EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 30.6.2025
COM(2025) 317 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Vmesno poročilo o napredku pri izvajanju Direktive Sveta 2024/1265/EU z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic

{SWD(2025) 161 final}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Vmesno poročilo o napredku pri izvajanju Direktive Sveta 2024/1265/EU z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic

1. UVOD

Direktiva Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic[1] je začela veljati decembra 2011. Bila je pomemben del zakonodajnega svežnja za krepitev gospodarskega upravljanja, imenovanega tudi „šesterček“. Z Direktivo so bile prvič določene minimalne zahteve za proračunske okvire za države članice EU. Kot je določeno v Direktivi in ob upoštevanju izkušenj od leta 2011 je bil celoten sistem gospodarskega nadzora pred kratkim pregledan, kar je privedlo do reforme Pakta za stabilnost in rast, ki je začela veljati 30. aprila 2024. V tem okviru je bila Direktiva Sveta 2011/85/EU spremenjena z Direktivo Sveta 2024/1265/EU[2].

Z Direktivo 2011/85/EU so bile uvedene minimalne zahteve za sisteme javnega računovodstva in statističnega poročanja, pravila in postopke, ki urejajo pripravo napovedi za proračunsko načrtovanje, numerična fiskalna pravila, prilagojena posamezni državi članici, srednjeročne proračunske okvire in mehanizme, ki urejajo fiskalne odnose med javnimi organi v različnih podsektorjih države. V pregledu so bile zajete vse te določbe, pri čemer je bilo preučeno, ali so še vedno ustrezne ter ali so bile razumljene in uporabljene v skladu z namenom, hkrati pa so bile upoštevane tudi nove razmere. Zlasti se je od leta 2011 znatno povečala vloga neodvisnih fiskalnih institucij, poleg tega fiskalne posledice podnebnih sprememb postajajo vse bolj pereče. Direktivo 2024/1265/EU, skupaj s posledičnimi spremembami Direktive 2011/85/EU, morajo države članice EU v nacionalno zakonodajo prenesti do 31. decembra 2025.

Komisija v skladu s členom 2(5) Direktive 2024/1265/EU „na podlagi ustreznih informacij iz držav članic pripravi vmesno poročilo o napredku pri izvajanju glavnih določb te direktive, ki se do 30. junija 2025 predloži Evropskemu parlamentu in Svetu“. Komisija je zato marca 2025 Ekonomsko-finančnemu odboru (na ravni namestnikov) poslala vprašalnik, na podlagi katerega so lahko države članice zagotovile podrobnosti o uvedenih ukrepih, že začetih reformah in konkretnih načrtih. Skladno s tem to vmesno poročilo o napredku temelji predvsem na informacijah, ki so jih zagotovile države članice. Do aprila 2025 je svoje prispevke predložila večina držav članic[3]. Podrobni podatki o posameznih državah so predstavljeni v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije (SWD(2025) 161.

Namen tega vmesnega poročila o napredku je obvestiti Evropski parlament, Svet in splošno javnost o napredku pri prenosu sprememb Direktive 2011/85/EU. To poročilo se zato ne sme razlagati kot ocena skladnosti nacionalnih določb s spremenjeno direktivo, ki bo izvedena po

---

1 UL L 306, 23.11.2011, str. 41.

2 Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 in Uredba Sveta (EU) 2024/1264 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem ter Direktiva Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic.

3 Šest držav članic je poročalo maja 2025.

izteku roka za prenos v skladu z zakonodajo EU. Zaradi preglednosti je oddelek 2 tega poročila razdeljen na pet pododdelkov, ki ustrezajo glavnim področjem sprememb Direktive, in na zaključek, v katerem so povzete glavne ugotovitve.

2. NAPREDEK PRI PRENOSU GLAVNIH DOLOČB DIREKTIVE

2.1 Spremembe določb o računovodstvu, statistiki in preglednosti (člen 3 in člen 14(1) Direktive 2011/85/EU)

Preudarna fiskalna politika mora temeljiti na preudarnem fiskalnem poročanju. Celovite, pravočasne in točne informacije o izvrševanju proračuna so bistvene za oblikovalce politik, saj zagotavljajo pravilno izvajanje proračunov, pravočasno spremljanje morebitnih odstopanj od načrtov in ažurno proračunsko načrtovanje. Za celovito in dosledno javnofinančno poročanje je potrebna preglednost elementov, ki bi lahko neposredno ali posredno vplivali na proračun: mednje lahko spadajo na primer organi in skladi, ki niso vključeni v redni proračun, so pa del sektorja države, davčnih izdatkov in pogojnih obveznosti.

S spremembami Direktive 2011/85/EU na tem področju so bile uvedene predvsem spremembe pri objavljanju javnofinančnih podatkov za vse podsektorje države, kot so opredeljeni v Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov (ESR) 2010. Natančneje, mesečni in četrtletni podatki po denarnem toku (ali enakovredni podatki iz javnega računovodstva) so bili nadomeščeni s četrtletnimi podatki o dolgu in primanjkljajih za vse podsektorje države. Če pa ima država članica vzpostavljene integrirane, celovite in nacionalno usklajene sisteme finančnega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka, se četrtletni podatki o primanjkljaju po podsektorjih ne zahtevajo. Preostale spremembe se nanašajo predvsem na pojasnila in posodobitve besedila glede na izkušnje z njegovo razlago od leta 2011.

Kar zadeva revizijo pogostosti sporočanja nekaterih javnofinančnih podatkov (glavna sprememba, uvedena s spremembami člena 3(2)), ki je odvisna tudi od razširjenosti računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka, tretjina držav članic meni, da je to v celoti preneseno, druga tretjina pa, da je delno doseženo. Čeprav vse te države članice, ki so odgovorile na vprašalnik, ne poročajo, ali nameravajo novo zahtevo zajeti s sporočanjem četrtletnih podatkov o primanjkljaju ali s sklicevanjem na zrelost njihovega računovodskega sistema na podlagi nastanka poslovnega dogodka, pa približno petina držav članic obravnava vsako od obeh možnosti. Preostale države članice, ki so odgovorile na vprašalnik, se bolj osredotočajo na načrtovani postopek, pri čemer delno navajajo konkretno zakonodajo, ki jo je treba spremeniti, delno pa navajajo manj podrobnosti.

Kar zadeva pojasnjeno zahtevo, da se objavijo, tudi v okviru večletnih proračunskih postopkov, informacije o organih in skladih, ki niso vključeni v proračun, vendar so del sektorja država, ter da se sporoči njihov skupni učinek na salde v sektorju država (člen 14(1)), tretjina držav članic meni, da je to že zajeto. Med preostalimi državami članicami, ki so odgovorile na vprašalnik, jih približno petina načrtuje konkretne ukrepe, petina pa jih še namerava oceniti potrebo po takih ukrepih.

V zvezi z manjšimi spremembami člena 2 in člena 3(1) se ne poroča, da bi bile potrebne konkretne spremembe nacionalne zakonodaje.

Poleg tega člen 16(1) spremenjene direktive določa, da „Komisija do 31. decembra 2025 in nato vsakih pet let poroča o stanju: (a) javnega računovodstva v sektorju država v Uniji, pri čemer upošteva napredek, dosežen od leta 2013, ko je bila ocenjena ustreznost mednarodnih računovodskih standardov za javni sektor v državah članicah“. V zvezi s tem je v zahtevi, da

se to poročilo objavi pred koncem leta 2025, dodatno poudarjen pomen spremljanja obstoja in razvoja zanesljivega javnega računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka v EU.

2.2 Nove določbe o neodvisnih fiskalnih institucijah (člena 2 in 8a Direktive 2011/85/EU)

Pomen neodvisnih fiskalnih institucij se je od začetka veljavnosti Direktive 2011/85/EU znatno povečal. V skladu z Direktivo morajo od leta 2011 „neodvisni organi ali organi, ki [so] funkcionalno neodvisni od javnofinančnih organov držav članic," spremljati, ali države članice upoštevajo nacionalna numerična fiskalna pravila. Leta 2012 so skupna načela o nacionalnih fiskalnih popravljalnih mehanizmih (uvedena z naslovom III Fiskalni dogovor medvladne Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji) vključevala nekatere minimalne zahteve za neodvisne nadzorne organe. Pozneje so morali ti organi v skladu z Uredbo 2013/473/EU, ki velja za euroobmočje, pripraviti ali potrditi makroekonomske napovedi, na katerih je temeljilo letno in srednjeročno proračunsko načrtovanje.

S spremembami Direktive 2011/85/EU se združujejo vsi ti obstoječi elementi in zagotavlja, da se uporabljajo za vse države članice EU. Z njimi se izpopolnjujejo in izboljšujejo nekateri zaščitni ukrepi za neodvisnost (npr. poudarjajo se komunikacijske zmogljivosti neodvisnih fiskalnih institucij, zahtevajo se stabilni viri in pravočasen dostop do informacij ter redno zunanje ocenjevanje neodvisnih fiskalnih institucij). Nekatere nove naloge so povezane z reformiranim Paktom za stabilnost in rast. Druge nove naloge vključujejo oceno doslednosti, usklajenosti in učinkovitosti nacionalnega fiskalnega okvira ter sodelovanje – na povabilo – na parlamentarnih obravnavah in razpravah. Nazadnje, za nacionalne organe je v zvezi z ocenami neodvisnih fiskalnih institucij uvedeno načelo „upoštevaj ali pojasni".

Ni presenetljivo, da so vse države članice nekatere ali celo številne spremembe v zvezi z neodvisnimi fiskalnimi institucijami že vključile v nacionalno zakonodajo, saj se s spremembami do neke mere združujejo obstoječe določbe, povezane z zakonodajo EU ali fiskalnim dogovorom. Poljska je poseben primer, saj ta država še vedno nima delujoče neodvisne fiskalne institucije; vendar je glede na informacije, ki jih je predložila Poljska, zadevna zakonodaja začela veljati januarja 2025, neodvisna fiskalna institucija pa bo ustanovljena do 1. januarja 2026.

Kar zadeva večino zaščitnih ukrepov za neodvisnost iz člena 8a(3) in (4), tretjina držav članic meni, da so že zajeti v njihovi nacionalni zakonodaji, več kot tretjina pa jih meni, da so nekateri ukrepi še vedno potrebni. Izjema je nova zahteva, da se neodvisne fiskalne institucije ocenijo v okviru rednih zunanjih ocenjevanj, v zvezi s katero le zelo malo držav članic poroča, da imajo uvedeno potrebno zakonodajo. V več primerih se poroča, da je ustaljena praksa skladna z novimi zahtevami. Vendar bi bila še vedno potrebna pravna kodifikacija.

Kar zadeva naloge neodvisnih fiskalnih institucij, države članice izkoriščajo prenos določb Direktive, da bi podrobneje opredelile nekatere institucionalne ureditve ali temeljno zakonodajo. To bi lahko pojasnilo, zakaj več kot tretjina držav članic poroča, da prenos ni popoln za sedanje zakonske naloge neodvisnih fiskalnih institucij (tj. da pripravijo ali potrdijo makroekonomske napovedi, na katerih temelji proračunsko načrtovanje, in spremljajo skladnost z nacionalnimi fiskalnimi pravili). Podobno zakonska ureditev pogosto še vedno ne odraža novih nalog neodvisnih fiskalnih institucij, določenih v preventivnem in korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast, skupaj z nalogo rednega ocenjevanja doslednosti, usklajenosti in učinkovitosti nacionalnih fiskalnih okvirov.

Tudi načelo „upoštevaj ali pojasni“, čeprav je do neke mere vzpostavljeno v številnih državah članicah (kot je bilo uvedeno s skupnimi načeli, povezanimi s fiskalnim dogovorom), je še vedno treba prilagoditi njegovi širši uporabi v skladu s spremembami Direktive.

2.3 Spremembe določb o srednjeročnih proračunskih okvirih (členi 2, 9, 10 in 11 Direktive 2011/85/EU)

Države članice morajo v skladu z Direktivo 2011/85/EU vzpostaviti verodostojen in učinkovit srednjeročni proračunski okvir, na podlagi katerega bodo lahko uvedle fiskalno načrtovanje za obdobje, daljše od enega leta, pri čemer bodo spodbudile skladnejše, učinkovitejše in potencialno ambicioznejše srednjeročno oblikovanje politike. Okvir mora zajemati večletne proračunske cilje v kombinaciji s projekcijami glede vsake pomembnejše postavke prihodkov in odhodkov na podlagi nespremenjenih politik ter razlage o politikah, načrtovanih v srednjeročnem obdobju za premostitev vrzeli med projekcijami nespremenjenih politik in političnimi cilji. Poleg tega mora vključevati oceno najverjetnejšega vpliva načrtovanih politik na dolgoročno vzdržnost javnih financ.

S spremembami Direktive 2011/85/EU se krepijo zahtevani elementi srednjeročnega proračunskega okvira, saj se zahteva opis načrtovanih reform in naložb skupaj z oceno učinka načrtovanih politik na trajnostno in vključujočo rast. Z njimi je tudi pojasnjeno, da morajo biti letni proračuni skladni s srednjeročnim načrtovanjem.

Opredelitev srednjeročnih proračunskih okvirov iz Direktive naj bi bila že uvedena v četrtini držav članic. Približno četrtina držav članic, ki so odgovorile na vprašalnik, poroča, da nameravajo prenesti to določbo ali da to načrtujejo v skladu z jasnim časovnim načrtom še pred koncem leta 2025 ali do konca tega leta. Druga četrtina držav članic ni predložila informacij o svoji oceni stanja v zvezi s prenosom te določbe ali potrebe po sprejetju dodatnih ukrepov.

Polovica držav članic poroča o popolnem ali delnem prenosu določbe o zagotovitvi, da nacionalni okvir temelji na celovitih in preglednih nacionalnih proračunskih ciljih v srednjeročnem obdobju, ki so skladni z veljavnimi numeričnimi fiskalnimi pravili, prilagojenimi posamezni državi, in ustreznimi določbami Uredbe (EU) 2024/1263. Več kot tretjina držav članic, ki so odgovorile na vprašalnik, je navedla, da te določbe še niso bile prenesene.

Podobno več kot tretjina držav članic izjavlja, da so v celoti ali delno prenesle določbo o vključitvi opisa načrtovanih reform in naložb, ki bodo vplivale na trajnostno in vključujočo rast. Približno polovica držav članic, ki so odgovorile na vprašalnik, poroča, da nameravajo prenesti to določbo ali da to načrtujejo v skladu z jasnim časovnim načrtom oziroma do konca leta 2025.

V približno četrtini primerov države članice poročajo, da so uvedene nacionalne določbe za oceno učinka načrtovanih politik na trajnostno in vključujočo rast. Podoben delež držav članic je navedel, da te določbe še niso bile prenesene.

Trinajst držav članic izjavlja, da so v celoti ali delno prenesle določbo o zagotovitvi skladnosti letne proračunske zakonodaje z nacionalnimi proračunskimi cilji v srednjeročnem obdobju. Deset držav članic bodisi ni zagotovilo informacij o stanju prenosa te zahteve bodisi so navedle, da še ni bila prenesena. Osem držav članic je jasno navedlo časovni razpored načrtovanega prenosa, pet drugih pa še ni določilo časovnega okvira.

Glede pojasnil k členu 11 devet držav članic poroča, da so jih že v celoti ali delno prenesle, pet držav članic pa je navedlo, da nameravajo spoštovati rok za prenos, ki je konec leta 2025.

2.4 Nove določbe o zahtevah glede poročanja v zvezi z makrofiskalnimi tveganji zaradi naravnih nesreč in podnebnih sprememb (člen 9(2), točka (d), in člen 14(3) Direktive 2011/85/EU)

Od začetka veljavnosti Direktive 2011/85/EU so posledice podnebnih sprememb in naravnih nesreč za fiskalno politiko vse bolj očitne. Oba vidika sta povezana, vendar nista enaka. Države članice se soočajo s pogostejšimi in hujšimi naravnimi nesrečami, ki so pogosto povezane z naraščajočimi temperaturami, kar lahko povzroči znatne fiskalne stroške in velike pogojne obveznosti. Fiskalni stroški, povezani s podnebnimi spremembami, lahko poleg tega izhajajo tudi iz blažilnih in prilagoditvenih ukrepov.

Z Direktivo 2024/1265/EU se zato v Direktivo 2011/85/EU uvajajo nove zahteve. Od držav članic se zdaj zahteva, da ocenijo učinek načrtovanih politik na srednjeročno in dolgoročno vzdržnost javnih financ, pri čemer morajo v svojih dokumentih o srednjeročnem proračunske načrtovanju upoštevati makrofiskalna tveganja zaradi podnebnih sprememb. Objaviti morajo informacije o pogojnih obveznostih, povezanih z naravnimi nesrečami in podnebjem, ter poročati o s tem povezanih nastalih fiskalnih stroških. Glede na zapletenost teh nalog in hiter razvoj na tem področju je treba vse te zahteve izpolniti „v največji možni meri“. Države članice morajo za prenos v nacionalno zakonodajo vključiti določbe, ki zagotavljajo potrebno oceno in poročanje.

Le nekaj nacionalnih fiskalnih okvirov že v celoti ali delno vključuje določbe, ki v oceni učinka načrtovanih srednjeročnih politik na srednjeročno in dolgoročno vzdržnost javnih financ upoštevajo makrofiskalna tveganja zaradi podnebnih sprememb ter njihov okoljski in distribucijski učinek. Hkrati več kot tretjina držav članic, ki so odgovorile na vprašalnik, navaja predvideni časovni načrt za sprejetje takih določb v nacionalnem fiskalnem okviru. Podobno velja za zahtevo, da se objavijo informacije o pogojnih obveznostih, povezanih z nesrečami in podnebjem, ter fiskalnih stroških, nastalih zaradi naravnih nesreč in šokov, povezanih s podnebjem.

2.5 Spremembe za pojasnitev (členi 2, 3, 4, 5, 6 in 7 Direktive 2011/85/EU)

Od začetka veljavnosti Direktive 2011/85/EU se je v praksi pokazalo, da se nekateri pojmi in izrazi razumejo na različne načine ali da bi jih bilo dobro pojasniti ali posodobiti. Na primer, sklicevanje na uporabo računovodskega standarda Evropskega sistema nacionalnih in regionalnih računov v Skupnosti (ESR) 95 (v prejšnjem členu 3(1)) je bilo nadomeščeno z bolj dinamičnim sklicevanjem. Pri večini teh pojasnitev so bile države članice v glavnem pozvane, naj preverijo, ali bi bilo treba ustrezno spremeniti tudi njihovo nacionalno proračunsko zakonodajo.

Polovica držav članic meni, da so spremembe za pojasnitev že v celoti zajete v njihovih nacionalnih zakonodajah. Nadaljnja četrtina jih navaja, da so pojasnitve sicer široko zajete, vendar bi bile še vedno potrebne nekatere spremembe konkretnih nacionalnih določb. Druga četrtina navaja bolj splošne informacije o postopku prenosa ali opozarja na ocene, ki še potekajo.

3. ZAKLJUČEK

Na splošno so države članice poročale o neenakomernem napredku pri prenosu sprememb Direktive. Skladno s tem so se informacije o že izvedenih fazah prenosa močno razlikovale tako po vsebini kot po sklicevanjih na konkretne pravne akte, ki jih je treba spremeniti. Na splošno manjka jasen časovni okvir za preostale faze.

Večina držav članic, ki izrecno poročajo o prenosu sprememb v zvezi s statistiko, računovodstvom in preglednostjo, meni, da so zahteve zajete ali tik pred uvedbo, za več držav članic pa je na voljo le malo podrobnosti.

Zdi se, da je bil dosežen napredek v zvezi z neodvisnimi fiskalnimi institucijami, ki jih podpirajo podobne, vendar ne enake določbe, ki se od leta 2011 uporabljajo za vse ali večino držav članic. Vendar morajo države članice še vedno skrbno preučiti nekatere določbe Direktive, ko ocenjujejo potrebo po sprejetju ukrepov za njihov prenos v nacionalno zakonodajo. Nekateri pozitivni elementi v zvezi z neodvisnostjo so v nekaterih primerih precej ustaljena praksa in bi jih bilo treba pravno kodificirati. Zlasti v zvezi z novimi elementi, kot je poudarek na komunikacijskih zmogljivostih ali zunanje ocenjevanje neodvisnih fiskalnih institucij, so pogosto še vedno potrebni pravni ukrepi.

Čeprav številne države članice poročajo, da je opredelitev srednjeročnega proračunskega okvira v skladu s spremenjeno direktivo, večina držav članic še vedno načrtuje ali potrebuje nekatere prilagoditve, da se okrepi okvir in zagotovi skladnost z okvirom ekonomskega upravljanja EU v zvezi z novo uredbo o preventivnem delu in spremenjeno uredbo o korektivnem delu.

Nove določbe, povezane s podnebjem, je treba v veliki meri še obravnavati, države članice pa morajo še opredeliti svoje časovne okvire za to.

Komisija bo še naprej izvajala Direktivo na področjih, za katera je odgovorna. Po izteku roka za prenos bo izvedla celovito oceno skladnosti v skladu s standardnimi postopki EU.