

European Public Sector Accounting Standards

Conceptual Framework

Entwurf

gpaNRW



Erarbeitet in Zusammenarbeit von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, Herne, dem Hessischen Rechnungshof, Darmstadt und der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften, Darmstadt.

Einleitung

Der vorliegende Entwurf eines EPSAS-Framework stellt eine Alternative zu dem vom IPSASB veröffentlichten Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities dar. Wesentliche Unterschiede liegen in der stärkeren Betonung der Rechenschaftslegung gegenüber den Bürgern sowie der Konkretisierung der Generationengerechtigkeit und der Nachhaltigkeit. Die Klarstellung, dass das öffentliche Rechnungswesen neben der reinen Rechnungslegung auch die Haushaltsplanung und -bewirtschaftung umfasst, verdeutlicht die hervorgehobene Bedeutung der Rechenschaftslegung gegenüber den Bürgern. Außerdem wird vorgeschlagen, den Grundsatz der Neutralität durch das Vorsichtsprinzip zu ersetzen.

Weitere Bestandteile eines EPSAS-Framework, wie z.B. die Vermögensgegenstands- und Verbindlichkeitskriterien sowie die Besonderheiten des öffentlichen Rechnungswesens, können in weiteren Kapiteln definiert werden.

Introduction

This draft of an EPSAS Framework provides an alternative to the 'Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities' published by the IPSASB. Significant differences consist of placing greater emphasis on the accountability towards citizens, the specification of intergenerational equity and sustainability. The clarification that public sector accounting also includes budgetary planning and management in addition to 'pure' accounting emphasizes the importance of accountability towards citizens. Moreover, it is proposed to replace the principle of neutrality by the principle of asymmetric prudence: losses are recognised at an earlier stage than gains are.

Further components of the EPSAS framework, such as asset and liability criteria, as well as particularities of public sector accounting may be defined in further chapters.

1. Kapitel: Eckpunkte des konzeptionellen Rahmens

- 1 Das EPSAS-Framework gilt für das öffentliche Rechnungswesen. Dieses besteht aus der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung sowie der Rechnungslegung. Rechnungsstil ist die doppelte Buchführung.
- 2 Das EPSAS-Framework ist verbindlich für die Standardsetzung und für die Auslegung durch die Anwender im öffentlichen Rechnungswesen. Aus dem EPSAS-Framework sind die Rechnungslegungsstandards abzuleiten. Diese müssen den im EPSAS-Framework festgelegten Zwecken und Grundsätzen genügen. Sofern Regelungslücken in den Vorschriften zur Haushaltsplanung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung bestehen, ist das EPSAS-Framework heranzuziehen.

Chapter 1: Key Points of the Conceptual Framework

- 1 The EPSAS Framework establishes the concepts of general purpose financial reporting by public sector entities. The financial reporting consists of the budget planning and management, as well as accounting. Accrual accounting is the underlying accounting system.
- 2 The EPSAS framework binds the standard-setter when developing Standards and assists preparers to develop consistent accounting policies when no Standard applies to a particular transaction or event. The standards must meet EPSAS Framework requirements in terms of purposes and principles.

2. Kapitel: Zwecke des öffentlichen Rechnungswesens

- 3 Anwender des EPSAS-Frameworks und der daraus abgeleiteten Regelungen und Standards im öffentlichen Rechnungswesen sind alle öffentlichen Stellen (public sector entities).
- 4 Adressaten des öffentlichen Rechnungswesens sind die Bürger und Einwohner, die Regierungen, die gewählten Bürgervertretungen, die Verwaltungen, die Aufsichten, die Statistikämter, die Öffentlichkeit, supranationale Institutionen und der Kapitalmarkt.
- 5 Wesentlicher Zweck des öffentlichen Rechnungswesens ist der Bürgerschutz (Bürger und Einwohner). Dieser wird konkretisiert durch die Zwecke Rechenschaft, Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Aus diesen Zwecken sind zweckkonsistente Planungs-, Steuerungs- und Rechnungslegungsgrundsätze abzuleiten. Informationsvermittlung ist eine dem Rechnungswesen immanente Funktion.
- 6 Die retrospektive Rechenschaft stellt den dominanten Zweck dar. Dabei stehen die Rechtmäßigkeit, die Effektivität (Zielerreichung) und die Effizienz (Wirtschaftlichkeit) der Budgetverwendung im Vordergrund. Zukunftsgerichtete, entscheidungsnützliche Informationen können die retrospektiven Informationen ergänzen und vervollständigen.
- 7 Die Generationengerechtigkeit verlangt, dass jede Generation ihren Konsum selbst erwirtschaftet. Die heutige Generation darf nicht zu Lasten der zukünftigen Generation leben und umgekehrt. Die Generationengerechtigkeit wird durch die Nachhaltigkeit begrenzt.
- 8 Bei der Nachhaltigkeit steht die langfristige Existenzsicherung der öffentlichen Stellen im Vordergrund. Die Handlungs- und Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Stellen ist sicherzustellen. Die Nachhaltigkeit führt insbesondere zum Schutz der zukünftigen Generationen.

Chapter 2: Purposes of Public Sector Accounting

- 3 All public sector entities are users of the EPSAS Framework and its derived guidelines and standards.
- 4 Public sector financial reporting is addressed to service recipients and resource providers such as citizens and residents, governments and members of parliaments (or a similar representative bodies), administrations, (financial) supervisors, statistical offices, the public, supranational institutions and the capital market.
- 5 The main purpose of public sector financial reporting is the protection of current and future generations (citizens and residents). The purposes of accountability, intergenerational equity and sustainability substantiate aforementioned purpose. Derived planning, management and accounting principles have to be purpose-consistent. Providing Information is an immanent function of accounting.
- 6 Retrospective accountability represents the superior purpose. Thereby, the focus is on the legitimacy, effectiveness (achievement of objectives) and efficiency (cost-effectiveness) of the budget management. Forward-looking, decision-useful information are able to complement and complete the retrospective information.
- 7 According to intergenerational equity each generation is responsible for its own consumption. Current generation must not live at the expense of future generations, and vice versa. Intergenerational equity is limited through sustainability.
- 8 The long-term existence of public sector entities is in the foreground. The capacity to act and the solvency of public bodies is to be guaranteed. Sustainability provides protection especially for future generations.

3. Kapitel: Grundsätze des öffentlichen Rechnungswesens

- 9 Bei der Planung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung sind insbesondere die folgenden Grundsätze zu beachten:
- 10 Die Informationen müssen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln. Dazu müssen die Daten vollständig, frei von Fehlern und neutral sein.
- 11 Die Daten müssen sowohl zwischen verschiedenen öffentlichen Stellen, als auch in verschiedenen Haushaltsjahren vergleichbar sein. Ermessensspielräume des Bilanzierenden sind daher zu begrenzen. Gewählte Bewertungsmethoden sollen beibehalten werden.
- 12 Aufwendungen und Erträge des Haushaltsjahres sind unabhängig von den Zeitpunkten der entsprechenden Zahlungen zu berücksichtigen.
- 13 Die Vermögensgegenstände und Schulden sind zum Abschlussstichtag einzeln zu bewerten.
- 14 Es ist vorsichtig zu bewerten. Vorhersehbare Risiken, Verpflichtungen und Aufwendungen, die bis zum Abschlussstichtag entstanden sind, sind zu berücksichtigen, selbst wenn sie erst zwischen dem Abschlussstichtag und dem Tag der Aufstellung des Jahresabschlusses bekannt geworden sind. Erträge sind nur zu berücksichtigen, wenn sie am Abschlussstichtag realisiert sind. Vermögensgegenstände sind höchstens mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um Abschreibungen, anzusetzen.

Chapter 3: Principles of Public Sector Financial Reporting

- 9 The following principles have to be considered when approving and managing budgets as well as executing accounting procedures.
- 10 The information must provide a true and fair view of the economic situation. Therefore, the data must be complete, free of error and neutral.
- 11 The data must be comparable between different public sector entities, as well as between fiscal periods. Thus, judgements of the reporting entity have to be limited. Measurement methods should be retained.
- 12 Income and expenses for the financial year have to be reported independent on the timing of the respective payments.
- 13 Assets and liabilities must be valued separately on the reporting date.
- 14 In terms of valuation processes the principle of asymmetric prudence is to be applied. Predictable risks, obligations and expenses incurred by the reporting date are to be considered, even if they emerge only between the reporting date and the date of preparation of financial statements. Income is only taken into account when realized at the end of the reporting period. Assets are to be measured at historical (acquisition or production) costs less depreciation.