EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 6.3.2013
COM(2013) 114 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Liikmesriigid teel avaliku sektori ühtlustatud raamatupidamisstandardite poole

Rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamisstandardite (IPSAS) sobivus liikmesriikidele

{SWD(2013) 57 final}

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Liikmesriigid teel avaliku sektori ühtlustatud raamatupidamisstandardite poole

Rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamisstandardite (IPSAS) sobivus liikmesriikidele

1. ÕIGUSLIK TAUST JA RAAMISTIK

Käesoleva aruandega täidab komisjon oma kohustuse vastavalt nõukogu 8. novembri 2011. aasta direktiivi 2011/85/EL[1] (liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta) artikli 16 lõikele 3, milles on sätestatud, et komisjon hindab 31. detsembriks 2012 rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamisstandardite sobivust liikmesriikidele. Hinnang põhineb komisjoni talitustega, rahvusvaheliste organisatsioonidega, nagu Rahvusvaheline Valuutafond, erialaspetsialistidega ning muude liikmesriikides ja kaugemal asuvate sidusrühmadega, nagu rahvusvahelise avaliku sektori raamatupidamisstandardite nõukogu (kes on nende kehtestaja), konsulteerimise käigus saadud teabel.

Võlakriis näitas, et valitsused peavad selgelt demonstreerima finantsstabiilsust, ning rõhutas tarvidust täpsema ja läbipaistvama eelarvearuandluse järele. Nõukogu direktiivis 2011/85/EL (eelarveraamistiku direktiiv) tunnistatakse, et liidu eelarvealase järelevalveraamistiku jaoks on võtmetähtsusega täielike ja usaldusväärsete ning liikmesriigiti võrreldavate eelarveandmete kättesaadavus. Seepärast kehtestatakse liikmesriikide eelarveraamistikke reguleerivad eeskirjad, mis on vajalikud selleks, et tagada kooskõla Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 126 sätestatud kohustusega vältida valitsemissektori eelarve ülemäärast puudujääki. Ühelt poolt on eelarvedistsipliin oluline majandus- ja rahaliidu püsimajäämiseks, teiselt poolt põhineb finantsstabiilsus usaldusel. Käesolevas aruandes vaadeldakse üht usalduse ülesehitamise ja eelarveseisundi parema mõõtmise ja prognoosimise vahendit, milleks on avaliku sektori ühtlustatud tekkepõhise raamatupidamisarvestuse standardid.

Direktiivi 2011/85/EL artiklis 3 on sätestatud, et „liikmesriigid [kasutavad] avaliku sektori raamatupidamisarvestuse süsteeme, mis hõlmavad põhjalikult ja ühetaoliselt kõiki valitsemissektori allsektoreid ning sisaldavad tekkepõhiste andmete koostamiseks vajalikku teavet eesmärgiga valmistada ette ESA 95 standardil põhinevad andmed”[2]. Sellega tunnistatakse suurt ebakõla üksnes rahavooge talletava avaliku sektori raamatupidamise ning Euroopa Liidu (EL) eelarvejärelevalve vahel, mis põhineb ESA (European System of National and Regional Accounts, Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteem) 95 standardi kohastel tekkepõhistel andmetel. See tähendab, et kassapõhised andmed tuleb teisendada tekkepõhisteks andmeteks, mida saab teha ühtlustamise ja kohandamiste, sealhulgas makromajanduslikel andmetel põhinevate arvutuste kaudu. Kui tekkepõhist raamatupidamist mikrotasandil ei peeta, on finantstehingud ja bilanss vaja tuletada eri allikatest, ja see toob kaasa statistilised lahknevused mittefinantskontode ja finantskontode puudujääkide vahel.

Avaliku sektori raamatupidamise ja ESA 95 standardi kohaste tekkepõhiste andmete vahelist ebakõla kinnitatakse ka komisjoni 15. aprilli 2011. aasta teatises Euroopa Parlamendile ja

[1] ELT L 306, 23.11.2011, lk 41.

[2] Nõukogu määrus (EÜ) nr 2223/96, 25 juuni 1996, ühenduses kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta, EÜT L 310, 30.11.1996, lk 1.

nõukogule „Euroopa statistika tõhusa kvaliteedijuhtimise väljatöötamine”[3]. Teatises juhitakse tähelepanu asjaolule, et Euroopa Liidu tasandi statistika kvaliteet sõltub väga palju kogu statistika koostamise protsessi asjakohasusest. Seepärast propageerib Eurostat ühtlustatud ja ESAga kooskõlas olevate tekkepõhiste raamatupidamisstandardite kasutamist valitsemissektori kõikides üksustes.

Rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamisstandardid (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) on praegu ainsad rahvusvahelisel tasandil tunnustatud avaliku sektori raamatupidamisstandardid. Need põhinevad rahvusvahelistel finantsaruandlusstandarditel (International Financial Reporting Standards, IFRS), mida kasutatakse laialdaselt erasektoris, ja sisaldavad 32 tekkepõhise raamatupidamise standardit pluss ühte kassapõhist standardit.

Seetõttu nõutaksegi direktiivi 2011/85/EL artikli 16 lõikes 3 rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamisstandardite liikmesriikidele sobivuse hindamist.

2. SISSEJUHATUS

Valitsemissektori tegevusega on kõigi ELi liikmesriikide majanduses seotud põhiosa sisemajanduse koguproduktist (SKP) ning valitsuste varad ja kohustused on neis kõigis määrava tähtsusega. Seepärast tuleb neid tõhusalt majandada ning valitsused peavad andma selle kohta aru kodanikele, nende esindajatele, investoritele ja muudele sidusrühmadele.

Valitsemissektori finantsstatistika näitab kõigi valitsemissektori eri allsektorite raamatupidamisandmeid, et poliitikud ja muud sidusrühmad saaksid analüüsida valitsemissektori finantsseisundit ja tulemuslikkust ning riigi rahanduse pikaaegset jätkusuutlikkust. Nimetatud statistika peamised allikad on eri valitsusüksuste raamatupidamisdokumendid ja aruanded, mida on täiendatud finantsteabega. Usaldusväärsel valitsemissektori finantsarvestusel on riigi raamatupidamise ettevalmistamises ning mõistagi eelarve planeerimises, kooskõlastamises ja järelevalves oluline koht.

Kaks olulist rahanduse jätkusuutlikkuse näitajat on võlad ja eelarvepuudujääk, mida kasutatakse kogu Euroopa Liidus stabiilsuse ja kasvu paktist kinnipidamise hindamiseks. Aluslepingutele lisatud ülemäärase puudujäägi menetlust käsitlevas protokollis nr 12 ning ELi toimimise lepingu artiklis 126 on sätestatud, et valitsemissektori kavandatud või tegeliku eelarvepuudujäägi määr ei tohi olla rohkem kui 3 % SKPst ning valitsemissektori võlg ei tohi moodustada rohkem kui 60 % SKPst. Komisjon jälgib tähelepanelikult liikmesriikide eelarvepiiranguid, et tagada majandus- ja rahaliidu tõhus toimimine. Kui liikmesriigil ei õnnestu eelarvepuudujäägi piirmäärast kinni pidada ning olukorda ei saa hinnata erandlikuks ja ajutiseks, võib algatada ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse. Pärast seda, kui komisjon on arvamust avaldanud, otsustab nõukogu, kas liikmesriigis on ülemäärane eelarvepuudujääk, ning kui see on nii, esitab liikmesriigile soovitused ja ajakava parandusmeetmete võtmiseks.

3. MILLEKS ON VAJA ÜHTLUSTATUD TEKKEPÕHISEID AVALIKU SEKTORI RAAMATUPIDAMISSTANDARDEID

Tekkepõhine raamatupidamine on ainus enamusele vastuvõetav teabesüsteem, mis annab tervikliku ja usaldusväärse pildi valitsuse finants- ja majandusseisundist ja tulemuslikkusest, peegeldades täiel määral teatava üksuse varasid ja kohustusi arvestusperioodil ning samuti tulusid ja kulusid raamatupidamiskontode sulgemise hetkel. Tekkepõhine raamatupidamine

[3] KOM(2011) 211 (lõplik).

eeldab kirjete tegemist mitte maksete tegemise hetkel, vaid siis, kui majanduslikku väärtust luuakse, see teiseneb või kaob, või kui tekib kaebusi ja kohustusi või kui need teisenevad või kaovad. Kassapõhise raamatupidamise puhul registreeritakse tehingud hetkel, mil summa laekub või tasutakse. Tekkepõhine raamatupidamine on majanduslikult usaldusväärsem kui kassapõhine raamatupidamine ning just seepärast on praegune ELi eelarvejärelevalve raamistik ESA 95 tekkepõhine. Lisaks võimaldab tekkepõhine raamatupidamine avalikus sektoris vältida teatavaid raamatupidamistrikke, mida kassapõhise raamatupidamise puhul teha annab (makse tehakse kas varem või see peatatakse, et kanda see raamatupidamisse valitsusele sobival ajavahemikul). Tekkepõhise raamatupidamise kasutamine ei tähenda aga kassapõhise raamatupidamise kaotamist ega asendamist, eriti juhul, kui viimast kasutatakse eelarvestamise ja eelarvekontrolli eesmärgil. Tegelikult tuleks tekkepõhist raamatupidamist vaadelda kassapõhise raamatupidamise suhtes pigem täiendavana kui asendavana. Pakkudes täielikku pilti teatud üksuse majandus- ja finantsseisundi ning tulemuslikkuse kohta, asetab see kassapõhise raamatupidamise üldisesse konteksti.

Tekkepõhise raamatupidamise ühtsete standardite kasutuselevõtmine kõikidel ELi valitsemistasanditel parandaks mitmeti avalikku haldust ja valitsemist. Tekkepõhine arvepidamine mikrotasandil avalikus sektoris peaks parandama avaliku halduse tõhusust ning lihtsustama likviidsuse tagamist, mis on vajalik eeltingimus avalik-õigusliku teenuse säilimiseks ja toimimiseks. Nagu ka muu majandustegevuse puhul sõltub avaliku sektori tõhususe haldamine ja kontroll sellest, kuidas hallatakse sektori majandus- ja finantsseisundit ning tulemuslikkust. Kahekordsetel kirjetel rajanev tekkepõhine raamatupidamine on ainus laialdaselt tunnustatud süsteem, mille teave on usaldusväärne ja õigeaegne. Lisaks suurendab ühtlustatud tekkepõhine valitsemissektori raamatupidamine läbipaistvust, vastutustundlikkust ja avaliku sektori finantsaruandluse võrreldavust, ning võib aidata tõsta avaliku sektori eelarvekontrolli tõhusust ja tulemuslikkust.

3.1. Tekkepõhise raamatupidamise praegune seis ELi liikmesriikides

Enamik liikmesriike juba rakendab või hakkab peagi rakendama tekkepõhist raamatupidamist oma valitsemissektoris vastavalt riigi õigusnormidele. 11 liikmesriigis on segasüsteem, mille puhul eri valitsemistasanditel on kasutusel eri raamatupidamismeetodid[4]. Euroopa Komisjoni ning muude ELi institutsioonide ja asutuste raamatupidamisraamistik ja -süsteemid on tekkepõhised ja lähtuvad IPSASest. Nii on ka mitme muu rahvusvahelise organisatsiooni puhul.

Järjest enam (kuid mitte üksmeelselt) on hakatud tunnistama vajadust kasutada ELis ja selle liikmesriikide valitsemissektoris tekkepõhist raamatupidamist, kuigi praegugi puudub ühtlustatud lähenemisviis.

3.2. Makrotasandi raamatupidamise raamistik

Euroopa arvepidamise süsteem ESA, mis on tekkepõhine, kujutab endast makrotasandi statistilise aruandluse raamistikku ELi valitsus- ja valitsusvälistele sektoritele. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames arvutatakse ESA kohased andmed valitsemissektori võla ja eelarvepuudujäägi kohta ELi liikmesriikide valitsemissektori üksuste individuaalsete konsolideeritud raamatupidamiskontode alusel ning määratletakse ELi õigusaktidega.

Seoses ELi eelarvejärelevalve ja ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega on komisjoni ülesanne vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 126 hinnata korrapäraselt nii liikmesriikide teatatud tegelike andmete kui ka nende aluseks olevate ESA kohaselt esitatud valitsemissektori arvepidamisaruannete kvaliteeti. Viimased suundumused, eriti osa

[4] „27 liikmesriigi avaliku sektori raamatupidamine ja auditeerimine: ülevaade ja võrdlus”.

liikmesriikide ebakohane finantsaruandlus, on näidanud, et eelarvestatistika kogumise süsteem ei ole piisavalt leevendanud riski, et Eurostatile edastatakse ebakvaliteetseid andmeid. Lisaks tõi majandus- ja finantskriisi mõju esile vajaduse tugevdada euroala ja kogu Euroopa Liidu majandusjuhtimise struktuuri. Komisjon reageeris 29. septembril 2010, võttes vastu seadusandlike ettepanekute paketi ehk nn Euroopa majandusjuhtimise paketi (kutsutakse ka kuue seadusandliku ettepaneku paketiks), mille ka Euroopa Parlament ja nõukogu 16. novembril 2011 vastu võtsid[5]. Sellega soovitakse laiendada ja parandada eelarvepoliitika, makromajanduspoliitika ja struktuurireformide järelevalvet, et kõrvaldada kehtivates õigusaktides avastatud puudused. Juhuks, kui liikmesriigid oma kohustusi ei täida, on kavandatud uued jõustamismehhanismid. On selge, et need mehhanismid peavad põhinema kvaliteetsel statistilisel teabel, mis on saadud tänu kindlatele ja ühtlustatud, ELi avalikule sektorile kohandatud raamatupidamisstandarditele.

Võrreldavate ja sidusate tekkepõhiste lähteandmete (valitsemissektori üksuste raamatupidamise algandmed) olemasolu ja kvaliteet mikrotasandi raamatupidamises on eeltingimus kvaliteetsete andmete saamiseks võla ja eelarvepuudujäägi kohta tekkepõhises makroraamatupidamises. Liikmesriikide avaliku sektori mikrotasandi raamatupidamine on väga varieeruv, mistõttu on andmeid keeruline võrrelda nii liikmesriikide sees kui ka nende vahel. Praegune lähenemisviis, milleks on avaliku sektori ühtlustamata mikrotasandi raamatupidamisandmete ühildamine ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse eesmärkidega, hakkab end ammendama.

Kõigi liikmesriikide avaliku sektori (s.o valitsemissektori) üksuste ühtlustatud mikrotasandi raamatupidamissüsteemid, mille suhtes kohaldatakse sisekontrolli ja mida auditeeritakse, tundub olevat ainuvõimalik tõhus viis parima võimaliku kvaliteediga tekkepõhiste andmete koostamiseks võla ja eelarvepuudujäägi kohta kooskõlas kehtivate õigusnormidega. See on ka direktiivi 2011/85/EL üks põhiettepanekuid.

3.3. Ühtlustamisvajadus

Valitsemissektori makromajandusliku statistika koostamiseks ning ELi toimimise lepingu artiklit 338 silmas pidades oleks vajalikku statistikat võimalik märkimisväärselt parandada, kui kõik valitsemissektori üksused kasutaksid ühtlustatud raamatupidamisstandardeid. Sel juhul saaks kasutada ühiseid võrdlustabeleid üksuse raamatupidamiskontode kooskõlastamiseks ESA kohaste kontodega, mis aitaks olulisel määral lihtsustada statistilist kontrolli.

Eelarveläbipaistvus on oluline makromajandusliku stabiilsuse saavutamiseks ning järelevalve ja poliitilise nõustamise seisukohast. Avaliku sektori ühtlustatud raamatupidamisstandardid suurendaksid läbipaistvust, võrreldavust ja kulutõhusust ning looksid aluse avaliku sektori paremale juhtimisele. Makrotasandil on finantskriis toonud esile usaldusväärsete finants- ja

[5] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1173/2011, 16. november 2011, eelarvejärelevalve tõhusa rakendamise kohta euroalal, ELT L 306, lk 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1174/2011, 16. november 2011, euroalal esineva ülemäärase makromajandusliku tasakaalustamatuse korrigeerimiseks võetavate täitemeetmete kohta, ELT L 306, lk 8; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1175/2011, 16. november 2011, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta, ELT L 306, lk 12; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1176/2011, 16. november 2011, makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise kohta, ELT L 306, lk 25; Nõukogu määrus (EL) nr 1177/2011, 8. november 2011, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta, ELT L 306, lk 33; nõukogu direktiiv 2011/85/EL, 8. november 2011, liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta, ELT L 306, lk 41.

eelarveandmete õigeaegse esitamise olulisuse ning näidanud, millised on avaliku sektori ebatäieliku ja mittevõrreldava finantsaruandluse tagajärjed.

Pikemas perspektiivis võib kaaluda liikumist ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames kehtestatud näitajate täpsustamise suunas, võttes aluseks avaliku sektori makrotasandi raamatupidamistulemused (eelarvepuudujääk/võlg), mis põhinevad sidusate ja põhjalike mikrotasandi raamatupidamisandmete palju vahetumal konsolideerimisel. Integreeritud arvepidamis- ja aruandlusraamistiku vastuvõtmine koos teatava kohandamisega ESA 95 standardite põhjal võimaldaks saada andmed võlgade ja eelarvepuudujääkide kohta vahetult nimetatud süsteemidest. Selle aluseks võiksid olla avaliku sektori tõesed ja ühtlustatud raamatupidamisandmed, mida on kontrollitud ja auditeeritud kas vahetult võtmenäitajate või kaudselt finantsaruannete põhjal. See võib aidata ka vähendada eelarvepuudujääkide ja võlgadega seotud aruandlusele kuluvat aega.

Valitsustel on turuosaliste (valitsemissektori väärtpaberite omanikud ja võimalikud investorid) suhtes kohustus arvestada üldsuse huviga, mis seisneb oma finantsseisundi ja -suutlikkuse kohta usaldusväärse ja võrreldava teabe õigeaegses esitamises, samamoodi nagu börsil noteeritud ettevõtetel on kohustused aktsiaturu osaliste ees. Samuti on vaja tagada minimaalne rahvusvaheline võrreldavus, eelkõige seetõttu, et valitsemissektori väärtpaberid konkureerivad omavahel ülemaailmsel finantsturul ja see eeldab süsteemi, mis põhineb ülemaailmselt tunnustatud avaliku sektori standarditel. Lisaks tagab ühtlustatud tekkepõhine raamatupidamine kooskõlas ELi toimimise lepingu artikliga 114 finantsteenuste siseturu nõuetekohaseks toimimiseks vajaliku läbipaistvuse, ilma milleta on oht, et valitsemissektori väärtpaberite omanikud teevad tehinguid, mõistmata täielikult kaasnevate riskide ulatust. See võib tekitada ahelreaktsiooni ohu, mis võib omakorda häirida oluliselt finantsstabiilsust.

Valitsemissektori üksuste suhtes kehtib sama, mis börsil noteeritud eraettevõtete suhtes, kelle raamatupidamisstandardid on ELi-üleselt ühtlustatud. Avaliku sektori ühtlustatud tekkepõhine raamatupidamine looks tugevama aluse valitsuste ja kõigi valitsemistasandite majandusliku seisundi ja tulemuslikkuse mõistmiseks. Tekkepõhisuse põhimõtte eelised on nii makro- kui ka mikrotasandi eelarvejärelevalves ilmsed. Makrotasand lähtub juba praegu tekkepõhisest süsteemist; ühtlustatud tekkepõhine raamatupidamine on väga vajalik ka mikrotasandi jaoks.

Üksuse tasandi eelised oleksid läbipaistvus ja vastutustundlikkus ning kvaliteetne otsustusprotsess, mille raames võetakse võrreldaval viisil arvesse otsuste kogu maksumust ja kasu. Lisaks tekitab ka ELi eelarve- ja maksualane põhjalikum integreerumine vajaduse avaliku sektori ühtlustatud raamatupidamisstandardite järele, et riigi tasandil kohaldatavaid eelarveotsuseid oleks võimalik hinnata ELi tasandil. Vastutustundlikkuse ja läbipaistvuse huvides peaksid valitsemissektori üksused andma täielikul ja võrreldaval viisil aru selle kohta, kuidas ja kui tulemuslikult on kasutatud avaliku sektori vahendeid.

3.4. Liikmesriikide eelarvepoliitika tulevane liiduülene juhtimine

Van Rompuy/Barroso/Juncker/Draghi aruandes „Tõelise majandus- ja rahaliidu suunas” rõhutatakse vajadust integreeritud eelarveraamistiku ja majanduspoliitika raamistiku järele ning öeldakse näiteks järgmist:

Usaldusväärne riiklik eelarvepoliitika on majandus- ja rahaliidu nurgakiviks.

Lähiajal on prioriteediks täiendada ja rakendada uusi samme tõhusama majanduse juhtimise saavutamiseks. Viimase paari aasta jooksul on ellu viidud (majanduse juhtimise pakett) olulisi parandusi majandus- ja rahaliidu fiskaalpoliitika reeglitel põhinevasse raamistikku või on neis parandustes kokku lepitud (majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping), keskendudes rohkem eelarvetasakaalustamatuse vältimisele, võla arengule, parematele jõustamismehhanismidele ja ELi eeskirjade ülevõtmisele liikmesriikide õigusesse.

Teised euroala fiskaaljuhtimise tugevdamisega seotud elemendid (teine majanduse juhtimise pakett), mille ettevalmistamine on veel käimas, tuleks kiiresti lõpule viia ning põhjalikult rakendada. See uus juhtimise raamistik tagab euroala liikmesriikide aastaeelarvete ulatusliku eelneva koordineerimise ja tugevdab finantsraskustes olevate riikide järelevalvet.

Paljud nõukogu direktiivis 2011/85/EL toetatud põhimõtted nagu läbipaistvuse ja vastutuse suurendamine avalikus sektoris ning usaldusväärne, õigeaegne ja paremini võrreldav eelarvestatistika eeldavad ühist, ühtlustatud ja üksikasjalikku raamatupidamis- ja aruandlusvahendit.

Käesolev aruanne toetab täielikult komisjoni teatist „Tiheda ja toimiva majandus- ja rahaliidu loomise tegevuskava – üleeuroopalise arutelu avamine”[6].

3.5. Ühtlustamise võimalikud kulud

Võimalikele eelistele lisaks tuleb vaadelda kulusid, mis kaasnevad avaliku sektori ühtlustatud tekkepõhiste raamatupidamisstandardite rakendamisega kõigis ELi liikmesriikides. Nende riikide kättesaadavaks tehtud teabest, kes tekkepõhisele süsteemile juba üle on läinud, on võimalik prognoosida liikmesriikidele tekkivaid kulusid vaid väga üldiselt, kuigi tõenäoliselt on kulud märkimisväärsed. Kulud sõltuvad olulisel määral tekkepõhise süsteemi rakendamise ulatusest ja kiirusest, valitsemissektori suurusest ja keerukusest ning olemasolevate süsteemide täielikkusest ja usaldusväärsusest. Lisaks võib kogemustele toetudes eeldada, et liikmesriigid võivad pidada uute raamatupidamisstandardite rakendamise ajal sobivaks ka oma avaliku sektori finantsjuhtimissüsteemide ajakohastamist.

Suurusjärgu nimetamiseks ning lähtudes nende riikide andmetest, kelle puhul on kuluandmed kättesaadavad, võivad keskmise suurusega ELi liikmesriigi võimalikud kulud kassapõhiselt süsteemilt tekkepõhisele süsteemile üle minemise korral tõusta keskvalitsuse tasandil 50 miljonile eurole (muud tasandid välja arvatud). Nimetatud summa hõlmaks näiteks uute standardite kasutuselevõtmise ning sellega seotud kesksete veebipõhiste raamatupidamisprogrammide kulusid, aga mitte finantsaruandluse täieliku ümberkorraldamisega kaasnevaid kulusid. Suuremate ja näiteks autonoomsete piirkondlike valitsemissüsteemidega ehk keerukamate valitsemissüsteemidega liikmesriikide ja selliste liikmesriikide puhul, kus ei ole tekkepõhises raamatupidamises edu saavutatud, võivad kulud olla palju suuremad, eriti juhul, kui üleminekut ühtlustatud tekkepõhisele süsteemile kombineeritakse raamatupidamis- ja finantsaruandlustavade laiema ümberkorraldamisega. Prantsusmaal näiteks olid tekkepõhise süsteemi kasutuselevõtu ja eelarvestamise ümberkorraldamise kulud viimasel kümnendil 1500 miljonit eurot. Väiksema liikmesriigi puhul, kus on tekkepõhine raamatupidamine juba riigi tasandil kasutuses, võivad kulud jääda alla 50 miljoni euro. Kõik tehtud kuluprognoosid jäävad vahemikku 0,02–0,1 % SKPst. Lisaks eeldaks ühtlustatud tekkepõhiste raamatupidamisstandardite rakendamine liikmesriikidele Euroopa Komisjonilt ka märkimisväärseid investeeringuid juhtimise, oskusteabe ja ressursside kujul.

Veel tuleks meeles pidada, et kuigi tekkepõhine raamatupidamine on keerukam kui puhtalt kassapõhine raamatupidamine, siis praegune erisuguste raamatupidamisstandardite, kontoplaanide, arvepidamise protsesside, IT-süsteemide, nagu ka auditeerimisstandardite ja sageli paralleelsete tavade paljusus (kasvõi ainult ühe liikmesriigi valitsuse allasektoris) tõendab, et nende ühtlustamine võimaldaks vähendada bürokraatiat ja kulusid, mis keskmises või pikas perspektiivis kaaluvad üles eeldatava investeeringu summa. Lisaks saame eeldatavate reaalsete ja märkimisväärsete finantseerimiskulude kõrvale kaalukausile asetada

[6] KOM(2012) 777 (lõplik).

võimaliku kasu, milleks on vähemalt usaldusväärsem juhtimine, vastutustundlikkuse kasv, avaliku sektori parem juhtimine ning turgude nõuetekohaseks toimimiseks vajalik läbipaistvus, mis vähendab tõenäoliselt valitsemissektori väärtpaberite omanike eeldatavat väärtpaberitulu, kuigi seda ei ole võimalik mõõta.

4. RAHVUSVAHELISED AVALIKU SEKTORI RAAMATUPIDAMISSTANDARDID (IPSAS)

Nagu eespool märgitud, on IPSAS praegu ainus rahvusvaheliselt tunnustatud avaliku sektori raamatupidamisstandardite kogum. Selle aluseks on seisukoht, et kaasaegne avaliku sektori juhtimine kooskõlas majanduse, toimivuse ja tõhususe põhimõtetega sõltub juhtimisteabe süsteemidest, mis tagavad õigeaegsete, täpsete ja usaldusväärsete andmete olemasolu finants- ja majandusseisundi ning valitsuse tegevuse tulemuslikkuse kohta, samamoodi nagu mis tahes ettevõtte puhul.

Praegu seostab oma riigisisesed raamatupidamisstandardid suuremas või väiksemas ulatuses IPSASega 15 ELi liikmesriiki. Nendest üheksa riigi standardid põhinevad IPSASel või juhinduvad sellest, viis riiki toetub IPSASele osaliselt ja ühes riigis kohaldatakse IPSASe teatud standardeid kohalikele omavalitsustele. Siiski ei ole mitte ükski liikmesriik IPSASt täies ulatuses rakendanud, ehkki selle väärtust vaieldamatult tunnustatakse.

Käesolevale aruandele on lisatud komisjoni talituste töödokument, milles tehakse kokkuvõte IPSASe süsteemist ja praegu liikmesriikides kehtivast avaliku sektori raamatupidamisarvestuse korraldusest[7]. Lisaks sellele viis Eurostat 2012. aasta veebruarist kuni maini läbi avaliku arutelu, et koguda arvamusi IPSASe asjakohasuse kohta ning kättesaadav on ka saadud vastuste kokkuvõte[8].

Liikmesriikide ametiasutuste ja teiste avalikus arutelus osalenute esitatud seisukohtade põhjal tehti kahetine järeldus. Ühelt poolt näib olevat selge, et praegu ELi liikmesriikides kehtivates tingimustes ei ole IPSASt lihtne rakendada. Teiselt poolt on IPSASel ELi avaliku sektori raamatupidamisarvestuse põhimõtete ühtlustamiseks vaieldamatult suur potentsiaal. Esmalt on vaja lahendada järgmised probleemid:

- IPSASe standardid ei kirjelda rakendatavaid raamatupidamisarvestuse tavasid praegu piisavalt täpselt, sest IPSASe teatud standardid võimaldavad valida alternatiivsete raamatupidamisarvestuse võtete vahel, mis tegelikkuses takistab ühtlustamist;
- standardite kogum ei ole praegu täielikult välja arendatud, mistõttu võib tekkida nii sisulisi kui ka praktilisi raskusi nende kohaldamisega valitsuse teatud olulistele rahavoogudele, nagu maksud ja sotsiaaltoetused, samuti ei võta need vajalikul määral arvesse avaliku sektori aruandluse spetsiifilisi vajadusi, omadusi ja eesmärke; oluliseks küsimuseks on IPSASe suutlikkus lahendada aruannete konsolideerimise probleem kooskõlas valitsussektori määratlusega, mis on praegu ELi rahandusjärelevalve keskne mõiste;
- IPSAS ei ole käesoleval hetkel piisavalt stabiilne standardite kogum, sest kui 2014. aastaks lõpetatakse töö käimasoleva projektiga, mille eesmärgiks on välja töötada IPSASe põhimõtteline alusraamistik, on teatud standardeid eeldatavalt vaja ajakohastada ning

[7] Komisjoni talituste töödokument – lisatud dokumendile "Komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile: Liikmesriigid teel avaliku sektori ühtlustatud raamatupidamisstandardite poole."

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

- praegu kannatab IPSASe haldamine ELi avaliku sektori raamatupidamisarvestuse pädevate asutuste ebapiisava osaluse tõttu. 2012. aasta jooksul vaadati läbi IPSASe haldusraamistik, et lahendada huvirühmade osutatud probleemid. Ümberkorraldused peaksid tagama standardite kehtestamise protsessi sõltumatuse tugevdamise ning avaliku sektori erivajaduste tõhusa lahendamise. Lisaks ei tundu IPSASe nõukogul praegu olevat piisavalt ressursse, et vajaliku kiiruse ja paindlikkusega rahuldada nõudmist uute standardite järele ja pakkuda suuniseid reageerimaks eelkõige kriisijärgsete mõjude tõttu ilmnevatele rahandusalastele suundumustele.

Teiselt poolt aga nõustub suurem osa huvirühmi seisukohaga, et IPSAS oleks alusraamistikuna sobiv tulevaste Euroopa avaliku sektori raamatupidamisstandardite (edaspidi „EPSAS") väljatöötamiseks.

5. KUIDAS LIIKUDA EUROOPA AVALIKU SEKTORI RAAMATUPIDAMISSTANDARDITE (EPSASE) SUUNAS

Lõplikule otsusele jõudmine selle kohta, kas minna üle EPSASele, eeldab edasiste oluliste sammude astumist, mida käesolev aruanne ei hõlma ja seega ei neid siin kirjeldatud ei ole. Kuid järgmistes osades kirjeldatakse, kuidas EPSASt võiks rakendada juhul, kui otsus vastu võetaks.

EPSAS annaks ELile suutlikkuse töötada nõutava kiirusega välja oma, liidu vajadustele vastavad standardid. EPSAS pakuks avalikule sektorile tekkepõhise raamatupidamisarvestuse praktikas rakendatavate ühtlustatud standardite kogumi, mis on kohandatud EL liikmesriikide konkreetsetele vajadustele. EPSASe rakendamine kogu ELis vähendaks tunduvalt kõnealuste andmete võrreldavaks teisendamise meetodite ja koondamisprotsesside keerukust ning muudaks liikmesriikide esitatud ja Eurostati avaldatud andmete usaldusväärsusega seotud riskid võimalikult väikeseks.

Esimeseks sammuks oleks kehtestada ELi juhtimine ja kontroll selle projekti üle eesmärgiga määratleda selge põhimõtete alusraamistik ja saavutada ELi avaliku sektori ühtlustatud raamatupidamisarvestus. EPSASe lähtealuseks võiks olla IPSASe võtmepõhimõtete teatud kinnitatud kogum. EPSAS võiks kasutada neid IPSASe standardeid, mille osas liikmesriigid on ühiselt kokku leppinud. Kuid EPSAS ei tohiks IPSASt pidada takistuseks oma standardite väljaarendamisel.

Siiski tuleb märkida, et Euroopa avaliku sektori ühtlustatud raamatupidamisstandardite kogumi määratlemine ei oleks avaliku sektori õigeaegsete ja kvaliteetsete raamatupidamisarvestuse andmete saamise ainus tagatis. Täita tuleks lisatingimused, näiteks:

- tugev poliitiline toetus projektile ja projektialane partnerlus;
- haldusasutused, mis suudavad toetada keerulisema raamatupidamisarvestuse süsteemi kasutamist igas avalik-õiguslikus üksuses;
- terviklikud IT-süsteemid eelarve, väljamaksete, lepingute haldamise, kahekordse kirjendamisega raamatupidamise, arveldussüsteemide, ja statistilise aruandluse korraldamiseks;
- avalike asutuste õigeaegne aruandlus (näiteks igakuine) igasuguse majandustegevuse kohta tervikliku raamatupidamisarvestuse süsteemis;
- ressursside kättesaadavus, sh inim- ja kaasaegse IT ressursid ning
- avaliku sektori raamatupidamisarvestuse tõhus sisekontroll ja väline finantsaudit.

EPSASe tekkepõhise raamatupidamisarvestuse rakendamine oleks kõikides liikmesriikides, eelkõige aga nendes, kus käesoleval ajal kasutatakse ainult kassapõhist raamatupidamisarvestust, oluliseks ümberkorralduseks. Sellega seoses tuleks arvesse võtta järgmisi asjaolusid:

- põhimõttelised ja tehnilised raamatupidamisarvestuse küsimused;
- personali ja konsultantide oskusteave, koolitusoskused;
- suhtlemine haldusjuhtide ja otsuste tegijatega ning nende koolitamine;
- koostöö audiitoritega, nende väljaõpe;
- IT süsteemide kohandamine ja ajakohastamine; ning
- riigisisese õigustiku ümberkujundamine.

Pärast EPSASe aluspõhimõtete kinnitamist saaks komisjon kavandada abi osutamist teatud kirjeldatud probleemide lahendamiseks, näiteks võtta korraldaja roll koolituste läbiviimisel ja oskusteabe jagamisel, aidata liikmesriikide valitsustel lahendada põhimõttelisi ja tehnilisi küsimusi või koordineerida ja vahendada liikmesriikide avaliku sektori raamatupidamisarvestuse reformide kavandamist.

Juhul kui liikmesriigi finantsjuhtimise infosüsteemides esineksid olulised ja ilmsed lüngad, nõrkused ja puudused, oleks asjakohane kõrvaldada need EPSASe rakendusprojekti raames, ja käsitletavate teemade tähtsusjärjestus tuleks ära näidata rakendamise ajakavas.

5.1. EPSASe ülesehitus

EPSASe standardite väljatöötamiseks ja kinnitamiseks on vaja ELi poolset tugevat juhtimist. EPSASe arendus- ja juhtimissüsteem määratleks iga standardi arengukava, samuti on vaja selgepiirilisi kinnitusmenetlusi. EPSASe haldusstruktuur peaks hõlmama õigustikuga, standardite kehtestamisega ning tehnilise ja raamatupidamisarvestuse alase nõustamisega seotud ülesandeid.

EPSASe haldusstruktuur juhinduks mudelist, mida komisjon rakendab rahvusvaheliste finantsaruandlusstandardite juhtimiseks ja kontrollimiseks ELi tasandil, kuid ei järgi seda täpselt, sest avalikul sektoril on oma eripärad ning rõhk asetatakse andmete ELi sisesele võrreldavusele. Struktuur peaks võimaldama kasutada liikmesriikide avaliku sektori raamatupidamisarvestuse juhtimis- ja kontrollistruktuuride kogemusi ja oskusteavet.

Siiski oleks oluline luua ja säilitada EPSASe tihedad sidemed IPSASe nõukoguga, et olla kursis selle tegevuskava ja otsustusprotsessiga, samuti võivad EPSASe standardid teatud juhtudel IPSASe standarditest erineda. Tähtis oleks vältida mittevajalikke lahknemisi EPSASe ja IPSASe nõuete vahel, ning EPSASe ja IFRSi nõuete vahel, võttes arvesse, et valitsuse kontrolli all olevatel asutustel võib juba olla kohustus esitada IFRSi nõuetele või riigisisestele ettevõtetele kohaldatavatele raamatupidamisstandarditele vastavaid aruandeid.

EPSASe arendamisel tuleks silmas pidada ka vajadust viia erinevused ESAst nii väikeseks kui võimalik, et lõpptulemusena luua täielikud ja terviklikud süsteemid, mida saab kohaldada nii mikro- kui ka makrotasandil.

5.2. EPSASe vastuvõtmine

EPSASe arendamine, kinnitamine ja rakendamine peaks toimuma astmeliselt, teatud aja jooksul. EPSASt rakendataks järk-järgult keskpikas ajaraamistikus, keskendudes esmajärjekorras ühtlustamise seisukohalt kõige tähtsamatele raamatupidamisarvestuse

teemadele, nagu näiteks tulud ja kulud – maksud ja sotsiaaltoetused, kohustused ja finantsvarad –, hilisematel etappidel käsitletaks mittefinantsvarasid jne.

Edasine tegevus peaks olema valikuline ning võtma arvesse eelkõige väikeste ja keskmiste ettevõtete vajadusi ja olulisuse aspekti. Strateegias tuleks välja tuua prioriteedid, sätestada peamised tähtajad ja kindlaks määrata konkreetne tegevuskava. EPSASe projekti edasiseks rakendamiseks peaks komisjon koostöös liikmesriikidega välja töötama Euroopa avaliku sektori raamatupidamisarvestuse põhimõtete kooskõlastatud alused, eesmärgiga viia need sisse raammääruse ettepanekusse. Lisaks sellele peaks raammääruses määratletama EPSASe haldussüsteemi ja EPSASe konkreetsete standardite väljatöötamise kord.

Et saavutada EPSASe nõuetekohane rakendamine riigi tasandil, töötataks EPSASe standardi sisulised üksikasjad välja liikmesriikide abiga viisil, mis võtab arvesse järgmisi eeltingimusi:

- tekkepõhine raamatupidamisarvestus;
- kahekordse kirjendamisega raamatupidamine;
- rahvusvaheliselt ühtlustatud finantsaruandlus ning
- kooskõla ESA põhimõtetega.

5.3. Milline võiks olla esimene EPSASe kogum?

EPSASe esimeseks elemendiks võiks olla ettepanek võtta vastu raammäärus, millega nähakse ette tekkepõhisuse põhimõtte kohaldamine.

EPSASe standardeid kehtestav asutus võiks seejärel jagada IPSASe 32 tekkepõhise raamatupidamisarvestuse standardit kolme kategooriasse:

- standardid, mida on võimalik kohaldada väga väikeste muudatustega või muutmata kujul;
- standardid, mis vajavad ümberkujundamist või mille puhul on vajalik valikuline lähenemisviis ning
- standardid, mida peetakse vajalikuks muuta selleks, et neid saaks rakendada.

Liikmesriike kutsutakse üles kehtestama rakendamiskava kõikidele valitsussektori allsektoritele. Näiteks tuleks EPSASe põhikogumit kohaldada kõikidele avalikele asutustele ja see peaks, võttes arvesse olulisuse aspekti, hõlmama suuremat osa valitsussektori kuludest ELi liikmesriikides.

6. Tulevikuplaanid

Komisjoni arvates tuleks enne EPSASe loomist ja rakendamist liikmesriikides teha mõningaid täiendavaid ettevalmistusi. Mitu olulist küsimust, mis puudutavad käesoleva aruandega hõlmamata teemasid, nagu näiteks EPSASe raamistiku loomine ja EPSASe standardite esimese aluskogumi kirjeldamine, samuti rakendamiskava koostamine, on veel vastamata. Komisjon peaks kirjeldama ka tulevase projekti vajalikke vahe-eesmärke ning võtma arvesse mõju hindamisega seotud kaalutlusi. Otsuse saab teha ainult lähtuvalt plusside ja miinuste ning tõenäoliste tulude ja kulude eelnevast läbivaatamisest.

Kui selline otsus on vastu võetud: viimaste aastate jooksul tekkepõhise avaliku sektori raamatupidamisarvestussüsteemi rakendanud riikide kogemuste kohaselt oleks rakendamisprotsess etapiviisiline. See tuleks määratleda nii, et hoolikalt arvestatakse iga liikmesriigi lähtepositsiooni, näiteks olemasolevate riiklike raamatupidamisstandardite arenguastet ja bilansiandmete kättesaadavust. Mõnes liikmesriigis võiks olla asjakohane

alustada kohaldamisega riiklikul tasandil ning hiljem minna üle piirkondlikule ja kohalikule tasandile. Samuti võiks olulisuse aspekti arvestades piirata rakendamise ulatust väiksemates üksustes, või vähemalt tegeleda tähtsamate asutustega esmajärjekorras.

Protsess võiks jaguneda kolmeks etapiks:

(1) ettevalmistav etapp täiendavate andmete ja seisukohtade koondamiseks ning tegevuskava väljatöötamiseks. Etapp algaks 2013. aastal ja see hõlmaks täiendavaid arutelusid, kõrgetasemelist konverentsi ning uute üksikasjalikumate ettepanekute ettevalmistamist;

(2) praktilise korralduse määratlemise ja kehtestamise etapp, kus käsitletakse selliseid teemasid nagu rahandus, valitsemistava, võimalikud sünergiad ja väiksemate valitsusasutuste vajadused. Selle etapi lõpuks tuleks avaldada raammääruse ettepanek. Raammäärusega sätestataks tekkepõhise arvestuse põhimõtte kohaldamine, ning kehtestataks konkreetsete raamatupidamisstandardite edaspidise arengukava ajaraamid ning

(3) rakendamise etapp. Rakendamisprotsess peaks olema järk-järguline ning võimaldama rohkem aega juhtudel, mil liikmesriigi olemasolevad raamatupidamisstandardid erinevad EPSASest märkimisväärselt, kuigi ette võiks näha, et rakendamine saavutatakse keskpikas perspektiivis kõigis liikmesriikides.

Esitatud strateegia kujutab endast tasakaalustatud lähenemisviisi, mille aluseks on juba saavutatud tulemused, ning tagab, et Euroopa statistikasüsteem võib toimida sõltumatult, aga siiski tihedas seoses peamiste andmete esitajatega ja institutsiooniliste kasutajatega. Oluline on ka rõhutada, et EPSAS ei tohiks kaasa tuua uusi bürokraatlikke nõudmisi, täitjate halduskoormuse suurenemist või viivitusi statistiliste andmete esitamisel.

Komisjon arendab käesolevas aruandes esitatud strateegiat edasi kooskõlas aluslepingutes sätestatud kohustustega, võttes arvesse piiratud ressursse.

Kuna kaalul on erinevad küsimused, on oluline kiiresti edasi liikuda, konsulteerides samal ajal kõige tähtsamate huvirühmadega, võttes arvesse ka seadusandlike algatuste vajadust. Järgmiste meetmete puhul, millega alustatakse 2013. aastal, võetakse arvesse mõjukaalutlusi ja esitatakse ka kogu Euroopa Liidu avaliku sektori raamatupidamisstandardite ühtlustamise üksikasjalikum edasine arengukava, kaasa arvatud seadusandlikud algatused.