

**Bruxelles, 1 iulie 2025
(OR. en)**

11115/25

**ECOFIN 939
UEM 382**

NOTĂ DE ÎNȘOȚIRE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	30 iunie 2025
Destinatar:	Dna Thérèse BLANCHET, Secretară Generală a Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	COM(2025) 317 final
Subiect:	RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU Raport intermediar privind punerea în aplicare a Directivei (UE) 2024/1265 a Consiliului din 29 aprilie 2024 de modificare a Directivei 2011/85/UE a Consiliului privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2025) 317 final.

Anexă: COM(2025) 317 final



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 30.6.2025
COM(2025) 317 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Raport intermediar privind punerea în aplicare a Directivei (UE) 2024/1265 a Consiliului din 29 aprilie 2024 de modificare a Directivei 2011/85/UE a Consiliului privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre

{SWD(2025) 161 final}

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Raport intermediar privind punerea în aplicare a Directivei (UE) 2024/1265 a Consiliului din 29 aprilie 2024 de modificare a Directivei 2011/85/UE a Consiliului privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre

1. INTRODUCERE

Directiva 2011/85/UE a Consiliului privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre¹ a intrat în vigoare în decembrie 2011. Aceasta a reprezentat o parte importantă a pachetului legislativ privind consolidarea guvernantei economice, cunoscut și sub denumirea de „pachetul de șase”. Directiva a stabilit, pentru prima dată, cerințe minime pentru cadrele bugetare destinate statelor membre ale UE. Astfel cum se prevede în directivă și ținând seama de experiența dobândită din 2011 până în prezent, întregul sistem de supraveghere economică a fost revizuit recent, ceea ce a condus la o reformă a Pactului de stabilitate și de creștere, care a intrat în vigoare la 30 aprilie 2024. În acest context, Directiva 2011/85/UE a Consiliului a fost modificată prin Directiva (UE) 2024/1265 a Consiliului².

Directiva 2011/85/UE a introdus cerințe minime pentru sistemele de contabilitate bugetară și de raportare statistică, reguli și proceduri care reglementează elaborarea previziunilor pentru planificarea bugetară, reguli fiscale numerice cu specific național, cadre bugetare pe termen mediu și mecanisme care reglementează raporturile bugetare dintre autoritățile publice din diferitele subsectoare ale administrației publice. Revizuirea a acoperit toate aceste dispoziții, analizând dacă acestea erau în continuare relevante și dacă fuseseră înțelese și aplicate astfel cum s-a prevăzut, însă a luat în considerare și noi evoluții. În special, rolul instituțiilor fiscal-bugetare independente a crescut semnificativ din 2011 până în prezent, iar implicațiile fiscale ale schimbărilor climatice au devenit din ce în ce mai presante. Directiva (UE) 2024/1265, cu modificările rezultate ale Directivei 2011/85/UE, trebuie să fie transpusă în legislația națională de către statele membre ale UE până la 31 decembrie 2025.

În temeiul articolului 2 alineatul (5) din Directiva (UE) 2024/1265, se solicită Comisiei să *„pregătească un raport intermediar privind punerea în aplicare a principalelor dispoziții din prezenta directivă pe baza informațiilor relevante din partea statelor membre, raport care este prezentat Parlamentului European și Consiliului până la 30 iunie 2025”*. În acest scop, în martie 2025, Comisia a prezentat Comitetului economic și financiar (membrilor supleanți) un chestionar care oferă statelor membre posibilitatea de a oferi detalii cu privire la măsurile în vigoare, la reformele deja inițiate și la planurile specifice. În consecință, prezentul raport intermediar se bazează în principal pe informațiile furnizate de statele membre. Până în aprilie 2025, majoritatea statelor membre își comunicaseră contribuțiile³. Fișele de țară detaliate sunt prezentate în documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei [SWD(2025) 161].

¹ JO L 306, 23.11.2011, p. 41.

² [Regulamentul \(UE\) 2024/1263 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2024](#) și [Regulamentul \(UE\) 2024/1264 al Consiliului din 29 aprilie 2024 de modificare a Regulamentului \(CE\) nr. 1467/97 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv](#), precum și [Directiva \(UE\) 2024/1265 a Consiliului din 29 aprilie 2024 de modificare a Directivei 2011/85/UE privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre](#).

³ Șase state membre au transmis rapoartele în mai 2025.

Scopul prezentului raport intermediar este de a informa Parlamentul European, Consiliul și publicul larg cu privire la progresele înregistrate în transpunerea modificărilor aduse Directivei 2011/85/UE. Prin urmare, raportul nu ar trebui interpretat ca fiind o evaluare a conformității dispozițiilor naționale cu directiva modificată, evaluare care va fi efectuată după expirarea termenului de transpunere în conformitate cu dreptul UE. Pentru a oferi o imagine de ansamblu adecvată, secțiunea 2 din prezentul raport este structurată în jurul a cinci subsecțiuni care corespund principalelor domenii ale modificărilor aduse directivei, urmate de o concluzie care sintetizează principalele constatări.

2. PROGRESE REALIZATE ÎN TRANSPUNEREA PRINCIPALELOR DISPOZIȚII ALE DIRECTIVEI

2.1 Modificări ale dispozițiilor privind contabilitatea, statisticile și transparența [articolul 3 și articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2011/85/UE]

O politică fiscal-bugetară solidă trebuie să se bazeze pe o raportare fiscal-bugetară solidă. Informațiile cuprinzătoare, exacte și furnizate în timp util cu privire la execuția bugetară sunt esențiale pentru factorii de decizie, deoarece asigură execuția corectă a bugetelor, monitorizarea în timp util a posibilelor abateri de la planuri și actualizarea planificării bugetare. O raportare financiară publică cuprinzătoare și consecventă necesită transparență cu privire la elementele care au, eventual, un impact direct sau indirect asupra bugetului: printre acestea se pot număra, de exemplu, organisme și fonduri care nu sunt incluse în bugetul ordinar, însă fac parte din administrația publică, cheltuieli fiscale și datorii contingente.

Modificările aduse Directivei 2011/85/UE în acest domeniu au introdus, în principal, modificări în ceea ce privește publicarea datelor bugetare pentru toate subsectoarele administrației publice, astfel cum sunt definite în Sistemul european de conturi (SEC) 2010. În special, datele lunare și trimestriale bazate pe contabilitatea de casă (sau datele echivalente provenite din contabilitatea publică) au fost înlocuite cu date trimestriale privind datoria și deficitul pentru toate subsectoarele administrației publice. Totuși, dacă un stat membru dispune de sisteme integrate, cuprinzătoare și armonizate la nivel național de contabilitate financiară de angajamente, nu se solicită date trimestriale privind deficitul pe subsectoare. Celelalte modificări se referă în principal la clarificări și actualizări ale textului, având în vedere experiența dobândită în interpretarea acestuia începând din 2011.

În ceea ce privește revizuirea frecvenței de raportare a anumitor date bugetare [principala modificare introdusă prin modificările aduse articolului 3 alineatul (2)], condiționată, de asemenea, de prevalența contabilității de angajamente, o treime dintre statele membre consideră că aceasta este transpusă integral, iar o altă treime că este parțial transpusă. Deși nu toți acești respondenți raportează dacă intenționează să îndeplinească noua cerință prin raportarea datelor trimestriale privind deficitul sau prin referire la scadența sistemului lor de contabilitate de angajamente, aproximativ o cincime din statele membre iau în considerare fiecare dintre cele două opțiuni. Restul respondenților se concentrează mai mult pe procesul planificat, parțial prin citarea legilor specifice care urmează să fie modificate, parțial cu mai puține detalii.

Analizând cerința clarificată de a publica, inclusiv ca parte a proceselor bugetare multianuale, informații privind organismele și fondurile care nu sunt incluse în buget, însă fac parte din administrația publică, precum și de a informa cu privire la impactul lor combinat asupra soldurilor bugetelor publice [articolul 14 alineatul (1)], o treime dintre statele membre consideră că acest lucru este deja realizat. Dintre restul respondenților, aproximativ o cincime

dintre statele membre au în plan acțiuni specifice, în timp ce o altă cincime intenționează să evalueze în continuare necesitatea de a face acest lucru.

Modificările mai mici aduse articolului 2 și articolului 3 alineatul (1) nu se raportează pentru a impune modificări specifice ale legislațiilor naționale.

În plus, articolul 16 alineatul (1) din directiva modificată prevede că „*până la 31 decembrie 2025 și ulterior din cinci în cinci ani, Comisia raportează cu privire la situația actuală a: (a) contabilității publice a administrației publice în Uniune, ținând seama de progresele înregistrate de la evaluarea sa din 2013 cu privire la adecvarea Standardelor internaționale de contabilitate pentru sectorul public pentru statele membre*”. În acest sens, cerința de a publica acest raport înainte de sfârșitul anului 2025 subliniază, de asemenea, importanța monitorizării prezenței și dezvoltării unei contabilități publice solide bazate pe angajamente în UE.

2.2 Noi dispoziții privind instituțiile fiscal-bugetare independente (articolele 2 și 8a din Directiva 2011/85/UE)

Instituțiile fiscal-bugetare independente (IFBI) au dobândit o importanță semnificativă de la intrarea în vigoare a Directivei 2011/85/UE. Începând din 2011, directiva a solicitat „organismelor independente sau organismelor care beneficiază de autonomie funcțională față de autoritățile bugetare ale statelor membre” să monitorizeze respectarea de către statele membre a regulilor lor fiscale numerice naționale. În 2012, principiile comune privind mecanismele naționale de corecție bugetară (introduse prin titlul III, „Pactul bugetar”, din Tratatul interguvernamental privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în cadrul uniunii economice și monetare) au inclus anumite cerințe minime pentru organismele independente de monitorizare. Ulterior, Regulamentul 2013/473/UE, care se aplică zonei euro, a solicitat acestor organisme să elaboreze sau să aprobe previziunile macroeconomice care stau la baza planificării bugetare anuale și pe termen mediu.

Modificările aduse Directivei 2011/85/UE reunesc toate aceste elemente existente și le fac aplicabile pentru toate statele membre ale UE. Acestea întăresc și îmbunătățesc unele garanții de independență (de exemplu, evidențiind capacitatea de comunicare a instituțiilor fiscal-bugetare independente, solicitând resurse stabile și acces în timp util la informații, precum și impunând evaluări externe periodice ale IFBI). Unele sarcini noi sunt legate de Pactul de stabilitate și de creștere reformat. Alte sarcini noi includ efectuarea unei evaluări a consecvenței, coerenței și eficacității cadrului bugetar național și participarea, în urma unei invitații, la audieri și dezbateri parlamentare. În cele din urmă, se introduce principiul „conformare sau justificare” pentru autoritățile naționale în ceea ce privește evaluările IFBI.

După cum era de așteptat, toate statele membre au inclus deja unele sau chiar multe dintre modificările privind IFBI în legislația națională, având în vedere faptul că modificările reunesc, într-o anumită măsură, dispozițiile existente referitoare la dreptul UE sau la pactul bugetar. Polonia este un caz special, deoarece țara nu dispune încă de IFBI operaționale; totuși, pe baza informațiilor furnizate de Polonia, legislația relevantă a intrat în vigoare în ianuarie 2025, iar IFBI va fi înființată până la 1 ianuarie 2026.

În ceea ce privește majoritatea garanțiilor de independență prevăzute la articolul 8a alineatele (3) și (4), o treime dintre statele membre consideră că acestea sunt deja incluse în legislația lor națională, în timp ce peste o treime consideră că mai sunt necesare unele măsuri. Excepția este noua cerință de a supune IFBI unor evaluări externe periodice, în cazul căreia doar foarte puține state membre raportează că dispun de legislația necesară. În mai multe cazuri, se raportează că practica consacrată este în concordanță cu noile cerințe. Cu toate acestea, codificarea legislației ar fi necesară în continuare.

În ceea ce privește sarcinile instituțiilor fiscal-bugetare independente, statele membre profită de posibilitatea de a transpune dispozițiile directivei pentru a specifica mai în detaliu anumite structuri instituționale sau acte legislative de bază. Acest lucru ar putea explica motivul pentru care mai mult de o treime dintre statele membre raportează că transpunerea nu este completă în ceea ce privește sarcinile legale actuale ale IFBI (și anume de a elabora sau de a aproba previziuni macroeconomice care stau la baza planificării bugetare și de a monitoriza respectarea normelor fiscale naționale). În mod similar, cadrul juridic trebuie adesea să reflecte noile sarcini ale IFBI stabilite în cadrul componentei preventive și corective a Pactului de stabilitate și de creștere, precum și sarcina de a evalua periodic consecvența, coerența și eficacitatea cadrelor bugetare naționale.

În aceeași ordine de idei, deși principiul „conformare sau justificare” este în vigoare într-o anumită măsură în multe state membre (astfel cum a fost introdus prin principiile comune legate de pactul bugetar), acesta trebuie în continuare adaptat la o utilizare pe scară mai largă, în concordanță cu modificările aduse directivei.

2.3 Modificări ale dispozițiilor privind cadrele bugetare pe termen mediu (articolele 2, 9, 10 și 11 din Directiva 2011/85/UE)

În temeiul Directivei 2011/85/UE, statele membre trebuie să stabilească un cadru bugetar pe termen mediu credibil și eficace, care să le permită să extindă planificarea bugetară dincolo de orizontul anual, promovând astfel un proces de elaborare a politicilor mai coerent, mai eficace și, eventual, ambițios pe termen mediu. Cadrul trebuie să conțină obiective bugetare multianuale în combinație cu proiecții pentru fiecare rubrică principală de venituri și cheltuieli, pe baza unor politici neschimbate, oferind explicații referitoare la politicile preconizate pe termen mediu pentru a reduce decalajul dintre previziunile pe baza unor politici neschimbate și obiectivele de politică. În plus, cadrul trebuie să conțină o evaluare a modului în care politicile preconizate pot afecta sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice.

Modificările aduse Directivei 2011/85/UE consolidează elementele necesare ale cadrului bugetar pe termen mediu, solicitând o descriere a reformelor și a investițiilor planificate, împreună cu o evaluare a impactului politicilor planificate asupra creșterii durabile și favorabile incluziunii. Modificările clarifică, de asemenea, faptul că bugetele anuale trebuie să fie în-concordanță cu planificarea pe termen mediu.

Un sfert dintre statele membre raportează că definiția din directivă a cadrelor bugetare pe termen mediu este deja în vigoare. Aproximativ un sfert dintre respondenți își declară intenția de a transpune această dispoziție sau au în plan să o transpună conform unui calendar clar înainte de anul 2025 sau până la sfârșitul acestuia. Un alt sfert dintre statele membre nu au furnizat informații cu privire la evaluarea situației actuale în ceea ce privește transpunerea acestei dispoziții sau necesitatea de a lua măsuri suplimentare.

Jumătate dintre statele membre raportează transpunerea integrală sau parțială a dispoziției pentru a se asigura că respectivul cadru național se bazează pe obiective bugetare naționale cuprinzătoare și transparente pe termen mediu, care sunt în concordanță cu regulile fiscale numerice aflate în vigoare și specifice fiecărei țări și cu dispozițiile relevante din Regulamentul (UE) 2024/1263. Peste o treime dintre respondenți au indicat că aceste dispoziții nu au fost încă transpuse.

În mod similar, peste o treime dintre statele membre declară transpunerea integrală sau parțială a dispoziției privind includerea unei descrieri a reformelor și a investițiilor preconizate care au un impact asupra creșterii durabile și favorabile incluziunii. Aproximativ

jumătate dintre respondenți își declară intenția de a transpune această dispoziție sau au în plan să o transpună conform unui calendar clar sau până la sfârșitul anului 2025.

În aproximativ un sfert din cazuri, statele membre raportează că există dispoziții naționale în vigoare pentru evaluarea impactului politicilor preconizate asupra creșterii durabile și favorabile incluziunii. O proporție similară de state membre au transmis că aceste dispoziții nu au fost încă transpuse.

Treisprezece state membre declară transpunerea integrală sau parțială a dispoziției pentru a asigura concordanța legilor bugetare anuale cu obiectivele bugetare naționale pe termen mediu. Zece state membre fie nu furnizează informații cu privire la stadiul transpunerii acestei cerințe, fie indică faptul că aceasta nu a fost încă transpusă. Opt state membre oferă indicații clare cu privire la calendarul lor de transpunere preconizat, în timp ce alte cinci state membre nu au stabilit încă un calendar.

Nouă state membre raportează că clarificările aduse articolului 11 sunt deja transpuse integral sau parțial; cinci state membre indică faptul că intenționează să respecte termenul de transpunere, și anume până la sfârșitul anului 2025.

2.4 Noi dispoziții privind cerințele de raportare referitoare la riscurile macrobugetare generate de dezastre naturale și de schimbările climatice [articolul 9 alineatul (2) litera (d) și articolul 14 alineatul (3) din Directiva 2011/85/UE]

De la intrarea în vigoare a Directivei 2011/85/UE, implicațiile schimbărilor climatice și ale dezastrelor naturale au devenit din ce în ce mai evidente pentru politica bugetară. Există o legătură între aceste două aspecte, însă ele nu sunt identice. Statele membre se confruntă cu dezastre naturale tot mai frecvente și mai grave, adesea asociate cu creșterea nivelurilor de temperatură, iar acestea pot genera costuri bugetare semnificative și datorii contingente substanțiale. Costurile bugetare legate de schimbările climatice pot, în plus, să rezulte și din măsurile de atenuare și de adaptare.

Prin urmare, Directiva (UE) 2024/1265 introduce noi cerințe în Directiva 2011/85/UE. În prezent, statelor membre li se solicită să evalueze, în documentele lor de planificare bugetară pe termen mediu, impactul politicilor preconizate asupra sustenabilității pe termen mediu și lung a finanțelor publice, ținând seama de riscurile macrobugetare generate de schimbările climatice. Statele membre trebuie să publice informații privind dezastrele naturale și datoriile contingente generate de schimbările climatice și să raporteze cu privire la costurile bugetare aferente suportate. Având în vedere complexitatea acestor sarcini și evoluțiile rapide din acest domeniu, toate aceste cerințe trebuie respectate „în măsura posibilului”. În ceea ce privește transpunerea, statelor membre li se solicită să includă în legislațiile lor naționale dispoziții care să asigure evaluarea și raportarea necesare.

Doar câteva cadre bugetare naționale includ deja, integral sau parțial, dispoziții care iau în considerare riscurile macrobugetare generate de schimbările climatice, de impactul lor asupra mediului și de impactul distributiv în evaluarea impactului politicilor pe termen mediu preconizate asupra sustenabilității pe termen mediu și lung a finanțelor publice. În același timp, peste o treime dintre respondenți oferă indicații cu privire la calendarul preconizat pentru adoptarea unor astfel de dispoziții în cadrul bugetar național. O imagine similară rezultă și în ceea ce privește cerința de a publica informații privind datoriile contingente generate de dezastre și de schimbările climatice și costurile bugetare suportate ca urmare a dezastrelor naturale și a șocurilor legate de schimbările climatice.

2.5 Modificări de clarificare (articolele 2, 3, 4, 5, 6 și 7 din Directiva 2011/85/UE)

De la intrarea în vigoare a Directivei 2011/85/UE, practica a arătat că unele concepte și termeni au fost înțeleși în moduri diferite sau ar avea nevoie de mai multă claritate sau de actualizare. De exemplu, o trimitere la utilizarea standardului contabil SEC 95 [de la articolul 3 alineatul (1) anterior] a fost înlocuită cu o referință mai dinamică. Pentru majoritatea acestor clarificări, statelor membre li s-a solicitat în principal să verifice dacă legile lor bugetare naționale ar necesita, de asemenea, modificări corespunzătoare.

Jumătate dintre statele membre consideră că modificările de clarificare sunt deja incluse integral în legislațiile lor naționale. Un sfert dintre state indică faptul că, deși clarificările sunt acoperite în mare măsură, ar mai fi necesare unele modificări ale dispozițiilor naționale specifice. Un alt sfert raportează informații mai generale cu privire la procesul de transpunere sau indică faptul că există evaluări în curs.

3. CONCLUZIE

În general, statele membre au raportat progrese inegale în ceea ce privește transpunerea modificărilor aduse directivei. În mod corespunzător, informațiile privind etapele de transpunere deja întreprinse au variat foarte mult atât în ceea ce privește conținutul, cât și în ceea ce privește trimerile la actele juridice specifice care urmează să fie modificate. În general, lipsește un calendar clar pentru restul etapelor.

Majoritatea statelor membre care raportează în mod expres cu privire la transpunerea modificărilor privind statisticile, contabilitatea și transparența consideră că cerințele sunt fie acoperite, fie accesibile, în timp ce în cazul mai multor state membre nu sunt disponibile multe detalii.

Se pare că s-au înregistrat progrese considerabile în ceea ce privește IFBI sprijinite de dispoziții similare, dar nu identice, care s-au aplicat tuturor sau majorității statelor membre începând din 2011. Totuși, unele dintre dispozițiile directivei necesită în continuare o analiză atentă din partea statelor membre atunci când evaluează necesitatea de a lua măsuri pentru a le transpune în legislația națională. Unele elemente pozitive privind independența sunt, în unele cazuri, o practică destul de consacrată și ar necesita codificarea legislației. În special, noi elemente, cum ar fi accentul pus pe capacitatea de comunicare sau evaluarea externă a IFBI, necesită adesea măsuri juridice.

Deși multe state membre raportează că definiția cadrului bugetar pe termen mediu este în concordanță cu directiva modificată, în majoritatea statelor membre mai sunt planificate sau necesare unele ajustări pentru a consolida cadrul și a asigura concordanța cu cadrul de guvernare economică al UE în ceea ce privește noul regulament privind componenta preventivă și regulamentul modificat privind componenta corectivă.

Noile dispoziții legate de schimbările climatice nu au fost încă abordate în mare măsură, iar statele membre trebuie în continuare să își stabilească termenele pentru a face acest lucru.

Comisia va continua să pună în aplicare directiva în ceea ce privește secțiunile de care este responsabilă. După expirarea termenului de transpunere, Comisia va efectua o evaluare completă a conformității în concordanță cu procedurile standard ale UE.