EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 5.12.2025
COM(2025) 746 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o stanju javnega računovodstva v sektorju država v Uniji ob upoštevanju napredka, doseženega od leta 2013, ko je bila ocenjena ustreznost mednarodnih računovodskih standardov za javni sektor v državah članicah

{SWD(2025) 396 final}

1. UVOD

S tem poročilom se izpolnjuje zahteva iz člena 16(1), točka (a), Direktive Sveta 2011/85/EU[1] (v nadaljnjem besedilu: direktiva o proračunskih okvirih), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta (EU) 2024/1265[2], da mora Komisija do 31. decembra 2025 in nato vsakih pet let poročati o stanju javnega računovodstva v sektorju država[3] v Uniji, pri čemer upošteva napredek, dosežen od leta 2013, ko je bila ocenjena ustreznost mednarodnih računovodskih standardov za javni sektor (MRSJS) v državah članicah.

Komisija je leta 2013 v skladu z zahtevo iz prvotne direktive o proračunskih okvirih objavila oceno ustreznosti MRSJS v državah članicah[4] (v nadaljnjem besedilu: poročilo o MRSJS iz leta 2013), v kateri je bilo ugotovljeno, da v državah članicah obstaja velika potreba po usklajenih računovodskih sistemih javnega sektorja na podlagi nastanka poslovnega dogodka in da bi bili MRSJS primerni za referenčni okvir za razvoj evropskih računovodskih standardov za javni sektor (ERSJS). V poročilu je bilo prav tako ugotovljeno, da je treba obravnavati pomisleke glede upravljanja ter konceptualnih in tehničnih vprašanj MRSJS, ter predlagano nadaljevanje pobude za ERSJS. Zato Komisija (Eurostat) od leta 2013 izvaja dejavnosti v zvezi s to pobudo.

Namen pobude za ERSJS je zagotoviti usklajeno računovodstvo javnega sektorja na podlagi nastanka poslovnega dogodka, prilagojeno potrebam EU. Glavna korist bi bila zagotovitev trdnejše podlage za razumevanje finančnega položaja in uspešnosti subjektov javnega sektorja na vseh ravneh države. S tem se lahko izboljšata z dokazi podprto odločanje in odgovornost na ravni EU, na nacionalni in na podnacionalni ravni. Poleg tega bi se dodatno okrepili povezovanje in učinkovitost kapitalskih trgov ter analiza vzdržnosti javnih financ. Zagotovili bi se tudi učinkovitejši načini priprave statističnih podatkov ter nadzora nad revizijami in tveganji.

Pobuda za ERSJS temelji na predpostavki o znatnih koristih usklajenega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka, hkrati pa se priznava, da bodo tudi stroški izvajanja takega računovodstva verjetno znatni. Sistemi finančnega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka so priznani kot „zlati standard“ računovodskih sistemov za zasebni in javni sektor. Koristi izhajajo iz dejstva, da sistemi računovodstva na podlagi plačil in mešani računovodski sistemi ne zagotavljajo popolnih finančnih informacij. Ker so sistemi računovodstva na podlagi plačil in mešani računovodski sistemi osredotočeni na zajemanje gibanja denarnih sredstev in poročanje o njih, se spregleda več pomembnih elementov, na katerih temeljijo gospodarski razvoj in odločitve, zlasti celovite informacije o sredstvih in obveznostih, vnaprej vračunanih odhodkih, prihodkih ter pripoznavanju sredstev v celotni dobi njihove koristnosti. Poleg tega je mogoče pričakovati znatne dodatne koristi, če vlade presežejo zgolj izpolnjevanje pravil računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka. Glavno gonilo za države članice, ki so uvedle reforme računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka, je bila potreba po vzpostavitvi sistemov za informacije o upravljanju, ki omogočajo kakovostno in dobro informirano odločanje.

[1] Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L 306, 23.11.2011, str. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).
[2] Direktiva Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).
[3] „Javno računovodstvo“ v tem poročilu se nanaša na javno računovodstvo v sektorju država.
[4] Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu K izvajanju usklajenih računovodskih standardov za javni sektor v državah članicah – Ustreznost MRSJS v državah članicah (COM(2013) 114 final).

Ob ustreznem upoštevanju koristi ERSJS, ki so pomembne tudi za poglobitev ekonomske in monetarne unije, ter pomislekov v nekaterih državah članicah je Komisija (Eurostat) leta 2015 sprva uporabila postopen in prostovoljen pristop, da bi najprej dosegla večjo fiskalno preglednost v kratko- do srednjeročnem obdobju, nato pa zagotovila primerljivost v srednje- do dolgoročnem obdobju:

- faza 1: v kratko- do srednjeročnem obdobju povečati fiskalno preglednost v državah članicah s spodbujanjem računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka in hkrati razvijati okvir ERSJS (kar zajema upravljanje, računovodska načela in standarde);
- faza 2: omogočiti primerljivost znotraj držav članic in med njimi z uvajanjem ERSJS.

Komisija (Eurostat) je v letih 2019 in 2024 izdala poročili o ERSJS (delovna dokumenta služb Komisije), v katerih je predstavila doseženi napredek[5]. Temu poročilu je priložen delovni dokument služb Komisije, v katerem so navedene dodatne podrobnosti.

2. DELO KOMISIJE NA PODROČJU POSODOBITVE JAVNEGA RAČUNOVODSTVA V EU

Komisija (Eurostat) je v zadnjih 10 letih nadaljevala delo na področju ERSJS v sodelovanju s strokovnjaki za javno računovodstvo iz držav članic, ki zastopajo vse ravni države, ter z drugimi ključnimi deležniki v EU in po svetu. V fazi 1 delo Komisije na področju ERSJS vključuje sistematično sodelovanje z deležniki, tehnično delo kot pomoč pri pripravi morebitnih prihodnjih standardov ERSJS, delo v zvezi z vidiki stroškov in koristi pri uvedbi javnega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka v državah članicah ter zagotavljanje tehnične in finančne podpore za takšno računovodstvo v državah članicah.

Komisija (Eurostat) je septembra 2015 ustanovila delovno skupino za evropske računovodske standarde za javni sektor, ki se je pozneje preimenovala v strokovno skupino[6]. Njena splošna naloga je Komisiji (Eurostatu) zagotavljati svetovanje in strokovno znanje pri pripravi usklajenih evropskih računovodskih standardov za javni sektor in standardov računovodskega poročanja za splošne namene na podlagi nastanka poslovnega dogodka za vse ravni države.

Potekalo je sistematično komuniciranje o ERSJS s ključnimi deležniki, kot so oblikovalci politik, vlade, revizorji, računovodski strokovnjaki in akademski krogi. Poleg strokovne skupine za ERSJS je Komisija (Eurostat) prispevala k projektom na področju javnega računovodstva in sestankom Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), odbora za MRSJS, Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada (MDS). Posebna pozornost je bila namenjena komunikaciji z vsemi ravnmi države v državah članicah, vključno s predstavniki regionalne in lokalne države.

Kar zadeva tehnično delo kot prispevek k ERSJS, je bilo vprašanje upravljanja prihodnjih ERSJS opredeljeno kot prednostna naloga za nadaljnje ukrepanje po konferenci maja 2013 v Bruslju, na kateri so razpravljali o razvoju ERSJS. Komisija (Eurostat) je zbrala mnenja najrazličnejših deležnikov v javnem posvetovanju[7] in pozneje v posebni podskupini strokovne

[5] Poročilo o ERSJS za leto 2019 in poročilo o ERSJS za leto 2024.

[6] Strokovna skupina za evropske računovodske standarde za javni sektor (E02989) (v nadaljnjem besedilu: strokovna skupina za ERSJS). Do pomladi 2021 se je imenovala „delovna skupina za ERSJS“.

[7] Javno posvetovanje – Ocena ustreznosti mednarodnih računovodskih standardov za javni sektor v državah članicah.

skupine. Ob upoštevanju zbranih informacij so bila določena ključna načela upravljanja ERSJS, cilji in uporabniki računovodskih poročil za splošne namene v okviru ERSJS[8].

Za izboljšanje fiskalne preglednosti je Komisija (Eurostat) kot prvi korak s spodbujanjem reform javnega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka v državah članicah pripravila smernice za prvo uvedbo računovodskih izkazov na podlagi nastanka poslovnega dogodka[9]. Smernice za prvo uvedbo niso namenjene uvajanju ERSJS samih, temveč se z njimi podpirajo izboljšave fiskalne preglednosti v kratko- do srednjeročnem obdobju ter pripravlja podlaga za poznejšo uvedbo ERSJS.

Komisija (Eurostat) je skupaj s predstavniki držav članic pripravila osnutek konceptualnega okvira za finančno računovodstvo in računovodsko poročanje v okviru prihodnjih ERSJS[10]. Osnutek konceptualnega okvira ERSJS vsebuje sklop konceptov in opredelitev za razvoj, sprejetje in objavo ERSJS ter ponuja smernice za pripravo in predstavitev informacij v okviru finančnega računovodstva, ki ga vodijo subjekti sektorja, v skladu z računovodsko podlago ERSJS. Konceptualni okvir lahko uporabnikom pomaga tudi pri razlagi finančnih informacij, ki jih predstavijo subjekti javnega sektorja. Potencialni sklop prihodnjih standardov EU za finančno računovodstvo in računovodsko poročanje bi v povezavi s konceptualnim okvirom zagotovil potrebne koncepte in operativne ukrepe, ki izhajajo iz teh konceptov, da bi računovodski izkazi zagotavljali resničen in pošten prikaz finančnega položaja, finančne uspešnosti in denarnih tokov subjektov javnega sektorja, ki poročajo po načelu nastanka poslovnega dogodka.

Razvita je bila potencialna struktura prihodnjih standardov ERSJS. Zajema strukturo sklopa standardov in strukturo znotraj prihodnjih posameznih standardov. Sklop zajema osem računovodskih področij, ki bi jih bilo mogoče začasno razdeliti na 13 potencialnih standardov ERSJS. Poleg tega je bila predlagana struktura v okviru prihodnjih posameznih standardov ERSJS poenostavljena ob upoštevanju računovodskih tradicij v posameznih državah članicah.

V letih 2019 do 2021 je bil opravljen pregled standardov MRSJS[11]. Namen poročil o pregledu je bil oceniti skladnost posameznih standardov MRSJS z osnutkom konceptualnega okvira ERSJS in načelom evropskega javnega dobrega, da bi zagotovili informacije za določitev prihodnjih standardov ERSJS. Analiza upošteva uradno besedilo MRSJS, po potrebi skupaj z neuradnimi smernicami, da se ugotovi, ali so izpolnjena merila iz osnutka okvira ERSJS.

Drug vir informacij za določitev potencialnih prihodnjih standardov ERSJS so dokumenti o vprašanjih ERSJS, ki vsebujejo tehnične analize vprašanj javnega računovodstva. Dokumenti o vprašanjih[12] zagotavljajo jasnost glede zapletenih računovodskih vprašanj s poudarkom na tehničnih in praktičnih izzivih pri izvajanju. Posebna pozornost je bila namenjena tudi „prilagodljivosti ERSJS“, tj. možnosti zmanjšanja bremena poročanja in zapletenosti standardov za manjše in manj tvegane javne subjekte. Dokumenti o vprašanjih ERSJS so prav tako v podporo državam članicam pri njihovih računovodskih reformah, saj upoštevajo najboljše prakse javnega računovodstva iz izbranih držav članic in pomagajo pri njihovem širjenju po vsej EU.

Računovodski sistemi Evropske komisije, tako kot sistemi več drugih mednarodnih organizacij, temeljijo na nastanku poslovnega dogodka in so navdihnjeni z MRSJS. V skladu s

[8] Cell on principles underlying EPSAS governance (Celica o načelih, na katerih temelji upravljanje ERSJS) – končno poročilo delovni skupini z dne 7. aprila 2017.
[9] Guidance for the first time implementation of accrual accounting (Smernice za prvo uvedbo računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka).
[10] Osnutek konceptualnega okvira ERSJS (revidiran februarja 2024).
[11] Poročila o pregledu MRSJS glede na okvir ERSJS.
[12] Dokumenti o vprašanjih ERSJS, pomembnih za javno računovodstvo.

svetovnim trendom in kot rezultat sodelovanja med državami članicami, ki ga je omogočila Komisija (Eurostat) v okviru faze 1 projekta ERSJS, je v zadnjem desetletju v številnih državah članicah potekala obsežna prostovoljna modernizacija sistemov javnega računovodstva.

Komisija (Eurostat) je naročila tri študije o vidikih stroškov in koristi za reformo javnega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka. Z dvema študijama so se redno posodabljale ocene zrelosti računovodstva vlad in s tem povezanih stroškov uvedbe ERSJS, ki so bile prvič objavljene leta 2014 (glej oddelek 3 spodaj). V zvezi s koristmi javnega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka v kriznih razmerah, kot je bila pandemija COVID-19, je Komisija (Eurostat) naročila dokument, v katerem je bila preučena povezava med javnim računovodstvom in širokim naborom pomembnih ukrepov za odzivanje, ki so jih uvedle številne države članice EU[13].

Pametne, trajnostne in družbeno odgovorne reforme prispevajo k povečanju odpornosti gospodarstev in družb EU. Komisija je zagotovila znatno tehnično in finančno podporo za reforme državnega računovodstva držav članic. V okviru tehnične podpore je Komisija (Eurostat) olajšala izmenjavo najboljših praks in začela razprave o inovativnih pristopih k javnemu računovodstvu. S strokovnjaki za državno računovodstvo je razpravljala o koristih in izzivih reform računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka ter spodbujala izmenjavo izkušenj in strokovnega znanja med državami članicami. Države članice so izrazile poseben interes za inovacije v zvezi z računovodskimi sistemi in izvajanjem mednarodnih standardov. Več projektov reform javnega računovodstva držav članic je prejelo finančno podporo EU v okviru nepovratnih sredstev Eurostata, Instrumenta za tehnično podporo ter mehanizma za okrevanje in odpornost.

Delo, opravljeno v okviru faze 1 projekta ERSJS, je v podporo prizadevanjem Komisije za krepitev upravnih zmogljivosti v državah članicah za večji učinek. Kljub zelo raznolikim institucionalnim ureditvam in pravnim tradicijam imajo javne uprave držav članic skupne vrednote, naloge in razumevanje dobrega upravljanja ter tvorijo evropski upravni prostor. Komisija želi s pobudo ComPAct[14] okrepiti evropski upravni prostor s spodbujanjem teh načel in povečanjem podpore za modernizacijo uprav držav članic. Vzpostavljen je bil skupni nabor splošnih načel za kakovost javne uprave, vključno z „zdrav[imi] in vzdržn[imi] javn[imi] financ[ami], ki temeljijo na integriranih in celovitih sistemih javnega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka“.

3. DOSEŽKI IN NAČRTI DRŽAV ČLANIC PRI RAZVOJU JAVNEGA RAČUNOVODSTVA

Leta 2025 ima večina držav članic že uvedeno računovodstvo na podlagi nastanka poslovnega dogodka v skladu z nacionalnimi standardi v celotnem sektorju država ali pa je v postopku uvajanja. V odsotnosti ERSJS so vse države, ki izvajajo reformo, uporabljale ali nameravajo uporabljati MRSJS kot podlago za razvoj lastnih standardov. V preglednici 1 so države članice predstavljene v treh skupinah glede na računovodsko zrelost. Za države s stopnjo računovodske zrelosti (ocena napredka pri računovodstvu na podlagi nastanka poslovnega

[13] Government accounting, EPSAS and supporting the COVID-19 response (Javno računovodstvo, ERSJS in podpora odzivu na COVID-19).

[14] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij Krepitev evropskega upravnega prostora (pobuda ComPAct) (COM(2023) 667 final z dne 25. oktobra 2023).

dogodka v zvezi z MRSJS) 70 % ali več se šteje, da uporabljajo računovodstvo na podlagi nastanka poslovnega dogodka[15].

[15] Natančneje, za države s stopnjo računovodske zrelosti 70 % ali več se šteje, da imajo vzpostavljene integrirane, celovite in nacionalno usklajene sisteme finančnega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka.

Preglednica 1. Računovodska zrelost za sektor država v letu 2025

Visoka stopnja: računovodska zrelost ≥ 70 %	Srednja stopnja: 70 % > računovodska zrelost ≥ 40 %	Nizka stopnja: računovodska zrelost < 40 %
Belgija, Bolgarija, Češka, Danska, Estonija, Irska, Španija, Francija, Latvija, Litva, Avstrija, Slovaška, Finska in Švedska	Hrvaška, Luksemburg, Madžarska, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija in Slovenija	Nemčija, Grčija, Italija, Ciper in Malta

Vir: študija PwC iz leta 2025[16]

Vendar se je računovodska zrelost med podsektorji sektorja država v številnih državah precej razlikovala. Zlasti so na ravni lokalne države pogosteje vodili računovodstvo na podlagi nastanka poslovnega dogodka, medtem ko so se skladi socialne varnosti bolj zanašali na računovodstvo na podlagi plačil. Leta 2025 so povprečne ocene zrelosti za podsektorje v EU naslednje:

- centralna država: 66 %,
- regionalna država: 68 %,
- lokalna država: 73 %,
- skladi socialne varnosti: 59 %.

MRSJS se zdijo skupni vir navdiha za domače računovodske standarde v več kot treh četrtinah (21 od 27) držav članic na ravni centralne države. Več kot polovica (14) držav članic uporablja MRSJS kot glavno podlago za razvoj lastnih vladnih računovodskih standardov. Kar zadeva usklajevanje računovodskih politik v državah članicah, več kot polovica (14) držav članic uporablja na splošno podobna računovodska načela za vse podsektorje sektorja država.

Zaradi pričakovanih koristi javnega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka ter usmeritev in podpore, zagotovljenih v okviru pobude za ERSJS, se je uporaba takega računovodstva od poročila o MRSJS iz leta 2013 znatno povečala. Povprečna stopnja računovodske zrelosti v EU za podsektor centralna država se je od navedenega poročila povečala s 57 % na 66 %. Podoben trend je bil ugotovljen tudi v drugih podsektorjih sektorja država. Na ravni podsektorjev so bila največja izboljšanja (za več kot 20 odstotnih točk) opažena v Grčiji (lokalna raven), Španiji (regionalna raven), na Hrvaškem (centralna in lokalna raven), Cipru (centralna raven), Latviji (lokalna raven in socialna varnost), Luksemburgu (socialna varnost) in Avstriji (regionalna in lokalna raven).

Države članice, ki izvajajo reforme, priznavajo koristi javnega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka. Eurostat je med letoma 2014 in 2018 sofinanciral 13 projektov, ki so utrli pot ali neposredno prispevali k prizadevanjem za posodobitev računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka v javnem sektorju v osmih državah članicah[17]. V okviru Instrumenta za tehnično podporo je s podporo za več kot 18 reform v devetih državah članicah[18] so bile podprte in se še naprej podpirajo uprave držav članic pri povečevanju zmogljivosti, uvajanju tehničnih rešitev in določanju nacionalnih računovodskih standardov, skladnih z MRSJS, da bi se uvedla in razširila uporaba računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka. Podpora v okviru Instrumenta za tehnično podporo je omogočila tudi več kot 10 študijskih obiskov v drugih državah članicah. Podpora je bila zagotovljena Irski,

[16] Updated accounting maturities of EU governments and EPSAS implementation cost (Posodobljene računovodske zrelosti vlad EU in stroški uvajanja ERSJS), glej preglednico 3 na strani 12. Podatki za sektor država so izračunani kot tehtana povprečja podatkov podsektorjev.

[17] Nemčija (Hessen), Španija (Kantabrija), Italija, Ciper, Madžarska, Malta, Avstrija (Gradiščanska, Salzburg in Zgornja Avstrija) in Portugalska.

[18] Sprva program za podporo strukturnim reformam, od leta 2021 pa Instrument za tehnično podporo.

Grčiji, Hrvaški, Italiji, Cipru, Luksemburgu, Malti, Poljski in Portugalski. V Grčiji, Italiji in na Portugalskem so reforme usklajene z zavezami iz njihovih nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost. Irska je prav tako izkoristila Instrument za tehnično podporo in začela reformo javnega računovodstva, osredotočeno na centralno državo, medtem ko je Avstrija zaključila reformo z uvedbo računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka na ravni regionalne in lokalne države. Nekatere države z že visoko stopnjo računovodske zrelosti, kot je Litva, so dodatno izboljšale uskladitev svojega javnega računovodstva z MRSJS.

Nemčija in Nizozemska trenutno ne načrtujeta prehoda na računovodstvo na podlagi nastanka poslovnega dogodka v vseh podsektorjih sektorja država. V Nemčiji sicer ni nacionalne zaveze k obsežni javni reformi za računovodstvo na podlagi nastanka poslovnega dogodka, vendar se na zvezni ravni izvajajo posamezne izboljšave računovodskega sistema (npr. digitalizacija računovodskih postopkov in vzpostavitev registra sredstev). Dve nemški zvezni deželi, Hessen in Hamburg, imata vzpostavljene napredne sisteme javnega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka. Poleg tega je leta 2025 računovodstvo na podlagi nastanka poslovnega dogodka obvezno za raven lokalne države v 11 od 13 nemških zveznih dežel (razen v Berlinu, Bremnu in Hamburgu, saj te zvezne dežele nimajo občinske ravni). Izvajanje računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka se razlikuje tudi na Nizozemskem, ki v večini svojih subjektov centralne države še naprej uporablja računovodstvo na podlagi plačil, medtem ko skladi socialne varnosti in večina subjektov lokalne države uporabljajo računovodstvo na podlagi nastanka poslovnega dogodka.

Uvajanje računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka je dolgotrajen proces, ki zahteva celovit pristop, obsežno krepitev zmogljivosti in razvoj znanja v celotni javni upravi. Na Irskem, v Grčiji, Italiji in Luksemburgu so bili z zaporedno večletno podporo Instrumenta za tehnično podporo uspešno doseženi oprijemljivi rezultati, ki so prispevali k računovodskim reformam v teh državah članicah. Izkušnje so pokazale, da je napredek močno odvisen tudi od zavezanosti in razpoložljivosti sodelujočih javnih subjektov. Najboljše prakse držav članic EU kažejo, da popolna uvedba traja več let, kar pomeni, da koristi niso takoj vidne.

S pripravo preglednih in primerljivih računovodskih izkazov na podlagi nastanka poslovnega dogodka bodo vlade prikazale dolgoročni učinek svojih odločitev in bodo lahko odgovarjale za dobro porabo javnih sredstev državljanom, ki jih demokratično izvolijo, ter drugim deležnikom, kot so tisti, ki zagotavljajo sredstva. Koristi, pridobljene z računovodskimi reformami v državah članicah, je težko količinsko opredeliti, saj vplivajo na več področij, vendar je mogoče pričakovati znatne dodatne koristi, če vlade presežejo zgolj tisto, kar je potrebno za skladnost z računovodskimi pravili. Države članice, ki so uvedle reforme za računovodstvo na podlagi nastanka poslovnega dogodka, so poročale, da je bila glavna gonilna sila reforme potreba po vzpostavitvi sistemov za informacije o upravljanju, ki omogočajo kakovostno in dobro informirano odločanje. Uvedba celovitih in visokokakovostnih praks računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka je nujen predpogoj za to. Zanesljivi podatki iz računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka se lahko uporabijo za razvoj praks upravljanja, ki temeljijo na rezultatih, stroškovnega računovodstva, programov upravljanja sredstev in drugih ključnih kazalnikov uspešnosti, ki omogočajo oceno stroškov politik in programov ter vrednotenje rezultatov glede na cilje politike.

Povratne informacije, ki so jih vlade posredovale o koristih, ki izhajajo iz teh širših finančnih reform, so zelo pozitivne. Vlade, ki so izvedle projekt posodobitve računovodstva, so v številnih primerih izkoristile tudi priložnost za naložbe v sodobne sisteme IT/ERP[19] in

[19] Sistemi za upravljanje poslovnih virov.

racionalizacijo svojih notranjih postopkov, kar pozitivno vpliva na učinkovitost – in s tem na tekoče stroške – njihovega delovanja.

V EU in njenih državah članicah se vse bolj (vendar še ne splošno) priznava potreba po računovodstvu na podlagi nastanka poslovnega dogodka za sektor država, čeprav trenutno ni usklajenega pristopa. Reforme za računovodstvo na podlagi nastanka poslovnega dogodka (ki se pogosto izvajajo kot del širše finančne reforme) potekajo na Irskem, v Grčiji, na Hrvaškem, v Italiji, na Cipru, v Luksemburgu, na Poljskem, Portugalskem in tudi v dveh zveznih deželah v Nemčiji, postopek računovodskega poročanja v večini držav članic pa se nenehno izboljšuje. Države si še naprej prizadevajo za večjo učinkovitost in avtomatizacijo postopka računovodskega poročanja ter za boljše informacije kot podlago za boljše odločanje in uskladitev z razvojem MRSJS. V skladu z načrti držav članic naj bi se povprečna stopnja računovodske zrelosti v EU za podsektor centralna država dodatno izboljšala, in sicer s 66 % leta 2025 na 78 % leta 2030. Največja sprememba se pričakuje v Grčiji (+67 odstotnih točk), na Malti (+60 odstotnih točk), v Italiji (+50 odstotnih točk), na Cipru (+48 odstotnih točk) in v Luksemburgu (+45 odstotnih točk), kar odraža računovodske reforme, ki trenutno potekajo.

Preglednica 2. Načrtovana računovodska zrelost za sektor država v letu 2030

Visoka stopnja: računovodska zrelost ≥ 70 %	Srednja stopnja: 70 % > računovodska zrelost ≥ 40 %	Nizka stopnja: računovodska zrelost < 40 %
Belgija, Bolgarija, Češka, Danska, Estonija, Irska, Grčija, Španija, Francija, Italija, Ciper, Latvija, Litva, Malta, Avstrija, Portugalska, Slovaška, Finska in Švedska	Hrvaška, Luksemburg, Madžarska, Nizozemska, Poljska, Romunija in Slovenija	Nemčija

Vir: študija PwC iz leta 2025

Razvoj v EU v zadnjih letih je bil v skladu s svetovnim trendom. Več kot polovica (95 od 169) jurisdikcij, vključenih v poročilo IFAC, CIPFA in IPSASB International Public Sector Financial Accountability Index: 2025 Status Report (Mednarodni indeks finančne odgovornosti javnega sektorja: poročilo o stanju za leto 2025)[20], je navedla, da bo njihovo javno računovodstvo do leta 2030 temeljilo na nastanku poslovnega dogodka. Ustrezen delež v indeksu za leto 2024 je znašal približno tretjino (53 od 169).

4. USTREZNOST MRSJS V DRŽAVAH ČLANICAH IN NJIHOVA POTENCIALNA UPORABA ZA ERSJS

V tem poglavju je ocenjena ustreznost MRSJS kot skupnega okvira javnega računovodstva v EU[21] ter njihova potencialna uporaba za razvoj ERSJS.

Poročilo o MRSJS iz leta 2013 je temeljilo na obsežnem javnem posvetovanju. 38,2 % anketirancev se je strinjalo, da bi bili MRSJS ustrezen računovodski standard za Evropsko

[20] International Public Sector Financial Accountability Index, 2025 status report (Mednarodni indeks finančne odgovornosti javnega sektorja: poročilo o stanju za leto 2025), IFAC (Mednarodna zveza računovodskih strokovnjakov), CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (pooblaščeni inštitut za javne finance in računovodstvo) in IPSASB (Odbor za mednarodne računovodske standarde za javni sektor), september 2025.

[21] Ta vidik se poudarja, ker bi lahko obstajalo prekrivanje med dojemanjem ustreznosti MRSJS posameznih držav članic na nacionalni ravni in ustreznostjo MRSJS, če bi ti predstavljali osnovo za usklajen pristop ERSJS.

unijo, 30,9 % se jih je delno strinjalo, 27,9 % pa se jih ni strinjalo[22]. V poročilu o MRSJS iz leta 2013 je bilo ugotovljeno, da so MRSJS sicer ustrezen referenčni okvir za razvoj ERSJS, vendar obstajajo pomisleki glede njihovega upravljanja ter njihovih konceptualnih in tehničnih vidikov. Pomisleki so vključevali praktične omejitve za uskladitev, popolnost standardov, stabilnost računovodskega okvira in nezadostnost virov za okvir upravljanja.

V 12-letnem obdobju od poročila o MRSJS iz leta 2013 je bila vzpostavljena nova struktura upravljanja MRSJS, vključno z okrepljenim neodvisnim nadzorom. Leta 2015 je bil ustanovljen odbor za javni interes, da bi se zagotovilo, da dejavnosti odbora za MRSJS v zvezi z določanjem standardov temeljijo na javnem interesu. Poleg tega posvetovalna skupina, ustanovljena leta 2016, zagotavlja forum, v okviru katerega se odbor za MRSJS posvetuje s predstavniki organizacij javnega sektorja ali posamezniki, ki jih njegovo delo zanima ali na katere vpliva, in prejema nasvete od njih. Odbor za javni interes in posvetovalna skupina sta od svoje ustanovitve sestavni del postopkov upravljanja in nadzora ter dejavnosti določanja standardov odbora za MRSJS. Dva od 18 članov odbora za MRSJS sta trenutno iz držav članic EU, Eurostat in GD za proračun pa sodelujeta kot opazovalca. Računovodja Komisije je član posvetovalne skupine.

V tem 12-letnem obdobju so se standardi MRSJS bistveno spremenili. Standardi so zdaj bolj celoviti, saj se je število veljavnih standardov povečalo z 31 leta 2013 na 40 leta 2025, pri čemer se je delež standardov, specifičnih za javni sektor, povečal z 19 % leta 2013 na 30 % leta 2025. Standardi, ki se nanašajo na specifična vprašanja javnega sektorja, vključujejo MRSJS 42, *Socialni prejemki*; MRSJS 47, *Prihodki,* in MRSJS 48, *Stroški prenosa*, ter tudi MRSJS 19, *Rezervacije, pogojne obveznosti in pogojna sredstva*. MRSJS zdaj zajemajo vsa ključna vprašanja, ki bi se morala upoštevati v računovodskih izkazih javnih subjektov, in deležniki menijo, da so „stabilni in popolni“.

Pregled standardov MRSJS (glej poglavje 2) je še ena dejavnost, ki odraža ustreznost MRSJS za EU. Na splošno je bilo ugotovljeno, da so vsi pregledani standardi MRSJS v skladu z osnutkom konceptualnega okvira ERSJS in načelom evropskega javnega dobrega. Potreba po dodatnih smernicah je bila poudarjena na več računovodskih področjih. Poleg tega je bila leta 2024 opravljena anketa o uporabi MRSJS v državah članicah. V študiji je poudarjeno, da so standardi na številnih računovodskih področjih sicer precej celoviti, vendar še vedno obstajajo vrzeli.

Eurostat je leta 2024 med člani strokovne skupine za ERSJS izvedel anketo o ustreznosti MRSJS v državah članicah in njihovi potencialni uporabi za razvoj ERSJS. Tri vprašanja so se nanašala na ustreznost MRSJS kot okvira za poročanje, upravljanje tega okvira v državah članicah in ustreznost MRSJS kot referenčnega okvira za razvoj ERSJS. Čeprav so nekateri pomisleki, navedeni v poročilu o MRSJS iz leta 2013, ostali, so se sčasoma zmanjšali, mnenja anketirancev pa kažejo, da sta se ustreznost MRSJS kot okvira za poročanje v državah članicah in upravljanje tega okvira medtem znatno izboljšala. Velika večina držav članic je poudarila ustreznost standardov MRSJS in modela njihovega upravljanja. Poudarjena je bila potreba po oblikovanju modela fiskalnega upravljanja, ki bo poročanje in metodologijo v okviru ESR ter povezane fiskalne instrumente povezal s poročanjem v okviru MRSJS/ERSJS. Drugi pomembni pomisleki so vključevali stroške in zapletenost izvajanja ter potrebo po podrobnih smernicah in diferenciranem poročanju.

Preglednica 3. Ustreznost MRSJS v državah članicah in njihova potencialna uporaba pri razvoju ERSJS

[22] Javno posvetovanje – Ocena ustreznosti mednarodnih računovodskih standardov za javni sektor v državah članicah.

	Da	Delno	Ne
MRSJS so ustrezen okvir poročanja za države članice	46 %	42 %	12 %
Z upravljanjem MRSJS ti postanejo ustrezni za države članice	27 %	58 %	15 %
MRSJS so ustrezen referenčni okvir za razvoj ERSJS	66 %	19 %	15 %

Vir: anketa o ustreznosti MRSJS iz leta 2024

Države članice so menile, da se bosta z MRSJS kot referenčnim okvirom izboljšala standardizacija in primerljivost javnega računovodskega poročanja v EU. Vendar pa so obstajali pomisleki glede ustreznosti možnosti uporabe poštene vrednosti kot osnove za merjenje v javnem sektorju v določenih okoliščinah.

Države članice so priznale, da je v sistem upravljanja MRSJS sicer vključeno močno strokovno znanje javnega sektorja ter da je vzpostavljen temeljit, neodvisen in pregleden postopek, vendar obstaja želja po večji evropski vključenosti v sistem upravljanja MRSJS. Pomisleki so bili izraženi tudi glede tega, ali bi lahko z vidika demokratične legitimnosti odbor, ki ga podpira zasebni organ, določal standarde za EU.

Države članice so menile, da bi uporaba MRSJS kot referenčnega okvira za razvoj ERSJS omogočila stroškovno učinkovito uvedbo ERSJS.

Države članice so imele dve različni stališči glede ustreznosti MRSJS za namene ERSJS. Eno stališče je bilo, da bi bili MRSJS ustrezni in da bi zadostoval mehanizem odobritve, kot je vzpostavljen za računovodske standarde za zasebni sektor v EU. Drugo stališče je bilo osredotočeno na ločen postopek določanja standardov ERSJS, čeprav bi temeljil na MRSJS, pri čemer je bila poudarjena potreba po močni tehnični zmogljivosti. Države članice so poudarile tudi potrebo po politični podpori in opozorile, da bodo na ravni držav članic potrebne zakonodajne spremembe.

5. POT NAPREJ ZA JAVNO RAČUNOVODSTVO V EU

Glede na pomen zanesljivih in preglednih sistemov javnega računovodstva ter stalni interes držav članic za prispevanje k razpravam na ravni EU o javnem računovodstvu obstaja velika želja po usklajevanju prizadevanj za posodobitev nacionalnih sistemov javnega računovodstva na podlagi nacionalnih standardov na podlagi nastanka poslovnega dogodka.

Z večjo uporabo javnega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka v EU v fazi 1 projekta ERSJS se je ustvaril pomemben zagon za reformo ter pokazala vrednost razprave o razvoju javnega računovodstva in izmenjave najboljših praks. To koristi tako državam članicam, ki že uporabljajo pristope na podlagi nastanka poslovnega dogodka, kot tudi tistim, ki izvajajo računovodske reforme, saj imajo koristi od preteklih izkušenj. Hkrati spodbuja prostovoljno zbliževanje pristopov po vsej EU.

Večina (14) držav članic je že uvedla računovodstvo na podlagi nastanka poslovnega dogodka v skladu z nacionalnimi standardi v celotnem sektorju država. Pet držav članic naj bi to storilo do leta 2030. Osem držav članic ne načrtuje uvedbe računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka v celotnem sektorju država do leta 2030, pri čemer dve od njih ne priznavata koristi tega. Delo, opravljeno v okviru strokovne skupine za ERSJS, in reforma okvira gospodarskega upravljanja EU sta razkrila pomanjkanje soglasja med državami članicami glede uvedbe obveznega usklajenega javnega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka v EU.

Čeprav nekateri pomisleki, navedeni v poročilu o MRSJS iz leta 2013, še vedno ostajajo, so se sčasoma zmanjšali. Ustreznost MRSJS kot okvira za poročanje za države članice in upravljanje tega okvira sta se od poročila znatno izboljšala. Drugi glavni pomisleki glede MRSJS, ki so jih izrazile nekatere države članice, so stroški in zapletenost izvajanja ter potreba po podrobnih smernicah.

Glede na doseženi napredek se bo pobuda za ERSJS nadaljevala v fazi 1, s poudarkom na spodbujanju in podpiranju nacionalnih prizadevanj za posodobitev, da bi se povečala preglednost v sektorju držav. Te dejavnosti bodo med drugim vključevale naslednje:

1) Komisija bo zagotovila tehnično podporo državam članicam pri njihovih prizadevanjih za posodobitev, in sicer z opredeljevanjem izzivov pri izvajanju ter razvojem skupnih rešitev, spodbujanjem najboljših praks in izmenjavo izkušenj na področju javnega računovodstva med državami članicami.
2) Reforme javnega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka bodo do leta 2027 še naprej upravičene do podpore v okviru Instrumenta za tehnično podporo. O prihodnji finančni in tehnični podpori EU se bo odločalo v okviru naslednjega proračuna EU[23].
3) Vzpostavljena bo sistematična komunikacija s ključnimi deležniki, kot so oblikovalci politik, vlade, revizorji, računovodski strokovnjaki in akademski krogi. Sodelovanje z odborom za MRSJS in drugimi mednarodnimi organizacijami, kot so OECD, Svetovna banka in MDS, bo ohranjeno.
4) Zbliževanje pristopov v državah članicah EU bo spodbujeno s prostovoljnim upoštevanjem osnutka konceptualnega okvira ERSJS.
5) Naslednje poročilo o javnem računovodstvu v EU bo pripravljeno v letih 2029–2030, kot zahteva spremenjena direktiva o proračunskih okvirih.

Ti cilji so združljivi s politikami Komisije, zlasti glede krepitve evropskega upravnega prostora (ComPAct) in ciljev direktive o proračunskih okvirih.

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