EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 5. 12. 2025
COM(2025) 746 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o aktuálnom stave verejného účtovníctva verejnej správy v Únii so zreteľom na pokrok, ktorý sa dosiahol od posúdenia vhodnosti medzinárodných účtovných štandardov pre verejný sektor pre členské štáty

{SWD(2025) 396 final}

1. ÚVOD

Komisia touto správou spĺňa požiadavku stanovenú v článku 16 ods. 1 písm. a) smernice Rady 2011/85/EÚ[1] (smernica o rozpočtových rámcoch) zmenenej smernicou Rady (EÚ) 2024/1265[2], aby do 31. decembra 2025 a potom každých päť rokov podala správu o súčasnom stave verejného účtovníctva zo strany verejnej správy[3] v Únii, pričom zohľadní pokrok, ktorý sa dosiahol od roku 2013, keď posudzovala, či by pre členské štáty boli vhodné medzinárodné účtovné štandardy pre verejný sektor (ďalej len „IPSAS“).

Komisia v roku 2013 v reakcii na požiadavku uvedenú v pôvodnej smernici o rozpočtových rámcoch uverejnila posúdenie vhodnosti IPSAS pre členské štáty[4] (ďalej len „správa o IPSAS z roku 2013“), v ktorej dospela k záveru, že v členských štátoch existuje značná potreba systémov harmonizovaného akruálneho účtovníctva vo verejnom sektore a že IPSAS by boli vhodným referenčným rámcom pre vypracovanie európskych účtovných štandardov pre verejný sektor (ďalej len „EPSAS“). V správe sa takisto dospelo k záveru, že je potrebné riešiť obavy týkajúce sa správy a koncepčných a technických záležitostí štandardov IPSAS, a navrhlo sa, aby sa pokračovalo v iniciatíve EPSAS. Komisia (Eurostat) preto od roku 2013 pracuje na tejto iniciatíve.

Cieľom iniciatívy EPSAS je zabezpečiť harmonizované akruálne účtovníctvo pre verejný sektor, ktoré by vyhovovalo potrebám EÚ. Hlavným prínosom by bolo poskytnutie pevnejšieho základu na porozumenie finančnej situácii a výkonnosti subjektov verejného sektora na všetkých úrovniach verejnej správy. Vďaka tomu by sa mohlo zlepšiť rozhodovanie založené na dôkazoch a zodpovednosť na úrovni EÚ, národnej a nižšej ako národnej úrovni. Okrem toho by sa tým ďalej posilnila integrácia a efektívnosť kapitálových trhov a analýza udržateľnosti verejných financií. Poskytlo by to aj efektívnejšie spôsoby tvorby štatistiky a kontroly revízií a rizík.

Iniciatíva EPSAS vychádza z predpokladu významných prínosov harmonizovaného akruálneho účtovníctva, pričom sa uznáva, že náklady na zavedenie takéhoto účtovníctva budú takisto pravdepodobne značné. Systémy akruálneho finančného účtovníctva sa považujú za „zlatý štandard“ účtovných systémov pre súkromný aj verejný sektor. Prínosy vyplývajú zo skutočnosti, že systémy hotovostného a zmiešaného účtovníctva neposkytujú úplné finančné informácie. Keďže systémy hotovostného a zmiešaného účtovníctva sú zamerané na zachytávanie a vykazovanie pohybov hotovosti, chýbajú im viaceré dôležité prvky podporujúce hospodársky rozvoj a rozhodnutia, najmä komplexné informácie o aktívach a pasívach, časovo rozlíšených nákladoch, výnosoch a účtovaní aktív počas celej ich životnosti. Navyše, ak verejné správy pôjdu nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie súladu s pravidlami akruálneho účtovníctva, možno očakávať významné dodatočné prínosy. Hlavnou hnacou silou pre členské štáty, ktoré zaviedli reformy v oblasti akruálneho účtovníctva, bola potreba vybudovať informačné systémy na správu verejných financií, ktoré umožňujú správne rozhodovanie podložené informáciami.

---

1 Smernica Rady 2011/85/EÚ z 8. novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj?locale=sk).

2 Smernica Rady (EÚ) 2024/1265 z 29. apríla 2024, ktorou sa mení smernica 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov (Ú. v. EÚ L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj?locale=sk).

3 „Verejné účtovníctvo“ sa v tejto správe vzťahuje na verejné účtovníctvo sektora verejnej správy.

4 Správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu, Smerom k vykonávaniu harmonizovaných účtovných štandardov pre verejný sektor v členských štátoch. Vhodnosť IPSAS pre členské štáty (COM/2013/0114 final).

Pri náležitom zohľadnení prínosov štandardov EPSAS, ktoré sú relevantné aj pre prehĺbenie hospodárskej a menovej únie, a obáv v niektorých členských štátoch Komisia (Eurostat) v roku 2015 najprv presadzovala postupný a dobrovoľný prístup s cieľom dosiahnuť zvýšenú fiškálnu transparentnosť v krátkodobom až strednodobom horizonte a následne zabezpečiť porovnateľnosť v strednodobom až dlhodobom horizonte:

- fáza 1: zvýšiť fiškálnu transparentnosť v členských štátoch v krátkodobom až strednodobom horizonte prostredníctvom podpory akruálneho účtovníctva a súbežne rozvíjať rámec EPSAS (zahŕňajúci správu, účtovné zásady a štandardy),
- fáza 2: riešiť porovnateľnosť v rámci členských štátov a medzi nimi zavedením štandardov EPSAS.

Komisia (Eurostat) vydala v rokoch 2019 a 2024 správy o EPSAS (pracovné dokumenty útvarov Komisie alebo dokumenty SWD), v ktorých mapuje dosiahnutý pokrok[5]. K tejto správe je pripojený pracovný dokument útvarov Komisie, v ktorom sú uvedené ďalšie podrobnosti.

2. PRÁCA KOMISIE NA MODERNIZÁCII VEREJNÉHO ÚČTOVNÍCTVA V EÚ

Počas posledných desiatich rokov Komisia (Eurostat) pokročila v práci na štandardoch EPSAS v spolupráci s expertmi členských štátov na verejné účtovníctvo zastupujúcimi všetky úrovne verejnej správy, ako aj s ďalšími kľúčovými zainteresovanými stranami z EÚ a celého sveta. Vo fáze 1 práca Komisie na štandardoch EPSAS zahŕňa systematickú spoluprácu so zainteresovanými stranami, technickú prácu na príprave potenciálnych budúcich štandardov EPSAS, prácu na analýze nákladov a prínosov zavedenia verejného akruálneho účtovníctva v členských štátoch a poskytovanie technickej a finančnej podpory pre takéto účtovníctvo v členských štátoch.

Komisia (Eurostat) v septembri 2015 zriadila pracovnú skupinu, neskôr premenovanú na skupinu expertov, pre európske účtovné štandardy pre verejný sektor[6]. Jej celkovým poslaním je poskytovať Komisii (Eurostatu) poradenstvo a odborné znalosti pri príprave harmonizovaných európskych účtovných štandardov pre verejný sektor a štandardov akruálneho finančného výkazníctva na všeobecné účely pre všetky úrovne verejnej správy.

Uskutočňovala sa systematická komunikácia o štandardoch EPSAS s kľúčovými zainteresovanými stranami, ako sú tvorcovia politík, vlády, audítori, experti na účtovníctvo a akademická obec. Okrem expertnej skupiny pre EPSAS sa Komisia (Eurostat) podieľala na projektoch verejného účtovníctva a zasadnutiach Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD), Rady pre IPSAS, Svetovej banky a Medzinárodného menového fondu (MMF). Osobitná pozornosť sa venovala komunikácii so všetkými úrovňami verejnej správy v členských štátoch vrátane zástupcov regionálnej štátnej správy a miestnej samosprávy.

Pokiaľ ide o technickú prácu prispievajúcu k štandardom EPSAS, po konferencii, ktorá sa konala s cieľom diskutovať o vypracovaní štandardov EPSAS v máji 2013 v Bruseli, sa ako priorita určila otázka správy budúcich štandardov EPSAS. Komisia (Eurostat) v rámci verejnej konzultácie[7] a neskôr v rámci špecializovanej podskupiny skupiny expertov zhromaždila názory širokého spektra zainteresovaných strán. S prihliadnutím na získané

[5] Správa o EPSAS z roku 2019 a Správa o EPSAS z roku 2024.

[6] Expertná skupina pre európske účtovné štandardy pre verejný sektor (E02989), ďalej len „expertná skupina pre EPSAS“. Do jari 2021 sa nazývala „Pracovná skupina pre EPSAS“.

[7] Verejná konzultácia – *Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States* (Posúdenie vhodnosti medzinárodných účtovných štandardov pre verejný sektor pre členské štáty).

informácie boli stanovené kľúčové zásady správy štandardov EPSAS, ciele a používatelia riadnych finančných výkazov podľa štandardov EPSAS[8].

S cieľom zlepšiť fiškálnu transparentnosť Komisia (Eurostat) v prvom kroku podporovala reformy v oblasti verejného akruálneho účtovníctva v členských štátoch a vypracovala usmernenie týkajúce sa prvotného zavedenia akruálnych finančných výkazov[9]. Cieľom usmernenia týkajúceho sa prvotného zavedenia nie je zaviesť štandardy EPSAS ako také, ale skôr podporiť zlepšenie fiškálnej transparentnosti v krátkodobom až strednodobom horizonte a zároveň pripraviť pôdu pre neskoršie zavedenie štandardov EPSAS.

Komisia (Eurostat) spolu so zástupcami členských štátov pripravila návrh koncepčného rámca pre finančné účtovníctvo a vykazovanie podľa budúcich štandardov EPSAS[10]. V návrhu koncepčného rámca EPSAS sa poskytuje súbor koncepcií a vymedzení pojmov na vypracovanie, prijatie a zverejnenie štandardov EPSAS a poskytujú sa usmernenia týkajúce sa vypracovania a prezentácie informácií o finančnom účtovníctve subjektmi verejného sektora na základe účtovníctva EPSAS. Koncepčný rámec môže takisto pomôcť používateľom interpretovať finančné informácie predložené subjektmi verejného sektora. Potenciálny súbor budúcich štandardov finančného účtovníctva a vykazovania EÚ v spojení s koncepčným rámcom by poskytol potrebné koncepcie a prevádzkové opatrenia odvodené z týchto koncepcií, aby sa v účtovnej závierke poskytoval pravdivý a verný obraz o finančnej situácii, finančnej výkonnosti a peňažných tokoch vykazujúcich subjektov verejného sektora na základe akruálneho účtovníctva.

Bola vypracovaná potenciálna štruktúra budúcich štandardov EPSAS. Zahŕňa štruktúru súboru štandardov a štruktúru v rámci budúcich jednotlivých štandardov. Súbor sa vzťahuje na osem účtovných oblastí, ktoré by sa mohli predbežne rozdeliť na 13 potenciálnych štandardov EPSAS. Okrem toho bola navrhovaná štruktúra v rámci budúcich jednotlivých štandardov EPSAS zjednodušená, pričom sa zohľadnili účtovné tradície v jednotlivých členských štátoch.

V rokoch 2019 až 2021 sa uskutočnilo preskúmanie štandardov IPSAS[11]. Účelom správ o preskúmaní bolo posúdiť súlad jednotlivých štandardov IPSAS s návrhom koncepčného rámca EPSAS a so zásadou európskeho verejného blaha, a poskytnúť tak informácie na účely stanovenia budúcich štandardov EPSAS. V analýze sa zohľadňuje záväzné znenie štandardov IPSAS spolu s prípadnými nezáväznými usmerneniami s cieľom určiť, či sú splnené kritériá návrhu rámca EPSAS.

Ďalším zdrojom informácií na účely stanovenia potenciálnych budúcich štandardov EPSAS sú tematické dokumenty EPSAS obsahujúce technické analýzy tém verejného účtovníctva. V tematických dokumentoch[12] sa objasňujú zložité účtovné problémy so zameraním na technické a praktické výzvy pri vykonávaní. V rámci tejto práce sa kládol osobitný dôraz aj na„flexibilitu štandardov EPSAS“ t. j. možnosť znížiť záťaž spojenú s vykazovaním a zložitosť štandardov pre menšie a menej rizikové verejné subjekty. Tematické dokumenty EPSAS poskytujú aj podporu členským štátom v ich účtovných reformách tým, že sa v nich zohľadňujú najlepšie postupy verejného účtovníctva z vybraných členských štátov a pomáhajú pri ich výmene v rámci celej EÚ.

---

8 *Cell on principles underlying EPSAS governance* (Bunka pre zásady, na ktorých je založená správa štandardov EPSAS) – záverečná správa pre pracovnú skupinu zo 7. apríla 2017.

9 *Guidance for the first time implementation of accrual accounting* (Usmernenie týkajúce sa prvotného zavedenia akruálneho účtovníctva).

10 Návrh koncepčného rámca EPSAS (revidovaný vo februári 2024).

11 Správy o preskúmaní štandardov IPSAS na účely štandardov EPSAS.

12 Tematické dokumenty EPSAS týkajúce sa tém relevantných pre verejné účtovníctvo.

Systémy účtovníctva Európskej komisie, podobne ako systémy niekoľkých ďalších medzinárodných organizácií, sú akruálne a vychádzajú zo štandardov IPSAS. V nadväznosti na globálny vývoj a vďaka spolupráci medzi členskými štátmi, ktorú uľahčila Komisia (Eurostat) v rámci fázy 1 projektu EPSAS, sa v poslednom desaťročí v mnohých členských štátoch uskutočnila rozsiahla dobrovoľná modernizácia systémov verejného účtovníctva.

Komisia (Eurostat) zadala vypracovanie troch štúdií zameraných na náklady a prínosy reformy v oblasti verejného akruálneho účtovníctva. V dvoch štúdiách sa pravidelne aktualizovali odhady hodnotenia vyspelosti účtovníctva verejného sektora a súvisiacich nákladov na zavedenie štandardov EPSAS, ktoré boli prvýkrát zverejnené v roku 2014 (pozri oddiel 3). V súvislosti s prínosmi verejného akruálneho účtovníctva v krízových situáciách, ako napríklad počas pandémie ochorenia COVID-19, Komisia (Eurostat) zadala vypracovanie dokumentu, v ktorom sa skúmalo prepojenie medzi verejným účtovníctvom a širokou škálou dôležitých opatrení reakcie zavedených mnohými členskými štátmi EÚ[13].

Inteligentné, udržateľné a sociálne zodpovedné reformy pomáhajú zvyšovať odolnosť hospodárstiev a spoločností EÚ. Komisia poskytuje značnú technickú a finančnú podporu na reformy účtovníctva verejného sektora členských štátov. Komisia (Eurostat) v rámci svojej technickej podpory uľahčuje výmenu najlepších postupov a iniciuje diskusie o inovatívnych prístupoch k verejnému účtovníctvu. Diskutuje o prínosoch a výzvach reforiem v oblasti akruálneho účtovníctva s expertmi na účtovníctvo verejného sektora a podporuje výmenu skúseností a odborných znalostí medzi členskými štátmi. Členské štáty prejavujú osobitný záujem o inovácie súvisiace s účtovnými systémami a vykonávaním medzinárodných štandardov. Viacero projektov členských štátov zameraných na reformu verejného účtovníctva získalo finančnú podporu EÚ v rámci grantov Eurostatu, Nástroja technickej podpory a Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

Prácou vykonanou v rámci fázy 1 projektu EPSAS sa podporuje úsilie Komisie o posilnenie administratívnych kapacít v členských štátoch s cieľom dosiahnuť väčší vplyv. Napriek širokému spektru inštitucionálnych usporiadaní a právnych tradícií majú verejné správy členských štátov spoločný súbor hodnôt a spoločné chápanie dobrej správy vecí verejných, čím vytvárajú európsky administratívny priestor. Na základe iniciatívy ComPAct[14] sa Komisia usiluje o posilnenie európskeho administratívneho priestoru presadzovaním uvedených zásad a zvyšovaním podpory modernizácie administratív členských štátov. Bol vytvorený spoločný súbor zastrešujúcich zásad kvality verejnej správy, ako sú „zdravé a udržateľné verejné financie, podporené integrovanými a komplexnými akruálnymi systémami účtovníctva verejných financií“.

3. ÚSPECHY A PLÁNY ČLENSKÝCH ŠTÁTOV V OBLASTI ROZVOJA ICH VEREJNÉHO ÚČTOVNÍCTVA

V roku 2025 už väčšina členských štátov mala zavedené akruálne účtovníctvo v súlade s národnými štandardmi v celom sektore verejnej správy alebo tento proces prebieha. Keďže štandardy EPSAS nie sú k dispozícii, všetky krajiny uskutočňujúce reformu používali alebo plánujú používať štandardy IPSAS ako základ na vypracovanie svojich vlastných štandardov. V tabuľke 1 sú členské štáty rozdelené do troch skupín podľa vyspelosti účtovníctva. Krajiny, ktorých vyspelosť účtovníctva (hodnotenie pokroku v akruálnom účtovníctve vzhľadom na

[13] *Government accounting, EPSAS and supporting the COVID-19 response* (Účtovníctvo verejného sektora, EPSAS a podpora reakcie na ochorenie COVID-19).

[14] Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Posilnenie európskeho administratívneho priestoru (ComPAct) [COM(2023) 667 final z 25. októbra 2023].

štandardy IPSAS) dosahuje 70 % alebo viac, sa považujú za krajiny, ktoré uplatňujú akruálne účtovníctvo[15].

[15] Konkrétne sa predpokladá, že krajiny s vyspelosťou účtovníctva na úrovni 70 % alebo vyššej majú zavedené integrované, komplexné a národne harmonizované systémy akruálneho finančného účtovníctva.

Tabuľka 1. Vyspelosť účtovníctva (VÚ) sektora verejnej správy v roku 2025

Vysoká: VÚ ≥ 70 %	Stredná: 70 % > VÚ ≥ 40 %	Nízka: AM < 40 %
Belgicko, Bulharsko, Česko, Dánsko, Estónsko, Írsko, Španielsko, Francúzsko, Lotyšsko, Litva, Rakúsko, Slovensko, Fínsko a Švédsko	Chorvátsko, Luxembursko, Maďarsko, Holandsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko a Slovinsko	Nemecko, Grécko, Taliansko, Cyprus a Malta

Zdroj: Štúdia PwC 2025[16]

Vyspelosť účtovníctva sa však v mnohých krajinách medzi jednotlivými podsektormi verejnej správy výrazne líšila. Najmä miestne samosprávy častejšie používali akruálne účtovníctvo, zatiaľ čo fondy sociálneho zabezpečenia viac využívali hotovostné účtovníctvo. Priemerné hodnotenie vyspelosti účtovníctva v EÚ v roku 2025 v prípade jednotlivých podsektorov je:

- ústredná štátna správa: 66 %
- regionálna štátna správa: 68 %
- miestna samospráva: 73 %
- fondy sociálneho zabezpečenia: 59 %

Zdá sa, že štandardy IPSAS sú spoločným zdrojom inšpirácie v národných účtovných štandardoch pre viac ako tri štvrtiny (21 z 27) členských štátov na úrovni ústrednej štátnej správy. Viac ako polovica (14) členských štátov používa štandardy IPSAS ako hlavný základ na vypracovanie svojich vlastných účtovných štandardov verejnej správy. Pokiaľ ide o harmonizáciu účtovných politík v členských štátoch, viac ako polovica (14) členských štátov uplatňuje vo všeobecnosti podobné účtovné zásady vo všetkých podsektoroch verejnej správy.

Vzhľadom na očakávané prínosy verejného akruálneho účtovníctva a usmernení a podpory poskytovaných v rámci iniciatívy EPSAS sa využívanie takéhoto účtovníctva od správy o IPSAS z roku 2013 výrazne zvýšilo. Priemerné hodnoty vyspelosti účtovníctva EÚ v prípade podsektora ústrednej štátnej správy sa od uvedenej správy zvýšili z 57 % na 66 %. Podobný trend bol pozorovaný aj v ostatných podsektoroch verejnej správy. Na úrovni podsektorov boli najväčšie zlepšenia (o viac ako 20 percentuálnych bodov) zaznamenané v Grécku (miestna úroveň), Španielsku (regionálna úroveň), Chorvátsku (ústredná a miestna úroveň), na Cypre (ústredná úroveň), v Lotyšsku (miestna úroveň a sociálne zabezpečenie), Luxembursku (sociálne zabezpečenie) a Rakúsku (regionálna a miestna úroveň).

Členské štáty, ktoré uskutočňujú reformy, uznávajú výhody verejného akruálneho účtovníctva. Eurostat v rokoch 2014 až 2018 spolufinancoval 13 projektov, ktoré pripravili pôdu pre modernizáciu verejného sektora prechodom na akruálne účtovníctvo alebo k nemu priamo prispeli v ôsmich členských štátoch[17]. Nástrojom technickej podpory[18] s podporou viac ako 18 reforiem v deviatich členských štátoch sa podporili a naďalej podporujú správne orgány členských štátov pri zvyšovaní kapacít, zavádzaní technických riešení a stanovovaní národných účtovných štandardov v súlade so štandardmi IPSAS s cieľom zaviesť a rozšíriť používanie akruálneho účtovníctva. Podporou z Nástroja technickej pomoci sa umožnilo aj vyše desať študijných návštev v iných členských štátoch. Podpora bola poskytnutá Írsku,

16 *Updated accounting maturities of EU governments and EPSAS implementation cost* (Aktualizované vyspelosti účtovníctva verejného sektora EÚ a náklady na zavedenie EPSAS), pozri tabuľku 3 na strane 12. Údaje za sektor verejnej správy sú vypočítané ako vážené priemery údajov za jednotlivé podsektory.

17 Nemecko (Hesensko), Španielsko (Kantábria), Taliansko, Cyprus, Maďarsko, Malta, Rakúsko (Burgenland, Salzbursko a Horné Rakúsko) a Portugalsko.

18 Najskôr program na podporu štrukturálnych reforiem, potom od roku 2021 Nástroj technickej podpory.

Grécku, Chorvátsku, Taliansku, Cypru, Luxembursku, Malte, Poľsku a Portugalsku. V Grécku, Taliansku a Portugalsku sú reformy zosúladené so záväzkami prijatými v ich národných plánoch obnovy a odolnosti v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Írsko, ktoré využilo aj Nástroj technickej podpory, začalo reformu verejného účtovníctva zameranú na ústrednú štátnu správu, zatiaľ čo Rakúsko dokončilo svoju reformu zavedením akruálneho účtovníctva na úrovni regionálnej štátnej správy a miestnej samosprávy. Niektoré krajiny, ktoré už majú vysokú úroveň vyspelosti účtovníctva, ako napríklad Litva, ďalej zdokonaľujú zosúladenie svojho verejného účtovníctva so štandardmi IPSAS.

Nemecko a Holandsko v súčasnosti vo svojich podsektoroch verejnej správy neplánujú prejsť na akruálne účtovníctvo. Hoci v Nemecku neexistuje celoštátny záväzok uskutočniť rozsiahlu verejnú reformu zameranú na akruálne účtovníctvo, na spolkovej úrovni sa uskutočňujú individuálne zlepšenia účtovného systému (napr. digitalizácia účtovných procesov a dokončenie registra aktív). Dve nemecké spolkové krajiny, Hesensko a Hamburg, majú zavedené pokročilé systémy verejného akruálneho účtovníctva. Okrem toho je akruálne účtovníctvo od roku 2025 povinné pre miestne samosprávy v 11 z 13 spolkových krajín Nemecka (okrem Berlína, Brém a Hamburgu, keďže tieto štáty nemajú komunálnu úroveň). Vykonávanie akruálneho účtovníctva sa rôzni aj v Holandsku, ktoré pokračuje hotovostným účtovaním v prípade väčšiny svojich orgánov ústrednej štátnej správy, zatiaľ čo jeho fondy sociálneho zabezpečenia a väčšina miestnych samospráv používajú akruálne účtovníctvo.

Zavedenie akruálneho účtovníctva je zdĺhavý proces, ktorý si vyžaduje komplexný prístup, rozsiahle budovanie kapacít a rozvíjanie znalostí v celej verejnej správe. V Írsku, Grécku, Taliansku a Luxembursku sa vďaka súvislej niekoľkoročnej podpore z Nástroja technickej podpory úspešne dosiahli hmatateľné výstupy, ktoré prispeli k účtovným reformám v týchto členských štátoch. Zo skúseností vyplynulo, že pokrok vo veľkej miere závisí aj od odhodlania a prístupnosti zapojených verejných subjektov. Z najlepších postupov členských štátov EÚ vyplýva, že úplné zavedenie trvá niekoľko rokov, čo znamená, že prínosy nie sú ihneď viditeľné.

Na základe vypracovania transparentných a porovnateľných akruálnych finančných výkazov vlády poskytnú občanom, ktorí ich demokraticky volia, a iným zainteresovaným stranám, ako sú poskytovatelia finančných prostriedkov, obraz o dlhodobom vplyve svojich rozhodnutí a budú si môcť pripísať zodpovednosť za dobré využívanie verejných finančných prostriedkov. Prínosy účtovných reforiem v členských štátoch je ťažké kvantifikovať, pretože sa týkajú viacerých oblastí, ale ak vlády pôjdu nad rámec nevyhnutný na dosiahnutie súladu s účtovnými pravidlami, možno očakávať významné dodatočné prínosy. Členské štáty, ktoré zaviedli reformu v oblasti akruálneho účtovníctva, uviedli, že hlavnou hnacou silou reformy bola potreba vybudovať informačné systémy na správu verejných financií, ktoré umožnia správne rozhodovanie podložené informáciami. Nevyhnutným predpokladom je zavedenie komplexných vysokokvalitných postupov akruálneho účtovníctva. Spoľahlivé akruálne účtovné údaje sa môžu použiť na vypracovanie postupov riadenia založených na výsledkoch, nákladového účtovníctva, programov správy aktív a iných kľúčových ukazovateľov výkonnosti, ktoré umožňujú posúdenie nákladov na politiky a programy a hodnotenie výsledkov vzhľadom na ciele politiky.

Spätná väzba od vlád o prínosoch vyplývajúcich z týchto širších finančných reforiem je veľmi pozitívna. Vlády, ktoré zrealizovali projekt modernizácie účtovníctva, v mnohých prípadoch využili aj príležitosť investovať do moderných informačných/ERP[19] systémov a zjednodušiť svoje vnútorné procesy, čo malo pozitívny vplyv na efektívnosť, a tým aj na priebežné náklady, ich operácií.

[19] Plánovanie podnikových zdrojov.

V rámci EÚ a jej členských štátov sa čoraz viac (ale ešte nie všeobecne) uznáva potreba akruálneho účtovníctva pre verejnú správu, hoci v súčasnosti neexistuje harmonizovaný prístup. Reformy v oblasti akruálneho účtovníctva (často realizované ako súčasť širšej finančnej reformy) prebiehajú v Írsku, Grécku, Chorvátsku, Taliansku, na Cypre, v Luxembursku, Poľsku, Portugalsku a aj v dvoch spolkových krajinách v Nemecku, pričom proces finančného výkazníctva sa vo väčšine členských štátov neustále zlepšuje. Krajiny sa naďalej usilujú zabezpečiť väčšiu efektívnosť a automatizáciu procesu finančného výkazníctva a kvalitnejšie informácie ako vstup pre lepšie rozhodovanie a zosúladenie s vývojom štandardov IPSAS. Podľa plánov členských štátov sa očakáva, že priemerná vyspelosť účtovníctva EÚ v prípade podsektora ústrednej štátnej správy sa ďalej zlepší zo 66 % v roku 2025 na 78 % v roku 2030. Najvýznamnejšia zmena sa očakáva v Grécku (+ 67 percentuálnych bodov – p. b.), na Malte (+ 60 p. b.), v Taliansku (+ 50 p. b.), na Cypre (+ 48 p. b.) a v Luxembursku (+ 45 p. b.), čo zodpovedá prebiehajúcim účtovným reformám.

Tabuľka 2. Plánovaná vyspelosť účtovníctva sektora verejnej správy v roku 2030

Vysoká: VÚ ≥ 70 %	Stredná: 70 % > VÚ ≥ 40 %	Nízka: AM < 40 %
Belgicko, Bulharsko, Česko, Dánsko, Estónsko, Írsko, Grécko, Španielsko, Francúzsko, Taliansko, Cyprus, Lotyšsko, Litva, Malta, Rakúsko, Portugalsko, Slovensko, Fínsko, Švédsko	Chorvátsko, Luxembursko, Maďarsko, Holandsko, Poľsko, Rumunsko a Slovinsko	Nemecko

Zdroj: Štúdia PwC 2025

Vývoj v EÚ bol v posledných rokoch v súlade s celosvetovým trendom. Viac ako polovica (95 zo 169) jurisdikcií zahrnutých do medzinárodného indexu finančnej zodpovednosti verejného sektora IFAC, CIPFA, IPSASB: *2025 Status Report* (Správa o stave za rok 2025)[20] vyhlásila, že ich verejné účtovníctvo bude do roku 2030 akruálne. Tento podiel v indexe za rok 2024 predstavoval približne jednu tretinu (53 zo 169).

4. VHODNOSŤ ŠTANDARDOV IPSAS PRE ČLENSKÉ ŠTÁTY A ICH POTENCIÁLNE VYUŽITIE NA VYPRACOVANIE ŠTANDARDOV EPSAS

V tejto kapitole sa posudzuje vhodnosť štandardov IPSAS ako spoločného rámca pre verejné účtovníctvo v EÚ[21] a ich potenciálne využitie na vypracovanie štandardov EPSAS.

Správa o IPSAS z roku 2013 vychádzala zo širokej verejnej konzultácie. 38,2 % respondentov súhlasilo s tvrdením, že štandardy IPSAS by boli vhodnými účtovnými štandardmi pre Európsku úniu, 30,9 % s ním čiastočne súhlasilo a 27,9 % nesúhlasilo[22]. V správe o IPSAS z roku 2013 sa dospelo k záveru, že hoci by štandardy IPSAS boli vhodným referenčným rámcom pre vývoj štandardov EPSAS, existujú obavy v súvislosti s ich správou

[20] *International Public Sector Financial Accountability Index, 2025 status report* (Medzinárodný index finančnej zodpovednosti verejného sektora, správa o stave za rok 2025), IFAC (Medzinárodná federácia účtovníkov), CIPFA (Autorizovaný inštitút pre verejné financie a účtovníctvo) a IPSASB (Rada pre medzinárodné účtovné štandardy pre verejný sektor), september 2025.

[21] Tento aspekt sa zdôrazňuje, pretože by mohlo dôjsť k prekrývaniu medzi vnímaním vhodnosti štandardov IPSAS jednotlivými členskými štátmi na národnej úrovni a vhodnosti štandardov IPSAS, ak by tvorili základ harmonizovaného prístupu na základe štandardov EPSAS.

[22] Verejná konzultácia – Posúdenie vhodnosti medzinárodných účtovných štandardov pre verejný sektor pre členské štáty.

a koncepčnými a technickými aspektmi. Obavy sa týkali praktických obmedzení harmonizácie, úplnosti štandardov, stability účtovného rámca a nedostatku zdrojov pre rámec správy.

V priebehu 12 rokov od vypracovania správy o IPSAS z roku 2013 bola zavedená nová štruktúra správy o IPSAS vrátane posilneného nezávislého dohľadu. V roku 2015 bol zriadený Výbor pre verejný záujem, ktorého úlohou je zabezpečiť, aby činnosti Rady pre IPSAS pri vypracúvaní štandardov vychádzali z verejného záujmu. Okrem toho konzultačná poradná skupina, ktorá bola zriadená v roku 2016, poskytuje Rade pre IPSAS fórum na konzultácie a prijímanie poradenstva od zástupcov organizácií verejného sektora alebo od jednotlivcov, ktorí sa zaujímajú o jej prácu alebo sú ňou ovplyvňovaní. Výbor pre verejný záujem a konzultačná poradná skupina sú od svojho zriadenia neoddeliteľnou súčasťou procesov správy a dohľadu Rady pre IPSAS a činností súvisiacich s vypracúvaním štandardov. Dvaja z 18 členov Rady pre IPSAS sú v súčasnosti z členských štátov EÚ a Eurostat a Generálne riaditeľstvo pre rozpočet sa zúčastňujú ako pozorovatelia. Účtovník Komisie je členom konzultačnej poradnej skupiny.

Počas tohto 12-ročného obdobia prešli štandardy IPSAS významnými zmenami. Štandardy sú v súčasnosti komplexnejšie, keďže sa zvýšil počet účinných štandardov z 31 v roku 2013 na 40 v roku 2025, pričom podiel štandardov pre verejný sektor sa zvýšil z 19 % v roku 2013 na 30 % v roku 2025. Medzi štandardy týkajúce sa špecifických problémov verejného sektora patrí IPSAS 42, *Sociálne dávky*; IPSAS 47, *Výnosy*; a IPSAS 48, *Výdavky na transfery*; ale aj IPSAS 19, *Rezervy, podmienené záväzky a podmienený majetok*. Štandardy IPSAS v súčasnosti pokrývajú všetky kľúčové problémy, ktoré by sa mali zohľadňovať vo finančných výkazoch verejných subjektov, a zainteresované strany ich považujú za „stabilné a úplné“.

Preskúmanie štandardov IPSAS (pozri kapitolu 2) je ďalším krokom, v ktorom sa analyzovala vhodnosť štandardov IPSAS pre EÚ. Celkovo sa zistilo, že všetky preskúmané štandardy IPSAS sú v súlade s návrhom koncepčného rámca EPSAS a so zásadou európskeho verejného blaha. Vo viacerých oblastiach účtovníctva sa zdôraznila potreba dodatočných usmernení. Okrem toho sa v roku 2024 uskutočnil prieskum uplatňovania štandardov IPSAS v členských štátoch. V štúdii sa poukazuje na to, že hoci sú štandardy v mnohých účtovných oblastiach pomerne komplexné, stále existujú nedostatky.

Eurostat v roku 2024 uskutočnil medzi členmi expertnej skupiny EPSAS prieskum o vhodnosti štandardov IPSAS pre členské štáty a o ich potenciálnom využití na vypracovanie štandardov EPSAS. Tri otázky v prieskume sa týkali vhodnosti štandardov IPSAS ako rámca pre výkazníctvo, správy tohto rámca pre členské štáty a vhodnosti štandardov IPSAS ako referenčného rámca na vypracovanie štandardov EPSAS. Hoci niektoré obavy uvedené v správe o IPSAS z roku 2013 pretrvávajú, časom sa zmiernili a názory respondentov naznačujú, že vhodnosť štandardov IPSAS ako rámca výkazníctva pre členské štáty a správu tohto rámca sa medzičasom výrazne zlepšili. Veľká väčšina členských štátov zdôraznila vhodnosť štandardov IPSAS a modelu ich správy. Zdôraznila sa potreba navrhnúť model fiškálneho riadenia, v ktorom bude začlenené vykazovanie a metodika ESA a súvisiace fiškálne nástroje s vykazovaním podľa štandardov IPSAS/EPSAS. Medzi ďalšie hlavné obavy patrili náklady a zložitosť zavádzania a potreba podrobného usmernenia a diferencovaného podávania správ.

Tabuľka 3. Vhodnosť štandardov IPSAS pre členské štáty a ich potenciálne využitie na vypracovanie štandardov EPSAS

	Áno	Čiastočne	Nie
Štandardy IPSAS sú vhodným rámcom výkazníctva pre členské štáty	46 %	42 %	12 %

Správa štandardov IPSAS zaisťuje ich vhodnosť pre členské štáty	27 %	58 %	15 %
Štandardy IPSAS sú vhodným referenčným rámcom na vypracovanie štandardov EPSAS	66 %	19 %	15 %

Zdroj: Prieskum vhodnosti IPSAS z roku 2024

Členské štáty sa domnievali, že štandardy IPSAS ako referenčný rámec prispejú k zlepšeniu štandardizácie a porovnateľnosti verejného finančného výkazníctva v EÚ. Boli však vyjadrené aj obavy v súvislosti s vhodnosťou možnosti používať za určitých okolností reálnu hodnotu ako základ pre oceňovanie vo verejnom sektore.

Členské štáty vyjadrili názor, že hoci sú v systéme správy štandardov IPSAS zakotvené silné odborné znalosti verejného sektora a je zavedený dôkladný, nezávislý a transparentný riadny proces, privítali by väčšie zapojenie Európy do systému správy štandardov IPSAS. Vyskytli sa aj obavy, či z hľadiska demokratickej legitímnosti môže rada podporovaná súkromným subjektom stanovovať štandardy pre EÚ.

Členské štáty sa domnievali, že využitie štandardov IPSAS ako referenčného rámca na vypracovanie štandardov EPSAS by umožnilo nákladovo efektívne zavedenie štandardov EPSAS.

Členské štáty zastávali dva rôzne názory na vhodnosť štandardov IPSAS na účely vypracovania štandardov EPSAS. Jeden z názorov bol, že štandardy IPSAS by boli vhodné a že by postačoval mechanizmus schvaľovania, ako je mechanizmus zavedený pre účtovné štandardy súkromného sektora v EÚ. Druhý názor sa týkal samostatného procesu vypracovania štandardov EPSAS, hoci na základe štandardov IPSAS, pričom sa zdôraznila potreba silnej technickej spôsobilosti. Členské štáty takisto zdôraznili potrebu politickej podpory a poznamenali, že na úrovni členských štátov budú potrebné legislatívne zmeny.

5. ĎALŠÍ POSTUP V OBLASTI VEREJNÉHO ÚČTOVNÍCTVA V EÚ

Vzhľadom na dôležitosť spoľahlivých a transparentných systémov verejného účtovníctva a pretrvávajúci záujem členských štátov prispievať k diskusiám o verejnom účtovníctve na úrovni EÚ existuje vysoký dopyt po koordinácii úsilia o modernizáciu národných systémov verejného účtovníctva na základe národných štandardov akruálneho účtovníctva.

Zvýšené využívanie akruálneho verejného účtovníctva v EÚ počas fázy 1 projektu EPSAS prinieslo významný impulz pre reformu a zodpovedá prínosom diskusie o vývoji verejného účtovníctva a výmeny najlepších postupov. Je to prínosné tak pre členské štáty, ktoré už používajú prístupy akruálneho účtovníctva, ako aj pre členské štáty, ktoré pracujú na účtovných reformách, keďže využívajú skúsenosti z minulosti. Zároveň sa týmto spôsobom podporuje dobrovoľné zbližovanie prístupov v rámci EÚ.

Väčšina (14) členských štátov už mala zavedené akruálne účtovníctvo v súlade s národnými štandardmi v celom sektore verejnej správy. Päť by tak malo urobiť do roku 2030. Osem členských štátov neplánuje zaviesť akruálne účtovníctvo vo svojom sektore verejnej správy do roku 2030, pričom dva z nich neuznávajú jeho výhody. Práca vykonaná v rámci expertnej skupiny pre EPSAS a reformy rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ odhalili nedostatočný konsenzus medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o zavedenie povinného harmonizovaného akruálneho verejného účtovníctva v EÚ.

Hoci niektoré obavy uvedené v správe o IPSAS z roku 2013 stále pretrvávajú, časom sa zmiernili. Vhodnosť štandardov IPSAS ako rámca výkazníctva pre členské štáty a správu tohto rámca sa od vydania správy výrazne zlepšili. Ďalšie hlavné obavy týkajúce sa

štandardov IPSAS, ktoré vyjadrili niektoré členské štáty, predstavujú náklady na zavedenie a zložitosť procesu, ako aj potreba podrobného usmernenia.

Vzhľadom na dosiahnutý pokrok bude iniciatíva EPSAS pokračovať vo fáze 1 a bude sa zameriavať na podnecovanie a podporu národného modernizačného úsilia s cieľom zvýšiť transparentnosť v sektore verejnej správy. Okrem iného sa budú rozvíjať tieto činnosti:

1. Komisia bude poskytovať technickú podporu modernizačnému úsiliu členských štátov tým, že identifikuje výzvy spojené so zavádzaním a vypracuje spoločné riešenia, bude podporovať najlepšie postupy a výmenu skúsenosti v oblasti verejného účtovníctva medzi členskými štátmi.
2. Reformy zamerané na verejné akruálne účtovníctvo budú do roku 2027 naďalej oprávnené na podporu v rámci Nástroja technickej podpory. O budúcej finančnej a technickej podpore EÚ sa rozhodne v rámci budúceho rozpočtu EÚ[23].
3. Bude prebiehať systematická komunikácia s kľúčovými zainteresovanými stranami, ako sú tvorcovia politík, vlády, audítori, experti na účtovníctvo a akademická obec. Bude sa rozvíjať spolupráca s Radou pre IPSAS a s inými medzinárodnými organizáciami, ako sú OECD, Svetová banka a MMF.
4. Zbližovanie prístupov v členských štátoch EÚ sa bude podporovať dobrovoľným dodržiavaním súladu s návrhom koncepčného rámca EPSAS.
5. Ďalšia správa o verejnom účtovníctve v EÚ bude vypracovaná v rokoch 2029 – 2030, ako sa vyžaduje v zmenenej smernici o rozpočtových rámcoch.

Tieto ciele sú v súlade s politikami Komisie, najmä pokiaľ ide o posilnenie európskeho administratívneho priestoru (ComPAct) a ciele smernice o rozpočtových rámcoch.

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