EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 6.3.2013
COM(2013) 114 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS PADOMEI UN EIROPAS PARLAMENTAM

Tiecoties ieviest saskaņotus publiskā sektora grāmatvedības standartus dalībvalstīs

IPSAS piemērotība dalībvalstīm

{SWD(2013) 57 final}

KOMISIJAS ZIŅOJUMS PADOMEI UN EIROPAS PARLAMENTAM

Tiecoties ieviest saskaņotus publiskā sektora grāmatvedības standartus dalībvalstīs

***IPSAS* piemērotība dalībvalstīm**

1. JURIDISKĀ PAMATINFORMĀCIJA UN KONTEKSTS

Sagatavojot šo ziņojumu, tiek izpildīts Komisijas pienākums saskaņā ar 16. panta 3. punktu Padomes 2011. gada 8. novembra Direktīvā 2011/85/ES par prasībām dalībvalstu budžeta struktūrām[1], proti, Komisijai līdz 2012. gada 31. decembrim jāizvērtē Starptautisko publiskā sektora grāmatvedības standartu (*IPSAS*) piemērotība dalībvalstīm. Ziņojuma pamatā ir informācija, kas saņemta, apspriežoties ar Komisijas dienestiem, starptautiskām organizācijām, piemēram, SVF, ekspertiem praktiķiem un citām ieinteresētām personām dalībvalstīs un ārpus tām, kā arī šo standartu izstrādātāju – *IPSAS* padomi.

Valsts parāda krīze parādīja, ka valdībām ir svarīgi uzskatāmi pierādīt savu finansiālo stabilitāti un fiskālo datu atspoguļošanā nepieciešama lielāka stingrība un pārredzamība. Padomes Direktīvā 2011/85/ES (budžeta struktūru direktīva) atzīts, cik svarīgi ES budžeta uzraudzībā ir pilnīgi un ticami fiskālie dati, kurus var salīdzināt starp visām dalībvalstīm. Tādēļ direktīvā paredzēti noteikumi par dalībvalstu budžeta struktūrām, kas vajadzīgas, lai saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 126. pantu izpildītu pienākumu nepieļaut pārmērīgu valdības budžeta deficītu. No vienas puses, fiskālajai disciplīnai ir būtiska nozīme ekonomikas un monetārās savienības nodrošināšanā, un, no otras puses, finanšu stabilitātes pamatā ir uzticēšanās. Šajā ziņojumā aplūkots viens no instrumentiem, ko izmanto, lai veidotu šo uzticēšanos un labāk novērtētu un prognozētu fiskālo situāciju, proti, saskaņotie publiskā sektora uzkrājumu principa grāmatvedības standarti.

Direktīvas 2011/85/ES 3. pantā noteikts, ka dalībvalstīm "ir tādas publiskās uzskaites sistēmas, kas vispusīgi un konsekventi aptver visas vispārējās valdības apakšnozares un iekļauj informāciju, lai iegūtu kopsavilkuma datus uz EKS 95 standarta balstītu datu sagatavošanai"[2]. Tādējādi tiek atzīta būtiskā nesaskaņotība starp publiskā sektora kontiem, kuros ieraksta tikai naudas plūsmas, un to, ka ES budžeta uzraudzības pamatā ir EKS 95 uzkrājumu dati. Tas nozīmē, ka naudas plūsmu dati jāpārveido par uzkrājumu datiem, izmantojot pietuvinātas vērtības un korekcijas, kas pamatojas uz makroekonomiskām aplēsēm. Turklāt, ja mikroekonomiskā līmenī nav pieejami uzkrājumu konti, finanšu darījumi un bilances ir jāatvasina no dažādiem avotiem un rodas "statistikas neatbilstība" starp deficītu, kas apkopots, izmantojot nefinanšu kontus, un deficītu, kas iegūts, izmantojot finanšu kontus.

Tas, ka primārie publiskā sektora konti un EKS 95 uzkrājumu dati nav saskaņoti, ir atzīts arī Komisijas 2011. gada 15. aprīļa paziņojumā Eiropas Parlamentam un Padomei "Uzticama kvalitātes pārvaldība Eiropas statistikā"[3]. Šajā paziņojumā uzmanība veltīta tam, cik ļoti Eiropas līmeņa statistikas informācijas kvalitāte ir atkarīga no visa sagatavošanas procesa piemērotības. Tāpēc *Eurostat* veicina ar EKS saskaņotus uzkrājumu principa grāmatvedības standartus visās struktūrās valdības sektorā.

---

1 OV L 306, 23.11.2011., 41. lpp.

2 Padomes 1996. gada 25. jūnija Regula (EK) Nr. 2223/96 par Eiropas nacionālo un reģionālo kontu sistēmu Kopienā (OV L 310, 30.11.1996., 1. lpp.).

3 COM(2011) 211 galīgā redakcija.

Patlaban *IPSAS* ir vienīgais starptautiski atzītais publiskā sektora grāmatvedības standartu kopums. Tā pamatā ir starptautiskie finanšu pārskatu standarti (*IFRS*), kas tiek plaši piemēroti privātajā sektorā, un patlaban to veido 32 uzkrājumu principa grāmatvedības standarti, plus viens naudas līdzekļu uzskaites standarts.

Ņemot to vērā, Direktīvas 2011/85/ES 16. panta 3. punktā paredzēts, ka jāveic novērtējums par *IPSAS* piemērotību dalībvalstīm.

2. IEVADS

Valdības darbība veido lielu daļu no iekšzemes kopprodukta (IKP) visu ES valstu tautsaimniecībās, un valdības aktīvi un saistības ir būtiskas visās ES valstīs. Tādēļ ir svarīgi, lai šie aktīvi un saistības tiktu efektīvi pārvaldītas un lai valdības būtu par to atbildīgas pilsoņu, viņu pārstāvju, ieguldītāju un citu ieinteresēto personu priekšā.

Valdības finanšu statistika sniedz informāciju par dažādajiem vispārējās valdības apakšsektoru kontiem, lai politikas veidotāji un citas ieinteresētās personas varētu analizēt valdības finansiālo stāvokli un darbības rezultātus un publisko finanšu ilgtspēju. Šīs statistikas galvenie avoti ir dažādo valdības struktūru grāmatvedības ieraksti un ziņojumi, ko papildina finanšu informācija. Ticami valdības finanšu konti ir būtiski nacionālo kontu sagatavošanai un, protams, fiskālajai plānošanai, koordinēšanai un uzraudzībai.

Divi svarīgākie fiskālās ilgtspējas rādītāji ir parāds un deficīts, ko ES izmanto, lai uzraudzītu atbilstību Stabilitātes un izaugsmes pakta noteikumiem. LESD 126. pantā un Līgumiem pievienotajā 12. protokolā par pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūru (*EDP*) ir noteikts, ka attiecība starp plānoto vai faktisko budžeta deficītu pret IKP principā nepārsniedz 3 %, savukārt valdības parāda attiecība pret IKP principā nepārsniedz 60 %. Komisija cieši uzrauga šos valstu fiskālās politikas ierobežojumus, lai nodrošinātu efektīvu ekonomikas un monetārās savienības darbību. Ja dalībvalsts neievēro šo ierobežojumus un šī situācija tiek uzskatīta par vairāk nekā tikai izņēmuma un pagaidu stāvokli, var sākt *EDP*. Pēc tam, kad Komisija sniegusi atzinumu, Padome pēc Komisijas priekšlikuma lemj, vai ir pārmērīgs deficīts un ja ir, sniedz dalībvalstij ieteikumus un paredz koriģējošu darbību veikšanas grafiku.

3. KĀPĒC IR NEPIECIEŠAMI SASKAŅOTI PUBLISKĀ SEKTORA UZKRĀJUMU PRINCIPA GRĀMATVEDĪBAS STANDARTI?

Uzkrājumu principa grāmatvedība ir vienīgā vispārpieņemtā informācijas sistēma, kas nodrošina pilnīgu un ticamu priekšstatu par finanšu un ekonomikas stāvokli un valdības darbības rezultātiem; šajā gadījumā tiek pilnībā aptverti kādas struktūras aktīvi un saistības, kā arī ieņēmumi un izdevumi par periodu, uz kuru konti attiecas, un brīdī, kad tie tiek noslēgti. Uzkrājumu principa grāmatvedības ieraksti tiek izdarīti nevis tad, kad veic naudas maksājumus, bet gan tad, kad ekonomiskā vērtība ir radīta, pārveidota vai dzēsta vai kad saistības un prasības rodas, tiek pārveidotas vai dzēstas. Izmantojot naudas līdzekļu uzskaiti, darījumus ieraksta, kad summa ir saņemta vai samaksāta. Uzkrājumu principa grāmatvedība ir ekonomiski pareizāka nekā naudas līdzekļu uzskaite, tāpēc pašreizējā ES fiskālās uzraudzības grāmatvedības sistēma, EKS 95, ir uzkrājumu sistēma. Turklāt uzkrājumu principa grāmatvedības izmantošana publiskajā sektorā ir nepieciešama, lai novērstu t. s. datu izskaistināšanu, kas iespējama naudas līdzekļu uzskaitē, jo maksājumu var veikt ātrāk vai atlikt, lai to varētu ierakstīt valdības izvēlētā periodā. Tomēr uzkrājumu principa grāmatvedība nav rīks, ar ko atcelt vai aizstāt naudas līdzekļu uzskaiti, jo to izmanto budžeta plānošanā un kontrolē. Patiesībā uzkrājumu principa grāmatvedība būtu jāuzskata par papildinājumu nevis alternatīvu tīrai "naudas līdzekļu uzskaitei". Sniedzot pilnīgu priekšstatu

par ekonomikas un finanšu stāvokli un struktūru darbības rezultātiem, naudas līdzekļu uzskaite iederas vispārējā kontekstā.

Publiskā sektora pārvaldībai un vadībai rastos nepārprotamas priekšrocības, ja visā ES visos valdības līmeņos tiktu pieņemti uzkrājumu principa grāmatvedības standarti. Uzkrājumu principa grāmatvedība mikroekonomiskā līmenī publiskajā sektorā uzlabos valsts pārvaldes lietderību un efektivitāti un atvieglos likviditātes nodrošināšanu, ka ir vajadzīgs nosacījums, lai uzturētu labu publisko pakalpojumu darbību. Tāpat kā ar jebkuru citu saimniecisku darbību publiskā sektora efektivitātes un iedarbīguma pārvaldība un kontrole ir atkarīga no tā ekonomiskā un finanšu stāvokļa un darbības. Divkāršā ieraksta uzkrājumu principa grāmatvedība ir vienīgā vispārpieņemtā sistēma, kura ticami un savlaicīgi nodrošina vajadzīgo informāciju. Turklāt saskaņota valdības uzkrājumu principa grāmatvedība uzlabo finanšu pārskatu pārredzamību, pārskatatbildību un salīdzināmību publiskajā sektorā un var uzlabot publiskās revīzijas efektivitāti un lietderību.

3.1. Pašreizējā situācija – uzkrājumu principa grāmatvedība ES dalībvalstīs

Lielākā daļa dalībvalstu jau ieviesušas uzkrājumu principa grāmatvedību visā valdības sektorā saskaņā ar valsts standartiem vai patlaban to dara. Vienpadsmit dalībvalstīs ir jauktas sistēmas, proti, tās ieviesušas dažādu uzskaites praksi dažādos pārvaldes līmeņos[4]. Eiropas Komisijas un pārējo ES iestāžu un struktūru grāmatvedības regulējuma un sistēmu pamatā ir uzkrājumu princips, un tās guvušas ierosmi *IPSAS*. Tā rīkojušās arī vairākas citas starptautiskas organizācijas.

Lai gan tādēļ arvien vairāk (bet ne vienprātīgi) Eiropas Savienībā un tās dalībvalstīs tiek atzīta nepieciešamība izmantot uzkrājumu principu valdības grāmatvedībā, tomēr patlaban trūkst saskaņotas pieejas.

3.2. Makroekonomiskā uzskaites sistēma

EKS nodrošina makroekonomiskā līmeņa statistikas uzskaites sistēmu valdības sektoram un nevalstiskajam sektoram ES, un tās pamatā ir uzkrājumu princips. Valdības parāda un deficīta dati, kuri pamatojas uz EKS un kurus izmanto *EDP* vajadzībām, iegūti, konsolidējot vispārējās valdības struktūru atsevišķos kontus ES dalībvalstīs, un ir definēti ES tiesību aktos.

Saistībā ar ES fiskālo uzraudzību un *EDP* Komisijai saskaņā ar LESD 126. pantu regulāri jānovērtē gan dalībvalstu iesniegto faktisko datu, gan tos pamatojošo atbilstoši EKS apkopoto valdības sektora kontu kvalitāte. Nesenā attīstība, jo īpaši gadījumi, kad dažas dalībvalstis nebija iesniegušas pienācīgus finanšu pārskatus, liecina, ka fiskālās statistikas sistēma nav pietiekami mazinājusi risku, ka *Eurostat* tiek iesniegti nepietiekamas kvalitātes dati. Turklāt ekonomikas un finanšu krīze ir akcentējusi nepieciešamību stiprināt ekonomikas pārvaldības struktūru euro zonā un Eiropas Savienībā kopumā. Komisija 2010. gada 29. septembrī reaģēja, pieņemot tiesību aktu priekšlikumu kopumu, Eiropas ekonomikas pārvaldības tiesību aktu kopumu (turpmāk "sešnieks"), kuru 2011. gada 16. novembrī pieņēma Eiropas Parlaments un Padome[5]. Šie dokumenti paredzēti, lai paplašinātu un uzlabotu fiskālās

---

4 "*Overview and comparison of public accounting and auditing in the 27 Member States*".

5 Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 16. novembra Regula (ES) Nr. 1173/2011 par efektīvu budžeta uzraudzības īstenošanu eurozonā, OV L 306, 1. lpp.; Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 16. novembra Regula (ES) Nr. 1174/2011 par izpildes pasākumiem pārmērīgas makroekonomiskās nelīdzsvarotības koriģēšanai eurozonā, OV L 306, 8. lpp.; Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 16. novembra Regula (ES) Nr. 1175/2011, ar ko groza Padomes Regulu (EK) Nr. 1466/97 par budžeta stāvokļa uzraudzības un ekonomikas politikas uzraudzības un koordinācijas stiprināšanu, OV L 306, 12. lpp.; Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 16. novembra Regula (ES) Nr. 1176/2011 par to, kā novērst un koriģēt makroekonomisko nelīdzsvarotību, OV L 306, 25. lpp.; Padomes 2011. gada 8. novembra Regula (EK) Nr. 1177/2011, ar kuru groza Regulu (EK)

politikas, makroekonomiskās politikas un strukturālo reformu uzraudzību ar mērķi novērst nepilnības, kas konstatētas spēkā esošajos tiesību aktos. Ir plānoti jauni izpildes nodrošināšanas mehānismi, ja dalībvalstīs tiks konstatēti neatbilstības gadījumi. Ir skaidrs, ka šajos mehānismos jāizmanto augstas kvalitātes statistiskas informācija, kas sagatavota, pamatojoties uz uzticamiem un saskaņotiem grāmatvedības standartiem, kas pielāgoti Eiropas publiskajam sektoram.

Salīdzināmu un saskaņotu iepriekšējo uzkrājumu datu (t. i., primārie uzskaites dati par valdības struktūrām) pieejamība un kvalitāte mikroekonomiskā līmenī ir priekšnoteikums, lai iegūtu kvalitatīvus datus par parādu un deficītu makroekonomiskajā uzkrājumu principa grāmatvedības līmenī. Mikroekonomiskā publiskā sektora grāmatvedība dalībvalstīs ir ļoti atšķirīga un grūti salīdzināma gan dalībvalstīs, gan to starpā. Pašreizējā pieeja, kas paredz apvienot nesaskaņotus mikroekonomiskā līmeņa publiskā sektora grāmatvedības datus *EDP* vajadzībām, ir sasniegusi iespēju robežas.

Tādas saskaņotas mikroekonomiskās grāmatvedības sistēmas visām publiskā sektora struktūrām (proti, vispārējai valdībai) visās ES dalībvalstīs, kas apvienotas ar iekšēju kontroli un ārēju speciālistu veiktu revīziju, šķiet vienīgā efektīvā iespēja, lai apkopotu tādus parāda un deficīta datus, pamatojoties uz uzkrājumu principu, kuri atbilst augstākajiem kvalitātes standartiem saskaņā ar spēkā esošo tiesību aktu prasībām. Tā ir arī viena no galvenajām Direktīvā 2011/85/ES iekļautajām idejām.

3.3. Nepieciešamība saskaņot

Makroekonomiskās statistikas apkopošanai par valdības sektoru un saskaņā ar LESD 338. pantu vajadzīgie statistikas dati tiktu ievērojami uzlaboti, ja visas valdības struktūras izmantotu saskaņotos grāmatvedības standartus. Tas ļautu izmantot kopīgas pārejas tabulas, lai nodrošinātu pāreju no struktūru kontiem uz EKS kontiem, šādi lielā mērā atvieglojot statistiskas verifikācijas procesus.

Uzraudzības, politisku konsultāciju sniegšanas un makroekonomiskās stabilitātes interesēs ir nepieciešama fiskālā pārredzamība. Saskaņoti standarti par publiskā sektora grāmatvedību uzlabotu pārredzamību, salīdzināmību un izmaksu lietderību un nodrošinātu pamatu labākai publiskā sektora pārvaldībai. Makroekonomiskajā līmenī finanšu krīze apliecina, cik svarīgi ir savlaicīgi un ticami finansiālie un fiskālie dati, un uzskatāmi parāda, kādas sekas var būt nepilnīgiem un nesalīdzināmiem finanšu pārskatiem publiskajā sektorā.

Ilgtermiņa perspektīvā varētu izvirzīt mērķi pilnveidot galvenos *EDP* rādītājus, atvasinot makroekonomiskos publiskā sektora uzskaites rezultātus (deficīts/parāds), pamatojoties uz daudz tiešāku saskanīgu un izsmeļošu mikroekonomisko kontu konsolidāciju. Ja tiktu pieņemta integrēta grāmatvedības un pārskatu sniegšanas sistēma kopā ar dažiem pielāgojumiem EKS 95 jēdzieniem, parāda un deficīta datus varētu atvasināt tieši no minētajām sistēmām. Šīs sistēmas varētu balstīties uz īstiem un saskaņotiem publiskā sektora grāmatvedības datiem, kuri ir pārbaudīti un kuriem veikta revīzija tieši (galvenajiem rādītājiem) vai netieši (izmantojot finanšu pārskatus). Tas varētu arī palīdzēt saīsināt laiku, kas nepieciešams, lai sniegtu informāciju par deficītu un parādu.

Valdību pienākums ir pārstāvēt publiskas intereses iepretim tirgus dalībniekiem – valsts parāda vērtspapīru īpašniekiem un potenciālajiem ieguldītājiem –, proti, nodrošināt savlaicīgu, ticamu un salīdzināmu informāciju par finanšu darbības rezultātiem un bilanci, tāpat kā biržas sarakstā iekļautiem uzņēmumiem ir pienākumi pret kapitāla tirgus

---

Nr. 1467/97 par to, kā paātrināt un precizēt pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūras īstenošanu, OV L 306, 33. lpp.; Padomes 2011. gada 8. novembra Direktīva 2011/85/ES par prasībām dalībvalstu budžeta struktūrām, OV L 306, 41. lpp.

dalībniekiem. Turklāt ir jānodrošina minimāls starptautiskās salīdzināmības līmenis, jo īpaši tāpēc, ka valdības vērtspapīri savstarpēji konkurē globālajā finanšu tirgū, tāpēc nepieciešama sistēma, kuras pamatā ir visā pasaulē pieņemti vispārēji publiskā sektora standarti. Atsaucoties uz LESD 114. pantu, saskaņota uzkrājumu principa grāmatvedība varētu nodrošināt pārredzamību, kas ir vajadzīga pareizai iekšējā tirgus darbībai finanšu pakalpojumu jomā, bez kuras rastos situācija, ka valsts vērtspapīru īpašnieki veiktu darījumus, īsti neapzinoties ar tiem saistīto risku. Tas savukārt varētu radīt problēmu izplatīšanās risku, kas var būtiski ietekmēt finanšu stabilitāti.

Tas pats, kas attiecas uz privātā sektora grāmatvedības standartiem, kas ir saskaņoti ES teritorijā attiecībā uz biržas sarakstā iekļautiem uzņēmumiem, attiecas arī uz valdības struktūrām. Saskaņota publiskā sektora uzkrājumu principa grāmatvedība nodrošinātu stingrāku pamatu, lai izprastu valdību un valdību struktūru ekonomisko stāvokli un darbību visos līmeņos. Uzkrājumu principa pārākums fiskālajā uzraudzībā ir neapstrīdams gan makroekonomiskajā, gan mikroekonomiskajā līmenī. Makroekonomiskajā līmenī jau izmanto uzkrājumu principu; būtiski ir arī ieviest saskaņotu uzkrājumu principa grāmatvedību mikroekonomikas līmenī.

Struktūru līmenī varētu gūt priekšrocības attiecībā uz pārredzamību un pārskatatbildību, kā arī lēmumu pieņemšanas kvalitāti, jo pieejamā informācija salīdzināmā veidā atspoguļotu visas attiecīgās izmaksas un ieguvumus. Turklāt turpmākas fiskālās un budžeta integrācijas perspektīva Eiropas Savienībā nosaka vajadzību pēc saskaņotiem publiskā sektora grāmatvedības standartiem, lai valstu līmenī pieņemtos budžeta lēmumus novērtētu ES līmenī. Pārskatatbildības un pārredzamības labad valdības struktūrām būtu salīdzinošā veidā jāsniedz visa informācija par publisko resursu izmantošanu un to rezultātiem.

3.4. Budžeta politikas turpmākā pārvaldība ES

Van Rompeja, Barrozu, Junkera un Dragi ziņojumā "Ceļā uz patiesu ekonomisko un monetāro savienību" uzsvērta integrētu budžeta un ekonomikas politikas sistēmu nepieciešamība un, piemēram, teikts:

"*Pamatota valstu budžeta politika ir EMS stūrakmens*.

Prioritārs tuvākās nākotnes uzdevums ir pabeigt un īstenot jaunos pasākumus ceļā uz stingrāku ekonomikas pārvaldību. Pēdējos pāris gados nozīmīgi uzlabojumi ir īstenoti (sešu tiesību aktu kopums par ekonomikas pārvaldību) vai apstiprināti (Līgums par stabilitāti, saskaņošanu un pārvaldību) uz noteikumiem pamatotajā EMS fiskālo politiku sistēmā, lielāku uzmanību pievēršot budžeta nelīdzsvarotību novēršanai, parādu tendencēm, labākiem izpildes mehānismiem un valstu līdzatbildībai par ES noteikumiem. Pārējie elementi, kas saistīti ar fiskālās pārvaldības stiprināšanu *euro* zonā (divu tiesību aktu kopumā budžeta uzraudzības jomā), kuri joprojām ir likumdošanas procesā, steidzami būtu jāpabeidz un jāpiemēro pilnībā. Šī jaunā pārvaldības sistēma nodrošinās *euro* zonas dalībvalstu gada budžetu plašu *ex ante* saskaņošanu un pastiprinās to valstu uzraudzību, kuras saskaras ar finansiālām grūtībām."

Daudzu Padomes Direktīvā 2011/85/ES iekļauto galveno mērķu, piemēram, lielāka publiskā sektora pārredzamība un pārskatatbildība, kā arī ticamāka, savlaicīgāka un salīdzināmāka fiskālā statistika, sasniegšanai nepieciešams vienots, saskaņots un detalizēts uzskaites un ziņošanas instruments.

Šis ziņojums pilnībā atbalsta Komisijas ziņojumu "Plāns padziļinātas un patiesas EMS izveidei. Eiropas debašu sākums"[6].

[6] COM(2012) 777 final.

3.5. Saskaņošanas iespējamās izmaksas

Iespējamie ieguvumi jāsalīdzina ar izmaksām, kas radīsies, ES dalībvalstīs īstenojot saskaņotu uzkrājumu principa valdības grāmatvedību. Informācija, ko sniegušas valstis, kuras ir ieviesušas uzkrājumu principa grāmatvedību, ļauj mums tikai aptuveni aplēst, kādas varētu būt dalībvalstu izmaksas, tomēr tās varētu būt ievērojamas. Izmaksas spēcīgi ietekmē uzkrājumu principa grāmatvedības īstenošanas mērogs un temps, valdības sektora lielums un sarežģītība, kā arī pašreizējo sistēmu pilnīgums un uzticamība. Turklāt pieredze liecina, ka dalībvalstīs būtu lietderīgi modernizēt publisko finanšu pārvaldības sistēmas, īstenojot jaunos grāmatvedības standartus.

Balstoties uz to valstu pieredzi, par kurām ir pieejami izmaksu dati, vidēja lieluma ES valsts iespējamās izmaksas, pārejot no naudas līdzekļu uzskaites sistēmas uz uzkrājumu principa grāmatvedības sistēmu, varētu būt līdz 50 milj. euro (attiecībā uz centrālo valdību, neņemot vērā citus valdības līmeņus). Šajā summā būtu iekļauti, piemēram, izdevumi par jauno standartu un saistīto galveno IT grāmatvedības rīku ieviešanu, bet ne izmaksas, kas saistītas ar finanšu pārskatu sistēmas pilnīgu reformu. Lielākās dalībvalstīs un, piemēram, tajās, kam ir autonomas reģionālās pārvaldes sistēmas vai sarežģītākas reģionālās pārvaldes sistēmas, kā arī tajās, kuras nav progresējušas, ieviešot uzkrājumu principa grāmatvedību, izmaksas varētu būt daudz lielākas, jo īpaši ja pāreja uz saskaņotu uzkrājumu sistēmu ir apvienota ar plašākām reformām grāmatvedības un finanšu pārskatu sniegšanas jomā. Piemēram, izmaksas par uzkrājumu sistēmas ieviešanu un budžeta reformu Francijā pēdējos desmit gados bija noteiktas 1500 milj. euro apmērā. Mazākā dalībvalstī, kurā jau ir ieviestas valsts uzkrājumu principa grāmatvedības sistēmas, izmaksas varētu būt mazākas par 50 milj. euro. Visas apkopotās izmaksu aplēses ir diapazonā no 0,02–0,1 % no IKP. Turklāt saskaņotas uzkrājumu principa grāmatvedības ieviešana dalībvalstīs prasīs ievērojamu Eiropas Komisijas ieguldījumu vadības, pieredzes, zināšanu un resursu ziņā.

Jāpatur arī prātā, ka, neraugoties uz to, ka uzkrājumu principa grāmatvedība ir sarežģītāka par parastu naudas līdzekļu uzskaiti, daudzie atšķirīgie grāmatvedības standarti, kontu plāni, grāmatošanas procesi un IT sistēmas, kā arī revīzijas standarti un prakse, kas bieži tiek vienlaikus izmantota pat vienas dalībvalsts vispārējās valdības vienā apakšsektorā, liecina, ka saskaņošana ļaus samazināt birokrātiju un izmaksas, kas vidējā līdz ilgā termiņā vairāk nekā pilnībā atsvērs paredzamos ieguldījumus. Turklāt gaidāmās ievērojamās reālās finanšu izmaksas var līdzsvarot ar potenciālajiem ieguvumiem, piemēram, labāku vadību, pārskatatbildību, labāku publiskā sektora pārvaldību un pārredzamību, kas ir vajadzīga pareizai tirgu darbībai, tādējādi, iespējams, samazinot valdības vērtspapīru īpašnieku pieprasīto pelņu (lai gan to nav iespējams izmērīt).

4. STARPTAUTISKIE PUBLISKĀ SEKTORA GRĀMATVEDĪBAS STANDARTI (*IPSAS*)

Kā minēts iepriekš, patlaban *IPSAS* ir vienīgais starptautiski atzītais publiskā sektora grāmatvedības standartu kopums. Tā pamatā ir ideja, ka mūsdienu publiskā sektora pārvaldība, ievērojot saimnieciskuma, lietderības un efektivitātes principus, ir atkarīga no informācijas pārvaldības sistēmām, kas nodrošina savlaicīgu, precīzu un ticamu informāciju par valdības finanšu un ekonomikas stāvokli un darbības rezultātiem, tāpat kā tas būtu ar jebkura cita veida saimniecisku struktūru.

Patlaban 15 ES dalībvalstu valdības grāmatvedības standartos ir iekļautas saites uz *IPSAS*; no tām deviņu valstu standarti pamatojas uz *IPSAS* vai atbilst tiem, piecas valstis dažviet atsaucas uz *IPSAS* un viena dalībvalsts izmanto tos dažās vietējās valdības sadaļās. Lai gan tiek atzīta *IPSAS* lielā vērtība, neviena dalībvalsts tos pilnībā nav ieviesusi.

Šim ziņojumam pievienots Komisijas dienestu darba dokuments, kurā sniegts kopsavilkums par *IPSAS* sistēmu un dalībvalstu pašreizējiem noteikumiem attiecībā uz publiskā sektora grāmatvedību[7]. Turklāt *Eurostat* no 2012. gada februāra līdz maijam veica sabiedrisku apspriešanu, lai apkopotu viedokļus par *IPSAS* piemērotību, un ir pieejams arī saņemto atbilžu kopsavilkums[8].

Ņemot vērā viedokļus, ko dalībvalstu iestādes un citi pauda sabiedriskajā apspriešanā, rodas divi vispārīgi secinājumi. No vienas puses, ir skaidrs, ka *IPSAS* to pašreizējā formā nevar vienkārši īstenot ES dalībvalstīs. No otras puses, *IPSAS* standarti neapstrīdami ir atsauces materiāls potenciālajiem saskaņotajiem publiskā sektora kontiem ES. No vienas puses, jārisina šādas problēmas.

- Patlaban *IPSAS* standartos nav pietiekami precīzi aprakstīta izmantojamā grāmatvedības prakse, jo daži standarti dod iespēju izvēlēties vairākus alternatīvas grāmatvedības pieejas veidus, kas praksē ierobežotu saskaņošanu.
- Pašreizējā izstrādes pakāpē standarti aptvēruma vai praktiskā pielietojuma ziņā nav pilnībā piemēroti dažiem būtiskiem valdības naudas plūsmas veidiem, piemēram, nodokļiem un sociālajiem pabalstiem, un tajos netiek pietiekami ņemtas vērā publiskā sektora grāmatvedības konkrētās vajadzības, pazīmes un intereses. Nozīmīgs ir jautājums par to, ciktāl, izmantojot *IPSAS*, var konsolidēt kontus, pamatojoties uz vispārējās valdības definīciju, kas patlaban ir fiskālās uzraudzības pamatjēdziens ES.
- Patlaban var arī uzskatīt, ka *IPSAS* vēl nav pietiekami stabils standartu kopums, jo paredzams, ka daži standarti būs jāatjaunina pēc tam, kad būs pabeigts darbs pie pašreizējā projekta, kas paredzēts, lai pilnveidotu *IPSAS* koncepciju (gaidāms, ka 2014. gadā).
- Patlaban *IPSAS* pārvaldību negatīvi ietekmē ES publiskā sektora grāmatvedības iestāžu nepietiekamā dalība. 2012. gadā *IPSAS* pārvaldības sistēma tika pārskatīta, lai risinātu jautājumus, kas skar ieinteresētās personas. Īstenojot šādu reformu, būtu jānodrošina, lai tiktu nostiprināta standartu noteikšanas procesa neatkarība, vienlaikus faktiski ņemot vērā publiskā sektora īpašās vajadzības. Turklāt, šķiet, ka *IPSAS* valdei patlaban nav pietiekamu resursu, lai nodrošinātu, ka tā pietiekami ātri un elastīgi var apmierināt pieprasījumu pēc jauniem standartiem un norādījumiem par jautājumiem, kas rodas, reaģējot uz fiskālās situācijas attīstību, jo īpaši pēc krīzes.

No otras puses, lielākā daļa ieinteresēto personu ir vienisprātis, ka *IPSAS* standarti būtu piemērots atsauces materiāls Eiropas publiskā sektora grāmatvedības standartu kopuma (turpmāk tekstā "*EPSAS*") turpmākajā izstrādē.

---

7 Komisijas dienestu darba dokuments, kas pievienots dokumentam "Komisijas ziņojums Padomei un Eiropas Parlamentam. Tiecoties ieviest saskaņotus publiskā sektora grāmatvedības standartus dalībvalstīs".

8 *Public consultation — Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States: Summary of responses.* (Sabiedriskā apspriešana — novērtējums par Starptautisko publiskā sektora grāmatvedības standartu piemērotību dalībvalstīm. Atbilžu kopsavilkums.)

5. KĀ PANĀKT, LAI TIKTU IEVIESTI SASKAŅOTI EIROPAS PUBLISKĀ SEKTORA GRĀMATVEDĪBAS STANDARTI (*EPSAS*)?

Galīgais lēmums par *EPSAS* ieviešanu nosaka vajadzību pēc turpmākiem svarīgiem pasākumiem, kas neietilpst šā ziņojuma jomā un līdz ar to nav aplūkojami šeit. Tomēr turpmākajās iedaļās parādīts, kā varētu ieviest *EPSAS,* ja tiktu pieņemts faktiskais lēmums.

EPSAS dotu ES iespēju vajadzīgajā tempā izstrādāt standartus, lai izpildītus savas prasības. Ar *EPSAS* būtu pieejams tādu saskaņotu publiskā sektora uzkrājumu principa grāmatvedības standartu kopums, kuri pielāgoti ES dalībvalstu īpašajām prasībām un kurus varētu īstenot praksē. Īstenojot *EPSAS* ES mērogā, ievērojami tiktu samazināta to metožu un apkopošanas procesu sarežģītība, ko izmanto, lai pārveidotu šos datus, izmantojot gandrīz saskaņotu bāzi, un līdz minimumam samazinātu riskus attiecībā uz to datu ticamību, ko sniegušas dalībvalstis un publicējis *Eurostat*.

Var paredzēt, ka pirmais solis būtu izveidot šim projektam ES pārvaldību ar mērķi skaidrot konceptuālo sistēmu un vienotās ES publiskā sektora grāmatvedības mērķi. Sākotnēji par *EPSAS* pamatu varētu pieņemt virkni svarīgu *IPSAS* principu. *EPSAS* varētu izmantot arī tos *IPSAS* standartus, par ko dalībvalstis ir kopīgi vienojušās. Tomēr nevajadzētu uzskatīt *IPSAS* par šķērsli, lai *EPSAS* vajadzībām izstrādātu savus standartus.

Taču jāatgādina, ka saskaņota Eiropas publiskā sektora grāmatvedības standartu kopuma izstrāde pati par sevi negarantē savlaicīgus un kvalitatīvus publiskā sektora grāmatvedības datus. Būs jāizpilda papildu nosacījumi, tostarp:

- stingrs politisks atbalsts un kopīga atbildība par projektu;
- valsts pārvaldes iestādes, kas spēj strādāt ar sarežģītāku grāmatvedības sistēmu katrā atsevišķā publiskā struktūrā;
- integrētas IT sistēmas budžetam, maksājumiem, līgumu pārvaldībai, divkāršā ieraksta grāmatvedībai, rēķinu pārvaldībai un statistikas datu sniegšanai;
- visu ekonomisko notikumu savlaicīga paziņošana (piemēram, ikmēneša) integrētā publisko struktūru grāmatvedības sistēmā;
- cilvēkresursu un mūsdienīgu IT pieejamība; un
- publiskā sektora grāmatvedības efektīva iekšējā kontrole un ārēju speciālistu veikta finanšu revīzija.

EPSAS uzkrājumu principa grāmatvedības ieviešana visās dalībvalstīs, īpaši tajās, kurās patlaban izmanto tikai naudas līdzekļu uzskaiti, būtu nozīmīga reforma. Varētu rasties šādi jautājumi:

- konceptuāli un tehniski grāmatvedības jautājumi;
- darbinieku un konsultantu profesionālā pieredze un apmācības iespējas;
- saziņa ar vadītājiem un lēmumu pieņēmējiem un viņu izglītošana;
- saikne ar revidentiem un viņu apmācība;
- IT sistēmu pielāgošana vai modernizācija; un
- spēkā esošā valsts tiesiskā regulējuma pielāgošana.

Ja tiktu pieņemts *EPSAS* princips, Komisija varētu sniegt palīdzību dažās jomās, piemēram, organizējot apmaiņu ar mācību pasākumiem un pieredzi, palīdzot dalībvalstu valdībām

konceptuālos un tehniskos jautājumos vai koordinējot dalībvalstu publiskās grāmatvedības reformu plānošanu, kā arī apmainoties ar informāciju šajā jomā.

Ja dalībvalsts publisko finanšu pārvaldības informācijas sistēmās ir ievērojamas un acīmredzamas nepilnības, trūkumi un neatbilstības, būtu lietderīgi tās apsvērt *EPSAS* ieviešanas plānu ietvaros, un tas būtu jāatspoguļo īstenošanas grafikā.

5.1. *EPSAS* struktūras

Lai izstrādātu un pieņemtu *EPSAS* standartus, būs nepieciešama stingra ES pārvaldība. *EPSAS* izstrādes un pārvaldības sistēmā būtu jānosaka katra standarta izstrādes plāns un skaidras apstiprināšanas procedūras. *EPSAS* pārvaldības struktūrā būtu jāiekļauj nepieciešamie uzdevumi, kas attiecas uz likumdošanu, standartu noteikšanu un tehniskās palīdzības un grāmatvedības konsultāciju sniegšanu.

Veidojot *EPSAS* pārvaldības struktūru, Komisijai būtu jārīkojas nevis pilnīgi tāpat, kā veidojot *IFRS* pārvaldību ES kontekstā, bet gan jāvadās no šā modeļa, jo publiskais sektors ir atšķirīgs un uzmanība īpaši tiek veltīta ES iekšējai salīdzināmībai. Komisijai būtu jācenšas iespējami izmantot pieredzi un zināšanas, kas pieejamas valstu publiskā sektora grāmatvedības pārvaldības struktūrās dalībvalstīs.

Tomēr *EPSAS* pārstāvjiem būtu jāizveido un jāuztur ciešas saites ar *IPSAS* valdi, lai savā plānā un lēmumu pieņemšanas procesā ņemtu vērā pārmaiņas šajā jomā un tāpēc, ka dažos gadījumos *EPSAS* standartiem būs jābūt atšķirīgiem no *IPSAS* standartiem. Būtu svarīgi neradīt nevajadzīgas atšķirības starp *EPSAS* un *IPSAS*, un starp *EPSAS* un *IFRS,* ņemot vērā, ka valdības kontrolētām struktūrām jau tagad ir jāsniedz informācija, pamatojoties uz *IFRS* vai valsts tirdzniecības grāmatvedības standartiem.

EPSAS būtu jāizstrādā arī ar mērķi iespējami mazināt atšķirības ar EKS, lai galu galā iegūtu pilnīgas integrētas sistēmas, ko piemērot mikroekonomiskajā un makroekonomiskajā līmenī.

5.2. *EPSAS* pieņemšana

EPSAS izstrādei, pieņemšanai un īstenošanai būtu jābūt pakāpeniskam procesam, kas varētu notikt laika gaitā. *EPSAS* īstenos pakāpeniski vidēja termiņa perspektīvā, vispirms pievēršoties grāmatvedības jautājumiem, kurus ir vissvarīgāk saskaņot, piemēram, ieņēmumiem un izdevumiem – nodokļiem un sociālajiem pabalstiem, saistībām un finanšu aktīviem – un vēlākā posmā nefinanšu aktīviem u.tml.

Turpmākajā virzībā būtu jāīsteno selektīva pieeja un jo īpaši jāņem vērā mazo un vidējo struktūru vajadzības un būtiskuma aspekts. Stratēģijā būtu jānosaka prioritātes un galvenie termiņi, šādi sagatavojot konkrētu plānu.Lai virzītu uz priekšu *EPSAS* projektu, Komisija sadarbībā ar dalībvalstīm izstrādās Eiropas publiskā sektora grāmatvedības pamatprincipu projektu, par ko dalībvalstis būtu vienojušās, lai iekļautu šos principus pamatregulas priekšlikumā. Pamatregulā būtu jāizklāsta arī *EPSAS* pārvaldes sistēma un procedūra, kā tiek izstrādāti konkrēti *EPSAS* standarti.

Konkrēts katra *EPSAS* standarta saturs tiks ar dalībvalstu atbalstu izstrādāts tā, lai panāktu pienācīgu *EPSAS* īstenošanu valsts līmenī un ņemtu vērā šādas prasības:

- uzkrājumu principa grāmatvedība;
- divkāršā ieraksta grāmatvedība;
- starptautiski saskaņoti finanšu pārskati; un
- tas, vai ir ievērota atbilstība EKS principiem.

5.3. Kas varētu būt pirmais *EPSAS* kopums?

Pirmais elements varētu būt pamatregulas priekšlikums, kurā būtu prasīta uzkrājumu principa izmantošana.

Pēc tam *EPSAS* standartu noteikšanas struktūra varētu klasificēt 32 *IPSAS* uzkrājumu principa standartus šādās trīs kategorijās:

- standarti, kurus varētu īstenot ar nelielu pielāgošanu vai bez tās;
- standarti, kuri jāpielāgo vai kuriem būtu nepieciešama selektīva pieeja; un
- standarti, kas tiek uzskatīti par tādiem, kuri jāgroza, lai tos īstenotu.

Dalībvalstis tiks aicinātas sagatavot īstenošanas plānu attiecībā uz visiem vispārējās valdības apakšsektoriem. Piemēram, *EPSAS* pamatkopums būtu jāpiemēro visām publiskajām struktūrām un, ņemot vērā būtiskumu, tam būtu jāattiecas uz lielāko daļu valdības sektora izdevumu dalībvalstīs.

6. Turpmākā virzība

Komisija uzskata, ka vajadzīgi vēl daži sagatavošanās pasākumi, pirms lemt par faktisko *EPSAS* izveides projektu un īstenot to dalībvalstīs. Vēl ir vairāki svarīgi jautājumi, kas skar problēmas, kuras neietilpst šā ziņojuma jomā, piemēram, *EPSAS* regulējuma un pirmā *EPSAS* pamatstandartu kopuma noteikšana, kā arī īstenošanas plānošana. Turklāt Komisijai būs jāapraksta nepieciešamie nākotnes projekta starpposma mērķi un jāņem vērā ietekmes novērtējuma apsvērumi. Lēmumu var pieņemt, tikai pamatojoties uz priekšrocību un trūkumu *ex-ante* pārskatīšanu un iespējamām izmaksām un ieguvumiem.

Pēc tam, kad, pamatojoties uz to valstu pieredzi, kuras pēdējo gadu laikā ir ieviesušas publiskā sektora uzkrājumu principa grāmatvedības sistēmas, šāds lēmums būs pieņemts, īstenošanas process būs pakāpenisks. To nosaka, uzmanīgi apsverot sākuma stāvokli katrā dalībvalstī, piemēram, spēkā esošo valsts grāmatvedības standartu izstrādes posmu un bilances datu pieejamību. Dažās dalībvalstīs ir lietderīgi īstenošanu sākt valstu līmenī un pēc tam turpināt reģionālā un vietējā līmenī. Turklāt jāparedz, ka īstenošanas apmērs mazākām struktūrām būs neliels, vai vismaz par prioritārām jāatzīst svarīgākās struktūras, ņemot vērā to būtiskumu.

Procesu varētu veikt šādos trīs posmos:

(1) sagatavošanās posms, lai iegūtu vairāk informācijas un viedokļu un izstrādātu plānu. Šis posms sāktos 2013. gadā un nozīmētu turpmākas apspriedes, augsta līmeņa konferences organizēšana un sīkāk izstrādātu priekšlikumu sagatavošanu;

(2) posms, kurā izstrādā un ievieš praktiskus pasākumus, pievēršoties tādiem jautājumiem kā finanses, pārvaldība, iespējamā sinerģija un mazāku valdības struktūru problēmas. Šā posma rezultātam vajadzētu būt pamatregulas priekšlikuma publikācijai. Pamatregulā būtu iekļauta prasība izmantot uzkrājumu principu un izklāstīti plāni par turpmāku konkrētu grāmatvedības standartu izstrādi laika gaitā; un

(3) īstenošanas posms – īstenošanas procesam būtu jābūt pakāpeniskam un jāatvēl vairāk laika, ja dalībvalsts spēkā esošie grāmatvedības standarti ļoti atšķiras no *EPSAS*, lai gan varētu paredzēt, ka īstenošana visās dalībvalstīs jāpabeidz vidēja termiņa perspektīvā.

Ierosinātajā stratēģijā ir izmantota līdzsvarota pieeja, kas pamatojas uz esošajiem sasniegumiem un nodrošina, ka Eiropas Statistikas sistēma var darboties neatkarīgi, tomēr

joprojām notiek cieša sadarbība ar galvenajiem datu sniedzējiem un institucionālajiem lietotājiem. Ir arī svarīgi uzsvērt, ka *EPSAS* nevajadzētu radīt turpmākas birokrātiskas prasības, vairot respondentu administratīvo slogu un aizkavēt statistikas sagatavošanu.

Komisija, ņemot vērā samazinātos resursus, turpinās izstrādāt šajā ziņojumā izklāstīto stratēģiju saskaņā ar saviem pienākumiem atbilstīgi Līgumiem.

Ņemot vērā dažādās problēmas, ir svarīgi, ka tiek panākts straujš progress, tomēr vienlaikus ir jāapspriežas ar galvenajām ieinteresētajām personām, tostarp likumdošanas iniciatīvu vajadzības gadījumā. Tāpēc pasākumos, kuri jāsāk 2013. gadā, tiks ņemti vērā apsvērumi par ietekmi un iekļauts plāns ar sīkāku veicamo pasākumu, tostarp likumdošanas iniciatīvu, aprakstu, lai panāktu, ka tiek saskaņoti publiskā sektora grāmatvedības standarti visā Savienībā.