ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 5.12.2025 г.
COM(2025) 746 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно актуалното състояние на публичното счетоводно отчитане от сектор „Държавно управление“ в Съюза, като се взема предвид напредъкът, постигнат след оценката от 2013 г. на пригодността на Международните счетоводни стандарти за публичния сектор за държавите членки

{SWD(2025) 396 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е в отговор на изискването, установено в член 16, параграф 1, буква а) от Директива 2011/85/ЕС на Съвета[1] (Директива за бюджетните рамки), изменена с Директива (ЕС) 2024/1265 на Съвета[2], Комисията да докладва до 31 декември 2025 г. и на всеки пет години след това относно актуалното състояние на публичното счетоводно отчитане от сектор „Държавно управление“[3] в Съюза, като се взема предвид напредъкът, постигнат след оценката от 2013 г. на пригодността на Международните счетоводни стандарти за публичния сектор (МССПС) за държавите членки.

През 2013 г., в отговор на изискването в първоначалната Директива за бюджетните рамки, Комисията публикува оценка на пригодността на МССПС за държавите членки[4] (Доклад за МССПС от 2013 г.), в който се прави заключението, че съществува подчертана нужда от хармонизирани счетоводни системи на база текущо начисляване за публичния сектор в държавите членки и че МССПС биха осигурили подходяща референтна рамка за разработване на Европейски счетоводни стандарти за публичния сектор (ЕССПС). В доклада също така се прави заключението, че би било необходимо да се даде отговор на загрижеността по отношение на управлението и концептуалните и техническите въпроси във връзка с МССПС и се предлага да се продължи с инициативата за ЕССПС. Като резултат на това, от 2013 г. насам Комисията (Евростат) работи върху тази инициатива.

Инициативата ЕССПС има за цел да се осигури хармонизирана счетоводна отчетност на база текущо начисляване за публичния сектор, съобразена с нуждите на ЕС. Основното предимство би било осигуряването на по-надеждна основа за разбиране на финансовото състояние и резултатите на субектите от публичния сектор на всички равнища на управление. Съществува потенциал това да спомогне за подобряване на вземането на решения въз основа на доказателства и отговорността на равнището на ЕС, на национално и поднационално равнище. Освен това биха се подобрили допълнително интеграцията и ефективността на капиталовите пазари и анализът на устойчивостта на публичните финанси. Също така по този начин биха се осигурили по-ефективни начини за изготвяне на статистически данни и контролиране на преразглежданията и рисковете.

Инициативата ЕССПС се основава на допускането за значителните предимства на хармонизираната счетоводна отчетност на база текущо начисляване, като в същото време се признава, че разходите за внедряване на такава счетоводна отчетност вероятно биха били значителни. Финансовите счетоводни системи на база текущо начисляване са признати за „златен стандарт“ на счетоводните системи както за частния, така и за публичния сектор. Предимствата се дължат на факта, че касовите и смесените счетоводни системи не осигуряват цялостна финансова информация. Тъй като касовите и смесените счетоводни системи са насочени към отразяването и отчитането на движенията на паричните средства, в тях се пропускат няколко важни елемента, които

[1] Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).
[2] Директива (ЕС) 2024/1265 на Съвета от 29 април 2024 г. за изменение на Директива 2011/85/ЕС относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки (ОВ L, 2024/1265, 30.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).
[3] „Публично счетоводно отчитане“ в настоящия доклад се отнася до публичното счетоводно отчитане от страна на сектор „Държавно управление“.
[4] Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент, Към прилагане на хармонизирани счетоводни стандарти за публичния сектор в държавите членки. Пригодност на МССПС за държавите членки (COM/2013/0114 final).

стоят в основата на икономическото развитие и решенията, по-специално изчерпателна информация за активите и пасивите, начислените разходи, приходите и признаването на активите през целия им полезен живот. Освен това могат да се очакват значителни допълнителни предимства, ако действията на правителствата не се ограничат до необходимите мерки за спазване на правилата за счетоводно отчитане на база текущо начисляване, а се разпростират отвъд тях. Основната движеща сила за осъществяването на реформи за счетоводно отчитане на база текущо начисляване в държавите членки, въвели такива реформи, е нуждата от изграждане на управленски информационни системи, които дават възможност за надеждно вземане на решения, основано на добра информираност.

Отчитайки предимствата на ЕССПС, които са от значение също за задълбочаването на икономическия и паричен съюз, както и загрижеността в някои държави членки, през 2015 г. Комисията (Евростат) първоначално възприе прогресивен и доброволен подход, за да се постигне първо повишена фискална прозрачност в краткосрочен до средносрочен план и след това да се осигури съпоставимост в средносрочен до дългосрочен план:

- Етап 1: Повишаване на фискалната прозрачност в държавите членки в краткосрочен до средносрочен план чрез насърчаване на счетоводна отчетност на база текущо начисляване и успоредно с това разработване на рамката на ЕССПС (обхващаща управление, счетоводни принципи и стандарти);
- Етап 2: Постигане на съпоставимост в рамките на държавите членки и помежду им чрез въвеждане на ЕССПС.

През 2019 г. и 2024 г. Комисията (Евростат) изготви отчети за ЕССПС (работни документи на службите на Комисията), в които се описва постигнатият напредък[5]. Настоящият доклад е придружен от работен документ на службите на Комисията, в който е представена допълнителна информация.

2. РАБОТАТА НА КОМИСИЯТА ЗА МОДЕРНИЗИРАНЕ НА ПУБЛИЧНОТО СЧЕТОВОДНО ОТЧИТАНЕ В ЕС

През последните 10 години Комисията (Евростат) постигна напредък в работата по ЕССПС в сътрудничество с експерти от държавите членки в областта на публичното счетоводно отчитане, представляващи всички равнища на управление, както и с други ключови заинтересовани страни от ЕС и по света. На етап 1 работата на Комисията върху ЕССПС включва системно сътрудничество със заинтересованите страни, техническа работа, с която се допринася за подготвянето на потенциални бъдещи ЕССПС, работа върху съображенията за разходите и ползите от въвеждането на публична счетоводна отчетност на база текущо начисляване в държавите членки и осигуряването на техническа и финансова поддръжка за тази счетоводна отчетност в държавите членки.

През септември 2015 г. Комисията (Евростат) създаде работната група, по-късно преименувана на експертна, по Европейските счетоводни стандарти за публичния сектор[6]. Общата ѝ мисия е да осигурява на Комисията (Евростат) съвети и експертни мнения при подготовката на хармонизираните европейски стандарти за счетоводното

[5] Доклад за ЕССПС от 2019 г. и Доклад за ЕССПС от 2024 г.

[6] Експертна група по Европейски счетоводни стандарти за публичния сектор (E02989), наричана по-долу „Експертна група по ЕССПС“. До пролетта на 2021 г. тя се наричаше „Работна група по ЕССПС“.

отчитане в публичния сектор и финансова отчетност с общо предназначение на база текущо начисляване за всички равнища на управление.

Проведена бе системна комуникация относно ЕССПС с ключовите заинтересовани страни, като създатели на политики, правителства, одитори, експерти в областта на счетоводното отчитане и академичните среди. Извън Експертната група по ЕССПС Комисията (Евростат) даде принос за проекти за публична счетоводна отчетност и срещи на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Съвета на МССПС, Световната банка и Международния валутен фонд (МВФ). Особено внимание е отделено на комуникацията с всички равнища на управление в държавите членки, включително с представители на държавното и местното управление.

Що се отнася до техническата работа в подкрепа на ЕССПС, въпросът на управлението за бъдещите ЕССПС беше определен като приоритет за последващи действия след конференцията, проведена в Брюксел през май 2013 г. с цел обсъждане на разработването на ЕССПС. Комисията (Евростат) събра мнения от широк кръг заинтересовани страни в рамките на обществена консултация[7] и след това в специална подгрупа на експертната група. Вземайки под внимание събраната информация, бяха определени ключовите принципи за управление на ЕССПС, целите и потребителите на финансовите отчети с общо предназначение съгласно ЕССПС[8].

За да се подобри фискалната прозрачност, като първа стъпка чрез насърчаване на реформи за публична счетоводна отчетност на база текущо начисляване в държавите членки, Комисията (Евростат) състави насоки за първоначалното въвеждане на финансови отчети на база текущо начисляване[9]. Насоките нямат за цел самото внедряване на ЕССПС, а по-скоро да послужат за подпомагане на подобрения във фискалната прозрачност в краткосрочен до средносрочен план, като същевременно се подготвя почвата за въвеждане на ЕССПС на по-късен етап.

Комисията (Евростат), заедно с представители на държавите членки, подготви проектна концептуална рамка (КР) за финансова отчетност и докладване съгласно бъдещите ЕССПС[10]. С проектната КР за ЕССПС се осигурява набор от концепции и определения за разработването, приемането и публикуването на ЕССПС и се предлагат насоки за подготвянето и представянето на финансова счетоводна информация от страна на субекти от сектора съгласно счетоводните принципи на ЕССПС. С концептуалната рамка може също да се помогне на потребителите да тълкуват финансовата информация, представена от субекти от публичния сектор. С потенциалния набор от бъдещи стандарти на ЕС за финансова отчетност и докладване, заедно с концептуалната рамка, биха се осигурили необходимите концепции и оперативни мерки, изведени от тези концепции, така че финансовите отчети да дават вярна и точна представа за финансовото състояние, финансовите резултати и паричните потоци на предоставящите информация субекти от публичния сектор съгласно счетоводния принцип на текущото начисляване.

Разработена е потенциална структура на бъдещите ЕССПС. В нея е обхванатата структурата на набора от стандарти и структурата в рамките на бъдещите отделни стандарти. Наборът обхваща осем области на счетоводно отчитане, които за момента

[7] Обществена консултация — Оценка на пригодността на Международните счетоводни стандарти за публичния сектор
за държавите членки.
[8] Звено за принципите в основата на управлението на ЕССПС — Окончателен доклад до работната група от 7 април 2017 г.
[9] Насоки за първоначалното въвеждане на счетоводно отчитане на база текущо начисляване.
[10] Проект на концептуалната рамка на ЕССПС (редактиран през февруари 2024 г.).

биха могли да се разделят на 13 потенциални стандарта ЕССПС. Освен това предложената структура в рамките на бъдещите отделни стандарти в рамките на ЕССПС е опростена, като са взети под внимание счетоводните традиции в отделните държави членки.

От 2019 г. до 2021 г. беше проведен скрининг на стандартите МССПС[11]. Целта на докладите от скрининга беше да се оцени съгласуваността между отделните стандарти МССПС и проектната КР за ЕССПС и принципа на европейското обществено благо, за да се осигури информация за определянето на бъдещите ЕССПС. В анализа се взема под внимание официалният текст на МССПС заедно с неформални насоки, когато е уместно, за определяне дали са спазени критериите на проектната рамка на ЕССПС.

Друг източник на информация за определянето на потенциалните бъдещи ЕССПС са работните документи за ЕССПС, в които се съдържат технически анализи по теми от публичното счетоводно отчитане. С работните документи[12] се осигурява яснота по сложни счетоводни въпроси, като се набляга върху предизвикателствата пред техническото и практическото изпълнение. С тях също така се поставя особен акцент върху „гъвкавостта на ЕССПС“, т.е. възможността да се намали тежестта на отчитането и сложността на стандартите за по-малките и с по-нисък риск субекти от публичния сектор. Чрез работните документи за ЕССПС също така се подкрепят държавите членки в техните счетоводни реформи, като се разглеждат най-добри практики в публичното счетоводно отчитане от избрани държави членки и като се подпомага споделянето им в целия ЕС.

Собствените счетоводни системи на Европейската комисия, като тези на няколко други международни организации, са основани на текущо начисляване и се опират на МССПС. Следвайки световната тенденция и в резултат на сътрудничеството между държавите членки, подпомогнато от Комисията (Евростат) в рамките на етап 1 от проекта за ЕССПС, през последното десетилетие беше осъществена значителна доброволна модернизация на публичните счетоводни системи в множество държави членки.

Комисията (Евростат) възложи три проучвания на съображенията за разходите и ползите от реформата на публичното счетоводно отчитане на база текущо начисляване. В рамките на две проучвания редовно бяха актуализирани приблизителните оценки на степента на подготвеност на счетоводното отчитане на правителствата и свързаните разходи за въвеждане на ЕССПС, които първоначално бяха публикувани през 2014 г. (вж. раздел 3 по-долу). По отношение на ползите от публичното счетоводно отчитане на база текущо начисляване при кризисни ситуации, като по време на COVID-19, Комисията (Евростат) поръча изготвянето на документ, в който се разглежда връзката между публичното счетоводно отчитане и широката гама от важни ответни мерки, въведени от множество държави — членки на ЕС[13].

Интелигентните, устойчиви и социално отговорни реформи спомагат за повишаване на устойчивостта на икономиките и обществата на ЕС. Комисията е осигурила значителна техническа и финансова подкрепа за счетоводните реформи в публичния сектор в държавите членки. Като част от своята техническа подкрепа Комисията (Евростат) създаде възможност за споделяне на най-добри практики и инициира дискусии относно иновативните подходи към публичното счетоводно отчитане. Тя обсъди ползите и предизвикателствата на реформите на счетоводното отчитане на база текущо

[11] Доклади от скрининга на МССПС за ЕССПС.
[12] Работни документи на ЕССПС, обхващащи теми от значение за публичното счетоводно отчитане.
[13] Счетоводно отчитане в публичния сектор, ЕССПС и подпомагане на реагирането на COVID-19.

начисляване с експерти в областта на счетоводното отчитане в публичния сектор и насърчи споделянето на опит и експертни познания между държавите членки. Държавите членки изразиха особен интерес към иновациите, свързани със счетоводните системи и прилагането на международни стандарти. Редица проекти за реформи на публичното счетоводно отчитане в държавите членки получиха финансова подкрепа от ЕС по линия на безвъзмездни средства от Евростат, Инструмента за техническа подкрепа (ИТП) и Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ).

С извършената работа на етап 1 от проекта за ЕССПС се подпомагат усилията на Комисията за укрепване на административния капацитет на държавите членки за по-голямо въздействие. Въпреки голямото разнообразие от институционални структури и правни традиции, публичните администрации на държавите членки споделят определен набор от ценности и задачи, както и общо разбиране за добрата администрация, формирайки европейско административно пространство. Посредством ComPAct[14] Комисията се стреми да укрепи европейското административно пространство, като насърчава тези принципи и засилва подкрепата си за административната модернизация на държавите членки. Определен е общ набор от водещи принципи за качеството на държавната администрация, включително „стабилни и устойчиви публични финанси, подкрепени от интегрирани и всеобхватни публични счетоводни системи, основани на принципа на текущото начисляване“.

3. Постижения и планове на държавите членки за развитие на тяхното публично счетоводно отчитане

През 2025 г. повечето държави членки вече са въвели счетоводно отчитане на база текущо начисляване в съответствие с националните стандарти в сектор „Държавно управление“ или работят в тази посока. Тъй като ЕССПС все още не са на разположение, всички държави, осъществяващи реформи, са използвали или планират да използват МССПС като основа за разработването на собствени стандарти. В Таблица 1 са представени държавите членки в три групи според степента на подготвеност на счетоводното отчитане. Приема се, че държавите със степен на подготвеност на счетоводното отчитане (оценка на напредъка на счетоводното отчитане на база текущо начисляване по отношение на МССПС) от 70 % или повече прилагат счетоводно отчитане на база текущо начисляване[15].

[14] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Укрепване на европейското икономическо пространство (ComPAct), COM(2023) 667 final от 25.10.2023 г..

[15] По-специално се приема, че държавите със степен на подготвеност на счетоводното отчитане от 70 % или повече са въвели интегрирани, цялостни и национално хармонизирани финансови счетоводни системи на база текущо начисляване.

Таблица 1. Степен на подготвеност (СП) на счетоводното отчитане за сектор „Държавно управление“ през 2025 г.

Висока: СП ≥ 70 %	Средна: 70 % > СП ≥ 40 %	Ниска: СП < 40
Австрия, Белгия, България, Дания, Естония, Ирландия, Испания, Латвия, Литва, Словакия, Финландия, Франция, Чехия, Швеция	Люксембург, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Унгария и Хърватия	Германия, Гърция, Италия, Кипър и Малта

Източник: Проучване на PwC от 2025 г.[16]

Степента на подготвеност на счетоводното отчитане обаче се различава значително между подсекторите на „Държавно управление“ в множество държави. По-специално местното държавно управление по-често прилага счетоводно отчитане на база текущо начисляване, докато социалноосигурителните фондове по-често разчитат на касова отчетност. През 2025 г. средните оценки на степента на подготвеност по подсектори са, както следва:

- централно управление: 66 %
- държавно управление: 68 %
- местно държавно управление: 73 %
- социалноосигурителни фондове: 59 %.

Изглежда, че МССПС често се използват като отправна точка за националните счетоводни стандарти в повече от три четвърти (21 от 27) от държавите членки на равнището на подсектор „Централно управление“. Повече от половината (14) от държавите членки използват МССПС като основна база за разработването на националните си стандарти за счетоводно отчитане в публичния сектор. По отношение на хармонизирането на счетоводните политики в държавите членки повече от половината (14) от държавите членки прилагат до голяма степен подобни счетоводни принципи към всички подсектори на сектор „Държавно управление“.

Поради очакваните ползи от публичното счетоводно отчитане на база текущо начисляване и насоките и подкрепата, осигурявани по инициативата ЕССПС, използването на това счетоводно отчитане се е увеличило значително след доклада за МССПС от 2013 г. Средните стойности на степента на подготвеност на счетоводното отчитане в ЕС за подсектор „Централно управление“ са се повишили от 57 % до 66 % от доклада насам. Подобна тенденция се наблюдава в други подсектори на сектор „Държавно управление“. На равнище подсектор най-големи подобрения (с над 20 процентни пункта) се наблюдават в Австрия (държавно и местно равнище), Гърция (местно равнище), Испания (държавно равнище), Кипър (централно равнище), Латвия (местно равнище и социална сигурност), Люксембург (социална сигурност) и Хърватия (централно и местно равнище).

Държавите членки, които предприемат реформи, признават предимствата на публичното счетоводно отчитане на база текущо начисляване. Между 2014 г. и 2018 г. Евростат съфинансира 13 проекта, с които беше проправен път за или беше осигурен пряк принос за усилия за модернизация на счетоводното отчитане на база текущо начисляване в публичния сектор в осем държави членки[17]. Чрез подкрепа за над 18

[16] Актуализирани данни за степента на подготвеност на счетоводното отчитане на правителствата в ЕС и разходи за внедряване на ЕССПС, вж. таблица 3 на стр. 12. Стойностите за сектор „Държавно управление“ са изчислени като среднопретеглени стойности от стойностите на подсекторите.

[17] Австрия, (Бургенланд, Залцбург и Горна Австрия), Германия (Хесен), Испания (Кантабрия), Италия, Кипър, Малта, Португалия и Унгария.

реформи в девет държави членки Инструментът за техническа подкрепа (ИТП)[18] подпомогна и продължава да подпомага администрациите на държавите членки за увеличаването на капацитета, въвеждането на технически решения и определянето на национални счетоводни стандарти в съответствие с МССПС, за да въведе и разшири използването на счетоводното отчитане на база текущо начисляване. Подкрепата от ИТП също така спомогна за над 10 проучвателни посещения в други държави членки. Подкрепа беше осигурена на Гърция, Ирландия, Италия, Кипър, Люксембург, Малта, Полша, Португалия и Хърватия. В Гърция, Италия и Португалия реформите са съгласувани с поетите ангажименти в съответните национални планове за възстановяване и устойчивост съгласно Механизма за възстановяване и устойчивост. Ирландия, която също така се възползва от ИТП, предприе реформа на публичното счетоводно отчитане, насочена към подсектор „Централно управление“, а Австрия завърши своята реформа, като въведе счетоводно отчитане на база текущо начисляване на равнището на държавното и местното управление. Някои държави с вече висока степен на подготвеност на счетоводното отчитане, като Литва, допълнително подобриха съгласуваността на своето публично счетоводно отчитане с МССПС.

Към момента Германия и Нидерландия нямат планове да преминават към текущо начисляване в своите подсектори на сектор „Държавно управление“. В Германия, въпреки че няма общонационален ангажимент за обща публична реформа за текущо начисляване, се правят отделни подобрения на счетоводната система на федерално равнище (напр. цифровизиране на счетоводните процеси и завършване на регистър на активите). Две германски федерални провинции, Хесен и Хамбург, са въвели развити системи за публично счетоводно отчитане на база текущо начисляване. Освен това през 2025 г. счетоводното отчитане на база текущо начисляване е задължително за местното управление в 11 от 13-те териториални провинции на Германия (с изключение на Берлин, Бремен и Хамбург, тъй като тези провинции нямат общинско равнище). Въвеждането на счетоводно отчитане на база текущо начисляване се различава също в Нидерландия, която продължава да прилага касова отчетност за повечето си субекти в подсектор „Централно управление“, докато социалноосигурителните фондове в страната и повечето органи на местната власт прилагат счетоводно отчитане на база текущо начисляване.

Въвеждането на счетоводно отчитане на база текущо начисляване е продължителен процес, който изисква цялостен подход, значително изграждане на капацитет и развиване на познанията в цялата публична администрация. В Гърция, Ирландия, Италия и Люксембург с последователна многогодишна подкрепа от ИТП успешно бяха постигнати осезаеми резултати, които допринесоха за счетоводните реформи на тези държави членки. Опитът показва, че напредъкът зависи в голяма степен от ангажимента и достъпността на участващите субекти от публичния сектор. Най-добрите практики от държавите — членки на ЕС показват, че цялостното внедряване отнема няколко години, което означава, че ползите не са видими веднага.

Като изготвят прозрачни и сравними финансови отчети на база текущо начисляване, правителствата ще отразяват дългосрочното въздействие на своите решения и могат да носят отговорност за доброто оползотворяване на публичното финансиране пред гражданите, които демократично ги избират, и пред други заинтересовани страни, като доставчици на средства. Ползите, получени от счетоводните реформи в държавите членки, трудно се поддават на количествено оценяване, тъй като засягат множество области, но могат да се очакват значителни допълнителни ползи, ако действията на

[18] Първоначално Програмата за подкрепа на структурните реформи (ППСР), последвана от Инструмента за техническа подкрепа (ИТП) от 2021 г.

правителствата не се ограничат до необходимите мерки за спазване на счетоводните правила, а се разпространят отвъд тях. Държавите членки, които са осъществили реформи за счетоводно отчитане на база текущо начисляване, съобщават, че основната движеща сила е нуждата да се изградят управленски информационни системи, които създават възможност за надеждно вземане на решения, основано на добра информираност. Внедряването на всеобхватни висококачествени счетоводни практики на база текущо начисляване е необходимо предварително условие за постигането на тази цел. Надеждната счетоводна информация на база текущо начисляване може да се използва за разработване на основани на резултатите управленски практики, счетоводно отчитане на разходите, програми за управление на активи и други ключови показатели за ефективност, които позволяват да се оценят разходите за политиките и програмите и да се преценят резултатите спрямо целите на политиките.

Получената обратна връзка от правителствата относно получените ползи от тези по-общи финансови реформи е много положителна. Правителствата, осъществили проект за модернизация на счетоводното отчитане, в редица случаи също така се възползваха от възможността да инвестират в съвременни ИТ/ERP[19] системи и да оптимизират вътрешните си процеси, с което беше постигнато положително въздействие върху ефективността, а следователно и върху текущите разходи, на дейността им.

Наблюдава се нарастващо (но все още не универсално) признаване на необходимостта от счетоводно отчитане на база текущо начисляване в публичния сектор в ЕС и държавите членки, въпреки че понастоящем няма хармонизиран подход. Реформи за счетоводно отчитане на база текущо начисляване (често осъществявани като част от по-обща финансова реформа) са в ход в Гърция, Ирландия, Италия, Кипър, Люксембург, Полша, Португалия, Хърватия, а също и в две федерални провинции в Германия, докато в повечето държави членки процесът на финансовото отчитане се подобрява непрекъснато. Държавите продължават да се стремят към по-висока ефективност и автоматизация на процеса на финансово отчитане, както и към по-добра информация като основа за по-добро вземане на решения и съгласуваност с развитието на МССПС. Според плановете на държавите членки средната степен на подготвеност на счетоводното отчитане в ЕС за подсектор „Централно управление“ се очаква да се подобри допълнително от 66 % през 2025 г. до 78 % през 2030 г. Най-значителна промяна се очаква в Гърция (+ 67 процентни пункта — п.п.), Малта (+ 60 п.п.), Италия (+ 50 п.п.), Кипър (+ 48 п.п.) и Люксембург (+ 45 п.п.) като отражение на счетоводните реформи, които са в ход към момента.

Таблица 2. Планирана степен на подготвеност на счетоводното отчитане за сектор „Държавно управление“ през 2030 г.

Висока: СП ≥ 70 %	Средна: 70 % > СП ≥ 40 %	Ниска: СП < 40
Австрия, Белгия, България, Гърция, Дания, Естония, Ирландия, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Португалия, Словакия, Финландия, Франция, Чехия и Швеция	Люксембург, Нидерландия, Полша, Румъния, Словения, Унгария и Хърватия	Германия

Източник: Проучване на PwC от 2025 г.

[19] Планиране на ресурсите на предприятието.

Развитията в ЕС през последните години са в съответствие със световната тенденция. Повече от половината (95 от 169) от юрисдикциите, включени в доклада Международен индекс на финансовата отчетност в публичния сектор: доклад за състоянието за 2025 г. на МФС, CIPFA, СМССПС[20] декларираха, че тяхното публично счетоводно отчитане ще бъде на база текущо начисляване до 2030 г. Еквивалентният дял в индекса за 2024 г. беше около една трета (53 от 169).

4. Пригодност на МССПС за държавите членки и потенциалното им използване за ЕССПС

В настоящата глава се оценява пригодността на МССПС като обща рамка за публично счетоводно отчитане в ЕС[21] и потенциалното им използване за разработването на ЕССПС.

Докладът за МССПС от 2013 г. се основава на широка обществена консултация. 38,2 % от анкетираните се съгласиха, че МССПС биха били подходящи като счетоводен стандарт за Европейския съюз, 30,9 % се съгласиха частично, докато 27,9 % не се съгласиха[22]. В доклада за МССПС от 2013 г. се прави извод, че въпреки че МССПС биха били подходящи като референтна рамка за разработването на ЕССПС, съществува загриженост относно тяхното управление и техните концептуални и технически аспекти. Областите на загриженост засягаха практическите ограничения на хармонизирането, пълнотата на стандартите, стабилността на счетоводната рамка и недостатъчните ресурси за рамката на управление.

През 12-те години от доклада за МССПС от 2013 г. е въведена нова структура на управление на МССПС, включително укрепен независим надзор. През 2015 г. беше създаден Комитетът по обществения интерес (КОИ) за осигуряване на гаранция, че дейностите на Съвета по МССПС за определяне на стандарти се основават на обществения интерес. Освен това Консултативната група (КГ), създадена през 2016 г., осигурява форум за Съвета по МССПС да се консултира и да получава съвети от представители на организации от публичния сектор или от лица, които се интересуват от неговата работа или са засегнати от нея. От създаването им КОИ и КГ са неразделна част от процеса на управление и надзор, както и от дейностите на Съвета по МССПС за определяне на стандарти. Двама от 18-те членове на Съвета по МССПС понастоящем са от държави — членки на ЕС, като Евростат и ГД „Бюджет“ участват като наблюдатели. Счетоводителят на Комисията е член на КГ.

През този период от 12 години стандартите МССПС претърпяха значителни промени. Стандартите вече са по-всеобхватни, като броят им се е увеличил от 31 действащи стандарта през 2013 г. до 40 стандарта през 2025 г., а процентът на специфичните за публичния сектор стандарти се е повишил от 19 % през 2013 г. до 30 % през 2025 г. Стандартите, засягащи специфични въпроси на публичния сектор, включват МССПС 42 *Социални обезщетения*; МССПС 47 *Приходи*; и МССПС 48 *Разходи по прехвърляне на*

[20] Международен индекс на финансовата отчетност в публичния сектор, доклад за състоянието за 2025 г., МФС (Международна федерация на счетоводителите), CIPFA (Институт по публични финанси и счетоводство) и СМССПС (Съвет по международни счетоводни стандарти за публичния сектор), септември 2025 г..

[21] Този аспект се подчертава, тъй като е възможно да има припокриване между разбиранията на отделните държави членки относно пригодността на МССПС за тях на национално равнище и пригодността на МССПС, ако те образуват основата за хармонизиран подход към ЕССПС.

[22] Обществена консултация — Оценка на пригодността на Международните счетоводни стандарти за публичния сектор за държавите членки.

активи; но също и МССПС 19 *Провизии, условни пасиви и условни активи*. МССПС вече обхващат всички ключови въпроси, които следва да бъдат отразени във финансовите отчети на субектите от публичния сектор, и се считат от заинтересованите страни за „стабилни и пълни“.

Скринингът на стандартите МССПС (вж. глава 2) е друга дейност, отразяваща пригодността на МССПС за ЕС. Като цяло бе установено, че всички подложени на скрининг стандарти МССПС съответстват на проекта на КР за ЕССПС и на принципа на европейското обществено благо. Необходимостта от допълнителни насоки бе откроена в няколко области на счетоводното отчитане. Освен това през 2024 г. беше проучено прилагането на МССПС сред държавите членки. В проучването се подчертава, че докато стандартите са доста изчерпателни в редица области на счетоводното отчитане, в тях все още има пропуски.

През 2024 г. Евростат проведе проучване сред членовете на Експертната група по ЕССПС относно пригодността на МССПС за държавите членки и потенциалната им употреба за разработването на ЕССПС. Трите въпроса засягаха пригодността на МССПС като рамка за докладване, управлението на тази рамка за държавите членки и пригодността на МССПС като референтна рамка за разработването на ЕССПС. Въпреки че някои от областите на загриженост, споменати в доклада за МССПС от 2013 г., са се запазили, те са намелели с времето, а възгледите на участниците сочат, пригодността на МССПС като отчетна рамка за държавите членки и управлението на тази рамка междувременно са се подобрили значително. Повечето държави членки подчертаха пригодността на стандартите МССПС и техния модел на управление. Беше откроена необходимостта да се проектира модел за фискално управление, в който ще се интегрира докладване и методика по ЕСС, както и свързаните фискални инструменти с докладване по МССПС/ЕССПС. Сред другите споменати основни значими области на загриженост бяха разходите и сложността на внедряване, както и необходимостта от подробни насоки и диференциално докладване.

Таблица 3. Пригодност на МССПС за държавите членки и потенциалното им използване за разработване на ЕССПС

	Да	Частично	Не
МССПС са пригодна рамка за докладване за държавите членки	46 %	42 %	12 %
Управлението на МССПС ги прави пригодни за държавите членки	27 %	58 %	15 %
МССПС представляват подходяща референтна рамка за разработването на ЕССПС	66 %	19 %	15 %

Източник: Проучване за пригодността на МССПС от 2024 г.

Държавите членки са на мнение, че МССПС, като референтна рамка, ще доведат до подобряване на стандартизацията и съпоставимостта на публичното финансово отчитане в ЕС. Имаше обаче опасения относно пригодността на опцията да се използва справедлива стойност като основа за оценяване в публичния сектор при някои обстоятелства.

Държавите членки признаха, че въпреки че в системата за управление на МССПС е заложен надежден експертен опит в областта на публичния сектор, както и е въведена изчерпателна, независима и прозрачна законосъобразна процедура, съществува желание за по-голямо европейско участие в системата за управление на МССПС. Имаше също и

загриженост за това дали, от гледна точка на демократичната легитимност, съвет, подкрепян от частен субект, би могъл да определя стандарти за ЕС.

Държавите членки бяха на мнение, че използването на МССПС като референтна рамка за разработването на ЕССПС би позволило ЕССПС да бъдат внедрени по икономически ефективен начин.

Държавите членки имаха две различни гледни точки по отношение на пригодността на МССПС за целите на ЕССПС. Едната от тях беше, че МССПС биха били пригодни и че механизъм за приемане, като наличния за счетоводните стандарти за частния сектор в ЕС, би бил достатъчен. Другата гледна точка беше фокусирана върху отделен процес за определяне на ЕССПС, макар и основан на МССПС, като се подчертава необходимостта от надежден технически капацитет. Държавите членки подчертаха също необходимостта от политическа подкрепа и отбелязаха, че биха били необходими законодателни промени на равнището на държавите членки.

5. ПЪТЯТ НАПРЕД ЗА ПУБЛИЧНОТО СЧЕТОВОДНО ОТЧИТАНЕ В ЕС

Имайки предвид значимостта на надеждните и прозрачни системи за публично счетоводно отчитане и продължаващия интерес на държавите членки да допринасят към дискусии на равнището на ЕС относно публичното счетоводно отчитане, съществува силен стремеж за координиране на усилията за модернизиране на националните системи за публично счетоводно отчитане въз основа на национални стандарти на база текущо начисляване.

Повишеното използване на публично счетоводно отчитане на база текущо начисляване в ЕС по време на етап 1 от проекта за ЕССПС спомогна за набиране на значителна скорост за реформи и демонстрира ползата от обсъждането на развитията в публичното счетоводно отчитане и споделянето на най-добри практики. Това е от полза както за държавите членки, които вече използват основани на текущо начисляване подходи, така и за тези, които работят върху реформи на счетоводното отчитане, тъй като те се възползват от натрупания опит. В същото време се насърчава доброволното сближаване на подходите в целия ЕС.

Повечето (14) държави членки вече са въвели счетоводно отчитане на база текущо начисляване в съответствие с национални стандарти в сектор „Държавно управление“. Пет са на път да го направят до 2030 г. Осем държави членки не планират да въвеждат счетоводно отчитане на база текущо начисляване в своя сектор „Държавно управление“ до 2030 г., като две от тях не признават предимствата от въвеждането му. Извършената работа в рамките на експертната група по ЕССПС и реформата на рамката за икономическо управление на ЕС разкри липсата на консенсус сред държавите членки по отношение на това хармонизираното публично счетоводно отчитане на база текущо начисляване да стане задължително в ЕС.

Въпреки че някои области на загриженост, представени в доклада за МССПС от 2013 г., се запазват, те са намалели с времето. Пригодността на МССПС като рамка за докладване за държавите членки и управлението на тази рамка са се подобрили значително от доклада насам. Другите основни области на загриженост относно МССПС, посочени от някои държави членки, са разходите и сложността на внедряването и необходимостта от подробни насоки.

В контекста на постигнатия напредък инициативата ЕССПС ще продължи на етап 1 с фокус върху насърчаването и подпомагането на усилията за модернизация на местно равнище, за да се повиши прозрачността в сектор „Държавно управление“. Тези дейности ще включват, наред с други:

1) Комисията ще осигурява техническа поддръжка за усилията на държавите членки за модернизация, като идентифицира предизвикателствата за внедряването и разработването на общи решения, популяризира най-добри практики и споделя опит в областта на публичното счетоводно отчитане между държавите членки.
2) Реформите на публичното счетоводно отчитане на база текущо начисляване ще останат допустими за подкрепа по линия на Инструмента за техническа подкрепа до 2027 г. Бъдещата финансова и техническа подкрепа от ЕС ще се определи в рамките на следващия бюджет на ЕС[23].
3) Ще се осъществява системна комуникация с ключовите заинтересовани страни, като създатели на политики, правителства, одитори, експерти в областта на счетоводното отчитане и академичните среди. Ще се поддържа сътрудничество със Съвета по МССПС и други международни организации, като ОИСР, Световната банка и МВФ.
4) Ще се насърчава сближаването на подходите в държавите членки, като се следва проектът на концептуална рамка на ЕССПС на доброволна основа.
5) Следващият доклад относно публичното счетоводно отчитане в ЕС ще бъде съставен през 2029—2030 г. съгласно изискването в изменената Директива за бюджетните рамки.

Тези цели са съвместими с политиките на Комисията, по-специално относно укрепването на европейското административно пространство (ComPAct) и целите на Директивата за бюджетните рамки.

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