EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 5.12.2025
COM(2025) 746 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,

mis käsitleb liidu valitsemissektori raamatupidamise seisu, võttes arvesse edusamme, mis on tehtud alates komisjoni 2013. aasta hinnangust rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamisstandardite sobivuse kohta liikmesriikidele

{SWD(2025) 396 final}

1. SISSEJUHATUS

Käesolev aruanne on esitatud vastuseks nõudele, mis on sätestatud nõukogu direktiivi 2011/85/EL[1] (eelarveraamistiku direktiiv) (mida on muudetud nõukogu direktiiviga (EL) 2024/1265[2]) artikli 16 lõike 1 punktis a, mille kohaselt peab komisjon esitama 31. detsembriks 2025 ja seejärel iga viie aasta tagant aruande liidus valitsemissektori kasutatava avaliku sektori raamatupidamisarvestuse[3] seisu kohta, võttes arvesse edusamme, mida on tehtud alates 2013. aastast, mil komisjon hindas aastal rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamise standardite (IPSAS) sobivust liikmesriikidele.

2013. aastal avaldas komisjon algses eelarveraamistiku direktiivis sätestatud nõudest lähtuvalt hinnangu IPSASe sobivuse kohta liikmesriikidele (2013. aasta IPSASe aruanne),[4] milles järeldati, et liikmesriikides on suur vajadus ühtlustatud, tekkepõhiste avaliku sektori raamatupidamissüsteemide järele ning et IPSAS sobiks Euroopa avaliku sektori raamatupidamisstandardite (EPSAS) väljatöötamise alusraamistikuks. Aruandes järeldati ka, et tuleb lahendada IPSASe juhtimise ning kontseptuaalsete ja tehniliste küsimustega seotud probleemid, ning tehti ettepanek EPSASe algatusega edasi liikuda. Seetõttu on komisjon (Eurostat) alates 2013. aastast selle algatusega tegelenud.

EPSASe algatuse eesmärk on tagada ELi vajadustele vastav ühtlustatud tekkepõhine avaliku sektori raamatupidamisarvestus. Peamine kasu oleks see, et loodaks kindlam alus kõigi valitsemistasandite avaliku sektori üksuste finantsseisundi ja -tulemuste mõistmiseks. Nii on võimalik parandada tõenduspõhist otsustamist ja aruandekohustust ELi ja riigi tasandil ning riigi tasandist madalamal tasandil. Lisaks suurendaks see veelgi kapitaliturgude integreeritust ja tõhusust ning parandaks riigi rahanduse kestlikkuse analüüsi. See tagaks ka tõhusamad viisid, kuidas statistikat teha ning muudatusi hallata ja riske juhtida.

EPSASe algatus põhineb eeldusel, et ühtlustatud tekkepõhine raamatupidamisarvestus annab märkimisväärset kasu, ehkki samas tunnistatakse, et tõenäoliselt on märkimisväärsed ka sellise arvestuse rakendamise kulud. Tekkepõhised finantsarvestussüsteeme peetakse nii era- kui ka avalikus sektoris raamatupidamisarvestuse süsteemide usaldusväärseks eeskujuks. Kasu tuleneb asjaolust, et kassa- ja segaarvestussüsteemid ei anna täielikku finantsteavet. Kuna kassa- ja segaarvestussüsteemid keskenduvad rahaliikumise jäädvustamisele ja kajastamisele, jääb neil hõlmamata mitu olulist elementi, mis on majandusliku arengu ja otsuste aluseks: eeskätt varade ja kohustuste kohta käiv terviklik teave, tekkepõhised kulud ja tulud ning varade kajastamine kogu nende kasuliku eluea jooksul. Lisaks võib oodata märkimisväärset lisakasu, kui valitsused lähevad üksnes tekkepõhise raamatupidamise eeskirjade täitmiseks vajalikust kaugemale. Liikmesriikides, kus on rakendatud tekkepõhise raamatupidamise reforme, on peamiseks ajendiks olnud vajadus rajada juhtimisteabesüsteemid, mis võimaldavad teha põhjendatud ja teadlikke otsuseid.

Võttes nõuetekohaselt arvesse EPSASest tulenevat kasu, mis on asjakohane ka majandus- ja rahaliidu süvendamisel, ning mõnes liikmesriigis esitatud muresid, rakendas komisjon

---

[1] Nõukogu 8. novembri 2011. aasta direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta (ELT L 306, 23.11.2011, lk 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

[2] Nõukogu 29. aprilli 2024. aasta direktiiv (EL) 2024/1265, millega muudetakse direktiivi 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta (ELT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[3] Käesolevas aruandes tähendab „avaliku sektori raamatupidamine“ valitsemissektori kasutatavat avaliku sektori raamatupidamisarvestust.

[4] Komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Liikmesriigid teel avaliku sektori ühtlustatud raamatupidamisstandardite poole. Rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamisstandardite (IPSAS) sobivus liikmesriikidele“ (COM/2013/0114 final).

(Eurostat) 2015. aastal esialgu järkjärgulist ja vabatahtlikku lähenemisviisi, et esmalt saavutada lühikeses ja keskpikas perspektiivis suurem fiskaalne läbipaistvus ning seejärel tagada keskpikas ja pikas perspektiivis võrreldavus:

- 1. etapp: suurendada liikmesriikides lühikeses ja keskpikas perspektiivis fiskaalset läbipaistvust, edendades tekkepõhist arvestust, ning paralleelselt arendada EPSASe raamistikku (mis hõlmaks juhtimist, arvestuspõhimõtteid ja standardeid);
- 2. etapp: tagada EPSASe rakendamise abil võrreldavus nii liikmesriikide sees kui ka nende vahel.

2019. ja 2024. aastal avaldas komisjon (Eurostat) EPSASe aruanded (komisjoni talituste töödokumendid), milles kirjeldati tehtud edusamme[5]. Selle aruande juurde käib komisjoni talituste töödokument, milles esitatakse täiendavad üksikasjad.

2. KOMISJONI TÖÖ ELI AVALIKU SEKTORI RAAMATUPIDAMISE AJAKOHASTAMISEL

Viimase kümne aasta jooksul on komisjon (Eurostat) viinud edasi tööd EPSASe alal ning teinud selleks koostööd liikmesriikide avaliku sektori raamatupidamise ekspertidega, kes esindavad kõiki valitsemistasandeid, ning teiste oluliste ELi ja üleilmsete sidusrühmadega. 1. etapis hõlmab komisjoni töö EPSASe alal süstemaatilist koostööd sidusrühmadega, tehnilist tööd võimalike tulevaste EPSASe standardite ettevalmistamiseks, liikmesriikides avaliku sektori tekkepõhise raamatupidamisarvestuse rakendamise kulude-tulude kaalumist ning sellise arvestuse jaoks liikmesriikidele tehnilise ja rahalise toetuse andmist.

2015. aasta septembris moodustas komisjon (Eurostat) Euroopa avaliku sektori raamatupidamisstandardite töörühma, mis nimetati hiljem ümber Euroopa avaliku sektori raamatupidamisstandardite eksperdirühmaks[6]. Selle üldine ülesanne on anda komisjonile (Eurostatile) nõu ja asjatundlikku tuge ühtlustatud Euroopa avaliku sektori ühtlustatud raamatupidamisarvestuse ning üldotstarbelise tekkepõhise finantsaruandluse standardite ettevalmistamiseks kõigil valitsemistasanditel.

EPSASe teemal on toimunud süstemaatiline suhtlus peamiste sidusrühmadega, sealhulgas poliitikakujundajate, valitsuste, audiitorite, raamatupidamisekspertide ja akadeemiliste ringkondadega. Lisaks EPSASe eksperdirühmale on komisjon (Eurostat) aidanud kaasa Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD), IPSASe nõukogu, Maailmapanga ja Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) avaliku sektori raamatupidamise valdkonna projektidele ja kohtumistele. Iseäranis on tähelepanu pööratud suhtlusele liikmesriikide kõigi valitsemistasanditega, sealhulgas riigi ja kohaliku omavalitsuse esindajatega.

Mis puutub EPSASt toetavasse tehnilisse töösse, siis pärast 2013. aasta mais Brüsselis toimunud konverentsi, kus arutati EPSASe väljatöötamist, tunnistati tulevase EPSASe juhtimise küsimus järeltegevuste prioriteediks. Komisjon (Eurostat) kogus avaliku konsultatsiooni[7] käigus ning hiljem eksperdirühma eraldi allrühmas hulga erinevate sidusrühmade seisukohti. Kogutud teavet arvesse võttes määrati kindlaks olulisemad EPSASe

[5] 2019. aasta EPSASe aruanne ja 2024. aasta EPSASe aruanne.

[6] Euroopa avaliku sektori raamatupidamisstandardite eksperdirühm (E02989) (edaspidi „EPSASe eksperdirühm“). Kuni 2021. aasta kevadeni nimetati seda „EPSASe töörühmaks“.

[7] Avalik konsultatsioon – hinnang rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamisstandardite sobivuse kohta liikmesriikidele.

juhtimispõhimõtted ja eesmärgid ning EPSASe põhjal koostatavate üldotstarbeliste finantsaruannete kasutajad[8].

Selleks et esimese sammuna julgustada liikmesriikides avaliku sektori tekkepõhise arvestuse reforme ja seeläbi parandada fiskaalset läbipaistvust, koostas komisjon (Eurostat) juhised tekkepõhiste finantsaruannete esmakordseks rakendamiseks[9]. Esmakordse rakendamise juhiste mõte ei ole EPSASe rakendamine kui selline, vaid nende abil toetatakse lühikeses ja keskpikas perspektiivis fiskaalse läbipaistvuse parandamist ning valmistatakse ette alus nende standardite hilisemaks rakendamiseks.

Komisjon (Eurostat) koostas koos liikmesriikide esindajatega tulevase EPSASe kohase finantsarvestuse ja -aruandluse kontseptuaalse raamistiku projekti[10]. EPSASe kontseptuaalse raamistiku projekt sisaldab mõistete ja määratluste kogumit EPSASe väljatöötamiseks, vastuvõtmiseks ja avaldamiseks ning annab juhiseid selle kohta, kuidas avaliku sektori üksused peaksid EPSASe arvepidamise põhjal finantsarvestusteavet koostama ja esitama. Ühtlasi võib kontseptuaalne raamistik aidata kasutajatel avaliku sektori üksuste esitatud finantsteavet tõlgendada. Tulevane ELi finantsarvestuse ja -aruandluse standardite kogum koos kontseptuaalse raamistikuga annaks finantsaruannete jaoks vajalikud põhimõisted ja neist tulenevad rakendusmeetmed, et finantsaruanded annaksid tekkepõhise arvestuse põhjal tõese ja õiglase ülevaate avaliku sektori aruandekohustuslike üksuste finantsseisundist, finantstulemustest ja rahavoogudest.

Välja on töötatud tulevase EPSASe võimalik struktuur. See hõlmab nii standardikogumi ülesehitust kui ka tulevaste üksikstandardite sisemist struktuuri. Kogum hõlmab kaheksat arvestusvaldkonda, mis võiksid esialgu jaotuda 13 potentsiaalseks EPSASe standardiks. Lisaks on tulevaste EPSASe üksikstandardite kavandatav ülesehitus lihtsustatud, võttes arvesse üksikute liikmesriikide arvestustraditsioone.

Aastatel 2019–2021 toimus IPSASe läbivaatamine[11]. Läbivaatamisaruannete eesmärk oli hinnata IPSASe standardite kooskõla EPSASe kontseptuaalse raamistiku projekti ja Euroopa avaliku hüve põhimõttega, et anda teavet tulevaste EPSASe standardite kehtestamiseks. Analüüsis arvestatakse IPSASE siduvat teksti ning vajaduse korral mittesiduvaid juhiseid, et teha kindlaks, kas EPSASe kontseptuaalse raamistiku projektist tulenevad kriteeriumid on täidetud.

Potentsiaalsete tulevaste EPSASe standardite kehtestamisel on veel üheks teabeallikaks nende EPSASe aruteludokumendid, mis sisaldavad avaliku sektori raamatupidamise teemade tehnilisi analüüse. Aruteludokumendid[12] annavad selgust keerukates arvestusküsimustes, keskendudes tehnilistele ja praktilise rakendamisega seotud küsimustele. Selles töös on erilist rõhku pandud ka EPSASe paindlikkusele, s.o võimalusele vähendada väiksemate ja väiksema riskiga avaliku sektori üksuste aruandluskoormust ja standardite keerukust. EPSASe aruteludokumendid toetavad liikmesriike nende raamatupidamisreformides, võttes arvesse valitud liikmesriikide avaliku sektori raamatupidamise parimaid tavasid ning aidates neid kogu ELis levitada.

Euroopa Komisjoni enda raamatupidamissüsteemid on – nagu ka mitmel teisel rahvusvahelisel organisatsioonil – tekkepõhised ning lähtuvad IPSASest. Ülemaailmset suundumust järgides ja komisjoni (Eurostati) vahendatud liikmesriikide vahelise koostöö

[8] Cell on principles underlying EPSAS governance – Final report (EPSASe valitsemise aluspõhimõtete alamrühma lõpparuanne EPSASe töörühmale), 7. aprill 2017.
[9] Juhised tekkepõhise arvestuse esmakordseks rakendamiseks.
[10] EPSASe kontseptuaalse raamistiku projekt (muudetud 2024. aasta veebruaris).
[11] EPSASe läbivaatamisaruanded IPSASe kohta.
[12] EPSASe aruteludokumendid avaliku sektori raamatupidamisega seotud teemadel.

mõjul EPSASe projekti 1. etapis on viimase kümnendi jooksul paljudes liikmesriikides avaliku sektori raamatupidamise süsteeme ulatuslikult ja vabatahtlikult ajakohastatud.

Komisjon (Eurostat) tellis kolm uuringut avaliku sektori tekkepõhise raamatupidamisreformi kulude-tulude kohta. Kahe uuringuga ajakohastati regulaarselt valitsuste raamatupidamise küpsuse hinnanguid ning EPSASe rakendamisega seotud kulude hinnanguid, mis avaldati esmakordselt 2014. aastal (vt 3. jagu). Avaliku sektori tekkepõhise raamatupidamise eeliste kohta kriisiolukordades (näiteks COVID-19 pandeemia ajal) tellis komisjon (Eurostat) analüüsi, milles uuriti seost avaliku sektori raamatupidamise ja paljudes ELi liikmesriikides[13] kriisile reageerimiseks võetud väga erinevate oluliste meetmete vahel.

Arukad, kestlikud ja sotsiaalselt vastutustundlikud reformid aitavad suurendada ELi majanduse ja ühiskonna vastupanuvõimet. Komisjon on liikmesriikide valitsuste raamatupidamisreformide jaoks andnud märkimisväärselt nii tehnilist kui ka rahalist abi. Oma tehnilise toe osana on komisjon (Eurostat) soodustanud parimate tavade jagamist ning algatanud arutelud avaliku sektori raamatupidamise uuenduslike lähenemisviiside üle. Komisjon on arutanud tekkepõhise raamatupidamise reformide eeliseid ja probleeme valitsuste raamatupidamise ekspertidega ning julgustanud liikmesriike omavahel kogemusi ja eksperditeadmisi vahetama. Liikmesriigid on ilmutanud erilist huvi uuenduste vastu, mis on seotud raamatupidamissüsteemidega ja rahvusvaheliste standardite rakendamisega. Mitmed liikmesriikide avaliku sektori raamatupidamise reformiprojektid on saanud ELi rahalist toetust Eurostati toetuste, tehnilise toe instrumendi ning taaste- ja vastupidavusrahastu kaudu.

EPSASe projekti 1. etapis tehtud töö toetab komisjoni jõupingutusi liikmesriikide haldussuutlikkuse tugevdamiseks, et saavutada suurem mõju. Hoolimata institutsiooniliste struktuuride ja õigustraditsioonide mitmekesisusest jagavad liikmesriikide haldusasutused ühiseid väärtusi, ülesandeid ja arusaamist heast haldusest ning moodustavad üheskoos Euroopa haldusruumi. Algatusega ComPAct[14] soovib komisjon tugevdada Euroopa haldusruumi, edendades neid põhimõtteid ja suurendades oma toetust liikmesriikide haldussüsteemide ajakohastamisele. On kokku lepitud avaliku halduse kvaliteeti toetavates ühistes üldpõhimõtetes, mille hulka kuulub ka „heas seisus ja jätkusuutlik riigi rahandus, mida toetavad avaliku sektori integreeritud ja kõikehõlmavad tekkepõhise raamatupidamisarvestuse süsteemid“.

3. LIIKMESRIIKIDE SAAVUTUSED JA PLAANID AVALIKU SEKTORI RAAMATUPIDAMISE ARENDAMISEL

2025. aastaks on enamik liikmesriike oma riiklike standardite alusel tekkepõhise raamatupidamise kogu valitsemissektoris juba juurutanud või on seda praegu tegemas. Kuna EPSASt ei ole veel olemas, on kõik reformi ette võtnud riigid kasutanud või kavatsevad oma standardite väljatöötamise alusena kasutada IPSASt. Tabelis 1 on liikmesriigid esitatud kolme rühmana raamatupidamise küpsuse järgi. Riigid, mille raamatupidamise küpsus (tekkepõhise raamatupidamise edusammudele antud hinne, võrreldуna IPSASega) on 70 % või enam, loetakse tekkepõhist raamatupidamist rakendavateks[15].

[13] Valitsuse raamatupidamine, EPSAS ja COVID-19le reageerimise toetamine.

[14] Komisjoni 25. oktoobri 2023. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa haldusruumi tugevdamine (algatus ComPAct)“, COM(2023) 667 final.

[15] Täpsemalt arvestatakse, et suurema kui 70 % küpsusega riikides on olemas integreeritud, põhjalikud ja riiklikult ühtlustatud tekkepõhise finantsarvestuse süsteemid.

Tabel 1. Valitsemissektori raamatupidamise küpsus (RK) 2025. aastal

Kõrge: < 70 %	Keskmine: 70 % > RK ≥ 40 %	Madal: < 40 %
Belgia, Bulgaaria, Tšehhi, Taani, Eesti, Iirimaa, Hispaania, Prantsusmaa, Läti, Leedu, Austria, Slovakkia, Soome ja Rootsi	Horvaatia, Luksemburg, Ungari, Madalmaad, Poola, Portugal, Rumeenia ja Sloveenia	Saksamaa, Kreeka, Itaalia, Küpros ja Malta

Allikas: PwC 2025. aasta uuring[16]

Siiski oli paljudes riikides raamatupidamise küpsuses valitsemissektori alamsektorite lõikes olulisi erinevusi. Eelkõige kasutasid kohalikud omavalitsused sagedamini tekkepõhist raamatupidamist, samas kui sotsiaalkindlustusfondid tuginesid rohkem kassapõhisele arvestusele. 2025. aastal on ELi keskmised alamsektorite küpsushinded järgmised:

- keskvalitsus: 66 %
- osariigi/liidumaa valitsus: 68 %
- kohalik omavalitsus: 73 %
- sotsiaalkindlustusfondid: 59 %.

IPSAS näib olevat keskvalitsuse tasandil ühiseks inspiratsiooniallikaks enam kui kolmele neljandikule (21 riigile 27st) liikmesriikidest. Rohkem kui pooled (14) liikmesriikidest kasutavad oma valitsuse raamatupidamisstandardite väljatöötamise esmaseks aluseks IPSASt. Liikmesriikide raamatupidamistavade ühtlustamise osas rakendab üle poole (14) liikmesriikidest valitsemissektori kõigis alamsektorites laias laastus sarnaseid raamatupidamispõhimõtteid.

Avaliku sektori tekkepõhise raamatupidamise oodatavate eeliste tõttu ning kuna EPSASe algatuse kaudu antud suunised ja tugi on seda toetanud, on sellise raamatupidamise kasutamine alates 2013. aasta IPSASe aruande avaldamisest oluliselt kasvanud. ELi keskmine raamatupidamise küpsus keskvalitsuse alamsektoris on alates selle aruande avaldamisest tõusnud 57 %lt 66 %ni. Sarnast suundumust on täheldatud ka teistes valitsemissektori alamsektorites. Alamsektori tasandil täheldati suurimat paranemist (üle 20 protsendipunkti) Kreekas (kohalikul tasandil), Hispaanias (autonoomsete piirkondade tasandil), Horvaatias (keskvalitsuse ja kohalikul tasandil), Küprosel (keskvalitsuse tasandil), Lätis (kohalikul tasandil ja sotsiaalkindlustuses), Luksemburgis (sotsiaalkindlustuses) ja Austrias (liidumaade ja kohalikul tasandil).

Reforme ellu viivad liikmesriigid tunnistavad avaliku sektori tekkepõhise raamatupidamise eeliseid. Aastatel 2014–2018 kaasrahastas Eurostat kaheksas liikmesriigis[17] 13 projekti, mis toetasid avaliku sektori tekkepõhise arvestuse ajakohastamist või andsid sellesse otsese panuse. Olles toetanud rohkem kui 18 reformi üheksas liikmesriigis, on tehnilise toe instrument[18] toetanud ja toetab ka edaspidi liikmesriikide haldusasutusi suutlikkuse suurendamisel, tehniliste lahenduste rakendamisel ning IPSASele vastavate riiklike raamatupidamisstandardite kehtestamisel, et juurutada ja laiendada tekkepõhise raamatupidamise kasutust. Tehnilise toe instrumendi toetus on aidanud korraldada ka enam kui 10 õppevisiiti teistesse liikmesriikidesse. Toetust on antud Iirimaale, Kreekale, Horvaatiale, Itaaliale, Küprosele, Luksemburgile, Maltale, Poolale ja Portugalile. Kreekas, Itaalias ja Portugalis on reformid kooskõlas nende riiklikes taaste- ja vastupidavuskavades

[16] ELi valitsuste raamatupidamise ajakohastatud küpsusaste ja EPSASe rakendamise maksumus, vt tabel 3, lk 12. Valitsemissektori näitajad arvutatakse alamsektorite näitajate kaalutud keskmisena.

[17] Saksamaa (Hessen), Hispaania (Kantaabria), Itaalia, Küpros, Ungari, Malta, Austria (Burgenland, Salzburg ja Ülem-Austria) ja Portugal.

[18] Algul struktuurireformi tugiprogramm, alates 2021. aastast tehnilise toe instrument.

taaste- ja vastupidavusrahastu raames võetud kohustustega. Iirimaa on tehnilise toe instrumendi tuge kasutades algatanud keskvalitsuse tasandil avaliku sektori raamatupidamise reformi, samas kui Austria on oma reformi lõpule viinud, rakendades liidumaa ja kohaliku tasandi valitsustes tekkepõhist raamatupidamist. Mõned juba väga küpse raamatupidamisega riigid, näiteks Leedu, on viinud oma avaliku sektori raamatupidamise veelgi paremasse vastavusse IPSASega.

Saksamaal ja Madalmaades ei ole praegu kavas minna kõigis valitsemissektori alamsektorites üle tekkepõhisele arvestusele. Saksamaa ei ole küll võtnud üleriigilist kohustust viia ellu laiapõhine tekkepõhise avaliku sektori raamatupidamise reform, ent föderaaltasandil tehakse raamatupidamissüsteemis üksikuid täiustusi (nt raamatupidamisprotsesside digitaliseerimine ja varade registri loomine). Kahel Saksamaa liidumaal – Hessenis ja Hamburgis – on kasutusel kõrgetasemelised tekkepõhised avaliku sektori raamatupidamise süsteemid. Lisaks on 2025. aastal tekkepõhine raamatupidamine kohalikele omavalitsustele kohustuslik üheteistkümnes Saksamaa kolmeteistkümnest territooriumiga liidumaast (v.a Berliin, Bremen ja Hamburg, kuna neil liidumaadel ei ole eraldi omavalitsustasandit). Madalmaades on tekkepõhise raamatupidamise kasutuselevõtt samuti ebaühtlane: enamik keskvalitsuse asutusi jätkab kassapõhise raamatupidamisega, samas kui sotsiaalkindlustusfondid ja enamik kohalikke omavalitsusi kasutavad tekkepõhist raamatupidamist.

Tekkepõhise raamatupidamise juurutamine on aeganõudev protsess, mis eeldab terviklikku lähenemist, ulatuslikku suutlikkuse suurendamist ning teadmiste arendamist kogu avalikus halduses. Iirimaal, Kreekas, Itaalias ja Luksemburgis on järjestikune mitmeaastane tugi tehnilise toe instrumendist toonud edukalt kaasa käegakatsutavaid tulemusi, mis on aidanud kaasa nende liikmesriikide raamatupidamisreformidele. Kogemus on näidanud, et edenemine sõltub suurel määral ka osalevate avaliku sektori asutuste pühendumusest ja võimekusest. Liikmesriikide parimad tavad näitavad, et täielik rakendamine võtab mitu aastat, mistõttu ei ole tulemused kohe nähtavad.

Läbipaistvaid ja võrreldavaid tekkepõhiseid finantsaruandeid koostades kajastavad valitsused oma otsuste pikaajalist mõju ning neid saab panna võtma vastutust avalike vahendite hea kasutamise eest nii neid demokraatlikult valivate kodanike kui ka teiste sidusrühmade, sh rahastajate ees. Liikmesriikide raamatupidamisreformidest saadavat kasu on raske kvantifitseerida, kuna need mõjutavad mitut valdkonda, kuid märkimisväärset lisakasu võib oodata juhul, kui valitsused lähevad kaugemale sellest, mis on vajalik pelgalt raamatupidamisreeglite täitmiseks. Tekkepõhise raamatupidamise reforme rakendanud liikmesriigid on teatanud, et reformi peamine ajend oli vajadus luua juhtimisteabesüsteemid, mis võimaldavad teha kindlatel alustel ja teadlikke otsuseid. Selle eelduseks on terviklikult rakendatud kvaliteetne tekkepõhine arvestus. Tugevaid tekkepõhise raamatupidamise andmeid saab kasutada tulemuspõhiste juhtimistavade, kuluarvestuse, varahalduse programmide ja muude põhiliste tulemusnäitajate arendamiseks, mis võimaldavad hinnata poliitikameetmete ja programmide kulusid ning hinnata tulemusi seatud poliitikaeesmärkide järgi.

Valitsused on nende laiematest avaliku rahanduse reformidest tulenevate eeliste kohta väga positiivset tagasisidet andnud. Raamatupidamise ajakohastamise projekti ellu viinud valitsused on mitmel juhul kasutanud võimalust investeerida moodsatesse IT-/ERP-süsteemidesse[19] ning lihtsustada ja ühtlustada oma siseprotsesse, mis on avaldanud positiivset mõju nende tegevuse tõhususele ja seega ka jooksvatele kuludele.

ELis ja selle liikmesriikides kasvab (kuid ei ole veel üldiseks saanud) arusaam, et valitsemissektoris on vaja kasutada tekkepõhist raamatupidamist, ehkki ühtlustatud lähenemisviis praegu puudub. Tekkepõhise raamatupidamise reformid (sageli osana laiemast

[19] ERP ehk ettevõtte ressursiplaneerimine.

avaliku rahanduse reformist) on käimas Iirimaal, Kreekas, Horvaatias, Itaalias, Küprosel, Luksemburgis, Poolas, Portugalis ning kahel Saksamaa liidumaal, samal ajal kui enamikus liikmesriikides täiustatakse pidevalt finantsaruandluse protsessi. Riigid taotlevad jätkuvalt finantsaruandluse protsessi suuremat tõhusust ja automatiseerimist ning paremat teavet, mis saaks olla sisendiks paremale otsustusprotsessile ning käiks ühte sammu IPSASe arenguga. Liikmesriikide plaanide kohaselt eeldatakse, et ELi keskmine raamatupidamise küpsus keskvalitsuse alamsektoris, mis oli 2025. aastal 66 %, paraneb veelgi ja jõuab 2030. aastaks 78 %ni. Kõige suuremat muutust on oodata Kreekas (+67 protsendipunkti), Maltal (+60 protsendipunkti), Itaalias (+50 protsendipunkti), Küprosel (+48 protsendipunkti) ja Luksemburgis (+45 protsendipunkti); selles peegelduvad käimasolevad raamatupidamisreformid.

Tabel 2. Kavandatud valitsemissektori raamatupidamise küpsus (RK) 2030. aastal

Kõrge: < 70 %	Keskmine: 70 % > RK ≥ 40 %	Madal: < 40 %
Belgia, Bulgaaria, Tšehhi, Taani, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Küpros, Läti, Leedu, Malta, Austria, Portugal, Slovakkia, Soome ja Rootsi	Horvaatia, Luksemburg, Ungari, Madalmaad, Poola, Rumeenia ja Sloveenia	Saksamaa

Allikas: PwC 2025. aasta uuring

ELi viimaste aastate arengusuundumused on olnud kooskõlas üleilmse suundumusega. Rohkem kui pooled (95/169) jurisdiktsioonidest, mis olid hõlmatud IFACi, CIPFA ja IPSASB rahvusvahelise avaliku sektori finantsvastutuse indeksi 2025. aasta aruandega,[20] teatasid, et nende avaliku sektori raamatupidamine saab 2030. aastaks olema tekkepõhine. Vastav osakaal 2024. aasta indeksis oli umbes üks kolmandik (53/169).

4. IPSASe sobivus liikmesriikidele ja selle võimalik kasutamine Euroopa avaliku sektori raamatupidamisstandardites.

Käesolevas peatükis hinnatakse IPSASe sobivust ELis ühtse avaliku sektori raamatupidamise raamistikuna[21] ning selle võimalikku kasutamist EPSASe väljatöötamisel.

2013. aasta IPSASe aruanne põhines laiaulatuslikul avalikul konsultatsioonil. 38,2 % vastajatest nõustus, et IPSAS sobiks Euroopa Liidu raamatupidamisstandardiks, 30,9 % nõustus osaliselt ning 27,9 % ei nõustunud[22]. 2013. aasta aruandes järeldati, et kuigi IPSAS sobiks EPSASe väljatöötamise alusraamistikuks, tekitavad selle juhtimine ning kontseptuaalsed ja tehnilised aspektid siiski kahtlusi. Murekohtade hulka arvati ühtlustamise praktilised piirid, standardite täielikkus, raamatupidamisraamistiku stabiilsus ning juhtimisraamistiku jaoks eraldatud ressursside ebapiisavus.

[20] International Public Sector Financial Accountability Index, 2025 status report, IFAC (Rahvusvaheline Arvestusekspertide Föderatsioon), CIPFA (riigi rahanduse ja raamatupidamise instituut) ja IPSASB (IPSASe nõukogu), september 2025.

[21] Seda aspekti rõhutatakse, kuna üksikute liikmesriikide arvamused IPSASe sobivusest nende riiklikus kontekstis võivad kattuda hinnanguga standardite sobivuse kohta, juhul kui need oleksid aluseks ühtlustatud EPSASe lähenemisviisile.

[22] Avalik konsultatsioon – hinnang rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamisstandardite sobivuse kohta liikmesriikidele.

Kaheteistkümne aasta jooksul alates 2013. aasta IPSASe aruandest on loodud uus IPSASe juhtimisstruktuur, sh tugevdatud sõltumatu järelevalve. 2015. aastal asutati avaliku huvi komitee, tagamaks, et IPSASe nõukogu standardiloome lähtuks avalikust huvist. Lisaks loodi 2016. aastal nõuandekogu, mis on IPSASe nõukogule foorumiks, kus konsulteerida selliste avaliku sektori organisatsioonide esindajate või üksikisikutega, keda nõukogu töö huvitab või keda see mõjutab, ning neilt nõu saada. Alates oma loomisest on avaliku huvi komitee ja nõuandekogu olnud IPSASe nõukogu juhtimis- ja järelevalveprotsesside ning standardiloome lahutamatu osa. Praegu on IPSASe nõukogu 18 liikmest kaks pärit ELi liikmesriikidest ning Eurostat ja komisjoni eelarve peadirektoraat osalevad selles vaatlejatena. Euroopa Komisjoni pearaamatupidaja on nõuandekogu liige.

Selle 12 aasta jooksul on IPSASe sisu märkimisväärselt muutunud. Standardid on nüüd ulatuslikumad: kehtivate standardite arv on suurenenud 31-lt (2013) 40-le (2025) ning avalikule sektorile omaste standardite osakaal on kasvanud 19 %-lt (2013) 30 %-le (2025). Avaliku sektori eriküsimusi käsitlevad näiteks standardid IPSAS 42 „Sotsiaaltoetused“, IPSAS 47 „Müügitulu“ ja IPSAS 48 „Ülekandekulud“, aga ka IPSAS 19 „Eraldised, tingimuslikud kohustised ja tingimuslikud varad“. IPSAS hõlmab nüüd kõiki olulisi küsimusi, mida tuleb kajastada avaliku sektori üksuste finantsaruannetes, ning sidusrühmade hinnangul on need stabiilsed ja täielikud.

IPSASe standardite läbivaatamine (vt 2. peatükk) on veel üks analüüs, mis kajastab IPSASe sobivust ELi jaoks. Kokkuvõttes leiti, et kõik läbivaadatud IPSASe standardid on kooskõlas EPSASe kontseptuaalse raamistiku projekti ning Euroopa avaliku hüve põhimõttega. Mitmes raamatupidamise valdkonnas on rõhutatud täiendavate juhiste vajadust. Lisaks uuriti 2024. aastal IPSASe rakendamist liikmesriikides. Uuringus tuuakse esile, et kuigi standardid katavad mitmeid raamatupidamisvaldkondi üsna põhjalikult, esineb endiselt lünki.

2024. aastal korraldas Eurostat EPSASe eksperdirühma liikmete seas küsitluse IPSASe sobivuse kohta liikmesriikidele ning selle võimaliku kasutamise kohta EPSASe väljatöötamisel. Kolm küsimust käsitlesid IPSASe sobivust aruandlusraamistikuna, selle raamistiku juhtimist liikmesriikides ning IPSASe sobivust alusraamistikuna EPSASe väljatöötamiseks. Kuigi osa 2013. aasta IPSASe aruandes loetletud muredest on säilinud, on nende tähtsus ajapikku vähenenud ning vastajate hinnangud näitavad, et IPSASe sobivus liikmesriikide aruandlusraamistikuna ning selle raamistiku juhtimine on vahepeal oluliselt paranenud. Valdav enamik liikmesriike tõi esile IPSASe standardite ja nende juhtimismudeli sobivuse. Toodi esile vajadus luua fiskaalse juhtimise mudel, mis lõimib ESA aruandluse ja metoodika ning nendega seotud fiskaalvahendid IPSASe/EPSASe aruandlusega. Muude peamiste murede hulgas toodi esile rakendamise maksumus ja keerukus ning vajadus üksikasjalike juhiste ja diferentseeritud aruandluse järele.

Tabel 3. IPSASe sobivus liikmesriikidele ja selle võimalik kasutamine EPSASe väljatöötamisel

	Jah	Osaliselt	Ei
IPSAS on liikmesriikide jaoks sobiv aruandlusraamistik	46 %	42 %	12 %
IPSASe juhtimine muudab selle liikmesriikide jaoks sobivaks	27 %	58 %	15 %
IPSAS on EPSASe väljatöötamiseks sobiv alusraamistik	66 %	19 %	15 %

Allikas: 2024. aasta küsitlus IPSASe sobivuse kohta

Liikmesriigid leidsid, et IPSAS aitab alusraamistikuna suurendada ELis avaliku sektori finantsaruandluse ühtlustamist ja võrreldavust. Küll aga oldi mures selle pärast, kui sobiv on

see, kui teatavatel juhtudel kasutatakse avalikus sektoris mõõtmise alusena õiglase väärtuse põhimõtet.

Liikmesriigid tunnistasid, et kuigi IPSASe juhtimine hõlmab avaliku sektori asjatundlikkust ning kehtib põhjalik, sõltumatu ja läbipaistev menetlus, sooviti suuremat Euroopa osalust IPSASe juhtimissüsteemis. Muret tekitas ka küsimus, kas demokraatliku legitiimsuse seisukohast võiks ELi standardite kehtestaja olla eraõigusliku üksuse toel tegutsev nõukogu.

Liikmesriigid leidsid, et kui kasutada IPSASt EPSASe väljatöötamisel alusraamistikuna, oleks võimalik rakendada EPSASt kulutõhusalt.

Liikmesriigid esitasid kaks erinevat seisukohta IPSASe sobivuse kohta EPSASe tarbeks. Üks seisukoht oli, et IPSAS sobiks ning et heakskiitmise mehhanism – mis sarnaneb ELis erasektori raamatupidamisstandardite puhul kehtivale – oleks piisav. Teine seisukoht keskendus eraldiseisvale, ehkki IPSASele tuginevale EPSASe standardiloomeprotsessile; siit tuleb esile tugeva tehnilise suutlikkuse vajadus. Liikmesriigid tõid esile ka poliitilise toetuse vajaduse ning märkisid, et liikmesriigi tasandil oleks vaja seadusandlikke muudatusi.

5. EDASISED SAMMUD ELIS AVALIKU SEKTORI RAAMATUPIDAMISE ALAL

Arvestades tugevate ja läbipaistvate avaliku sektori raamatupidamise süsteemide olulisust ning liikmesriikide jätkuvat huvi osaleda ELi tasandi aruteludes avaliku sektori raamatupidamise üle, on suur vajadus kooskõlastada jõupingutusi riiklike avaliku sektori raamatupidamise süsteemide ajakohastamiseks, tuginedes riiklikele tekkepõhistele standarditele.

Euroopa avaliku sektori raamatupidamise standardite projekti 1. etapi ajal ELis kasvanud tekkepõhise avaliku sektori raamatupidamise kasutus on reformidele märkimisväärselt hoogu juurde andnud ning näidanud, kui väärtuslik on arutada arengusuundumusi avaliku sektori raamatupidamises ja jagada parimaid tavasid. Sellest võidavad nii liikmesriigid, kes juba kasutavad tekkepõhist lähenemist, kui ka need, kes tegelevad raamatupidamisreformidega, kuna nad saavad tugineda varasemale kogemusele. Samal ajal soodustab see kogu ELis lähenemisviiside vabatahtlikku lähendamist.

Enamik (14) liikmesriikidest on oma riiklike standardite alusel kogu valitsemissektoris juba juurutanud tekkepõhise raamatupidamise. Viis plaanib seda teha 2030. aastaks. Kaheksa liikmesriiki ei kavatse 2030. aastaks tekkepõhist raamatupidamist kogu oma valitsemissektoris rakendada, kusjuures kaks neist ei tunnista selle rakendamise eeliseid. EPSASe eksperdirühma töö ning ELi majanduse juhtimise raamistiku reform on näidanud, et ühtlustatud tekkepõhise avaliku sektori raamatupidamise ELis kohustuslikuks muutmise küsimuses puudub liikmesriikide vahel üksmeel.

Kuigi osa 2013. aasta IPSASe aruandes esitatud muredest püsib, on need aja jooksul vähenenud. IPSASe sobivus liikmesriikide aruandlusraamistikuna ning selle raamistiku juhtimine on alates nimetatud aruande avaldamisest märkimisväärselt paranenud. Teised IPSASega seotud peamised mured, mille mõned liikmesriigid on esile toonud, on rakendamise maksumus ja keerukus ning vajadus üksikasjalike juhiste järele.

Arvestades tehtud edusamme, jätkatakse EPSASe algatuse 1. etapiga, keskendudes riiklike ajakohastamispüüdluste julgustamisele ja toetamisele, et suurendada valitsemissektoris läbipaistvust. Need tegevused hõlmavad muu hulgas järgmist:

1) komisjon pakub liikmesriikide ajakohastamispüüdluste jaoks tehnilist tuge, selgitades välja rakendamisel esinevaid takistusi ja töötades välja ühiseid lahendusi, edendades parimaid tavasid ning soodustades liikmesriikide vahel avaliku sektori raamatupidamise kogemuste vahetamist;

2) avaliku sektori tekkepõhise raamatupidamise reformid jäävad tehnilise toe instrumendi raames toetuskõlblikuks kuni 2027. aastani. ELi tulevase rahalise ja tehnilise toe kohta tehakse otsused järgmise ELi eelarve[23] raames;
3) toimub süstemaatiline suhtlus peamiste sidusrühmadega, sealhulgas poliitikakujundajate, valitsuste, audiitorite, raamatupidamisekspertide ja akadeemiliste ringkondadega. Koostööd jätkatakse IPSASe nõukogu ning teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega, näiteks Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD), Maailmapanga ja Rahvusvahelise Valuutafondiga (IMF);
4) ELi liikmesriike julgustatakse oma lähenemisviise vabatahtlikult lähendama, järgides EPSASe kontseptuaalse raamistiku projekti;
5) järgmine aruanne avaliku sektori raamatupidamise kohta ELis koostatakse aastatel 2029–2030, nagu muudetud eelarveraamistiku direktiiv ette näeb.

Need eesmärgid on kooskõlas komisjoni poliitikaga, eelkõige Euroopa haldusruumi tugevdamisega (algatus ComPAct) ning eelarveraamistiku direktiivi eesmärkidega.

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