EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 17.12.2025
COM(2025) 767 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o zmogljivosti in nalogah neodvisnih fiskalnih institucij v EU

{SWD(2025) 417 final}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o zmogljivosti in nalogah neodvisnih fiskalnih institucij v EU

1. UVOD

Direktiva Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic[1] je začela veljati decembra 2011. Bila je pomemben del zakonodajnega svežnja za krepitev gospodarskega upravljanja, imenovanega tudi „šesterček“. Z Direktivo so bile prvič določene minimalne zahteve za proračunske okvire za države članice. Ob upoštevanju izkušenj od leta 2011 je bil celoten sistem gospodarskega nadzora pred kratkim pregledan, kar je privedlo do reforme Pakta za stabilnost in rast, ki je začela veljati 30. aprila 2024. V tem okviru je bila Direktiva Sveta 2011/85/EU spremenjena z Direktivo Sveta (EU) 2024/1265[2].

Z Direktivo 2011/85/EU so bile uvedene minimalne zahteve za sisteme javnega računovodstva in statističnega poročanja, pravila in postopke, ki urejajo pripravo napovedi za proračunsko načrtovanje, numerična fiskalna pravila, prilagojena posamezni državi, srednjeročne proračunske okvire in mehanizme, ki urejajo javnofinančne odnose med javnimi organi v različnih podsektorjih države. V pregledu so bile zajete vse te določbe, pri čemer se je preverilo, ali so še vedno ustrezne ter ali so bile razumljene in uporabljene v skladu s svojim namenom, hkrati pa so bili upoštevani tudi novi elementi, ki izražajo razvoj od leta 2011. Zlasti so neodvisne fiskalne institucije dokazale, da lahko pomembno prispevajo k razpravi o fiskalni politiki in spodbujajo dobre proračunske prakse, če je njihova institucionalna ureditev močna in imajo na voljo dovolj virov, fiskalne posledice podnebnih sprememb pa postajajo vse bolj pereče. Direktiva (EU) 2024/1265 odraža rezultat pregleda in pogajanj s Svetom in Evropskim parlamentom, kar je privedlo do sprememb Direktive 2011/85/EU, ki jih morajo države članice prenesti v nacionalno pravo do 31. decembra 2025.

Novo spremenjeni člen 16(1), točka (b), Direktive 2011/85/EU določa, da mora Komisija do 31. decembra 2025 in nato vsakih pet let „poročati o stanju zmogljivosti in nalog neodvisnih fiskalnih institucij Unije, pri čemer upošteva napredek, dosežen od začetka veljavnosti te direktive, na podlagi ugotovitev iz zbirke podatkov Komisije o fiskalnem upravljanju in posvetovanj z ustreznimi deležniki, da bi preučili minimalne standarde“. V ta namen je Komisija pripravila to poročilo in priloženi delovni dokument služb Komisije s posameznimi informativnimi pregledi, v katerih so predstavljeni ključna dejstva in značilnosti za vseh 31 neodvisnih fiskalnih institucij, ki so trenutno ustanovljene v EU, ter s povzetkom prednosti in slabosti vsake od teh institucij. Informativni pregledi temeljijo na informacijah, ki so jih predložile neodvisne fiskalne institucije za izdajo zbirke podatkov Komisije o fiskalnem upravljanju za leto 2025 (modul neodvisnih fiskalnih institucij), ter na dodatnih prispevkih, prejetih za vmesno poročilo o napredku[3] in v različnih dvostranskih izmenjavah z

---

1 UL L 306, 23.11.2011, str. 41.

2 Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 ter Uredba Sveta (EU) 2024/1264 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem ter Direktiva Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic.

3 Začasno poročilo o napredku pri izvajanju Direktive Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic.

nacionalnimi organi in neodvisnimi fiskalnimi institucijami. V tem poročilu so upoštevane informacije, ki so bile na voljo do sredine oktobra 2025, vključno z nacionalno zakonodajo, sprejeto do takrat. V njem so predstavljeni splošni sklepi, izpeljani iz informacij v informativnih pregledih.

Namen tega poročila je oceniti naloge in zmogljivost neodvisnih fiskalnih institucij EU z namenom olajšanja vzajemnega učenja in prihodnjega razvoja teh institucij. Informacije iz tega poročila bodo tudi izhodišče za primerjavo nadaljnjih pregledov stanja. Kot je bilo že navedeno, mora Komisija v skladu z Direktivo vsakih pet let poročati o nalogah in zmogljivosti neodvisnih fiskalnih institucij. Nenazadnje bodo s tem zagotovljeni koristni vpogledi pri ocenjevanju, v kolikšni meri so neodvisne fiskalne institucije sposobne opravljati naloge, ki bodo od leta 2032 obvezne v skladu z določbami Uredbe (EU) 2024/1263 o Paktu za stabilnost in rast[4].

Namen tega poročila ni oceniti skladnost nacionalnih določb s spremenjeno direktivo. Taka ocena bo izvedena po izteku roka za prenos v skladu s pravom EU.

Poročilo je sestavljeno, kot sledi. V naslednjem oddelku je na kratko predstavljen razvoj od začetka veljavnosti prvotne direktive leta 2011. V naslednjih dveh pododdelkih je povzeto trenutno stanje glede nalog oziroma zmogljivosti neodvisnih fiskalnih institucij EU. V pododdelku o zmogljivosti so obravnavani viri, neodvisnost in komunikacijske dejavnosti neodvisnih fiskalnih institucij. V zadnjem oddelku poročila so povzete glavne ugotovitve.

2. NALOGE IN ZMOGLJIVOST NEODVISNIH FISKALNIH INSTITUCIJ EU

2.1 Razvoj od začetka veljavnosti Direktive 2011/85/EU

Razvijajoči se pravni okvir, ki ureja neodvisne fiskalne institucije[5], je nedvomno eden od glavnih dejavnikov, ki so v zadnjem desetletju in pol prispevali k strmemu povečanju števila neodvisnih fiskalnih institucij v EU. Slika 1 prikazuje, da je bilo v letih po svetovni finančni krizi in novi zakonodaji EU, ki je sledila, zlasti Uredbi (EU) št. 473/2013, ustanovljenih veliko novih neodvisnih fiskalnih institucij. Pred tem je v EU obstajala le peščica neodvisnih fiskalnih institucij, čeprav so nekatere imele dolgo zgodovino, kot na primer WIFO v Avstriji, CPB na Nizozemskem, danski ekonomski sveti na Danskem in zvezni urad za načrtovanje v Belgiji[6], [7]. V zadnjem času so bile neodvisne fiskalne institucije ustanovljene tudi v državah članicah, ki niso del euroobmočja, vključno s Češko in Poljsko. Najnovejša neodvisna

[4] Člena 11 in 15 Uredbe (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

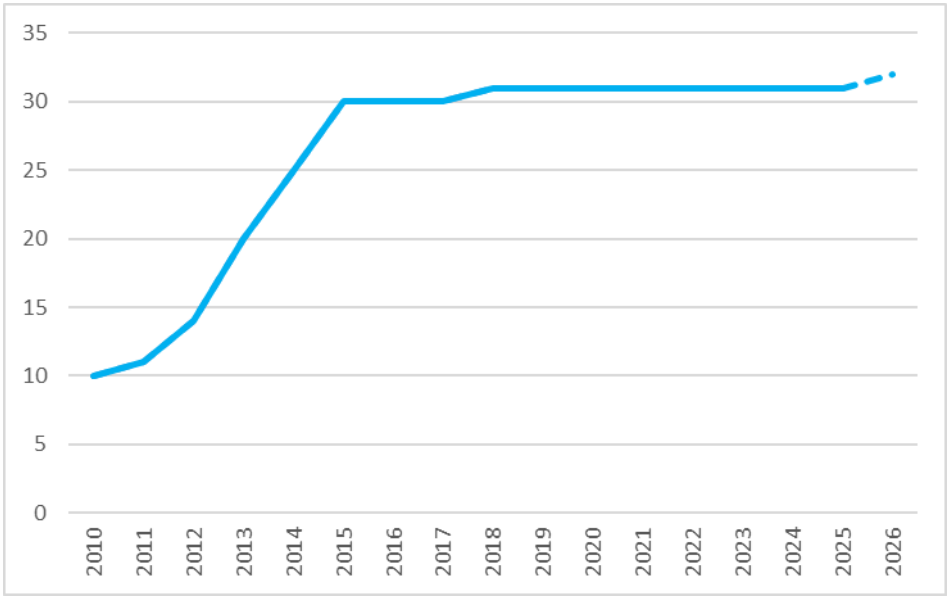
[5] Poleg Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic vključuje tudi Uredbo (EU) št. 473/2013 o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju. Zunaj pravnega okvira EU Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, medvladni sporazum, podpisan marca 2012, prav tako vsebuje določbe, ki vplivajo na neodvisne fiskalne institucije v večini držav članic, zlasti v naslovu III, v katerem je določen tako imenovani „fiskalni dogovor“. Z reformo iz leta 2024 je bil fiskalni dogovor vključen v pravo EU.

[6] Za polno ime neodvisnih fiskalnih institucij glej Prilogo 1.

[7] V večini primerov imajo te institucije širše pristojnosti kot običajna neodvisna fiskalna institucija, saj so bile ustanovljene pred začetkom ustanavljanja neodvisnih fiskalnih institucij.

fiskalna institucija, ki bo ustanovljena, je poljski fiskalni svet, ki naj bi začel delovati 1. januarja 2026. S tem se skupno število neodvisnih fiskalnih institucij v EU poveča na 32[8].

Slika 1. Število neodvisnih fiskalnih institucij v EU od leta 2010



Vir: zbirka podatkov Evropske komisije o fiskalnem upravljanju (izdaja 2025).
Opomba: Poljska naj bi imela delujočo neodvisno fiskalno institucijo od leta 2026.

Pet držav članic se je odločilo za dve neodvisni fiskalni instituciji, pri čemer ima vsaka določene naloge neodvisne fiskalne institucije[9]. V vseh petih primerih je ena od dveh neodvisnih fiskalnih institucij dolgoletna institucija s tradicijo makroekonomskega napovedovanja. Pri uvajanju neodvisnih fiskalnih institucij v nacionalni fiskalni okvir so te države članice menile, da je učinkovito, da te institucije še naprej opravljajo nalogo priprave makroekonomskih napovedi, na katerih temeljijo vladni proračunski načrti, druga institucija pa naj prevzame drugo nalogo neodvisne fiskalne institucije, ki izhaja iz zakonodaje EU, tj. spremljanje skladnosti s fiskalnimi pravili, ter po možnosti tudi druge naloge neodvisne fiskalne institucije, kot je ocenjevanje dolgoročne vzdržnosti ali proračunskih stroškov. Spremembe Direktive 2011/85/EU izrecno dovoljujejo, da ima država članica več kot eno neodvisno fiskalno institucijo, da se upoštevajo posebne nacionalne okoliščine, kot so te. Take rešitve pa lahko otežijo prizadevanja za oblikovanje identitete neodvisne fiskalne institucije, pri čemer bi bila ena institucija za javnost jasno prepoznavna kot nadzornik nacionalne fiskalne politike[10].

[8] To število vključuje institucije, ki imajo vsaj eno od nalog neodvisne fiskalne institucije, navedenih v zakonodaji na ravni EU, in ki izpolnjujejo tudi osnovna merila za neodvisnost. Nekatere države članice imajo tudi druge institucije s podobnimi nalogami kot neodvisne fiskalne institucije, kot so parlamentarni proračunski uradi, ki pa ne opravljajo nobene od uradnih nalog neodvisne fiskalne institucije (npr. Avstrija, Grčija in Portugalska).
[9] Teh pet držav članic so Avstrija, Belgija, Luksemburg, Nizozemska in Slovenija.
[10] V uvodni izjavi 14 Direktive (EU) 2024/1265 je zato navedeno, da „[…] bi bilo treba [preprečiti] pretirano institucionalno razdrobljenost nalog spremljanja“.

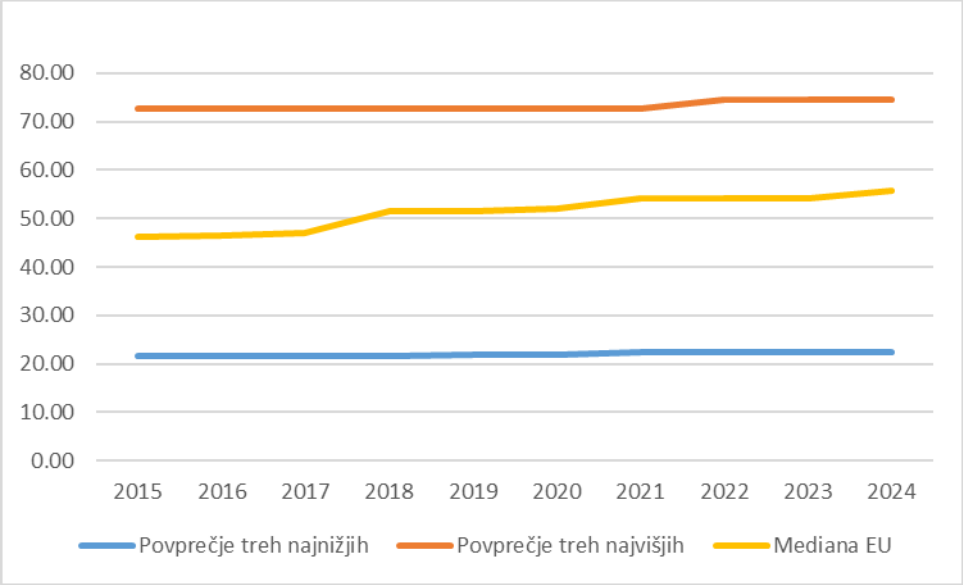
Obstaja tudi skupina neodvisnih fiskalnih institucij, ki so povezane z nadrejeno institucijo ali so vanjo vključene, kot je nacionalno računsko sodišče (Finska, Francija in Litva), ali kjer je vloga neodvisne fiskalne institucije dodeljena instituciji, ki opravlja tudi druge naloge, ki niso naloge neodvisne fiskalne institucije (npr. Avstrija/WIFO, Danska, Nizozemska/CPB in CoS, Luksemburg/STATEC, Slovenija/UMAR). Takšne rešitve lahko neodvisni fiskalni instituciji omogočijo, da se opre na obstoječe strokovno znanje ali si „izposodi“ uveljavljeno verodostojnost obstoječe institucije, hkrati pa uživa določeno zaščito proračuna. Vendar pa tudi to prinaša tveganje, da bo posebna vloga neodvisne fiskalne institucije manj opazna, kar bi lahko otežilo komuniciranje z javnostjo o fiskalnih zadevah.

Ker bi bilo treba omogočiti, da nacionalni fiskalni okviri odražajo posebne značilnosti in tradicije nacionalnih institucij, zakonodaja EU o neodvisnih fiskalnih institucijah ne določa enotne rešitve za vse, temveč posameznim državam dopušča možnost izbire in določeno stopnjo prožnosti glede natančne razlage ali praktičnega izvajanja nekaterih določb. To je povzročilo razmeroma velike razlike med neodvisnimi fiskalnimi institucijami EU. V naslednjih oddelkih je na kratko predstavljeno trenutno stanje glede nekaterih ključnih značilnosti neodvisnih fiskalnih institucij.

2.2 Obseg nalog neodvisne fiskalne institucije EU

Številne razlike med neodvisnimi fiskalnimi institucijami EU so jasno vidne v obsegu njihovih nalog, bodisi nalog, ki jih dejansko opravljajo, bodisi njihovih zakonsko določenih pristojnosti. Ta raznolikost bi lahko bila posledica dejstva, da so se v zakonodaji EU do nedavne revizije pravnega okvira za „neodvisne organe“ zahtevale le relativno ozke pristojnosti, ki so zajemale predvsem pripravo ali potrjevanje makroekonomskih napovedi (za euroobmočje) in spremljanje skladnosti z nacionalnimi fiskalnimi pravili. Šele po spremembah Direktive 2011/85/EU so bile te naloge določene kot naloge neodvisnih fiskalnih institucij v vseh državah članicah EU in so bile dodane še druge naloge. Zato so nekatere države članice menile, da zadostuje, da od svojih neodvisnih fiskalnih institucij zahtevajo le izpolnjevanje teh ozkih pristojnosti, medtem ko so jih druge razširile ali so neodvisnim fiskalnim institucijam vsaj dale svobodo in sredstva, da to storijo. To se kaže v indeksu obsega dejavnosti neodvisnih fiskalnih institucij, ki temelji na podatkih, ki jih je Komisija zbrala od neodvisnih fiskalnih institucij EU za letno raziskavo zbirke podatkov o fiskalnem upravljanju (slika 2). Z indeksom se meri obseg nalog neodvisnih fiskalnih institucij, tehtanih z intenzivnostjo njihovega izvajanja in pravno močjo njihovih pristojnosti. Zato ni pokazatelj njihove učinkovitosti, neodvisnosti ali vpliva, ki ga imajo na fiskalno politiko. Kot je bilo mogoče pričakovati, skupni indeks kaže visoko stopnjo stabilnosti skozi čas, čeprav se je indeks nekaterih neodvisnih fiskalnih institucij v zadnjih letih okrepil.

Slika 2. Raznolikost obsega dejavnosti neodvisnih fiskalnih institucij (indeks obsega dejavnosti neodvisnih fiskalnih institucij)



Vir: zbirka podatkov Evropske komisije o fiskalnem upravljanju (izdaja 2025).
Opomba: najvišja možna vrednost indeksa obsega dejavnosti neodvisnih fiskalnih institucij je 100.

Pet neodvisnih fiskalnih institucij je poročalo, da pripravljajo temeljne **makroekonomske napovedi** za proračunske načrte svojih držav članic. Še 14 neodvisnih fiskalnih institucij je poročalo, da take napovedi potrjujejo same ali prek odbora, ki je povezan z njihovo neodvisno fiskalno institucijo ali v katerem imajo glasovalno pravico. Dve državi članici euroobmočja sta poročali, da njune neodvisne fiskalne institucije le ocenjujejo take napovedi (Finska in Francija), medtem ko so neodvisne fiskalne institucije v večini držav članic, ki niso v euroobmočju, poročale, da v pripravo ali ocenjevanje makroekonomskih napovedi do zdaj niso bile vključene ali so bile vključene zgolj v manjši meri.

Neodvisne fiskalne institucije so nekoliko manj vključene v **proračunske napovedi**, pri čemer približno polovica institucij poroča, da proračunske napovedi potrdijo ali ocenijo, preden parlament sprejme proračunske načrte. To ne pomeni, da te neodvisne fiskalne institucije svoje ocene utemeljujejo na lastnih celovitih fiskalnih napovedi, saj večina tega ne počne, niti ne pomeni, da nobena od drugih neodvisnih fiskalnih institucij ne pripravlja lastnih proračunskih napovedi, saj nekatere institucije to počnejo. Le peščica neodvisnih fiskalnih institucij svoje ocene utemeljuje na **kvantitativnem ocenjevanju stroškov politike** (npr. Avstrija (FISK), Belgija (FPB), Italija in Nizozemska (CPB)).

Vse države članice razen Poljske so poročale, da imajo neodvisno fiskalno institucijo, ki je pristojna za izvajanje naknadnega **spremljanja skladnosti z nacionalnimi fiskalnimi pravili**, kar je glavna dejavnost neodvisnih fiskalnih institucij, medtem ko je skoraj enako število držav poročalo, da so institucije pristojne tudi za izvajanje predhodnega spremljanja skladnosti.

Le nekaj več kot polovica neodvisnih fiskalnih institucij je poročala, da opravljajo neke vrste **analize dolgoročne vzdržnosti**, pri čemer je večina navedla, da je ta naloga izrecno del njihovih pristojnosti. Ker so analize vzdržnosti dejavnost, ki zahteva razmeroma veliko virov, in se pogosto izvajajo poleg drugih zgoraj navedenih nalog, so o izvajanju te naloge poročale predvsem neodvisne fiskalne institucije, ki imajo na voljo dovolj virov, npr. neodvisne fiskalne institucije v Avstriji (WIFO), Belgiji (FPB), Španiji, Italiji, na Nizozemskem (CPB), Portugalskem in Slovaškem. Kljub temu so nekatere manjše neodvisne fiskalne institucije

poročale, da so na tem področju dejavne v različnem obsegu, npr. neodvisne fiskalne institucije v Avstriji (FISK), na Češkem, Irskem, v Litvi, Latviji in Sloveniji (FS). Od tistih, ki niso poročale o dejavnostih na področju dolgoročne vzdržnosti, so bile skoraj vse razmeroma majhne.

V zvezi z vključevanjem neodvisnih fiskalnih institucij v prvi krog **nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov** je slika raznolika, kar je lahko posledica dejstva, da imajo države članice čas do konca leta 2025, da prenesejo spremembe Direktive 2011/85/EU, in da so imele omejen čas za seznanitev z novim okvirom fiskalnega upravljanja EU. Poleg tega, kot je bilo že navedeno, države članice do 1. maja 2032 ne bodo pravno zavezane k vključevanju neodvisnih fiskalnih institucij. Kljub temu je približno polovica držav članic poročala, da je v prvi krog nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov na nek način vključila vsaj eno neodvisno fiskalno institucijo, večinoma tako, da je ta potrdila (ali v nekaterih primerih pripravila) makroekonomske napovedi, na katerih temelji načrt. Nekatere neodvisne fiskalne institucije so podale lastno oceno načrtov, čeprav za to niso bile uradno zadolžene.

Podobno, ker je **ocenjevanje doslednosti, usklajenosti in učinkovitosti nacionalnega fiskalnega okvira** postalo obvezna naloga šele po spremembi Direktive 2011/85/EU, ni presenetljivo, da je le omejeno število neodvisnih fiskalnih institucij poročalo o svoji dejavnosti na tem področju, in to pogosto le v omejenem obsegu, brez izvedbe celovite analize okvira kot celote.

2.3 Zmogljivost neodvisnih fiskalnih institucij EU

2.3.1 Finančna sredstva in osebje

Raven finančnih sredstev, ki so na voljo neodvisnim fiskalnim institucijam, se med njimi zelo razlikuje. Najnižje **proračunske odobritve** za leto 2024 so znašale 100 000 EUR (Luksemburg/CNFP), medtem ko so nekatere samostojne neodvisne fiskalne institucije poročale o bistveno višjih proračunih (približno 11 milijonov EUR v Španiji)[11]. Mediana proračuna na podlagi tistih neodvisnih fiskalnih institucij, ki so lahko opredelile svoj proračun, je znašala približno 900 000 EUR. Tri neodvisne fiskalne institucije niso mogle navesti zneska, saj naj bi financiranje njihovih dejavnosti izhajalo iz skupnega proračuna nadrejene institucije, nad katerim so imele malo nadzora (Belgija/SPBR, Francija in Nizozemska/CoS). Širok razpon proračunskih odobritev je predvsem posledica različnega števila tehničnega osebja neodvisnih fiskalnih institucij, pa tudi številnih drugih institucionalnih značilnosti, ki so podrobneje opisane v nadaljevanju[12].

Število osebja se med neodvisnimi fiskalnimi institucijami razlikuje, od približno enega ekvivalenta polnega delovnega časa v Nemčiji[13] do 67 v Španiji. Mediana števila osebja je 6,5 zaposlenega, medtem ko sta dva srednja kvartila zajemala razpon od 4 do 20 zaposlenih[14].

[11] Nekatere največje institucije s pristojnostmi, ki presegajo naloge neodvisne fiskalne institucije, pogosto poročajo o proračunskih odobritvah celotne institucije, kar otežuje primerjave z manjšimi neodvisnimi fiskalnimi institucijami.

[12] Pri primerjavi proračunov neodvisnih fiskalnih institucij je treba upoštevati tudi, da se ravni plač med državami članicami razlikujejo.

[13] V tem primeru naloge in potrebe po osebju za potrjevanje makroekonomske napovedi pokriva en institucionalni član neodvisne fiskalne institucije, in sicer skupina za skupno gospodarsko napoved.

[14] Pri večjih institucijah, ki opravljajo tudi naloge, ki niso naloge neodvisne fiskalne institucije, je bilo število zaposlenih, o katerem so poročali, pogosto rezultat ocene ekvivalenta polnega delovnega časa, namenjenega

Kot merilo analitične zmogljivosti neodvisnih fiskalnih institucij je mediana števila ekonomistov in pravnih strokovnjakov znašala štiri osebe, ki so v povprečju predstavljale približno dve tretjini celotnega osebja[15].

Čeprav te številke ponujajo splošno sliko, jih je kljub temu treba razlagati previdno glede na številne **dejavnike, značilne za posamezno državo**. Na primer, več kot polovica vseh neodvisnih fiskalnih institucij je poročala, da so od drugih institucij prejele materialno pomoč v različnem obsegu. Pogosto je to v obliki skupnih storitev, kot so storitve informacijske tehnologije, storitve človeških virov in komunikacijske storitve, ali v obliki zagotovljenih prostorov ali napotenega osebja. Poleg tega v nekaj primerih sporočene številke niso vključevale človeških virov, zagotovljenih prek povezanih odborov, ki so opravljali nalogo potrjevanja makroekonomskih napovedi (Nemčija in Slovaška).

Pri številnih neodvisnih fiskalnih institucijah so bili pri njihovih proračunskih odobritvah precenjeni razpoložljivi viri, saj so pogosto temeljile na teoretičnem številu delovnih mest v neodvisni fiskalni instituciji, ki pa niso bila vedno zapolnjena. To je pomenilo, da je neodvisna fiskalna institucija v resnici porabila manj od dodeljenega proračuna, včasih bistveno manj. Neodvisne fiskalne institucije so imele težave z zapolnjevanjem delovnih mest iz več razlogov. Zadevne neodvisne fiskalne institucije so kot razlog pogosto navajale plače, pri čemer so poudarile, da ne morejo same določiti višine plač osebja, temveč morajo upoštevati uveljavljene plačilne lestvice za javne uslužbence, zaradi česar je težko pritegniti in zadržati kandidate z ustreznim profilom. Drug razlog je bil povezan z zapletenimi upravnimi postopki, zaradi katerih so se postopki zaposlovanja zavlekli, s tem pa se je omejil nabor ustreznih kandidatov.

Zelo malo držav članic je poročalo, da imajo vzpostavljeno pravno varstvo za zagotovitev **stabilnega financiranja** za neodvisne fiskalne institucije. Ena država članica je sprejela zakon, ki zahteva, da so proračunske odobritve za neodvisne fiskalne institucije vezane na inflacijo (Malta). Druga država članica je imela zahtevo, da mora biti financiranje neodvisnih fiskalnih institucij zadostno za pokritje določenega števila dejavnosti neodvisnih fiskalnih institucij (Latvija). V drugi državi članici je zakonodaja določala, da se lahko državne proračunske odobritve zmanjšajo le v ustrezno utemeljenih izjemnih okoliščinah (Portugalska). V drugih državah članicah obstajajo uveljavljene prakse s podobnimi cilji, kot so opisani zgoraj (npr. v Avstriji), vendar niso zapisane v zakonodaji.

2.3.2 Neodvisnost

Zmogljivost neodvisne fiskalne institucije, da vpliva na fiskalno politiko, ni povezana le z njenimi proračunskimi sredstvi ali številom usposobljenega osebja (glej prejšnji pododdelek), temveč tudi z neodvisnostjo institucije. Če neodvisna fiskalna institucija ni dojeta kot neodvisna, obstaja tveganje, da bodo njene analize in mnenja obravnavani kot pristranski in bodo posledično imeli manjši vpliv v razpravah. Ni enega samega najboljšega načina za merjenje neodvisnosti neodvisne fiskalne institucije. Vendar je mogoče s ključnimi

---

nalogam neodvisne fiskalne institucije, kar je vneslo element subjektivnosti, ali pa so poročali o skupnem številu zaposlenih, ne da bi se osredotočili na del neodvisne fiskalne institucije, zaradi česar je bilo število zaposlenih (precej) večje kot pri španski neodvisni fiskalni instituciji.

[15] Vključno z vodstvenimi delavci, ki pogosto opravljajo tudi analitično delo, se mediana poveča na 5, povprečni delež skupnega osebja pa na približno 80 %. Pri nekaterih manjših neodvisnih fiskalnih institucijah so ekonomisti in pravni strokovnjaki predstavljali le 25–40 % vseh zaposlenih (približno 50 %, vključno z vodstvenimi delavci), kar je še dodatno omejilo njihovo zmogljivost. Druge kategorije vključujejo upravno in drugo osebje.

institucionalnimi značilnostmi, skupaj s kazalniki glede dejanske sposobnosti neodvisne fiskalne institucije, da deluje in komunicira svobodno v okviru svojih pristojnosti, zajeti številne najpomembnejše vidike za zagotavljanje neodvisnosti[16].

Prva obrambna linija pred neupravičenim vmešavanjem je vzpostavitev zakonodaje, ki neodvisnim fiskalnim institucijam prepoveduje **sprejemanje navodil** od kogar koli. Takšne določbe veljajo za približno polovico neodvisnih fiskalnih institucij EU. Za nadaljnjo tretjino zakonodaja vsebuje bolj splošna sklicevanja na neodvisnost institucije. Ker sprememba Direktive 2011/85/EU izrecno vključuje zahtevo, da se neodvisnim fiskalnim institucijam prepove sprejemanje navodil, bodo morale države članice, ki še niso uvedle posebne določbe v ta namen, to storiti.

Drugo merilo, katerega namen je zagotoviti, da so za vodenje neodvisne fiskalne institucije imenovane ustrezne osebe, bodisi kot vodja institucije bodisi kot član njenega vodstva[17], je vzpostavitev **preglednih postopkov imenovanja** in ustreznih zahtev glede strokovne usposobljenosti. Večina neodvisnih fiskalnih institucij ima zakonsko določene postopke imenovanja, čeprav imajo predstavniki vlade, zlasti ministrstva za finance, pogosto velik vpliv na postopek imenovanja, kar prinaša določeno tveganje pristranskosti zaradi osebnih interesov. Na Portugalskem in v Grčiji je v postopek imenovanja vključena širša skupina deležnikov, med katerimi sta predsednik Računskega sodišča in guverner centralne banke. Na Irskem se javno objavi odprt natečaj, na podlagi katerega izbirni odbor, ki ga med drugim sestavljata trenutni predsednik neodvisne fiskalne institucije in zunanji deležnik, pripravi ožji seznam kandidatov. V Italiji kandidate izberejo s seznama desetih oseb, ki jih v skladu s pravilom dvotretjinske večine v ožji izbor uvrstita odbora za proračun obeh domov parlamenta.

V zvezi z **zahtevami glede strokovne usposobljenosti** imajo skoraj vse neodvisne fiskalne institucije vzpostavljena pravila ali zakonodajo, ki določajo zahtevane kvalifikacije in izkušnje, potrebne za prevzem vodstvene funkcije, pogosto s poudarkom na strokovnem znanju na področju ekonomije in javnih financ. Vendar obstajajo tudi primeri, ko so zahteve glede strokovne usposobljenosti določene bolj splošno (zlasti v institucijah, ki opravljajo tudi naloge, ki niso naloge neodvisne fiskalne institucije), ali pa se uporabljajo merila, ki lahko po nepotrebnem omejijo nabor kandidatov, kot je zahteva, da mora biti oseba državljan zadevne države članice. Pri nekaterih neodvisnih fiskalnih institucijah ni izrecnih zahtev glede strokovne usposobljenosti, čeprav je vodstvo v resnici zelo dobro usposobljeno.

Bistveno jamstvo neodvisnosti neodvisnih fiskalnih institucij je njihova sposobnost **svobodnega komuniciranja** (upoštevajte, da so bolj praktični vidiki tega merila obravnavani v naslednjem pododdelku). Neodvisne fiskalne institucije v vseh državah članicah razen Francije (katere neodvisna fiskalna institucija lahko mnenja objavlja le na določenem seznamu proračunskih zakonov) uživajo formalno pravico do svobodnega komuniciranja. Podobno pomembno jamstvo se nanaša na **pravico** neodvisnih fiskalnih institucij do **dostopa do informacij** in uporabo te pravice v praksi. Približno tri četrtine neodvisnih fiskalnih

[16] Viri, ki so na voljo neodvisni fiskalni instituciji, prav tako prispevajo k njeni neodvisnosti, saj določajo omejitve njenega delovanja. Poleg tega na njeno neodvisnost vpliva tudi to, da je priznana kot ključni akter v razpravi o fiskalni politiki z uspešnim vzpostavljanjem stikov z deležniki (tema pododdelka 2.3.3). Ti elementi skupaj gradijo zmogljivost neodvisne fiskalne institucije.

[17] Večina neodvisnih fiskalnih institucij ima strukturo, ki temelji na upravnem odboru s predsednikom in nekaj člani, ki mu pomaga sekretariat s tehničnimi strokovnjaki, ki pomagajo odboru pri pripravi analiz, poročil itd. Vendar obstajajo izjeme, npr. španski AIReF, ki ga vodi enočlansko predsedstvo, ob podpori izvršnega odbora, ki ga sestavljajo vodje štirih oddelkov v AIReF.

institucij ima zakonsko pravico do dostopa do informacij, ki jih potrebujejo za opravljanje svojih nalog. Druge neodvisne fiskalne institucije imajo to pravico kodificirano s formalnimi sporazumi. V primeru majhnega števila neodvisnih fiskalnih institucij ta pravica ni določena niti z zakonom niti s formalnim sporazumom. Vendar izkušnje kažejo, da formalna pravica v praksi nikakor ne zagotavlja pravočasnega in popolnega dostopa do informacij. Da bi to rešili, so nekatere neodvisne fiskalne institucije podpisale memorandume o soglasju ali podobne sporazume, v katerih so določeni vsebina, časovni okvir in oblika informacij, ki jih je treba zagotoviti. Kljub temu se še vedno pojavljajo težave, pogosto v zvezi s proračunskimi podatki in informacijami o fiskalnih ukrepih, vključenih v proračune in vladne načrte.

Da bi zagotovili, da so razprave o fiskalni politiki dobro podprte z informacijami, in okrepili vlogo neodvisnih fiskalnih institucij v takih razpravah, je pomembno, da neodvisne fiskalne institucije sodelujejo v stalnem **dialog z vlado** o ključnih vprašanjih fiskalne politike. To se lahko zgodi spontano ali pa se spodbuja s pravno obveznostjo organov, da upoštevajo različne ocene in mnenja neodvisne fiskalne institucije ali da pojasnijo, zakaj tega ne nameravajo storiti. To načelo „upoštevaj ali pojasni“ je zdaj vključeno v Direktivo 2011/85/EU in ga bo treba prenesti v nacionalno pravo do leta 2026. V večini držav članic se je načelo „upoštevaj ali pojasni“ do zdaj dejansko uporabljalo le v zvezi s popravnim mehanizmom, tj. kadar se ugotovi, da država članica ni upoštevala fiskalnega pravila[18]. Na splošno je manj pogosto, da za organe velja taka pravna obveznost v zvezi z drugimi ocenami in mnenji, ki jih izdajo neodvisne fiskalne institucije. V nekaterih državah članicah, zlasti tistih, v katerih je neodvisna fiskalna institucija dolgoletna institucija (npr. na Danskem in Nizozemskem/CPB), je ustaljena tradicija, da se vlada odzove na ocene neodvisne fiskalne institucije, tudi na fiskalnem področju, čeprav k temu ni zakonsko zavezana. Nasprotno pa obstoj pravne obveznosti sam po sebi ne zagotavlja smiselnega odziva ali široke medijske pokritosti kakršne koli interakcije med neodvisno fiskalno institucijo in vlado.

Drug ključni deležnik za neodvisne fiskalne institucije je **nacionalni parlament**. S sestanki z zakonodajalci in odgovarjanjem na njihova vprašanja o fiskalni politiki lahko neodvisne fiskalne institucije postopoma postanejo nevtralni razsodniki pri fiskalnih vprašanjih in imajo priložnost izraziti svoja mnenja. Čeprav večina držav članic običajno povabi neodvisne fiskalne institucije na zaslišanja, ima le nekaj držav članic dejansko pravno obveznost, da to storijo, vendar se to v večini primerov kljub temu zgodi. Leta 2024 se je približno tretjina vseh neodvisnih fiskalnih institucij vsaj štirikrat pojavila v parlamentu. Nasprotno pa četrtina sploh ni bila povabljena. Praksa, da neodvisne fiskalne institucije odgovarjajo na parlamentarna vprašanja, v EU ni zelo razširjena. Polovica neodvisnih fiskalnih institucij se leta 2024 s to dejavnostjo sploh ni ukvarjala, medtem ko jih je le peščica to storila več kot štirikrat.

Nazadnje lahko neodvisne fiskalne institucije svojo neodvisnost okrepijo z rednimi **zunanjimi ocenjevanji,** ki jih izvajajo neodvisni ocenjevalci. Rezultat zunanjih ocenjevanj so običajno priporočila tako za neodvisne fiskalne institucije kot tudi za organe o tem, kako izboljšati organizacijo, delo in vpliv neodvisne fiskalne institucije. Čeprav ta praksa v EU doslej ni bila zelo razširjena, saj približno dve tretjini neodvisnih fiskalnih organizacij še nikoli nista bili predmet takega ocenjevanja, spremenjena direktiva določa, da bodo taka ocenjevanja v prihodnje obvezna. Trenutno so ocenjevanja, kjer se izvajajo, večinoma prostovoljna. V primerih, kjer obstaja pravni okvir ali dolgoletne izkušnje z ocenjevanji, se ta običajno izvajajo v ustreznih časovnih presledkih, in sicer vsakih 4–6 let (npr. Litva in Irska).

[18] To izhaja iz obveznosti, določene v fiskalnem dogovoru. Glej opombo 5.

2.3.3 Komunikacija

Tretji vidik, ki podpira zmogljivost (in neodvisnost) neodvisnih fiskalnih institucij, je njihova dejanska sposobnost, da dosežejo širšo javnost in tako med ključnimi deležniki, vključno s splošno javnostjo, pridobijo sloves glede tehničnega strokovnega znanja in nepristranskosti ter postanejo nepogrešljiva referenčna točka v razpravah o fiskalni politiki. Neodvisne fiskalne institucije, ki dajejo velik pomen zunanjemu komuniciranju, uporabljajo različne kanale in medije za posredovanje svojih sporočil ter svojo komunikacijsko strategijo aktivno prilagajajo glede na njen učinek, bodo bolj verjetno pustile pečat v razpravah o fiskalni politiki kot bolj pasivne institucije. Manjše neodvisne fiskalne institucije imajo lahko težave pri razvoju takšnih komunikacijskih dejavnosti.

Kar zadeva komunikacijo v bolj formalnem smislu, ima približno tretjina neodvisnih fiskalnih institucij posebno **komunikacijsko strategijo**, dve tretjini pa **formalno vlogo zunanjega komuniciranja** dodelita predsedniku. V praksi je eno od najpogostejših sredstev zunanje komunikacije **intervju** z vodjo neodvisne fiskalne institucije **v osrednjih televizijskih oddajah, na radiu ali v dnevnih časopisih**. Tri četrtine neodvisnih fiskalnih institucij so poročale, da so se intervjuji v letu 2024 redno izvajali, pri čemer so bili nekateri povezani z objavo mnenj/priporočil neodvisnih fiskalnih institucij. Podoben delež neodvisnih fiskalnih institucij je poročal tudi o objavljanju **časopisnih člankov** (kolumne itd.) v osrednjih domačih medijih. Drugo pogosto komunikacijsko sredstvo so bila sporočila za javnost, pri čemer je polovica neodvisnih fiskalnih institucij poročala, da so leta 2024 objavile vsaj sedem sporočil za javnost[19], nadaljnja četrtina pa vsaj štiri. **Tiskovne** konference so bile manj pogoste, saj je leta 2024 le tretjina neodvisnih fiskalnih institucij organizirala vsaj tri, nadaljnja tretjina le eno ali dve, preostala tretjina pa nobene.

Približno polovica neodvisnih fiskalnih institucij je poročala, da ima vsaj enega **zaposlenega** s krajšim delovnim časom, **specializiranega za zunanjo komunikacijo**. Ni presenetljivo, da so imele največje institucije (Avstrija/WIFO, Belgija/FPB, Španija, Italija, Luksemburg/STATEC, Nizozemska/CPB, Portugalska, Slovenija/UMAR in Slovaška) ali tiste, ki so vključene v večje institucije (Finska, Litva in Nizozemska/CoS), boljši dostop do specializiranega komunikacijskega osebja kot manjše, ki, z redkimi izjemami, na splošno niso imele strokovnjakov za komunikacijo. Več kot tri četrtine neodvisnih fiskalnih institucij je imelo vsaj en račun v **družbenih medijih**. Neodvisne fiskalne institucije, ki niso bile prisotne v družbenih medijih, so bile običajno tudi tiste, ki so najredkeje organizirale tiskovne konference ali **konference** na splošno oziroma sodelovale na konferencah, ki so jih organizirali drugi. Te iste neodvisne fiskalne institucije prav tako niso na noben način spremljale svojega **medijskega vpliva**, v nasprotju z dvema tretjinama neodvisnih fiskalnih institucij, ki sta poročali o različnem obsegu spremljanja.

3. ZAKLJUČEK

Ko je bila leta 2011 po finančni krizi sprejeta zakonodaja EU, ki je vplivala na neodvisne fiskalne institucije, je imelo neodvisne fiskalne institucije le približno ducat držav članic, v več primerih pa naloge teh neodvisnih fiskalnih institucij še niso bile v celoti določene. Do leta 2018 je bilo ustanovljenih veliko dodatnih neodvisnih fiskalnih institucij, trenutno pa imajo – ali bodo kmalu imele – vse države članice neodvisno fiskalno institucijo (poljska

[19] Vključno z večjimi institucijami, ki opravljajo tudi naloge, ki niso naloge neodvisne fiskalne institucijo, kar pomeni, da vsa sporočila za javnost niso bila nujno povezana z zadevami neodvisnih fiskalnih institucij.

neodvisna fiskalna institucija bo začela delovati 1. januarja 2026). Poleg tega so se od leta 2011 številne neodvisne fiskalne institucije zaradi kakovosti svojih analiz uveljavile kot pomembni akterji v razpravah o nacionalni fiskalni politiki.

Da bi se spoštovale različne upravne tradicije v državah članicah in spodbudila nacionalna odgovornost, je bil z zakonodajo EU državam članicam omogočen precejšen manevrski prostor pri odločanju, kako bodo izvajale različne določbe, ki so se v vsakem primeru večinoma nanašale le na države članice euroobmočja. To je povzročilo velike razlike med neodvisnimi fiskalnimi institucijami EU, ki so najbolj opazne v obsegu nalog, ki so jim dodeljene, in virih, ki so jim namenjeni za izvajanje teh nalog. Velike razlike med neodvisnimi fiskalnimi institucijami EU obstajajo tudi glede zaščitnih ukrepov za neodvisnost, kot je pravno varstvo pred zunanjim vmešavanjem, ter dejanske sposobnosti teh institucij, da pritegnejo ustrezno osebje in pravočasno pridobijo vse potrebne informacije. Podobno raznolikost je mogoče opaziti tudi v sposobnosti neodvisnih fiskalnih institucij, da dosežejo različne deležnike in javnost, pri čemer imajo večje institucije na splošno bolj izpopolnjene komunikacijske mehanizme.

Institucije, ustanovljene pred začetkom veljavnosti zakonodaje o neodvisnih fiskalnih institucijah, pogosteje delujejo v skladu z ustaljeno prakso in nenapisanimi pravili kot novejše neodvisne fiskalne institucije. Medtem ko to kaže na visoko stopnjo nacionalne odgovornosti, je končni cilj sprememb Direktive 2011/85/EU formalno vključiti te prakse v nacionalno zakonodajo, da bi se zagotovila večja zaščita.

Izkušnje so tudi pokazale, da je mogoče v razmeroma kratkem času doseči znaten napredek. Primeri iz Španije, Irske in Portugalske kažejo, da se lahko neodvisne fiskalne institucije, če imajo ustrezne okvirne pogoje, razmeroma hitro uveljavijo kot pomembni akterji v razpravah o fiskalni politiki.

Prav tako se je izkazalo, da raven finančnih sredstev in človeških virov, dodeljenih neodvisnim fiskalnim institucijam, močno vpliva na to, kaj lahko neodvisna fiskalna institucija stori. To se ne nanaša le na število nalog, ki jih lahko pokrivajo neodvisne fiskalne institucije, temveč tudi na to, kako temeljito jih lahko izvajajo in koliko lahko vložijo v ključno nalogo posredovanja sporočil neodvisne fiskalne institucije ključnim deležnikom in širši javnosti. S spremembami Direktive 2011/85/EU, s katerimi so bile uvedene nove naloge in zahtevnejši zaščitni ukrepi za neodvisnost, bo zagotavljanje, da imajo neodvisne fiskalne institucije zadostne vire, nad katerimi imajo popoln nadzor, v prihodnje še toliko pomembnejše.

Informacije in analize iz tega poročila, ki bodo v prihodnje posodobljene v podobnih pregledih stanja, so podlaga za oceno, ali so neodvisne fiskalne institucije „vzpostavile zadostne zmogljivosti“ za izdajo „mnenja o makroekonomski napovedi in makroekonomskih predpostavkah, na katerih temelji pot gibanja očiščenih odhodkov“[20]. Da bi ugotovili, ali neodvisna fiskalna institucija izpolnjuje določene „minimalne standarde“ glede svoje zmogljivosti, bo potrebna celovita ocena več značilnosti neodvisnih fiskalnih institucij, ki bo vključevala strokovno presojo. Takšni standardi zahtevajo upoštevanje tako vhodnih kot tudi izhodnih dejavnikov, pri čemer prvi zajemajo značilnosti, kot so tiste, zajete v merilih neodvisnosti, določenih v spremembah Direktive 2011/85/EU, drugi pa se nanašajo bolj na obseg in kakovost proizvodov neodvisnih fiskalnih institucij ter na način njihovega

[20] To je določeno kot pogoj v členu 11(2) Uredbe (EU) 2024/1263, ki ga je treba izpolniti, preden taka mnenja postanejo obvezna.

sporočanja. V zvezi s tem bodo zunanja ocenjevanja, ki se zahtevajo s spremembami Direktive 2011/85/EU, še posebno pomembna za pridobitev bolj razčlenjene in celovite ocene zmogljivosti neodvisnih fiskalnih institucij.

Priloga 1

Neodvisne fiskalne institucije v EU

Država članica	**Neodvisna fiskalna institucija – polno ime**	**Neodvisna fiskalna institucija – kratica/kratka oblika**
AT	Avstrijski fiskalni svetovalni svet	FISK
	Avstrijski inštitut za ekonomske raziskave	WIFO
BE	Zvezni urad za načrtovanje	FPB
	Visoki svet za finance – zadolževanje javnega sektorja	HCF – PSBR
BG	Fiskalni svet Bolgarije	FCB
CY	Fiskalni svet Cipra	FCC
CZ	Češki fiskalni svet	CFC
DE	Neodvisni svetovalni odbor pri Svetu za stabilnost	Svetovalni odbor
DK	Danski ekonomski sveti	DEC
EE	Fiskalni svet Estonije	FCE
EL	Grški fiskalni svet	HFISC
ES	Neodvisni organ za fiskalno odgovornost	AIReF
FI	Nacionalni revizijski urad Finske	NAOF – FPMD
FR	Visoki svet za javne finance	HCPF
HR	Komisija za fiskalno politiko	FPC
HU	Fiskalni svet Madžarske	FCH
IE	Irski fiskalni svetovalni svet	IFC
IT	Parlamentarni proračunski urad	PBO
LT	Nacionalni revizijski urad Litve (oddelek za spremljanje proračuna)	NAOL – BMD
LU	Nacionalni svet za javne finance	CNFP
	Nacionalni inštitut za statistiko in ekonomske študije Velikega vojvodstva Luksemburg	STATEC
LV	Svet za fiskalno disciplino Republike Latvije	FDC
MT	Malteški fiskalni svetovalni svet	MFAC
NL	Državni svet	CoS – AD
	Nizozemski urad za analizo ekonomske politike	CPB
PT	Portugalski svet za javne finance	CFP
RO	Romunski fiskalni svet	RFC
SE	Švedski svet za fiskalno politiko	SFPC
SI	Fiskalni svet	FS
	Urad za makroekonomske analize in razvoj Republike Slovenije	UMAR
SK	Svet za proračunsko odgovornost	CBR