EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 17.12.2025.
COM(2025) 767 final

# IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

## o kapacitetima i zadaćama neovisnih fiskalnih institucija u EU-u

{SWD(2025) 417 final}

# IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

## o kapacitetima i zadaćama neovisnih fiskalnih institucija u EU-u

## 1. UVOD

Direktiva Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica[1] stupila je na snagu u prosincu 2011. Bila je važan dio zakonodavnog paketa o jačanju gospodarskog upravljanja, poznatog pod nazivom „paket od šest mjera”, jer su u njoj prvi put utvrđeni minimalni zahtjevi za proračunske okvire država članica. Uzimajući u obzir iskustvo od 2011., cjelokupni sustav ekonomskog nadzora nedavno je revidiran, što je kulminiralo reformom Pakta o stabilnosti i rastu, koja je stupila na snagu 30. travnja 2024. U okviru te revizije Direktiva Vijeća 2011/85/EU izmijenjena je Direktivom Vijeća (EU) 2024/1265[2].

Direktivom 2011/85/EU uvedeni su minimalni zahtjevi za sustave proračunskog računovodstva i statističkog izvješćivanja, pravila i postupci koji uređuju pripremu prognoza za proračunsko planiranje, numerička fiskalna pravila za pojedinu zemlju, srednjoročni proračunski okviri i mehanizmi koji uređuju fiskalne odnose između državnih tijela u podsektorima opće države. Revizija se odnosila na sve te odredbe kako bi se provjerilo jesu li i dalje relevantne te razumiju li ih države članice i primjenjuju kako je zamišljeno, ali razmotreni su i novi elementi kako bi se uzela u obzir kretanja od 2011. Naime, kad imaju kvalitetan institucionalni ustroj i raspolažu odgovarajućim resursima, neovisne fiskalne institucije dokazale su da mogu dati važne informacije za rasprave o fiskalnoj politici i potaknuti dobre proračunske prakse, a fiskalne posljedice klimatskih promjena sve su važnije pitanje. Kao rezultat revizije i pregovora s Vijećem i Europskim parlamentom, Direktiva 2011/85/EU izmijenjena je Direktivom (EU) 2024/1265, koju države članice moraju prenijeti u nacionalno zakonodavstvo do 31. prosinca 2025.

U izmijenjenom članku 16. stavku 1. točki (b) Direktive 2011/85/EU navodi se da Komisija do 31. prosinca 2025. i svakih pet godina nakon toga mora izvijestiti o aktualnom stanju „kapaciteta i zadaća neovisnih fiskalnih institucija Unije, uzimajući u obzir napredak postignut od stupanja na snagu [te direktive], na temelju nalaza Komisijine baze podataka o fiskalnom upravljanju i savjetovanja s relevantnim dionicima, s ciljem istraživanja minimalnih standarda”. U tu je svrhu Komisija izradila ovo izvješće i popratni radni dokument službi Komisije s pojedinačnim informativnim člancima u kojima su predstavljene ključne činjenice, obilježja te sažetak prednosti i nedostataka za 31 neovisnu fiskalnu instituciju koja trenutačno posluje u EU-u. Informativni članci temelje se na podacima koje su dostavile te institucije za izdanje Komisijine baze podataka o fiskalnom upravljanju (modul neovisnih fiskalnih institucija) za 2025. te dodatnim informacijama primljenima za Privremeno izvješće o napretku[3] i u okviru raznih bilateralnih razmjena s nacionalnim tijelima i neovisnim fiskalnim institucijama. U ovom se izvješću uzimaju u obzir informacije dostupne

---

1 SL L 306, 23.11.2011., str. 41.

2 Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. i Uredba Vijeća (EU) 2024/1264 od 29. travnja 2024. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita i Direktiva Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024. o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica.

3 Privremeno izvješće o napretku provedbe Direktive Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024. o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica

do sredine listopada 2025., uključujući dotad doneseno nacionalno zakonodavstvo. U njemu su predstavljeni opći zaključci izvedeni iz informacija sadržanih u informativnim člancima.

U ovom se izvješću analiziraju zadaće i kapaciteti neovisnih fiskalnih institucija EU-a kako bi se olakšalo njihovo uzajamno učenje i budući razvoj. Informacije iznesene u njemu poslužit će i kao polazna točka za usporedbu u budućim analizama. Kako je već spomenuto, u skladu s Direktivom Komisija o zadaćama i kapacitetima neovisnih fiskalnih institucija treba izvješćivati svakih pet godina. To će pružiti korisne uvide, među ostalim, pri ocjenjivanju u kojoj mjeri neovisne fiskalne institucije imaju kapacitet za obavljanje zadaća koje će od 2032. postati obvezne u skladu s odredbama Uredbe (EU) 2024/1263, koja je dio Pakta o stabilnosti i rastu[4].

U ovom izvješću ne ocjenjuje se usklađenost nacionalnih odredaba s izmijenjenom Direktivom, već će se to učiniti nakon isteka roka za prenošenje u skladu s pravom EU-a.

Izvješće je strukturirano na sljedeći način. U sljedećem odjeljku prvo se daje kratak pregled razvoja događaja od 2011., kad je izvorna Direktiva stupila na snagu. U njegovu drugom pododjeljku sažima se trenutačno stanje u pogledu zadaća, a u trećem kapaciteta neovisnih fiskalnih institucija EU-a. Treći pododjeljak odnosi se i na njihove resurse, neovisnost i komunikacijske aktivnosti. U završnom odjeljku izvješća sažimaju se glavni nalazi.

## 2. ZADAĆE I KAPACITETI NEOVISNIH FISKALNIH INSTITUCIJA EU-A

### 2.1. Razvoj događaja od stupanja na snagu Direktive 2011/85/EU

Pravni okvir kojim se uređuju neovisne fiskalne institucije[5] stalno se razvija i nedvojbeno je bio jedan od pokretača naglog porasta broja tih institucija u EU-u u posljednjih 15 godina. Kako je vidljivo iz slike 1, velik broj novih neovisnih fiskalnih institucija osnovan je u godinama nakon globalne financijske krize i novog zakonodavstva koje je EU zatim donio, posebice Uredbe (EU) br. 473/2013. Prije toga je u EU-u postojalo tek nekoliko neovisnih fiskalnih institucija, no neke od njih imale su dugu povijest, kao što su austrijski WIFO, nizozemski CPB, Danska ekonomska vijeća i belgijski Savezni ured za planiranje[6][7]. U novije vrijeme takve se institucije osnivaju u državama članicama koje nisu dio europodručja, uključujući Češku i Poljsku. Najnovija je od njih poljsko Fiskalno vijeće, koje bi trebalo početi s radom 1. siječnja 2026., nakon čega će ukupni broj neovisnih fiskalnih institucija u EU-u porasti na 32[8].

[4] Članci 11. i 15. Uredbe (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

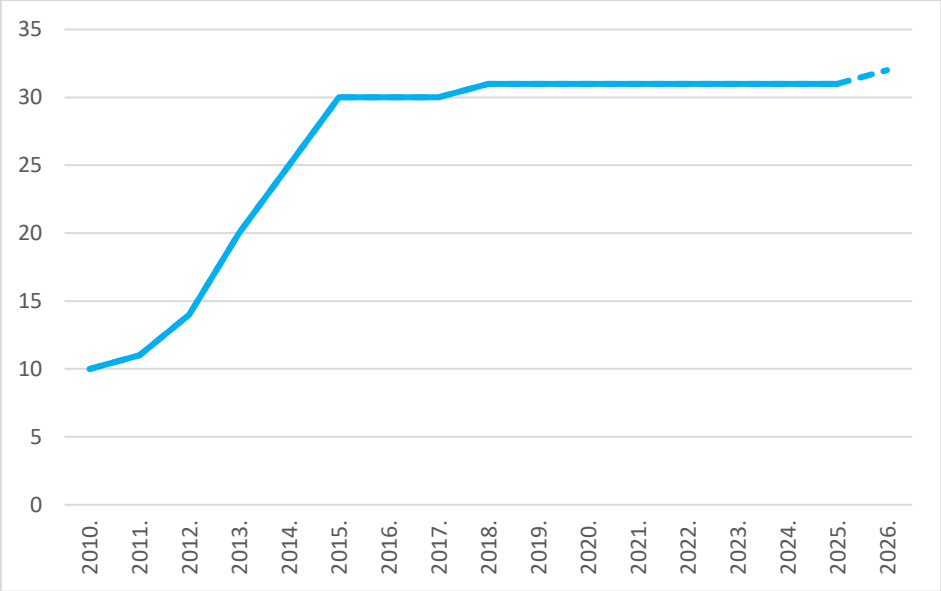
[5] Uz Direktivu 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica uključuje i Uredbu (EU) br. 473/2013 o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrta proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju. Izvan pravnog okvira EU-a, Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, međuvladin sporazum potpisan u ožujku 2012., također sadržava odredbe koje se odnose na neovisne fiskalne institucije u većini država članica, posebice u glavi III., kojom se utvrđuje tzv. „Fiskalni ugovor”. Reformom iz 2024. Fiskalni ugovor uključen je u pravo EU-a.

[6] Za pune nazive neovisnih fiskalnih institucija vidjeti Prilog 1.

[7] U većini slučajeva te institucije imaju širi mandat od tipične neovisne fiskalne institucije jer su osnovane prije nego što su se takve ustanove počele uspostavljati.

[8] Taj broj uključuje institucije koje imaju barem jednu od zadaća neovisnih fiskalnih institucija navedenih u zakonodavstvu na razini EU-a i ispunjavaju osnovne kriterije neovisnosti. Neke države članice imaju i druge institucije sa zadaćama koje su slične onima neovisnih fiskalnih institucija (npr. parlamentarni uredi za proračun) koje, doduše, ne obavljaju nijednu od formalnih zadaća tih institucija (npr. Austrija, Grčka i Portugal).

**Slika 1. Broj neovisnih fiskalnih institucija u EU-u od 2010.**




Izvor: Europska komisija, Baza podataka o fiskalnom upravljanju (izdanje 2025.)
Napomena: očekuje se da će Poljska imati operativnu neovisnu fiskalnu instituciju od 2026.

Pet država članica odlučilo je osnovati dvije neovisne fiskalne institucije i svakoj dodijeliti posebne zadaće[9]. U svih pet slučajeva jedna od njih dugogodišnja je institucija s tradicijom makroekonomskog prognoziranja. Pri uvrštavanju neovisnih fiskalnih institucija u nacionalni fiskalni okvir te su države članice smatrale učinkovitim da te institucije nastave obavljati zadaću makroekonomske prognoze na kojoj se temelje proračunski planovi vlade, a brigu o ostalim zadaćama neovisnih fiskalnih institucija koje proizlaze iz zakonodavstva EU-a, tj. praćenje poštovanja fiskalnih pravila, a možda i druge zadaće neovisnih fiskalnih institucija, kao što je procjena dugoročne održivosti ili proračunskih troškova, povjerile su drugoj instituciji. Izmjenama Direktive 2011/85/EU izričito se dopušta državi članici da ima više neovisnih fiskalnih institucija kako bi se uzeli u obzir specifični nacionalni konteksti poput tih. Međutim, takva rješenja mogu otežati stvaranje identiteta neovisne fiskalne institucije kako bi javnost kao nacionalnog nadzornika fiskalne politike jasno doživljavala jednu instituciju[10].

Postoje i neovisne fiskalne institucije koje su pripojene matičnoj instituciji ili integrirane u nju, kao što je nacionalni revizorski sud (Finska, Francuska i Litva), kao i institucije kojima je dodijeljena uloga neovisne fiskalne institucije, ali obavljaju i druge zadaće (npr. Austrija/WIFO, Danska, Nizozemska/CPB i CoS, Luksemburg/STATEC i Slovenija/IMAD). Takva rješenja neovisnoj fiskalnoj instituciji mogu omogućiti da se osloni na postojeće stručno znanje ili vjerodostojnost postojeće institucije i uživa određenu zaštitu proračuna. Međutim, to opet nosi rizik da će specifična uloga neovisne fiskalne institucije biti više nejasna, što bi moglo otežati komunikaciju s javnošću o fiskalnim pitanjima.

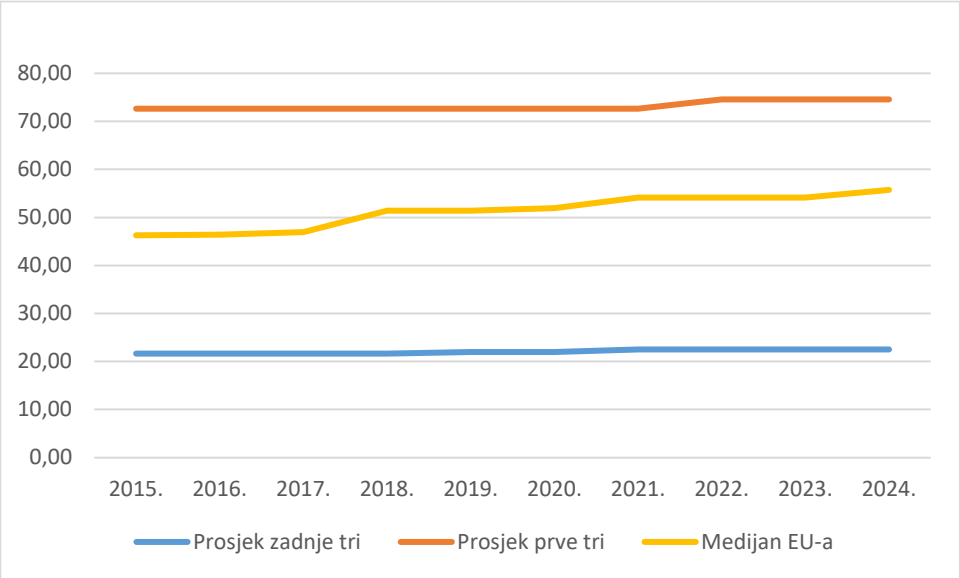
[9] Tih su pet država članica Austrija, Belgija, Luksemburg, Nizozemska i Slovenija.
[10] U uvodnoj izjavi 14. Direktive (EU) 2024/1265 stoga se navodi da bi „[t]rebalo izbjegavati prekomjernu rascjepkanost zadaća praćenja među institucijama”.

Budući da bi trebalo dopustiti da nacionalni fiskalni okviri odražavaju specifična nacionalna institucionalna obilježja i tradicije, zakonodavstvom EU-a o neovisnim fiskalnim institucijama ne nameće se univerzalni pristup, već postoji prostor da svaka zemlja odabere vlastiti pristup te fleksibilno tumači ili provede određene odredbe. To je dovelo do razmjerno velikih razlika među neovisnim fiskalnim institucijama u EU-u. U sljedećim odjeljcima daje se kratki pregled trenutačnog stanja nekih od ključnih obilježja neovisnih fiskalnih institucija.

## 2.2. Opseg zadaća neovisnih fiskalnih institucija u EU-u

Brojne razlike među neovisnim fiskalnim institucijama u EU-u jasno su vidljive iz opsega zadaća koje stvarno obavljaju ili koje su im dodijeljene u skladu sa zakonskim mandatima. Ta bi raznolikost mogla biti posljedica činjenice da je u skladu sa zakonodavstvom EU-a do nedavne revizije pravnog okvira bio potreban samo relativno uzak mandat za „neovisna tijela", koji je uglavnom obuhvaćao izradu ili potvrđivanje makroekonomskih prognoza (za europodručje) ili praćenje usklađenosti s nacionalnim i europskim fiskalnim pravilima. Te su zadaće tek izmjenama Direktive 2011/85/EU utvrđene kao zadaće neovisnih fiskalnih institucija u svim državama članicama EU-a, a dodane su im i druge zadaće. Zbog toga su neke države članice smatrale da je dovoljno ako od svojih neovisnih fiskalnih institucija zahtijevaju ispunjavanje samo tog uskog mandata, dok su ga druge proširile ili su u najmanju ruku tim institucijama dale slobodu i sredstva da to same učine. To se odražava i u indeksu opsega neovisnih fiskalnih institucija (SIFI), koji se temelji na podacima koje Komisija prikuplja od neovisnih fiskalnih institucija iz EU-a za godišnju anketu za potrebe baze podataka o fiskalnom upravljanju (slika 2). Njime se mjeri opseg zadaća neovisnih fiskalnih institucija, ponderiran intenzitetom kojim se te zadaće obavljaju i pravnom snagom mandata tih institucija. To, dakle, nije pokazatelj njihove učinkovitosti ili neovisnosti ni učinka koji imaju na fiskalnu politiku. Kao što se moglo očekivati, ukupni indeks pokazuje visok stupanj stabilnosti tijekom vremena, a indeks nekoliko institucija posljednjih se godina povećao.

**Slika 2. Varijacije u opsegu aktivnosti neovisnih fiskalnih institucija (indeks SIFI)**




Izvor: Europska komisija, Baza podataka o fiskalnom upravljanju (izdanje 2025.)
Napomena: najviša moguća vrijednost indeksa SIFI je 100.

Pet neovisnih fiskalnih institucija izvijestilo je da izrađuje temeljne **makroekonomske prognoze** za proračunske planove svojih država članica. Još ih je 14 izvijestilo da potvrđuju takve prognoze, bilo samostalno ili preko odbora koji im je pripojen ili u kojem imaju pravo glasa. Dvije države članice europodručja izvijestile su da njihove neovisne fiskalne institucije samo ocjenjuju takve prognoze (Finska i Francuska), dok je većina neovisnih fiskalnih institucija iz država članica izvan europodručja izvijestila da je dosad slabo sudjelovala ili uopće nije sudjelovala u pripremi ili ocjeni makroekonomskih prognoza.

Neovisne fiskalne institucije nešto su manje uključene u **proračunske prognoze**, pri čemu ih je otprilike polovina izvijestila da potvrđuje ili ocjenjuje proračunske prognoze prije nego što parlament donese proračunske planove. To ne znači da te institucije svoje ocjene temelje na vlastitoj cjelovitoj fiskalnoj prognozi, što većina ne čini, niti znači da nijedna druga neovisna fiskalna institucija ne izrađuje vlastite proračunske prognoze s obzirom na to da neke to čine. Svega nekoliko neovisnih fiskalnih institucija svoje ocjene temelji na **kvantitativnom trošku politika** (npr. Austrija (FISK), Belgija (FPB), Italija i Nizozemska (CPB)).

Sve države članice osim Poljske izvijestile su da imaju neovisnu fiskalnu instituciju s mandatom za provedbu *ex post* **praćenja usklađenosti s nacionalnim fiskalnim pravilima**, što je temeljna aktivnost takvih institucija, a gotovo sve države članice izvijestile su da te institucije imaju i mandat za provedbu *ex ante* praćenja usklađenosti.

Nešto više od polovine neovisnih fiskalnih institucija izvijestilo je da provode neki oblik **analize dugoročne održivosti**, pri čemu većina navodi da je ta zadaća izričito dio njihova mandata. Budući da analize održivosti zahtijevaju znatne resurse i često se provode uz ostale prethodno navedene zadaće, većinom su institucije koje raspolažu većim resursima navele da obavljaju tu aktivnost, npr. one u Austriji (WIFO), Belgiji (FPB), Španjolskoj, Italiji, Nizozemskoj (CPB), Portugalu i Slovačkoj. Međutim, i neke manje neovisne fiskalne institucije navele su da se u određenoj mjeri bave tom aktivnošću, npr. one u Austriji (FISK), Češkoj, Irskoj, Litvi, Latviji i Sloveniji (FC). Gotovo sve institucije koje su izvijestile da se uopće ne bave tom aktivnošću relativno su male.

Slika je raznolika i kad je riječ o uključivanju neovisnih fiskalnih institucija u prvi krug **nacionalnih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova**, što može biti posljedica toga što države članice imaju vremena do kraja 2025. da prenesu izmjene Direktive 2011/85/EU i dosad su imale ograničeno vrijeme za upoznavanje s novim okvirom fiskalnog upravljanja EU-a. Osim toga, kako je već navedeno, države članice neće biti zakonski obvezne uključiti neovisne fiskalne institucije sve do 1. svibnja 2032. Bez obzira na to, otprilike polovina država članica izvijestila je da je barem jednu takvu instituciju na neki način uključila u prvi krug tih planova, pri čemu im je uglavnom povjerena zadaća potvrđivanja (ili u nekim slučajevima izrade) makroekonomske prognoze na kojoj se planovi temelje. Neke neovisne fiskalne institucije izdale su vlastitu ocjenu planova iako im nije bilo službeno naloženo da to učine.

Slično tomu, budući da je **ocjenjivanje dosljednosti, usklađenosti i djelotvornosti nacionalnog fiskalnog okvira** postalo obvezno tek nakon izmjene Direktive 2011/85/EU, ne čudi što je vrlo malo neovisnih fiskalnih institucija izjavilo da se time bavi, i to često samo u ograničenoj mjeri, bez provođenja sveobuhvatne analize okvira kao cjeline.

## 2.3. Kapaciteti neovisnih fiskalnih institucija EU-a

### *2.3.1. Financijski resursi i osoblje*

Financijski resursi dostupni neovisnim fiskalnim institucijama znatno se razlikuju. Najniža prijavljena **odobrena proračunska sredstva** za 2024. iznosila su 100 000 EUR (Luksemburg/CNFP). S druge strane, neke samostalne neovisne fiskalne institucije izvijestile su o znatno većim proračunima (oko 11 milijuna EUR u Španjolskoj)[11]. Medijan proračuna na temelju onih institucija koje su mogle navesti iznos svojeg proračuna iznosio je oko 900 000 EUR. Tri neovisne fiskalne institucije nisu mogle navesti iznos jer se njihove aktivnost financiraju iz ukupnog proračuna matične institucije, nad kojim imaju slabu kontrolu (Belgija/SPBR, Francuska i Nizozemska/CoS). Širok raspon odobrenih proračunskih sredstava odraz je većinom različitog broja stručnog osoblja neovisnih fiskalnih institucija, ali i brojnih drugih obilježja tih institucija opisanih u nastavku[12].

**Broj osoblja** u neovisnim fiskalnim institucijama varira od oko jednog ekvivalenta punog radnog vremena u Njemačkoj[13] do 67 u Španjolskoj. Medijan broja osoblja iznosi 6,5 zaposlenika, pri čemu dva srednja kvartila obuhvaćaju raspon od 4 do 20 zaposlenika[14]. Kao mjera analitičkoga kapaciteta neovisnih fiskalnih institucija uzima se medijan broja ekonomista i pravnih stručnjaka, koji je iznosio četiri osobe i prosječno otprilike dvije trećine ukupnog osoblja[15].

Iako prikazuju opću sliku, te se brojke ipak moraju tumačiti s oprezom s obzirom na niz **čimbenika specifičnih za pojedinu zemlju**. Na primjer, više od polovine svih neovisnih fiskalnih institucija izvijestilo je da prima određenu materijalnu pomoć od drugih institucija. To često uključuje zajedničke usluge, kao što su IT, ljudski resursi ili komunikacije, ili pak ustupanje poslovnih prostora ili upućivanje osoblja. Osim toga, prijavljene brojke u nekoliko slučajeva nisu uključivale osoblje pridruženih odbora koji obavljaju zadaću potvrđivanja makroekonomskih prognoza (Njemačka i Slovačka).

Odobrena proračunska sredstva određenog broja neovisnih fiskalnih institucija bila su precijenjena jer su se često temeljila na teoretskom broju radnih mjesta u instituciji, koja nisu uvijek bila popunjena. To je značilo da je takva institucija u stvarnosti koristila manje od ukupnog dodijeljenog proračuna, a ponekad i znatno manje. Neovisne fiskalne institucije imale su poteškoća s popunjavanjem radnih mjesta iz više razloga. Pritom su često navodile razloge povezane s plaćama, tj. činjenicu da nisu mogle same određivati razinu plaća osoblja, već su morale slijediti utvrđene platne razrede za državne službenike, što im je otežalo privlačenje i zadržavanje kandidata s odgovarajućim profilom. Drugi razlog odnosio se na složene administrativne postupke koji su usporavali postupke zapošljavanja, što je zauzvrat ograničavalo bazu prihvatljivih kandidata.

[11] Neke od najvećih institucija, koje imaju mandate koji nadilaze zadaće neovisnih fiskalnih institucija, često prijavljuju proračunska sredstva cijele institucije, što otežava usporedbu s manjim neovisnim fiskalnim institucijama.

[12] Pri usporedbi proračuna neovisnih fiskalnih institucija treba imati na umu i da se plaće razlikuju među državama članicama.

[13] U Njemačkoj skupina za zajedničku ekonomsku prognozu kao institucionalni član neovisne fiskalne institucije obavlja zadaću potvrđivanja makroekonomske prognoze i pokriva potrebe za osobljem za tu zadaću.

[14] Prijavljeni broj članova osoblja za veće institucije koje obavljaju i druge zadaće osim zadaća neovisnih fiskalnih institucija često je bio rezultat procjene ekvivalenta punog radnog vremena posvećenog zadaćama neovisne fiskalne institucije, zbog čega je uveden element subjektivnosti ili je pak prijavljen ukupni broj osoblja bez raščlambe kako bi se naveo broj koji se odnosi na neovisnu fiskalnu instituciju, što je rezultiralo (znatno) većim brojem osoblja nego za španjolsku neovisnu fiskalnu instituciju.

[15] Ako se uključe rukovoditelji, koji često obavljaju i analitički rad, medijan raste na 5, a prosječni udio u ukupnom osoblju na oko 80 %. U dijelu manjih neovisnih fiskalnih institucija ekonomisti i pravni stručnjaci činili su samo 25 – 40 % ukupnog osoblja (oko 50 % ako se uključe rukovoditelji), što dodatno ograničava njihov kapacitet. Ostale kategorije uključuju administrativno i drugo osoblje.

Vrlo malo država članica izvijestilo je da ima uspostavljenu pravnu zaštitu za **stabilno financiranje** neovisnih fiskalnih institucija. Jedna država članica uvela je zakon kojim se zahtijeva da se sredstva za neovisnu fiskalnu instituciju usklađuju s inflacijom (Malta). Druga je imala zahtjev da financiranje neovisne fiskalne institucije mora biti dovoljno za pokrivanje određenog broja njezinih aktivnosti (Latvija). U trećoj državi članici postojalo je zakonodavstvo u skladu s kojim se odobrena proračunska sredstva iz državnog proračuna mogu smanjiti samo u valjano opravdanim iznimnim okolnostima (Portugal). U drugim državama članicama postoje uspostavljene prakse kojima se nastoje postići ciljevi slični prethodno opisanima (npr. u Austriji), ali one nisu propisane zakonom.

### *2.3.2. Neovisnost*

Sposobnost neovisne fiskalne institucije da utječe na fiskalnu politiku nije povezana samo s njezinim proračunskim resursima ili brojem kvalificiranog osoblja (vidjeti prethodni pododjeljak), već i s njezinom neovisnošću. Ako se neovisna fiskalna institucija ne percipira kao neovisna, njezine analize i mišljenja mogu se smatrati pristranima pa će posljedično imati manji odjek u raspravama. Ne postoji jedan najbolji način mjerenja neovisnosti neovisne fiskalne institucije. Međutim, ključna institucionalna obilježja i pokazatelji koji se odnose na sposobnosti neovisne fiskalne institucije da u praksi djeluje i slobodno komunicira u okviru svoje nadležnosti mogu obuhvatiti mnoge od najvažnijih aspekata za jamčenje neovisnosti[16].

Zaštita od neopravdanog uplitanja počinje donošenjem zakonodavstva kojim se neovisnim fiskalnim institucijama zabranjuje da **primaju upute** od bilo koga. Takve odredbe primjenjuju se na otprilike polovinu neovisnih fiskalnih institucija u EU-u. Za još trećinu u zakonodavstvu postoje općenitija upućivanja na njihovu neovisnost. Budući da izmjena Direktive 2011/85/EU izričito uključuje zahtjev u skladu s kojim neovisne fiskalne institucije ne smiju primati upute, države članice koje još nisu uvele posebnu odredbu kako bi to ozakonile morat će to učiniti.

Kako bi se na čelo neovisne fiskalne institucije, bilo kao čelnik institucije ili član njezina vodstva, imenovale prikladne osobe[17], moraju postojati **transparentni postupci imenovanja** i odgovarajući uvjeti stručne osposobljenosti. Većina neovisnih fiskalnih institucija ima zakonski utemeljene postupke imenovanja, ali predstavnici vlade, posebice iz Ministarstva financija, često imaju znatan utjecaj na postupak imenovanja, što nosi određeni rizik od pristranosti zbog vlastitih interesa. U postupcima imenovanja u Portugalu i Grčkoj sudjeluje šira skupina dionika, uključujući predsjednika Revizorskog suda i guvernera središnje banke. U Irskoj se objavljuje javni natječaj, nakon čega povjerenstvo za odabir, koje se, među ostalim, sastoji od aktualnog predsjednika neovisne fiskalne institucije i vanjskog dionika, sastavlja popis s užim izborom kandidata. U Italiji kandidati se biraju s popisa od deset osoba, koji sastavljaju odbori za proračun obaju domova parlamenta, u skladu s pravilom dvotrećinske većine.

[16] Resursi kojima neovisna fiskalna institucija raspolaže također doprinose njezinoj neovisnosti jer ograničavaju ono što ta institucija može učiniti. Osim toga, na njezinu neovisnost utječe i to je li uspješno doprla do dionika i je li prepoznata kao ključni akter u raspravi o fiskalnoj politici (tema pododjeljka 2.3.3.). Ti elementi zajedno sačinjavaju kapacitet neovisne fiskalne institucije.

[17] Većina neovisnih fiskalnih institucija ima Odbor s predsjednikom i nekoliko članova, kojem tajništvo s tehničkim stručnjacima pomaže u izradi analiza i izvješća itd. Međutim, postoje iznimke, npr. AIReF iz Španjolske, koji vodi jednočlano Predsjedništvo, uz potporu Izvršnog odbora, koji se sastoji od načelnika četiriju odjela u AIReF-u.

Kad je riječ o **zahtjevima za stručnu osposobljenost**, gotovo sve neovisne fiskalne institucije imaju pravila ili zakonodavstvo kojima se određuju potrebne kvalifikacije i iskustvo za preuzimanje vodeće funkcije, pri čemu je često potrebno stručno znanje iz ekonomije i javnih financija. Međutim, postoje i slučajevi u kojima su ti zahtjevi manje detaljno utvrđeni (posebice u institucijama koje obavljaju i druge zadaće osim onih neovisnih fiskalnih institucija) ili u kojima se primjenjuju kriteriji koji mogu nepotrebno ograničiti bazu kandidata, kao što je zahtjev da kandidat ima državljanstvo predmetne države članice. Nekoliko neovisnih fiskalnih institucija nema izričito propisane zahtjeve za stručnu osposobljenost, no u stvarnosti ima iznimno kvalificirano vodstvo.

Ključno jamstvo neovisnosti neovisnih fiskalnih institucija njihova je sposobnost **slobodnog komuniciranja** (praktični aspekti tog kriterija razmatraju se u sljedećem pododjeljku). Neovisne fiskalne institucije uživaju formalno pravo na slobodnu komunikaciju u svim državama članicama osim Francuske (čija institucija može objavljivati mišljenja samo o definiranom popisu zakona o proračunu). Slično važno jamstvo odnosi se na **pravo** neovisnih fiskalnih institucija **na pristup informacijama** i njegovu primjenu u praksi. Otprilike tri četvrtine neovisnih fiskalnih institucija uživa zakonsko pravo na pristup informacijama potrebnima za obavljanje svojih zadaća. U slučaju drugih neovisnih fiskalnih institucija to je pravo kodificirano formalnim sporazumima. Samo malom broju takvih institucija to pravo nije zajamčeno ni zakonom ni formalnim sporazumom. Međutim, iskustvo pokazuje da formalno pravo u praksi nipošto ne jamči pravovremen i potpun pristup informacijama. Zbog toga su neke neovisne fiskalne institucije potpisali memorandume o razumijevanju ili slične sporazume u kojima se određuje sadržaj, vremenski okvir i format informacija koje treba dostaviti. Time ipak nisu riješeni svi problemi, pa tako često nedostaju proračunski podaci i informacije o fiskalnim mjerama uključenima u proračune i vladine planove.

Kako bi rasprave o fiskalnoj politici bile utemeljene, a neovisne fiskalne institucije u njima igrale važniju ulogu, važno je da su te institucije u stalnom **dijalogu s vladom** o ključnim pitanjima fiskalne politike. To se može dogoditi spontano ili se može potaknuti zakonskom obvezom da se vlasti usklade s ocjenama i mišljenjima neovisne fiskalne institucije ili da objasne zašto to ne namjeravaju učiniti. To načelo „poštuj ili objasni" uključeno je u Direktivu 2011/85/EU i morat će se prenijeti u nacionalno zakonodavstvo do 2026. Ono se u većini država članica dosad zapravo primjenjivalo samo u vezi s mehanizmom korekcije, tj. kad bi se utvrdilo da država članica nije poštovala određeno fiskalno pravilo[18]. Općenito je rjeđe da su vlasti pod takvom zakonskom obvezom kad je riječ o drugim ocjenama i mišljenjima neovisnih fiskalnih institucija. U nekim državama članicama, posebice onima u kojima je neovisna fiskalna institucija dugogodišnja institucija (npr. Danska i Nizozemska/CPB), ustaljena je tradicija da vlada na ocjene te institucije, među ostalim u fiskalnom području, odgovara čak i kad zakonski to nije obvezna. S druge strane, postojanje zakonske obveze samo po sebi ne jamči smislenu reakciju ili široku medijsku pokrivenost interakcije između neovisne fiskalne institucije i vlade.

**Nacionalni parlament** još je jedan ključan dionik za neovisne fiskalne institucije. Neovisne fiskalne institucije koje se sastaju sa zakonodavcima i odgovaraju na njihova pitanja o fiskalnoj politici potencijalno mogu izgraditi reputaciju neutralnih arbitara za fiskalna pitanja i dobiti priliku da iznesu svoja mišljenja. Iako je svega nekoliko država članica zakonski obvezano pozivati neovisne fiskalne institucije na rasprave, većina država članica to obično svejedno čini. Otprilike trećina svih neovisnih fiskalnih institucija 2024. pojavila se u

[18] To proizlazi iz obveze utvrđene u sporazumu o Fiskalnom ugovoru. Vidjeti bilješku 5.

parlamentu u najmanje četiri navrata. S druge strane, četvrtina ih nije bila pozvana nijednom. Praksa odgovaranja neovisnih fiskalnih institucija na zastupnička pitanja nije pretjerano raširena u EU-u. Polovina ih 2024. uopće nije sudjelovala u toj aktivnosti, a samo ih je nekoliko to učinilo više od četiri puta.

Konačno, neovisne fiskalne institucije mogu ojačati svoju neovisnost redovitim podvrgavanjem **vanjskim evaluacijama** koje provode neovisni ocjenjivači. Te evaluacije obično rezultiraju preporukama i za same neovisne fiskalne institucije i za vlasti o tome kako poboljšati organizaciju, rad i utjecaj neovisnih fiskalnih institucija. Iako ta praksa zasad nije vrlo raširena u EU-u, a otprilike dvije trećine neovisnih fiskalnih institucija nikad nije bilo podvrgnuto takvoj evaluaciji, u skladu s izmijenjenom Direktivom one će ubuduće biti obvezne. Evaluacije koje se trenutačno provode uglavnom su dobrovoljne. U slučajevima u kojima postoji pravni okvir ili dugogodišnje iskustvo, evaluacije se obično provode u primjerenim intervalima, i to svakih 4 – 6 godina (npr. Litva i Irska).

### *2.3.3. Komunikacija*

Treći aspekt koji podupire kapacitet (i neovisnost) neovisnih fiskalnih institucija njihova je sposobnost da u praksi dopru do široke publike i posljedično izgrade reputaciju tehničke stručnosti i nepristranosti među ključnim dionicima – uključujući širu javnost – i postanu nezaobilazna referentna točka u raspravama o fiskalnoj politici. Neovisne fiskalne institucije koje pridaju važnost vanjskoj komunikaciji, koriste niz kanala i medija za prenošenje svojih poruka i aktivno prilagođavaju svoju komunikacijsku strategiju na temelju njezina učinka više mogu ostaviti trag u raspravama o fiskalnoj politici od pasivnijih institucija. Manje neovisne fiskalne institucije mogu imati poteškoća s razvojem takvih komunikacijskih aktivnosti.

Kad je riječ o formalnijoj komunikaciji, otprilike trećina neovisnih fiskalnih institucija ima specifičnu **komunikacijsku strategiju**, a dvije trećine **formalnu ulogu vanjske komunikacije** dodjeljuju predsjedniku. Jedno od najčešćih sredstava vanjske komunikacije u praksi **intervjui** su čelnika neovisne fiskalne institucije **na glavnim televizijskim kanalima, radiju ili u dnevnim novinama**. Tri četvrtine neovisnih fiskalnih institucija izvijestilo je da su se intervjui redovito odvijali tijekom 2024., pri čemu su neki bili povezani s objavom mišljenja/preporuka neovisne fiskalne institucije. Sličan udio neovisnih fiskalnih institucija također je izvijestio o objavljivanju **novinskih članaka** (npr. autorski komentari) u glavnim domaćim medijima. Još jedno uobičajeno sredstvo komunikacije bila su priopćenja za medije, pri čemu je polovina neovisnih fiskalnih institucija izvijestila da je 2024. objavila najmanje sedam[19], a još četvrtina navela je da je objavila najmanje četiri takva priopćenja. Konferencije za **medije** bile su rjeđe, pri čemu je samo trećina neovisnih fiskalnih institucija 2024. održala najmanje tri, druga trećina samo jednu ili dvije, dok preostala trećina nije održala nijednu konferenciju.

Oko polovine neovisnih fiskalnih institucija izvijestilo je da ima barem jednog **člana osoblja** na nepuno radno vrijeme **specijaliziranog za vanjsku komunikaciju**. Nije iznenađujuće da su najveće institucije (Austrija/WIFO, Belgija/FPB, Španjolska, Italija, Luksemburg/STATEC, Nizozemska/CPB, Portugal, Slovenija/IMAD i Slovačka) ili one integrirane u veće institucije (Finska, Litva i Nizozemska/CoS) imale bolji pristup specijaliziranom komunikacijskom osoblju od manjih, koje, uz nekoliko iznimaka, uglavnom nisu imale stručnjake za komunikaciju. Više od tri četvrtine neovisnih fiskalnih institucija ima

[19] Uključujući veće institucije koje imaju i zadaće koje nisu povezane s neovisnim fiskalnim institucijama, što znači da nisu sva priopćenja za medije nužno bila povezana s pitanjima neovisnih fiskalnih institucija.

barem jedan račun na **društvenim mrežama**. One koje nemaju nijedan uglavnom su iste one koje su organizirale najmanje konferencija za medije ili **konferencija** općenito ili pak najmanje sudjelovale u konferencijama u organizaciji drugih. Osim toga, te neovisne fiskalne institucije većinom ni na koji način nisu pratile svoj **medijski utjecaj**, za razliku od dvije trećine preostalih koje su izvijestile da provode praćenje u različitoj mjeri.

## 3. ZAKLJUČAK

Kad su 2011. nakon financijske krize doneseni propisi EU-a o neovisnim fiskalnim institucijama, samo je desetak država članica imalo takve institucije, a zadaće nekih od njih nisu bile u potpunosti utvrđene. Do 2018. osnovan je velik broj dodatnih neovisnih fiskalnih institucija, a danas sve države članice imaju, ili će uskoro imati, barem jednu neovisnu fiskalnu instituciju (poljska institucija počet će s radom 1. siječnja 2026.). Nadalje, zahvaljujući kvaliteti svojih analiza, mnoge su neovisne fiskalne institucije od 2011. postale važni akteri u raspravama o nacionalnoj fiskalnoj politici.

Kako bi se poštovale različite administrativne tradicije u državama članicama i potaknula nacionalna odgovornost, u propisima EU-a državama članicama ostavljena je velika sloboda u odlučivanju o načinu provedbe različitih odredaba koje su se ionako uglavnom odnosile samo na države članice europodručja. To je rezultiralo velikim razlikama među neovisnim fiskalnim institucijama u EU-u, koje su najočitije u opsegu dodijeljenih zadaća i resursima koji su im dodijeljeni za njihovo obavljanje. Velike razlike među njima postoje i u pogledu jamstava neovisnosti, kao što su pravna zaštita od vanjskog uplitanja i sposobnost neovisnih fiskalnih institucija da u praksi privuku odgovarajuće osoblje i pravovremeno dobiju sve potrebne informacije. Slična raznolikost može se vidjeti i u njihovoj sposobnosti da dopru do različitih dionika i javnosti, pri čemu veće institucije uglavnom raspolažu složenijim komunikacijskim mehanizmom.

Institucije koje su osnovane prije stupanja na snagu zakonodavstva o neovisnim fiskalnim institucijama češće djeluju u skladu s ustaljenom praksom i nepisanim pravilima nego neovisne fiskalne institucije osnovane nedavno. Iako to ukazuje na visok stupanj nacionalne odgovornosti, Direktiva 2011/85/EU izmijenjena je kako bi se te prakse u konačnici formalno utvrdile u nacionalnom zakonodavstvu radi veće zaštite.

Iskustvo je također pokazalo da je moguće ostvariti velik napredak u relativno kratkom vremenskom razdoblju. Primjeri iz Španjolske, Irske i Portugala pokazuju da neovisne fiskalne institucije u pravim okvirnim uvjetima relativno brzo mogu postati kvalitetni akteri u raspravama o fiskalnoj politici.

Pokazalo se da razina financijskih i ljudskih resursa dodijeljenih neovisnim fiskalnim institucijama uvelike utječe na ono što te institucije mogu učiniti. To se ne odnosi samo na broj zadaća koje mogu pokriti, već i na to koliko temeljito mogu obavljati te zadaće i koliko mogu ulagati u ključnu zadaću komuniciranja svojih poruka ključnim dionicima i široj javnosti. Budući da su izmjenama Direktive 2011/85/EU uvedene nove zadaće i zahtjevnija jamstva neovisnosti, u budućnosti će biti još važnije da neovisne fiskalne institucije imaju dovoljno resursa nad kojima imaju potpunu kontrolu.

Informacije i analiza iz ovog izvješća, koje će se ažurirati u sličnim pregledima stanja u budućnosti, služe kao osnova za ocjenu jesu li neovisne fiskalne institucije „izgradile dovoljne kapacitete” „da [izdaju] mišljenje o makroekonomskoj prognozi i makroekonomskim

pretpostavkama na kojima se temelji kretanje neto rashoda”[20]. Kako bi se utvrdilo ispunjava li neovisna fiskalna institucija određene „minimalne standarde” u smislu svojih kapaciteta, bit će potrebna sveobuhvatna procjena nekoliko obilježja takvih institucija, uključujući stručnu prosudbu. Takvi standardi zahtijevaju razmatranje i ulaznih elemenata i izlaznih rezultata, pri čemu prvi uključuju obilježja kao što su ona obuhvaćena kriterijima neovisnosti iz izmjena Direktive 2011/85/EU, a potonji se više odnose na opseg i kvalitetu proizvoda neovisnih fiskalnih institucija i način na koji se o njima izvješćuje. Vanjske evaluacije koje se traže u skladu s izmjenama Direktive 2011/85/EU u tom će pogledu biti posebno važne za detaljniju i sveobuhvatniju ocjenu kapaciteta neovisnih fiskalnih institucija.

[20] To je u članku 11. stavku 2. Uredbe (EU) 2024/1263 utvrđeno kao uvjet koji treba ispuniti prije nego što takva mišljenja postanu obvezna.

Prilog 1.

## Neovisne fiskalne institucije u EU-u

| **Država članica** | **Neovisna fiskalna institucija – puni naziv** | **Neovisna fiskalna institucija – pokrata / skraćeni naziv** |
|---|---|---|
| AT | Austrijsko savjetodavno vijeće za fiskalna pitanja | FISK |
| | Austrijski institut za ekonomska istraživanja | WIFO |
| BE | Savezni ured za planiranje | FPB |
| | Visoko financijsko vijeće – Odjel za zaduživanje javnog sektora | HCF – PSBR |
| BG | Fiskalno vijeće Bugarske | FCB |
| CY | Fiskalno vijeće Cipra | FCC |
| CZ | Češko fiskalno vijeće | CFC |
| DE | Neovisni savjetodavni odbor Vijeća za stabilnost | Savjetodavni odbor |
| DK | Danska gospodarska vijeća | DEC |
| EE | Fiskalno vijeće Estonije | FCE |
| EL | Helensko fiskalno vijeće | HFISC |
| ES | Neovisno tijelo za fiskalnu odgovornost | AIReF |
| FI | Finski nacionalni ured za reviziju | NAOF – FPMD |
| FR | Visoko vijeće za javne financije | HCPF |
| HR | Povjerenstvo za fiskalnu politiku | PFP |
| HU | Fiskalno vijeće Mađarske | FCH |
| IE | Irsko savjetodavno vijeće za fiskalna pitanja | IFC |
| IT | Parlamentarni ured za proračun | PBO |
| LT | Litavski nacionalni ured za reviziju (Odjel za praćenje proračuna) | NAOL – BMD |
| LU | Nacionalno vijeće za javne financije | CNFP |
| | Nacionalni institut za statistiku i ekonomske studije Velikog Vojvodstva Luksemburga | STATEC |
| LV | Vijeće za fiskalnu disciplinu Republike Latvije | FDC |
| MT | Malteško savjetodavno vijeće za fiskalna pitanja | MFAC |
| NL | Državno vijeće | CoS – AD |
| | Nizozemski zavod za analizu ekonomskih politika | CPB |
| PT | Portugalsko vijeće za javne financije | CFP |
| RO | Rumunjsko fiskalno vijeće | RFC |
| SE | Švedsko vijeće za fiskalnu politiku | SFPC |
| SI | Fiskalno vijeće | FC |
| | Institut za makroekonomske analize i razvoj Republike Slovenije | IMAD |
| SK | Vijeće za proračunsku odgovornost | CBR |