EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 5.12.2025
COM(2025) 746 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om status for offentlige regnskaber udarbejdet af sektoren for offentlig forvaltning og service i Unionen under hensyntagen til de fremskridt, der er gjort siden dens vurdering i 2013 af egnetheden for medlemsstaterne af de internationale regnskabsstandarder for den offentlige sektor

{SWD(2025) 396 final}

1. INDLEDNING

Med denne rapport opfyldes kravet i artikel 16, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 2011/85/EU[1] (direktivet om budgetmæssige rammer), som ændret ved Rådets direktiv (EU) 2024/1265[2], om at Kommissionen senest den 31. december 2025 og derefter hvert femte år aflægger rapport om status for offentlige regnskaber for den offentlige forvaltning[3] i Unionen under hensyntagen til de fremskridt, der er gjort siden vurderingen i 2013 af egnetheden af de internationale regnskabsstandarder for den offentlige sektor (IPSAS) for medlemsstaterne.

I 2013 offentliggjorde Kommissionen som svar på kravet i det oprindelige direktiv om budgetmæssige rammer en vurdering af egnetheden af IPSAS for medlemsstaterne[4] (IPSAS-rapporten fra 2013), hvori det blev konkluderet, at der var et stort behov for harmoniserede, periodiseringsbaserede regnskabssystemer i den offentlige sektor i medlemsstaterne, og at IPSAS ville udgøre en passende referenceramme for udviklingen af europæiske regnskabsstandarder for den offentlige sektor (EPSAS). Rapporten konkluderede også, at bekymringer vedrørende styring samt konceptuelle og tekniske spørgsmål i forbindelse med IPSAS skulle adresseres, og foreslog at gå videre med EPSAS-initiativet. Som følge heraf har Kommissionen (Eurostat) siden 2013 arbejdet på dette initiativ.

EPSAS-initiativet har til formål at tilvejebringe harmoniserede, periodiseringsbaserede regnskabsprincipper for den offentlige sektor, der er tilpasset EU's behov. Den største fordel vil være, at der tilvejebringes et stærkere grundlag for at forstå de offentlige enheders finansielle stilling og resultater på alle forvaltningsniveauer. Dette har potentiale til at forbedre evidensbaseret beslutningstagning og ansvarlighed på EU-plan samt på nationalt og subnationalt plan. Desuden vil det yderligere styrke integrationen og effektiviteten af kapitalmarkederne samt analysen af de offentlige finansers holdbarhed. Det vil også give mere effektive måder at udarbejde statistikker og kontrollere revisioner og risici på.

EPSAS-initiativet bygger på forudsætningen om de betydelige fordele ved harmoniseret periodiseringsbaseret regnskabsføring, samtidig med at det anerkendes, at omkostningerne ved at indføre en sådan regnskabsføring sandsynligvis også vil være betydelige. Periodiseringsbaserede regnskabssystemer anerkendes som en "guldstandard" for regnskabssystemer for både den private og den offentlige sektor. Fordelene skyldes, at kasseregnskabssystemer og blandede regnskabssystemer ikke giver fuldstændige finansielle oplysninger. Da der i kasseregnskabssystemer og blandede regnskabssystemer er fokus på at registrere og rapportere bevægelser af kontanter, overses flere vigtige elementer, der understøtter den økonomiske udvikling og beslutningstagning, navnlig omfattende oplysninger om aktiver og passiver, påløbne udgifter, indtægter og indregning af aktiver i hele deres levetid. Desuden kan der forventes betydelige yderligere fordele, hvis regeringerne går længere end det, der er nødvendigt for at overholde reglerne for periodiseret regnskabsføring. Den vigtigste drivkraft for de medlemsstater, der har gennemført reformer af periodiseret

[1] Rådets direktiv 2011/85/EU af 8. november 2011 om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

[2] Rådets direktiv (EU) 2024/1265 af 29. april 2024 om ændring af direktiv 2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[3] "Offentlige regnskaber" i denne rapport henviser til offentlige regnskaber i sektoren offentlig forvaltning og service.

[4] Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: Mod implementering af harmoniserede regnskabsstandarder for den offentlige sektor i medlemsstaterne. Hensigtsmæssigheden af IPSAS for medlemsstaterne (COM/2013/0114 final).

regnskabsføring, har været behovet for at opbygge ledelsesinformationssystemer, der muliggør en sund og velinformeret beslutningstagning.

Under behørig hensyntagen til fordelene ved EPSAS, som også er relevante for uddybningen af Den Økonomiske og Monetære Union, og til bekymringerne i nogle medlemsstater, valgte Kommissionen (Eurostat) i 2015 oprindeligt en gradvis og frivillig tilgang for først at opnå øget finanspolitisk gennemsigtighed på kort til mellemlang sigt og derefter sikre sammenlignelighed på mellemlang til lang sigt:

- Fase 1: Øge den finanspolitiske gennemsigtighed i medlemsstaterne på kort til mellemlangt sigt ved at fremme periodiseret regnskab og sideløbende hermed udvikle EPSAS-rammen (der omfatter styring, regnskabsprincipper og -standarder)
- Fase 2: Håndtere sammenligneligheden inden for og mellem medlemsstaterne ved at gennemføre EPSAS.

I 2019 og 2024 udsendte Kommissionen (Eurostat) EPSAS-rapporter (arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene), hvori der redegøres for de fremskridt, der er gjort[5]. Denne rapport ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene med yderligere oplysninger.

2. KOMMISSIONENS ARBEJDE MED AT MODERNISERE DE OFFENTLIGE REGNSKABER I EU

I de seneste ti år har Kommissionen (Eurostat) arbejdet videre med EPSAS i samarbejde med medlemsstaternes offentlige regnskabseksperter, der repræsenterer alle forvaltningsniveauer, samt med andre centrale interessenter i EU og globalt. I fase 1 omfatter Kommissionens arbejde med EPSAS systematisk samarbejde med interessenter, teknisk arbejde, der bidrager til at forberede potentielle fremtidige EPSAS-standarder, arbejde med cost-benefit-overvejelser i forbindelse med indførelsen af offentlig periodiseret regnskabsføring i medlemsstaterne samt ydelse af teknisk og finansiel støtte til sådanne regnskaber i medlemsstaterne.

I september 2015 nedsatte Kommissionen (Eurostat) arbejdsgruppen om europæiske regnskabsstandarder for den offentlige sektor, som senere blev omdøbt til ekspertgruppen om europæiske regnskabsstandarder[6]. Dens overordnede opgave er at yde Kommissionen (Eurostat) rådgivning og ekspertise i forbindelse med udarbejdelsen af harmoniserede europæiske regnskabsstandarder for den offentlige sektor og generelle regnskabsaflæggelsesstandarder efter periodiseringsprincippet for alle forvaltningsniveauer.

Der har fundet systematisk kommunikation sted om EPSAS med centrale interessenter såsom politiske beslutningstagere, regeringer, revisorer, regnskabseksperter og den akademiske verden. Ud over ekspertgruppen om EPSAS har Kommissionen (Eurostat) bidraget til offentlige regnskabsprojekter og møder i Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD), IPSAS Board, Verdensbanken og Den Internationale Valutafond (IMF). Der er lagt særlig vægt på kommunikation med alle myndighedsniveauer i medlemsstaterne, herunder repræsentanter for statslige og lokale myndigheder.

Hvad angår det tekniske arbejde, der bidrager til EPSAS, blev spørgsmålet om styring for fremtidens EPSAS identificeret som en prioritet for opfølgning efter konferencen, der blev

[5] EPSAS-rapporten for 2019 og EPSAS-rapporten for 2024.

[6] Ekspertgruppen om europæiske regnskabsstandarder for den offentlige sektor (E02989), i det følgende benævnt "ekspertgruppen om EPSAS". Den blev kaldt "Arbejdsgruppen om EPSAS" indtil foråret 2021.

afholdt for at drøfte udviklingen af EPSAS i Bruxelles i maj 2013. Kommissionen (Eurostat) indsamlede synspunkter fra en lang række interessenter i en offentlig høring[7] og senere i en særlig undergruppe under ekspertgruppen. Under hensyntagen til de indsamlede oplysninger blev der fastlagt centrale EPSAS-styringsprincipper, -mål og brugere af generelle finansielle rapporter i henhold til EPSAS[8].

For at forbedre den finanspolitiske gennemsigtighed tog Kommissionen (Eurostat) som et første skridt initiativ til at fremme reformer af medlemsstaternes offentlige periodiserede regnskaber ved at udarbejde retningslinjer for førstegangsgennemførelsen af periodiserede regnskaber[9]. Vejledningen i gennemførelsen for første gang har ikke til formål at gennemføre EPSAS som sådan, men snarere at støtte forbedringer af den finanspolitiske gennemsigtighed på kort til mellemlang sigt, samtidig med at der forberedes grundlag for, at EPSAS kan gennemføres på et senere tidspunkt.

Kommissionen (Eurostat) udarbejdede sammen med repræsentanter for medlemsstaterne et udkast til begrebsramme for regnskabsføring og rapportering i henhold til fremtidens EPSAS[10]. EPSAS-udkastet til begrebsramme indeholder et sæt begreber og definitioner til udvikling, vedtagelse og offentliggørelse af EPSAS og giver vejledning om udarbejdelse og præsentation af regnskabsoplysninger for sektorenheder i henhold til EPSAS-regnskabsgrundlaget. Begrebsrammen kan også hjælpe brugerne med at fortolke de finansielle oplysninger, der fremlægges af offentlige sektorenheder. Et potentielt sæt fremtidige regnskabs- og rapporteringsstandarder i EU vil sammen med begrebsrammen tilvejebringe de nødvendige begreber og operationelle foranstaltninger, der skal til, for at årsregnskabet kan give et retvisende billede af den finansielle stilling, resultater og pengestrømme i de regnskabsaflæggende enheder i den offentlige sektor efter periodiseringsprincippet.

Der er udviklet en potentiel struktur for fremtidige EPSAS-standarder. Den omfatter strukturen af sættet af standarder og strukturen inden for fremtidige individuelle standarder. Sættet omfatter otte regnskabsområder, der foreløbigt kan opdeles i 13 potentielle EPSAS-standarder. Desuden er den foreslåede struktur inden for fremtidige individuelle EPSAS-standarder blevet forenklet under hensyntagen til regnskabstraditionerne i de enkelte medlemsstater.

Fra 2019 til 2021 blev der gennemført en screening af IPSAS-standarder[11]. Formålet med screeningrapporterne var at vurdere overensstemmelsen mellem de enkelte IPSAS-standarder og EPSAS-udkastet til begrebsramme samt princippet om den europæiske offentligheds interesse for at tilvejebringe oplysninger til fastsættelsen af fremtidige EPSAS-standarder. I analysen tages der hensyn til den autoritative tekst for IPSAS samt ikke-autoritative retningslinjer, hvor det er relevant, for at fastslå, om kriterierne i EPSAS-udkastet til en ramme er opfyldt.

En anden informationskilde til fastsættelse af potentielle fremtidige EPSAS-standarder er EPSAS-oplæg med tekniske analyser af emner inden for offentlig regnskabsføring. Oplæggene[12] skaber klarhed over komplekse regnskabsspørgsmål med fokus på tekniske og praktiske udfordringer ved gennemførelsen. I dette arbejde er der også lagt særlig vægt på "fleksibiliteten i EPSAS", dvs. muligheden for at reducere rapporteringsbyrden og

[7] Offentlig høring – Vurdering af egnetheden for medlemsstaterne af de internationale regnskabsstandarder for den offentlige sektor.
[8] Celle om principperne for EPSAS-styring – endelig rapport til arbejdsgruppen af 7. april 2017.
[9] Vejledning om førstegangsgennemførelsen af periodiseret regnskabsføring.
[10] EPSAS-udkast til begrebsramme (revideret i februar 2024).
[11] EPSAS-screeningrapporter om IPSAS.
[12] EPSAS-oplæg, der omhandler emner relevante for offentlige regnskaber.

kompleksiteten i standarderne for mindre og mindre risikofyldte offentlige enheder. EPSAS-oplæggene støtter også medlemsstaterne i deres regnskabsreformer ved at tage hensyn til bedste praksis for offentlige regnskaber fra udvalgte medlemsstater og ved at bidrage til at dele dem i hele EU.

Europa-Kommissionens egne regnskabssystemer er ligesom flere andre internationale organisationers baseret på periodiseringsprincippet og inspireret af IPSAS. I tråd med den globale tendens og som resultat af det samarbejde mellem medlemsstaterne, som Kommissionen (Eurostat) har faciliteret under fase 1 af EPSAS-projektet, har der i det seneste årti fundet en omfattende frivillig modernisering af de offentlige regnskabssystemer sted i mange medlemsstater.

Kommissionen (Eurostat) bestilte tre undersøgelser af cost-benefit-overvejelser i forbindelse med reformen af offentlige periodiserede regnskaber. To undersøgelser ajourførte regelmæssigt estimaterne af regeringernes scorer for regnskabsmæssig modenhed og de tilknyttede EPSAS-gennemførelsesomkostninger, som oprindeligt blev offentliggjort i 2014 (se afsnit 3 nedenfor). Med hensyn til fordelene ved offentlige periodiserede regnskaber i krisesituationer – f.eks. under covid-19 – bestilte Kommissionen (Eurostat) et oplæg, der undersøgte forbindelsen mellem offentlige regnskaber og den brede vifte af vigtige reaktionsforanstaltninger, som mange EU-medlemsstater har indført[13].

Intelligente, bæredygtige og socialt ansvarlige reformer bidrager til at øge modstandsdygtigheden i EU's økonomier og samfund. Kommissionen har ydet betydelig teknisk og finansiel støtte til medlemsstaternes offentlige regnskabsreformer. Som led i sin tekniske støtte har Kommissionen (Eurostat) lettet udvekslingen af bedste praksis og indledt drøftelser om innovative tilgange til offentlig regnskabsføring. Den har drøftet fordele og udfordringer ved reformer af periodiserede regnskaber med statslige regnskabseksperter og tilskyndet til udveksling af erfaringer og ekspertise mellem medlemsstaterne. Medlemsstaterne har udtrykt særlig interesse for innovation i forbindelse med regnskabssystemer og gennemførelse af internationale standarder. En række af medlemsstaternes projekter vedrørende reform af de offentlige regnskaber har modtaget finansiel støtte fra EU under tilskud fra Eurostat, instrumentet for teknisk støtte og genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Det arbejde, der er udført under fase 1 af EPSAS-projektet, støtter Kommissionens bestræbelser på at styrke de administrative kapaciteter i medlemsstaterne for at opnå større gennemslagskraft. På trods af en bred vifte af institutionelle strukturer og retstraditioner deler medlemsstaternes offentlige forvaltninger et sæt værdier, opgaver samt en fælles forståelse af god forvaltning, der udgør et europæisk administrativt rum. Med ComPAct[14] vil Kommissionen styrke det europæiske administrative rum ved at fremme disse principper og øge sin støtte til moderniseringen af medlemsstaternes forvaltninger. Der er fastlagt et fælles sæt overordnede principper for kvaliteten af den offentlige forvaltning, herunder "sunde og holdbare offentlige finanser understøttet af integrerede og omfattende periodiseringsbaserede offentlige regnskabssystemer".

[13] Offentlige regnskaber, EPSAS og støtte til covid-19-indsatsen.
[14] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Styrkelse af det europæiske administrative rum (ComPAct), (COM(2023) 667 final af 25.10.2023).

3. MEDLEMSSTATERNES RESULTATER OG PLANER MED HENSYN TIL UDVIKLING AF DERES OFFENTLIGE REGNSKABSVÆSEN

I 2025 har de fleste medlemsstater allerede implementeret periodiseret regnskabsføring i overensstemmelse med nationale standarder i sektoren offentlig forvaltning og service, eller de er i færd med at gøre det. I mangel af EPSAS har alle reformlande anvendt – eller de planlægger at anvende – IPSAS som grundlag for udvikling af deres egne standarder. Tabel 1 viser medlemsstaterne i tre grupper efter regnskabsmæssig modenhed. Lande med en regnskabsmæssig modenhed (en status for periodiseret regnskabsføring i forhold til IPSAS) på 70 % eller derover anses for at anvende periodiseret regnskabsføring[15].

[15] Mere specifikt anses lande med en regnskabsmæssig modenhed på 70 % eller derover for at have indført integrerede, fyldestgørende og nationalt harmoniserede regnskabssystemer baseret på periodiseringsprincippet.

Tabel 1. Regnskabsmæssig modenhed (RM) for sektoren offentlig forvaltning og service i 2025

Høj: RM ≥ 70 %	Middel: 70 % > RM ≥ 40 %	Lav: RM < 40 %
Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Danmark, Estland, Irland, Spanien, Frankrig, Letland, Litauen, Østrig, Slovakiet, Finland og Sverige	Kroatien, Luxembourg, Ungarn, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien og Slovenien	Tyskland, Grækenland, Italien, Cypern og Malta

Kilde: PwC 2025-undersøgelse[16]

Den regnskabsmæssige modenhed varierede dog betydeligt mellem de forskellige delsektorer inden for offentlig forvaltning i mange lande. Især førte de lokale myndigheder oftere regnskab efter periodiseringsprincippet, mens de sociale kasser og fonde i højere grad anvendte kasseregnskab. I 2025 er de gennemsnitlige modenhedsscorer i EU for delsektorer som følger:

- stat: 66 %
- offentlig forvaltning og service på delstatsniveau: 68 %
- kommunal forvaltning og service: 73 %
- sociale kasser og fonde: 59 %.

IPSAS synes at være en fælles inspirationskilde i de nationale regnskabsstandarder for mere end tre fjerdedele (21 ud af 27) af medlemsstaterne på statsligt niveau. Mere end halvdelen (14) af medlemsstaterne anvender IPSAS som det primære grundlag for udvikling af deres egne statslige regnskabsstandarder. Med hensyn til harmonisering af regnskabspraksis i medlemsstaterne anvender mere end halvdelen (14) af medlemsstaterne stort set ensartede regnskabsprincipper for alle delsektorer af offentlig forvaltning og service.

På grund af de forventede fordele ved offentlige periodiserede regnskaber og den retning og støtte, der gives under EPSAS-initiativet, er anvendelsen af sådanne regnskaber steget betydeligt siden IPSAS-rapporten fra 2013. Den regnskabsmæssige modenhed i EU for delsektoren statslig forvaltning og service er steget fra 57 % til 66 % siden denne rapport. En lignende tendens er blevet observeret i andre delsektorer inden for offentlig forvaltning og service. På delsektorniveau blev de største forbedringer (med mere end 20 procentpoint) observeret i Grækenland (lokalt niveau), Spanien (statsligt niveau), Kroatien (centralt og lokalt niveau), Cypern (centralt niveau), Letland (lokalt niveau og social sikring), Luxembourg (social sikring) og Østrig (statsligt og lokalt niveau).

De medlemsstater, der gennemfører reformer, anerkender fordelene ved offentlige periodiserede regnskaber. Mellem 2014 og 2018 medfinansierede Eurostat 13 projekter, der banede vejen for eller direkte bidrog til moderniseringsindsatsen for periodiserede regnskaber i den offentlige sektor i otte medlemsstater[17]. Med støtte til over 18 reformer i ni medlemsstater har instrumentet for teknisk støtte[18] støttet, og det støtter fortsat, medlemsstaternes forvaltninger med at øge kapaciteten, gennemføre tekniske løsninger og fastsætte nationale regnskabsstandarder i overensstemmelse med IPSAS med henblik på at indføre og udvide anvendelsen af periodiserede regnskaber. Støtte fra instrumentet for teknisk støtte har også muliggjort mere end ti studiebesøg i andre medlemsstater. Der er ydet støtte til Irland, Grækenland, Kroatien, Italien, Cypern, Luxembourg, Malta, Polen og Portugal. I

[16] Opdateret regnskabsmæssig modenhed for EU-regeringer og omkostninger ved EPSAS-gennemførelse, se tabel 3 på side 12. Tallene for sektoren for offentlig forvaltning og service er beregnet som vægtede gennemsnit af delsektorernes tal.

[17] Tyskland (Hessen), Spanien (Cantabrien), Italien, Cypern, Ungarn, Malta, Østrig (Burgenland, Salzburg og Øvre Østrig) og Portugal.

[18] Oprindeligt støtteprogrammet for strukturreformer (SRSP), efterfulgt af det tekniske støtteinstrument fra 2021.

Grækenland, Italien og Portugal er reformerne i overensstemmelse med de forpligtelser, der er indgået i deres nationale genopretnings- og resiliensplaner under genopretnings- og resiliensfaciliteten. Ved også at drage fordel af instrumentet for teknisk støtte har Irland indledt en offentlig regnskabsreform med fokus på det statslige niveau, mens Østrig har afsluttet sin reform ved at indføre periodiseringsbaseret regnskabsføring på statsligt og lokalt niveau. Nogle lande med en allerede høj regnskabsmæssig modenhed, såsom Litauen, har yderligere forbedret tilpasningen af deres offentlige regnskaber til IPSAS.

Tyskland og Nederlandene har i øjeblikket ingen planer om at indføre periodiseringsbaserede regnskaber på tværs af deres delsektorer af offentlig forvaltning og service. I Tyskland er der, selv om der ikke er nogen landsdækkende forpligtelse til en bred offentlig periodiseringsreform, igangsat individuelle forbedringer af regnskabssystemet på føderalt niveau (f.eks. digitalisering af regnskabsprocesser og færdiggørelse af et register over aktiver). To tyske delstater, Hessen og Hamburg, har indført avancerede periodiseringsbaserede offentlige regnskabssystemer. Desuden er periodiseringsbaseret regnskabsføring fra 2025 obligatorisk for lokale myndigheder i 11 af de 13 delstater i Tyskland (undtagen Berlin, Bremen og Hamburg, da disse delstater ikke har et kommunalt niveau). Gennemførelsen af periodiseret regnskabsføring varierer også i Nederlandene, som fortsat anvender kasseregnskab for de fleste af sine statslige enheder, mens de sociale kasser og fonde og de fleste lokale myndigheder anvender periodiseret regnskabsføring.

Indførelsen af periodiseret regnskabsføring er en langvarig proces, der kræver en helhedsorienteret tilgang, omfattende kapacitetsopbygning og vidensudvikling på tværs af den offentlige forvaltning. I Irland, Grækenland, Italien og Luxembourg har den successive flerårige støtte under instrumentet for teknisk støtte med succes leveret håndgribelige resultater, der har bidraget til regnskabsreformerne i disse medlemsstater. Erfaringen har vist, at fremskridt også i høj grad afhænger af engagementet og tilgængeligheden hos de deltagende offentlige enheder. Bedste praksis fra EU's medlemsstater viser, at fuld gennemførelse tager flere år, hvilket betyder, at fordelene ikke er synlige med det samme.

Ved at udarbejde gennemsigtige og sammenlignelige periodiseringsbaserede regnskaber vil regeringerne afspejle den langsigtede virkning af deres beslutninger, og de kan holdes ansvarlige for forsvarlig anvendelse af offentlige midler over for de borgere, der demokratisk vælger dem, samt over for andre interessenter såsom bidragydere. Fordelene ved regnskabsreformerne i medlemsstaterne er vanskelige at kvantificere, da de påvirker flere områder, men der kan forventes betydelige yderligere fordele, hvis regeringerne går videre end det, der er nødvendigt for at overholde regnskabsreglerne. Medlemsstater, der har gennemført reformer af periodiseret regnskabsføring, har rapporteret, at den vigtigste drivkraft bag reformerne var behovet for at opbygge ledelsesinformationssystemer, der muliggør sund og velinformeret beslutningstagning. Gennemførelse af omfattende periodiseret regnskabsføring af høj kvalitet er en nødvendig forudsætning for dette. Robuste periodiserede regnskabsdata kan anvendes til at udvikle resultatbaserede forvaltningspraksisser, omkostningsregnskaber, programmer for forvaltning af aktiver og andre centrale resultatindikatorer, der gør det muligt at vurdere omkostningerne ved politikker og programmer og evaluere resultaterne i forhold til politikmålene.

Den feedback, der er modtaget fra regeringerne om fordelene ved disse bredere finansreformer, er meget positiv. Regeringer, der har gennemført et regnskabsmoderniseringsprojekt, har i en række tilfælde også benyttet lejligheden til at investere i moderne IT/ERP[19]-systemer og strømline deres interne processer, hvilket har en

[19] Virksomhedsressourceplanlægning (enterprise ressource planning).

positiv indvirkning på effektiviteten – og dermed de løbende omkostninger – af deres aktiviteter.

Der er en stigende (men endnu ikke universel) anerkendelse af behovet for periodiseret regnskabsføring for det offentlige i EU og dets medlemsstater, selv om der i øjeblikket ikke findes nogen harmoniseret tilgang. Der gennemføres løbende reformer af periodiseret regnskabsføring (ofte som led i en bredere finansiel reform) i Irland, Grækenland, Kroatien, Italien, Cypern, Luxembourg, Polen, Portugal og også i to delstater i Tyskland, mens regnskabsaflæggelsesprocessen i de fleste medlemsstater løbende forbedres. Landene søger fortsat større effektivitet og automatisering af regnskabsaflæggelsesprocessen samt bedre information som input til bedre beslutningstagning og tilpasning til udviklingen af IPSAS. Ifølge medlemsstaternes planer forventes den gennemsnitlige regnskabsmæssige modenhed i EU for delsektoren statslig forvaltning og service at blive yderligere forbedret fra 66 % i 2025 til 78 % i 2030. Den største ændring forventes i Grækenland (+ 67 procentpoint), Malta (+ 60 procentpoint), Italien (+ 50 procentpoint), Cypern (+ 48 procentpoint) og Luxembourg (+ 45 procentpoint), hvilket afspejler de igangværende regnskabsreformer.

Tabel 2. Planlagt regnskabsmæssig modenhed (RM) for sektoren offentlig forvaltning og service i 2030

Høj: RM ≥ 70 %	Middel: 70 % > RM ≥ 40 %	Lav: RM < 40 %
Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Danmark, Estland, Irland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Cypern, Letland, Litauen, Malta, Østrig, Portugal, Slovakiet, Finland og Sverige	Kroatien, Luxembourg, Ungarn, Nederlandene, Polen, Rumænien og Slovenien	Tyskland

Kilde: PwC 2025-undersøgelse

Udviklingen i EU i de seneste år har været i overensstemmelse med den globale tendens. Mere end halvdelen (95 ud af 169) af de jurisdiktioner, der indgår i IFAC's, CIPFA's og IPSASB's internationale finansielle ansvarlighedsindeks for den offentlige sektor: I statusrapporten for 2025[20] erklæres det, at deres offentlige regnskaber vil være baseret på periodisering senest i 2030. Den tilsvarende andel i 2024-indekset var ca. en tredjedel (53 ud af 169).

4. EGNETHEDEN AF IPSAS FOR MEDLEMSSTATERNE OG DISSE STANDARDERS POTENTIELLE ANVENDELSE TIL EPSAS

I dette kapitel vurderes egnetheden af IPSAS som et fælles offentligt regnskabssystem i EU[21] og disse standarders potentielle anvendelse til udvikling af EPSAS.

IPSAS-rapporten fra 2013 var baseret på en bred offentlig høring. 38,2 % af respondenterne var enige i, at IPSAS ville være egnet som regnskabsstandard for Den Europæiske Union,

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

[21] Dette aspekt understreges, fordi der kan være overlap mellem de enkelte medlemsstaters opfattelse af egnetheden af IPSAS for dem nationalt og egnetheden af IPSAS, hvis de dannede grundlag for en harmoniseret EPSAS-tilgang.

30,9 % var delvist enige, mens 27,9 % var uenige[22]. Det konkluderes i IPSAS-rapporten fra 2013, at selv om IPSAS ville udgøre en passende referenceramme for udviklingen af EPSAS, var der betænkeligheder med hensyn til forvaltningen heraf og de konceptuelle og tekniske aspekter. Bekymringerne omfattede praktiske begrænsninger for harmonisering, fuldstændigheden af standarderne, regnskabsrammens stabilitet og utilstrækkelige ressourcer til styringsrammen.

I løbet af den 12-årige periode siden IPSAS-rapporten fra 2013 er der blevet indført en ny IPSAS-styringsstruktur, herunder styrket uafhængigt tilsyn. I 2015 blev Public Interest Committee (PIC) nedsat for at sikre, at IPSAS Boards standardiseringsaktiviteter er baseret på offentlighedens interesse. Desuden udgør Consultative Advisory Group (CAG), der blev nedsat i 2016, et forum, hvor IPSAS Board kan konsultere og modtage rådgivning fra repræsentanter for organisationer i den offentlige sektor eller fra enkeltpersoner, der er interesserede i eller berørt af dens arbejde. Siden PIC og CAG blev nedsat, har de været en integreret del af IPSAS Boards forvaltnings- og tilsynsprocesser samt standardiseringsaktiviteter. To af de 18 medlemmer af IPSAS Board er i øjeblikket fra EU's medlemsstater, og Eurostat og GD BUDG deltager som observatører. Kommissionens regnskabsfører er medlem af CAG.

I løbet af denne 12-årige periode har IPSAS-standarderne undergået betydelige ændringer. Standarderne er nu mere omfattende, idet de er steget fra 31 gældende standarder i 2013 til 40 standarder i 2025, og andelen af sektorspecifikke standarder for den offentlige sektor er steget fra 19 % i 2013 til 30 % i 2025. Standarder, der omhandler specifikke spørgsmål vedrørende den offentlige sektor, omfatter IPSAS 42, *Sociale ydelser*, IPSAS 47, *Omsætning* og IPSAS 48, *Overførselsudgifter*, men også IPSAS 19, *Hensatte forpligtelser, eventualforpligtelser og eventualaktiver*. IPSAS dækker nu alle de centrale spørgsmål, der bør afspejles i regnskaber for offentlige enheder, og som interessenterne anser for at være "stabile og fuldstændige".

Screeningen af IPSAS-standarderne (se kapitel 2) er en anden øvelse, der afspejler egnetheden af IPSAS for EU. Samlet set har alle de screenede IPSAS-standarder vist sig at være i overensstemmelse med EPSAS-udkastet til begrebsramme og princippet om den europæiske offentligheds interesse. Behovet for yderligere vejledning er blevet fremhævet på flere regnskabsområder. Desuden blev anvendelsen af IPSAS blandt medlemsstaterne undersøgt i 2024. I undersøgelsen pointeres det, at selv om standarderne er ret omfattende på en række regnskabsområder, er der stadig mangler.

I 2024 gennemførte Eurostat en undersøgelse af egnetheden af IPSAS for medlemsstaterne og den potentielle anvendelse af disse standarder til udvikling af EPSAS blandt medlemmerne af EPSAS-ekspertgruppen. De tre spørgsmål vedrørte egnetheden af IPSAS som rapporteringsramme, forvaltningen af denne ramme for medlemsstaterne og egnetheden af IPSAS som referenceramme for udviklingen af EPSAS. Selv om nogle af de betænkeligheder, der er anført i IPSAS-rapporten fra 2013, fortsat eksisterer, er de blevet mindre med tiden, og respondenternes synspunkter tyder på, at egnetheden af IPSAS som rapporteringsramme for medlemsstaterne og forvaltningen af denne ramme i mellemtiden er blevet væsentligt forbedret. Langt de fleste medlemsstater fremhævede egnetheden af IPSAS-standarderne og deres forvaltningsmodel. Behovet for at udforme en finanspolitisk forvaltningsmodel, der integrerer ENS-rapportering og -metodologi og de dertil knyttede finanspolitiske instrumenter med IPSAS/EPSAS-rapportering, blev fremhævet. Andre større problemer, der blev rejst, omfattede omkostningerne ved og kompleksiteten af gennemførelsen og behovet for detaljeret vejledning og differentieret rapportering.

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

Tabel 3. Egnetheden af IPSAS for medlemsstaterne og den potentielle anvendelse af disse standarder til udvikling af EPSAS

	Ja	Delvist	Nej
IPSAS er en passende rapporteringsramme for medlemsstaterne	46 %	42 %	12 %
IPSAS-forvaltningen gør den egnet til medlemsstaterne	27 %	58 %	15 %
IPSAS er en passende referenceramme for udvikling af EPSAS	66 %	19 %	15 %

Kilde: 2024-undersøgelse af egnetheden af IPSAS

Medlemsstaterne mente, at IPSAS som referenceramme vil fremme standardiseringen og sammenligneligheden af den offentlige regnskabsaflæggelse i EU. Der var dog bekymring om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at anvende dagsværdi som målegrundlag i den offentlige sektor under visse omstændigheder.

Medlemsstaterne anerkendte, at selv om der er en stærk ekspertise i den offentlige sektor indlejret i IPSAS-forvaltningssystemet, og der er indført en grundig, uafhængig og gennemsigtig procedure, var der et ønske om større europæisk involvering i IPSAS-forvaltningssystemet. Der var også bekymring for, om en bestyrelse støttet af et privat organ kunne være standardsætter for EU ud fra et demokratisk legitimitetssynspunkt.

Medlemsstaterne mente, at anvendelsen af IPSAS som referenceramme for udviklingen af EPSAS ville gøre det muligt at implementere EPSAS omkostningseffektivt.

Medlemsstaterne havde to forskellige synspunkter om egnetheden af IPSAS til EPSAS-formål. Et af perspektiverne var, at IPSAS ville være egnet, og at en godkendelsesmekanisme – som den, der findes for regnskabsstandarder for den private sektor i EU – ville være tilstrækkelig. Det andet perspektiv fokuserede på en særskilt EPSAS-standardiseringsproces, om end baseret på IPSAS, og fremhævede behovet for en robust teknisk kapacitet. Medlemsstaterne fremhævede også behovet for politisk opbakning og bemærkede, at der ville være behov for lovgivningsmæssige ændringer på medlemsstatsniveau.

5. VEJEN FREM FOR OFFENTLIG REGNSKABSFØRING I EU

I betragtning af betydningen af robuste og gennemsigtige offentlige regnskabssystemer og medlemsstaternes fortsatte interesse i at bidrage til drøftelser på EU-plan om offentlige regnskaber, er der stor efterspørgsel efter at koordinere bestræbelserne på at modernisere de nationale offentlige regnskabssystemer på grundlag af nationale periodiseringsbaserede standarder.

Den øgede anvendelse af periodiseringsbaseret offentlig regnskabsføring i EU under fase 1 af EPSAS-projektet har skabt betydeligt momentum for reformer og demonstreret værdien af at drøfte udviklingen inden for offentlig regnskabsføring og udveksle bedste praksis. Dette gavner både de medlemsstater, der allerede anvender periodiseringsbaserede tilgange, og dem, der arbejder med regnskabsreformer, idet de drager fordel af tidligere erfaringer. Samtidig tilskynder det til frivillig konvergens af tilgange på tværs af EU.

De fleste (14) medlemsstater har allerede indført periodiseret regnskabsføring i overensstemmelse med nationale standarder i hele sektoren for offentlig forvaltning og service. Fem forventes at gøre det inden 2030. Otte medlemsstater har ikke planer om at indføre periodiseret regnskabsføring i hele sektoren for offentlig forvaltning og service inden 2030, og to af dem anerkender ikke fordelene ved at gøre det. Det arbejde, der er udført under

ekspertgruppen om EPSAS og reformen af EU's ramme for økonomisk styring, har afsløret en mangel på konsensus blandt medlemsstaterne om at gøre harmoniseret periodiseringsbaseret offentlig regnskabsføring obligatorisk i EU.

Selv om nogle af de betænkeligheder, der er anført i IPSAS-rapporten fra 2013, stadig består, er de aftaget med tiden. Egnetheden af IPSAS som rapporteringsramme for medlemsstaterne og forvaltningen af denne ramme er blevet væsentligt forbedret siden rapporten. De øvrige væsentlige betænkeligheder ved IPSAS, som nogle medlemsstater har rejst, er omkostningerne og kompleksiteten ved gennemførelsen samt behovet for detaljeret vejledning.

I lyset af de opnåede fremskridt vil EPSAS-initiativet fortsætte i fase 1 med fokus på at tilskynde til og støtte nationale moderniseringsbestræbelser for at øge gennemsigtigheden i sektoren for offentlig forvaltning og service. Disse aktiviteter vil bl.a. omfatte:

1) Kommissionen vil yde teknisk støtte til medlemsstaternes moderniseringsbestræbelser ved at identificere gennemførelsesudfordringer og udvikle fælles løsninger, fremme bedste praksis og udveksle erfaringer med offentlige regnskaber mellem medlemsstaterne.
2) Reformer af offentlig periodiseret regnskabsføring vil fortsat være berettiget til støtte under instrumentet for teknisk støtte indtil 2027. EU's fremtidige finansielle og tekniske støtte vil blive besluttet under det næste EU-budget[23].
3) Der vil være systematisk kommunikation med centrale interessenter såsom politiske beslutningstagere, regeringer, revisorer, regnskabseksperter og den akademiske verden. Der vil fortsat blive samarbejdet med IPSAS Board og andre internationale organisationer såsom OECD, Verdensbanken og IMF.
4) Konvergens mellem tilgange i EU-medlemsstater vil blive fremmet ved frivilligt at følge EPSAS-udkastet til begrebsramme.
5) Den næste rapport om offentlige regnskaber i EU vil blive udarbejdet i 2029-2030, som krævet i det ændrede direktiv om budgetmæssige rammer.

Disse mål er forenelige med Kommissionens politikker, navnlig om styrkelse af det europæiske administrative rum (ComPAct) og målene i direktivet om budgetmæssige rammer.

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