COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 5.12.2025
COM(2025) 746 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind situația actuală a contabilității publice a administrației publice în Uniune, ținând seama de progresele înregistrate de la evaluarea sa din 2013 cu privire la adecvarea Standardelor internaționale de contabilitate pentru sectorul public pentru statele membre

{SWD(2025) 396 final}

1. INTRODUCERE

Prezentul raport răspunde cerinței prevăzute la articolul 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2011/85/UE[1] a Consiliului (Directiva privind cadrele bugetare), astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2024/1265[2] a Consiliului, conform căreia Comisia trebuie să raporteze, până la 31 decembrie 2025 și, ulterior, o dată la cinci ani, cu privire la situația contabilității publice a administrației publice[3] în Uniune, ținând seama de progresele înregistrate de la evaluarea sa din 2013 cu privire la adecvarea Standardelor internaționale de contabilitate pentru sectorul public (IPSAS) pentru statele membre.

În 2013, ca răspuns la cerința din Directiva inițială privind cadrele bugetare, Comisia a publicat o evaluare a adecvării IPSAS pentru statele membre[4] (raportul IPSAS din 2013), care a concluzionat că există o nevoie acută de sisteme armonizate de contabilitate pentru sectorul public, pe bază de angajamente, în statele membre și că IPSAS ar constitui un cadru de referință adecvat pentru elaborarea Standardelor europene de contabilitate pentru sectorul public (EPSAS). Raportul a concluzionat, de asemenea, că preocupările legate de guvernanță și de aspectele conceptuale și tehnice ale IPSAS ar trebui abordate și propuse pentru a continua inițiativa EPSAS. Prin urmare, începând din 2013, Comisia (Eurostat) lucrează la această inițiativă.

Inițiativa EPSAS urmărește să asigure o contabilitate armonizată pe bază de angajamente pentru sectorul public, care să fie adaptată nevoilor UE. Principalul beneficiu ar fi oferirea unei baze mai solide pentru a înțelege situația financiară și performanța entităților din sectorul public la toate nivelurile administrației publice. Acest lucru poate îmbunătăți procesul decizional bazat pe dovezi și responsabilitatea la nivelul UE, la nivel național și subnațional. În plus, aceasta ar consolida și mai mult integrarea și eficiența piețelor de capital, precum și analiza sustenabilității finanțelor publice. Aceasta ar oferi, de asemenea, modalități mai eficiente de producere a statisticilor și de control al revizuirilor și riscurilor.

Inițiativa EPSAS se bazează pe premisa beneficiilor semnificative ale unei contabilități armonizate pe bază de angajamente, recunoscând în același timp că este probabil ca și costurile punerii în aplicare a unei astfel de contabilități să fie semnificative. Sistemele de contabilitate financiară pe bază de angajamente sunt recunoscute ca „standard de referință” al sistemelor contabile atât pentru sectorul privat, cât și pentru cel public. Beneficiile provin din faptul că sistemele de contabilitate de casă și cele mixte nu oferă informații financiare complete. Deoarece sistemele de contabilitate de casă și cele mixte se axează pe reflectarea și raportarea mișcărilor de numerar, acestea omit mai multe elemente importante care stau la baza evoluțiilor și deciziilor economice, în special informații cuprinzătoare privind activele și pasivele, cheltuielile angajate, veniturile și recunoașterea activelor pe parcursul întregii lor durate de viață utilă. În plus, s-ar putea obține beneficii suplimentare semnificative dacă administrațiile publice ar face mai mult decât ceea ce este necesar pentru a respecta normele contabilității pe bază de angajamente. Principalul factor determinant pentru statele membre care au pus în aplicare reforme ale contabilității pe bază de angajamente a fost necesitatea de

[1] Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre (JO L 306, 23.11.2011, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

[2] Directiva (UE) 2024/1265 a Consiliului din 29 aprilie 2024 de modificare a Directivei 2011/85/UE privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[3] În prezentul raport, „contabilitate publică” se referă la contabilitatea publică a sectorului administrației publice.

[4] Raport al Comisiei către Consiliu și Parlamentul European, „Către punerea în aplicare a unor standarde armonizate de contabilitate pentru sectorul public în statele membre”. Caracterul adecvat al IPSAS pentru statele membre (COM/2013/0114 final).

a construi sisteme informatice de gestiune care să permită un proces decizional solid și în cunoștință de cauză.

Ținând seama în mod corespunzător de beneficiile EPSAS, care sunt relevante și pentru aprofundarea uniunii economice și monetare, precum și de preocupările din unele state membre, în 2015, Comisia (Eurostat) a adoptat inițial o abordare progresivă și voluntară pentru a obține mai întâi o transparență fiscală sporită pe termen scurt și mediu și apoi pentru a asigura comparabilitatea pe termen mediu și lung:

- Faza 1: Sporirea transparenței fiscale în statele membre pe termen scurt și mediu prin promovarea contabilității pe bază de angajamente și, în paralel, dezvoltarea cadrului EPSAS (care vizează guvernanța, principiile și standardele contabile);
- Faza 2: Abordarea comparabilității în cadrul statelor membre și între acestea prin punerea în aplicare a EPSAS.

În 2019 și 2024, Comisia (Eurostat) a emis rapoarte EPSAS (documente de lucru ale serviciilor Comisiei) care prezintă progresele înregistrate[5]. Prezentul raport este însoțit de un document de lucru al serviciilor Comisiei care oferă detalii suplimentare.

2. ACTIVITATEA COMISIEI PRIVIND MODERNIZAREA CONTABILITĂȚII PUBLICE ÎN UE

În ultimii 10 ani, Comisia (Eurostat) a continuat activitățile cu privire la EPSAS în cooperare cu experți în contabilitate publică din statele membre care reprezintă toate nivelurile administrației publice, precum și cu alte părți interesate importante de la nivelul UE și de la nivel mondial. În faza 1, activitățile Comisiei cu privire la EPSAS includ cooperarea sistematică cu părțile interesate, activitățile tehnice care contribuie la pregătirea posibilelor viitoare standarde EPSAS, activitățile privind considerentele legate de costurile și beneficiile punerii în aplicare a contabilității publice pe bază de angajamente în statele membre și furnizarea de sprijin tehnic și financiar pentru o astfel de contabilitate în statele membre.

În septembrie 2015, Comisia (Eurostat) a înființat Grupul de lucru, redenumit ulterior Grupul de experți, privind Standardele europene de contabilitate pentru sectorul public[6]. Misiunea sa generală este de a oferi Comisiei (Eurostat) consiliere și expertiză în ceea ce privește elaborarea standardelor europene armonizate de contabilitate pentru sectorul public și de raportare financiară cu scop general pe bază de angajamente, pentru toate nivelurile administrației publice.

A existat o comunicare sistematică cu privire la EPSAS cu principalele părți interesate, cum ar fi factorii de decizie, administrațiile publice, auditorii, experții contabili și mediul academic. Pe lângă Grupul de experți privind EPSAS, Comisia (Eurostat) a contribuit la proiectele de contabilitate publică și la reuniunile Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), ale Consiliului IPSAS, ale Băncii Mondiale și ale Fondului Monetar Internațional (FMI). S-a acordat o atenție deosebită comunicării cu toate nivelurile administrației publice din statele membre, inclusiv cu reprezentanții administrațiilor centrale și locale.

În ceea ce privește activitățile tehnice care contribuie la EPSAS, chestiunea guvernanței pentru viitoarele EPSAS a fost identificată ca o prioritate de monitorizare în urma conferinței organizate la Bruxelles, în mai 2013, pentru a discuta elaborarea EPSAS. Comisia (Eurostat) a

[5] Raportul EPSAS din 2019 și raportul EPSAS din 2024.

[6] Grupul de experți privind Standardele europene de contabilitate pentru sectorul public (E02989), denumit în continuare „Grupul de experți privind EPSAS”. Acesta s-a numit „Grupul de lucru privind EPSAS” până în primăvara anului 2021.

colectat opiniile unei multitudini de părți interesate într-o consultare publică[7] și, ulterior, într-un subgrup specific al grupului de experți. Ținând seama de informațiile colectate, au fost stabilite principalele principii de guvernanță ale EPSAS, obiectivele și utilizatorii rapoartelor financiare cu scop general din cadrul EPSAS[8].

Pentru a îmbunătăți transparența fiscală, ca un prim pas, prin încurajarea reformelor contabilității publice pe bază de angajamente în statele membre, Comisia (Eurostat) a elaborat orientări privind prima punere în aplicare a situațiilor financiare pe bază de angajamente[9]. Orientările privind prima punere în aplicare nu sunt menite să pună în aplicare EPSAS ca atare, ci mai degrabă să sprijine îmbunătățirea transparenței fiscale pe termen scurt și mediu, pregătind în același timp terenul pentru ca EPSAS să fie puse în aplicare ulterior.

Comisia (Eurostat), împreună cu reprezentanții statelor membre, a pregătit un proiect de cadru conceptual pentru contabilitatea și raportarea financiară în cadrul viitoarelor EPSAS[10]. Proiectul de cadru conceptual al EPSAS oferă un set de concepte și definiții pentru elaborarea, adoptarea și publicarea EPSAS, precum și orientări cu privire la pregătirea și prezentarea informațiilor financiar-contabile de către entitățile sectoriale în cadrul bazei de contabilitate a EPSAS. Cadrul conceptual poate ajuta, de asemenea, utilizatorii să interpreteze informațiile financiare prezentate de entitățile din sectorul public. Un posibil set de viitoare standarde ale UE în materie de contabilitate și raportare financiară, împreună cu cadrul conceptual, ar oferi conceptele și măsurile operaționale necesare, derivate din aceste concepte, pentru ca situațiile financiare să ofere o imagine fidelă și corectă a situației financiare, a performanței financiare și a fluxurilor de numerar ale entităților raportoare din sectorul public în cadrul contabilității pe bază de angajamente.

A fost elaborată o posibilă structură a viitoarelor standarde EPSAS. Aceasta vizează structura setului de standarde și structura din cadrul viitoarelor standarde individuale. Setul acoperă opt domenii contabile care ar putea fi împărțite provizoriu în 13 posibile standarde EPSAS. În plus, structura propusă în cadrul viitoarelor standarde individuale EPSAS a fost simplificată, ținând seama de tradițiile contabile din fiecare stat membru.

În perioada 2019-2021, a fost efectuată o examinare a standardelor IPSAS[11]. Scopul rapoartelor de examinare a fost de a evalua coerența standardelor IPSAS individuale cu proiectul de cadru conceptual al EPSAS și cu principiul binelui public european, astfel încât să furnizeze informații pentru stabilirea viitoarelor standarde EPSAS. Analiza ține seama de textul oficial al IPSAS, împreună cu orientări fără caracter obligatoriu, după caz, pentru a stabili dacă sunt îndeplinite criteriile din proiectul de cadru EPSAS.

O altă sursă de informații pentru stabilirea unor posibile viitoare standarde EPSAS este reprezentată de documentele tematice ale EPSAS care conțin analize tehnice ale temelor de contabilitate publică. Documentele tematice[12] oferă claritate cu privire la aspecte contabile complexe, punând accentul pe provocările tehnice și practice legate de punerea în aplicare. Această activitate a pus, de asemenea, un accent deosebit pe „flexibilitatea EPSAS”, și anume posibilitatea de a reduce sarcina de raportare și complexitatea standardelor pentru entitățile

[7] Consultare publică – Evaluarea caracterului adecvat al Standardelor internaționale de contabilitate pentru sectorul public pentru statele membre.
[8] Cell on principles underlying EPSAS governance – Final report to the working group of 7 April 2017 („Celula privind principiile care stau la baza guvernanței EPSAS – Raport final către grupul de lucru din 7 aprilie 2017”).
[9] Guidance for the first time implementation of accrual accounting („Orientări privind prima punere în aplicare a contabilității pe bază de angajamente”).
[10] Draft EPSAS conceptual framework (revised in February 2024) [„Proiect de cadru conceptual al EPSAS (revizuit în februarie 2024)”].
[11] EPSAS screening reports on IPSAS („Rapoartele EPSAS de examinare a IPSAS”).
[12] Documentele tematice EPSAS abordează teme relevante pentru contabilitatea publică.

publice mai mici și mai puțin riscante. Documentele tematice EPSAS sprijină, de asemenea, statele membre în realizarea reformelor lor contabile, luând în considerare bunele practici în materie de contabilitate publică din anumite state membre și contribuind la partajarea acestora în întreaga UE.

Sistemele contabile proprii ale Comisiei Europene, precum cele ale multor altor organizații internaționale, funcționează pe bază de angajamente și se inspiră din IPSAS. Ca urmare a tendinței globale și a cooperării dintre statele membre, facilitată de Comisie (Eurostat) în cadrul fazei 1 a proiectului EPSAS, în ultimul deceniu a avut loc o modernizare voluntară extinsă a sistemelor de contabilitate publică în multe state membre.

Comisia (Eurostat) a comandat trei studii cu privire la considerentele legate de costuri și beneficii pentru reforma contabilității publice pe bază de angajamente. Două studii au actualizat periodic estimările privind nivelurile de maturitate contabilă ale administrațiilor publice și costurile aferente de punere în aplicare a EPSAS, care fuseseră publicate inițial în 2014 (a se vedea secțiunea 3 de mai jos). În ceea ce privește beneficiile contabilității publice pe bază de angajamente în situații de criză, cum ar fi în timpul pandemiei de COVID-19, Comisia (Eurostat) a comandat un document care a examinat legătura dintre contabilitatea publică și gama largă de măsuri de răspuns importante, puse în aplicare de multe state membre ale UE[13].

Reformele inteligente, durabile și responsabile din punct de vedere social contribuie la creșterea rezilienței economiilor și societăților din UE. Comisia a oferit sprijin tehnic și financiar semnificativ pentru realizarea reformelor contabile ale administrațiilor publice din statele membre. Ca parte a sprijinului tehnic acordat, Comisia (Eurostat) a facilitat schimbul de bune practici și a inițiat discuții privind abordări inovatoare ale contabilității publice. Comisia a discutat cu experți în domeniul contabilității administrațiilor publice cu privire la beneficiile și provocările pe care le implică reformele contabilității pe bază de angajamente și a încurajat schimbul de experiență și expertiză între statele membre. Statele membre și-au exprimat interesul deosebit față de inovarea legată de sistemele contabile și față de punerea în aplicare a standardelor internaționale. O serie de proiecte de reformă a contabilității publice din statele membre au primit sprijin financiar din partea UE în cadrul granturilor Eurostat, al Instrumentului de sprijin tehnic (TSI) și al Mecanismului de redresare și reziliență (MRR).

Activitățile desfășurate în cadrul fazei 1 a proiectului EPSAS sprijină eforturile Comisiei de consolidare a capacităților administrative în statele membre pentru a avea un impact mai mare. În pofida unei game largi de structuri instituționale și tradiții juridice, administrațiile publice ale statelor membre împărtășesc un set de valori și sarcini, precum și o interpretare comună a bunei administrări, formând un spațiu administrativ european. Prin intermediul ComPAct[14], Comisia urmărește să consolideze spațiul administrativ european prin promovarea acestor principii și prin sporirea sprijinului său pentru modernizarea administrativă a statelor membre. A fost stabilit un set comun de principii generale pentru calitatea administrației publice, printre care se numără „finanțe publice solide și sustenabile, susținute de sisteme de contabilitate publică integrate și cuprinzătoare, pe bază de angajamente”.

[13] Government accounting, EPSAS and supporting the COVID-19 response („Contabilitatea administrațiilor publice, EPSAS și sprijinirea răspunsului la pandemia de COVID-19”).

[14] Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, „Consolidarea spațiului administrativ european (ComPAct)”, COM(2023) 667 final din 25.10.2023.

3. REALIZĂRILE ȘI PLANURILE STATELOR MEMBRE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE DEZVOLTAREA CONTABILITĂȚII LOR PUBLICE

În 2025, majoritatea statelor membre au pus deja în aplicare contabilitatea pe bază de angajamente în concordanță cu standardele naționale în întregul sector al administrației publice sau sunt pe punctul de a realiza acest lucru. În lipsa EPSAS, toate țările reformatoare au utilizat sau intenționează să utilizeze IPSAS ca bază pentru elaborarea propriilor standarde. Tabelul 1 prezintă statele membre împărțite în trei grupe, în funcție de maturitatea contabilă. Se consideră că țările cu o maturitate contabilă (un nivel al progreselor în materie de contabilitate pe bază de angajamente în raport cu IPSAS) de cel puțin 70 % aplică o contabilitate pe bază de angajamente[15].

[15] Mai precis, se consideră că țările cu o maturitate contabilă de cel puțin 70 % au instituit sisteme de contabilitate financiară integrate, cuprinzătoare și armonizate la nivel național, pe bază de angajamente.

Tabelul 1. Nivelul de maturitate contabilă (MC) a sectorului administrației publice în 2025

Ridicat: MC ≥ 70 %	Mediu: 70 % > MC ≥ 40 %	Scăzut: MC < 40 %
Belgia, Bulgaria, Cehia, Danemarca, Estonia, Irlanda, Spania, Franța, Letonia, Lituania, Austria, Slovacia, Finlanda și Suedia	Croația, Luxemburg, Ungaria, Țările de Jos, Polonia, Portugalia, România și Slovenia	Germania, Grecia, Italia, Cipru și Malta

Sursă: Studiul PwC 2025[16]

Totuși, maturitatea contabilă a variat semnificativ între subsectoarele administrației publice în multe țări. În special, administrațiile locale au utilizat mai adesea contabilitatea pe bază de angajamente, în timp ce administrațiile de securitate socială s-au bazat mai mult pe contabilitatea de casă. În 2025, nivelurile medii de maturitate pentru subsectoare la nivelul UE sunt următoarele:

- administrație centrală: 66 %
- administrații ale landurilor: 68 %
- administrație locală: 73 %
- administrație de securitate socială: 59 %.

IPSAS pare să fie o sursă comună de inspirație în ceea ce privește standardele naționale de contabilitate pentru mai mult de trei sferturi dintre statele membre (21 din 27), la nivelul administrației centrale. Mai mult de jumătate dintre statele membre (14) utilizează IPSAS ca bază principală pentru elaborarea propriilor standarde de contabilitate publică. În ceea ce privește armonizarea politicilor contabile în statele membre, mai mult de jumătate dintre statele membre (14) aplică principii contabile în mare parte similare în toate subsectoarele administrației publice.

Având în vedere beneficiile preconizate ale contabilității publice pe bază de angajamente și direcția și sprijinul furnizate în cadrul inițiativei EPSAS, gradul de utilizare a unei astfel de contabilități a crescut semnificativ față de raportul IPSAS din 2013. Media de maturitate contabilă pentru subsectorul administrației centrale la nivelul UE a crescut de la 57 % la 66 % față de raportul respectiv. O tendință similară a fost observată și în alte subsectoare ale administrației publice. La nivel de subsector, cele mai mari îmbunătățiri (cu peste 20 de puncte procentuale) au fost observate în Grecia (nivel local), Spania (nivel de stat), Croația (nivel central și local), Cipru (nivel central), Letonia (nivel local și securitate socială), Luxemburg (securitate socială) și Austria (nivel de stat și local).

Statele membre care întreprind reforme recunosc beneficiile contabilității publice pe bază de angajamente. În perioada 2014-2018, Eurostat a cofinanțat 13 proiecte care deschid calea pentru eforturile de modernizare a sectorului public legate de contabilitatea pe bază de angajamente sau care contribuie în mod direct la acestea, în opt state membre[17]. Prin sprijinul acordat pentru peste 18 reforme în nouă state membre, Instrumentul de sprijin tehnic (TSI)[18] a sprijinit și continuă să sprijine administrațiile statelor membre în ceea ce privește creșterea capacității, punerea în aplicare a soluțiilor tehnice și stabilirea unor standarde naționale de

[16] Updated accounting maturities of EU governments and EPSAS implementation cost („Nivelurile actualizate de maturitate contabilă ale administrațiilor publice din UE și costurile de punere în aplicare a EPSAS”), a se vedea tabelul 3 de la pagina 12. Cifrele pentru sectorul administrației publice se calculează ca medii ponderate ale cifrelor subsectoarelor.

[17] Germania (Hessa), Spania (Cantabria), Italia, Cipru, Ungaria, Malta, Austria (Burgenland, Salzburg și Austria Superioară) și Portugalia.

[18] Inițial, Programul de sprijin pentru reforme structurale (PSRS), urmat de Instrumentul de sprijin tehnic (TSI) începând din 2021.

contabilitate conforme cu IPSA pentru a introduce și a extinde utilizarea contabilității pe bază de angajamente. Sprijinul din partea TSI a facilitat, de asemenea, peste 10 vizite de studiu în alte state membre. S-a acordat sprijin Irlandei, Greciei, Croației, Italiei, Ciprului, Luxemburgului, Maltei, Poloniei și Portugaliei. În Grecia, Italia și Portugalia, reformele sunt aliniate la angajamentele asumate în planurile lor naționale de redresare și reziliență din cadrul MRR. Grație beneficiilor oferite tot de TSI, Irlanda a inițiat o reformă a contabilității publice axată pe administrația centrală, în timp ce Austria și-a finalizat reforma prin punerea în aplicare a contabilității pe bază de angajamente la nivelul administrației landurilor și locale. Unele țări cu un nivel de maturitate contabilă deja ridicat, cum ar fi Lituania, au îmbunătățit și mai mult alinierea contabilității lor publice la IPSAS.

În prezent, Germania și Țările de Jos nu intenționează să inițieze trecerea la contabilitatea pe bază de angajamente în toate subsectoarele administrației publice. În Germania, deși nu există niciun angajament la nivel național în favoarea unei reforme ample a administrației publice în sensul introducerii contabilității pe bază de angajamente, se realizează îmbunătățiri individuale ale sistemului de contabilitate la nivel federal (de exemplu, digitalizarea proceselor contabile și finalizarea unui registru al activelor). Două landuri germane, Hessa și Hamburg, au instituit sisteme avansate de contabilitate publică pe bază de angajamente. În plus, în 2025, contabilitatea pe bază de angajamente este obligatorie pentru administrațiile locale, în 11 dintre cele 13 landuri cu suprafață extinsă din Germania (exceptând Berlin, Bremen și Hamburg, deoarece aceste landuri nu au un nivel municipal). Punerea în aplicare a contabilității pe bază de angajamente variază, de asemenea, în Țările de Jos, care continuă cu contabilitatea de casă pentru majoritatea entităților administrației centrale, în timp ce administrațiile sale de securitate socială și majoritatea administrațiilor locale utilizează contabilitatea pe bază de angajamente.

Introducerea contabilității pe bază de angajamente este un proces îndelungat, care necesită o abordare cuprinzătoare, consolidarea extinsă a capacităților și dezvoltarea cunoștințelor în întreaga administrație publică. În Irlanda, Grecia, Italia și Luxemburg, sprijinul multianual succesiv acordat prin TSI a condus la rezultate tangibile care au contribuit la reformele contabile din aceste state membre. Experiența a arătat că progresele depind, de asemenea, în mare măsură de angajamentul și disponibilitatea entităților publice participante. Bunele practici din statele membre ale UE arată că punerea în aplicare integrală durează mai mulți ani, ceea ce înseamnă că beneficiile nu sunt vizibile imediat.

Prin întocmirea unor situații financiare transparente și comparabile, pe bază de angajamente, administrațiile publice vor reflecta impactul pe termen lung al deciziilor lor și pot fi trase la răspundere în legătură cu buna utilizare a fondurilor publice în fața cetățenilor care le aleg în mod democratic și a altor părți interesate, cum ar fi finanțatorii. Beneficiile obținute în urma reformelor contabile din statele membre sunt dificil de cuantificat, deoarece afectează mai multe domenii, dar s-ar putea obține beneficii suplimentare semnificative dacă administrațiile publice ar face mai mult decât ceea ce este necesar pentru a respecta normele contabile. Statele membre care au pus în aplicare reforme ale contabilității pe bază de angajamente au raportat că principalul factor determinant al reformei a fost necesitatea de a construi sisteme informatice de gestiune care să permită un proces decizional solid și în cunoștință de cauză. Punerea în aplicare a unor practici cuprinzătoare și de înaltă calitate în materie de contabilitate pe bază de angajamente este o condiție prealabilă necesară în acest sens. Datele solide furnizate de contabilitatea pe bază de angajamente pot fi utilizate pentru a dezvolta practici de management bazate pe rezultate, contabilitatea analitică, programe de gestionare a activelor și alți indicatori-cheie de performanță care permit evaluarea costurilor politicilor și programelor, precum și evaluarea rezultatelor în raport cu obiectivele de politică.

Feedbackul primit din partea administrațiilor publice cu privire la beneficiile care decurg din aceste reforme financiare mai ample este în foarte mare măsură pozitiv. Administrațiile

publice care au desfășurat un proiect de modernizare a contabilității au profitat, de asemenea, în mai multe cazuri, de oportunitatea de a investi în sisteme IT/ERP[19] moderne și de a-și raționaliza procesele interne, ceea ce a avut un impact pozitiv asupra eficienței și, prin urmare, asupra costurilor curente ale operațiunilor lor.

Există o recunoaștere din ce în ce mai mare (dar care nu este încă universală) a necesității unei contabilități pe bază de angajamente pentru administrațiile publice din UE și din statele sale membre, deși în prezent nu există o abordare armonizată. Reforme ale contabilității pe bază de angajamente (adesea puse în aplicare ca parte a unei reforme financiare mai ample) sunt în curs de realizare în Irlanda, Grecia, Croația, Italia, Cipru, Luxemburg, Polonia, Portugalia și, de asemenea, în două landuri din Germania, în timp ce procesul de raportare financiară este în permanență îmbunătățit în majoritatea statelor membre. Țările își doresc în continuare să îmbunătățească eficiența și automatizarea procesului de raportare financiară, precum și informarea, drept contribuție la un proces decizional mai bun și la alinierea la dezvoltarea IPSAS. Potrivit planurilor statelor membre, se preconizează că nivelul mediu de maturitate contabilă pentru subsectorul administrației centrale la nivelul UE va crește în continuare de la 66 % în 2025 la 78 % în 2030. Se preconizează că modificarea cea mai semnificativă va avea loc în Grecia (+ 67 de puncte procentuale – p.p.), Malta (+ 60 p.p.), Italia (+ 50 p.p.), Cipru (+ 48 p.p.) și Luxemburg (+ 45 p.p.), reflectând reformele contabile care sunt în curs de realizare.

Tabelul 2. Nivelul planificat de maturitate contabilă pentru sectorul administrației publice în 2030

Ridicat: MC ≥ 70 %	Mediu: 70 % > MC ≥ 40 %	Scăzut: MC < 40 %
Belgia, Bulgaria, Cehia, Danemarca, Estonia, Irlanda, Grecia, Spania, Franța, Italia, Cipru, Letonia, Lituania, Malta, Austria, Portugalia, Slovacia, Finlanda și Suedia	Croația, Luxemburg, Ungaria, Țările de Jos, Polonia, România și Slovenia	Germania

Sursă: Studiul PwC 2025

Evoluțiile înregistrate în UE în ultimii ani au fost în concordanță cu tendința globală. Mai mult de jumătate (95 din 169) dintre jurisdicțiile incluse într-un Raport al IFAC, CIPFA, IPSASB din 2025[20] privind situația indicelui internațional al responsabilității financiare în sectorul public au declarat că, până în anul 2030, contabilitatea lor publică va fi pe bază de angajamente. Ponderea echivalentă în indicele din 2024 a fost de aproximativ o treime (53 din 169).

[19] Planificarea resurselor întreprinderii.

[20] International Public Sector Financial Accountability Index, 2025 status report, IFAC (International Federation of Accountants), CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) and IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board), September 2025 [„Raport din 2025 privind situația indicelui internațional al responsabilității financiare în sectorul public”, IFAC (Federația Internațională a Contabililor), CIPFA (Institutul Național de Contabilitate și Finanțe Publice) și IPSASB (Consiliul pentru standardele internaționale de contabilitate pentru sectorul public), septembrie 2025].

4. ADECVAREA IPSAS PENTRU STATELE MEMBRE ȘI POSIBILA UTILIZARE A ACESTORA PENTRU EPSAS

Prezentul capitol evaluează adecvarea IPSAS drept cadru comun de contabilitate publică în UE[21] și posibila utilizare a acestora pentru elaborarea EPSAS.

Raportul IPSAS din 2013 s-a bazat pe o amplă consultare publică. 38,2 % dintre respondenți au fost de acord că IPSAS ar fi adecvate ca standard de contabilitate pentru Uniunea Europeană, 30,9 % au fost parțial de acord, în timp ce 27,9 % nu au fost de acord[22]. Raportul IPSAS din 2013 a concluzionat că, deși IPSAS ar constitui un cadru de referință adecvat pentru elaborarea EPSAS, au existat preocupări cu privire la guvernanță și la aspectele conceptuale și tehnice. Printre preocupări s-au numărat limitele practice ale armonizării, exhaustivitatea standardelor, stabilitatea cadrului contabil și insuficiența resurselor pentru cadrul de guvernanță.

În perioada de 12 ani scursă de la raportul IPSAS din 2013, a fost instituită o nouă structură de guvernanță a IPSAS, care include o supraveghere independentă consolidată. În 2015, a fost înființat Comitetul pentru interesul public (PIC) cu scopul de a oferi asigurări că activitățile de stabilire a standardelor, desfășurate de Consiliul IPSAS, se bazează pe interesul public. În plus, Grupul consultativ (CAG), înființat în 2016, oferă un forum în cadrul căruia Consiliul IPSAS se consultă și primește consiliere din partea reprezentanților organizațiilor din sectorul public sau din partea persoanelor fizice care sunt interesate sau afectate de activitatea sa. De la înființarea lor, PIC și CAG au făcut parte integrantă din procesele de guvernanță și supraveghere ale Consiliului IPSAS și din activitățile de stabilire a standardelor desfășurate de acesta. Doi dintre cei 18 membri ai Consiliului IPSAS provin în prezent din statele membre ale UE, iar Eurostat și DG BUDG participă în calitate de observatori. Contabilul Comisiei este membru al CAG.

În această perioadă de 12 ani, standardele IPSAS au suferit modificări semnificative. Standardele sunt în prezent mai cuprinzătoare, numărul lor crescând de la 31 de standarde efective în 2013 la 40 de standarde în 2025 și proporția standardelor specifice sectorului public crescând de la 19 % în 2013 la 30 % în 2025. Printre standardele care abordează aspecte specifice sectorului public se numără IPSAS 42, *Prestații sociale*, IPSAS 47, *Venituri*, și IPSAS 48, *Cheltuieli de transfer*, dar și IPSAS 19, *Provizioane, datorii contingente și active contingente*. IPSAS acoperă în prezent toate aspectele esențiale care ar trebui să se reflecte în situațiile financiare ale entităților publice și sunt considerate de părțile interesate ca fiind „stabile și complete”.

Examinarea standardelor IPSAS (a se vedea capitolul 2) este un alt exercițiu care reflectă adecvarea IPSAS pentru UE. În ansamblu, s-a constatat că toate standardele IPSAS examinate sunt în concordanță cu proiectul de cadru conceptual al EPSAS și cu principiul binelui public european. A fost evidențiată necesitatea unor orientări suplimentare în mai multe domenii contabile. În plus, aplicarea IPSAS în rândul statelor membre a făcut obiectul unui studiu în 2024. Studiul subliniază că, deși standardele sunt destul de cuprinzătoare într-o serie de domenii contabile, există încă lacune.

În 2024, Eurostat a efectuat un sondaj, în rândul membrilor Grupului de experți EPSAS, cu privire la adecvarea IPSAS pentru statele membre și posibila utilizare a acestora pentru

[21] Acest aspect este subliniat deoarece ar putea exista o suprapunere între percepțiile fiecărui stat membru cu privire la adecvarea IPSAS la nivel național și adecvarea IPSAS în cazul în care acestea ar constitui baza pentru o abordare EPSAS armonizată.

[22] Consultare publică – Evaluarea caracterului adecvat al Standardelor internaționale de contabilitate pentru sectorul public pentru statele membre.

elaborarea EPSAS. Cele trei întrebări au vizat adecvarea IPSAS drept cadru de raportare, guvernanța cadrului respectiv pentru statele membre și adecvarea IPSAS drept cadru de referință pentru elaborarea EPSAS. Deși unele preocupări prezentate în raportul IPSAS din 2013 persistă încă, acestea s-au diminuat în timp, iar opiniile respondenților indică faptul că, între timp, adecvarea IPSAS drept cadru de raportare pentru statele membre și guvernanța cadrului respectiv s-au îmbunătățit în mod semnificativ. Marea majoritate a statelor membre au subliniat adecvarea standardelor IPSAS și a modelului lor de guvernanță. A fost evidențiată necesitatea de a concepe un model de administrare fiscală care să integreze raportarea și metodologia Sistemului European de Conturi (SEC) și instrumentele fiscale aferente în raportarea IPSAS/EPSAS. Printre alte preocupări majore exprimate s-au numărat costurile și complexitatea punerii în aplicare, precum și necesitatea unor orientări detaliate și a unei raportări diferențiate.

Tabelul 3. Adecvarea IPSAS pentru statele membre și posibila utilizare a acestora pentru elaborarea EPSAS

	Da	Parțial	Nu
IPSAS constituie un cadru de raportare adecvat pentru statele membre	46 %	42 %	12 %
Guvernanța IPSAS le face să fie adecvate pentru statele membre	27 %	58 %	15 %
IPSAS constituie un cadru de referință adecvat pentru elaborarea EPSAS	66 %	19 %	15 %

Sursă: Sondajul din 2024 privind adecvarea IPSAS

Statele membre au considerat că IPSAS, drept cadru de referință, vor îmbunătăți standardizarea și comparabilitatea raportării financiare publice în UE. Totuși, au existat preocupări cu privire la caracterul adecvat al opțiunii de a utiliza valoarea justă ca bază de evaluare în sectorul public, în anumite situații.

Statele membre au recunoscut că, deși există o expertiză solidă în sectorul public integrată în sistemul de guvernanță al IPSAS și există un proces riguros, independent și transparent, s-a dorit o implicare europeană mai mare în sistemul de guvernanță al IPSAS. De asemenea, a existat o preocupare cu privire la aspectul dacă, din punctul de vedere al legitimității democratice, un consiliu sprijinit de un organism privat ar putea fi organismul care stabilește standardele pentru UE.

Statele membre au considerat că utilizarea IPSAS drept cadru de referință pentru elaborarea EPSAS ar permite ca EPSAS să fie puse în aplicare într-un mod eficient din punctul de vedere al costurilor.

Statele membre au avut două puncte de vedere diferite cu privire la adecvarea IPSAS în scopul EPSAS. Un punct de vedere a fost că IPSAS ar fi adecvate și că ar fi suficient un mecanism de aprobare precum cel în vigoare în UE cu privire la standardele de contabilitate pentru sectorul privat. Celălalt punct de vedere s-a axat pe un proces separat de stabilire a standardelor EPSAS, bazat totuși pe IPSAS, subliniind necesitatea unei capacități tehnice solide. Statele membre au subliniat, de asemenea, necesitatea unui sprijin politic și au menționat că ar fi necesare modificări legislative la nivelul statelor membre.

5. CALEA DE URMAT PENTRU CONTABILITATEA PUBLICĂ ÎN UE

Având în vedere importanța unor sisteme de contabilitate publică solide și transparente și interesul continuu al statelor membre de a contribui la discuțiile privind contabilitatea publică care au loc la nivelul UE, există o cerere mare de coordonare a eforturilor de modernizare a

sistemelor naționale de contabilitate publică pe baza standardelor naționale bazate pe angajamente.

Creșterea gradului de utilizare a contabilității publice pe bază de angajamente în UE, în faza 1 a proiectului EPSAS, a generat un impuls semnificativ pentru reformă și a demonstrat valoarea discutării evoluțiilor în materie de contabilitate publică și a schimbului de bune practici. Acest lucru aduce beneficii atât statelor membre care utilizează deja abordări bazate pe angajamente, cât și celor care lucrează la reforme contabile, deoarece acestea din urmă beneficiază de experiența anterioară. În același timp, încurajează convergența voluntară a abordărilor în întreaga UE.

Majoritatea statelor membre (14) au pus deja în aplicare contabilitatea pe bază de angajamente în concordanță cu standardele naționale în întregul sector al administrației publice. Cinci dintre acestea urmează să facă acest lucru până în 2030. Opt state membre nu intenționează să pună în aplicare contabilitatea pe bază de angajamente în întregul sector al administrației publice până în 2030, două dintre ele nerecunoscând beneficiile pe care le-ar aduce acest lucru. Activitatea desfășurată în cadrul Grupului de experți privind EPSAS și reforma cadrului de guvernanță economică al UE au evidențiat o lipsă de consens în rândul statelor membre cu privire la impunerea, în UE, a obligativității de a utiliza contabilitatea publică armonizată pe bază de angajamente.

Deși unele preocupări prezentate în raportul IPSAS din 2013 persistă încă, acestea s-au diminuat în timp. Adecvarea IPSAS drept cadru de raportare pentru statele membre și guvernanța cadrului respectiv s-au îmbunătățit semnificativ de la raportare. Celelalte preocupări principale cu privire la IPSAS exprimate de unele state membre sunt costurile și complexitatea punerii în aplicare, precum și necesitatea unor orientări detaliate.

Având în vedere progresele înregistrate, inițiativa EPSAS va continua în faza 1, axându-se pe încurajarea și sprijinirea eforturilor naționale de modernizare pentru a spori transparența în sectorul administrației publice. Aceste activități vor implica, printre altele:

1) Comisia va oferi sprijin tehnic pentru eforturile de modernizare ale statelor membre, identificând provocările legate de punerea în aplicare și dezvoltând soluții comune, promovând bunele practici și făcând schimb de experiență în materie de contabilitate publică între statele membre.
2) Reformele contabilității publice pe bază de angajamente vor rămâne eligibile pentru sprijin în cadrul Instrumentului de sprijin tehnic până în 2027. Viitorul sprijin financiar și tehnic din partea UE va fi decis în cadrul următorului buget al UE[23].
3) Va exista o comunicare sistematică cu principalele părți interesate, cum ar fi factorii de decizie, administrațiile publice, auditorii, experții contabili și mediul academic. Se va menține cooperarea cu Consiliul IPSAS și cu alte organizații internaționale, cum ar fi OCDE, Banca Mondială și FMI.
4) Va fi încurajată convergența abordărilor în statele membre ale UE, prin respectarea în mod voluntar a proiectului de cadru conceptual al EPSAS.
5) Următorul raport privind contabilitatea publică în UE va fi întocmit în perioada 2029-2030, în conformitate cu dispozițiile Directivei privind cadrele bugetare, astfel cum a fost modificată.

Aceste obiective sunt compatibile cu politicile Comisiei, în special în ceea ce privește consolidarea spațiului administrativ european (ComPAct) și obiectivele Directivei privind cadrele bugetare.

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