EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.12.2025
COM(2025) 746 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om läget för redovisningen för den offentliga sektorn från den offentliga förvaltningen inom unionen, med hänsyn till de framsteg som har gjorts sedan dess bedömning 2013 av hur ändamålsenliga de internationella redovisningsstandarderna för offentlig sektor är för medlemsstaterna

{SWD(2025) 396 final}

1. INLEDNING

Denna rapport utgör ett svar på kravet i artikel 16.1 a i rådets direktiv 2011/85/EU[1] (budgetramdirektivet), i dess lydelse enligt rådets direktiv (EU) 2024/1265[2], att kommissionen senast den 31 december 2025 och därefter vart femte år ska rapportera om läget när det gäller redovisningen för den offentliga sektorn från den offentliga förvaltningen[3] inom unionen, varvid hänsyn ska tas till de framsteg som gjorts sedan dess bedömning 2013 av hur ändamålsenliga de internationella redovisningsstandarderna för offentliga sektorn (IPSAS) är för medlemsstaterna.

Som svar på kravet i det ursprungliga budgetramdirektivet offentliggjorde kommissionen 2013 en bedömning av hur ändamålsenliga de internationella redovisningsstandarderna för den offentliga sektorn är för medlemsstaterna[4] (2013 års IPSAS-rapport), där man drog slutsatsen att det förelåg ett stort behov av harmoniserade, periodiserade redovisningssystem för den offentliga sektorn i medlemsstaterna och att IPSAS skulle utgöra en passande referensram för utvecklingen av europeiska redovisningsstandarder för den offentliga sektorn (EPSAS). I rapporten drogs också slutsatsen att man skulle behöva ta itu med frågor som rör styrning samt definition av begrepp och tekniska frågor inom IPSAS och det föreslogs att man skulle gå vidare med EPSAS-initiativet. Till följd av detta har kommissionen (Eurostat) sedan 2013 arbetat med detta initiativ.

EPSAS-initiativet syftar till att tillhandahålla harmoniserad periodiserad redovisning inom den offentliga sektorn som är anpassad till EU:s behov. Den största fördelen skulle vara att skapa en fastare grund för att förstå den finansiella ställningen och resultatet för offentliga organ på alla förvaltningsnivåer. Detta har potential att förbättra evidensbaserat beslutsfattande och ansvarsskyldighet på EU-nivå, nationell nivå och subnationell nivå. Dessutom skulle det ytterligare förbättra integrationen och effektiviteten på kapitalmarknaderna samt analysen av de offentliga finansernas hållbarhet. Det skulle också ge effektivare sätt att framställa statistik och kontrollera revideringar och risker.

EPSAS-initiativet bygger på antagandet att det finns påtagliga fördelar med harmoniserad periodiserad redovisning, samtidigt som man erkänner att kostnaderna för att införa sådan redovisning sannolikt också kommer att bli betydande. System för periodiserad redovisning erkänns som ett föredöme i redovisningssystemen för både den privata och den offentliga sektorn. Fördelarna härrör från det faktum att kontantmetod och blandade redovisningssystem inte ger fullständig finansiell information. Eftersom kontantmetod och system med blandad redovisning är inriktade på att fånga upp och rapportera förändringar av kontanta medel, missar de flera viktiga faktorer som ligger till grund för ekonomisk utveckling och ekonomiska beslut, särskilt omfattande information om tillgångar och skulder, upplupna kostnader, intäkter och redovisning av tillgångar under hela deras nyttjandeperiod. Dessutom kan betydande ytterligare fördelar förväntas om regeringarna går utöver vad som är nödvändigt för att följa reglerna för periodiserad redovisning. Den främsta drivkraften för de

[1] Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L 306, 23.11.2011, s. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

[2] Rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[3] Med ”offentlig redovisning” avses i denna rapport redovisningen för den offentliga sektorn från den offentliga förvaltningen.

[4] Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, *Mot ett införande av harmoniserade redovisningsstandarder för den offentliga sektorn i medlemsstaterna. Hur väl lämpar sig IPSAS för medlemsstaterna?* (COM(2013) 0114 final).

medlemsstater som har genomfört reformer för periodiserad redovisning har varit behovet av att bygga upp förvaltningsinformationssystem som möjliggör ett sunt och välgrundat beslutsfattande.

Med vederbörlig hänsyn till fördelarna med EPSAS, som också är relevanta för fördjupningen av den ekonomiska och monetära unionen, och till farhågorna hos vissa medlemsstater, tillämpade kommissionen (Eurostat) 2015 inledningsvis en progressiv och frivillig strategi för att först uppnå ökad insyn i de offentliga finanserna på kort till medellång sikt och därefter säkerställa jämförbarhet på medellång till lång sikt:

- Fas 1: Öka insynen i de offentliga finanserna i medlemsstaterna på kort till medellång sikt genom att främja periodiserad redovisning och samtidigt utveckla EPSAS-ramen (som omfattar styrning, redovisningsprinciper och standarder).
- Fas 2: Ta itu med jämförbarheten inom och mellan medlemsstaterna genom att införa EPSAS.

Under 2019 och 2024 utfärdade kommissionen (Eurostat) EPSAS-rapporter (arbetsdokument från kommissionens avdelningar) om de framsteg som gjorts[5]. Denna rapport åtföljs av ett arbetsdokument med närmare uppgifter.

2. KOMMISSIONENS ARBETE MED ATT MODERNISERA DEN OFFENTLIGA REDOVISNINGEN I EU

Under de senaste tio åren har kommissionen (Eurostat) fortsatt arbetet med EPSAS i samarbete med medlemsstaternas experter på offentlig redovisning som företräder alla förvaltningsnivåer samt med andra viktiga intressenter i EU och globalt. I fas 1 omfattar kommissionens arbete med EPSAS systematiskt samarbete med berörda parter, tekniskt arbete som bidrar till att förbereda potentiella framtida EPSAS-standarder, arbete med kostnads-nyttoöverväganden i samband med införandet av offentlig periodiserad redovisning i medlemsstaterna och tillhandahållande av tekniskt och ekonomiskt stöd för sådan redovisning i medlemsstaterna.

I september 2015 inrättade kommissionen (Eurostat) arbetsgruppen, som senare döptes om till expertgruppen, för europeiska redovisningsstandarder för den offentliga sektorn[6]. Dess övergripande uppdrag är att ge kommissionen (Eurostat) råd om och sakkunskap vid utarbetandet av harmoniserade europeiska standarder för redovisning och allmän finansiell rapportering på periodiserad basis för alla förvaltningsnivåer i den offentliga sektorn.

Systematisk kommunikation om EPSAS har ägt rum med viktiga intressenter såsom beslutsfattare, regeringar, revisorer, redovisningsexperter och den akademiska världen. Utöver expertgruppen för EPSAS har kommissionen (Eurostat) bidragit till projekt för offentlig redovisning och möten i Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), IPSAS-styrelsen, Världsbanken och Internationella valutafonden (IMF). Särskild uppmärksamhet har ägnats kommunikationen med alla förvaltningsnivåer i medlemsstaterna, inklusive företrädare för statliga och lokala myndigheter.

När det gäller det tekniska arbete som bidrar till EPSAS fastställdes frågan om styrning för framtida EPSAS som en prioriterad uppföljning efter den konferens som hölls för att diskutera utvecklingen av EPSAS i Bryssel i maj 2013. Kommissionen (Eurostat) samlade in

[5] 2019 års EPSAS-rapport och 2024 års EPSAS-rapport.

[6] Expertgruppen för europeiska redovisningsstandarder för den offentliga sektorn (E02989), nedan kallad *expertgruppen för EPSAS*. Den kallades arbetsgruppen för EPSAS fram till våren 2021.

synpunkter från ett stort antal berörda parter i ett offentligt samråd[7] och senare i en särskild undergrupp till expertgruppen. Med beaktande av den information som samlats in fastställdes viktiga principer för EPSAS styrning, mål och användare av de finansiella rapporterna för allmänna ändamål inom ramen för EPSAS[8].

För att förbättra insynen i de offentliga finanserna uppmuntrade kommissionen (Eurostat) som ett första steg till reformer av periodiserad redovisning i medlemsstaterna genom att ta fram vägledning om det första införandet av periodiserad redovisning (*first-time implementation*, FTI)[9]. FTI-vägledningen är inte avsedd att införa EPSAS som sådan, utan snarare att stödja förbättringar av insynen i de offentliga finanserna på kort till medellång sikt, samtidigt som man banar väg för att EPSAS ska införas vid en senare tidpunkt.

Kommissionen (Eurostat) utarbetade tillsammans med företrädare för medlemsstaterna ett utkast till begreppsram för finansiell redovisning och rapportering inom ramen för framtida EPSAS[10]. EPSAS-utkastet innehåller en uppsättning begrepp och definitioner för utveckling, antagande och offentliggörande av EPSAS och ger vägledning om utarbetande och presentation av finansiell redovisningsinformation för sektorsenheter enligt EPSAS redovisningsgrund. Begreppsramen kan också hjälpa användarna att tolka den finansiella information som läggs fram av offentliga organ. En potentiell uppsättning framtida EU-standarder för finansiell redovisning och rapportering, tillsammans med begreppsramen, skulle tillhandahålla de nödvändiga begrepp och operativa mått som härleds från dessa begrepp för att de finansiella rapporterna ska ge en sann och rättvisande bild av den finansiella ställningen, det finansiella resultatet och kassaflödena för rapporterande enheter inom den offentliga sektorn enligt periodiserad redovisning.

En potentiell struktur för framtida EPSAS-standarder har utvecklats. Den omfattar strukturen på uppsättningen standarder och strukturen inom framtida enskilda standarder. Uppsättningen omfattar åtta redovisningsområden som preliminärt skulle kunna delas upp i 13 potentiella EPSAS-standarder. Dessutom har den föreslagna strukturen inom framtida enskilda EPSAS-standarder förenklats, med beaktande av redovisningstraditionerna i enskilda medlemsstater.

En granskning av IPSAS-standarderna utfördes mellan 2019 och 2021[11]. Syftet med granskningsrapporterna var att bedöma överensstämmelsen mellan enskilda IPSAS-standarder och EPSAS-utkastet till begreppsram och principen om det europeiska allmänna bästa, för att ge information för fastställandet av framtida EPSAS-standarder. Analysen tar hänsyn till IPSAS officiella text, i förekommande fall tillsammans med icke-officiell vägledning, för att avgöra om kriterierna i EPSAS-utkastet är uppfyllda.

En annan informationskälla för fastställandet av potentiella framtida EPSAS-standarder är EPSAS-dokument med tekniska analyser av offentlig redovisning. Dokumenten[12] ger klarhet i komplexa redovisningsfrågor, med fokus på tekniska och praktiska utmaningar i samband med införandet. Detta arbete har också lagt särskild vikt vid ”EPSAS flexibilitet”, dvs. möjligheten att minska rapporteringsbördan och standardernas komplexitet för små och mindre riskfyllda offentliga enheter. Dokumenten stöder också medlemsstaterna i deras redovisningsreformer genom att beakta bästa praxis för offentlig redovisning från utvalda medlemsstater och genom att sprida dem i hela EU.

---

[7] ”Public consultation – Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States”.
[8] ”Cell on principles underlying EPSAS governance” – slutrapport till arbetsgruppen av den 7 april 2017.
[9] ”Guidance for the first time implementation of accrual accounting”.
[10] Utkast till EPSAS-begreppsram (reviderad i februari 2024).
[11] EPSAS-granskningsrapporter om IPSAS.
[12] EPSAS-dokument om ämnen som är relevanta för offentlig redovisning.

Europeiska kommissionens egna redovisningssystem, liksom i flera andra internationella organisationer, bygger på periodiserad redovisning och inspireras av IPSAS. Till följd av den globala trenden och till följd av det samarbete mellan medlemsstaterna som underlättas av kommissionen (Eurostat) inom ramen för fas 1 av EPSAS-projektet har omfattande frivillig modernisering av de offentliga räkenskapssystemen i många medlemsstater ägt rum under det senaste årtiondet.

Kommissionen (Eurostat) beställde tre studier av kostnads-nyttoöverväganden för reformen av den offentliga periodiserade redovisningen. I två studier uppdaterades regelbundet uppskattningarna av förvaltningarnas redovisningsmässiga mognadsgrad och tillhörande införandekostnader för EPSAS, som ursprungligen hade offentliggjorts 2014 (se avsnitt 3 nedan). När det gäller fördelarna med offentlig periodiserad redovisning i krissituationer, såsom under covid-19, beställde kommissionen (Eurostat) ett dokument där kopplingen mellan offentlig redovisning och de många viktiga motåtgärder som införts av många EU-medlemsstater undersöktes[13].

Smarta, hållbara och socialt ansvarsfulla reformer bidrar till att öka motståndskraften i EU:s ekonomier och samhällen. Kommissionen har gett betydande tekniskt och ekonomiskt stöd till reformer av medlemsstaternas offentliga redovisning. Som en del av sitt tekniska stöd har kommissionen (Eurostat) underlättat utbytet av bästa praxis och inlett diskussioner om innovativa metoder för offentlig redovisning. Den har diskuterat fördelarna och utmaningarna med reformer av periodiserad redovisning med experter på offentlig redovisning och uppmuntrat utbyte av erfarenheter och sakkunskap mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna har uttryckt ett särskilt intresse för innovation när det gäller redovisningssystem och genomförande av internationella standarder. Ett antal av medlemsstaternas projekt för reform av den offentliga redovisningen har fått ekonomiskt stöd från EU genom bidrag från Eurostat, instrumentet för tekniskt stöd och faciliteten för återhämtning och resiliens.

Det arbete som utförts inom ramen för fas 1 av EPSAS-projektet stöder kommissionens insatser för att stärka den administrativa kapaciteten i medlemsstaterna för större genomslagskraft. Trots ett brett spektrum av institutionella strukturer och rättstraditioner delar medlemsstaternas offentliga förvaltningar en uppsättning värderingar och uppgifter och en gemensam förståelse av god förvaltning i ett europeiskt dataområde för offentlig förvaltning. Genom ComPAct[14] vill kommissionen stärka det europeiska dataområdet för offentlig förvaltning genom att främja dessa principer och öka sitt stöd till moderniseringen av medlemsstaternas förvaltning. En gemensam uppsättning övergripande principer för kvaliteten på den offentliga förvaltningen har fastställts, bland annat ”sunda och hållbara offentliga finanser som stöds av integrerade och omfattande system med periodiserad redovisning för den offentliga sektorn”.

3. MEDLEMSSTATERNAS RESULTAT OCH PLANER NÄR DET GÄLLER ATT UTVECKLA SIN OFFENTLIGA REDOVISNING

Under 2025 har de flesta medlemsstater redan infört periodiserad redovisning i enlighet med nationella standarder inom den offentliga sektorn eller håller på att göra det. I avsaknad av EPSAS använde alla reformländer eller planerar de att använda IPSAS som grund för att utveckla sina egna standarder. I tabell 1 visas medlemsstaterna i tre grupper beroende på

[13] *Government accounting, EPSAS and supporting the COVID-19 response*.

[14] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *Förbättra det europeiska dataområdet för offentlig förvaltning (ComPAct)*, COM(2023) 667 final, 25.10.2023.

redovisningsmässig mognadsgrad. Länder med en redovisningsmässig mognadsgrad (framsteg med periodiserad redovisning i förhållande till IPSAS) på minst 70 % anses tillämpa periodiserad redovisning[15].

Tabell 1. Redovisningsmässig mognadsgrad för den offentliga sektorn 2025

Hög: mognad ≥ 70 %	Medel: 70 % > mognad ≥ 40 %	Låg: mognad < 40 %
Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Estland, Irland, Spanien, Frankrike, Lettland, Litauen, Österrike, Slovakien, Finland och Sverige	Kroatien, Luxemburg, Ungern, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien och Slovenien	Tyskland, Grekland, Italien, Cypern och Malta

Källa: PwC:s studie från 2025[16]

Den redovisningsmässiga mognadsgraden skilde sig dock avsevärt åt mellan den offentliga förvaltningens delsektorer i många länder. Framför allt använde lokala myndigheter oftare periodiserad redovisning, medan sociala trygghetsfonder i högre grad förlitade sig på kontantmetoden. År 2025 är EU:s genomsnittliga mognadsgrad för delsektorer följande:

- Statlig förvaltning: 66 %.
- Delstatlig förvaltning: 68 %.
- Kommunal förvaltning: 73 %.
- Sociala trygghetsfonder: 59 %.

IPSAS verkar vara en vanlig inspirationskälla för inhemska redovisningsstandarder i mer än tre fjärdedelar (21 av 27) av medlemsstaterna på statlig nivå. Mer än hälften (14) av medlemsstaterna använder IPSAS som en primär grund för att utveckla sina egna redovisningsstandarder för den offentliga sektorn. När det gäller harmoniseringen av redovisningsprinciperna i medlemsstaterna tillämpar mer än hälften (14) av medlemsstaterna i stort sett liknande redovisningsprinciper för alla den offentliga förvaltningens delsektorer.

På grund av de förväntade fördelarna med offentlig periodiserad redovisning och inriktningen på och stödet inom ramen för EPSAS-initiativet har användningen av sådan redovisning ökat avsevärt sedan IPSAS-rapporten 2013. EU:s genomsnittliga redovisningsmässiga mognadsgrad för delsektorn statlig förvaltning har ökat från 57 % till 66 % sedan den rapporten. En liknande trend har observerats i andra av den offentliga förvaltningens delsektorer. På delsektorsnivå observerades de största förbättringarna (med mer än 20 procentenheter) i Grekland (lokal nivå), Spanien (delstatlig nivå), Kroatien (central och lokal nivå), Cypern (central nivå), Lettland (lokal nivå och social trygghet), Luxemburg (social trygghet) och Österrike (delstatlig och lokal nivå).

De medlemsstater som genomför reformer erkänner fördelarna med offentlig periodiserad redovisning. Mellan 2014 och 2018 samfinansierade Eurostat 13 projekt som banade väg för eller direkt bidrog till moderniseringen av den offentliga periodiserade redovisningen i åtta medlemsstater[17]. Med stöd till över 18 reformer i nio medlemsstater har instrumentet för tekniskt stöd[18] stött, och fortsätter att stödja, medlemsstaternas förvaltningar när det gäller att öka kapaciteten, genomföra tekniska lösningar och fastställa nationella IPSAS-förenliga redovisningsstandarder för att införa och utöka användningen av periodiserad redovisning.

[15] Mer specifikt anses länder med en redovisningsmässig mognadsgrad på minst 70 % ha infört integrerade, heltäckande och nationellt harmoniserade system för periodiserad redovisning.

[16] *Updated accounting maturities of EU governments and EPSAS implementation cost*, se tabell 3 på sidan 12. Uppgifterna för den offentliga sektorn beräknas som vägda genomsnitt av delsektorernas uppgifter.

[17] Tyskland (Hessen), Spanien (Kantabrien), Italien, Cypern, Ungern, Malta, Österrike (Burgenland, Salzburg och Oberösterreich) och Portugal.

[18] Ursprungligen stödprogrammet för strukturreformer, följt av instrumentet för tekniskt stöd från 2021.

Stöd från instrumentet har också underlättat mer än tio studiebesök i andra medlemsstater. Stöd har getts till Irland, Grekland, Kroatien, Italien, Cypern, Luxemburg, Malta, Polen och Portugal. I Grekland, Italien och Portugal är reformerna anpassade till de åtaganden som gjorts i deras nationella återhämtnings- och resiliensplaner inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens. Genom att också dra nytta av instrumentet har Irland inlett en reform av den offentliga redovisningen med inriktning på staten, medan Österrike har slutfört sin reform genom att införa periodiserad redovisning på statlig och lokal nivå. Vissa länder med redan hög redovisningsmognad, såsom Litauen, har ytterligare förfinat anpassningen av sin offentliga redovisning till IPSAS.

Tyskland och Nederländerna har för närvarande inga planer på att övergå till periodiserad redovisning för den offentliga förvaltningens delsektorer. Även om det i Tyskland inte finns något nationellt åtagande om en större reform för periodiserad redovisning görs enskilda förbättringar av redovisningssystemet på federal nivå (t.ex. digitalisering av redovisningsprocesserna och färdigställande av ett tillgångsregister). Två tyska delstater, Hessen och Hamburg, har infört avancerade system för periodiserad redovisning. Under 2025 är dessutom periodiserad redovisning obligatorisk för kommunala förvaltningar i 11 av de 13 kommunindelade delstaterna i Tyskland (med undantag för Berlin, Bremen och Hamburg eftersom dessa delstater inte har någon kommunal nivå). Införandet av periodiserad redovisning varierar också i Nederländerna, som fortsätter med kontantmetoden för de flesta statliga enheter, medan sociala trygghetsfonder och de flesta kommunala förvaltningar använder periodiserad redovisning.

Införandet av periodiserad redovisning är en långdragen process som kräver en övergripande strategi, omfattande kapacitetsuppbyggnad och kunskapsutveckling inom den offentliga förvaltningen. I Irland, Grekland, Italien och Luxemburg har successivt flerårigt stöd från instrumentet för tekniskt stöd framgångsrikt gett konkreta resultat som bidrog till redovisningsreformerna i dessa medlemsstater. Erfarenheten har visat att framstegen också i hög grad beror på de deltagande offentliga enheternas engagemang och tillgänglighet. Bästa praxis från EU:s medlemsstater visar att ett fullständigt genomförande tar flera år, vilket innebär att fördelarna inte omedelbart syns.

Genom att ta fram transparenta och jämförbara periodiseringsbaserade redovisningar kommer förvaltningarna att återspegla de långsiktiga effekterna av sina beslut och kan hållas ansvariga för att offentliga medel används på ett bra sätt för de medborgare som demokratiskt valt dem och andra intressenter, såsom finansiärer. Fördelarna med redovisningsreformerna i medlemsstaterna är svåra att kvantifiera eftersom de påverkar flera områden, men betydande ytterligare fördelar kan förväntas om förvaltningarna går utöver vad som är nödvändigt för att följa redovisningsreglerna. Medlemsstater som har genomfört reformer av periodiserad redovisning har rapporterat att den främsta drivkraften bakom reformen var behovet av att bygga upp förvaltningsinformationssystem som möjliggör ett sunt och välgrundat beslutsfattande. En nödvändig förutsättning för detta är att det införs övergripande metoder för periodiserad redovisning av hög kvalitet. Tillförlitliga uppgifter om periodiserad redovisning kan användas för att utveckla resultatbaserade förvaltningsmetoder, kostnadsredovisning, program för kapitalförvaltning och andra centrala resultatindikatorer som gör det möjligt att bedöma kostnaderna för strategier och program och utvärdera resultaten i förhållande till de politiska målen.

Återkopplingen från förvaltningarna om fördelarna med dessa större finansiella reformer är mycket positiv. Förvaltningar som har genomfört ett projekt för modernisering av redovisningen har i ett antal fall också tagit tillfället i akt att investera i moderna IT-/ERP[19]-

[19] Planering av företagsresurser.

system och rationalisera sina interna processer, vilket har en positiv inverkan på effektiviteten – och därmed de löpande kostnaderna – i deras verksamhet.

Det finns ett växande (men ännu inte universellt) erkännande av behovet av periodiserad redovisning för den offentliga sektorn inom EU och dess medlemsstater, även om det för närvarande inte finns någon harmoniserad strategi. Reformer för periodiserad redovisning (som ofta genomförs som en del av en mer omfattande finansiell reform) pågår i Irland, Grekland, Kroatien, Italien, Cypern, Luxemburg, Polen och Portugal samt i två delstater i Tyskland, medan den finansiella rapporteringen i de flesta medlemsstater kontinuerligt förbättras. Länderna fortsätter att sträva efter större effektivitet och automatisering av den finansiella rapporteringen och bättre information som underlag för bättre beslutsfattande och anpassning till utvecklingen av IPSAS. Enligt medlemsstaternas planer förväntas den genomsnittliga redovisningsmässiga mognadsgraden i EU för delsektorn statlig förvaltning förbättras ytterligare från 66 % 2025 till 78 % 2030. Den största förändringen förväntas i Grekland (+67 procentenheter), Malta (+60 procentenheter), Italien (+50 procentenheter), Cypern (+48 procentenheter) och Luxemburg (+45 procentenheter), vilket återspeglar de pågående redovisningsreformerna.

Tabell 2. Planerad redovisningsmässig mognadsgrad för den offentliga förvaltningen 2030

Hög: mognad ≥ 70 %	Medel: 70 % > mognad ≥ 40 %	Låg: mognad < 40 %
Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Malta, Österrike, Portugal, Slovakien, Finland och Sverige	Kroatien, Luxemburg, Ungern, Nederländerna, Polen, Rumänien och Slovenien	Tyskland

Källa: PwC:s studie från 2025

EU:s utveckling under de senaste åren har varit i linje med den globala trenden. Mer än hälften (95 av 169) av jurisdiktionerna i en lägesrapport för 2025 för IFAC-, CIPFA- eller IPSASB-index[20] angav att deras offentliga redovisning kommer att vara periodiserad senast 2030. Motsvarande andel i 2024 års index var omkring en tredjedel (53 av 169).

4. IPSAS LÄMPLIGHET FÖR MEDLEMSSTATERNA OCH DERAS POTENTIELLA ANVÄNDNING FÖR EPSAS

I detta kapitel bedöms internationella redovisningsstandarders (IPSAS) lämplighet som en gemensam ram för offentlig redovisning i EU[21] och deras potentiella användning för att utveckla europeiska redovisningsstandarder (EPSAS).

IPSAS-rapporten från 2013 byggde på ett brett offentligt samråd. Av de tillfrågade höll 38,2 % med om att IPSAS vore lämplig som redovisningsstandard för Europeiska unionen,

[20] *International Public Sector Financial Accountability Index, 2025 Status report*, IFAC (International Federation of Accountants), CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) och IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board), september 2025.

[21] Denna aspekt betonas eftersom det kan finnas överlappning mellan enskilda medlemsstaters uppfattning om IPSAS lämplighet för dem nationellt och IPSAS lämplighet om de utgjorde grunden för en harmoniserad EPSAS-metod.

medan 30,9 % delvis höll med och 27,9 % inte höll med[22]. I IPSAS-rapporten från 2013 drogs slutsatsen att även om IPSAS skulle utgöra en lämplig referensram för utvecklingen av EPSAS fanns det farhågor om dess styrning samt begreppsmässiga och tekniska aspekter. Farhågorna omfattade praktiska gränser för harmonisering, standardernas fullständighet, redovisningsramens stabilitet och otillräckliga resurser för styrningsramen.

Under den tolvårsperiod som gått sedan IPSAS-rapporten 2013 har en ny styrningsstruktur för IPSAS (inklusive förstärkt oberoende tillsyn) inrättats. År 2015 inrättades kommittén för allmänhetens intresse (PIC) för att garantera att IPSAS-styrelsens standardiseringsverksamhet bygger på allmänintresset. Dessutom utgör den rådgivande gruppen (CAG), som inrättades 2016, ett forum där IPSAS-styrelsen kan konsultera och ta emot råd från företrädare för organisationer inom den offentliga sektorn, eller från enskilda personer som är intresserade av eller påverkas av dess arbete. Sedan de inrättades har PIC och CAG varit integrerade i IPSAS-styrelsens styrnings- och tillsynsprocesser och standardiseringsverksamhet. Två av de 18 ledamöterna i IPSAS-styrelsen kommer för närvarande från EU:s medlemsstater, med Eurostat och GD Budget som observatörer. Kommissionens räkenskapsförare är medlem i CAG.

Under denna tolvårsperiod har IPSAS-standarderna genomgått betydande förändringar. Standarderna är nu mer omfattande och har ökat från 31 faktiska standarder 2013 till 40 standarder 2025, och andelen offentliga sektorsspecifika standarder ökade från 19 % 2013 till 30 % 2025. Standarder för specifika frågor inom den offentliga sektorn omfattar IPSAS 42, *Sociala förmåner*, IPSAS 47, *Intäkter*, och IPSAS 48, *Transfereringskostnader*, men även IPSAS 19, *Avsättningar, eventualförpliktelser och eventualtillgångar*. IPSAS täcker nu alla nyckelfrågor som bör återspeglas i offentliga enheters finansiella rapporter och som intressenterna anser vara ”stabila och kompletta”.

Granskningen av IPSAS-standarder (se kapitel 2) är en annan uppgift som rör IPSAS lämplighet för EU. På det hela taget har alla IPSAS-standarder som granskats konstaterats överensstämma med utkastet till EPSAS begreppsram och principen om det europeiska allmänna bästa. Behovet av ytterligare vägledning har lyfts fram på flera redovisningsområden. Dessutom undersöktes tillämpningen av IPSAS bland medlemsstaterna under 2024. I studien betonas att även om standarderna är ganska omfattande på ett antal redovisningsområden finns det fortfarande luckor.

Under 2024 genomförde Eurostat en undersökning om IPSAS lämplighet för medlemsstaterna och deras potentiella användning för att utveckla EPSAS bland medlemmarna i EPSAS-expertgruppen. De tre frågorna gällde IPSAS lämplighet som ramverk för rapportering, styrningen av detta ramverk för medlemsstaterna samt IPSAS lämplighet som referensram för utvecklingen av EPSAS. Även om vissa farhågor som tas upp i IPSAS-rapporten från 2013 kvarstår har de minskat med tiden, och de tillfrågades synpunkter tyder på att IPSAS lämplighet som ramverk för rapportering för medlemsstaterna och styrningen av den ramen under tiden har förbättrats avsevärt. De allra flesta medlemsstater lyfte fram IPSAS-standardernas lämplighet och deras styrningsmodell. Behovet av att utforma en finanspolitisk förvaltningsmodell som integrerar det europeiska national- och regionalräkenskapssystemets rapportering och metodik och tillhörande finanspolitiska instrument med IPSAS/EPSAS-rapportering betonades. Andra viktiga farhågor som togs upp var kostnaderna och komplexiteten i genomförandet och behovet av detaljerad vägledning och differentierad rapportering.

[22] ”Public consultation – Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States”.

Tabell 3. IPSAS lämplighet för medlemsstaterna och deras potentiella användning för att utveckla EPSAS

	Ja	Delvis	Nej
IPSAS är en lämplig rapporteringsram för medlemsstaterna	46 %	42 %	12 %
IPSAS-styrningen gör den lämplig för medlemsstaterna	27 %	58 %	15 %
IPSAS är en lämplig referensram för utvecklingen av EPSAS	66 %	19 %	15 %

Källa: 2024 års undersökning om IPSAS lämplighet

Medlemsstaterna ansåg att IPSAS som referensram kommer att förbättra standardiseringen och jämförbarheten av offentlig finansiell rapportering i EU. Det fanns dock farhågor om lämpligheten i alternativet att använda verkligt värde som grund för mätning i den offentliga sektorn under vissa omständigheter.

Medlemsstaterna erkände att även om det finns en stark sakkunskap om den offentliga sektorn i IPSAS-styrningssystemet och ett grundligt, oberoende och transparent korrekt förfarande finns det en önskan om ett större europeiskt deltagande i IPSAS-styrningssystemet. Med tanke på den demokratiska legitimiteten fanns det också farhågor om huruvida en styrelse som stöds av ett privat organ skulle kunna vara EU:s normgivare.

Medlemsstaterna ansåg att användningen av IPSAS som referensram för utvecklingen av EPSAS skulle göra det möjligt att införa EPSAS på ett kostnadseffektivt sätt.

Medlemsstaterna hade två olika sätt att se IPSAS lämplighet för EPSAS-ändamål. Ett perspektiv var att IPSAS skulle vara lämpligt och att en godkännandemekanism – som den som gäller för den privata sektorns redovisningsstandarder i EU – skulle vara tillräcklig. Det andra perspektivet var inriktat på en separat EPSAS-standardiseringsprocess, om än baserad på IPSAS, vilket belyste behovet av robust teknisk kapacitet. Medlemsstaterna betonade också behovet av politiskt stöd och noterade att det skulle krävas lagändringar på medlemsstatsnivå.

5. VÄGEN FRAMÅT FÖR OFFENTLIG REDOVISNING I EU

Med tanke på vikten av robusta och transparenta offentliga räkenskapssystem och medlemsstaternas fortsatta intresse av att bidra till diskussioner på EU-nivå om offentlig redovisning finns det en stor efterfrågan på att samordna insatserna för att modernisera de nationella systemen på grundval av nationella standarder för periodiserad redovisning.

Den ökade användningen av periodiserad redovisning i EU under fas 1 av EPSAS-projektet har skapat en betydande drivkraft för reformer och visat på värdet av att diskutera utvecklingen av offentlig redovisning och utbyta bästa praxis. Detta gynnar både medlemsstater som redan använder periodiserade metoder och de som arbetar med redovisningsreformer, eftersom de drar nytta av tidigare erfarenheter. Samtidigt uppmuntrar det till frivillig konvergens av strategier i hela EU.

De flesta (14) medlemsstaterna har redan infört periodiserad redovisning i enlighet med nationella standarder inom den offentliga sektorn. Fem ska göra detta senast 2030. Åtta medlemsstater planerar inte att införa periodiserad redovisning inom sin offentliga sektor till 2030, och två av dem erkänner inte heller fördelarna med detta. Det arbete som utförts inom expertgruppen för EPSAS och reformen av EU:s ram för ekonomisk styrning har visat på

bristande samförstånd bland medlemsstaterna om att göra harmoniserad periodiserad offentlig redovisning obligatorisk i EU.

Även om vissa farhågor som tas upp i IPSAS-rapporten från 2013 fortfarande kvarstår, har de minskat med tiden. IPSAS lämplighet som rapporteringsram för medlemsstaterna och styrningen av denna ram har förbättrats avsevärt sedan rapporten. De andra största farhågor om IPSAS som vissa medlemsstater har tagit upp är införandets kostnader och komplexitet och behovet av detaljerad vägledning.

Mot bakgrund av de framsteg som gjorts kommer EPSAS-initiativet att fortsätta under fas 1, med fokus på att uppmuntra och stödja nationella moderniseringsinsatser för att öka insynen inom den offentliga sektorn. Denna verksamhet kommer bland annat att omfatta följande:

1) Kommissionen kommer att ge tekniskt stöd till medlemsstaternas moderniseringsinsatser genom att identifiera utmaningar i samband med införandet och utveckla gemensamma lösningar, främja bästa praxis och utbyta erfarenheter av offentlig redovisning mellan medlemsstaterna.
2) Reformer för periodiserad redovisning kommer att fortsätta att vara berättigade till stöd inom ramen för instrumentet för tekniskt stöd fram till 2027. Beslut om EU:s framtida ekonomiska och tekniska stöd kommer att fattas inom ramen för nästa EU-budget[23].
3) Kommunikationen med viktiga intressenter som beslutsfattare, regeringar, revisorer, redovisningsexperter och den akademiska världen kommer att ske systematiskt. Samarbetet med IPSAS-styrelsen och andra internationella organisationer som OECD, Världsbanken och IMF kommer att upprätthållas.
4) Konvergens av strategier i EU:s medlemsstater kommer att uppmuntras genom att man följer EPSAS-utkastet till begreppsram på frivillig basis.
5) Nästa rapport om offentlig redovisning i EU kommer att utarbetas 2029–2030, i enlighet med kraven i det ändrade budgetramdirektivet.

Dessa mål är förenliga med kommissionens politik, särskilt när det gäller att förbättra det europeiska dataområdet för offentlig förvaltning (ComPAct) och målen i budgetramdirektivet.

[23] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_sv.