EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 30. 6. 2025
COM(2025) 317 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Priebežná správa o pokroku pri vykonávaní smernice Rady 2024/1265/EÚ z 29. apríla 2024, ktorou sa mení smernica Rady 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov

{SWD(2025) 161 final}

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Priebežná správa o pokroku pri vykonávaní smernice Rady 2024/1265/EÚ z 29. apríla 2024, ktorou sa mení smernica Rady 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov

1. ÚVOD

Smernica Rady 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov[1] nadobudla účinnosť v decembri 2011. Bola dôležitou súčasťou legislatívneho balíka zameraného na posilnenie správy hospodárskych záležitostí, známeho aj ako „balík šiestich legislatívnych aktov o správe hospodárskych záležitostí“. V smernici sa prvýkrát stanovili minimálne požiadavky na rozpočtové rámce pre členské štáty EÚ. V súlade s ustanoveniami smernice a s prihliadnutím na skúsenosti získané od roku 2011 sa nedávno preskúmal celý systém hospodárskeho dohľadu, čo viedlo k reforme Paktu stability a rastu, ktorá nadobudla účinnosť 30. apríla 2024. V tejto súvislosti bola smernica Rady 2011/85/EÚ zmenená smernicou Rady 2024/1265/EÚ[2].

Smernicou 2011/85/EÚ sa zaviedli minimálne požiadavky na systémy rozpočtového účtovníctva a štatistického výkazníctva, pravidlá a postupy, ktorými sa riadi vypracovanie prognóz pre rozpočtové plánovanie, numerické fiškálne pravidlá špecifické pre jednotlivé štáty, strednodobé rozpočtové rámce a mechanizmy upravujúce fiškálne vzťahy medzi verejnými orgánmi v rámci jednotlivých subsektorov verejnej správy. Revízia sa týkala všetkých týchto ustanovení a skúmalo sa pri nej, či sú stále relevantné a či sa chápu a uplatňujú tak, ako sa zamýšľalo, ale zohľadnil sa aj nový vývoj. Od roku 2011 sa výrazne posilnila najmä úloha nezávislých fiškálnych inštitúcií a fiškálne dôsledky zmeny klímy sú čoraz naliehavejšie. Smernicu 2024/1265/EÚ a z nej vyplývajúce zmeny smernice 2011/85/EÚ musia členské štáty EÚ transponovať do vnútroštátneho práva do 31. decembra 2025.

Podľa článku 2 ods. 5 smernice 2024/1265/EÚ Komisia *„vypracuje priebežnú správu o vykonávaní hlavných ustanovení tejto smernice na základe príslušných informácií členských štátov, ktorú predloží Európskemu parlamentu a Rade do 30. júna 2025“*. Komisia preto v marci 2025 predložila Hospodárskemu a finančnému výboru (náhradníkom) dotazník, v ktorom členským štátom poskytla možnosť uviesť podrobnosti o zavedených opatreniach, už začatých reformách a konkrétnych plánoch. Táto priebežná správa o pokroku preto vychádza predovšetkým z informácií poskytnutých členskými štátmi. Do apríla 2025 väčšina členských štátov poskytla svoje príspevky[3]. Podrobný *rozpis* podľa krajín sa nachádza v sprievodnom pracovnom dokumente útvarov Komisie [SWD(2025) 161].

---

[1] Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 41.

[2] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1263 z 29. apríla 2024, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1467/97 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku, a nariadenie Rady (EÚ) 2024/1264 z 29. apríla 2024, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1467/97 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku, a smernica Rady (EÚ) 2024/1265 z 29. apríla 2024, ktorou sa mení smernica 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov.

[3] V máji 2025 predložilo správu šesť členských štátov.

Cieľom tejto priebežnej správy o pokroku je informovať Európsky parlament, Radu a širokú verejnosť o pokroku dosiahnutom pri transpozícii zmien smernice 2011/85/EÚ. Nemala by sa preto chápať ako posúdenie súladu vnútroštátnych ustanovení so zmenenou smernicou, ktoré sa vykoná po uplynutí lehoty na transpozíciu v súlade s právom Únie. Na poskytnutie vhodného prehľadu je oddiel 2 tejto správy štruktúrovaný do piatich podkapitol, ktoré zodpovedajú hlavným oblastiam zmien smernice, po ktorých nasleduje záver, v ktorom sú zhrnuté hlavné zistenia.

2. POKROK PRI TRANSPOZÍCII HLAVNÝCH USTANOVENÍ SMERNICE

2.1 Zmeny ustanovení o účtovníctve, štatistike a transparentnosti (článok 3 a článok 14 ods. 1 smernice 2011/85/EÚ)

Zdravá fiškálna politika musí byť založená na riadnom fiškálnom výkazníctve. Komplexné, včasné a presné informácie o plnení rozpočtu sú pre tvorcov politík nevyhnutné, pretože zabezpečujú správne plnenie rozpočtov, včasné monitorovanie prípadných odchýlok od plánov a aktuálne rozpočtové plánovanie. Komplexné a konzistentné verejné finančné výkazníctvo si vyžaduje transparentnosť prvkov, ktoré môžu mať priamy alebo nepriamy vplyv na rozpočet: môžu to byť napríklad orgány a fondy, ktoré nie sú súčasťou bežného rozpočtu, ale sú súčasťou verejnej správy, daňové výdavky a podmienené záväzky.

Zmeny smernice 2011/85/EÚ v tejto oblasti zaviedli najmä zmeny týkajúce sa verejnej dostupnosti fiškálnych údajov za všetky subsektory verejnej správy, ako sú vymedzené v ESA 2010. Najmä mesačné a štvrťročné údaje založené na hotovosti (alebo ekvivalentné údaje z verejného účtovníctva) boli nahradené štvrťročnými údajmi o dlhu a deficite za všetky subsektory verejnej správy. Ak však má členský štát zavedené integrované, komplexné a vnútroštátne harmonizované systémy akruálneho finančného účtovníctva, štvrťročné údaje o deficite podľa subsektorov sa nevyžadujú. Ostatné zmeny sa týkajú najmä objasnení a aktualizácií znenia vzhľadom na skúsenosti s jeho výkladom od roku 2011.

Pokiaľ ide o revíziu frekvencie vykazovania určitých fiškálnych údajov (hlavná zmena zavedená zmenami článku 3 ods. 2), ktorá závisí aj od prevahy akruálneho účtovníctva, tretina členských štátov ju považuje za úplne transponovanú a ďalšia tretina za čiastočne dosiahnutú. Hoci nie všetci títo respondenti uvádzajú, či majú v úmysle pokryť novú požiadavku vykazovaním štvrťročných údajov o deficite alebo s odkazom na splatnosť ich systému akruálneho účtovníctva, približne pätina členských štátov uvádza každú z týchto dvoch možností. Zvyšní respondenti sa zameriavajú viac na plánovaný proces, čiastočne citujú konkrétne zákony, ktoré sa majú zmeniť, čiastočne sú menej podrobné.

Pokiaľ ide o objasnenú požiadavku zverejňovať aj v rámci viacročných rozpočtových procesov informácie o orgánoch a fondoch, ktoré nie sú súčasťou rozpočtu, ale sú súčasťou verejnej správy, a informovať o ich spoločnom vplyve na saldo verejných financií (článok 14 ods. 1), tretina členských štátov to už považuje za pokryté. Spomedzi zvyšných respondentov približne pätina členských štátov plánuje konkrétne opatrenia, zatiaľ čo ďalšia pätina má v úmysle ich potrebu ešte vyhodnotiť.

Menšie zmeny článku 2 a článku 3 ods. 1 si údajne nevyžadujú osobitné zmeny vnútroštátnych právnych predpisov.

Okrem toho sa v článku 16 ods. 1 zmenenej smernice stanovuje, že *„do 31. decembra 2025 a potom každých päť rokov Komisia predloží správu o súčasnom stave: a) verejného účtovníctva zo strany verejnej správy 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". V tejto súvislosti sa požiadavkou uverejniť túto správu do konca roka 2025 ďalej zdôrazňuje význam monitorovania existencie a rozvoja riadneho verejného účtovníctva založeného na akruálnom princípe v EÚ.

2.2 Nové ustanovenia o nezávislých fiškálnych inštitúciách (články 2 a 8a smernice 2011/85/EÚ)

Od nadobudnutia účinnosti smernice 2011/85/EÚ význam nezávislých fiškálnych inštitúcií výrazne vzrástol. Od roku 2011 sa v smernici vyzýva, aby „nezávislé orgány alebo orgány s funkčnou nezávislosťou od fiškálnych orgánov členských štátov" monitorovali dodržiavanie vnútroštátnych numerických fiškálnych pravidiel členskými štátmi. V roku 2012 spoločné zásady národných fiškálnych korekčných mechanizmov (zavedené hlavou III Rozpočtová dohoda medzivládnej Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii) zahŕňali určité minimálne požiadavky na nezávislé monitorovacie orgány. Neskôr sa v nariadení 2013/473/EÚ, ktoré sa vzťahuje na eurozónu, požadovalo, aby tieto orgány vypracúvali alebo schvaľovali makroekonomické prognózy, ktoré sú základom ročného a strednodobého rozpočtového plánovania.

V zmenách smernice 2011/85/EÚ sa spájajú všetky tieto existujúce prvky a umožňuje sa ich uplatňovanie vo všetkých členských štátoch EÚ. Sprísňujú a zlepšujú sa nimi niektoré záruky nezávislosti (napr. sa zdôrazňuje komunikačná kapacita nezávislých fiškálnych inštitúcií, požadujú stabilné zdroje a včasný prístup k informáciám, ako aj pravidelné externé hodnotenie medzinárodných finančných inštitúcií). Niektoré nové úlohy súvisia s reformovaným Paktom stability a rastu. Medzi ďalšie nové úlohy patrí posudzovanie konzistentnosti, súdržnosti a účinnosti národného fiškálneho rámca a účasť na parlamentných vypočutiach a diskusiách na základe pozvania. Nakoniec sa pre vnútroštátne orgány zavádza zásada „dodržiavaj alebo vysvetli", pokiaľ ide o posúdenia nezávislých fiškálnych inštitúcií.

Nie je prekvapujúce, že všetky členské štáty už zahrnuli niektoré alebo dokonca mnohé zmeny týkajúce sa nezávislých fiškálnych inštitúcií do vnútroštátneho práva, keďže v týchto zmenách sa do určitej miery spájajú existujúce ustanovenia týkajúce sa práva Únie alebo rozpočtovej dohody. Poľsko je špecifickým prípadom, pretože ešte stále nemá žiadnu fungujúcu nezávislú fiškálnu inštitúciu; na základe informácií poskytnutých Poľskom však príslušné právne predpisy nadobudli účinnosť v januári 2025 a nezávislá fiškálna inštitúcia bude zriadená do 1. januára 2026.

Pokiaľ ide o väčšinu záruk nezávislosti stanovených v článku 8a ods. 3 a 4, tretina členských štátov ich považuje za pokryté už vo svojom vnútroštátnom práve, zatiaľ čo viac ako tretina sa domnieva, že niektoré opatrenia sú stále potrebné. Výnimkou je nová požiadavka podrobovať nezávislé fiškálne inštitúcie pravidelným externým hodnoteniam, kde len veľmi málo členských štátov uvádza, že majú zavedené potrebné právne predpisy. V niekoľkých prípadoch sa uvádza, že zavedená prax je v súlade s novými požiadavkami. Stále by však bola potrebná právna kodifikácia.

Pokiaľ ide o úlohy nezávislých fiškálnych inštitúcií, členské štáty využívajú možnosť transpozície ustanovení smernice na bližšie určenie niektorých inštitucionálnych štruktúr alebo základných právnych predpisov. Tým sa môže vysvetľovať, prečo viac ako tretina členských štátov uvádza, že transpozícia nie je dokončená v prípade súčasných právnych úloh nezávislých fiškálnych inštitúcií (t. j. vypracovanie alebo schválenie makroekonomických prognóz, ktoré sú základom rozpočtového plánovania, a monitorovanie dodržiavania vnútroštátnych fiškálnych pravidiel). Podobne sa ešte musia aj do právneho rámca premietnuť nové úlohy nezávislých fiškálnych inštitúcií stanovené v preventívnej a nápravnej časti Paktu

stability a rastu spolu s úlohou pravidelne posudzovať konzistentnosť, súdržnosť a účinnosť národných fiškálnych rámcov.

V rovnakom duchu platí, že hoci je zásada „dodržiavaj alebo vysvetli“ do určitej miery zavedená v mnohých členských štátoch (keďže bola zavedená spoločnými zásadami súvisiacimi s rozpočtovou dohodou), stále je potrebné ju prispôsobiť jej širšiemu používaniu v súlade so zmenami smernice.

2.3 Zmeny ustanovení o strednodobých rozpočtových rámcoch (články 2, 9, 10 a 11 smernice 2011/85/EÚ)

Podľa smernice 2011/85/EÚ sa od členských štátov vyžaduje, aby vytvorili dôveryhodný a účinný strednodobý rozpočtový rámec, ktorý im umožní rozšíriť fiškálne plánovanie nad rámec ročného horizontu, a tým podporiť konzistentnejšiu, účinnejšiu a potenciálne ambicióznejšiu tvorbu politiky v strednodobom horizonte. Rámec musí obsahovať viacročné rozpočtové ciele v kombinácii s prognózami každej hlavnej príjmovej a výdavkovej položky na základe nezmenených politík s vysvetlením politík plánovaných v strednodobom horizonte na preklenutie rozdielu medzi prognózami bez zmeny politík a cieľmi politík. Okrem toho musí obsahovať posúdenie toho, ako plánované politiky pravdepodobne ovplyvnia dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

Zmenami smernice 2011/85/EÚ sa posilňujú požadované prvky strednodobého rozpočtového rámca tým, sa vyžaduje opis plánovaných reforiem a investícií spolu s posúdením vplyvu plánovaných politík na udržateľný a inkluzívny rast. Objasňuje sa v nich aj to, že ročné rozpočty musia byť ~~v~~ súlade so strednodobým plánovaním.

Vymedzenie strednodobých rozpočtových rámcov v smernici je už údajne zavedené v štvrtine členských štátov. Približne štvrtina respondentov uvádza, že má v úmysle transponovať toto ustanovenie alebo plánuje transpozíciu podľa jasného časového harmonogramu pred rokom 2025 alebo do konca roka 2025. Ďalšia štvrtina členských štátov neposkytla informácie o svojom hodnotení súčasného stavu transpozície tohto ustanovenia alebo o potrebe prijať dodatočné opatrenia.

Polovica členských štátov uvádza úplnú alebo čiastočnú transpozíciu ustanovenia o zabezpečení toho, aby bol vnútroštátny rámec založený na komplexných a transparentných vnútroštátnych rozpočtových cieľoch v strednodobom horizonte, ktoré sú v súlade s platnými numerickými fiškálnymi pravidlami pre jednotlivé krajiny a príslušnými ustanoveniami nariadenia (EÚ) 2024/1263. Viac ako tretina respondentov uviedla, že tieto ustanovenia ešte neboli transponované.

Podobne viac ako tretina členských štátov deklaruje úplnú alebo čiastočnú transpozíciu ustanovenia, ktoré má obsahovať opis plánovaných reforiem a investícií s vplyvom na udržateľný a inkluzívny rast. Približne polovica respondentov uvádza, že má v úmysle transponovať toto ustanovenie alebo plánuje transpozíciu podľa jasného časového harmonogramu alebo do konca roka 2025.

Približne v štvrtine prípadov členské štáty uvádzajú, že existujú vnútroštátne ustanovenia na posúdenie vplyvu plánovaných politík na udržateľný a inkluzívny rast. Podobný podiel členských štátov sa zhodol na tom, že tieto ustanovenia ešte neboli transponované.

Trinásť členských štátov deklaruje úplnú alebo čiastočnú transpozíciu ustanovenia na zabezpečenie súladu právnych predpisov o ročnom rozpočte s vnútroštátnymi rozpočtovými cieľmi v strednodobom horizonte. Desať členských štátov buď neposkytuje informácie o aktuálnom stave transpozície tejto požiadavky, alebo uvádza, že táto požiadavka ešte nebola

transponovaná. Osem členských štátov jasne naznačilo svoj plánovaný harmonogram transpozície, zatiaľ čo päť ďalších členských štátov zatiaľ časový harmonogram neurčilo.

Objasnenia článku 11 už úplne alebo čiastočne transponovalo deväť členských štátov; päť členských štátov uvádza, že plánuje dodržať termín transpozície do konca roka 2025.

2.4 Nové ustanovenia o požiadavkách na podávanie správ týkajúcich sa makrofiškálnych rizík v dôsledku prírodných katastrof a zmeny klímy [článok 9 ods. 2 písm. d) a článok 14 ods. 3 smernice 2011/85/EÚ]

Od nadobudnutia účinnosti smernice 2011/85/EÚ sú dôsledky zmeny klímy a prírodných katastrof pre fiškálnu politiku čoraz zjavnejšie. Obidva aspekty sú prepojené, ale nie sú totožné. Členské štáty zažívajú častejšie a závažnejšie prírodné katastrofy, ktoré často súvisia s rastúcou teplotou, a tie môžu spôsobiť značné fiškálne náklady a značné podmienené záväzky. Fiškálne náklady spojené so zmenou klímy môžu okrem toho vyplývať aj zo zmierňujúcich a adaptačných opatrení.

Smernicou 2024/1265/EÚ sa preto zavádzajú nové požiadavky do smernice 2011/85/EÚ. Od členských štátov sa teraz vyžaduje, aby vo svojich dokumentoch strednodobého rozpočtového plánovania posúdili vplyv plánovaných politík na strednodobú a dlhodobú udržateľnosť verejných financií a zohľadnili makrofiškálne riziká vyplývajúce zo zmeny klímy. Musia uverejňovať informácie o prírodných katastrofách a podmienených záväzkoch súvisiacich s klímou a podávať správy o vzniknutých fiškálnych nákladoch. Vzhľadom na zložitosť týchto úloh a rýchly vývoj v tejto oblasti treba všetky tieto požiadavky splniť „v čo najväčšej možnej miere“. Na účely transpozície sa členské štáty vyzývajú, aby do svojich vnútroštátnych právnych predpisov zahrnuli ustanovenia, ktoré zabezpečia potrebné hodnotenie a podávanie správ.

Iba niekoľko národných fiškálnych rámcov už v plnej miere alebo čiastočne zahŕňa ustanovenia, na základe ktorých sa pri posudzovaní vplyvu plánovaných strednodobých politík na strednodobú a dlhodobú udržateľnosť verejných financií zohľadňujú makrofiškálne riziká vyplývajúce zo zmeny klímy a jej environmentálny a distribučný vplyv. Viac ako tretina respondentov zároveň uvádza predpokladaný harmonogram prijatia takýchto ustanovení vo vnútroštátnom fiškálnom rámci. Podobná situácia je aj v prípade požiadavky zverejňovať informácie o podmienených záväzkoch súvisiacich s prírodnými katastrofami a klimatickými zmenami a o fiškálnych nákladoch vzniknutých v dôsledku prírodných katastrof a klimatických šokov.

2.5 Objasňujúce zmeny (články 2, 3, 4, 5, 6 a 7 smernice 2011/85/EÚ)

Od nadobudnutia účinnosti smernice 2011/85/EÚ prax ukázala, že niektoré pojmy a termíny sa chápu rôzne alebo by bolo vhodné ich objasniť či aktualizovať. Napríklad odkaz na používanie účtovného štandardu ESA 95 (v predchádzajúcom článku 3 ods. 1) bol nahradený dynamickejším odkazom. V prípade väčšiny týchto objasnení boli členské štáty požiadané, aby skontrolovali najmä to, či ich vnútroštátne rozpočtové zákony budú tiež potrebovať príslušné zmeny.

Polovica členských štátov považuje objasňujúce zmeny za plne pokryté svojimi vnútroštátnymi právnymi predpismi. Ďalšia štvrtina naznačuje, že hoci sú objasnenia široko pokryté, stále by boli potrebné niektoré zmeny konkrétnych vnútroštátnych ustanovení. Ďalšia štvrtina uvádza všeobecnejšie informácie o procese transpozície alebo poukazuje na prebiehajúce hodnotenia.

3. ZÁVER

Členské štáty celkovo zaznamenali nerovnomerný pokrok pri transpozícii zmien smernice. Informácie o už vykonaných transpozičných krokoch sa preto značne líšili, a to tak z hľadiska obsahu, ako aj odkazov na konkrétne právne akty, ktoré sa majú zmeniť. Jasný časový harmonogram pre zostávajúce kroky vo všeobecnosti chýba.

Väčšina členských štátov, ktoré podali správu konkrétne o transpozícii zmien týkajúcich sa štatistiky, účtovníctva a transparentnosti, považuje požiadavky buď za splnené, alebo za dosiahnuteľné, zatiaľ čo v prípade niekoľkých členských štátov nie sú k dispozícii podrobnosti.

Zdá sa, že sa dosiahol pokrok v oblasti nezávislých fiškálnych inštitúcií, ktoré sú podporované podobnými, ale nie rovnakými ustanoveniami, ktoré sa od roku 2011 uplatňujú na všetky alebo väčšinu členských štátov. Niektoré ustanovenia smernice si však stále vyžadujú, aby ich členské štáty dôkladne zvážili pri posudzovaní potreby prijať opatrenia na ich transpozíciu do vnútroštátnych právnych predpisov. Niektoré pozitívne prvky týkajúce sa nezávislosti sú v niektorých prípadoch skôr zavedenou praxou a potrebovali by právnu kodifikáciu. Najmä nové prvky, ako je dôraz na komunikačnú kapacitu alebo externé hodnotenie nezávislých fiškálnych inštitúcií, si často ešte vyžadujú právne kroky.

Hoci mnohé členské štáty uvádzajú, že vymedzenie strednodobého rozpočtového rámca je v súlade so zmenenou smernicou, vo väčšine členských štátov sa stále plánujú alebo sú potrebné určité úpravy na posilnenie rámca a zabezpečenie súladu s rámcom správy hospodárskych záležitostí EÚ, pokiaľ ide o novú preventívnu časť nariadenia a zmenenú nápravnú časť nariadenia.

Nové ustanovenia týkajúce sa klímy je ešte potrebné z veľkej časti riešiť a členské štáty musia ešte vymedziť svoje časové harmonogramy.

Komisia bude pokračovať vo vykonávaní smernice v oblastiach, za ktoré je zodpovedná. Po uplynutí lehoty na transpozíciu vykoná plnohodnotné posúdenie súladu v súlade so štandardnými postupmi EÚ.