



Брюксел, 6.3.2013
COM(2013) 114 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**Към прилагане на хармонизирани счетоводни стандарти за публичния сектор в
държавите членки**

**Пригодност на МССПС за държавите членки
{SWD(2013) 57 final}**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Към прилагане на хармонизирани счетоводни стандарти за публичния сектор в държавите членки

Пригодност на МССПС за държавите членки

1. ПРАВНА ПРЕДИСТОРИЯ И КОНТЕКСТ

Настоящият доклад изпълнява задължението на Комисията до 31 декември 2012 г. да извърши оценка на пригодността на Международните счетоводни стандарти за публичния сектор (МССПС) за държавите членки в съответствие с разпоредбата на член 16, параграф 3 от Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки¹. Докладът се основава на информация, получена при консултациите със службите на Комисията, с международни организации, например МВФ, с експерти и други заинтересовани страни от държавите членки и извън тях, както и със Съвета за МССПС, който отговаря за определянето на тези стандарти.

Кризата на държавния дълг подчерта необходимостта правителствата да демонстрират ясно финансовата си стабилност и да отчитат по-стриктно и по-прозрачно фискалните данни. В Директива 2011/85/ЕС на Съвета (Директивата за бюджетните рамки) се признава колко са важни за бюджетното наблюдение в ЕС пълните и надеждни фискални данни, съпоставими във всички държави членки. Поради това в нея са установени разпоредби за бюджетните рамки на държавите членки, необходими за гарантиране на спазването на задължението по член 126 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) за избягване на прекомерния държавен дефицит. От една страна фискалната дисциплина играе съществена роля за опазването на икономическия и паричен съюз, а от друга страна, фискалната дисциплина е основана на доверие. В настоящия доклад се разглежда един от инструментите за изграждане на това доверие и за по-качествено измерване и прогнозиране на фискалното състояние: хармонизираните стандарти за счетоводна отчетност на база текущо начисляване за публичния сектор.

Съгласно член 3 от Директива 2011/85/ЕС държавите членки са задължени да „поддържат национални системи за счетоводно отчитане на публичния сектор, които обхващат по изчерпателен и последователен начин всички подсектори на сектор „Държавно управление“ и съдържат информацията, необходима за изготвяне на данни на начислена основа с цел съставяне на данните, основани на стандарта ESA 95“². Така в него се потвърждава същественото несъответствие между сметките за публичния сектор, в които се отчитат само парични потоци, и факта, че бюджетното наблюдение на ЕС използва данни на база текущо начисляване съгласно ESA 95. Това означава, че данните на касова основа трябва да се преобразуват в данни на начислена основа с помощта на приблизителни разчети и корекции, включващи данни на

¹ ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 41.

² Регламент (ЕО) № 2223/96 на Съвета от 25 юни 1996 г. относно Европейската система от национални и регионални сметки в Общността (ОВ L 310, 30.11.1996 г., стр. 1).

макроикономическа база. Освен това, когато на микроикономическо равнище не са налични сметки на начислена основа, се налага финансовите операции и счетоводните баланси да бъдат получавани от различни източници, което води до „статистическа разлика“ между дефицита, изчислен на база нефинансови сметки и дефицита, получен на база финансови сметки.

Липсата на съответствие между първичните сметки от публичния сектор и данните на начислена основа по ESA 95 се посочва и в Съобщението на Комисията до Европейския парламент и Съвета от 15 април 2011 г. „*Към стабилно управление на качеството на европейската статистика*“³. Това съобщение обръща внимание на силната зависимост на статистическата информация на европейско равнище от качеството на процеса на изготвяне на данните като цяло. Поради това Евростат настоява за система от хармонизирани счетоводни стандарти на основата на текущо начисляване, съобразени с ESA, за всички субекти от сектор „Държавно управление“.

МССПС понастоящем е единственият международно признат набор от счетоводни стандарти за публичния сектор. Те са изработени на основата на международните стандарти за финансово отчитане (МСФО), които се прилагат повсеместно в частния сектор, като към настоящия момент съдържат набор от 32 счетоводни стандарта на основата на текущо начисляване и един стандарт на касова основа.

В този контекст в член 16, параграф 3 от Директива 2011/85/ЕС се предвижда оценка на пригодността на МССПС за държавите членки.

2. ВЪВЕДЕНИЕ

Дейността на сектор „Държавно управление“ представлява важна част от brutния вътрешен продукт (БВП) във всички икономики на ЕС, като във всички страни от ЕС държавните активи и пасиви заемат значителен обем. Поради това е от съществено значение те да бъдат ефективно управлявани и правителствата да се отчитат за това управление на своите граждани, своите представители, инвеститори и други заинтересовани страни.

Държавната финансова статистика предоставя информация за сметките на различните подсектори на сектор „Държавно управление“, за да могат създателите на политики и другите заинтересовани лица да анализират финансовото състояние и резултатите на правителството, както и дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Основните източници на тези статистически данни са счетоводните записи и отчети на различни субекти в публичния сектор, подкрепени с финансова информация. Надеждните финансови сметки от държавния сектор са необходими за изготвянето на националните сметки, както и за фискалното планиране, координация и надзор.

Два от най-важните показателя за финансова устойчивост са дълг и дефицит, които се използват в ЕС за наблюдение на спазването на условията на Пакта за стабилност и растеж. В член 126 от ДФЕС и в Протокол № 12 относно процедурата при прекомерен дефицит (ППД), приложен към Договорите, се посочва, че съотношението на планирания или фактическия бюджетен дефицит спрямо БВП не може по принцип да надвишава 3 %, а съотношението на държавния дълг спрямо БВП не може по принцип

³ COM(2011) 211 окончателен.

да надвишава 60 %. Комисията наблюдава отблизо тези ограничения върху националната фискална политика с цел да гарантира ефективното функциониране на икономическия и паричен съюз. Когато дадена държава членка надхвърли тези граници и това положение бъде преценено като нещо повече от извънредно и временно, влиза в действие процедура при прекомерен дефицит. След като Комисията изрази становище, Съветът решава, въз основа на предложение от Комисията, дали е налице прекомерен дефицит и при положително решение отправя до държавата членка препоръки и график за коригиращи мерки.

3. ЗАЩО СА НЕОБХОДИМИ СЧЕТОВОДНИ СТАНДАРТИ НА БАЗА ТЕКУЩО НАЧИСЛЯВАНЕ ЗА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Счетоводното отчитане на база текущо начисляване е единствената общоприета информационна система, с която се придобива пълна и надеждна представа за финансовото и икономическо състояние и резултатите на дадена държава, като обхваща изцяло активите и пасивите, както и приходите и разходите на даден субект по време на периода, за който се отнасят сметките, и към момента на приключването им. Счетоводното отчитане на база текущо начисляване представлява отразяване на счетоводните записи не при извършването на плащанията, а при създаване, преобразуване или загуба на икономическа стойност или при възникване, трансформиране или отмяна на вземания и задължения. Счетоводната отчетност на касова основа отразява операциите в момента на получаване или плащане на сумата. Счетоводното отчитане на база текущо начисляване е икономически по-обосновано от това на касова основа, поради което текущата счетоводна рамка за фискално наблюдение в ЕС, ESA 95, е на база текущо начисляване. В допълнение счетоводното отчитане на база текущо начисляване в публичния сектор е необходимо за избягване на „разкрасяването”, което позволява касовата основа, като плащането може да бъде пренесено напред във времето или отложено, за да бъде отразено в период, избран от субекта в публичния сектор. Текущото начисляване обаче няма за цел да премахне или да замени отчитането на касова основа, по-специално в случаите, когато последното се използва за целите на бюджетирането и бюджетния контрол. Всъщност текущото начисляване следва да се разглежда като допълнение, а не като алтернатива на „отчитането единствено на касова основа“. С него се добива пълна представа за икономическото и финансово състояние и резултатите на субектите и така се създава общ контекст на отчитането на касова основа.

Приемането на единен набор от счетоводни стандарти на основата на текущо начисляване на всички нива на държавно управление в ЕС ще доведе до значими ползи за управлението на публичния сектор. Очаква се счетоводното отчитане на база текущо начисляване на микроикономическо равнище в публичния сектор да подобри ефективността и ефикасността на публичната администрация и да улесни осигуряването на ликвидност, което е необходимо условие за поддържането на действащи обществени служби. Както при всяка друга икономическа дейност, управлението и контролът на ефективността и ефикасността в публичния сектор зависят от управлението и контрола на неговото икономическо и финансово състояние и на резултатите му. Двустранното счетоводно отчитане на база текущо начисляване е единствената общоприета система, която предоставя необходимата информация надеждно и своевременно. Освен това хармонизираното отчитане на база текущо начисляване от страна на субектите в публичния сектор подобрява прозрачността, управленската отговорност и съпоставимостта на финансовото отчитане в публичния

сектор и може да послужи за подобряване на ефикасността и ефективността на публичното одитиране.

3.1. Съществуващо положение по отношение на отчитането на база текущо начисляване в държавите — членки на ЕС

Повечето държави членки вече са въвели в публичния сектор счетоводното отчитане на основа текущо начисляване съгласно националните стандарти, или са в процес на въвеждането му. В единадесет държави членки системите са смесени, тоест те са въвели различни счетоводни практики на различни нива в бюджетния сектор⁴. Счетоводната рамка и счетоводните системи на Европейската комисия и другите институции и органи на ЕС са на основа текущо начисляване и са повлияни от МССПС. Такъв е случаят и в редица други международни организации.

Така въпреки нарастващото признание (макар и не единодушно) на необходимостта от отчитане на база текущо начисляване за публичния сектор в рамките на ЕС и на държавите членки, понастоящем хармонизиран подход липсва.

3.2. Счетоводна макрорамка

ESA осигурява счетоводната макрорамка за статистиката на държавния и частния сектор в ЕС, която е на база текущо начисляване. Основаните на ESA данни за дълга и дефицита за целите на ППД са резултат от консолидиране на отделните сметки на субектите от сектор „Държавно управление” в държавите членки и са определени в законодателството на ЕС.

В контекста на фискалния надзор от ЕС и на ППД Комисията, в изпълнение на член 126 от ДФЕС, е натоварена със задачата да оценява качеството както на действителните данни, отчетени от държавите членки, така на свързаните с тях сметки в публичния сектор, съставени съобразно ESA. Последните събития, а именно случаите на неправилно финансово отчитане от някои държави членки, показаха, че системата на финансовата статистика не е смекчила в достатъчна степен риска от изпращане на данни с ниско качество в Евростат. Освен това въздействието на икономическата и финансова криза подчерта необходимостта от засилване на структурата на икономическото управление на еврозоната и на Европейския съюз като цяло. На 29 септември 2010 г. Комисията реагира, като прие пакет законодателни предложения относно европейското икономическо управление (така нареченият „пакет от шест акта“), който на 16 ноември 2011 г. беше приет от Европейския парламент и от Съвета⁵.

⁴ [„Общ преглед и сравнение на счетоводното отчитане и одита в публичния сектор в 27-те държави членки“](#).

⁵ Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 година за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната, ОВ L 306, стр. 1; Регламент (ЕС) № 1174/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 година относно принудителните мерки за коригиране на прекомерните макроикономически дисбаланси в еврозоната, (ОВ L 306, стр. 8); Регламент (ЕС) № 1175/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1466/97 за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики (ОВ L 306, стр. 12); Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 година относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, стр. 25); Регламент (ЕО) № 1177/2011 на Съвета от 8 ноември 2011 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1467/97 относно ускоряването и разясняването на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L 306, 7.7.2005 г., стр. 33.). Директива 2011/85/ЕС

Пакетът има за цел да разшири и подобри надзора на фискалните политики, макроикономическата политика и структурните реформи за преодоляване на установените недостатъци в действащото законодателство. Предвиждат се нови механизми за правоприлагане, в случай че държавите членки не изпълняват своите задължения. Става ясно, че тези механизми трябва да разчитат на висококачествена статистическа информация, изготвена въз основа на строги и хармонизирани счетоводни стандарти, пригодени за европейския публичен сектор.

Наличието и качеството на съпоставими и съгласувани базови данни на база текущо начисляване (т.е. първични счетоводни данни за субектите в публичния сектор) на микроикономическо равнище са предпоставка за висококачествени данни за дълга и дефицита, основани на счетоводно отчитане на база текущо начисляване на макроикономическо равнище. Счетоводното отчитане на микроикономическо равнище в публичния сектор има множество варианти в държавите, което води до затруднения при съпоставянето както в рамките на държавите членки, така и помежду им. Настоящият подход на синхронизиране на нехармонизираните счетоводни данни на микроикономическо равнище в публичния сектор за целите на ППД вече изчерпва възможностите си.

Хармонизираните микроикономически счетоводни системи за всички субекти в публичния сектор (тоест сектор „Държавно управление“) във всички държави — членки на ЕС, в комбинация с вътрешния контрол и външния одит, изглежда единственият ефективен начин за съставяне на данни за дълга и дефицита на основата на текущо начисляване, които да отговарят на стандартите за високо качество и да съответстват на съществуващите правни изисквания. Това е и една от основните идеи на Директива 2011/85/ЕС.

3.3. Необходимост от хармонизация

За изготвянето на макроикономическа държавна статистика и съгласно член 338 от ДФЕС, необходимите статистически данни ще се подобрят съществено, ако всички субекти от публичния сектор използват хармонизирани счетоводни стандарти. Така ще могат да се използват и общи таблици за съответствие за преобразуването на сметките на отделните субекти в сметки, съобразени с ESA, което много ще улесни процесите на статистическа проверка.

Фискалната прозрачност е необходима за макроикономическата стабилност и по отношение на наблюдението и съветите относно политиките. Хармонизираните счетоводни стандарти за публичния сектор ще увеличат прозрачността, съпоставимостта и ефективността на разходите и ще създадат основа за по-качествено управление в публичния сектор. На макроикономическо равнище финансовата криза подчертава значението на своевременните и надеждни финансови и фискални данни и показва последствията от недостатъчно пълното и съпоставимо финансово отчитане в публичния сектор.

В дългосрочен план може да се предвиди преминаване към подобряване на основните показатели на ППД чрез извличане на макроикономически счетоводни данни (дефицит/дълг), основани на много по-пряко консолидиране на съгласувани и

на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 41).

изчерпателни микроикономически сметки. С приемането на интегрирана счетоводна и отчетна рамка, заедно с някои адаптации на концепциите на ESA 95, ще стане възможно данните за дълга и дефицита да се извличат пряко от тези системи. Те могат да се основават на реални и хармонизирани счетоводни данни от публичния сектор, които са били предмет на контрол и одит, или пряко по ключовите показатели, или косвено чрез финансовите отчети. Това също така би могло да спомогне за намаляване на времето, необходимо за отчитане на дефицита и дълга.

Органите на държавното управление имат задължение от обществен интерес към участниците на пазара — собственици на държавни дългови книжа и потенциални инвеститори — което се изразява в предоставяне на навременна, надеждна и съпоставима информация за финансовото състояние и резултати, аналогично на задълженията на дружествата, регистрирани за борсова търговия, към участниците на капиталовия пазар. Също така е необходимо да се гарантира минимална степен на международна съпоставимост, особено при конкуренция между ДЦК на глобалния финансов пазар, което предполага система, основана на признати в целия свят общи стандарти за публичния сектор. Във връзка с член 114 от ДФЕС, хармонизираното счетоводно отчитане на основата на текущо начисляване ще осигури по-голяма прозрачност, необходима за правилното функциониране на вътрешния пазар на финансовите услуги, без която съществува опасност собствениците на ДЦК да извършват транзакции без нужното разбиране на степента на свързания с тях риск. На свой ред това може да доведе до риск от верижно разпространение, който е значителна пречка за финансовата стабилност .

За субектите в публичния сектор важи същото, което се отнася за счетоводните стандарти в частния сектор, които са хармонизирани в целия ЕС относно дружествата, регистрирани за борсова търговия, . Хармонизираното счетоводно отчитане на база текущо начисляване за публичния сектор ще осигури по-стабилна основа за разбиране на икономическото състояние и резултатите на правителствата и на субектите в публичния сектор от всички нива. Неоспоримо е предимството на принципа на текущото начисляване за фискалното наблюдение на макроикономическо и микроикономическо равнище. На макроикономическо равнище текущото начисляване е вече въведено; хармонизирано счетоводно отчитане на база текущото начисляване обаче е необходимо и на микроикономическо равнище.

На равнище субект ще са налице ползи по отношение на прозрачността, управленската отговорност и качеството на взетите решения, тъй като наличната информация ще отразява по съпоставим начин съответните бъдещи разходи и ползи. Освен това перспективата за по-голяма фискална и бюджетна интеграция на равнище ЕС подчертава необходимостта от хармонизирани счетоводни стандарти за публичния сектор, за да могат да бъдат оценени на равнище ЕС бюджетните решения, приложими на национално равнище. За целите на управленската отговорност и прозрачността организациите в публичния сектор следва да отчитат по пълен и съпоставим начин усвояването на публични средства и резултатите си.

3.4. Бъдещо управление на бюджетните политики на ниво ЕС

В доклада, изготвен от Ван Ромпбой, Барозу, Юнкер и Драги „*Към един истински икономически и паричен съюз*“ се подчертава необходимостта от интегрирани рамки на бюджетната и икономическата политика и се твърди например следното :

„Стабилните национални бюджетни политики са крайгълният камък на ИПС.

В краткосрочен план приоритетът е да се допълнят и изпълнят новите мерки за по-силно икономическо управление. Значителни подобрения на основаната на правила рамка за фискалните политики в ИПС бяха въведени („пакетът от шест акта“) или договорени (Договорът за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз) през последните няколко години, с по-голям акцент върху предотвратяването на бюджетните дисбаланси, върху развитието на дълга, върху по-добри правоприлагащи механизми и върху ангажираността с правилата на ЕС на национално равнище. Останалите елементи, свързани със укрепването на фискалното управление в еврозоната (т. нар. втори пакет за икономическото управление), които са все още на етапа на законодателния процес, следва да бъдат спешно финализирани и приложени изцяло. Тази нова рамка за управление ще предвижда обширна предварителна координация на годишните бюджети на държавите членки от еврозоната и ще засили наблюдението върху държавите, които имат финансови затруднения.“

Много от принципите, залегнали в Директива 2011/85/ЕС на Съвета, като например по-голямата прозрачност и отговорност на публичния сектор, както и по-надеждните, навременни и по-съпоставими фискални статистически данни, изискват общ, хармонизиран и детайлно разработен инструмент за счетоводна отчетност.

Този доклад напълно подкрепя Съобщението на Комисията *Подобен план за задълбочен и истински икономически и паричен съюз — Начало на дебат на европейско равнище*⁶.

3.5. Потенциални разходи за хармонизацията

В противовес на потенциалните ползи трябва да бъдат разгледани и разходите по прилагането на хармонизиран счетоводен стандарт на база текущо начисляване за публичния сектор в държавите — членки на ЕС. Предоставената информация от държавите, които са преминали към счетоводно отчитане на база текущо начисляване, позволява да се изчисли само най-приблизително какви биха могли да бъдат разходите на държавите членки, но е вероятно те да бъдат значителни. Разходите са силно повлияни от мащаба и темпото на прилагане на текущото начисляване, размера и сложността на държавния сектор, както и пълнотата и надеждността на съществуващите системи. В допълнение опитът показва, че ще е уместно държавите членки да модернизират системите си за финансово управление на публичния сектор, успоредно с прилагането на новите счетоводни стандарти.

Въз основа на опита на държавите, за които са налични данни за разходите, възможният разход на държава от ЕС със среден размер за преминаване от счетоводно отчитане на касова основа към текущо начисляване може да бъде от порядъка на 50 млн. евро за централното държавно управление, без другите равнища на управление. Тази сума включва например разходи за внедряването на новите стандарти и свързаните с тях ИТ инструменти за централно счетоводно отчитане, но без разходите за пълна реформа на системата за финансово отчитане. За по-големите държави членки и примерно за тези с автономни регионални правителства и по-сложни управленски системи, както и за тези, които не са постигнали напредък в счетоводното отчитане на база текущо начисляване, разходите могат да бъдат и много по-високи, особено ако преходът към хармонизирана система за отчитане на база текущо начисляване се съчетае с по-широкообхватни реформи на практиките на счетоводно и финансово отчитане. Например през

⁶ COM(2012) 777 final.

последните 10 години във Франция разходите за реформи в областта на отчитането на база текущо начисляване и на бюджетирането възлизаха на 1,5 млрд. евро. За една по-малка държава членка, която вече е въвела национални системи за отчитане на база текущо начисляване, разходите може да са по-ниски от 50 млн. евро. Общо приблизителните разходи като процент от БВП са в диапазона 0,02—0,1 % от БВП. Освен това за въвеждането на хармонизирано счетоводно отчитане на база текущо начисляване в държавите членки ще са необходими значителни инвестиции от страна на Европейската комисия по отношение на осигуряването на лидерство, експертни познания и ресурси.

Трябва също така да се има предвид, че въпреки че отчитането на база текущо начисляване е по-сложна система от отчитането единствено на касова основа, от многообразието от различни счетоводни стандарти, сметкоплани, процедури за осчетоводяване и ИТ системи, както и одитни стандарти и практики, които често се прилагат съвместно дори в един подсектор на сектор „Държавно управление“ в една държава членка става ясно, че хармонизирането ще постигне намаляване на бюрокрацията и на разходите, което в средносрочен и дългосрочен план далеч ще надхвърли очакваните инвестиции. Освен това действителните и съществени финансови разходи се уравновесяват от потенциалните ползи, не на последно място ползата от по-добро управление, управленска отговорност, по-добро управление в публичния сектор и от осигуряване на прозрачността, необходима за правилното функциониране на пазарите, което вероятно ще намали доходността за собствениците на ДЦК (макар че този фактор не е измерим).

4. МЕЖДУНАРОДНИ СЧЕТОВОДНИ СТАНДАРТИ ЗА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР (МССПС)

Както вече споменахме, МССПС понастоящем е единственият международно признат набор от счетоводни стандарти за публичния сектор. Те са основани на представата, че модерното управление на публичния сектор, в съответствие с принципите на икономията, ефективността и ефикасността, зависи от управленските информационни системи, предоставящи своевременно, точна и надеждна информация за финансовото и икономическото състояние и резултатите на правителството, както при всеки друг вид стопански субект.

Понастоящем националните счетоводни стандарти за публичния сектор на 15 държави членки имат известна връзка с МССПС. От тях девет държави са базирали националните си стандарти на МССПС или са ги привели в съответствие с тях, пет се позовават в някои случаи на МССПС, а една е приложила МССПС за някои части от местното си управление. Въпреки признаването на ценността на МССПС обаче нито една държава членка не е приложила МССПС изцяло.

Настоящият доклад е придружен от Работен документ на службите на Комисията, който обобщава системата МССПС и текущото състояние на държавите — членки на ЕС по отношение на счетоводното отчитане в публичния сектор⁷. Освен това в периода февруари— май 2012 г. Евростат проведе обществена консултация, с цел да събере

⁷ Работен документ на службите на Комисията, придружаващ Доклада на Комисията до Съвета и Европейския парламент: Към прилагане на хармонизирани счетоводни стандарти за публичния сектор в държавите членки

становища относно пригодността на МССПС. Достъпно е и резюме на получените отговори⁸.

Предвид становищата, представени от органите на държавите членки и други субекти в обществената консултация, общите заключения са двупосочни. От една страна е явно, че МССПС не може лесно да бъде приложен в сегашния си вид от държавите — членки на ЕС. От друга страна стандартите МССПС представляват неоспорима отправна точка за потенциалните хармонизирани отчети за публичния сектор в ЕС. От една страна, трябва да се разгледат следните въпроси:

- Понастоящем стандартите МССПС не описват достатъчно точно счетоводните практики, които следва да се прилагат, предвид това че някои от тях предлагат възможност за избор между няколко вида счетоводно третиране, което на практика ще ограничи хармонизирането.
- На настоящия етап наборът от стандарти не е готов като обхват или като практическа приложимост за някои важни видове правителствени потоци, например данъци и социални плащания, а и не отчита в достатъчна степен конкретните нужди, характеристики и интереси на отчитането в публичния сектор. Основен въпрос е капацитетът на МССПС да реши проблема с консолидирането на сметките според определението за сектор „Държавно управление“, което понастоящем е основна концепция на фискалното наблюдение в ЕС;
- Понастоящем също така МССПС не могат да се считат за достатъчно стабилни, тъй като се очаква някои стандарти да имат нужда от актуализация след приключването на текущия проект, предназначен да довърши концептуалната рамка на МССПС, което се очаква да стане през 2014 г; както и
- В момента недостатъкът на управлението на МССПС е недостатъчното участие на европейските органи за отчетност в публичния сектор. През 2012 г. рамката за управление на МССПС беше в процес на преразглеждане, с цел отстраняване на проблемите, които отбелязват заинтересованите страни. Всяка реформа трябва да гарантира, че независимостта на процедурата за определяне на стандарти е подсилена, като същевременно ефективно се отговаря на потребностите, специфични за публичния сектор. Също така, Съветът за МССПС понастоящем явно не разполага с достатъчно ресурси, за да задоволи с необходимата бързина и гъвкавост потребността от нови стандарти и насоки по въпроси, възникнали в променящия се фискален климат, особено след кризата.

От друга страна повечето заинтересовани страни се съгласиха, че МССПС биха били подходящи като референтна рамка за бъдещото разработване на набор от Европейски счетоводни стандарти за публичния сектор, по-долу наричани за краткост „ЕССПС“.

⁸ Публична консултация — Оценка на пригодността на Международните счетоводни стандарти в публичния сектор за държавите членки: резюме на отговорите ([Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States: Summary of responses](#)).

5. КАК ДА ПРЕМИНЕМ КЪМ ХАРМОНИЗИРАНИ ЕВРОПЕЙСКИ СЧЕТОВОДНИ СТАНДАРТИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР (ЕССПС)

Окончателното решение дали да се премине към ЕССПС изисква да се предприемат още няколко важни стъпки, които са извън обхвата на настоящия доклад и не могат да бъдат предвидени тук. При все това, следващите раздели показват как могат да бъдат приложени ЕССПС, ако се вземе положително решение в тази посока.

ЕССПС ще осигурят на ЕС възможност да изготви свои собствени стандарти, които да отговарят на собствените му изисквания с необходимата бързина. Те ще съдържат набор от хармонизирани счетоводни стандарти на база текущо начисляване за публичния сектор, пригодени към специфичните изисквания на държавите — членки на ЕС, които биха могли да бъдат приложени на практика. Прилагането на ЕССПС в целия ЕС значително ще намали сложността на методите и процедурите за съставяне, използвани за преобразуване на тези данни на квазихармонизирана база и ще ограничи риска по отношение на надеждността на данните, нотифицирани от държавите членки и публикувани от Евростат.

Предвижда се, че първата стъпка ще бъде въвеждане на управление на проекта на равнище ЕС с цел изясняване на концептуалната рамка и прилагане на общо счетоводно отчитане за публичния сектор в ЕС. ЕССПС могат първоначално да се основават на приемането на набор от ключови принципи на МССПС. ЕССПС могат да използват МССПС, които вече са общоприети от държавите членки. ЕССПС обаче не следва да приемат МССПС като ограничение при разработването на собствени стандарти.

Въпреки това трябва да се отбележи, че изготвянето на набор от хармонизирани европейски счетоводни стандарти за публичния сектор не би гарантирало само по себе си своевременни и висококачествени счетоводни данни за публичния сектор. Трябва да бъдат изпълнени допълнителни условия, в това число:

- Стабилна политическа подкрепа и съвместна собственост на проекта;
- Публични администрации във всеки отделен субект в публичния сектор, които са способни да работят с по-сложна счетоводна система;
- Интегрирани ИТ системи за бюджета, плащанията, управлението на договорите, двустранното счетоводство, управлението на фактури и статистическата отчетност;
- Своевременно отчитане (например ежемесечно) на всички икономически събития в интегрирана счетоводна система за субектите в публичния сектор;
- Наличност на човешки ресурси и съвременни информационни технологии; както и
- Ефективен вътрешен контрол и външен финансов одит на счетоводното отчитане в публичния сектор.

За всички държави членки, особено за тези, които понастоящем използват само отчитане на касова основа, прилагането на ЕССПС с текущо начисляване ще означава съществена реформа. Ето някои от проблемите, които биха могли да възникнат:

- Концептуални и технически счетоводни проблеми;
- Експертни познания на служителите и консултантите, умения за обучаване;
- Комуникация с ръководителите и с отговарящите за вземането на решения, както и обучението им;
- Връзка с одиторите, както и обучението им;
- Коригиране или модернизация на ИТ системите; както и
- Адаптиране на съществуващите национални законови рамки.

Ако се приеме принципът на ЕССПС, Комисията може да окаже помощ в някои от тези области, например като участва в организирането на споделяне на обучения и експертни познания, или като подпомага правителствата на държавите членки по концептуални и технически въпроси, или като координира и споделя плановете за реформи на счетоводното отчитане за публичния сектор в държавите членки.

В случай че държава членка има съществени и очевидни пропуски, слабости и несъответствия в своите информационните системи за финансово управление в публичния сектор, целесъобразно е те да бъдат част от проекта за прилагане на ЕССПС, като това следва да бъде отразено в графика на прилагането.

5.1. EPSAS structures

Разработването и приемането на стандартите ЕССПС ще изисква силно управление на равнище ЕС. В рамките на системата за изготвяне и управление на ЕССПС ще се определи дневен ред за разработването на всеки отделен стандарт, за което ще са нужни стриктни процедури за одобряване. Структурата за управление на ЕССПС ще трябва да обхваща необходимите задачи във връзка със законодателството, определянето на стандарти и предоставянето на технически и счетоводни консултации.

Поради спецификата на публичния сектор и акцента върху съпоставимостта в рамките на ЕС, структурата за управление на ЕССПС ще бъде повлияна от използваната от Комисията при разработването на управлението на МСФО в контекста на ЕС, без да я копира изцяло. Когато е възможно, структурата ще се стреми да използва експертния опит на националните структури за управление на счетоводната отчетност за публичния сектор в държавите членки.

При все това, ЕССПС ще трябва да създадат и поддържат тясна взаимовръзка със Съвета за МССПС, за да вземат предвид развитието в тази област в своя дневен ред и процес на вземане на решения, а също и поради факта, че може би ЕССПС ще трябва да се различават в някои отношения от МССПС. Важно е да се не създават излишни разлики между ЕССПС и МССПС, както и между ЕССПС и МСФО, като се има предвид, че държавно контролираните предприятия вече може да са задължени да се

отчитат съгласно МСФО или съгласно националните счетоводни стандарти за частния сектор.

ЕССПС трябва да бъдат изготвени с оглед минимизиране на разликите с ESA и постигане в крайна сметка на напълно интегрирани системи, приложими както на микроикономическо, така и на макроикономическо равнище.

5.2. Приемане на ЕССПС

Изготвянето, одобряването и прилагането на ЕССПС трябва да е постепенен процес, който ще бъде осъществяван в рамките на определен период. Прилагането ще бъде поэтапно в средносрочен план, като първоначално акцентът ще бъде върху счетоводните въпроси, при които хармонизацията е от най-голямо значение, като например приходи и разходи (данъци и социални плащания, пасиви и финансови активи), а на по-късен етап ще се разгледат и нефинансовите активи и др.

Напредъкът трябва да се осъществява избирателно и да взема предвид по-специално гледната точка на малките и средни субекти, както и съществеността. В стратегията ще трябва да се определят приоритетите, да се поставят главните срокове и така да се представи конкретна пътна карта. За да се задейства проектът ЕССПС, Комисията, в сътрудничество с държавите членки, ще изготви съгласуван набор от основни европейски счетоводни стандарти за публичния сектор, с оглед включването им в предложение за рамков регламент. Рамковият регламент трябва също така да очертае системата на управление на ЕССПС и процедурата за разработване на конкретни стандарти в рамките на ЕССПС.

За да се гарантира нужното прилагане на национално ниво, подробното съдържание на всеки стандарт ще бъде уточнено с помощта на държавите членки, като се имат предвид следните изисквания:

- счетоводна отчетност на база текущо начисляване;
- двустранно счетоводство;
- международно хармонизирано финансово отчитане; както и
- съгласуваност с принципите на ESA.

5.3. Какъв може да бъде първоначалният набор от ЕССПС?

Първият елемент може да бъде предложение за рамков регламент, изискващ прилагането на принципа на текущото начисляване.

След това органът за определяне на стандартите ЕССПС може да класифицира 32-та стандарта на основа текущо начисляване в три категории:

- Стандарти, които могат да бъдат приложени с минимална или никаква адаптация;
- Стандарти, които се нуждаят от адаптация, или за които е необходим избирателен подход; както и

- Стандарти, които имат нужда от изменение, за да бъдат приложени.

Държавите членки ще бъдат приканени да изготвят план за прилагането във всички подсектори на сектор „Държавно управление“. Например основният набор от ЕССПС ще бъде приложим към всички субекти в публичния сектор и, отчитайки принципа на съществеността, следва да обхване основната част от разходите на публичния сектор в държавите членки.

6. Бъдещо развитие

Комисията счита, че преди да вземе решение относно действителното създаване на ЕССПС и прилагането им в държавите членки, са необходими редица подготвителни стъпки. Остават няколко съществени въпроса, свързани с проблеми извън обхвата на настоящия доклад, като например определяне на рамката на ЕССПС и изготвяне на първия набор основни стандарти на ЕССПС, както и планиране на прилагането. Освен това Комисията ще трябва да опише необходимите ключови етапи за бъдещия проект и да вземе предвид съображенията на оценката на въздействието. Решение може да се вземе единствено въз основа на предварителен преглед на предимствата и недостатъците и вероятните разходи и ползи.

След като бъде взето такова решение: въз основа на опита на държави, които през последните години са приложили счетоводни системи на база текущо начисляване в публичния сектор, процесът на прилагане ще бъде е поетапен. Като начало трябва внимателно да се разгледа началното състояние на всяка държава членка, например състоянието на националните счетоводни стандарти и наличието на данни от счетоводния баланс. В някои държави членки може да е уместно прилагането да започне на национално ниво, а на по-късен етап — на регионално и местно ниво.. Трябва да се очаква също така по-ограничена степен на прилагане за по-малки субекти, или поне даване на приоритет на по-важните субекти, като се вземе предвид тяхната значимост.

Процесът може да се извърши на три етапа:

- (1) Подготвителен етап за събиране на повече информация и гледни точки и изготвяне на „пътна карта“. Този етап може да започне през 2013 г. и да включва допълнителни консултации, конференция на високо равнище и изготвяне на по-подробни предложения.
- (2) Етап за подготовка и реализация на практическите договорености, в това число финансиране, управление, възможни полезни взаимодействия и проблемите на по-малките субекти в публичния сектор. Този етап следва да приключи с публикуването на предложение за рамков регламент. Н Рамковия регламент ще се изисква прилагане на текущото начисляване и ще се очертаят планове за допълнително бъдещо изготвяне на конкретни счетоводни стандарти. както и
- (3) Етап на прилагане. Процесът на прилагането следва да е постепенен и да даде повече време в случаите, когато съществуващите счетоводни стандарти в държавите членки се различават съществено от ЕССПС, макар че може да се очаква постигане на прилагането в средносрочен план във всички държави членки.

Предложената стратегия представлява балансиран подход, който надгражда съществуващите постижения и гарантира, че Европейската статистическа система може да работи независимо, но и в тясна взаимовръзка с основните доставчици на данни и институционални ползватели. Също така е важно да се изтъкне, че ЕССПС не би трябвало да доведе до допълнителни бюрократични изисквания, увеличена административна тежест или закъснения при изготвянето на статистическите данни .

Комисията ще доразвие стратегията, представена в настоящия доклад, като вземе предвид ограничените ресурси, в съответствие със своите отговорности съгласно Договорите.

Като се имат предвид разглежданите въпроси, важно е да се постигне бърз напредък, като се проведе консултация с главните заинтересовани страни, включително и когато са необходими законодателни инициативи. Следващите действия, планирани за 2013 г., ще вземат предвид съображенията във връзка с въздействието и ще включват „пътна карта“, която в подробности ще посочи стъпките, които да се предприемат, включително законодателните инициативи, с цел да се постигне хармонизиране на счетоводните стандарти за публичния сектор в целия Съюз.