EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 17.12.2025
COM(2025) 767 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om EU:s oberoende finanspolitiska myndigheters kapacitet och uppgifter

{SWD(2025) 417 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om EU:s oberoende finanspolitiska myndigheters kapacitet och uppgifter

1. INLEDNING

Rådets direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk[1] trädde i kraft i december 2011. Det var en viktig del i det lagstiftningspaket för förstärkt ekonomisk styrning som även kallades *sexpacket*. I direktivet fastställdes för första gången minimikrav för medlemsstaternas budgetramverk. Utifrån erfarenheterna sedan 2011 har hela systemet för ekonomisk övervakning nyligen setts över. Det ledde till en reform av stabilitets- och tillväxtpakten, som trädde i kraft den 30 april 2024. I samband med detta ändrades även rådets direktiv 2011/85/EU genom rådets direktiv (EU) 2024/1265[2].

Genom direktiv 2011/85/EU infördes minimikrav för system för budgeträkenskaper och statistisk rapportering, regler och förfaranden för utarbetandet av prognoser för budgetplaneringen, landspecifika numeriska finanspolitiska regler, budgetramverk på medellång sikt och mekanismer för budgetrelationer mellan myndigheter inom den offentliga sektorns olika delsektorer. Översynen omfattade alla dessa bestämmelser, och man undersökte om de fortfarande var relevanta och hade förståtts och tillämpats som avsett, men man tog även hänsyn till nya omständigheter som hade uppstått sedan 2011. Bland annat har det visat sig att oberoende finanspolitiska institutioner kan fylla en viktig funktion när det gäller att tillhandahålla underlag i den finanspolitiska debatten och främja sunda budgetrutiner, om deras institutionella strukturer är starka och de har tillräckligt med resurser. Dessutom har klimatförändringarnas finanspolitiska konsekvenser blivit en mer och mer akut fråga. Översynen och förhandlingarna med rådet och Europaparlamentet ledde fram till direktiv (EU) 2024/1265 som ändrar direktiv 2011/85/EU och som medlemsstaterna måste ha införlivat i nationell lagstiftning senast den 31 december 2025.

Enligt den ändrade artikel 16.1 b i direktiv 2011/85/EU ska kommissionen senast den 31 december 2025 och därefter vart femte år rapportera om det aktuella läget vad gäller ”kapaciteten hos och uppgifter för oberoende finanspolitiska institutioner i unionen, med beaktande av de framsteg som gjorts sedan detta direktiv trädde i kraft, på grundval av resultaten från kommissionens databas för finanspolitisk styrning och samråd med berörda parter, för att utreda minimistandarder”. För att uppfylla detta krav har kommissionen utarbetat denna rapport och tillhörande arbetsdokument från kommissionens avdelningar. Man har bland annat tagit fram faktablad med information och beskrivningar rörande vart och ett av de 31 oberoende finanspolitiska institutioner som finns i EU i dag, samt en sammanfattning av varje enskilt instituts styrkor och svagheter. Faktabladen bygger på information som de oberoende finanspolitiska institutionerna har uppgett till 2025 års version av kommissionens databas för finanspolitisk styrning (IFI-modulen), liksom andra uppgifter

[1] EUT L 306, 23.11.2011, s. 41.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 och rådets förordning (EU) 2024/1264 av den 29 april 2024 om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott och rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

som uppgetts för interimsrapporten[3] samt i olika bilaterala kontakter med nationella myndigheter och oberoende finanspolitiska institutioner. I denna rapport beaktas den information som fanns att tillgå i mitten av oktober 2025, exempelvis nationell lagstiftning som hade antagits dessförinnan. Den innehåller slutsatser som har dragits från informationen i faktabladen.

Syftet med denna rapport är att kartlägga de uppgifter och den kapacitet som EU:s oberoende finanspolitiska institutioner har så att de ska kunna lära av varandra och vidareutvecklas. Informationen i denna rapport kommer också att tjäna som utgångspunkt för jämförelser i uppföljande kartläggningar. Som redan har noterats finns det i direktivet krav på att kommissionen ska rapportera om de oberoende finanspolitiska institutionernas uppgifter och kapacitet en gång vart femte år. Dessa rapporter kommer att ge värdefull information som behövs för att bedöma i vilken utsträckning de oberoende finanspolitiska institutionerna har kapacitet att utföra de uppgifter som från och med 2032 kommer att vara obligatoriska i enlighet med bestämmelserna i förordning (EU) 2024/1263 om stabilitets- och tillväxtpakten[4].

Syftet med denna rapport är inte att bedöma huruvida de nationella bestämmelserna överensstämmer med det ändrade direktivet. En sådan bedömning kommer, i enlighet med EU-rätten, att göras efter det att direktivet ska ha införlivats i nationell lagstiftning.

Rapporten har följande struktur: Nästa avsnitt innehåller en kort översikt över utvecklingen sedan det första direktivet trädde i kraft 2011. I de två underavsnitten därefter sammanfattas det aktuella läget när det gäller EU:s oberoende finanspolitiska institutioners uppgifter respektive kapacitet, och i underavsnittet därefter behandlas deras resurser, oberoende och kommunikationsarbete, varpå de viktigaste observationerna sammanfattas i det sista avsnittet i rapporten.

2. EU:S OBEROENDE FINANSPOLITISKA INSTITUTIONERS UPPGIFTER OCH KAPACITET

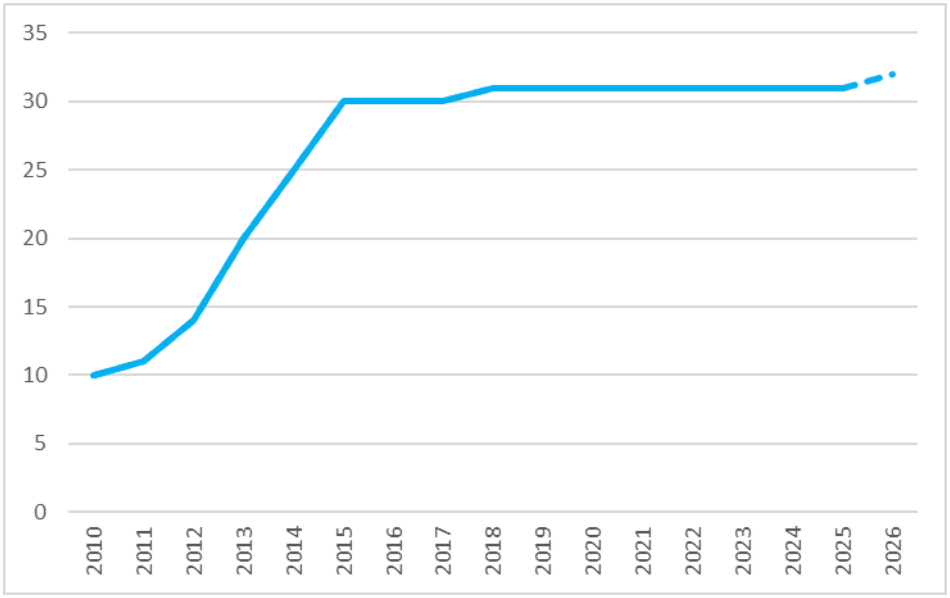
2.1 Utvecklingen sedan direktiv 2011/85/EU trädde i kraft

Det regelverk för oberoende finanspolitiska institutioner[5], som hela tiden utvecklas, har utan tvekan varit en av anledningarna till att antalet oberoende finanspolitiska institutioner har ökat så kraftigt i EU under de senaste femton åren. Figur 1 visar att ett stort antal nya oberoende finanspolitiska institutioner inrättades åren efter den globala finanskrisen och den nya EU-lagstiftning som följde i dess spår, särskilt förordning (EU) nr 473/2013. Dessförinnan fanns det endast en handfull oberoende finanspolitiska institutioner i EU, varav några visserligen hade en lång historia, som WIFO i Österrike, CPB i Nederländerna, De økonomiske råd i Danmark och Federaal Planbureau i Belgien[6][7]. Den senaste tiden har oberoende

[3] Interimsrapport om genomförandet av rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av rådets direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk.
[4] Artiklarna 11 och 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97.
[5] Här ingår, förutom direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk, förordning (EU) nr 473/2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet. Utanför EU:s rättsliga ram finns även fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen. Det är ett mellanstatligt avtal som undertecknades i mars 2012, som också innehåller bestämmelser som påverkar oberoende finanspolitiska institutioner i de flesta medlemsstater, särskilt i avdelning III i fördraget, där den så kallade finanspakten inrättas. Genom reformen 2024 är finanspakten införlivad i EU-rätten.
[6] De oberoende finanspolitiska institutionernas fullständiga namn anges i bilaga 1.

finanspolitiska institutioner inrättats i medlemsstater som inte ingår i euroområdet, som Tjeckien och Polen. Det senaste oberoende finanspolitiska institutionen som har inrättats är Polens finanspolitiska råd, som enligt planen ska påbörja sin verksamhet den 1 januari 2026. Från och med då kommer det att finnas 32 oberoende finanspolitiska institutioner i EU[8].

Figur 1. Antal oberoende finanspolitiska institutioner i EU sedan 2010



Källa: Databasen över finanspolitisk styrning, Europeiska kommissionen (2025 års version).
Obs! Polen förväntas ha en oberoende finanspolitisk institution i drift från och med 2026.

Fem medlemsstater har valt att ha två oberoende finanspolitiska institutioner med olika finanspolitiska uppgifter[9]. I alla dessa medlemsstater är ett av de oberoende finanspolitiska institutionerna en institution som länge har gjort makroekonomiska prognoser. När man införde bestämmelser om oberoende finanspolitiska institutioner i den nationella finanspolitiska lagstiftningen ansåg dessa medlemsstater att det vore effektivt att låta dessa institutioner få fortsätta att ta hand om uppgiften att ta fram de makroekonomiska prognoser som ligger till grund för regeringens budgetplaner och låta en annan institution ta hand om andra av oberoende finanspolitiska institutioners uppgifter, som att se till att finanspolitiska regler följs, såväl som andra uppgifter som utförs av oberoende finanspolitiska institutioner, som att utvärdera den långsiktiga hållbarheten och göra budgetkostnadsberäkningar. Enligt ändringarna av direktiv 2011/85/EU tillåts medlemsstaterna uttryckligen att ha fler än en oberoende finanspolitisk institution, just för att det ska fungera med särskilda nationella omständigheter som ovanstående. Med sådana lösningar kan det dock bli svårare att uppnå ambitionen om att skapa en identitet som oberoende finanspolitisk institution, vilket är lättare

[7] I de flesta fall har dessa institutioner ett mer omfattande uppdrag än vanliga oberoende finanspolitiska institutioner eftersom de inrättades före oberoende finanspolitiska institutioner började inrättas.
[8] I denna siffra räknar man in institutioner som har minst en av de uppgifter för oberoende finanspolitiska institutioner som anges i lagstiftning på EU-nivå och som uppfyller grundkriterierna för oberoende. I vissa medlemsstater finns det även andra institutioner med uppgifter som liknar de som oberoende finanspolitiska institutioner har, som parlamentariska budgetmyndigheter, men som inte utför några av de formella uppgifter som oberoende finanspolitiska institutioner har (exempelvis i Grekland, Portugal och Österrike).
[9] Österrike, Belgien, Luxemburg, Nederländerna och Slovenien.

om det finns en institution som allmänheten tydligt kan urskilja som den som nationellt bär ansvaret för den finanspolitiska uppföljningen[10].

Det finns även ett antal oberoende finanspolitiska institutioner som är kopplade till eller som ingår i en annan institution, som de nationella revisionsrätterna (Finland, Frankrike och Litauen), liksom ett antal där oberoende finanspolitiska institutioners uppgifter har getts till en institution som även har andra uppgifter (exempelvis i Österrike/WIFO, Danmark, Nederländerna/CPB och RvS, Luxemburg/STATEC, Slovenien/UMAR). Genom sådana lösningar kan den oberoende finanspolitiska institutionen dra nytta av befintliga sakkunskaper och ”låna” den trovärdighet som en befintlig institution redan har, samtidigt som man även får ett visst budgetskydd. Även detta kan dock medföra att den oberoende institutionens särskilda funktion blir svårare att urskilja, vilket skulle kunna försvåra kommunikationen med allmänheten om finanspolitiska frågor.

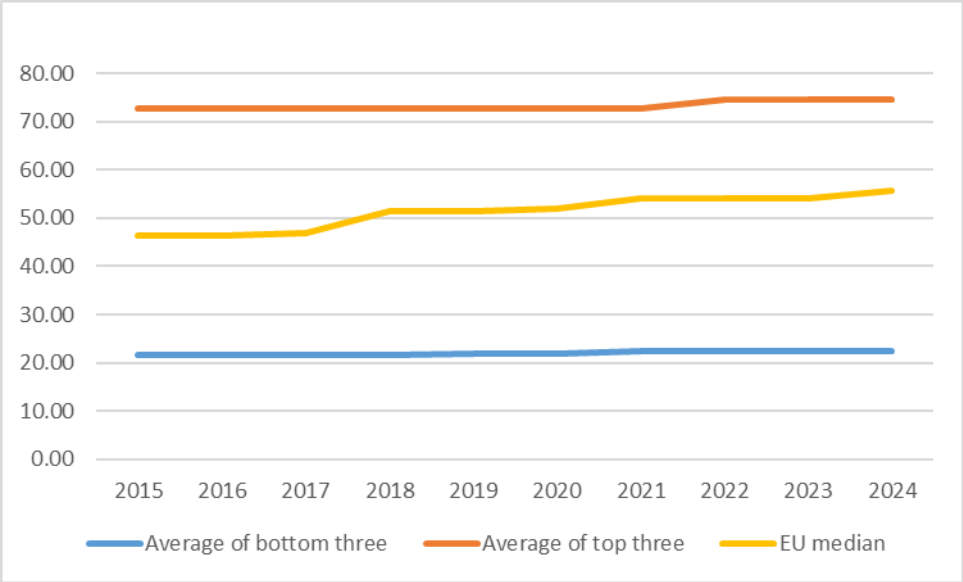
Eftersom nationella finanspolitiska regelverk bör kunna anpassas efter särskilda nationella institutionella särdrag och traditioner finns det ingen universallösning i EU-lagstiftningen om oberoende finanspolitiska institutioner. I stället finns utrymme för länderna att välja själva och ett visst mått av flexibilitet när det gäller den exakta tolkningen av vissa bestämmelser eller hur de ska följas i praktiken. Detta har lett till att det finns relativt stora skillnader mellan oberoende finanspolitiska institutioner i EU. I de följande avsnitten ges en kortfattad översikt över hur det ser ut i dag när det gäller vissa av de oberoende finanspolitiska institutionernas särdrag.

2.2 Omfattningen på de uppgifter som EU:s oberoende finanspolitiska institutioner har

De stora skillnaderna mellan EU:s oberoende finanspolitiska institutioner syns tydligt när man tittar på hur omfattande deras uppgifter är, oavsett om man tittar på de uppgifter som de faktiskt utför eller de uppdrag de har enligt lagen. Fram till den senaste översynen av regelverket behövde ”oberoende organ” endast ha ett relativt begränsat uppdrag enligt EU-lagstiftningen, som i princip sträckte sig till att utarbeta eller godkänna makroekonomiska prognoser (för euroområdet) och kontrollera att nationella finanspolitiska regler följdes, och det kan vara det som har gett upphov till dessa stora skillnader. Det var endast efter att direktiv 2011/85/EU hade ändrats som dessa uppgifter fastslogs som uppgifter som skulle utföras av oberoende finanspolitiska institutioner i alla EU:s medlemsstater och som andra uppgifter lades till. Av denna anledning ansåg vissa medlemsstater att det räckte med att kräva att de oberoende finanspolitiska institutionerna skulle utföra detta begränsade uppdrag, medan andra utökade uppdraget eller åtminstone gav de oberoende finanspolitiska institutionerna frihet och medel att utöka det. Detta syns i SIFI-indexet. Det är ett index som bygger på uppgifter som kommissionen har samlat in från EU:s oberoende finanspolitiska institutioner i enkäten till databasen för finanspolitisk styrning som skickas ut varje år (figur 2). I detta index mäts hur omfattande de oberoende finanspolitiska institutionernas uppgifter är, med viktning beroende på med vilken intensitet uppgifterna utförs och den rättsliga styrkan i deras uppdrag. Det visar alltså inte hur effektiva eller oberoende de är eller vilket inflytande de har på finanspolitiken. Som väntat visar indexet generellt en hög grad av stabilitet över tid, även om indexet för vissa oberoende finanspolitiska institutioner har stärkts på sista tiden.

[10] Därför anges i skäl 14 i direktiv (EU) 2024/1265 att ”alltför stor institutionell spridning av uppföljningsuppgifterna bör undvikas”.

Figur 2. Variation i hur omfattande de oberoende finanspolitiska institutionernas arbete är (SIFI-index)



Källa: Databasen över finanspolitisk styrning, Europeiska kommissionen (2025 års version).
Obs! Högsta möjliga SIFI-indexvärdet är 100.

Fem oberoende finanspolitiska institutioner uppger att de tar fram de **makroekonomiska prognoser** som ligger till grund för budgetplanerna i sina respektive medlemsstater. Ytterligare fjorton oberoende finanspolitiska institutioner uppger att de godkänner sådana prognoser, antingen själva eller genom en kommitté som är knuten till deras institution eller där de har rösträtt. Två medlemsstater i euroområdet uppger att deras oberoende finanspolitiska institution endast godkänner prognoser (Finland och Frankrike), medan oberoende finanspolitiska institutioner i de flesta medlemsstater utanför euroområdet uppger att de fram till nu inte har deltagit alls eller endast i mindre utsträckning har deltagit i arbetet med att ta fram och godkänna makroekonomiska prognoser.

De oberoende finanspolitiska institutionerna deltar i någon mindre utsträckning i arbetet med **budgetprognoser**. Ungefär hälften av institutionerna uppger att de antingen godkänner eller utvärderar budgetprognoserna innan budgetplanerna antas av parlamentet. Det innebär inte att de här oberoende finanspolitiska institutionerna baserar sina utvärderingar på en fullständig egen finanspolitisk prognos. De festa gör det inte. Det innebär inte heller att ingen av de andra oberoende finanspolitiska institutionerna tar fram några egna budgetprognoser; en del av dem gör det. Endast en handfull av de oberoende finanspolitiska institutionerna baserar sina utvärderingar på **kvantitativa beräkningar av kostnaderna för politiken** (exempelvis Österrike (Fiskalrat), Belgien (FPB), Italien och Nederländerna (CPB))

Alla medlemsstater utom Polen uppger att de har en oberoende finanspolitisk institution som har i uppdrag att i efterskott **kontrollera att nationella finanspolitiska regler har följts**, vilket är en av oberoende finanspolitiska institutioners främsta uppgifter. Det är dock nästan lika många som uppger att de även har i uppdrag att kontrollera regelefterlevnaden i förskott.

Något över hälften av de oberoende finanspolitiska institutionerna uppger att de genomför någon form av **analys av långsiktig hållbarhet**. De flesta av dem uppger att denna uppgift uttryckligen ingår i deras uppdrag. Hållbarhetsanalyser är ett relativt resurskrävande arbete och sådana utförs oftast utöver de andra uppgifter som nämns ovan, och på grund av detta är

det också de oberoende finanspolitiska institutioner som har mest resurser som uppger att de gör sådana analyser, exempelvis institutioner i Österrike (WIFO), Belgien (FPB), Spanien, Italien, Nederländerna (CPB), Portugal och Slovakien. Det finns dock några mindre oberoende finanspolitiska institutioner som uppger att de i olika grad utför arbete på detta område, exempelvis institutioner i Österrike (Fiskalrat), Tjeckien, Irland, Litauen, Lettland och Slovenien (FC). Av de som uppger att de inte utför något arbete som rör långsiktig hållbarhet är nästan alla relativt små.

När det gäller oberoende finanspolitiska institutioners deltagande i de första **nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna** ser det olika ut, vilket kan bero på att medlemsstaterna har fram till slutet av 2025 på sig att införliva ändringarna i direktiv 2011/85/EU i nationell lagstiftning och har haft begränsat med tid att anpassa sig efter EU:s nya regelverk för finanspolitisk styrning. Och precis som redan nämnts finns det inget lagkrav på att de oberoende finanspolitiska institutionerna ska delta förrän den 1 maj 2032. Trots det uppger runt hälften av medlemsstaterna att åtminstone en oberoende finanspolitisk institution i någon form har deltagit i arbetet med de första medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna. De flesta ska godkänna (eller i vissa fall utarbeta) de makroekonomiska prognoser som planerna bygger på. Vissa oberoende finanspolitiska institutioner hade gjort en egen utvärdering av planerna trots att de formellt inte hade i uppdrag att göra det.

Eftersom det endast blev obligatoriskt att **bedöma om det nationella budgetramverket är konsekvent, sammanhängande och effektivt** i och med ändringarna i direktiv 2011/85/EU är det inte heller förvånande att endast ett begränsat antal oberoende finanspolitiska institutioner uppger att de deltar i detta arbete och då ofta i begränsad utsträckning utan att göra någon övergripande analys av regelverket som helhet.

2.3 Kapaciteten hos EU:s internationella finansinstitut

2.3.1 Ekonomiska resurser och bemanning

Storleken på de ekonomiska resurser som de oberoende finanspolitiska institutionerna har tillgång till varierar stort. De lägsta **budgetanslagen** som uppgavs för 2024 var 100 000 euro (Luxemburg/CNFP). Sedan fanns det vissa fristående oberoende finanspolitiska institutioner som uppgav att de hade betydligt större budgetar (runt 11 miljoner euro i Spanien)[11]. Medianbudgeten för de oberoende finanspolitiska institutioner som kunde särskilja sin egen budget låg på runt 900 000 euro. Tre oberoende finanspolitiska institutioner kunde inte ange något belopp eftersom medlen för deras arbete uppgavs komma från den sammanlagda budgeten i en överordnad institution, som de hade liten kontroll över (Belgien/FvdO, Frankrike och Nederländerna/RvS). Det stora spannet vad gäller budgetanslag beror till största delen på att den tekniska personalstyrkan varierar i storlek men även på ett antal andra institutionsspecifika faktorer, som beskrivs utförligare nedan[12].

Storleken på bemanningen varierar mellan de oberoende finanspolitiska institutionerna, från en fulltidsekvivalent i Tyskland[13] till 67 i Spanien. Medianbemanningen ligger på 6,5

[11] Några av de större institutionerna som har andra uppdrag utöver de uppgifter som utförs av oberoende finanspolitiska institutioner angav ofta budgeten för hela institutionen, vilket gör att det är svårt att jämföra med mindre oberoende finanspolitiska institutioner.

[12] När man jämför oberoende finanspolitiska institutioners budgetar måste man även ha i åtanke att lönenivåerna varierar mellan medlemsstaterna.

[13] Här är det gruppen Gemeinschaftsdiagnose, som ingår i den oberoende finanspolitiska institutionen, som godkänner den makroekonomiska prognosen och tillhandahåller den bemanning som behövs.

medarbetare, medan spannet i de två mittkvartilerna ligger på mellan 4 och 20 medarbetare[14]. Som ett mått på de oberoende finanspolitiska institutionernas analytiska förmåga användes antalet ekonomer och juridiska experter. Medianantalet låg på fyra medarbetare i dessa yrkeskategorier, och de utgjorde i genomsnitt runt två tredjedelar av den sammanlagda personalstyrkan[15].

Även om dessa siffror ger en allmän bild måste de dock tolkas med försiktighet med tanke på ett antal **landspecifika faktorer.** Över hälften av alla oberoende finanspolitiska institutioner uppgav till exempel att de i olika hög grad fick hjälp från andra institutioner. Det innebär ofta att man delar stabstjänster som it, personaladministration och kommunikation eller att man delar lokaler eller lånar ut personal till varandra. I antalet medarbetare som man uppgav hade man dessutom i några fall inte räknat in medarbetare som kom från kommittéer som man hade knutna till sig och som hade i uppgift att godkänna makroekonomiska prognoser (Tyskland och Slovakien).

För ett visst antal oberoende finanspolitiska institutioner visade budgetanslagen att man hade en större mängd resurser än man faktiskt hade, eftersom de visade på det teoretiska antalet tjänster och dessa var inte alltid tillsatta. Det innebär att de oberoende finanspolitiska institutionerna inte använde alla de anslagna budgetmedlen, ibland betydligt mindre än vad som anslagits. De oberoende finanspolitiska institutionerna har haft svårt att tillsätta tjänster av ett antal olika anledningar. De institutioner som det gällde uppgav ofta lönerelaterade anledningar. De uppgav att de inte själva kunde bestämma hur mycket personalen skulle ha i lön utan var tvungna att följa satta lönenivåer för offentliga tjänstemän, vilket gjorde att det var svårt att locka till sig och behålla medarbetare med lämplig kompetens. En annan anledning var tungrodda administrativa förfaranden som gjorde att rekrytering tog lång tid, vilket också begränsade antalet presumtiva sökande.

Det var väldigt få medlemsstater som uppgav att det fanns lagkrav på att de oberoende finanspolitiska institutionerna skulle ha **stabil finansiering**. En medlemsstat hade infört en lag om att anslagen till den oberoende finanspolitiska institutionen ska vara kopplade till inflationen (Malta). En annan hade krav på att finansieringen av den oberoende finanspolitiska institutionen skulle vara tillräcklig för att institutionen skulle klara av ett visst antal av sådana institutioners uppgifter (Lettland). I en tredje medlemsstat fanns det lag på att de statliga budgetanslagen endast fick minskas om vederbörligen motiverade exceptionella omständigheter förelåg (Portugal). I andra medlemsstater fanns det annan etablerad praxis med liknande syften som de lagar som beskrivs ovan (exempelvis Österrike), men denna praxis är dock inte lagstadgad.

[14] I de större institutioner som även har andra uppgifter än sådana som ska utföras av oberoende finanspolitiska institutioner var det antal medarbetare som man uppgav ofta en uppskattning av hur många fulltidsekvivalenter som användes för sådana uppgifter, vilket innebär att det fanns ett visst mått av subjektivitet. Eller så angavs det sammanlagda antalet medarbetare utan att man tog hänsyn till om de utförde arbete som ska utföras av oberoende finanspolitiska institutioner eller inte, vilket innebär att antalet medarbetare blir (mycket) högre än antalet i den spanska institutionen.

[15] Om man även räknar in chefer, som ofta också utför analysarbete, stiger medianantalet till 5 och den genomsnittliga andelen av den sammanlagda personalstyrkan till 80 procent. I vissa mindre oberoende finanspolitiska institutioner utgjorde ekonomer och juridiska experter endast 25–40 procent av den sammanlagda personalstyrkan (runt 50 procent, chefer medräknade), vilket ytterligare minskade deras förmåga. Därutöver ingick administrativ och annan personal.

2.3.2 Oberoende

En oberoende finanspolitisk institutions möjlighet att påverka finanspolitiken är inte bara kopplad till anslagna budgetmedel eller antalet kvalificerade medarbetare (se föregående avsnitt) utan även till hur oberoende institutionen är. Om en oberoende finanspolitisk institution inte uppfattas som oberoende finns det risk för att dess analyser och yttranden ses som partiska och därmed får mindre tyngd i diskussionerna. Oberoende finanspolitiska institutioners oberoende kan inte mätas med ett enda enkelt mått. Det finns dock ett antal institutionella karakteristika som, tillsammans med indikatorer för den oberoende finanspolitiska institutionens möjligheter att i praktiken agera och kommunicera fritt inom sitt ansvarsområde, kan visa om de viktigaste förutsättningarna för oberoende föreligger eller inte[16].

En första försvarslinje mot otillbörlig inblandning är att ha lagstiftning som förbjuder de oberoende finanspolitiska institutionerna att **ta emot instruktioner** från andra. Ungefär hälften av de oberoende finanspolitiska institutionerna i EU omfattas av sådana bestämmelser. För ytterligare en tredjedel omnämns institutionerna som oberoende mer allmänt i lagstiftningen. I det ändrade direktivet 2011/85/EU ingår ett uttryckligt krav på att oberoende finanspolitiska institutioner inte får ta emot instruktioner. De medlemsstater som ännu inte har infört någon specifik regel om detta kommer därför att bli tvungna att göra det.

Det finns ett annat kriterium som ska medföra att det är lämpliga personer som leder de oberoende finanspolitiska institutionerna, antingen som chef för institutionen eller som ingående i dess ledning[17], och det kriteriet är att de oberoende finanspolitiska institutionerna ska ha **transparenta förfaranden för tillsättning** och lämpliga krav på yrkeskompetens. För de flesta oberoende finanspolitiska institutioner finns det lagkrav på hur tillsättningen ska gå till. Ofta har dock regeringsföreträdare, särskilt från finansministeriet, stort inflytande över utnämningsförfarandet, vilket innebär viss risk för att egenintresse påverkar. I Portugal och Grekland är en större grupp aktörer inblandad i tillsättningen, bland annat ordföranden för revisionsrätten och centralbankschefen. I Irland utlyses tjänsten offentligt, varpå en slutlista sammanställs av en urvalskommitté, som bland andra består av den sittande ordföranden för den oberoende finanspolitiska institutionen och en utomstående aktör. I Italien väljs kandidaterna från en lista med tio personer, som budgetutskotten i parlamentets båda kamrar tagit fram enligt en regel om två tredjedelars majoritet.

När det gäller **yrkeskompetens** finns det för nästan alla oberoende finanspolitiska institutioner regler eller lagar om vilka kvalifikationer och vilken erfarenhet som behövs för att få en ledande befattning, där fokus ofta ligger på sakkunskaper inom nationalekonomi och offentliga finanser. I vissa medlemsstater anges yrkeskraven mer allmänt (särskilt i institutioner som också har andra uppgifter utöver de som oberoende finanspolitiska institutioner ska utföra) och i vissa används kriterier som på ett omotiverat sätt kan begränsa antalet som kan söka befattningarna, som att man måste vara medborgare i den aktuella medlemsstaten. Det finns även ett antal oberoende finanspolitiska institutioner, för vilka det

[16] Vilka resurser som en oberoende finanspolitisk institution har att tillgå påverkar också dess oberoende eftersom det sätter gränser för vad institutionen kan göra. Att bli erkänd som en viktig aktör i den finanspolitiska debatten genom att nå ut till berörda parter (vilket behandlas i underavsnitt 2.3.3) påverkar också dess oberoende. Tillsammans utgör dessa bitar den oberoende finanspolitiska institutionens kapacitet.

[17] De flesta oberoende finanspolitiska institutioner är uppbyggda så att de har en styrelse med en ordförande och ett antal ledamöter och ett sekretariat med tekniska experter som bistår styrelsen med att ta fram analyser, rapporter och liknande. Det finns dock undantag. AIReF i Spanien leds exempelvis av en ensam ordförande som biträds av ett verkställande utskott bestående av cheferna för AIReF:s fyra divisioner.

inte finns några uttryckliga krav på yrkeskompetens, även om ledningen i själva verket är mycket högkvalificerad.

För att oberoende finanspolitiska institutioner verkligen ska vara oberoende måste de ha möjlighet att **kommunicera fritt** (de mer praktiska aspekterna av detta undersöks i nästa underavsnitt). De oberoende finanspolitiska institutionerna i alla medlemsstater har formell rätt att kommunicera fritt, utom i Frankrike (där institutionen endast kan offentliggöra yttranden om en i förväg fastställd lista med budgetlagar). En lika viktig garanti för oberoende finanspolitiska institutioners oberoende är deras **rätt att få tillgång till information** och hur denna rättighet tillämpas i praktiken. Runt tre fjärdedelar av de oberoende finanspolitiska institutionerna har lagstadgad rätt att få tillgång till den information de behöver för att utföra sina uppgifter. För andra oberoende finanspolitiska institutioner finns denna rättighet stadgad i formella avtal. Det finns även ett litet antal oberoende finanspolitiska institutioner för vilka denna rätt varken finns i någon lag eller något formellt avtal. Erfarenheten visar dock att formell rätt inte på något sätt garanterar att de i praktiken får fullständig tillgång till information i tillräckligt god tid. För att komma till rätta med detta har vissa oberoende finanspolitiska institutioner undertecknat samförståndsavtal eller liknande avtal som reglerar vilken information som ska tillhandahållas och när och i vilket format. Ändå uppstår det dock problem, ofta när det gäller budgetuppgifter och information om finanspolitiska åtgärder som ingår i budgetar och regeringsplaner.

För att finanspolitiska diskussioner ska vara väl underbyggda, och för att stärka de oberoende finanspolitiska institutionernas deltagande i sådana diskussioner, är det viktigt att institutionerna för en löpande **dialog med regeringen** kring viktiga finanspolitiska frågor. Detta kan ske spontant eller uppmuntras genom att myndigheter får lagstadgad skyldighet att antingen efterleva de olika bedömningarna och yttrandena från den oberoende finanspolitiska institutionen eller förklara varför de inte har för avsikt att göra det. Detta krav på att följa eller förklara finns nu med i direktiv 2011/85/EU och måste vara införlivat i nationell lagstiftning senast 2026. I de flesta medlemsstater har principen om att följa eller förklara fram till nu i själva verket endast tillämpats i samband med korrigeringsmekanismen, det vill säga när en medlemsstat inte har följt en finanspolitisk regel[18]. I allmänhet är det mindre vanligt att myndigheterna har en sådan lagstadgad skyldighet när det gäller andra bedömningar och yttranden från oberoende finanspolitiska institutioner. I vissa medlemsstater, särskilt i de där den oberoende finanspolitiska institutionen är en väl etablerad institution (som i Danmark och Nederländerna/CPB), tar regeringen hänsyn till institutionens bedömningar av hävd, även i finanspolitiska frågor, utan att det finns något lagkrav på att den måste det. Att det finns ett lagkrav innebär å andra sidan inte alltid att regeringen tar hänsyn till den oberoende finanspolitiska institutionens bedömningar på något meningsfullt sätt eller att kontakterna mellan institutionen och regeringen får någon större uppmärksamhet i medierna.

En annan viktig aktör för de oberoende finanspolitiska institutionerna är **de nationella parlamenten**. Genom att träffa lagstiftarna och svara på deras frågor om finanspolitik kan oberoende finanspolitiska institutioner uppfattas som neutrala skiljedomare i finanspolitiska frågor och få möjlighet att framföra sina synpunkter. Även om de flesta medlemsstater vanligtvis bjuder in de oberoende finanspolitiska institutionerna till utfrågningar i parlamenten är det endast i ett fåtal medlemsstater som det finns lagkrav på att de ska göra det. Trots det sker det ändå. Under 2024 besökte runt en tredjedel av alla oberoende finanspolitiska institutioner parlamentet minst fyra gånger. Det var dock en fjärdedel som inte

[18] Detta är en skyldighet i finanspakten. Se fotnot 5.

blev inbjudna alls. Att låta oberoende finanspolitiska institutioner svara på frågor i parlamentet är inte så vanligt i EU. Hälften av de oberoende finanspolitiska institutionerna gjorde det inte under 2024, och endast en handfull av dem gjorde det fler än fyra gånger.

Till sist kan oberoende finanspolitiska institutioner stärka sitt oberoende genom att låta oberoende utvärderare regelbundet gör **externa utvärderingar** av dem. Externa utvärderingar leder ofta fram till rekommendationer till både de oberoende finanspolitiska institutionerna och myndigheterna om hur de kan förbättra institutionernas organisation, arbete och inflytande. Denna praxis har inte varit särskilt utbredd i EU. Runt två tredjedelar av de oberoende finanspolitiska institutionerna har inte genomgått någon sådan utvärdering. I och med det ändrade direktivet blir dock sådana utvärderingar obligatoriska i framtiden. Om utvärderingar görs i dag är de oftast frivilliga. I de medlemsstater där det finns lagar om utvärdering eller långvarig sed att göra sådana görs de oftast med regelbundna mellanrum, som vart fjärde till sjätte år (exempelvis i Litauen och Irland).

2.3.3 Kommunikation

En tredje faktor som behövs för oberoende finanspolitiska institutioners kapacitet (och oberoende) är att de har faktisk möjlighet att nå ut till en bred målgrupp och att konsekvent bygga upp en bild av sig själva hos viktiga aktörer, och även hos allmänheten, som tekniskt kompetenta och opartiska och som en oumbärlig diskussionspartner i finanspolitiska frågor. Oberoende finanspolitiska institutioner som lägger vikt vid extern kommunikation, som använder sig av flera olika kanaler och sätt att få ut sina budskap och som aktivt anpassar sin kommunikationsstrategi utifrån vilken effekt den har större chans att påverka de finanspolitiska diskussionerna än mer passiva institutioner. Mindre oberoende finanspolitiska institutioner kan ha svårt att utveckla sådan kommunikationsverksamhet.

När det gäller kommunikation i mer formell bemärkelse har omkring en tredjedel av de oberoende finanspolitiska institutionerna en särskild **kommunikationsstrategi**, och två tredjedelar har **formellt** gett sin ordförande i uppdrag att sköta **extern kommunikation**. I praktiken är det vanligaste sättet att nå ut med extern kommunikation att den oberoende finanspolitiska institutionens ordförande **intervjuas i vanlig tv, radio eller dagstidningar**. Tre fjärdedelar av de oberoende finanspolitiska institutionerna uppgav att intervjuer hade getts regelbundet under 2024, varav vissa skedde i samband med att de offentliggjorde yttranden/rekommendationer. En ungefär lika stor andel av de oberoende finanspolitiska institutionerna uppgav även att man skrivit **artiklar** (exempelvis debattartiklar) i inhemsk dagspress. En annan vanlig form av kommunikation var pressmeddelanden. Ungefär hälften av de oberoende finanspolitiska institutionerna uppgav att de hade skickat ut minst sju pressmeddelanden 2024[19], och ytterligare en fjärdedel hade skickat ut minst fyra. **Presskonferenser** var mindre vanliga. Endast en tredjedel av de oberoende finanspolitiska institutionerna hade tre eller fler sådana 2024, en annan tredjedel hade bara hållit en eller två, och en tredjedel hade inte hållit någon alls.

Ungefär hälften av de oberoende finanspolitiska institutionerna uppgav att de hade minst en **medarbetare** som på deltid var **specialiserad på extern kommunikation**. Som väntat hade de största institutionerna (Österrike/WIFO, Belgien/FPB, Spanien, Italien, Luxemburg/STATEC, Nederländerna/CPB, Portugal, Slovenien/UMAR och Slovakien) och de som var en del av större institutioner (Finland, Litauen och Nederländerna/RvS) bättre

[19] Här ingår även större institutioner som även har andra uppgifter, vilket innebär att alla pressmeddelanden inte nödvändigtvis handlade om frågor relaterade till oberoende finanspolitiska institutioners arbete.

tillgång till specialiserade kommunikationsmedarbetare än mindre institutioner, som i allmänhet, med några få undantag, inte hade några kommunikationsspecialister alls. Mer än tre fjärdedelar av de oberoende finanspolitiska institutionerna hade minst ett konto i **sociala medier**. De oberoende finanspolitiska institutioner som inte hade någon närvaro i sociala medier var också de som anordnade minst antal presskonferenser, eller **konferenser** i allmänhet, och som deltog i minst antal konferenser anordnade av andra. I allmänhet hade även dessa oberoende finanspolitiska institutioner i mindre utsträckning undersökt vilket **genomslag** de hade haft **i medierna**, i motsats till två tredjedelar av de oberoende finanspolitiska institutionerna, som uppgav att de undersökte genomslaget i varierande grad.

3. SLUTSATS

När EU-lagstiftning som rörde oberoende finanspolitiska institutioner infördes 2011, i finanskrisens kölvatten, var det endast ett dussintal medlemsstater som hade sådana institutioner, och i många fall hade dessa institutioners uppgifter inte helt och hållet fastslagits. År 2018 hade ett stort antal nya oberoende finanspolitiska institutioner inrättas, och som det ser ut i dag har alla medlemsstater en oberoende finanspolitisk institution eller kommer att ha det inom kort (Polens oberoende finanspolitiska institution inleder sitt arbete den 1 januari 2026). Sedan 2011 har många oberoende finanspolitiska institutioner, genom kvaliteten på sina analyser, etablerat sig som viktiga aktörer i nationella finanspolitiska diskussioner.

Eftersom man ville respektera de olika traditionerna inom offentlig förvaltning i medlemsstaterna och uppmuntra medlemsstaterna att ta eget ansvar utformades EU-lagstiftningen så att det fanns betydande utrymme för medlemsstaterna att själva bestämma hur de skulle tillämpa de olika bestämmelserna, som, i de allra flesta fall, endast rörde medlemsstaterna i euroområdet. Det ledde till stora skillnader mellan de oberoende finanspolitiska institutionerna i EU, främst vad gäller hur omfattande deras uppgifter är och vad gäller de resurser de får för att utföra dessa uppgifter. Det finns även stora skillnader mellan de oberoende finanspolitiska institutionerna i EU vad gäller garantier för oberoende, som lagstadgat skydd mot inblandning utifrån och deras praktiska möjligheter att hitta lämplig personal och i tid få all den information de behöver. Liknande variation kan även ses vad gäller de oberoende finanspolitiska institutionernas förmåga att nå ut till olika aktörer och allmänheten. De större institutionerna har i allmänhet ett mer utarbetat kommunikationsmaskineri än de små.

Institutioner som fanns redan innan lagstiftningen rörande oberoende finanspolitiska institutioner trädde i kraft brukar i större utsträckning arbeta enligt etablerad praxis och oskrivna regler än institutioner som har inrättats därefter. Detta är ett tecken på att medlemsstaterna har tagit ett stort egenansvar, men syftet med ändringarna i direktiv 2011/85/EU är ändå att i slutänden få denna praxis införd i den nationella lagstiftningen så att dessa institutioner får ett bättre skydd.

Erfarenheten har även visat att det går att göra väsentliga framsteg på relativt kort tid. Exempel från Spanien, Irland och Portugal visar att om de oberoende finanspolitiska institutionerna får rätt förutsättningar kan de relativt snabbt etablera sig som betydelsefulla aktörer i finanspolitiska diskussioner.

Hur mycket budget- och personalresurser de oberoende finanspolitiska institutionerna har också visat sig i hög grad påverka vad de kan göra. Det gäller inte endast för hur många uppgifter institutionerna kan utföra utan även hur noggrant de kan utföra dem och hur mycket

resurser de kan lägga på den viktiga uppgiften att föra ut sitt budskap till viktiga aktörer och allmänheten. Genom ändringarna i direktiv 2011/85/EU infördes nya uppgifter och mer utmanande krav på garantier för oberoende, vilket gör att det framöver kommer att bli ännu viktigare att säkerställa att de oberoende finanspolitiska institutionerna har tillräckliga resurser som de helt och hållet kan förfoga över själva.

Informationen och analysen i denna rapport, som kommer att uppdateras i framtida kartläggningar av samma slag, tjänar som underlag när man ska bedöma huruvida de oberoende finanspolitiska institutionerna ”har byggt upp tillräcklig kapacitet” för att kunna ”avge ett yttrande om den makroekonomiska prognos och de makroekonomiska antaganden som ligger till grund för nettoutgiftsbanan”[20]. För att man ska kunna avgöra om oberoende finanspolitiska institutioner uppfyller vissa ”minimistandarder” för kapacitet behövs en omfattande expertbedömning av flera olika faktorer i institutionerna. I sådana standarder måste både förutsättningar och resultat ingå. När det gäller förutsättningarna bör bland annat kriterierna för oberoende som fastställs i ändringarna av direktiv 2011/85/EU ingå, och vad gäller resultat handlar det om hur mycket material institutionerna tar fram, och kvaliteten på detta material, och hur man informerar om det. Här blir de externa utvärderingar, som efterlyses i ändringarna av direktiv 2011/85/EU, särskilt viktiga för att man ska kunna få en mer detaljerad och övergripande bedömning av de oberoende finanspolitiska institutionernas kapacitet.

[20] Det fastställs i artikel 11.2 i förordning (EU) 2024/1263 som ett kriterium som ska vara uppfyllt innan sådana yttranden blir obligatoriska.

Bilaga 1.

Oberoende finanspolitiska institutioner i EU

Medlemsstat	Oberoende finanspolitisk institution	Akronym/kortform
AT	Fiskalrat	Fiskalrat
	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung	WIFO
BE	Federaal Planbureau	FPB
	Hoge Raad van Financiën, Afdeling ”Financieringsbehoeften van de Overheid”	HRF, FvdO
BG	Фискален съвет на България (Fiscal Council of Bulgaria)	FCB
CY	Δημοσιονομικό Συμβούλιο, (Fiscal Council of Cyprus)	FCC
CZ	Národní rozpočtová rada	NRR
DE	Stabilitätsrat, Unabhängiger Beirat	Beirat
DK	De Økonomiske Råd	DØR
EE	Eelarvenõukogu	EN
EL	Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (Hellenic Fiscal Council)	HFISC
ES	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	AIReF
FI	Statens revisionsverk	VTV
FR	Haut Conseil des finances publiques	HCPF
HR	Povjerenstvo za fiskalnu politiku	FPC
HU	Költségvetési Tanács	KT
IE	Irish Fiscal Advisory Council	IFC
IT	Ufficio parlamentare di bilancio	UPB
LT	Aukščiausioji valstybinio audito institucija (Biudžeto stebėsenos departamentas)	AVAI (BSD)
LU	Conseil National des Finances Publiques	CNFP
	Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg	STATEC
LV	Fiskālās disciplīnas padome	FDP
MT	Malta Fiscal Advisory Council	MFAC
NL	Raad van State	RvS
	Centraal Planbureau	CPB
PT	Conselho das Finanças Públicas	CFP
RO	România Consiliul Fiscal	RCF
SE	Finanspolitiska rådet	FPR
SI	Fiskalni svet	FS
	Urad RS za makroekonomske analize in razvoj	UMAR
SK	Rada pre rozpočtovú zodpovednosť	RRZ