COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 17.12.2025
COM(2025) 767 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind capacitatea și sarcinile instituțiilor fiscal-bugetare independente din UE

{SWD(2025) 417 final}

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind capacitatea și sarcinile instituțiilor fiscal-bugetare independente din UE

1. INTRODUCERE

Directiva 2011/85/UE a Consiliului privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre[1] a intrat în vigoare în decembrie 2011. Aceasta a reprezentat o parte importantă a pachetului legislativ privind consolidarea guvernanței economice, cunoscut și sub denumirea de „pachetul de șase”. Directiva a stabilit, pentru prima dată, cerințe minime pentru cadrele bugetare destinate statelor membre. 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 Consiliului[2].

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, luând totodată în considerare și elemente noi, care reflectă evoluțiile survenite după 2011. În special, instituțiile fiscal-bugetare independente (IFBI) au dovedit că pot avea un rol important în fundamentarea dezbaterii privind politica fiscal-bugetară și în promovarea unor practici bugetare solide, în măsura în care structura lor instituțională este robustă și beneficiază de resurse adecvate, în timp ce implicațiile fiscale ale schimbărilor climatice au devenit tot mai presante. Directiva (UE) 2024/1265 reflectă rezultatul revizuirii și al negocierilor cu Consiliul și Parlamentul European, care au condus la modificări ale Directivei 2011/85/UE. Aceasta trebuie transpusă în legislația națională de către statele membre până la 31 decembrie 2025.

Articolul 16 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2011/85/UE, astfel cum a fost recent modificată, prevede că, până la 31 decembrie 2025 și ulterior din cinci în cinci ani, Comisia *raportează cu privire la situația actuală a capacității și sarcinilor instituțiilor fiscal-bugetare independente din Uniune, ținând seama de progresele înregistrate de la intrarea în vigoare a prezentei directive, valorificând constatările bazei de date privind guvernanța fiscală a Comisiei și consultările cu părțile interesate relevante, în vederea analizării unor standarde minime”*. În acest scop, Comisia a elaborat prezentul raport și un document de lucru al serviciilor Comisiei, care cuprinde fișe informative individuale prezentând principalele elemente factuale și caracteristicile esențiale ale celor 31 de IFBI existente în prezent în UE, precum și un rezumat al punctelor forte și al punctelor slabe ale fiecărei instituții fiscal-bugetare independente. Fișele informative se bazează pe informațiile furnizate de IFBI pentru

[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 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

ediția 2025 a bazei de date privind guvernanța fiscală a Comisiei (modulul IFBI), precum și pe contribuțiile suplimentare transmise pentru raportul intermediar[3] și în cadrul diferitelor schimburi bilaterale cu autoritățile naționale și cu IFBI. Prezentul raport ia în considerare informațiile disponibile până la jumătatea lunii octombrie 2025, inclusiv legislația națională adoptată până la acel moment. Acesta prezintă concluziile generale desprinse din informațiile cuprinse în fișele informative.

Scopul prezentului raport este de a inventaria sarcinile și capacitatea instituțiilor fiscal-bugetare independente din UE, în vederea facilitării învățării reciproce și a dezvoltării viitoare a acestor instituții. Informațiile prezentate în raport vor servi, de asemenea, drept punct de referință pentru comparațiile cu exercițiile viitoare de evaluare. După cum s-a menționat deja, directiva solicită Comisiei să raporteze cu privire la sarcinile și capacitățile IFBI o dată la fiecare cinci ani. Nu în ultimul rând, această analiză va oferi informații utile pentru a evalua măsura în care IFBI dispun de capacitatea necesară pentru a îndeplini sarcinile care, începând cu anul 2032, vor deveni obligatorii în conformitate cu dispozițiile Regulamentului (UE) 2024/1263 privind Pactul de stabilitate și de creștere[4].

Scopul prezentului raport nu este acela de a evalua conformitatea dispozițiilor naționale cu directiva modificată. O astfel de evaluare va fi realizată după expirarea termenului de transpunere, în conformitate cu legislația UE.

Raportul este structurat după cum urmează. Secțiunea următoare oferă o scurtă prezentare generală a evoluțiilor survenite de la intrarea în vigoare a directivei inițiale în 2011. În continuare, în cadrul a două subsecțiuni, se rezumă situația actuală în ceea ce privește, pe de o parte, sarcinile și, pe de altă parte, capacitatea IFBI din UE. Această din urmă subsecțiune vizează resursele, independența și activitățile de comunicare ale IFBI. Secțiunea finală a raportului sintetizează principalele constatări.

2. SARCINILE ȘI CAPACITATEA INSTITUȚIILOR FISCAL-BUGETARE INDEPENDENTE DIN UE

2.1 Evoluții survenite de la intrarea în vigoare a Directivei 2011/85/UE

Evoluția cadrului juridic care reglementează IFBI[5] a fost, fără îndoială, unul dintre principalii factori care au stat la baza creșterii accentuate a numărului de IFBI observată în UE în ultimul deceniu și jumătate. Figura 1 arată că un număr semnificativ de noi IFBI au fost înființate în anii care au urmat crizei financiare mondiale și adoptării noii legislații a UE, în special a Regulamentului (UE) nr. 473/2013. Anterior, în UE existau doar câteva IFBI, unele dintre acestea având însă o istorie îndelungată, precum Institutul de Cercetare Economică din

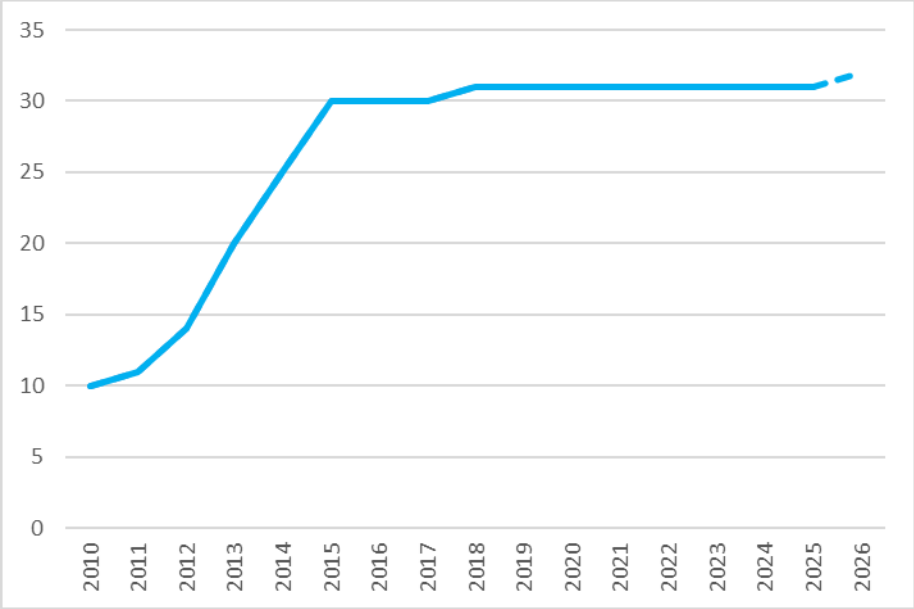
[3] Raport intermediar privind punerea în aplicare a Directivei (UE) 2024/1265 a Consiliului din 29 aprilie 2024 de modificare a Directivei 2011/85/UE a Consiliului privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre.

[4] Articolele 11 și 15 din Regulamentul (UE) 2024/1263 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2024 privind coordonarea eficientă a politicilor economice și supravegherea bugetară multilaterală și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.

[5] Pe lângă Directiva 2011/85/UE privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre, aceasta include Regulamentul (UE) nr. 473/2013 privind dispozițiile comune pentru monitorizarea și evaluarea proiectelor de planuri bugetare și pentru asigurarea corectării deficitelor excesive ale statelor membre din zona euro. În afara cadrului juridic al UE, Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanța în cadrul uniunii economice și monetare, un acord interguvernamental semnat în martie 2012, conține, de asemenea, dispoziții cu impact asupra IFBI în majoritatea statelor membre, în special în titlul III, care stabilește așa-numitul „pact bugetar”. Reforma din 2024 a încorporat pactul bugetar în legislația UE.

Austria (WIFO), Biroul neerlandez pentru analiza politicilor economice (CPB), Consiliile Economice din Danemarca și Biroul Federal de Planificare din Belgia[6][7]. În perioade mai recente, IFBI au fost înființate și în state membre din afara zonei euro, inclusiv în Cehia și Polonia. Cel mai recent IFBI în curs de constituire este Consiliul Fiscal al Poloniei, a cărui funcționare este preconizată să înceapă la 1 ianuarie 2026. Astfel, numărul total de IFBI din UE ajunge la 32[8].

Figura 1. Numărul de IFBI din UE începând cu 2010



Sursă: Comisia Europeană – Baza de date privind guvernanța fiscală (ediția 2025)
NB. Se preconizează că Polonia va avea o IFBI operațională începând cu 2026.

Cinci state membre au ales să instituie două IFBI, fiecare cu sarcini specifice de IFBI[9]. În toate cele cinci cazuri, una dintre cele două IFBI este o instituție cu o lungă tradiție în materie de previziuni macroeconomice. La introducerea IFBI în cadrul fiscal-bugetar național, aceste state membre au considerat eficient ca astfel de instituții să continue să elaboreze previziunile macroeconomice care stau la baza planurilor bugetare ale guvernului, în timp ce o altă instituție să preia cealaltă sarcină prevăzută pentru IFBI în legislația UE, respectiv monitorizarea respectării regulilor fiscale, precum și, după caz, alte sarcini ale IFBI, cum ar fi evaluarea sustenabilității pe termen lung sau estimarea impactului bugetar. Modificările aduse Directivei 2011/85/UE permit în mod explicit unui stat membru să aibă mai multe IFBI, pentru a răspunde unor contexte naționale specifice de acest tip. Totuși, astfel de soluții pot

[6] Pentru denumirea completă a IFBI, a se vedea anexa 1.
[7] În majoritatea cazurilor, aceste instituții au un mandat mai larg decât cel al unei IFBI tipice, întrucât au fost create înainte de apariția cadrului actual privind IFBI.
[8] Acest număr include instituțiile care au cel puțin una dintre sarcinile IFBI enumerate în legislația de la nivelul UE și care îndeplinesc totodată criteriile de bază privind independența. De asemenea, unele state membre dispun de alte instituții care exercită sarcini similare celor ale IFBI, cum ar fi birourile bugetare parlamentare, fără ca acestea să îndeplinească vreuna dintre sarcinile formale ale IFBI (de exemplu, Austria, Grecia și Portugalia).
[9] Aceste cinci state membre sunt Austria, Belgia, Luxemburg, Țările de Jos și Slovenia.

complica efortul de a contura o identitate a IFBI, în care o instituție să fie clar percepută de public drept principalul gardian al politicii fiscal-bugetare naționale[10].

Există, de asemenea, un grup de IFBI care sunt atașate sau încorporate într-o instituție-mamă, cum ar fi Curtea de Conturi națională (Finlanda, Franța și Lituania) sau cazuri în care rolul de IFBI este atribuit unei instituții care are și alte sarcini decât cele specifice unei IFBI (de exemplu, Austria/WIFO, Danemarca, Țările de Jos/CPB și CoS, Luxemburg/STATEC, Slovenia/IMAD). Astfel de soluții pot permite unei IFBI să valorifice expertiza existentă sau să „împrumute" credibilitatea deja consolidată a unei instituții existente, beneficiind totodată de o anumită protecție bugetară. Cu toate acestea, ele riscă din nou să facă mai puțin vizibil rolul specific al IFBI, ceea ce ar putea îngreuna comunicarea cu publicul în domeniul fiscal.

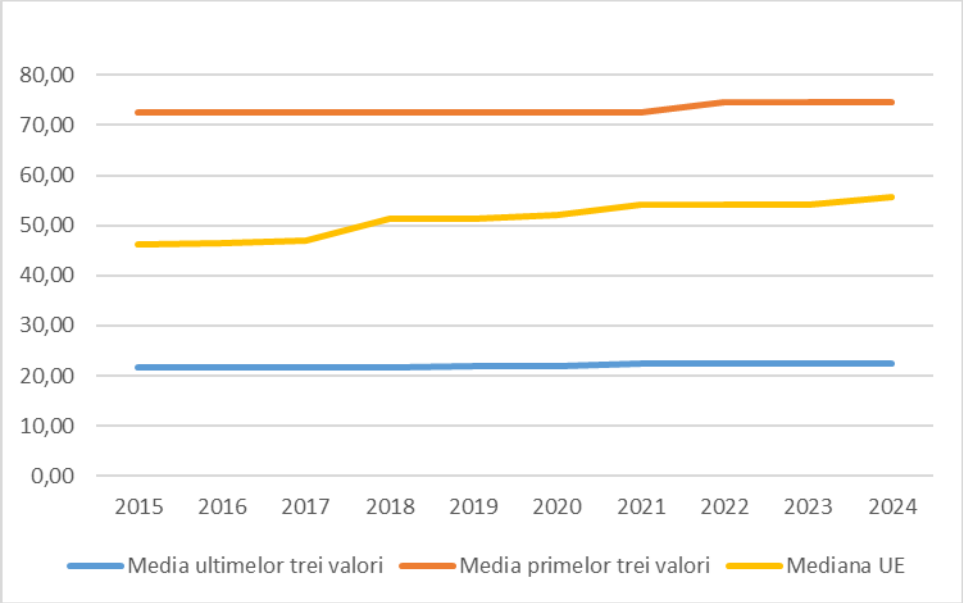
Întrucât cadrelor bugetare naționale ar trebui să li se permită să reflecte caracteristicile și tradițiile instituționale naționale specifice, legislația UE privind instituțiile fiscal-bugetare independente nu impune o soluție universală, ci lasă spațiu pentru opțiuni adaptate specificului național și pentru un anumit grad de flexibilitate în interpretarea sau aplicarea practică a unor dispoziții. Acest lucru a condus la diferențe relativ mari între IFBI din UE. Următoarele secțiuni prezintă pe scurt situația actuală referitoare la câteva dintre principalele caracteristici ale IFBI.

2.2 Domeniul de aplicare al sarcinilor IFBI din UE

Diferențele marcante dintre IFBI din UE sunt clar vizibile în domeniul de aplicare al sarcinilor lor, fie că este vorba de sarcinile exercitate în practică, fie de mandatele lor legale. Această diversitate ar putea reflecta faptul că, până la recenta revizuire a cadrului juridic, legislația UE nu impunea decât un mandat relativ restrâns pentru „organismele independente", limitat în principal la elaborarea sau validarea previziunilor macroeconomice (în cazul zonei euro) și la monitorizarea respectării regulilor fiscale naționale. Aceste sarcini au devenit sarcini ale IFBI în toate statele membre ale UE abia după modificările aduse Directivei 2011/85/UE, fiind completate ulterior cu alte sarcini. În consecință, unele state membre au considerat suficient ca IFBI să îndeplinească acest mandat restrâns, în timp ce altele l-au extins sau, cel puțin, au oferit IFBI libertatea și mijloacele necesare pentru a face acest lucru. Această diversitate se reflectă în indicele SIFI, un indice elaborat pe baza datelor colectate de Comisie de la IFBI din UE pentru ancheta anuală aferentă bazei de date privind guvernanța fiscală (figura 2). Indicele măsoară domeniul de aplicare al sarcinilor IFBI, ponderate în funcție de intensitatea cu care acestea sunt realizate și de forța juridică a mandatului. Nu este, așadar, un indicator al eficienței sau independenței acestora ori al impactului lor asupra politicii fiscal-bugetare. După cum era de așteptat, indicele global prezintă un grad ridicat de stabilitate în timp, deși câteva IFBI au înregistrat o creștere a valorii acestuia în ultimii ani.

Figura 2. Variația domeniului de aplicare al activității IFBI (indicele SIFI)

[10] Prin urmare, considerentul 14 al Directivei (UE) 2024/1265 prevede că „ar trebui evitată o fragmentare instituțională excesivă a sarcinilor de monitorizare".



Sursă: Comisia Europeană – Baza de date privind guvernanța fiscală (ediția 2025)
N.B. Cea mai mare valoare posibilă a indicelui SIFI este 100.

Cinci IFBI au raportat că elaborează **previziunile macroeconomice** subiacente care stau la baza planurilor bugetare ale statelor membre respective. Alte 14 IFBI au raportat că aprobă astfel de previziuni, fie direct, fie prin intermediul unei comisii atașate IFBI sau în cadrul căreia dețin drept de vot. Două state membre din zona euro au raportat că IFBI proprii evaluează doar aceste previziuni (Finlanda și Franța), în timp ce, în majoritatea statelor membre din afara zonei euro, IFBI au raportat că au avut până în prezent o implicare redusă sau inexistentă în pregătirea sau evaluarea previziunilor macroeconomice.

IFBI sunt oarecum mai puțin implicate în **previziunile bugetare**, aproximativ jumătate dintre acestea raportând că aprobă sau evaluează previziunile bugetare înainte ca acestea să fie adoptate de parlament. Aceasta nu înseamnă că respectivele IFBI își bazează evaluările pe previziuni bugetare proprii complete — majoritatea nu fac acest lucru — și nici că celelalte IFBI nu elaborează propriile previziuni, întrucât unele o fac. Doar câteva IFBI își bazează evaluările pe **estimări cantitative ale impactului politicilor** [de exemplu, Austria (FISK), Belgia (FPB), Italia și Țările de Jos (CPB)].

Toate statele membre, cu excepția Poloniei, au raportat că dispun de o IFBI cu mandat de a efectua monitorizarea *ex post* **a respectării normelor bugetare naționale**, o activitate centrală pentru IFBI, iar aproape tot atâtea au raportat că au și mandat pentru monitorizarea *ex ante* a conformității.

Puțin peste jumătate dintre IFBI au raportat că desfășoară o formă de **analiză a sustenabilității pe termen lung**, majoritatea indicând că această sarcină face parte în mod explicit din mandatul lor. Deoarece aceste analize ale sustenabilității sunt relativ consumatoare de resurse și se adaugă adesea celorlalte sarcini menționate, în principal IFBI cu resurse mai ample au raportat desfășurarea acestei activități [de exemplu, IFBI din Austria (WIFO), Belgia (FPB), Spania, Italia, Țările de Jos (CPB), Portugalia și Slovacia]. Cu toate acestea, unele IFBI mai mici au raportat diferite grade de activitate în acest domeniu, de exemplu IFBI din Austria (FISK), Cehia, Irlanda, Lituania, Letonia și Slovenia (FC). Dintre IFBI care nu au raportat activități în domeniul sustenabilității pe termen lung, aproape toate sunt instituții de dimensiuni relativ mici.

În ceea ce privește implicarea IFBI în prima rundă de **planuri bugetar-structurale naționale pe termen mediu** (PBSTM), situația este eterogenă, ceea ce poate reflecta faptul că statele membre au la dispoziție până la sfârșitul anului 2025 pentru a transpune modificările aduse Directivei 2011/85/UE și au avut, prin urmare, un interval de timp limitat pentru a se familiariza cu noul cadru de guvernanță fiscală al UE. În plus, după cum s-a menționat deja, statele membre nu vor avea obligația juridică de a implica IFBI decât începând cu 1 mai 2032. Cu toate acestea, aproximativ jumătate dintre statele membre au raportat că au implicat cel puțin o IFBI într-o anumită formă în prima rundă a PBSTM, în principal prin aprobarea (sau, în unele cazuri, elaborarea) previziunilor macroeconomice care stau la baza planului. Unele IFBI au emis propria evaluare a planurilor chiar și fără a avea această sarcină atribuită în mod formal.

În mod similar, întrucât **evaluarea consecvenței, coerenței și eficacității cadrului fiscal-bugetar național** a devenit o sarcină obligatoriu abia în urma modificării Directivei 2011/85/UE, nu este surprinzător că doar un număr limitat de IFBI au raportat activități în acest domeniu și, de regulă, doar într-o măsură redusă, fără a realiza o analiză cuprinzătoare a cadrului în ansamblu.

2.3 Capacitatea IFBI din UE

2.3.1 Resurse financiare și de personal

Nivelul resurselor financiare puse la dispoziția IFBI variază semnificativ de la o instituție la alta. Cele mai scăzute **credite bugetare** raportate pentru 2024 au fost de 100 000 EUR (Luxemburg/CNFP). În schimb, unele IFBI de sine stătătoare au raportat bugete semnificativ mai ridicate (aproximativ 11 milioane EUR în Spania)[11]. Bugetul median, calculat pe baza IFBI care și-au putut identifica propriul buget, a fost de aproximativ 900 000 EUR. Trei IFBI nu au putut indica un cuantum, deoarece finanțarea activităților lor, potrivit raportărilor, a provenit din bugetul global al unei instituții-mamă asupra căreia acestea exercitau un control redus (Belgia/SPBR, Franța și Țările de Jos/CoS). Gama largă de credite bugetare reflectă în principal dimensiunea variabilă a personalului tehnic al IFBI, dar și o serie de alte caracteristici instituționale detaliate mai jos[12].

Efectivele de personal variază între IFBI de la aproximativ un echivalent normă întreagă în Germania[13] la 67 în Spania. Nivelul median al efectivelor este de 6,5 membri ai personalului, iar cele două cuartile mediane se situează în intervalul cuprins între 4 și 20 de membri[14]. Ca măsură a capacității analitice a IFBI, numărul median de economiști și experți juridici este de patru persoane, care reprezintă, în medie, aproximativ două treimi din totalul personalului[15].

[11] Unele dintre cele mai mari instituții, cu mandate care depășesc sarcinile unei IFBI, raportează adesea creditele bugetare ale întregii instituții, ceea ce face dificile comparațiile cu IFBI de dimensiuni mai mici.

[12] Atunci când se compară bugetele IFBI, trebuie avut în vedere și faptul că nivelurile salariale diferă între statele membre.

[13] În acest caz, sarcina și necesarul de personal pentru aprobarea previziunilor macroeconomice sunt acoperite de un membru instituțional al IFBI, respectiv Grupul comun de previziuni economice.

[14] Pentru instituțiile de dimensiuni mai mari care îndeplinesc și sarcini din afara sferei IFBI, numărul de membri ai personalului raportat a fost adesea rezultatul unei estimări a echivalentului normă întreagă dedicat sarcinilor IFBI – introducând astfel un element de subiectivitate – ori a constat în raportarea numărului total de membri ai personalului, fără a delimita componenta aferentă IFBI, ceea ce a generat valori (mult) mai ridicate decât în cazul IFBI din Spania.

[15] Dacă se includ și cadrele de conducere, care desfășoară adesea activități analitice, mediana crește la 5, iar ponderea medie în totalul personalului ajunge la aproximativ 80 %. În cazul unor IFBI de dimensiuni mai mici,

Deși aceste cifre oferă o imagine de ansamblu, ele trebuie interpretate cu prudență, având în vedere o serie de **factori specifici fiecărei țări**. De exemplu, mai mult de jumătate dintre IFBI au raportat că beneficiază într-o anumită măsură de asistență materială din partea altor instituții. Aceasta apare adesea sub forma unor servicii comune, precum IT, resurse umane și comunicații, a punerii la dispoziție a unor spații sau a detașării de personal. În plus, în câteva cazuri, cifrele raportate nu includeau resursele de personal puse la dispoziție prin intermediul comitetelor atașate care îndeplinesc sarcina de aprobare a previziunilor macroeconomice (Germania și Slovacia).

În cazul mai multor IFBI, creditele bugetare raportate supraestimau resursele disponibile, deoarece se bazau adesea pe un număr teoretic de posturi din cadrul instituției fiscal-bugetare independente, care nu erau întotdeauna ocupate. În practică, aceasta a însemnat că IFBI au utilizat mai puțin decât bugetul alocat, uneori semnificativ mai puțin. IFBI s-au confruntat cu dificultăți în ocuparea posturilor din mai multe motive. Acestea au raportat adesea constrângeri legate de remunerare, deoarece nu au posibilitatea de a-și stabili propriile niveluri salariale și trebuie să urmeze grilele de salarizare pentru funcționarii publici, ceea ce face dificilă atragerea și menținerea personalului cu profil adecvat. Un alt motiv îl reprezintă procedurile administrative greoaie care întârzie recrutarea, reducând astfel numărul candidaților eligibili.

Foarte puține state membre au raportat existența unor protecții juridice menite să asigure o **finanțare stabilă** a IFBI. Un stat membru a introdus o lege prin care creditele IFBI sunt indexate în funcție de inflație (Malta). Un alt stat membru a stabilit că nivelul finanțării IFBI trebuie să fie suficient pentru a acoperi un anumit număr de activități specifice acestora (Letonia). Într-un alt stat membru, legislația prevede că alocările de la bugetul de stat pot fi reduse numai în circumstanțe excepționale justificate în mod corespunzător (Portugalia). În alte state membre există practici consacrate care urmăresc obiective similare (de exemplu, în Austria), însă acestea nu sunt prevăzute în legislație.

2.3.2 Independența

Capacitatea unei IFBI de a influența politica fiscal-bugetară este legată nu numai de resursele sale bugetare sau de numărul de angajați calificați (a se vedea subsecțiunea anterioară), ci și de independența instituției. Dacă o IFBI nu este percepută ca fiind independentă, analiza și opiniile sale riscă să fie considerate părtinitoare și, în consecință, vor câștiga mai puțin teren în dezbateri. Nu există o modalitate optimă de măsurare a independenței unei IFBI. Cu toate acestea, caracteristicile instituționale esențiale, împreună cu indicatorii privind capacitatea practică a IFBI de a acționa și de a comunica liber în limitele competențelor sale, pot surprinde multe dintre cele mai importante aspecte necesare pentru garantarea independenței[16].

O primă linie de apărare împotriva interferențelor nejustificate este instituirea unor dispoziții legale care să interzică IFBI **să primească instrucțiuni** de la orice persoană. Aproximativ jumătate dintre IFBI din UE fac obiectul unor astfel de dispoziții, iar o altă treime dispun doar

economiștii și experții juridici au reprezentat doar 25-40 % din personal (aproximativ 50 % dacă se includ managerii), ceea ce le limitează și mai mult capacitatea. Alte categorii includ personal administrativ și alte tipuri de personal.

[16] Resursele aflate la dispoziția unei IFBI contribuie, de asemenea, la independența acesteia, deoarece stabilesc limitele acțiunilor pe care le poate întreprinde. Totodată, recunoașterea ca actor-cheie în dezbaterea privind politica fiscal-bugetară, prin stabilirea cu succes de contacte cu părțile interesate (subsecțiunea 2.3.3), influențează independența. Împreună, aceste elemente consolidează capacitatea IFBI.

de trimiteri mai generale în legislație la independența instituției. Dat fiind că modificarea Directivei 2011/85/UE prevede în mod explicit obligativitatea introducerii unei interdicții pentru IFBI privind primirea de instrucțiuni, statele membre care nu au încă o astfel de dispoziție vor trebui să o introducă.

Un alt criteriu, menit să asigure numirea unor persoane adecvate în pozițiile de conducere ale IFBI, fie ca șefi ai instituției, fie ca membri ai conducerii acesteia[17], este existența unor **proceduri transparente de numire** și a unor cerințe adecvate de competență profesională. Majoritatea IFBI dispun de proceduri de numire consacrate în lege, deși reprezentanții guvernului, în special ai Ministerului de Finanțe, au adesea o influență substanțială asupra procesului de nominalizare, ceea ce comportă un risc de părtinire în interes propriu. În Portugalia și Grecia, procedurile de numire implică un grup mai larg de părți interesate, inclusiv președintele Curții de Conturi și guvernatorul băncii centrale. În Irlanda, este lansat public un concurs deschis, în urma căruia un comitet de selecție, din care fac parte, printre alții, președintele în exercițiu al IFBI și o parte interesată externă, întocmește o listă scurtă de candidați. În Italia, candidații sunt aleși dintr-o listă de zece persoane preselectate de comisiile bugetare ale ambelor camere ale parlamentului, în conformitate cu regula majorității de două treimi.

În ceea ce privește **cerințele de competență profesională**, aproape toate IFBI dispun de norme sau acte legislative care definesc calificările și experiența necesare pentru a ocupa o funcție de conducere, punând de cele mai multe ori accentul pe expertiza în economie și finanțe publice. Există însă și cazuri în care cerințele profesionale sunt formulate în termeni mai generali (în special în instituțiile care au și sarcini din afara sferei IFBI) sau cazuri în care se recurge la criterii ce pot restrânge în mod inutil rezerva de candidați, cum ar fi obligația de a fi cetățean al statului membru în cauză. În cazul câtorva IFBI nu există cerințe explicite privind competența profesională, deși, în practică, conducerea este foarte bine calificată.

O garanție esențială a independenței IFBI este capacitatea acestora de a comunica liber (**aspectele mai practice ale acestui criteriu sunt analizate în subsecțiunea următoare**). IFBI din toate statele membre, cu excepția Franței (a cărei IFBI poate publica avize numai cu privire la o listă limitată de acte legislative bugetare), beneficiază de dreptul formal de a comunica liber. O garanție la fel de importantă privește **dreptul IFBI de a avea acces la informații** și aplicarea efectivă a acestui drept. Aproximativ trei sferturi dintre IFBI dispun de un drept legal de acces la informațiile necesare îndeplinirii sarcinilor lor, în timp ce alte IFBI au acest drept consacrat prin acorduri formale. Pentru un număr redus de IFBI, acest drept nu este prevăzut nici în legislație, nici într-un acord formal. Totuși, experiența arată că existența unui drept formal nu garantează neapărat accesul prompt și complet la informații în practică. Pentru a aborda acest aspect, unele IFBI au semnat memorandumuri de înțelegere sau acorduri similare care precizează conținutul, calendarul și formatul informațiilor ce trebuie furnizate. Totuși, apar în continuare probleme, adesea legate de datele bugetare și de informațiile privind măsurile fiscale incluse în bugete și în planurile guvernamentale.

Pentru a asigura că discuțiile privind politica fiscal-bugetară sunt bine fundamentate și pentru a consolida rolul IFBI în astfel de discuții, este important ca IFBI să se angajeze într-un **dialog permanent cu guvernul** cu privire la aspecte critice de politică fiscal-bugetară. Acest dialog poate apărea spontan sau poate fi stimulat de o obligație legală impusă autorităților fie

[17] Majoritatea IFBI au o structură bazată pe un consiliu de administrație cu un președinte și câțiva membri, susținut de un secretariat de experți tehnici care sprijină consiliul în elaborarea analizelor și rapoartelor. Există însă și excepții, precum AIReF din Spania, care funcționează cu o președinție unipersonală, sprijinită de un comitet executiv format din șefii celor patru direcții ale instituției.

de a respecta diferitele evaluări și avize ale IFBI, fie de a explica de ce nu intenționează să facă acest lucru; principiul „conformare sau justificare” este acum inclus în Directiva 2011/85/UE și va trebui transpus în legislația națională până în 2026. În majoritatea statelor membre, principiul „conformare sau justificare” a fost aplicat până în prezent aproape exclusiv în legătură cu mecanismul de corecție, respectiv atunci când se constată că un stat membru nu a respectat o regulă fiscală[18]. În general, este mai puțin frecvent ca autoritățile să aibă o astfel de obligație legală în ceea ce privește alte evaluări și avize emise de IFBI. În unele state membre, în special în cele în care IFBI este o instituție cu tradiție (de exemplu, Danemarca și Țările de Jos/CPB), există o practică consacrată ca guvernul să răspundă evaluărilor IFBI, inclusiv în domeniul fiscal, chiar și în absența unei obligații legale. În schimb, existența unei obligații legale nu garantează, în sine, o reacție substanțială sau o acoperire mediatică amplă a interacțiunilor dintre IFBI și guvern.

O altă parte interesată esențială pentru IFBI este **parlamentul național**. Întâlnindu-se cu legiuitorii și răspunzând la întrebările acestora privind politica fiscal-bugetară, IFBI pot ajunge să fie percepute drept arbitri neutri în chestiuni fiscale și pot avea oportunitatea de a-și transmite opiniile. Deși majoritatea statelor membre invită, de regulă, IFBI la audieri, doar câteva state membre au o obligație legală explicită în acest sens, însă în practică, acest lucru se întâmplă în cele mai multe cazuri. În 2024, aproximativ o treime dintre IFBI au participat la cel puțin patru audieri parlamentare, în timp ce un sfert nu au fost invitate deloc. Practica adresării de întrebări parlamentare către IFBI nu este foarte răspândită în UE: jumătate dintre IFBI nu s-au implicat deloc în această activitate în 2024, în timp ce doar câteva au făcut-o de mai mult de patru ori.

În cele din urmă, IFBI își pot consolida independența prin efectuarea periodică de **evaluări externe** de către evaluatori independenți. Astfel de evaluări generează, de regulă, recomandări atât pentru IFBI, cât și pentru autorități, privind modalitățile de îmbunătățire a organizării, activității și impactului instituțiilor fiscal-bugetare independente. Deși această practică nu a fost până acum foarte răspândită în UE, aproximativ două treimi dintre IFBI nefiind supuse niciodată unei astfel de evaluări, directiva modificată prevede obligativitatea realizării lor în viitor. În prezent, acolo unde sunt efectuate, evaluările sunt în cea mai mare parte voluntare. În statele membre în care există un cadru juridic sau o tradiție îndelungată a evaluărilor, acestea au loc, în mod normal, la intervale adecvate, de regulă o dată la 4-6 ani (de exemplu, în Lituania și Irlanda).

2.3.3 Comunicare

Un al treilea aspect care stă la baza capacității (și independenței) IFBI este abilitatea lor practică de a ajunge la un public larg și, în consecință, de a-și construi o reputație de expertiză tehnică și imparțialitate în rândul principalelor părți interesate – inclusiv al publicului larg – și de a deveni un punct de referință indispensabil în discuțiile privind politica fiscal-bugetară. IFBI care acordă importanță comunicării externe, utilizează o gamă variată de canale și mijloace de informare pentru a-și transmite mesajele și își ajustează activ strategia de comunicare în funcție de impactul acesteia sunt, în general, mai influente în dezbaterile privind politica fiscal-bugetară decât instituțiile mai pasive. IFBI de dimensiuni mai mici pot întâmpina dificultăți în dezvoltarea unor astfel de activități de comunicare.

Într-un sens mai formal, aproximativ o treime dintre IFBI dispun de o **strategie de comunicare** dedicată, iar două treimi atribuie președintelui un **rol oficial în comunicarea**

[18] Acest lucru rezultă dintr-o obligație stabilită în acordul privind Pactul bugetar. A se vedea nota de subsol 5.

externă. În practică, unul dintre cele mai frecvente mijloace de comunicare externă îl reprezintă **interviurile acordate de șeful IFBI la posturi de televiziune, radio sau în presa cotidiană**. Trei sferturi dintre IFBI au raportat desfășurarea regulată de interviuri pe parcursul anului 2024, unele dintre acestea fiind legate de publicarea avizelor/recomandărilor IFBI. O proporție similară a raportat totodată publicarea de **articole de presă** (opinii, editoriale etc.) în mass-media națională. Comunicatele de presă au constituit un alt instrument frecvent utilizat: jumătate dintre IFBI au raportat emiterea a cel puțin șapte comunicate în 2024[19], iar un sfert emiterea a cel puțin patru. Conferințele de **presă** au fost mai puțin obișnuite: doar o treime dintre IFBI au organizat cel puțin trei astfel de conferințe în 2024, o altă treime între una și două, iar restul niciuna.

Aproximativ jumătate dintre IFBI au raportat că au cel puțin un **membru al personalului care lucrează cu fracțiune de normă și este specializat în comunicare externă**. Deloc surprinzător, instituțiile cu cele mai mari dimensiuni (Austria/WIFO, Belgia/FPB, Spania, Italia, Luxemburg/STATEC, Țările de Jos/CPB, Portugalia, Slovenia/IMAD și Slovacia) sau cele integrate în instituții mai ample (Finlanda, Lituania și Țările de Jos/CoS) au avut un acces mai bun la personal specializat în comunicare decât instituțiile de dimensiuni mai mici, care, cu câteva excepții, nu dispuneau, în general, de specialiști în comunicare. Peste trei sferturi dintre IFBI aveau cel puțin un cont pe **platforme de social media**. IFBI fără prezență pe social media au avut, de asemenea, tendința de a fi cele mai puțin dispuse să organizeze conferințe de presă sau **conferințe,** în general, sau să participe la conferințe organizate de alte entități. Aceleași IFBI au avut totodată tendința de a nu-și monitoriza în niciun fel **impactul mediatic**, spre deosebire de aproximativ două treimi dintre IFBI, care au raportat diferite grade de monitorizare.

3. CONCLUZII

Atunci când legislația UE cu impact asupra IFBI a fost introdusă în 2011, în urma crizei financiare, doar aproximativ douăsprezece state membre dispuneau de IFBI, iar în mai multe cazuri sarcinile acestora nu erau încă pe deplin stabilite. Până în 2018, s-au înființat nenumărate noi IFBI, iar în prezent toate statele membre au – sau vor avea în curând – o IFBI (IFBI din Polonia va fi operațională de la 1 ianuarie 2026). Totodată, începând din 2011, multe IFBI s-au impus ca actori importanți în dezbaterile privind politica fiscal-bugetară națională, datorită calității analizelor lor.

Pentru a respecta tradițiile administrative diferite ale statelor membre și pentru a încuraja asumarea națională, legislația UE a oferit acestora o marjă semnificativă de manevră pentru a decide cu privire la modul de punere în aplicare a diferitelor dispoziții care, în orice caz, vizau în principal doar statele membre din zona euro. Acest lucru a generat diferențe mari între IFBI din UE, cele mai vizibile fiind în domeniul de aplicare al sarcinilor atribuite și al resurselor alocate pentru îndeplinirea acestora. De asemenea, există diferențe semnificative între IFBI din UE în ceea ce privește garanțiile de independență, cum ar fi protecțiile juridice împotriva ingerințelor externe și capacitatea practică a IFBI de a atrage personal adecvat și de a obține în mod prompt informațiile necesare. O diversitate similară se observă și în capacitatea IFBI de a interacționa cu diferitele părți interesate și cu publicul, instituțiile mai mari beneficiind, în general, de structuri de comunicare mai elaborate.

[19] Sunt incluse aici și instituțiile de dimensiuni mai mari care îndeplinesc, de asemenea, sarcini din afara sferei IFBI, ceea ce înseamnă că nu toate comunicatele de presă au fost legate neapărat de chestiuni care țin de IFBI.

Instituțiile deja existente anterior intrării în vigoare a legislației privind IFBI tind să funcționeze în mai mare măsură pe baza practicilor consacrate și a normelor nescrise decât IFBI înființate mai recent. Deși acest lucru indică un grad ridicat de asumare la nivel național, obiectivul modificărilor aduse Directivei 2011/85/UE este, în cele din urmă, de a ancora formal aceste practici în legislația națională pentru a asigura o protecție sporită.

Experiența a arătat, de asemenea, că sunt posibile progrese semnificative într-un interval relativ scurt. Exemplele din Spania, Irlanda și Portugalia arată că, atunci când beneficiază de condițiile-cadru adecvate, IFBI se pot afirma rapid ca actori influenți în dezbaterile privind politica fiscal-bugetară.

S-a demonstrat și că nivelul resurselor financiare și umane alocate IFBI influențează în mod decisiv ceea ce poate realiza o IFBI, adică nu doar numărul de sarcini pe care le poate acoperi, ci și profunzimea analizei și capacitatea de a investi în comunicarea mesajelor sale către principalele părți interesate și către publicul larg. Având în vedere că modificările aduse Directivei 2011/85/UE au introdus noi sarcini și garanții de independență mai exigente, asigurarea faptului că IFBI dispun de resurse adecvate asupra cărora să aibă control deplin va deveni cu atât mai importantă în viitor.

Informațiile și analiza furnizate în prezentul raport, care vor fi actualizate în cadrul unor exerciții similare de inventariere, constituie baza pentru evaluarea măsurii în care IFBI „au acumulat o capacitate suficientă” pentru „a emite un aviz cu privire la previziunile macroeconomice și la ipotezele macroeconomice care stau la baza traiectoriei cheltuielilor nete”[20]. Pentru a determina dacă o IFBI îndeplinește anumite „standarde minime” în ceea ce privește capacitatea sa, va fi necesară o evaluare cuprinzătoare a mai multor caracteristici ale IFBI, care să implice opinia experților. Astfel de standarde trebuie să țină seama atât de resurse, cât și de rezultate: primele se referă la elemente precum cele incluse în criteriile de independență stabilite prin modificările aduse Directivei 2011/85/UE, iar cele din urmă vizează domeniul de aplicare și calitatea produselor IFBI, precum și modul în care acestea sunt comunicate. În acest sens, evaluările externe prevăzute de modificările aduse Directivei 2011/85/UE vor fi deosebit de importante pentru a obține o evaluare mai detaliată și mai cuprinzătoare a capacității IFBI.

[20] Acest lucru este stabilit ca fiind o condiție în temeiul articolului 11 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2024/1263, care trebuie îndeplinită înainte ca astfel de avize să devină obligatorii.

Anexa 1.

Instituții fiscal-bugetare independente (IFBI) din UE

Stat membru	**IFBI – denumire completă**	**IFBI – acronim/formă scurtă**
AT	Consiliul Consultativ Fiscal din Austria	FISK
	Institutul de Cercetare Economică din Austria	WIFO
BE	Biroul Federal de Planificare	FPB
	Consiliul Superior al Finanțelor – Necesitățile de finanțare ale sectorului public	HCF – PSBR
BG	Consiliul Fiscal din Bulgaria	FCB
CY	Consiliul Fiscal din Cipru	FCC
CZ	Consiliul Fiscal din Cehia	CFC
DE	Consiliul consultativ independent al Consiliului de Stabilitate	Consiliul consultativ
DK	Consiliile Economice din Danemarca	DEC
EE	Consiliul Fiscal din Estonia	FCE
EL	Consiliul Fiscal Elen	HFISC
ES	Autoritatea Independentă pentru Responsabilitate Fiscală	AIReF
FI	Biroul Național de Audit din Finlanda	NAOF – FPMD
FR	Consiliul Superior al Finanțelor Publice	HCPF
HR	Comisia pentru Politică Fiscal-Bugetară	FPC
HU	Consiliul Fiscal din Ungaria	FCH
IE	Consiliul Consultativ Fiscal din Irlanda	IFAC
IT	Biroul parlamentar pentru buget	PBO
LT	Biroul Național de Audit din Lituania (Departamentul de Monitorizare Bugetară)	NAOL – BMD
LU	Consiliul Național al Finanțelor Publice	CNFP
	Institutul Național de Statistică și Studii Economice al Marelui Ducat al Luxemburgului	STATEC
LV	Consiliul de disciplină fiscal-bugetară al Letoniei	FDC
MT	Consiliul Consultativ Fiscal din Malta	MFAC
NL	Consiliul de Stat	CoS – AD
	Biroul neerlandez pentru analiza politicilor economice	CPB
PT	Consiliul Finanțelor Publice din Portugalia	CFP
RO	Consiliul Fiscal din România	RFC
SE	Consiliul pentru Politică Fiscal-bugetară din Suedia	SFPC
SI	Consiliul Fiscal	FC
	Institutul de Analiză Macroeconomică și Dezvoltare al Republicii Slovenia	IMAD
SK	Consiliul pentru Responsabilitate Bugetară	CBR