KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.6.2025 r.
COM(2025) 317 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Śródokresowe sprawozdanie z postępów we wdrażaniu dyrektywy Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającej dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich

{SWD(2025) 161 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Śródokresowe sprawozdanie z postępów we wdrażaniu dyrektywy Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającej dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich

1. WPROWADZENIE

Dyrektywa Rady (UE) 2011/85 w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich[1] weszła w życie w grudniu 2011 r. Był to ważny element pakietu ustawodawczego dotyczącego wzmacniania zarządzania gospodarczego (zwanego także „sześciopakiem"). W dyrektywie po raz pierwszy określono minimalne wymogi dotyczące ram budżetowych dla państw członkowskich UE. Zgodnie z dyrektywą i przy uwzględnieniu doświadczeń zdobytych od 2011 r., cały system nadzoru gospodarczego został niedawno poddany przeglądowi, co doprowadziło do reformy paktu stabilności i wzrostu, który wszedł w życie 30 kwietnia 2024 r. W tym kontekście dyrektywa Rady 2011/85/UE została zmieniona dyrektywą Rady (UE) 2024/1265[2].

W dyrektywie 2011/85/UE wprowadzono minimalne wymogi dotyczące systemów rachunkowości budżetowej i sprawozdawczości statystycznej, reguł i procedur regulujących przygotowywanie prognoz na potrzeby planowania budżetowego, numerycznych reguł fiskalnych specyficznych dla poszczególnych krajów, średniookresowych ram budżetowych oraz mechanizmów regulujących relacje budżetowe między organami publicznymi we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przegląd objął wszystkie te przepisy i miał na celu sprawdzenie, czy są nadal aktualne oraz czy były rozumiane i stosowane zgodnie z przeznaczeniem. Wzięto jednak również pod uwagę nowe okoliczności. W szczególności rola niezależnych instytucji fiskalnych znacznie wzrosła od 2011 r., a budżetowe konsekwencje zmiany klimatu stają się coraz bardziej naglące. Dyrektywa (UE) 2024/1265, wraz z wynikającymi z niej zmianami dyrektywy 2011/85/UE, musi zostać transponowana do prawa krajowego przez państwa członkowskie UE do dnia 31 grudnia 2025 r.

Zgodnie z art. 2 ust. 5 dyrektywy (UE) 2024/1265 „Komisja przygotowuje śródokresowe sprawozdanie z postępów we wdrażaniu głównych przepisów niniejszej dyrektywy na podstawie stosownych informacji otrzymanych od państw członkowskich, które to sprawozdanie przekazuje Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 30 czerwca 2025 r." W tym celu w marcu 2025 r. Komisja przedłożyła Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu (zastępcom) kwestionariusz umożliwiający państwom członkowskim przedstawienie szczegółowych informacji na temat wprowadzonych środków, już rozpoczętych reform i konkretnych planów. W związku z tym niniejsze śródokresowe sprawozdanie z postępów opiera się przede wszystkim na informacjach przekazanych przez państwa członkowskie. Do

[1] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 41.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. oraz rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu oraz dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

kwietnia 2025 r. większość państw członkowskich przekazała swoje informacje[3]. Szczegółowe arkusze informacyjne dotyczące poszczególnych krajów przedstawiono w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji (SWD(2025) 161).

Celem niniejszego śródokresowego sprawozdania z postępów jest poinformowanie Parlamentu Europejskiego, Rady i ogółu społeczeństwa o postępach w transpozycji zmian do dyrektywy 2011/85/UE. Nie należy go zatem interpretować jako oceny zgodności przepisów krajowych ze zmienioną dyrektywą, która zostanie przeprowadzona po upływie terminu transpozycji zgodnie z prawem UE. Aby zapewnić odpowiedni przegląd, sekcję 2 niniejszego sprawozdania podzielono na pięć podsekcji odpowiadających głównym obszarom zmian dyrektywy, po których następuje podsumowanie najważniejszych ustaleń.

2. POSTĘPY W TRANSPONOWANIU GŁÓWNYCH PRZEPISÓW DYREKTYWY

2.1 Zmiany w przepisach dotyczących rachunkowości, statystyk i przejrzystości (art. 3 i art. 14 ust. 1 dyrektywy 2011/85/UE)

Podstawą rozważnej polityki budżetowej powinna być staranna sprawozdawczość budżetowa. Kompleksowe, aktualne i dokładne informacje na temat wykonania budżetu mają zasadnicze znaczenie dla decydentów, ponieważ zapewniają prawidłowe wykonywanie budżetów, terminowe monitorowanie ewentualnych odchyleń od planów i planowanie budżetowe na podstawie aktualnych danych. Kompleksowa i spójna publiczna sprawozdawczość finansowa wymaga przejrzystości w odniesieniu do elementów, które potencjalnie mają bezpośredni lub pośredni wpływ na budżet: mogą one obejmować na przykład organy i fundusze, które nie stanowią części tradycyjnych budżetów, lecz są częścią sektora instytucji rządowych i samorządowych, wydatki podatkowe i zobowiązania warunkowe.

Zmiany w dyrektywie 2011/85/UE w tym obszarze dotyczą głównie zmian w publicznej dostępności danych fiskalnych dla wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych, jak określono w ESA 2010. W szczególności dane miesięczne i kwartalne w ujęciu kasowym (lub równoważne dane z rachunkowości publicznej) zastąpiono danymi kwartalnymi dotyczącymi długu i deficytu we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jeżeli jednak państwo członkowskie posiada zintegrowane, kompleksowe i zharmonizowane na szczeblu krajowym systemy rachunkowości memoriałowej, nie wymaga się kwartalnych danych dotyczących deficytu w podziale na podsektory. Pozostałe zmiany dotyczą głównie wyjaśnień i aktualizacji tekstu w świetle doświadczeń interpretacyjnych od 2011 r.

Jeżeli chodzi o zmianę częstotliwości przekazywania niektórych danych fiskalnych (główna zmiana wprowadzona zmianami w art. 3 ust. 2), również uzależnioną od rozpowszechnienia rachunkowości memoriałowej, jedna trzecia państw członkowskich uważa, że została ona w pełni transponowana, a kolejna jedna trzecia – że została ona częściowo osiągnięta. Chociaż nie wszyscy ci respondenci podają, czy zamierzają spełnić nowy wymóg poprzez przekazywanie kwartalnych danych dotyczących deficytu, czy też odnosząc się do stopnia zaawansowania swojego systemu rachunkowości memoriałowej, na każdy z tych dwóch wariantów przypada około jedna piąta państw członkowskich. Pozostali respondenci koncentrują się w większym stopniu na planowanym procesie, częściowo cytując konkretne ustawy, które mają zostać zmienione, częściowo zaś przedstawiając mniej szczegółów.

[3] Sześć państw członkowskich przekazało informacje w maju 2025 r.

W odniesieniu do doprecyzowanego wymogu publikowania, również w ramach wieloletnich procedur ustawodawstwa budżetowego, informacji o tym, które jednostki i fundusze nie stanowią części tradycyjnych budżetów, ale są częścią sektora instytucji rządowych i samorządowych, oraz informowania o ich łącznym wpływie na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (art. 14 ust. 1), jedna trzecia państw członkowskich uważa go za już spełniony. Spośród pozostałych respondentów około jedna piąta państw członkowskich planuje konkretne działania, a kolejna jedna piąta zamierza jeszcze ocenić, czy jest to konieczne.

Nie zgłoszono, aby mniejsze zmiany w art. 2 i art. 3 ust. 1 wymagały konkretnych zmian w przepisach krajowych.

Ponadto art. 16 ust. 1 zmienionej dyrektywy stanowi, że „[d]o dnia 31 grudnia 2025 r., a następnie co pięć lat Komisja sporządza sprawozdanie na temat aktualnej sytuacji w zakresie: a) rachunkowości publicznej sektora instytucji rządowych i samorządowych w Unii, z uwzględnieniem postępów poczynionych od czasu przeprowadzonej przez siebie w 2013 r. oceny adekwatności Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego dla państw członkowskich". W tym względzie wymóg opublikowania niniejszego sprawozdania przed końcem 2025 r. dodatkowo podkreśla znaczenie monitorowania obecności i rozwoju rzetelnej rachunkowości publicznej opartej na zasadzie memoriałowej w UE.

2.2 Nowe przepisy dotyczące niezależnych instytucji fiskalnych (art. 2 i 8a dyrektywy 2011/85/UE)

Od czasu wejścia w życie dyrektywy 2011/85/UE niezależne instytucje fiskalne zyskały na znaczeniu. Od 2011 r. w dyrektywie wzywa się „niezależne organy lub organy, które są funkcjonalnie niezależne od władz budżetowych państw członkowskich" do monitorowania przestrzegania przez państwa członkowskie ich krajowych numerycznych reguł fiskalnych. W 2012 r. wspólne zasady dotyczące krajowych mechanizmów korekty fiskalnej (wprowadzone w tytule III „paktu fiskalnego" międzyrządowego Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej) obejmowały pewne minimalne wymogi dotyczące niezależnych organów monitorujących. Następnie w rozporządzeniu 2013/473/UE, które ma zastosowanie do strefy euro, wezwano takie organy do sporządzania lub zatwierdzania prognoz makroekonomicznych stanowiących podstawę rocznego i średniookresowego planowania budżetowego.

Zmiany w dyrektywie 2011/85/UE łączą wszystkie te istniejące elementy i sprawiają, że mają one zastosowanie do wszystkich państw członkowskich UE. Wzmacniają one i poprawiają pewne zabezpieczenia niezależności (np. podkreślają zdolność komunikacyjną niezależnych instytucji fiskalnych, wymagają stabilnych zasobów i terminowego dostępu do informacji, a także regularnej zewnętrznej oceny niezależnych instytucji fiskalnych). Niektóre nowe zadania są związane ze zreformowanym paktem stabilności i wzrostu. Inne nowe zadania obejmują przeprowadzanie oceny zgodności, spójności i skuteczności krajowych ram budżetowych oraz udział, na zaproszenie, w wysłuchaniach i dyskusjach parlamentarnych. Ponadto wprowadzono podejście „przestrzegaj lub wyjaśnij" dla organów krajowych w odniesieniu do ocen niezależnych instytucji fiskalnych.

Nie jest zaskoczeniem, że wszystkie państwa członkowskie uwzględniły już część, a nawet znaczną część zmian dotyczących niezależnych instytucji fiskalnych w prawie krajowym, biorąc pod uwagę fakt, że zmiany te w pewnym stopniu łączą istniejące przepisy dotyczące prawa UE lub paktu fiskalnego. Polska jest szczególnym przypadkiem, ponieważ w kraju nie funkcjonują jeszcze żadne niezależne instytucje fiskalne. Z informacji przekazanych przez

Polskę wynika jednak, że odpowiednie przepisy weszły w życie w styczniu 2025 r. i niezależne instytucje fiskalne zostaną ustanowione do dnia 1 stycznia 2026 r.

Jeżeli chodzi o większość gwarancji niezależności określonych w art. 8a ust. 3 i 4, jedna trzecia państw członkowskich postrzega je jako objęte już prawem krajowym, a ponad jedna trzecia uważa, że wprowadzenie pewnych środków jest nadal konieczne. Wyjątek stanowi nowy wymóg poddawania niezależnych instytucji fiskalnych regularnym ocenom zewnętrznym, w przypadku którego tylko nieliczne państwa członkowskie zgłaszają istnienie niezbędnych przepisów. W kilku przypadkach stwierdzono, że utrwalona praktyka jest zgodna z nowymi wymogami. W dalszym ciągu konieczna byłaby jednak kodyfikacja prawna.

Jeżeli chodzi o zadania niezależnych instytucji fiskalnych, państwa członkowskie korzystają z możliwości transponowania przepisów dyrektywy w celu doprecyzowania niektórych ram instytucjonalnych lub przepisów leżących u ich podstaw. Może to wyjaśniać, dlaczego ponad jedna trzecia państw członkowskich zgłasza, że transpozycja nie jest pełna w odniesieniu do obecnych zadań prawnych niezależnych instytucji fiskalnych (tj. sporządzania lub zatwierdzania prognoz makroekonomicznych stanowiących podstawę planowania budżetowego oraz monitorowania zgodności z krajowymi regułami fiskalnymi). Podobnie ramy prawne nadal często muszą odzwierciedlać nowe zadania niezależnych instytucji fiskalnych określone w części zapobiegawczej i naprawczej paktu stabilności i wzrostu, a także zadanie dotyczące regularnej oceny zgodności, spójności i skuteczności krajowych ram budżetowych.

Podobnie, chociaż zasada „przestrzegaj lub wyjaśnij” obowiązuje do pewnego stopnia w wielu państwach członkowskich (ponieważ została wprowadzona na mocy wspólnych zasad związanych z paktem fiskalnym), nadal wymaga dostosowania, aby była szerzej stosowana zgodnie ze zmianami dyrektywy.

2.3 Zmiany przepisów dotyczących średniookresowych ram budżetowych (art. 2, 9, 10 i 11 dyrektywy 2011/85/UE)

Zgodnie z dyrektywą 2011/85/UE państwa członkowskie są zobowiązane ustanowić wiarygodne, skuteczne średniookresowe ramy budżetowe umożliwiające im rozszerzenie planowania budżetowego poza roczną perspektywę i w związku z tym sprzyjające kształtowaniu polityki w perspektywie średniookresowej w sposób spójniejszy, skuteczniejszy i potencjalnie ambitniejszy. Ramy te muszą obejmować wieloletnie cele budżetowe w połączeniu z prognozami wszystkich poważniejszych dochodów i wydatków przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, wraz z objaśnieniami dotyczącymi działań w ramach polityki średniookresowej, które zmniejszają luki pomiędzy prognozami zakładającymi utrzymanie dotychczasowej polityki a celami polityki. Dodatkowo muszą one obejmować ocenę tego, w jaki sposób przewidywane działania mogą wpłynąć na długookresową stabilność finansów publicznych.

Zmiany w dyrektywie 2011/85/UE wzmacniają wymagane elementy średniookresowych ram budżetowych, ponieważ przewidują one zapewnianie opisu planowanych reform i inwestycji wraz z oceną wpływu planowanych działań na zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Wyjaśniono w nich również, że budżety roczne muszą być spójne z planowaniem średniookresowym.

Według przekazanych informacji definicja średniookresowych ram budżetowych zawarta w dyrektywie obowiązuje już w jednej czwartej państw członkowskich. Około jedna czwarta respondentów zgłosiła zamiar transpozycji tego przepisu lub plany dokonania tego zgodnie z przejrzystym harmonogramem przed końcem 2025 r. Kolejna jedna czwarta państw

członkowskich nie przedstawiła informacji na temat swojej oceny aktualnej sytuacji w odniesieniu do transpozycji tego przepisu lub potrzeby podjęcia dodatkowych działań.

Połowa państw członkowskich zgłasza pełną lub częściową transpozycję tego przepisu w celu zapewnienia, aby ramy krajowe opierały się na kompleksowych i przejrzystych krajowych celach budżetowych w średnim okresie, które są spójne z obowiązującymi numerycznymi regułami fiskalnymi specyficznymi dla poszczególnych krajów i odpowiednimi przepisami rozporządzenia (UE) 2024/1263. Ponad jedna trzecia respondentów wskazała, że przepisy te nie zostały jeszcze transponowane.

Podobnie ponad jedna trzecia państw członkowskich deklaruje pełną lub częściową transpozycję przepisu w celu uwzględnienia opisu planowanych reform i inwestycji mających wpływ na zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu. Mniej więcej połowa respondentów zgłasza zamiar transpozycji tego przepisu lub plany dokonania tego zgodnie z przejrzystym harmonogramem przed końcem 2025 r.

W około jednej czwartej przypadków państwa członkowskie informują, że istnieją przepisy krajowe umożliwiające ocenę wpływu planowanych polityk na zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Podobna część państw członkowskich stwierdziła, że przepisy te nie zostały jeszcze transponowane.

Trzynaście państw członkowskich deklaruje pełną lub częściową transpozycję tego przepisu w celu zapewnienia spójności uchwalanej co roku ustawy budżetowej z krajowymi celami budżetowymi w perspektywie średniookresowej. Dziesięć państw członkowskich albo nie przedstawia informacji na temat stanu transpozycji tego wymogu, albo wskazuje, że nie został on jeszcze transponowany. Osiem państw członkowskich wyraźnie wskazuje przewidywany harmonogram transpozycji, natomiast pięć innych nie określiło jeszcze tego harmonogramu.

Dziewięć państw członkowskich zgłosiło wyjaśnienia do art. 11 jako już w pełni lub częściowo transponowane, a pięć państw członkowskich poinformowało, że planuje dotrzymać terminu transpozycji wyznaczonego na koniec 2025 r.

2.4 Nowe przepisy dotyczące wymogów sprawozdawczych w zakresie makrofiskalnych czynników ryzyka wynikających z klęsk żywiołowych i zmiany klimatu (art. 9 ust. 2 lit. d) i art. 14 ust. 3 dyrektywy 2011/85/UE)

Od czasu wejścia w życie dyrektywy 2011/85/UE skutki zmiany klimatu i klęsk żywiołowych stają się coraz bardziej widoczne dla polityki fiskalnej. Oba aspekty są ze sobą powiązane, ale nie są identyczne. Państwa członkowskie częściej doświadczają poważnych klęsk żywiołowych, często związanych ze wzrostem temperatur, co może powodować duże koszty budżetowe i znaczne zobowiązania warunkowe. Koszty budżetowe związane ze zmianą klimatu mogą ponadto wynikać ze środków łagodzących i przystosowawczych.

Dyrektywą (UE) 2024/1265 wprowadzono zatem nowe wymogi do dyrektywy 2011/85/UE. Państwa członkowskie są teraz zobowiązane do oceny wpływu przewidywanych polityk na średniookresową i długookresową stabilność finansów publicznych, uwzględniając w swoich dokumentach dotyczących średniookresowego planowania budżetowego ryzyka makrofiskalne wynikające ze zmiany klimatu. Muszą one publikować informacje na temat zobowiązań warunkowych związanych z klęskami żywiołowymi i klimatem oraz przekazywać informacje na temat poniesionych kosztów budżetowych. Biorąc pod uwagę złożoność tych zadań i dynamiczne zmiany w tym obszarze, wszystkie te wymogi muszą być spełnione „w miarę możliwości”. Do celów transpozycji państwa członkowskie powinny włączyć do prawa krajowego przepisy zapewniające niezbędną ocenę i sprawozdawczość.

Tylko kilka krajowych ram budżetowych zawiera już, w całości lub w części, przepisy uwzględniające ryzyka makrofiskalne wynikające ze zmiany klimatu oraz jej skutków środowiskowych i dystrybucyjnych w ocenie wpływu planowanych polityk średniookresowych na średnio- i długoterminową stabilność finansów publicznych. Jednocześnie ponad jedna trzecia respondentów wskazuje przewidywany harmonogram przyjmowania takich przepisów w krajowych ramach budżetowych. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku wymogu publikowania informacji na temat zobowiązań warunkowych związanych z klęskami żywiołowymi i zmianą klimatu oraz kosztów budżetowych poniesionych w związku z klęskami żywiołowymi i wstrząsami klimatycznymi.

2.5 Zmiany wyjaśniające (art. 2, 3, 4, 5, 6 i 7 dyrektywy 2011/85/UE)

Praktyka pokazała, że od czasu wejścia w życie dyrektywy 2011/85/UE niektóre koncepcje i pojęcia były rozumiane w różny sposób lub że należałoby je doprecyzować lub uaktualnić. Na przykład odniesienie do stosowania standardu rachunkowości ESA 95 (w poprzednim art. 3 ust. 1) zastąpiono bardziej dynamicznym odniesieniem. W przypadku większości tych wyjaśnień zwrócono się do państw członkowskich głównie o sprawdzenie, czy ich krajowe przepisy budżetowe również wymagają odpowiednich zmian.

Połowa państw członkowskich uważa, że zmiany wyjaśniające są już w pełni objęte ich prawem krajowym. Jedna czwarta wskazuje, że chociaż wyjaśnienia są w szerokim stopniu uwzględnione, nadal konieczne byłyby pewne zmiany w konkretnych przepisach krajowych. Kolejna jedna czwarta przedstawia bardziej ogólne informacje na temat procesu transpozycji lub wskazuje na trwające oceny.

3. WNIOSEK

Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie zgłosiły nierównomierne postępy w transpozycji zmian do dyrektywy. W związku z tym informacje na temat już podjętych działań w zakresie transpozycji znacznie się różniły zarówno pod względem treści, jak i odniesień do konkretnych aktów prawnych, które mają zostać zmienione. Zasadniczo brakuje wyraźnego harmonogramu przeprowadzenia pozostałych etapów.

Większość państw członkowskich, które przekazują informacje na temat transpozycji zmian dotyczących statystyk, rachunkowości i przejrzystości, uznaje wymogi za uwzględnione lub osiągalne, podczas gdy w przypadku kilku państw członkowskich brakuje szczegółowych informacji.

Osiągnięto znaczny postęp w odniesieniu do niezależnych instytucji fiskalnych, który jest związany z podobnymi, ale nie identycznymi przepisami mającymi zastosowanie do wszystkich lub większości państw członkowskich od 2011 r. Niektóre przepisy dyrektywy nadal wymagają jednak starannego rozważenia przez państwa członkowskie przy ocenie potrzeby wprowadzenia środków w celu ich transpozycji do prawa krajowego. Pewne pozytywne elementy dotyczące niezależności są w niektórych przypadkach raczej utrwaloną praktyką i wymagałyby kodyfikacji prawnej. W szczególności nowe elementy, takie jak nacisk na zdolność komunikacyjną lub zewnętrzną ocenę niezależnych instytucji fiskalnych, często nadal wymagają podjęcia działań prawnych.

Chociaż wiele państw członkowskich informuje, że definicja średniookresowych ram budżetowych jest zgodna ze zmienioną dyrektywą, w większości państw członkowskich nadal planowane są lub potrzebne pewne dostosowania w celu wzmocnienia ram i zapewnienia spójności z unijnymi ramami zarządzania gospodarczego w odniesieniu do nowego

rozporządzenia w sprawie części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu i zmienionego rozporządzenia w sprawie części naprawczej paktu stabilności i wzrostu.

Nowe przepisy związane z klimatem nadal wymagają w dużej mierze uwzględnienia i państwa członkowskie muszą określić harmonogram swoich działań w tym zakresie.

Komisja będzie nadal wdrażać dyrektywę w odniesieniu do części, za które jest odpowiedzialna. Po upływie terminu transpozycji Komisja przeprowadzi pełną ocenę zgodności, przestrzegając standardowych procedur UE.