EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 30.6.2025
COM(2025) 317 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Průběžná zpráva o pokroku při provádění směrnice Rady 2024/1265/EU ze dne 29. dubna 2024, kterou se mění směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států

{SWD(2025) 161 final}

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Průběžná zpráva o pokroku při provádění směrnice Rady 2024/1265/EU ze dne 29. dubna 2024, kterou se mění směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států

1. ÚVOD

Směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států[1] vstoupila v platnost v prosinci 2011. Byla důležitou součástí balíčku legislativních opatření na posílení správy ekonomických záležitostí, označovaného rovněž jako „balíček šesti právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí“. Směrnice poprvé stanovila minimální požadavky na rozpočtové rámce pro členské státy EU. V souladu se směrnicí a s ohledem na zkušenosti získané od roku 2011 byl nedávno proveden přezkum celého systému hospodářského dohledu, který vedl k reformě Paktu o stabilitě a růstu, jež vstoupila v platnost 30. dubna 2024. V této souvislosti byla směrnice Rady 2011/85/EU změněna směrnicí Rady 2024/1265/EU[2].

Směrnice 2011/85/EU zavedla minimální požadavky na systémy rozpočtového účetnictví a statistického výkaznictví, pravidla a postupy pro přípravu prognóz při plánování rozpočtu, numerická fiskální pravidla specifická pro danou zemi, střednědobé rozpočtové rámce a mechanismy, kterými se upravují fiskální vztahy mezi veřejnými orgány napříč subsektory sektoru vládních institucí. Přezkum se týkal všech těchto ustanovení a zkoumal, zda jsou stále relevantní a zda jsou chápána a uplatňována tak, jak bylo zamýšleno, a zároveň se zabýval i novým vývojem. Od roku 2011 se zejména výrazně zvýšila úloha nezávislých fiskálních institucí a stále naléhavější jsou i fiskální dopady změny klimatu. Směrnice 2024/1265/EU a z ní vyplývající změny směrnice 2011/85/EU musí být členskými státy EU provedeny ve vnitrostátních právních předpisech do 31. prosince 2025.

Podle čl. 2 odst. 5 směrnice 2024/1265/EU má Komise „[*vypracovat] průběžnou zprávu o pokroku při provádění hlavních ustanovení této směrnice na základě příslušných informací členských států, kterou do 30. června 2025 předloží Evropskému parlamentu a Radě*“. Za tímto účelem předložila Komise v březnu 2025 Hospodářskému a finančnímu výboru (náhradníkům) dotazník, v němž členským státům poskytla možnost uvést podrobnosti o zavedených opatřeních, již zahájených reformách a konkrétních plánech. Tato průběžná zpráva o pokroku tak vychází především z informací poskytnutých členskými státy. Do dubna 2025 dodala své příspěvky většina členských států[3]. Podrobné informační přehledy podle jednotlivých zemí jsou uvedeny v doprovodném pracovním dokumentu útvarů Komise (SWD(2025) 161).

Účelem této průběžné zprávy o pokroku je informovat Evropský parlament, Radu a širokou veřejnost o pokroku, jehož bylo dosaženo při provádění změn směrnice 2011/85/EU. Neměla

[1] Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 41.

[2] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1263 ze dne 29. dubna 2024 a nařízení Rady (EU) 2024/1264 ze dne 29. dubna 2024, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, a směrnice Rady (EU) 2024/1265 ze dne 29. dubna 2024, kterou se mění směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

[3] Šest členských států zprávu podalo v květnu 2025.

by být tedy chápána jako posouzení souladu vnitrostátních předpisů s pozměněnou směrnicí, které se v souladu s právem EU uskuteční po skončení lhůty pro provedení směrnice do vnitrostátních předpisů. V zájmu přehlednosti je oddíl 2 této zprávy rozdělen do pěti pododdílů odpovídajících hlavním oblastem změn směrnice, na které navazuje závěr shrnující hlavní zjištění.

2. POKROK PŘI PROVÁDĚNÍ HLAVNÍCH USTANOVENÍ SMĚRNICE

2.1 Změny ustanovení o účetnictví, statistice a transparentnosti (článek 3 a čl. 14 odst. 1 směrnice 2011/85/EU)

Zdravá fiskální politika musí být založena na spolehlivém fiskálním výkaznictví. Komplexní, aktuální a přesné informace o plnění rozpočtu mají pro tvůrce politik zásadní význam, neboť zajišťují správné plnění rozpočtů, včasné sledování případných odchylek od plánů a aktuální rozpočtové plánování. Komplexní a konzistentní veřejné účetní výkaznictví vyžaduje transparentnost u prvků, které mohou mít přímý nebo nepřímý dopad na rozpočet; mohou k nim patřit například subjekty a fondy, které nejsou součástí řádného rozpočtu, ale jsou součástí sektoru vládních institucí, daňové výdaje a podmíněné závazky.

Změny směrnice 2011/85/EU v této oblasti přinesly především změny ve veřejné dostupnosti fiskálních údajů týkajících se všech subsektorů sektoru vládních institucí podle definice systému ESA 2010. Zejména byly nahrazeny měsíční a čtvrtletní údaje na hotovostní bázi (nebo ekvivalentní údaje z veřejných účtů) čtvrtletními údaji o dluhu a schodku týkajícími se všechny subsektorů sektoru vládních institucí. Pokud má však členský stát zavedeny integrované, komplexní a vnitrostátně harmonizované systémy akruálního finančního účetnictví, čtvrtletní údaje o schodku podle subsektorů se nevyžadují. Zbývající změny se týkají především vyjasnění a aktualizací textu s ohledem na zkušenosti s jeho výkladem od roku 2011.

Pokud jde o revizi četnosti vykazování některých fiskálních údajů (hlavní změna zavedená změnami čl. 3 odst. 2), která závisí také na rozšíření akruálního účetnictví, třetina členských států ji považuje za plně provedenou a další třetina za částečně provedenou. Ačkoli ne všichni tito respondenti oznámili, zda hodlají nový požadavek splnit prostřednictvím vykazování čtvrtletních údajů o schodku, nebo odkazem na pokročilost svého systému akruálního účetnictví, přibližně pětina členských států uvádí obě z těchto možností. Zbývající respondenti se zaměřují spíše na plánovaný proces, zčásti citují konkrétní zákony, které mají být novelizovány, zčásti uvádějí méně podrobností.

Pokud jde o vyjasněný požadavek zveřejňovat v rámci víceletých rozpočtových procesů také informace o subjektech a fondech, které nejsou součástí rozpočtu, ale jsou součástí sektoru vládních institucí, a informovat o jejich dopadu na saldo sektoru vládních institucí (čl. 14 odst. 1), třetina členských států jej považuje za již zavedený. Ze zbývajících respondentů plánuje konkrétní opatření přibližně pětina členských států, zatímco další pětina má v úmyslu jejich potřebu teprve vyhodnotit.

Menší změny článku 2 a čl. 3 odst. 1 podle všeho nevyžadují zvláštní změny vnitrostátních právních předpisů.

Kromě toho čl. 16 odst. 1 pozměněné směrnice stanoví, že „*do 31. prosince 2025 a poté každých pět let podá Komise zprávu o aktuálním stavu: a) veřejných účtů sektoru vládních institucí v Unii s přihlédnutím k pokroku, jehož bylo dosaženo od roku 2013, kdy Komise provedla posouzení vhodnosti mezinárodních účetních standardů pro veřejný sektor pro členské státy*“. Požadavek zveřejnit tuto zprávu do konce roku 2025 v tomto ohledu dále

zdůrazňuje význam monitorování existence a rozvoje řádného veřejného účetnictví na akruální bázi v EU.

2.2 Nová ustanovení o nezávislých fiskálních institucích (články 2 a 8a směrnice 2011/85/EU)

Od vstupu směrnice 2011/85/EU v platnost význam nezávislých fiskálních institucí výrazně vzrostl. Od roku 2011 směrnice vyzývá „nezávislé subjekty nebo subjekty s vlastní funkční autonomií vůči rozpočtovým orgánům členského státu“, aby sledovaly, zda členské státy dodržují svá vnitrostátní numerická fiskální pravidla. V roce 2012 zahrnovaly společné zásady pro vnitrostátní mechanismy fiskální nápravy (zavedené hlavou III „Rozpočtový pakt“ mezivládní Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii) určité minimální požadavky na nezávislé monitorovací orgány. Nařízení 2013/473/EU, které se vztahuje na eurozónu, později tyto orgány vyzvalo, aby vypracovávaly nebo schvalovaly makroekonomické prognózy, z nichž vychází roční a střednědobé rozpočtové plánování.

Změny směrnice 2011/85/EU všechny tyto stávající prvky propojují a činí je použitelnými ve všech členských státech EU. Zpřísňují a zlepšují některé záruky nezávislosti (např. kladou důraz na komunikační kapacitu nezávislých fiskálních institucí, požadují stabilní zdroje a včasný přístup k informacím, jakož i pravidelné externí hodnocení nezávislých fiskálních institucí). Některé nové úkoly souvisejí s reformovaným Paktem o stabilitě a růstu. K dalším novým úkolům patří posuzování konzistence, soudržnosti a účinnosti vnitrostátního fiskálního rámce a účast na parlamentních slyšeních a rozpravách na základě pozvání. V neposlední řadě se pro vnitrostátní orgány zavádí zásada „dodržuj, nebo vysvětli“, pokud jde o hodnocení nezávislých fiskálních institucí.

Není překvapivé, že všechny členské státy některé nebo dokonce mnohé změny týkající se nezávislých fiskálních institucí do svých vnitrostátních právních předpisů již zahrnuly, neboť tyto změny do určité míry spojují stávající ustanovení týkající se práva EU nebo rozpočtového paktu. Specifickým případem je Polsko, neboť v této zemi dosud žádná fungující nezávislá fiskální instituce není; na základě informací poskytnutých Polskem však v lednu 2025 vstoupily v platnost příslušné právní předpisy a nezávislá fiskální instituce bude zřízena do 1. ledna 2026.

Pokud jde o většinu záruk nezávislosti stanovených v čl. 8a odst. 3 a 4, třetina členských států má za to, že jsou v jejich vnitrostátním právu již zahrnuty, zatímco více než třetina se domnívá, že je stále zapotřebí zavést určitá opatření. Výjimkou je nový požadavek podrobovat nezávislé fiskální instituce pravidelným externím hodnocením, u něhož jen velmi málo členských států uvádí, že potřebné právní předpisy mají zavedeny. V několika případech uvedly, že zavedená praxe je v souladu s novými požadavky. Přesto však bude nutná právní kodifikace.

Pokud jde o úkoly nezávislých fiskálních institucí, členské státy využívají možnosti provádění ustanovení směrnice k dalšímu upřesnění některých institucionálních uspořádání nebo příslušných právních předpisů. To by mohlo vysvětlovat, proč více než třetina členských států uvádí, že pokud jde o stávající právní úkoly nezávislých fiskálních institucí (tj. vypracovávat nebo schvalovat makroekonomické prognózy, z nichž vychází rozpočtové plánování, a sledovat dodržování vnitrostátních fiskálních pravidel), není provedení ve vnitrostátním právu dokončeno. Stejně tak právní uspořádání často ještě nezohledňuje nové úkoly nezávislých fiskálních institucí stanovené v preventivní a nápravné složce Paktu o stabilitě a růstu společně s úkolem pravidelně posuzovat konzistenci, soudržnost a účinnost vnitrostátních fiskálních rámců.

Podobně je sice v mnoha členských státech do určité míry zavedena zásada „dodržuj, nebo vysvětli“ (jelikož byla zavedena na základě společných zásad souvisejících s rozpočtovým paktem), avšak je třeba ji ještě upravit pro širší použití v souladu se změnami směrnice.

2.3 Změny ustanovení o střednědobých rozpočtových rámcích (články 2, 9, 10 a 11 směrnice 2011/85/EU)

Podle směrnice 2011/85/EU jsou členské státy povinny vytvořit důvěryhodný a účinný střednědobý rozpočtový rámec, který jim umožní rozšířit fiskální plánování nad rámec ročního rozpočtu, a podpořit tak konzistentnější, účinnější a potenciálně ambiciózní tvorbu politiky ve střednědobém horizontu. Tento rámec musí obsahovat víceleté rozpočtové cíle v kombinaci s projekcemi každé hlavní položky příjmů a výdajů na základě nezměněných politik, s vysvětlením politik pánovaných ve střednědobém horizontu, jež mají překlenout odlišnosti mezi projekcemi při nezměněných politikách a politickými cíli. Kromě toho musí obsahovat hodnocení, jakým způsobem plánované politiky pravděpodobně ovlivní dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.

Změny směrnice 2011/85/EU rozšiřují požadované prvky střednědobého rozpočtového rámce tím, že požadují popis plánovaných reforem a investic spolu s posouzením dopadu plánovaných politik na udržitelný růst podporující začlenění. Objasňují také, že roční rozpočty musí být v souladu se střednědobým plánováním.

Definice střednědobých rozpočtových rámců podle směrnice je podle všeho již zavedena ve čtvrtině členských států. Přibližně čtvrtina respondentů uvádí, že toto ustanovení hodlá provést ve vnitrostátním právu nebo má v plánu tak učinit podle jasného časového harmonogramu před rokem 2025 nebo do jeho konce. Další čtvrtina členských států informace o svém hodnocení aktuálního stavu, pokud jde o provedení tohoto ustanovení, ani o potřebě přijmout další opatření neposkytla.

Polovina členských států oznámila úplné nebo částečné provedení tohoto ustanovení, které má zajistit, aby vnitrostátní rámec vycházel z komplexních a transparentních vnitrostátních střednědobých rozpočtových cílů, jež jsou v souladu platnými numerickými fiskálními pravidly specifickými pro danou zemi a s příslušnými ustanoveními nařízení (EU) 2024/1263. Více než třetina respondentů uvedla, že tato ustanovení dosud provedena nebyla.

Podobně více než třetina členských států informovala, že plně nebo částečně provedla ustanovení, které má zahrnovat popis plánovaných reforem a investic s dopadem na udržitelný růst podporující začlenění. Zhruba polovina respondentů uvádí, že toto ustanovení hodlá provést nebo má v plánu tak učinit podle jasného časového harmonogramu do konce roku 2025.

Přibližně ve čtvrtině případů členské státy uvádějí, že mají zavedeny vnitrostátní předpisy pro posouzení dopadu plánovaných politik na udržitelný a inkluzivní růst. Podobný podíl členských států uvedl, že tato ustanovení dosud provedena nebyla.

Třináct členských států informovalo, že plně nebo částečně provedlo ustanovení, které má zajistit soulad právních předpisů o ročním rozpočtu s vnitrostátními střednědobými rozpočtovými cíli. Deset členských států buď informace o aktuálním stavu provádění tohoto požadavku neposkytlo, nebo uvedlo, že dosud proveden nebyl. Osm členských států jasně uvedlo svůj plánovaný harmonogram provedení, zatímco dalších pět států zatím časový plán nestanovilo.

Objasnění k článku 11 podle hlášení již plně nebo částečně provedlo devět členských států; pět členských států uvádí, že plánují dodržet lhůtu pro provedení do konce roku 2025.

2.4 Nová ustanovení o požadavcích na podávání zpráv týkajících se makrofiskálních rizik vyplývajících z přírodních katastrof a změny klimatu (čl. 9 odst. 2 písm. d) a čl. 14 odst. 3 směrnice 2011/85/EU)

Od vstupu směrnice 2011/85/EU v platnost jsou důsledky změny klimatu a přírodních katastrof pro fiskální politiku stále zřejmější. Oba aspekty spolu souvisejí, ale nejsou totožné. Členské státy zažívají častější a závažnější přírodní katastrofy, které jsou často spojeny se zvyšující se teplotou a mohou způsobit značné fiskální náklady a významné podmíněné závazky. Fiskální náklady spojené se změnou klimatu mohou navíc vyplývat i z opatření na zmírnění změny klimatu a přizpůsobení se této změně.

Směrnice 2024/1265/EU proto zavádí do směrnice 2011/85/EU nové požadavky. Od členských států se nyní požaduje, aby ve svých dokumentech pro střednědobé rozpočtové plánování posoudily dopad plánovaných politik na střednědobou a dlouhodobou udržitelnost veřejných financí a zohlednily přitom makrofiskální rizika vyplývající ze změny klimatu. Musí zveřejňovat informace o přírodních katastrofách a podmíněných závazcích souvisejících se změnou klimatu a podávat zprávy o vzniklých daňových nákladech. Vzhledem ke složitosti těchto úkolů a rychlému vývoji v této oblasti musí být všechny tyto požadavky splněny „v maximální možné míře“. Po členských státech se žádá, aby při provádění ve vnitrostátním právu do svých vnitrostátních právních předpisů zahrnuly ustanovení, která zajistí nezbytné hodnocení a podávání zpráv.

Pouze několik málo vnitrostátních fiskálních rámců již v plném rozsahu nebo částečně obsahuje ustanovení, která při posuzování dopadu plánovaných střednědobých politik na střednědobou a dlouhodobou udržitelnost veřejných financí zohledňují makrofiskální rizika vyplývající ze změny klimatu a jejího environmentálního a distribučního dopadu. Zároveň více než třetina respondentů uvádí předpokládaný harmonogram přijetí těchto ustanovení ve vnitrostátním fiskálním rámci. Podobná je i situace v případě požadavku na zveřejňování informací o podmíněných závazcích souvisejících s katastrofami a klimatem a fiskálních nákladech vzniklých v důsledku přírodních katastrof a otřesů souvisejících s klimatem.

2.5 Upřesňující změny (články 2, 3, 4, 5, 6 a 7 směrnice 2011/85/EU)

Od vstupu směrnice 2011/85/EU v platnost praxe ukázala, že některé pojmy a termíny byly chápány různě nebo by bylo vhodné je více objasnit či aktualizovat. Například odkaz na použití účetního standardu ESA 95 (v předchozím čl. 3 odst. 1) byl nahrazen dynamičtějším odkazem. U většiny těchto vyjasnění byly členské státy především požádány, aby zkontrolovaly, zda budou odpovídající změny vyžadovat i jejich vnitrostátní rozpočtové právní předpisy.

Polovina členských států považuje upřesňující změny za již plně zahrnuté do svých vnitrostátních právních předpisů. Další čtvrtina uvádí, že ačkoli jsou upřesnění v zásadě zahrnuta, ještě bude zapotřebí provést některé změny konkrétních vnitrostátních ustanovení. Další čtvrtina uvádí obecnější informace o procesu provádění ve vnitrostátním právu nebo poukazuje na probíhající hodnocení.

3. ZÁVĚR

Celkově lze říci, že členské státy hlásily nerovnoměrný pokrok při provádění změn směrnice. Informace o již provedených transpozičních krocích se tudíž značně lišily jak z hlediska obsahu, tak z hlediska odkazů na konkrétní právní akty, které mají být změněny. Obecně chybí jasný časový harmonogram zbývajících kroků.

Většina členských států, které podaly zprávu konkrétně o provedení změn týkajících se statistiky, účetnictví a transparentnosti, považuje požadavky za již splněné nebo dosažitelné, kdežto u několika členských států není k dispozici mnoho podrobností.

Zdá se, že u nezávislých fiskálních institucí bylo dosaženo značného pokroku, a to na základě podobných, nikoli však totožných ustanovení, jež se od roku 2011 vztahují na všechny nebo většinu členských států. Některá ustanovení směrnice však při zvažování nutnosti přijmout opatření k jejich provedení ve vnitrostátních právních předpisech stále vyžadují pečlivé posouzení ze strany členských států. Některé pozitivní prvky týkající se nezávislosti jsou v určitých případech spíše zavedenou praxí a bylo by u nich zapotřebí právní kodifikace. Právní kroky často ještě vyžadují zejména nové prvky, jako je důraz na komunikační kapacitu nebo externí hodnocení nezávislých fiskálních institucí.

Ačkoli řada členských států uvádí, že definice střednědobého rozpočtového rámce je s pozměněnou směrnicí v souladu, ve většině členských států se stále plánují nebo jsou nutné určité úpravy za účelem posílení tohoto rámce a zajištění jeho souladu s rámcem správy ekonomických záležitostí EU, pokud jde o nové nařízení o preventivní složce a pozměněné nařízení o nápravné složce.

Nová ustanovení týkající se klimatu ještě z velké části nejsou provedena a členské státy si pro tuto činnost teprve musí stanovit časový harmonogram.

Komise bude pokračovat v provádění směrnice v oblastech, za něž nese odpovědnost. Po uplynutí lhůty pro provedení směrnice uskuteční zevrubné posouzení souladu, jak odpovídá standardním postupům EU.