COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 6.3.2013
COM(2013) 114 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU ŞI PARLAMENTUL EUROPEAN

Către punerea în aplicare a unor standarde armonizate de contabilitate pentru sectorul public în statele membre

Caracterul adecvat al IPSAS pentru statele membre

{SWD(2013) 57 final}

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

Către punerea în aplicare a unor standarde armonizate de contabilitate pentru sectorul public în statele membre

Caracterul adecvat al IPSAS pentru statele membre

1. CONTEXT ȘI CADRU JURIDIC

Prezentul raport îndeplinește obligația Comisiei, în temeiul articolului 16 alineatul (3) din Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre[1] de a efectua, până la 31 decembrie 2012, o evaluare a caracterului adecvat al Standardelor internaționale de contabilitate pentru sectorul public (IPSAS) pentru statele membre. Aceasta se bazează pe informații primite în urma consultării cu serviciile Comisiei, cu organizații internaționale, cum ar fi FMI, experți și alte părți interesate din statele membre și din afara acestora, precum și cu Consiliul IPSAS, care a stabilit aceste standarde.

Criza datoriei suverane a subliniat necesitatea ca administrațiile publice naționale să demonstreze clar stabilitatea lor financiară și necesitatea unei raportări mai riguroase și mai transparente a datelor fiscale. Directiva 2011/85/UE a Consiliului (directiva cadrelor bugetare) recunoaște rolul esențial al datelor fiscale exhaustive și fiabile, comparabile între statele membre, în supravegherea bugetară a UE. Prin urmare, aceasta stabilește normele privind cadrele bugetare ale statelor membre care sunt necesare pentru a garanta respectarea obligației prevăzute la articolul 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) pentru a evita deficitele publice excesive. Pe de o parte, disciplina fiscală joacă un rol esențial în protejarea uniunii economice și monetare, și, pe de altă parte, stabilitatea financiară este bazată pe încredere. Prezentul raport analizează unul dintre instrumentele necesare pentru a construi această încredere și pentru a evalua și a prevedea mai bine situația bugetară: standardele armonizate de contabilitate pe bază de angajamente pentru sectorul public.

Articolul 3 din Directiva 2011/85/UE impune statelor membre să „dispună de sisteme naționale de contabilitate publică care acoperă în mod coerent și exhaustiv toate subsectoarele administrației publice și care conțin informațiile necesare generării de date pe bază de angajamente în vederea pregătirii datelor bazate pe standardele SEC 95”[2]. Așadar, el recunoaște incoerența fundamentală între conturile sectorului public, care înregistrează doar fluxurile de numerar, și faptul că supravegherea bugetară a UE se bazează pe datele pe bază de angajamente în conformitate cu SEC 95. Aceasta înseamnă că datele bazate pe contabilitatea de casă trebuie să fie convertite în date pe bază de angajamente, prin aproximări și ajustări care implică estimări la scară macroeconomică. În plus, în cazul în care nu există o contabilitate pe bază de angajamente la nivel microeconomic, tranzacțiile financiare și bilanțurile trebuie să fie derivate dintr-o varietate de surse diferite, ceea ce duce la o „discrepanță statistică” între deficitul calculat pe baza conturilor nefinanciare și cel calculat pe baza conturilor financiare.

Lipsa de coerență între conturile primare din sectorul public și datele pe bază de angajamente obținute în conformitate cu SEC 95 este, de asemenea, recunoscută în Comunicarea Comisiei

[1] JO L 306, 23.11.2011, p. 41.

[2] Regulamentul (CE) nr. 2223/96 al Consiliului din 25 iunie 1996 privind Sistemul european de conturi naționale și regionale din Comunitate, JO L 310, 30.11.1996, p. 1.

din 15 aprilie 2011 către Parlamentul European și Consiliu „Către un management fiabil al calității pentru statisticile europene”[3]. Această comunicare atrage atenția asupra faptului că calitatea informațiilor statistice la nivel european depinde în mare măsură de caracterul adecvat al întregului proces de producție. Prin urmare, Eurostat promovează un sistem de standarde armonizate de contabilitate pe bază de angajamente, în conformitate cu SEC, pentru toate entitățile din sectorul administrației publice.

IPSAS este în prezent singurul set de standarde de contabilitate pentru sectorul public recunoscut la nivel internațional. El se bazează pe standardele internaționale de raportare financiară (IFRS), care se aplică la scară largă de către sectorul privat și în prezent constă într-un set de 32 de standarde de contabilitate pe bază de angajamente, plus un standard bazat pe contabilitatea de casă.

În acest context, articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2011/85/UE prevede efectuarea unei evaluări a caracterului adecvat al IPSAS pentru statele membre.

2. INTRODUCERE

Activitatea administrațiilor publice reprezintă o mare parte din produsul intern brut (PIB) în toate economiile din UE, iar activele și pasivele administrațiilor publice sunt substanțiale în toate țările UE. Prin urmare, este important ca acestea să fie gestionate eficient și ca administrațiile publice să răspundă de această gestionare în fața cetățenilor lor, a reprezentanților acestora, a investitorilor și a altor părți interesate.

Statisticile în domeniul finanțelor publice furnizează informații privind conturile diferitelor subsectoare ale administrației publice, astfel încât factorii de decizie și alte părți interesate sunt în măsură să analizeze situația financiară și rezultatele administrațiilor publice, precum și sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice. Principalele surse pentru aceste statistici sunt registrele și rapoartele contabile ale diferitelor entități publice, completate cu informații financiare. Conturile financiare publice fiabile sunt esențiale pentru elaborarea conturilor naționale și, bineînțeles, pentru planificarea, coordonarea și supravegherea bugetare.

Doi dintre cei mai importanți indicatori ai sustenabilității fiscale sunt datoria și deficitul, care sunt utilizați în cadrul UE pentru monitorizarea respectării dispozițiilor din Pactul de stabilitate și de creștere. Articolul 126 din TFUE și Protocolul nr. 12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive (PDE), anexat la tratate, precizează că raportul dintre deficitul public planificat sau efectiv și PIB nu trebuie să depășească, în principiu, 3%, iar raportul dintre datoria publică și PIB nu trebuie să depășească, în principiu, 60%. Comisia monitorizează îndeaproape aceste constrângeri asupra politicii fiscale naționale pentru a asigura funcționarea eficientă a Uniunii economice și monetare. În cazul în care un stat membru nu reușește să respecte limitele și această situație este considerată ca nefiind doar excepțională și temporară, poate fi lansată o procedură aplicabilă deficitelor excesive. După ce Comisia a emis un aviz, Consiliul decide, la propunerea Comisiei, dacă există sau nu un deficit excesiv și, în caz afirmativ, furnizează statului membru recomandări și un calendar pentru măsuri corective.

[3] COM (2011) 211 final.

3. DE CE SUNT NECESARE STANDARDE ARMONIZATE DE CONTABILITATE PE BAZĂ DE ANGAJAMENTE PENTRU SECTORUL PUBLIC

Contabilitatea pe bază de angajamente este singurul sistem de informare general acceptat care oferă o imagine completă și fiabilă a situației financiare și economice, precum și a performanței unei administrații publice, prezentând integral activele și pasivele, precum și veniturile și cheltuielile unei entități, pentru perioada la care se referă conturile și în momentul în care sunt închise. Contabilitatea pe bază de angajamente implică înregistrarea operațiunilor, nu în momentul efectuării plăților în numerar, ci în momentul în care valoarea economică se creează, se transformă sau se stinge sau în momentul în care creanțele și obligațiile apar, se transformă sau se sting. Contabilitatea de casă înregistrează tranzacțiile atunci când suma este încasată sau plătită. Contabilitatea pe bază de angajamente este mai pertinentă din punct de vedere economic decât contabilitatea de casă, motiv pentru care actualul cadru contabil pentru monitorizarea fiscală în UE, SEC 95, este pe bază de angajamente. În plus, contabilitatea pe bază de angajamente în sectorul public este necesară pentru a se evita anumite forme de manipulare a bilanțului permise de contabilitatea de casă, în cazul căreia plățile pot fi avansate sau amânate pentru a fi înregistrate în momentul ales de administrația publică. Cu toate acestea, contabilitatea pe bază de angajamente nu este menită să elimine sau să înlocuiască contabilitatea de casă, în special în cazul în care aceasta din urmă este utilizată pentru stabilirea și controlul bugetului. De fapt, contabilitatea pe bază de angajamente ar trebui considerată ca fiind complementară „contabilității de casă" pură, mai degrabă decât ca o alternativă la aceasta. Oferind o imagine completă a situației economice și financiare, precum și a performanțelor entităților în cauză, ea plasează contabilitatea de casă în contextul său general.

Adoptarea unui set unic de standarde de contabilitate pe bază de angajamente la toate nivelurile de administrație publică pe întreg teritoriul UE ar prezenta beneficii incontestabile pentru gestionarea sectorului public și pentru guvernanță. Contabilitatea pe bază de angajamente la nivel microeconomic în sectorul public ar trebui să ducă la îmbunătățirea eficacității și a eficienței administrației publice și să faciliteze asigurarea de lichidități, condiție indispensabilă pentru funcționarea serviciului public. Așa cum este cazul cu orice altă activitate economică, gestionarea și controlul eficacității și eficienței sectorului public depinde de gestionarea și controlul situației sale economice și financiare, precum și de performanțele sale. Contabilitatea pe bază de angajamente în partidă dublă este singurul sistem general acceptat care furnizează informațiile necesare într-un mod fiabil și în timp util. În plus, utilizarea de către administrațiile publice a unei contabilități armonizate pe bază de angajamente îmbunătățește transparența, responsabilitatea și comparabilitatea rapoartelor financiare în sectorul public și poate servi la îmbunătățirea eficienței și a eficacității auditului finanțelor publice.

3.1. Situația actuală în ceea ce privește contabilitatea pe bază de angajamente în statele membre ale UE

Majoritatea statelor membre au pus deja în aplicare contabilitatea pe bază de angajamente în conformitate cu standardele naționale din întregul sector public sau sunt pe punctul de a realiza acest lucru. Unsprezece state membre dispun de sisteme mixte, întrucât au pus în aplicare diferite practici contabile la diferite niveluri ale administrației publice[4]. Cadrul contabil și sistemele contabile ale Comisiei Europene și ale celorlalte instituții și organisme ale UE sunt pe bază de angajamente și se inspiră din IPSAS. Acest lucru este valabil și pentru mai multe alte organizații internaționale.

[4] „Prezentare generală și compararea auditării și contabilității publice în cele 27 de state membre"

Există, prin urmare, o recunoaștere din ce în ce mai mare (dar nu unanimă) a necesității unei contabilități pe bază de angajamente pentru administrațiile publice din cadrul UE și al statelor sale membre, însă în prezent nu se poate vorbi de o abordare armonizată.

3.2. Cadru macrocontabil

SEC, care constituie cadrul statistic la nivel macroeconomic pentru contabilitatea sectoarelor administrației publice și a sectoarelor care nu aparțin de administrația publică din UE, este bazat pe angajamente. Datele privind deficitul public și datoria publică obținute pe baza SEC în cadrul PDE rezultă din consolidarea conturilor individuale ale entităților administrației publice în statele membre și sunt definite de legislația UE.

În contextul supravegherii bugetare a UE și al PDE, Comisia, în conformitate cu articolul 126 din TFUE, are sarcina de a evalua în mod regulat atât calitatea datelor efective raportate de statele membre, cât și calitatea conturilor sectoarelor administrațiilor publice, care se află la originea datelor raportate și care sunt elaborate în conformitate cu SEC. Evenimentele recente, în special cazurile de comunicare de date financiare inexacte de către unele state membre, au demonstrat că sistemul de statistici bugetare nu a redus suficient riscul comunicării către Eurostat a unor date de calitate mediocră. De asemenea, impactul crizei economice și financiare a subliniat necesitatea de a consolida structura de guvernanță economică pentru zona euro și pentru Uniunea Europeană în ansamblu. Comisia a răspuns la 29 septembrie 2010 prin adoptarea unui pachet de propuneri legislative, „pachetul privind guvernanța economică europeană” (denumit și „pachetul de șase”), care a fost adoptat de către Parlamentul European și Consiliu la 16 noiembrie 2011[5]. Acesta caută să extindă și să îmbunătățească supravegherea politicilor fiscale, a politicilor macroeconomice și a reformelor structurale, cu scopul de a remedia deficiențele constatate în legislația existentă. Noi mecanisme de asigurare a respectării normelor sunt prevăzute în caz de nerespectare de către statele membre. Este clar faptul că aceste mecanisme trebuie să se bazeze pe informații statistice de o înaltă calitate, produse pe baza unor standarde de contabilitate solide și armonizate, adaptate la sectorul public european.

Existența și calitatea datelor în amonte pe bază de angajamente comparabile și coerente (adică date contabile primare pentru entitățile publice) la nivel microcontabil sunt condiții prealabile pentru calitatea superioară a datelor privind datoria și deficitul la nivel macrocontabil pe bază de angajamente. Microcontabilitatea în sectorul public din statele membre are numeroase variante, ceea ce face dificile comparațiile, atât în interiorul statelor membre, cât și între acestea. Abordarea actuală de reconciliere a datelor contabile microeconomice din sectorul public care nu sunt armonizate în cadrul PDE își atinge limitele.

Instituirea unor sisteme armonizate de microcontabilitate pentru toate entitățile din sectorul public (și anume, administrația publică) în toate statele membre ale UE, combinată cu

[5] Regulamentul (UE) nr. 1173/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în zona euro, JO L 306, p. 1; Regulamentul (UE) nr. 1174/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind măsurile de executare pentru corectarea dezechilibrelor macroeconomice excesive din zona euro, JO L 306, p. 8; Regulamentul (UE) nr. 1175/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice, JO L 306, p. 12; Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, JO L 306, p. 25; Regulamentul (CE) nr. 1177/2011 al Consiliului din 8 noiembrie 2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1467/97 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii deficitului excesiv, JO L 306, p. 33; Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre, JO L 306, p. 41.

controlul intern și auditul extern, pare singurul mijloc eficient de a stabili date privind datoria și deficitul pe bază de angajamente, care corespund celor mai înalte standarde de calitate în conformitate cu cerințele juridice existente. Acest fapt reprezintă, de asemenea, una din principalele idei care a stat la baza Directivei 2011/85/UE.

3.3. Necesitatea armonizării

Pentru elaborarea de statistici macroeconomice privind administrațiile publice și având în vedere articolul 338 din TFUE, datele statistice necesare ar fi considerabil îmbunătățite dacă toate entitățile publice ar utiliza standarde contabile armonizate. Aceasta ar permite utilizarea unor tabele de corespondență comune pentru a transpune conturile entităților în conturi conforme cu SEC, ceea ce ar facilita în mod considerabil procesul de verificare statistică.

Transparența bugetară este necesară pentru realizarea stabilității macroeconomice și pentru supraveghere și consilierea în materie de politici. Standardele armonizate de contabilitate pentru sectorul public ar îmbunătăți transparența, comparabilitatea și eficiența din punctul de vedere al costurilor și ar oferi baza unei mai bune guvernanțe în sectorul public. La nivel macroeconomic, criza financiară subliniază importanța datelor financiare și fiscale fiabile furnizate în timp util și evidențiază consecințele raportării de date financiare insuficient de complete și de comparabile în sectorul public.

Pe termen lung, s-ar putea preconiza trecerea la o ameliorare a principalilor indicatori utilizați în cadrul PDE, stabilind rezultatele contabilității publice la nivel macroeconomic (deficit/datorie) pe baza unei consolidări mult mai directe a conturilor microeconomice coerente și exhaustive. Adoptarea unui cadru contabil și de raportare integrat, cu unele adaptări la conceptele din SEC 95, ar face posibilă obținerea datelor privind datoria și deficitul direct din aceste sisteme. Acestea ar putea avea la bază datele contabile din sectorul public, fiabile și armonizate, care au fost supuse controalelor și auditurilor, fie direct în ceea ce privește indicatorii-cheie, fie indirect prin intermediul situațiilor financiare. Aceasta poate contribui, de asemenea, la reducerea timpului necesar raportării deficitului și a datoriei.

Administrațiile publice au o obligație de interes public față de participanții pe piață – deținătorii de titluri publice de creanță și potențialii investitori – de a oferi în timp util informații fiabile și comparabile cu privire la performanțele și la situația lor financiară, în același mod în care societățile cotate la bursă au obligații față de participanții de pe piața de valori. De asemenea, este necesar să se garanteze un nivel minim de comparabilitate pe plan internațional, mai ales că, pe o piață financiară globală, titlurile de stat concurează unele cu altele, ceea ce evidențiază necesitatea unui sistem bazat pe standarde generale aplicabile sectorului public recunoscute în întreaga lume. Cu trimitere la articolul 114 din TFUE, o contabilitate pe bază de angajamente armonizată ar oferi transparența necesară pentru buna funcționare a pieței interne a serviciilor financiare; în absența unei astfel de transparențe, deținătorii de titluri de stat ar risca să participe la operațiuni fără o înțelegere adecvată a nivelului riscurilor asociate. Acest lucru, la rândul său, ar putea crea un risc de contagiune, care poate fi un obstacol semnificativ pentru stabilitatea financiară.

Ceea ce este valabil pentru standardele de contabilitate pentru sectorul privat, care sunt armonizate în interiorul UE pentru societățile cotate la bursă, este valabil și pentru entitățile publice. O contabilitate pe bază de angajamente armonizată pentru sectorul public ar oferi o bază mai solidă pentru a înțelege performanța și situația economică a administrațiilor publice și a entităților publice la toate nivelurile. Superioritatea principiului contabilității pe bază de angajamente este incontestabilă pentru monitorizarea fiscală, atât la nivel macroeconomic, cât și la nivel microeconomic. Contabilitatea la nivel macroeconomic se bazează deja pe angajamente; contabilitatea pe bază de angajamente armonizată este, de asemenea, esențială, la nivel microeconomic.

La nivel de entitate, ar exista beneficii în materie de transparență și responsabilitate, precum și în ceea ce privește calitatea procesului decizional, deoarece informațiile disponibile ar reflecta în mod comparabil toate costurile și beneficiile relevante. În plus, perspectiva unei mai mari integrări europene pe plan fiscal și bugetar subliniază necesitatea unor standarde armonizate de contabilitate pentru sectorul public pentru ca deciziile bugetare aplicabile la nivel național să poată fi evaluate la nivelul UE. În scopul responsabilizării și al transparenței, entitățile publice ar trebui să raporteze într-un mod exhaustiv și comparabil cu privire la utilizarea resurselor publice și la rezultatele obținute.

3.4. Guvernanța viitoare a UE în domeniul politicilor bugetare

Raportul Van Rompuy/Barroso/Juncker/Draghi intitulat „Către o veritabilă uniune economică și monetară" subliniază necesitatea unor cadre de politică bugetară și economică integrate și, de exemplu, afirmă următoarele:

„*Politicile bugetare naționale solide reprezintă piatra de temelie a UEM*

Pe termen scurt, prioritatea o reprezintă finalizarea și implementarea noilor pași către o guvernanță economică mai puternică. În ultimii ani, s-au adoptat („pachetul de șase") sau s-au convenit (Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanța) îmbunătățiri semnificative ale cadrului bazat pe norme pentru politici fiscale în UEM, cu o concentrare mai mare asupra prevenirii dezechilibrelor bugetare, asupra evoluțiilor datoriei, asupra creării unor mecanisme mai bune de aplicare și asupra asumării responsabilității la nivel național pentru normele UE. Celelalte elemente legate de consolidarea guvernanței fiscale în zona euro („pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare"), aflate încă în proces legislativ, ar trebui să fie finalizate de urgență și să fie puse în aplicare în profunzime. Acest nou cadru de guvernanță va asigura o coordonare *ex ante* amplă a bugetelor anuale ale statelor membre din zona euro și va consolida supravegherea celor care se confruntă cu dificultăți financiare.".

Multe dintre principalele obiective prezentate în Directiva 2011/85/UE a Consiliului, cum ar fi o mai mare transparență și responsabilitate a sectorului public, precum și statistici bugetare mai fiabile, furnizate în timp util și mai comparabile, necesită dezvoltarea unui instrument comun de contabilitate și raportare armonizate și detaliate.

Prezentul raport sprijină pe deplin comunicarea Comisiei *Proiect pentru o uniune economică și monetară profundă și veritabilă - Lansarea unei dezbateri la nivel european*[6].

3.5. Costurile potențiale ale armonizării

Beneficiile potențiale trebuie analizate în raport cu costurile de punere în aplicare a unui standard armonizat de contabilitate publică pe bază de angajamente în statele membre ale UE. Informațiile puse la dispoziție de țările care au trecut la contabilitatea pe bază de angajamente permit doar o estimare foarte aproximativă a costurilor pe care le vor suporta statele membre, deși este probabil ca acestea să fie semnificative. Costurile sunt puternic influențate de amploarea și ritmul punerii în aplicare a contabilității pe bază de angajamente, de dimensiunea și complexitatea sectorului public, precum și de caracterul complet și de fiabilitatea sistemelor existente. În plus, experiența sugerează că statele membre ar putea considera adecvată modernizarea sistemelor lor de gestiune a finanțelor publice atunci când pun în aplicare noi standarde de contabilitate.

Ca ordin de mărime, pe baza experienței țărilor pentru care sunt disponibile date privind costurile, costul posibil al trecerii de la un sistem de contabilitate de casă la un sistem contabil pe bază de angajamente pentru o țară de dimensiune medie din UE ar putea să fie de până la

[6] COM (2012) 777 final.

50 de milioane EUR, doar pentru administrația centrală, fără a lua în calcul celelalte niveluri ale administrației publice. Această sumă ar include, de exemplu, cheltuielile pentru punerea în aplicare a noilor standarde și a instrumentelor informatice conexe de contabilitate la nivel central, dar nu și costurile legate de o reformă completă a sistemului de raportare financiară. Pentru statele membre mai mari, și, de exemplu, pentru cele care dispun de sisteme de administrație regională autonomă sau de sisteme de administrație publică mai complexe, precum și pentru cele care nu au înregistrat progrese în ceea ce privește contabilitatea pe bază de angajamente, costurile ar putea fi mult mai mari, în special în cazul în care trecerea la un sistem armonizat de contabilitatea pe bază de angajamente este însoțită de reforme mai ample ale practicilor contabile și de raportare financiară. De exemplu, în Franța, în ultimul deceniu, costul reformelor în materie de contabilitate pe bază de angajamente și de întocmire a bugetului a fost estimat la 1 500 de milioane EUR. Pentru un stat membru mai mic, care dispune deja de un sistem național de contabilitate pe bază de angajamente, costurile s-ar putea situa sub 50 de milioane EUR. Toate costurile estimate colectate se încadrează în intervalul 0,02-0,1% din PIB. În plus, punerea în aplicare a unei contabilități pe bază de angajamente armonizată pentru statele membre ar necesita, de asemenea, o investiție semnificativă în materie de coordonare, expertiză și resurse pentru Comisia Europeană.

De asemenea, ar trebui să se țină seama de faptul că, deși contabilitatea pe bază de angajamente este un sistem mai elaborat decât contabilitatea de casă pură, multitudinea de standarde contabile diferite, planuri de conturi, proceduri contabile și sisteme informatice, precum și standarde și practici de audit care coexistă adesea, chiar în interiorul unui subsector al administrației publice într-un singur stat membru, sugerează că armonizarea lor va avea drept rezultat o reducere a birocrației și a costurilor, care pe termen mediu și lung ar depăși cu mult investițiile preconizate. În plus, costurile financiare preconizate, reale și semnificative, pot fi analizate în raport cu beneficiile potențiale, în special o mai bună guvernanță, responsabilitate, o mai bună gestionare a sectorului public și transparența necesară pentru buna funcționare a piețelor, ceea ce va duce probabil la reducerea randamentelor solicitate de către deținătorii de titluri de stat (chiar dacă acest lucru nu este măsurabil).

4. STANDARDELE INTERNAȚIONALE DE CONTABILITATE PENTRU SECTORUL PUBLIC (IPSAS)

Astfel cum s-a menționat în cele de mai sus, IPSAS este în prezent singurul set de standarde de contabilitate pentru sectorul public recunoscut la nivel internațional. El se bazează pe ideea că o gestionare modernă a sectorului public, în conformitate cu principiile economiei, eficienței și eficacității, depinde de sisteme informatice de management care furnizează informații rapide, precise și fiabile privind situația și performanțele financiare și economice ale unui stat, ca în cazul oricărui alt tip de entitate economică.

În prezent, 15 state membre ale UE inserează linkuri către IPSAS în standardele lor naționale de contabilitate publică. Dintre acestea, nouă au standarde naționale bazate pe IPSAS sau în conformitate cu IPSAS, cinci fac unele trimiteri la ele și unul utilizează IPSAS pentru anumite părți ale administrației locale. Cu toate acestea, în ciuda recunoașterii valorii ridicate a IPSAS, niciun stat membru nu le-a implementat în totalitate.

Prezentul raport este însoțit de un document de lucru al serviciilor Comisiei care prezintă o sinteză a sistemului IPSAS, precum și sistemele utilizate în prezent de statele membre pentru

contabilitatea sectorului public[7]. În plus, Eurostat a realizat o consultare publică în perioada februarie - mai 2012 pentru a colecta opinii privind caracterul adecvat al IPSAS, un rezumat al răspunsurilor primite fiind, de asemenea, disponibil[8].

Luând în considerare opiniile exprimate de autoritățile statelor membre și de alte părți în cadrul consultării publice, concluzia generală este dublă. Pe de o parte, este evident că IPSAS nu pot fi puse în aplicare cu ușurință în statele membre ale UE în forma lor actuală. Pe de altă parte, standardele IPSAS reprezintă o referință incontestabilă pentru stabilirea unor eventuale conturi ale sectorului public armonizate la nivelul UE. Pe de o parte, vor trebui abordate următoarele preocupări:

- În prezent, standardele IPSAS nu descriu suficient de precis practicile contabile care trebuie urmate, luând în considerare faptul că unele dintre ele oferă posibilitatea de a alege între mai multe tratamente contabile alternative, ceea ce ar limita armonizarea în practică;
- În stadiul său actual de dezvoltare, setul de standarde nu este complet în ceea ce privește sfera de acoperire sau aplicabilitatea practică a anumitor tipuri importante de fluxuri publice, cum ar fi impozitele și prestațiile sociale, și nu ține suficient seama de nevoile specifice, caracteristicile și interesele raportării din sectorul public. O problemă importantă este capacitatea IPSAS de a rezolva problema consolidării conturilor pe baza definiției utilizate pentru administrația publică, care reprezintă în prezent un concept central al monitorizării fiscale în UE;
- Se poate considera, de asemenea, că în prezent IPSAS nu sunt suficient de stabile, deoarece se preconizează că unele standarde vor trebui actualizate după încheierea lucrărilor la proiectul actual, menit să completeze cadrul conceptual al IPSAS, probabil în 2014; și
- În prezent, guvernanța IPSAS suferă de pe urma unei insuficiente participări din partea autorităților contabile din sectorul public din UE. În 2012, cadrul de guvernanță al IPSAS a fost revizuit pentru a răspunde preocupărilor părților interesate. Orice reformă ar trebui să asigure consolidarea independenței procesului de elaborare a standardelor, abordând în același timp în mod eficace nevoile specifice ale sectorului public. În plus, Consiliul IPSAS nu pare să dispună în prezent de resurse suficiente pentru a se asigura că poate satisface într-un mod suficient de rapid și de flexibil cererea de noi standarde și orientări privind chestiuni emergente în climatul fiscal aflat în evoluție, în special în urma crizei.

Pe de altă parte, majoritatea părților interesate sunt de acord că IPSAS ar constitui un cadru de referință adecvat pentru dezvoltarea viitoare a unui set de standarde europene de contabilitate pentru sectorul public, denumite în continuare „EPSAS”.

5. TRANZIȚIA CĂTRE STANDARDE EUROPENE ARMONIZATE DE CONTABILITATE PENTRU SECTORUL PUBLIC (EPSAS)

Decizia finală cu privire la tranziția către EPSAS necesită adoptarea unor măsuri suplimentare importante care nu intră în sfera de aplicare a prezentului raport și, prin urmare, nu pot fi

[7] Document de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește documentul „Raport al Comisiei către Consiliu și Parlamentul European: Către punerea în aplicare a unor standarde armonizate de contabilitate pentru sectorul public în statele membre”.

[8] Consultare publică – Evaluarea caracterului adecvat al Standardelor internaționale de contabilitate pentru sectorul public pentru statele membre: rezumat al răspunsurilor.

anticipate aici. Cu toate acestea, următoarele secțiuni ilustrează modul în care ar putea fi puse în aplicare EPSAS în cazul în care ar fi luată decizia efectivă.

EPSAS i-ar conferi Uniunii Europene capacitatea de a-și dezvolta propriile sale standarde pentru a răspunde propriilor necesități și cu rapiditatea necesară. Ele ar constitui un ansamblu de standarde armonizate de contabilitate pe bază de angajamente pentru sectorul public, adaptate la cerințele specifice ale statelor membre ale UE, care ar putea fi aplicabile în practică. Punerea în aplicare a EPSAS la nivelul UE ar reduce în mod semnificativ complexitatea metodelor și a procedurilor de pregătire a datelor utilizate pentru a transforma aceste date pe o bază cvasi-armonizată și ar reduce la minimum riscurile în ceea ce privește fiabilitatea datelor notificate de către statele membre și publicate de Eurostat.

Se poate preconiza că primul pas ar fi acela de a institui o guvernanță a UE pentru acest proiect în vederea clarificării cadrului conceptual și având drept obiectiv o contabilitate comună pentru sectorul public din UE. EPSAS ar putea fi inițial bazate pe adoptarea unui ansamblu de principii-cheie legate de IPSAS. EPSAS ar putea folosi, de asemenea, standardele IPSAS care au fost stabilite de comun acord de către statele membre. EPSAS nu ar trebui, totuși, să considere IPSAS drept o constrângere pentru dezvoltarea propriilor sale standarde.

Cu toate acestea, ar trebui remarcat faptul că elaborarea unui ansamblu de standarde europene de contabilitate pentru sectorul public nu ar garanta, în sine, obținerea în timp util a unor date de contabilitate publică de înaltă calitate. Ar trebui să fie îndeplinite condiții suplimentare, inclusiv:

- un sprijin politic puternic și o proprietate comună a proiectului;
- administrații publice capabile să gestioneze un sistem de contabilitate mai complex în fiecare entitate publică individuală;
- sisteme informatice integrate pentru buget, plăți, gestionarea contractelor, contabilitatea în partidă dublă, gestionarea facturilor și raportare statistică;
- raportarea în timp util (de exemplu, lunar) a tuturor evenimentelor economice în sistemul contabil integrat al entităților publice;
- disponibilitatea resurselor umane și a sistemelor informatice moderne; și
- un control intern eficient și un audit financiar extern al contabilității publice.

Pentru toate statele membre, dar în special pentru cele care utilizează în prezent numai contabilitatea de casă, punerea în aplicare a contabilității EPSAS pe bază de angajamente ar fi o reformă majoră. Printre aspectele problematice care ar putea apărea se numără:

- probleme conceptuale și tehnice în materie de contabilitate;
- expertiza personalului și a consultanților, competențe de formare;
- comunicarea cu personalul de conducere și cu factorii de decizie și formarea acestora;
- contactele cu auditorii și formarea acestora;
- adaptarea sau modernizarea sistemelor informatice; și
- adaptarea cadrelor naționale de reglementare existente.

În cazul în care principiul EPSAS este adoptat, Comisia ar putea avea în vedere acordarea de asistență în ceea ce privește unele dintre aceste domenii, de exemplu, participând la

organizarea schimbului de formare și expertiză, oferind asistență administrațiilor publice ale statelor membre cu privire la aspecte conceptuale și tehnice sau coordonând și difuzând planificarea reformelor contabilității publice din statele membre.

În cazul în care sistemele de informare de gestiune a finanțelor publice ale unui stat membru ar prezenta lacune, deficiențe sau incoerențe semnificative, acestea ar trebui examinate în cadrul planurilor de punere în aplicare a EPSAS, iar acest aspect ar trebui să se reflecte în calendarul de punere în aplicare.

5.1. Structurile EPSAS

Ar fi necesară o guvernanță a UE puternică pentru dezvoltarea și adoptarea standardelor EPSAS. Sistemul de dezvoltare și guvernanță a EPSAS ar defini foaia de parcurs pentru dezvoltarea fiecărui standard și ar trebui să existe proceduri de adoptare clare. Structura de guvernanță a EPSAS ar trebui să cuprindă sarcinile necesare în ceea ce privește legislația, elaborarea de standarde și furnizarea de consultanță tehnică și în materie de contabilitate.

Stabilirea structurii de guvernanță a EPSAS ar fi ghidată de modelul utilizat de Comisie pentru stabilirea guvernanței IFRS în contextul UE, fără a urma însă întocmai acest model, din cauza specificității sectorului public și a accentului pus pe comparabilitatea în interiorul UE. Aceasta ar trebui să încerce să folosească, acolo unde este posibil, experiența și expertiza structurilor de guvernanță naționale responsabile cu contabilitatea din sectorul public din statele membre.

Cu toate acestea, EPSAS ar trebui să stabilească și să mențină legături strânse cu Consiliul IPSAS pentru a obține informații pentru foaia sa de parcurs și procesul său de luare a deciziilor și deoarece standardele EPSAS ar trebui să fie diferite în unele cazuri de standardele IPSAS. Ar fi important să nu se creeze divergențe inutile între EPSAS și IPSAS și între EPSAS și IFRS, având în vedere că entitățile controlate de stat pot avea deja obligația de a prezenta rapoarte pe baza IFRS sau în conformitate cu standarde naționale de contabilitate comercială.

EPSAS ar trebui, de asemenea, să fie elaborate pentru a reduce la minimum diferențele față de SEC, în scopul de a oferi, în final, perspectiva unor sisteme complete și integrate, aplicabile la nivel microeconomic și macroeconomic.

5.2. Adoptarea EPSAS

Dezvoltarea, adoptarea și punerea în aplicare a EPSAS ar trebui să fie un proces treptat, care ar avea loc pe parcursul unei anumite perioade de timp. Punerea în aplicare s-ar realiza treptat, pe termen mediu, concentrându-se la început pe aspectele contabile pentru care armonizarea are cea mai mare importanță, cum ar fi veniturile și cheltuielile (impozitele și prestațiile sociale, pasivele și activele financiare) și într-o etapă ulterioară ar aborda activele nefinanciare etc.

Calea de urmat ar trebui să se bazeze pe o abordare selectivă și să ia în considerare, în special, perspectiva entităților mici și mijlocii și principiul importanței relative. Strategia ar trebui să definească prioritățile, să stabilească termenele principale și, astfel, să propună o foaie de parcurs concretă. Pentru a asigura avansarea proiectului EPSAS, Comisia, în cooperare cu statele membre, ar elabora un nucleu de bază comun de principii europene de contabilitate pentru sectorul public, în vederea integrării lor într-o propunere de regulament-cadru. Regulamentul-cadru ar trebui, de asemenea, să prezinte sistemul de guvernanță pentru EPSAS și procedura pentru elaborarea standardelor EPSAS specifice.

Pentru a asigura punerea în aplicare adecvată la nivel național, conținutul detaliat al fiecărui standard ar fi elaborat cu sprijinul statelor membre astfel încât să se țină seama de următoarele cerințe:

- contabilitatea pe bază de angajamente;
- contabilitatea în partidă dublă;
- raportarea financiară armonizată la nivel internațional; și
- luarea în considerare a coerenței cu principiile SEC.

5.3. Ce ar putea fi un prim set de EPSAS?

Primul element ar putea fi o propunere de regulament-cadru, care necesită aplicarea principiului contabilității pe bază de angajamente.

Organismul responsabil cu stabilirea standardelor EPSAS ar putea apoi să clasifice 32 de standarde IPSAS pe bază de angajamente în trei categorii:

- standarde care ar putea fi puse în aplicare fără adaptare sau cu adaptări minore;
- standarde care trebuie adaptate sau pentru care ar fi necesară o abordare selectivă; și
- standarde despre care se consideră că trebuie să fie modificate pentru punerea în aplicare.

Statele membre ar fi invitate să stabilească un plan de punere în aplicare pentru toate subsectoarele administrației publice. De exemplu, setul principal de EPSAS ar trebui să fie aplicabil tuturor entităților publice și, ținând seama de importanța relativă, ar trebui să acopere cea mai mare parte a cheltuielilor din sectorul public în statele membre.

6. O cale de urmat

Comisia consideră că, înainte de a lua o decizie privind proiectul efectiv de creare a EPSAS și de punere în aplicare a lor în statele membre, sunt necesare unele măsuri pregătitoare suplimentare. Există în continuare mai multe întrebări cu privire la aspecte din afara domeniului de aplicare a prezentului raport, cum ar fi instituirea cadrului EPSAS și specificarea unui prim set de standarde EPSAS de bază, precum și planificarea punerii în aplicare. De asemenea, Comisia ar avea nevoie să descrie etapele necesare pentru viitorul proiect și să țină seama de considerații referitoare la evaluarea impactului. Se poate adopta o decizie numai pe baza unei revizuiri *ex-ante* a argumentelor pro și contra și a costurilor și beneficiilor preconizate.

De îndată ce a fost luată o astfel de decizie: pe baza experienței țărilor care au pus în aplicare sisteme de contabilitate pe bază de angajamente pentru sectorul public în ultimii ani, procesul de punere în aplicare s-ar desfășura în mai multe etape. El ar trebui să fie determinat cu grijă, luând în considerare situația inițială din fiecare stat membru, de exemplu, în ceea ce privește stadiul de dezvoltare a standardelor de contabilitate naționale existente și disponibilitatea datelor referitoare la bilanț. În unele state membre, ar putea fi adecvat să se înceapă punerea în aplicare la nivel național și, mai târziu, să se treacă la nivelurile regional și local. De asemenea, este de preconizat faptul că punerea în aplicare pentru entitățile mai mici ar fi limitată sau cel puțin că li s-ar acorda prioritate entităților mai importante, ținând cont de importanța lor relativă.

Acest proces ar putea avea loc în trei etape:

(1) o etapă pregătitoare pentru a obține mai multe informații și puncte de vedere și pentru a elabora o foaie de parcurs. Această etapă ar începe în 2013 și ar include consultări suplimentare, o conferință la nivel înalt, precum și pregătirea unor propuneri suplimentare mai detaliate;

(2) o etapă consacrată dezvoltării și punerii în aplicare a modalităților practice, abordând aspecte cum ar fi finanțele, guvernanța, posibilele sinergii, precum și preocupările entităților publice mai mici. Această etapă ar trebui să aibă drept rezultat publicarea unei propuneri de regulament-cadru. Regulamentul-cadru ar necesita aplicarea principiului contabilității pe bază de angajamente și ar planifica dezvoltarea unor alte standarde contabile specifice de-a lungul timpului; și

(3) etapa de punere în aplicare: procesul de punere în aplicare ar trebui să fie treptat și să permită mai mult timp în cazul în care standardele de contabilitate existente ale unui stat membru diferă mult de EPSAS, deși s-ar putea preconiza că punerea în aplicare ar trebui să se realizeze în toate statele membre pe termen mediu.

Strategia propusă constă într-o abordare echilibrată care se bazează pe realizările existente și asigură că Sistemul Statistic European poate funcționa independent, dar în strânsă legătură cu principalii săi furnizori de date și cu utilizatorii instituționali. De asemenea, este important să se sublinieze că EPSAS nu ar trebui să conducă la noi cerințe birocratice, la creșterea sarcinii administrative pentru respondenți sau la întârzieri în producția statistică.

Comisia va dezvolta în continuare strategia prezentată în prezentul raport, ținând seama de constrângerile în materie de resurse, în conformitate cu responsabilitățile care îi revin în temeiul tratatelor.

Având în vedere diversele aspecte care sunt în joc, este important să se realizeze progrese rapide, consultându-se în același timp principalele părți interesate, inclusiv în cazurile în care sunt necesare inițiative legislative. Următoarele acțiuni, care urmează să fie inițiate în 2013, vor ține seama de considerațiile privind impactul și vor include o foaie de parcurs prezentând mai în detaliu măsurile care trebuie luate, inclusiv inițiativele legislative, în vederea elaborării unor standarde de contabilitate pentru sectorul public armonizate la nivelul Uniunii.