsultuojasi su viešojo sektoriaus organizacijų atstovais arba asmenimis, kurie domisi jos darbu arba yra su juo susiję, ir gauna jų patarimus. Nuo pat įsteigimo Viešojo intereso komitetas ir Konsultacinė patariamoji grupė buvo neatsiejama TVSAS valdybos valdymo ir priežiūros proceso dalis. Du iš aštuoniolikos TVSAS valdybos narių šiuo metu yra iš ES valstybių narių, o Eurostatas ir Biudžeto GD joje dalyvauja stebėtojų teisėmis. Komisijos apskaitos pareigūnas yra Konsultacinės patariamosios grupės narys.

Per tą 12 metų laikotarpį TVSAS standartai iš esmės pasikeitė. Dabar jie yra išsamesni, jų skaičius išaugo nuo 31 veiksmingo standarto 2013 m. iki 40 standartų 2025 m., o specialiai viešajam sektoriui skirtų standartų dalis padidėjo nuo 19 % 2013 m. iki 30 % 2025 m. Standartai, kuriais sprendžiami konkretūs viešojo sektoriaus klausimai, apima 42-ąjį TVSAS „*Socialinės išmokos*“, 47-ąjį TVSAS „*Pajamos*“ ir 48-ąjį TVSAS „*Perdavimo išlaidos*“, taip pat 19-ąjį TVSAS „*Atidėjiniai, neapibrėžtieji įsipareigojimai ir neapibrėžtasis turtas*“. TVSAS dabar apima visus pagrindinius klausimus, kurie turėtų būti atspindėti viešųjų subjektų finansinėse ataskaitose ir kuriuos suinteresuotieji subjektai laiko „pastoviais ir išsamiais“.

Atliekant TVSAS standartų peržiūrą (žr. 2 skyrių) taip pat patvirtintas TVSAS tinkamumas ES. Apskritai nustatyta, kad visi peržiūrėti TVSAS standartai atitinka EVSAS sąvokų sistemos projektą ir Europos viešosios gėrybės principą. Keliose apskaitos srityse pabrėžtas papildomų gairių poreikis. Be to, 2024 m. buvo vykdoma apklausa, kaip valstybės narės taiko TVSAS. Tyrime pabrėžiama, kad nors daugelyje apskaitos sričių standartai yra gana išsamūs, vis dar esama spragų.

2024 m. Eurostatas atliko EVSAS ekspertų grupės narių apklausą dėl TVSAS tinkamumo valstybėms narėms ir jų galimo panaudojimo kuriant EVSAS. Trys apklausos klausimai buvo susiję su TVSAS, kaip ataskaitų teikimo sistemos, tinkamumu valstybėms narėms, tos sistemos valdymo tinkamumu ir TVSAS, kaip pagrindo EVSAS parengti, tinkamumu. Nors kai kurie 2013 m. TVSAS ataskaitoje išvardyti susirūpinimą keliantys klausimai išliko, laikui bėgant jie mažėjo, ir respondentų nuomonės rodo, kad TVSAS, kaip ataskaitų teikimo sistemos, ir tos sistemos valdymo tinkamumas valstybėms narėms nuo to laiko žymiai pagerėjo. Didžioji dauguma valstybių narių pabrėžė TVSAS standartų ir jų valdymo modelio tinkamumą. Buvo atkreiptas dėmesys į tai, kad reikia sukurti fiskalinio valdymo modelį, pagal kurį Europos sąskaitų sistemą (ESS) atitinkantis ataskaitų teikimas bei metodika ir susijusios fiskalinės priemonės būtų integruotos į TVSAS / EVSAS ataskaitas. Kiti pagrindiniai susirūpinimą keliantys klausimai buvo susiję su įgyvendinimo sąnaudomis ir sudėtingumu, išsamių gairių ir diferencijuoto ataskaitų teikimo poreikiu.

3 lentelė. TVSAS tinkamumas valstybėms narėms ir galimas jų naudojimas rengiant EVSAS

	Taip	Iš dalies	Ne
TVSAS yra valstybėms narėms tinkama ataskaitų teikimo sistema	46 %	42 %	12 %
Dėl TVSAS valdymo jie tinkami valstybėms narėms	27 %	58 %	15 %
TVSAS yra tinkamas pagrindas EVSAS parengti	66 %	19 %	15 %

Šaltinis: 2024 m. apklausa dėl TVSAS tinkamumo.

Valstybių narių nuomone, naudojant TVSAS kaip pagrindą, pagerės viešojo sektoriaus finansinės atskaitomybės standartizavimas ir palyginamumas ES. Tačiau kilo susirūpinimas dėl to, ar galimybė tam tikromis aplinkybėmis viešajame sektoriuje taikyti tikrąją vertę, kaip vertinimo pagrindą, yra tinkama.

Valstybės narės pripažino, kad TVSAS valdymo sistema apima daug viešojo sektoriaus ekspertinių žinių ir yra įdiegtas išsamus, nepriklausomas ir skaidrus tinkamas procesas, tačiau norėta aktyvesnio Europos dalyvavimo TVSAS valdymo sistemoje. Taip pat susirūpinimą kėlė klausimas, ar, atsižvelgiant į demokratinį teisėtumą, ES standartus galėtų nustatyti privataus subjekto remiama valdyba.

Valstybės narės laikėsi nuomonės, kad naudojant TVSAS, kaip pagrindą kuriant EVSAS, būtų sudarytos sąlygos ekonomiškai efektyviai įdiegti EVSAS.

Valstybės narės išreiškė dvi skirtingas pozicijas dėl TVSAS tinkamumo EVSAS tikslais. Vienos jų išreiškė požiūrį, kad TVSAS būtų tinkami ir kad pakaktų patvirtinimo mechanizmo, pvz., panašaus į tą, kuris taikomas ES privačiojo sektoriaus apskaitos standartams. Kitos orientavosi į atskirą, nors ir TVSAS grindžiamą, EVSAS standartų nustatymo procesą, pabrėždamos patikimų techninių pajėgumų poreikį. Valstybės narės taip pat akcentavo politinės paramos poreikį ir pažymėjo, kad valstybių narių lygmeniu reikėtų keisti teisės aktus.

5. TOLESNI VEIKSMAI, SUSIJĘ SU VIEŠĄJA APSKAITA ES

Atsižvelgiant į patikimų ir skaidrių viešosios apskaitos sistemų svarbą ir nuolatinį valstybių narių suinteresuotumą prisidėti prie ES lygmens diskusijų dėl viešosios apskaitos, labai svarbu koordinuoti pastangas modernizuojant nacionalines viešosios apskaitos sistemas remiantis nacionaliniais kaupiamosios apskaitos standartais.

EVSAS projekto 1 etape ES vis dažniau naudojama viešoji kaupiamoji apskaita suteikė reformai didelį postūmį ir parodė, kad naudinga aptarti viešosios apskaitos pokyčius ir dalytis geriausios praktikos pavyzdžiais. Tai naudinga tiek valstybėms narėms, kurios jau taiko kaupiamosios apskaitos metodus, tiek toms, kurios šiuo metu vykdo apskaitos reformas, nes jos gali pasinaudoti sukaupta patirtimi. Kartu taip skatinama savanoriškai suvienodinti taikomus metodus visoje ES.

Dauguma (14) valstybių narių jau yra įdiegusios kaupiamąją apskaitą pagal nacionalinius standartus visame valdžios sektoriuje. Numatoma, kad iki 2030 m. ji bus įdiegta dar penkiose valstybėse narėse. Aštuonios valstybės narės neplanuoja iki 2030 m. įdiegti kaupiamosios apskaitos savo valdžios sektoriuje; dvi iš jų nepripažįsta tokios apskaitos naudos. Darbas, atliktas vadovaujant EVSAS ekspertų grupei, ir ES ekonomikos valdymo sistemos reforma parodė, kad valstybės narės nesutaria dėl to, kad suderinta viešoji kaupiamoji apskaita būtų privaloma ES.

Nors kai kurie susirūpinimą keliantys klausimai, išdėstyti 2013 m. TVSAS ataskaitoje, vis dar išlieka aktualūs, laikui bėgant jų mažėjo. TVSAS, kaip ataskaitų teikimo sistemos, tinkamumas valstybėms narėms, ir tos sistemos valdymo tinkamumas nuo ataskaitos paskelbimo žymiai pagerėjo. Kiti esminiai susirūpinimą keliantys klausimai, iškelti kai kurių valstybių narių dėl TVSAS, yra susiję su įgyvendinimo sąnaudomis ir sudėtingumu, taip pat išsamių gairių poreikiu.

Atsižvelgiant į padarytą pažangą, EVSAS iniciatyva bus tęsiama 1 etape, daugiausia dėmesio skiriant nacionalinių modernizavimo pastangų skatinimui ir rėmimui siekiant didinti skaidrumą valdžios sektoriuje. Ši veikla, be kita ko, apims toliau išvardytus veiksmus.

1) Komisija teiks techninę paramą valstybių narių modernizavimo pastangoms, nustatydama įgyvendinimo problemas ir kurdama bendrus sprendimus, skatindama naudotis geriausia praktika ir keistis patirtimi viešosios apskaitos srityje tarp valstybių narių.
2) Viešosios kaupiamosios apskaitos reformos ir toliau atitiks reikalavimus paramai pagal techninės paramos priemonę gauti iki 2027 m. Sprendimas dėl būsimos ES finansinės ir techninės paramos bus priimtas svarstant kitą ES biudžetą[23].
3) Bus sistemingai palaikomi ryšiai su pagrindiniais suinteresuotaisiais subjektais, pavyzdžiui, politikos formuotojais, vyriausybėmis, auditoriais, apskaitos ekspertais ir akademine bendruomene. Bus toliau bendradarbiaujama su TVSAS valdyba ir kitomis tarptautinėmis organizacijomis, pavyzdžiui, EBPO, Pasaulio banku ir TVF.
4) Vienodinti ES valstybių narių taikomus metodus bus skatinama savanoriškai, vadovaujantis EVSAS sąvokų sistemos projektu.
5) Kita ES viešosios apskaitos ataskaita bus parengta 2029–2030 m., pagal iš dalies pakeistos Biudžeto sistemų direktyvos reikalavimus.

Šie tikslai yra suderinami su Komisijos politikos sritimis, visų pirma susijusiomis su Europos administracinės erdvės stiprinimu („ComPAct“) ir su Biudžeto sistemų direktyvos tikslais.

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