EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2025 12 17
COM(2025) 767 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl nepriklausomų fiskalinių institucijų pajėgumų ir užduočių Europos Sąjungoje

{SWD(2025) 417 final}

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl nepriklausomų fiskalinių institucijų pajėgumų ir užduočių Europos Sąjungoje

1. ĮVADAS

2011 m. gruodžio mėn. įsigaliojo Tarybos direktyva 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms[1]. Tai buvo svarbus teisės aktų rinkinio dėl ekonomikos valdysenos stiprinimo, dar vadinamo šešių dokumentų rinkiniu, dokumentas. Direktyvoje pirmą kartą buvo nustatyti minimalieji reikalavimai valstybių narių biudžeto sistemoms. Atsižvelgiant į nuo 2011 m. sukauptą patirtį, neseniai buvo peržiūrėta visa ekonominės priežiūros sistema ir po šios peržiūros buvo įgyvendinta Stabilumo ir augimo pakto reforma, įsigaliojusi 2024 m. balandžio 30 d. Šiomis aplinkybėmis Tarybos direktyva 2011/85/ES buvo iš dalies pakeista Tarybos direktyva (ES) 2024/1265[2].

Direktyvoje 2011/85/ES nustatyti minimalieji reikalavimai, taikytini biudžeto apskaitos ir statistinių ataskaitų teikimo sistemoms, taisyklės ir procedūros, kuriomis reglamentuojamas biudžeto planavimo prognozių rengimas, konkrečioms šalims būdingos skaitinės fiskalinės taisyklės, vidutinės trukmės biudžeto sistemos ir mechanizmai, kuriais reglamentuojami įvairiuose valdžios sektoriaus subsektoriuose esančių valdžios institucijų fiskaliniai santykiai. Atliekant peržiūrą buvo atsižvelgta net tik į visas šias nuostatas siekiant nustatyti, ar jos vis dar aktualios ir buvo suprantamos bei taikomos taip, kaip numatyta, bet ir į naujus elementus, atspindinčius pokyčius nuo 2011 m. Visų pirma nepriklausomos fiskalinės institucijos (NFI) įrodė, kad gali atlikti svarbų vaidmenį prisidėdamos prie diskusijų dėl fiskalinės politikos ir skatindamos patikimą biudžeto sudarymo praktiką, jei jų institucinė struktūra yra tvirta ir jos turi pakankamai išteklių, kai fiskalinis klimato kaitos poveikis tampa vis aktualesnis. Direktyva (ES) 2024/1265 atspindi peržiūros ir derybų su Taryba ir Europos Parlamentu, po kurių buvo iš dalies pakeista Direktyva 2011/85/ES, rezultatus, o pakeitimus valstybės narės į nacionalinę teisę turi perkelti iki 2025 m. gruodžio 31 d.

Naujai iš dalies pakeistame Direktyvos 2011/85/ES 16 straipsnio 1 dalies b punkte nustatyta, kad Komisija ne vėliau kaip 2025 m. gruodžio 31 d., o vėliau – kas penkerius metus, turi paskelbti *„ataskaitą dėl dabartinės padėties, susijusios su Sąjungoje nepriklausomų fiskalinių institucijų pajėgumais ir užduotimis, atsižvelgiant į pažangą, padarytą nuo šios direktyvos įsigaliojimo dienos, remiantis Komisijos fiskalinio valdymo duomenų bazės išvadomis ir konsultacijomis su atitinkamais suinteresuotaisiais subjektais, siekiant išnagrinėti minimaliuosius standartus“*. Todėl Komisija parengė šią ataskaitą ir prie jos pridedamą Komisijos tarnybų darbinį dokumentą su atskiromis informacijos suvestinėmis, kuriose pateikiami su visomis dabar ES įsisteigusiomis NFI (jų yra 31) susiję pagrindiniai faktai ir jų ypatumai, taip pat kiekvienos NFI pranašumų ir trūkumų santrauka. Informacijos suvestinės grindžiamos informacija, kurią NFI pateikė 2025 m. Komisijos fiskalinio valdymo duomenų

[1] OL L 306, 2011 11 23, p. 41.

[2] 2024 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1263 ir 2024 m. balandžio 29 d. Tarybos reglamentas (ES) 2024/1264, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo, taip pat 2024 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva (ES) 2024/1265, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms.

bazėje (NFI modulyje), ir papildoma informacija, gauta rengiant tarpinę pažangos ataskaitą[3] ir vykdant dvišalį tarpusavio keitimąsi įvairia informacija su nacionalinėmis valdžios institucijomis ir NFI. Šioje ataskaitoje atsižvelgiama į informaciją, kuri buvo prieinama iki 2025 m. spalio mėn. vidurio, įskaitant iki to laiko priimtus nacionalinės teisės aktus. Joje pateikiamos bendros išvados, padarytos remiantis informacijos suvestinėse pateikta informacija.

Šios ataskaitos tikslas – įvertinti ES NFI užduotis ir pajėgumus, kad būtų sudarytos palankesnės sąlygos tarpusavyje mokytis ir toliau plėtoti NFI. Šioje ataskaitoje pateikta informacija taip pat bus naudojama kaip pradiniai duomenys, su kuriais būtų galima lyginti vėlesniais metais vertinant padėtį gautus duomenis. Kaip jau minėta, direktyvoje Komisija raginama kartą per penkerius metus teikti ataskaitas dėl NFI užduočių ir pajėgumų. Taip, be kita ko, bus galima gauti naudingų įžvalgų vertinant, kiek NFI yra pajėgios vykdyti užduotis, kurios nuo 2032 m. bus privalomos pagal Stabilumo ir augimo pakto reglamento (Reglamento (ES) 2024/1263) nuostatas[4].

Šios ataskaitos tikslas nėra įvertinti, ar nacionalinės nuostatos atitinka iš dalies pakeistą direktyvą. Šis vertinimas bus atliktas pasibaigus pagal ES teisės aktus nustatytam perkėlimo į nacionalinę teisę terminui.

Toliau apibūdinta šios ataskaitos struktūra. Kitame skirsnyje trumpai apžvelgiami pokyčiai nuo pradinės direktyvos įsigaliojimo 2011 m. Tolesniuose dviejuose poskirsniuose apibendrinama dabartinė padėtis, susijusi atitinkamai su ES NFI užduotimis ir pajėgumais. Pastarasis poskirsnis susijęs su NFI ištekliais, nepriklausomumu ir komunikacijos veikla. Paskutiniame ataskaitos skirsnyje apibendrinamos pagrindinės išvados.

2. ES NFI UŽDUOTYS IR PAJĖGUMAI

2.1. Pokyčiai nuo Direktyvos 2011/85/ES įsigaliojimo

Teisinės sistemos, kuria reglamentuojamos NFI, raida[5], be abejonės, buvo vienas iš veiksnių, dėl kurių per pastarąjį pusantro dešimtmečio ES buvo pastebimas staigus NFI skaičiaus padidėjimas. Iš 1 diagramos matyti, kad metais, einančiais po pasaulinės finansų krizės, ir po jos priėmus naujus ES teisės aktus, visų pirma Reglamentą (ES) Nr. 473/2013, buvo įsteigta daug naujų NFI. Iki tol ES veikė tik kelios NFI, nors kai kurios iš jų, tokios kaip WIFO Austrijoje, CPB Nyderlanduose, Danijos ekonomikos tarybos Danijoje ir Federalinis planavimo biuras Belgijoje, veiklą vykdė jau daug metų[6] [7]. Neseniai NFI buvo įsteigtos euro zonai nepriklausančiose valstybėse narėse, be kita ko, Čekijoje ir Lenkijoje. Naujausia

[3] Tarpinė pažangos ataskaita dėl 2024 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyvos (ES) 2024/1265, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms, įgyvendinimo.

[4] 2024 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2024/1263 dėl veiksmingo ekonominės politikos koordinavimo ir daugiašalės biudžeto priežiūros, kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97, 11 ir 15 straipsniai.

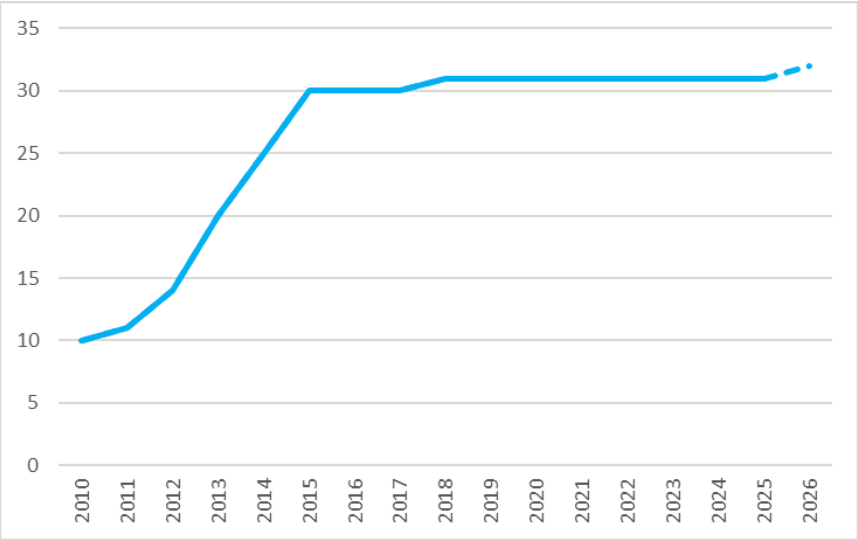
[5] Be Direktyvos 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms, ši sistema apima ir Reglamentą (ES) Nr. 473/2013 dėl euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų stebėsenos bei vertinimo ir perviršinio deficito padėties ištaisymo užtikrinimo bendrųjų nuostatų. Be ES teisinės sistemos, 2012 m. kovo mėn. pasirašytame tarpvyriausybiniame susitarime – Sutartyje dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje – taip pat yra nuostatų, darančių poveikį daugumos valstybių narių NFI, visų pirma toms, kurios nurodytos šios sutarties III antraštinėje dalyje, kurioje išdėstytas vadinamasis fiskalinis susitarimas. Įgyvendinus 2024 m. reformą fiskalinis susitarimas buvo įtrauktas į ES teisę.

[6] Išsamūs NFI pavadinimai pateikti 1 priede.

[7] Dauguma atvejų šių institucijų įgaliojimai yra platesni nei tipinių NFI, nes jos buvo įsteigtos prieš pradedant steigti NFI.

steigiama NFI yra Lenkijos fiskalinė taryba, kuri turėtų pradėti veikti 2026 m. sausio 1 d. Taigi ES iš viso veiks 32 NFI[8].

1 diagrama. ES NFI skaičius nuo 2010 m.



Šaltinis: Europos Komisijos fiskalinio valdymo duomenų bazė (2025 m. leidimas)
NB. Tikimasi, kad Lenkijos NFI pradės veikti 2026 m.

Penkios valstybės narės nusprendė turėti dvi NFI, iš kurių kiekviena vykdo konkrečias NFI užduotis[9]. Visais penkiais atvejais viena iš dviejų NFI yra jau seniai veikianti ir makroekonomines prognozes skelbianti institucija. Įtraukdamos NFI į nacionalinę fiskalinę sistemą, tos valstybės narės laikėsi nuomonės, kad būtų efektyvu leisti šioms institucijoms toliau rengti makroekonomines prognozes, kuriomis grindžiami vyriausybės biudžeto planai, o kitai institucijai – vykdyti kitą ES teisės aktuose nustatytą NFI užduotį, t. y. stebėti, kaip laikomasi fiskalinių taisyklių, taip pat galbūt kitas NFI užduotis, pavyzdžiui, vertinti ilgalaikį tvarumą ar biudžeto išlaidas. Kad būtų galima atsižvelgti į tokias konkrečias nacionalines aplinkybes, Direktyvos 2011/85/ES pakeitimais valstybei narei aiškiai leidžiama turėti daugiau nei vieną NFI. Tačiau tokie sprendimai gali būti nesuderinami su siekiu sukurti NFI, kaip vienos institucijos, kurią visuomenė aiškiai suvokia kaip nacionalinę fiskalinės politikos sergėtoją, tapatybę[10].

Taip pat esama grupės NFI, kurios yra pavaldžios patronuojančiajai institucijai arba joje įsteigtos. Tai yra, pavyzdžiui, nacionalinės audito institucijos (Suomijoje, Prancūzijoje ir Lietuvoje), arba atvejų, kai NFI vaidmuo priskiriamas institucijai, kuri taip pat vykdo kitas, su NFI nesusijusias, užduotis (pvz., Austrijoje (WIFO), Danijoje, Nyderlanduose (CPB ir CoS), Liuksemburge (STATEC), Slovėnijoje (MAPI). Tokie sprendimai gali padėti NFI išnaudoti turimas ekspertines žinias arba pripažintą esamos institucijos patikimumą ir kartu turėti tam

[8] Tai, be kita ko, institucijos, kurios vykdo bent vieną iš NFI užduočių, išvardytų ES lygmens teisės aktuose, ir kurios taip pat atitinka pagrindinius nepriklausomumo kriterijus. Kai kuriose valstybėse narėse taip pat veikia kitos institucijos, kurių užduotys panašios į NFI užduotis (pavyzdžiui, parlamentiniai biudžeto biurai), tačiau jos nevykdo jokių oficialių NFI užduočių (pvz., Austrijoje, Graikijoje ir Portugalijoje).
[9] Šios penkios valstybės narės yra Austrija, Belgija, Liuksemburgas, Nyderlandai ir Slovėnija.
[10] Todėl Direktyvos (ES) 2024/1265 14 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „reikėtų vengti pernelyg didelio stebėsenos užduočių institucinio suskaidymo“.

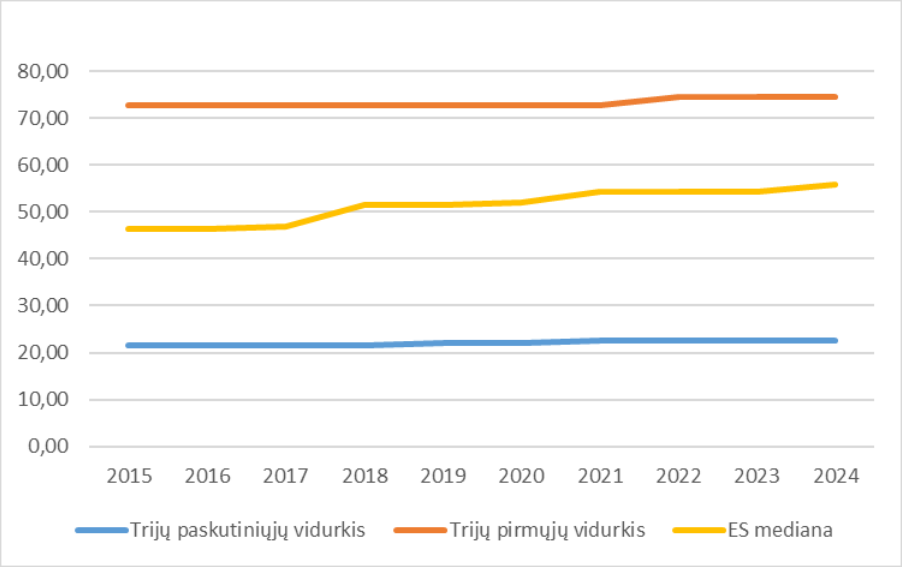
tikrą biudžeto apsaugą. Tačiau dėl to vėlgi atsiranda pavojus, kad konkretus NFI vaidmuo bus sunkiau pastebimas, todėl gali būti sunkiau informuoti visuomenę fiskaliniais klausimais.

Kadangi nacionalinėse fiskalinėse sistemose turėtų būti suteikiama galimybė atsižvelgti į konkrečius nacionalinius institucijų ypatumus ir tradicijas, ES teisės aktais dėl NFI nenustatomas universalus požiūris, o suteikiama galimybė rinktis konkrečioms šalims tinkamas priemones ir tam tikras lankstumas, susijęs su tiksliu tam tikrų nuostatų aiškinimu ar praktiniu įgyvendinimu. Dėl to atsirado palyginti didelių ES NFI tarpusavio skirtumų. Tolesniuose skirsniuose trumpai apžvelgiama su kai kuriais pagrindiniais NFI ypatumais susijusi dabartinė padėtis.

2.2. ES NFI užduočių apimtis

Įvairūs ES NFI skirtumai aiškiai matomi iš jų užduočių apimties – tiek iš jų faktiškai atliekamų užduočių, tiek iš teisinių įgaliojimų. Ši įvairovė galėtų atspindėti tai, kad iki neseniai atliktos teisinės sistemos peržiūros ES teisės aktuose buvo reikalaujama nepriklausomoms įstaigoms suteikti tik palyginti siaurus įgaliojimus, daugiausia susijusius su makroekonominių prognozių (euro zonos) rengimu ar tvirtinimu ir nacionalinių fiskalinių taisyklių laikymosi stebėsena. Tik tada, kai buvo iš dalies pakeista Direktyva 2011/85/ES, šios užduotys visose ES valstybėse narėse buvo apibrėžtos kaip NFI užduotys ir taip pat papildytos kitomis užduotimis. Taigi, kol kai kurios valstybės narės laikėsi nuomonės, kad pakanka tik reikalauti, kad jų NFI vykdytų šiuos siaurus įgaliojimus, kitos juos išplėtė arba bent jau suteikė NFI laisvę ir priemones tai padaryti. Tai matyti iš sisteminės svarbos finansų įstaigų indekso, grindžiamo duomenimis, kuriuos Komisija surenka iš ES NFI atlikdama metinį fiskalinio valdymo duomenų bazės tyrimą (2 diagrama). Naudojant šį indeksą nustatoma NFI užduočių apimtis, atsižvelgiant į jų vykdymo intensyvumą ir NFI įgaliojimų teisinę galią. Taigi tai nėra jų veiksmingumo ar nepriklausomumo arba jų poveikio fiskalinei politikai rodiklis. Kaip buvo galima tikėtis, bendras indeksas laikui bėgant buvo labai stabilus, nors kelių NFI indeksas pastaraisiais metais padidėjo.

2 diagrama. NFI veiklos apimties pokytis (sisteminės svarbos finansų įstaigų indeksas)



Šaltinis: Europos Komisijos fiskalinio valdymo duomenų bazė (2025 m. leidimas)
N.B. Didžiausia galima sisteminės svarbos finansų įstaigų indekso vertė yra 100.

Penkios NFI pranešė, kad jos rengia **makroekonomines prognozes**, kuriomis grindžiami jų atitinkamų valstybių narių biudžeto planai. Dar 14 NFI pranešė, kad tokias prognozes jos patvirtino pačios arba per prie jų įsteigtą komitetą, arba per komitetą, kuriame jos turi balsavimo teisę. Dvi euro zonos valstybės narės (Suomija ir Prancūzija) pranešė, kad jų NFI tokias prognozes tik vertina, o daugumos euro zonai nepriklausančių valstybių narių NFI nurodė iki šiol menkai dalyvavusios arba visai nedalyvavusios rengiant arba vertinant makroekonomines prognozes.

NFI šiek tiek mažiau dalyvauja rengiant **biudžeto prognozes** – maždaug pusė NFI nurodo, kad jos tvirtina arba vertina biudžeto prognozes prieš parlamentui priimant biudžeto planus. Tai nereiškia, kad tos NFI savo vertinimus grindžia savo pačių parengtomis išsamiomis fiskalinėmis prognozėmis, nes dauguma jų to nedaro, ir taip pat nereiškia, kad nė viena iš kitų NFI nerengia savo biudžeto prognozių, nes kai kurios NFI tai daro. Tik kelios NFI savo vertinimus grindžia **kiekybiniu politikos priemonių sąnaudų apskaičiavimu** (pvz., Austrija (FISK), Belgija (FPB), Italija ir Nyderlandai (CPB)).

Visos valstybės narės, išskyrus Lenkiją, pranešė, kad jos turi NFI, įgaliotas vykdyti **atitikties nacionalinėms fiskalinėms taisyklėms** *ex post* **stebėseną** ir kad tai yra viena pagrindinių NFI veiklos dalių, o beveik tiek pat valstybių narių pranešė, kad jos taip pat yra įgaliotos atlikti atitikties *ex ante* stebėseną.

Šiek tiek daugiau nei pusė NFI pranešė, kad atlieka kokios nors formos **ilgalaikio tvarumo analizę**, o dauguma nurodė, kad ši užduotis yra aiškiai apibrėžta joms suteiktų įgaliojimų dalis. Atsižvelgiant į tai, kad tvarumo analizė yra palyginti daug išteklių reikalaujanti veikla ir kad ji dažnai vykdoma kartu su kitomis pirmiau minėtomis užduotimis, visų pirma daugiau išteklių turinčios NFI nurodė, kad jos šią užduotį vykdo (pvz., Austrijos (WIFO), Belgijos (FPB), Ispanijos, Italijos, Nyderlandų (CPB), Portugalijos ir Slovakijos NFI). Vis dėlto kai kurios mažesnės NFI pranešė, kad šioje srityje veikia skirtingu mastu (pvz., Austrijos (FISK), Čekijos, Airijos, Lietuvos, Latvijos ir Slovėnijos (FT)). Iš tų NFI, kurios nurodė, kad jokios veiklos ilgalaikio tvarumo srityje nevykdo, beveik visos buvo palyginti mažos.

Kalbant apie NFI dalyvavimą pirmajame **nacionalinių vidutinės trukmės laikotarpio fiskalinių struktūrinių planų** rengimo cikle, padėtis skiriasi, o taip gali būti dėl to, kad valstybės narės turi iki 2025 m. pabaigos perkelti Direktyvos 2011/85/ES pakeitimus į nacionalinę teisę ir kad jos turėjo nedaug laiko prisitaikyti prie naujos ES fiskalinio valdymo sistemos. Be to, kaip jau minėta, valstybės narės teisiškai neprivalės įtraukti NFI iki 2032 m. gegužės 1 d. Vis dėlto maždaug pusė valstybių narių pranešė, kad į pirmąjį nacionalinių vidutinės trukmės laikotarpio fiskalinių struktūrinių planų rengimo ciklą vienaip ar kitaip įtraukė bent vieną NFI, dažniausia pavesdamos tvirtinti (arba kai kuriais atvejais – rengti) makroekonomines prognozes, kuriomis grindžiami šie planai. Kai kurios NFI pateikė planų vertinimą, nors oficialiai joms nebuvo pavesta tai daryti.

Be to, **nacionalinės fiskalinės sistemos nuoseklumo, darnos ir veiksmingumo vertinimas** privaloma užduotimi tapo tik iš dalies pakeitus Direktyvą 2011/85/ES, todėl nenuostabu, kad tik nedaugelis NFI pranešė vykdančios veiklą šioje srityje ir dažnai tik ribotai, neatlikdamos išsamios visos sistemos analizės.

2.3. ES NFI pajėgumai

2.3.1. Finansiniai ištekliai ir personalas

Finansiniai ištekliai, kuriais gali naudotis įvairios NFI, labai skiriasi. Mažiausi **biudžeto asignavimai**, apie kuriuos pranešta 2024 m., sudarė 100 000 EUR (Liuksemburge (NVFT)), o kai kurių atskirų NFI biudžetai buvo gerokai didesni (apie 11 mln. EUR Ispanijoje)[11]. Remiantis NFI, kurios galėjo nustatyti savo biudžetą, duomenimis, biudžeto mediana sudarė apie 900 000 EUR. Trys NFI negalėjo nurodyti sumos, nes, kaip pranešta, jų veikla finansuojama iš bendro patronuojančiosios įstaigos biudžeto, kurio jos pačios beveik nekontroliuoja (Belgijoje (SPBR), Prancūzijoje ir Nyderlanduose (CoS)). Didelė biudžeto asignavimų įvairovė daugiausia atspindi ne tik skirtingą NFI techninių darbuotojų skaičių, bet ir keletą kitų institucinių ypatybių, kurios išsamiau aprašomos toliau[12].

NFI **darbuotojų skaičius** skiriasi – nuo maždaug vieno etato ekvivalento Vokietijoje[13] iki 67 Ispanijoje. Darbuotojų skaičiaus mediana yra 6,5, o darbuotojų skaičius dviejų kvartilių viduryje svyravo nuo 4 iki 20[14]. Vertinant NFI analitinius gebėjimus, ekonomistų ir teisės ekspertų skaičiaus mediana buvo keturi asmenys, kurie vidutiniškai sudarė apie du trečdalius visų darbuotojų[15].

Nors šie skaičiai leidžia susidaryti bendrą vaizdą, juos vis dėlto reikia vertinti atsargiai, atsižvelgiant į tam tikrus **konkrečioms šalims būdingus veiksnius**. Pavyzdžiui, daugiau nei pusė visų NFI pranešė gaunančios įvairaus lygio materialinę pagalbą iš kitų institucijų. Dažnai tai daroma teikiant bendras paslaugas, pavyzdžiui, IT, žmogiškųjų išteklių ir ryšių paslaugas, arba suteikiant patalpas ar deleguojant darbuotojus. Be to, kai kuriais atvejais į pateiktus skaičius nebuvo įtraukti personalo ištekliai, suteikiami per priskirtus komitetus, vykdančius makroekonominių prognozių tvirtinimo užduotį (Vokietijoje ir Slovakijoje).

Kai kurių NFI biudžeto asignavimai buvo per dideli, palyginti su turimais ištekliais, nes jie dažnai buvo grindžiami teoriniu NFI etatų, kurie ne visada užpildomi, skaičiumi. Tai reiškė, kad iš tikrųjų tos NFI sunaudojo mažiau lėšų, nei sudarė joms skirtas biudžetas (kartais gerokai mažiau). NFI buvo sunku užpildyti darbo vietas dėl įvairių priežasčių. Atitinkamos NFI dažnai nurodė apie su darbo užmokesčiu susijusias priežastis, teigdamos, kad jos negalėjo nustatyti darbuotojų darbo užmokesčio dydžio, o turėjo vadovautis nustatytomis valstybės tarnautojų darbo užmokesčio skalėmis, todėl buvo sunku pritraukti tinkamo profilio kandidatų ir juos išlaikyti. Kita priežastis buvo susijusi su sudėtingomis administracinėmis procedūromis, dėl kurių vilkinamos įdarbinimo procedūros, o reikalavimus atitinkančių kandidatų sąrašas tampa ribotas.

Labai nedaug valstybių narių nurodė, kad taiko teisinę apsaugą, kad užtikrintų **stabilų** NFI **finansavimą**. Viena valstybė narė (Malta) priėmė įstatymą, pagal kurį reikalaujama, kad NFI asignavimai būtų susieti su infliacija. Kitoje valstybėje narėje (Latvijoje) reikalaujama, kad NFI finansavimas būtų toks, kad jo užtektų tam tikrai NFI veiklai finansuoti. Dar kitoje

[11] Kai kurios didžiausios institucijos, kurių įgaliojimai apima daugiau nei NFI užduotis, dažnai praneša apie visos institucijos biudžeto asignavimus, o tai apsunkina palyginimą su mažesnėms NFI skiriamais asignavimais.

[12] Lyginant NFI biudžetus taip pat reikia atsižvelgti į tai, kad darbo užmokesčio lygis valstybėse narėse skiriasi.

[13] Šiuo atveju makroekonominę prognozę tvirtina vienas NFI institucinis narys – bendrų ekonominių prognozių rengimo grupė.

[14] Didesnių institucijų, kurios taip pat vykdo su NFI nesusijusias užduotis, darbuotojų, apie kuriuos pranešta, skaičių dažnai lėmė NFI užduotims skiriamų etato ekvivalentų įvertis, į kurį buvo įtrauktas subjektyvumo elementas, arba bendras darbuotojų skaičius buvo nurodytas nesutelkiant dėmesio į NFI dalį, todėl darbuotojų skaičius buvo (daug) didesnis nei Ispanijos NFI.

[15] Įtraukus vadovus, kurie dažnai taip pat atlieka analitinį darbą, mediana padidėja iki 5, o vidutinė visų darbuotojų dalis – iki maždaug 80 proc. Kai kurių mažesnių NFI ekonomistų ir teisės ekspertų dalis sudarė tik 25–40 proc. visų darbuotojų (apie 50 proc., įskaitant vadovus), todėl jų pajėgumai buvo dar mažesni. Kitoms kategorijoms priskiriamas administravimo ir kitų sričių personalas.

valstybėje narėje (Portugalijoje) buvo priimti teisės aktai, kuriuose nustatyta, kad valstybės biudžeto asignavimai gali būti sumažinti tik dėl tinkamai pagrįstų išimtinių aplinkybių. Kitose valstybėse narėse (pvz., Austrijoje) taikoma nusistovėjusi praktika, kuria siekiama panašių tikslų, kaip aprašyta pirmiau, tačiau ji nėra įtvirtinta teisės aktuose.

2.3.2. Nepriklausomumas

NFI gebėjimas daryti įtaką fiskalinei politikai yra susijęs ne tik su jos biudžeto ištekliais ar kvalifikuotų darbuotojų skaičiumi (žr. ankstesnį poskirsnį), bet ir su pačios institucijos nepriklausomumu. Jei NFI nesuvokiama kaip nepriklausoma institucija, gali būti laikoma, kad jos atliekama analizė ir nuomonės yra šališkos ir vėliau diskusijose į jas gali būti mažiau atsižvelgiama. Nėra vieno geriausio būdo NFI nepriklausomumui įvertinti. Tačiau atsižvelgiant į pagrindinius institucinius ypatumus kartu su rodikliais, susijusiais su NFI gebėjimu praktiškai veikti ir laisvai komunikuoti pagal savo kompetenciją, galima įvertinti daugelį svarbiausių nepriklausomumo užtikrinimo aspektų[16].

Pirmoji apsaugos nuo netinkamo kišimosi priemonė – priimti teisės aktus, kuriais NFI būtų draudžiama **vykdyti** bet kurių asmenų **nurodymus**. Tokios nuostatos taikomos maždaug pusei ES NFI. Dar trečdalyje šalių galioja bendresnio pobūdžio teisės aktų nuorodos, kad šios institucijos yra nepriklausomos. Kadangi į Direktyvos 2011/85/ES pakeitimą aiškiai įtrauktas reikalavimas uždrausti NFI vykdyti nurodymus, valstybės narės, kurios šiuo tikslu dar nėra nustačiusios konkrečios nuostatos, turės tai padaryti.

Kitas kriterijus, kuriuo siekiama užtikrinti, kad vadovauti NFI (kaip šių institucijų vadovai arba jų vadovybės nariai[17]) būtų skiriami tinkami asmenys, būtų **skaidrios skyrimo procedūros** ir tinkami profesinės kompetencijos reikalavimai. Dauguma NFI taiko teisės aktais grindžiamas skyrimo procedūras, nors vyriausybės atstovai, visų pirma finansų ministerijos atstovai, dažnai daro didelę įtaką skyrimo procedūrai, todėl atsiranda tam tikra savanaudiško šališkumo rizika. Portugalijoje ir Graikijoje į skyrimo procedūras įtraukiama platesnė suinteresuotųjų subjektų grupė, kurioje dalyvauja audito institucijos pirmininkas ir centrinio banko valdytojas. Airijoje viešai skelbiamas atviras konkursas, o po jo atrankos komitetas, kurį, be kita ko, sudaro pareigas einantis NFI pirmininkas ir išorės suinteresuotasis subjektas, sudaro galutinį sąrašą. Italijoje kandidatai atrenkami iš dešimties asmenų sąrašo, kurį pagal dviejų trečdalių daugumos taisyklę sudaro abiejų parlamento rūmų biudžeto komitetai.

Kalbant apie **reikalavimus dėl profesinės kompetencijos**, beveik visos NFI yra nustačiusios taisykles arba teisės aktus, kuriuose nurodyta reikiama kvalifikacija ir patirtis, reikalinga vadovavimo funkcijai atlikti, dažnai daugiausia dėmesio skiriant ekonomikos ir viešųjų finansų sričių ekspertinėms žinioms. Tačiau taip pat esama atvejų, kai nustatomi bendresnio pobūdžio profesiniai reikalavimai (visų pirma institucijose, kurios taip pat vykdo su NFI nesusijusias užduotis) arba kai taikomi kriterijai, kuriais gali būti be reikalo apribojamas kandidatų pasirinkimas, pavyzdžiui, reikalavimas būti atitinkamos valstybės narės piliečiu.

[16] NFI turimi ištekliai taip pat prisideda prie jų nepriklausomumo, nes pagal juos nustatomos NFI veiklos ribos. Be to, įtakos nepriklausomumui turi pripažinimas, kad NFI yra viena iš pagrindinių fiskalinės politikos debatų dalyvių, galinčių sėkmingai užmegzti ryšius su suinteresuotaisiais subjektais (žr. 2.3.3 poskirsnį). Kartu šie elementai sudaro NFI pajėgumus.

[17] Daugumos NFI struktūros pagrindas – valdyba, kurią sudaro pirmininkas ir keli nariai, kuriuos deleguoja sekretoriatas kartu su techniniais ekspertais, padedančiais valdybai vykdyti analizę, rengti ataskaitas ir kt. Tačiau esama išimčių (pvz., Ispanijos AIReF), kai pirmininkauja vienas asmuo, kuriam padeda vykdomasis komitetas, sudarytas iš keturių AIReF skyrių vadovų.

Jeigu veikia kelios NFI, aiškūs reikalavimai dėl profesinės kompetencijos netaikomi, nors iš tikrųjų vadovybė gali būti labai kvalifikuota.

Viena esminių NFI nepriklausomumo garantijų yra jų gebėjimas **laisvai komunikuoti** (praktiškesni šio kriterijaus aspektai nagrinėjami kitame poskirsnyje). Visų valstybių narių NFI turi oficialią teisę laisvai bendrauti (išskyrus Prancūziją, kur NFI gali skelbti nuomones tik dėl biudžeto teisės aktų, įtrauktų į nustatytą sąrašą). Panaši svarbi garantija yra susijusi su NFI **teise susipažinti su informacija** ir naudotis šia teise praktikoje. Maždaug trys ketvirtadaliai NFI turi juridinę teisę gauti informaciją, reikalingą jų užduotims atlikti. Kitų NFI ši teisė kodifikuojama oficialiais susitarimais. Yra nedaug NFI, kurioms ši teisė nėra nustatyta nei teisės aktuose, nei oficialiame susitarime. Tačiau iš patirties matyti, kad oficiali teisė jokiu būdu negarantuoja galimybės laiku ir visapusiškai naudotis informacija. Siekdamos spręsti šią problemą, kai kurios NFI pasirašė susitarimo memorandumus arba panašius susitarimus, kuriuose nustatytas teiktinos informacijos turinys, terminai ir forma. Vis dėlto tebekyla problemų, dažnai susijusių su biudžeto duomenimis ir informacija apie fiskalines priemones, įtrauktas į biudžetus ir vyriausybės planus.

Siekiant užtikrinti, kad diskusijos fiskalinės politikos klausimais būtų pagrįstos, taip pat siekiant sustiprinti NFI vaidmenį tokiose diskusijose, svarbu, kad NFI būtų įtraukiamos į nuolatinį **dialogą su vyriausybe** dėl esminių fiskalinės politikos klausimų. Tai gali vykti spontaniškai arba nustatant valdžios institucijų teisinę prievolę atsižvelgti į įvairius NFI vertinimus ir nuomones arba paaiškinti, kodėl jos neketina to daryti; šis principas „laikykis taisyklių arba paaiškink“ jau įtrauktas į Direktyvą 2011/85/ES ir jis turės būti perkeltas į nacionalinę teisę iki 2026 m. Principas „laikykis taisyklių arba paaiškink“ daugumoje valstybių narių iki šiol iš tikrųjų buvo taikomas tik koregavimo mechanizmui, t. y. kai nustatoma, kad valstybė narė nesilaikė fiskalinės taisyklės[18]. Paprastai mažiau įprasta, kad valdžios institucijoms būtų taikoma tokia teisinė prievolė kalbant apie kitus NFI teikiamus vertinimus ir nuomones. Kai kuriose valstybėse narėse, visų pirma tose, kuriose NFI veikia jau seniai, (pvz., Danijoje ir Nyderlanduose (CPB)) yra nusistovėjusi tradicija, kad vyriausybė reaguoja į NFI vertinimus (taip pat ir fiskaliniais klausimais), net ir neturėdama teisinės prievolės tai daryti. Kita vertus, aplinkybė, kad egzistuoja teisinė prievolė, savaime neužtikrina prasmingos reakcijos į bet kokius ryšius tarp NFI ir vyriausybės arba plataus jų nušvietimo žiniasklaidoje.

Kitas svarbus NFI atžvilgiu suinteresuotasis subjektas yra **nacionalinis parlamentas**. Dalyvaudamos susitikimuose su teisės aktų leidėjais ir atsakydamos į jų klausimus apie fiskalinę politiką, NFI gali tapti neutraliomis arbitrėmis fiskaliniais klausimais ir turėti galimybę pareikšti savo nuomonę. Nors dauguma valstybių narių paprastai kviečia NFI į klausymus, tik keliose valstybėse narėse faktiškai nustatytas teisinis įpareigojimas tai daryti, tačiau dažniausiai tai daroma bet kuriuo atveju. 2024 m. maždaug trečdalis visų NFI parlamento procedūrose dalyvavo bent keturis kartus. Ir priešingai, ketvirtadalis NFI apskritai nebuvo pakviestos. Praktika, kai NFI atsakinėja į parlamento narių klausimus, ES nėra labai paplitusi. 2024 m. pusė NFI iš viso nevykdė šios veiklos, o vos kelios NFI ją vykdė daugiau kaip keturis kartus.

Galiausiai NFI gali sustiprinti savo nepriklausomumą užtikrindamos, kad nepriklausomi vertintojai reguliariai vykdytų jų veiklos **išorės vertinimus**. Atlikus išorės vertinimus tiek NFI, tiek valdžios institucijoms paprastai pateikiamos rekomendacijos, kaip pagerinti NFI organizavimą, darbą ir poveikį. Nors ši praktika ES iki šiol nebuvo labai paplitusi – dėl

[18] Tai susiję su fiskaliniame susitarime nustatyta pareiga. Žr. 5 išnašą.

maždaug dviejų trečdalių NFI toks vertinimas niekada nebuvo atliktas, iš dalies pakeistoje direktyvoje nustatyta, kad tokie vertinimai ateityje bus privalomi. Šiuo metu vertinimai dažniausiai atliekami savanoriškai. Tais atvejais, kai egzistuoja teisinė sistema arba yra ilgalaikės vertinimų patirties, jie paprastai atliekami tinkamais intervalais, t. y. kas 4–6 metus (pvz., Lietuvoje ir Airijoje).

2.3.3. Komunikacija

Trečiasis aspektas, kuriuo grindžiami NFI pajėgumai (ir nepriklausomumas), yra jų praktinis gebėjimas pasiekti plačią auditoriją ir taip sukurti techninės kompetencijos bei nešališkumo reputaciją tarp pagrindinių suinteresuotųjų subjektų, įskaitant plačiąją visuomenę, ir tapti nepakeičiamu atskaitos tašku diskusijose dėl fiskalinės politikos. NFI, kurios skiria deramą dėmesį išorės komunikacijai, naudoja įvairius kanalus ir priemones savo žinutėms perduoti ir aktyviai koreguoja savo komunikacijos strategiją atsižvelgdamos į jos poveikį, turi daugiau galimybių palikti savo pėdsaką diskusijose dėl fiskalinės politikos nei pasyviau veikiančios institucijos. Mažesnėms NFI tokią komunikacijos veiklą gali būti sunku plėtoti.

Kalbant apie komunikaciją formalesne prasme, maždaug trečdalis NFI turi specialią **komunikacijos strategiją**, o du trečdaliai **oficialų išorės komunikacijos vaidmenį** paveda savo pirmininkui. Praktiškai viena iš dažniausiai naudojamų išorės komunikacijos priemonių yra NFI vadovo **interviu pagrindinėse televizijos ir radijo stotyse arba publikuojami dienraščiuose**. Trys ketvirtadaliai NFI pranešė, kad 2024 m. tokiuose interviu buvo dalyvaujama reguliariai, o kai kurie iš jų buvo susiję su NFI nuomonių ir (arba) rekomendacijų paskelbimu. Panaši dalis NFI taip pat pranešė, kad jos skelbia **straipsnius** (tikslinius komentarus ir kt.) pagrindinėse vidaus žiniasklaidos priemonėse. Kita dažnai naudojama komunikacijos priemonė buvo pranešimai spaudai: pusė NFI pranešė, kad 2024 m. paskelbė ne mažiau kaip septynis pranešimus spaudai[19], o dar ketvirtadalis – ne mažiau kaip keturis. **Spaudos** konferencijos buvo organizuojamos ne taip dažnai: 2024 m. tik trečdalis NFI jų buvo surengusios ne mažiau kaip tris, dar trečdalis – tik vieną ar du ir dar trečdalis – nė vienos.

Maždaug pusė NFI pranešė, kad bent vienas ne visą darbo dieną dirbantis jų **darbuotojas specializuojasi išorės komunikacijos srityje**. Todėl nenuostabu, kad didžiausios institucijos (Austrijos (WIFO), Belgijos (FPB), Ispanijos, Italijos, Liuksemburgo (STATEC), Nyderlandų (CPB), Portugalijos, Slovėnijos (MAPI) ir Slovakijos) arba didesnės institucijos (Suomijos, Lietuvos ir Nyderlandų (CoS)) turėjo daugiau galimybių naudotis specializuotų komunikacijos srities darbuotojų paslaugomis nei mažesnės institucijos, kurios, išskyrus kelias išimtis, paprastai neturėjo komunikacijos specialistų. Daugiau kaip trys ketvirtadaliai NFI turėjo bent vieną paskyrą **socialiniuose tinkluose**. Paskyrų socialiniuose tinkluose neturinčios NFI taip pat buvo mažiausiai linkusios organizuoti spaudos konferencijas ar **konferencijas** apskritai arba dalyvauti kitų subjektų organizuojamose konferencijose. Tos pačios NFI taip pat nebuvo linkusios kaip nors stebėti savo **poveikį žiniasklaidoje** (priešingai nei du trečdaliai NFI, kurios pranešė, kad vykdo įvairaus lygio stebėjimą).

[19] Įskaitant didesnes institucijas, kurios taip pat vykdo su NFI nesusijusias užduotis, o tai reiškia, kad ne visi pranešimai spaudai buvo būtinai susiję su NFI klausimais.

3. IŠVADA

Kai 2011 m. po finansų krizės buvo priimti su NFI susiję ES teisės aktai, NFI buvo įsteigtos tik maždaug dešimtyje valstybių narių, o kai kuriais atvejais nebuvo nustatytos išsamios šių NFI užduotys. Iki 2018 m. buvo įsteigta daug papildomų NFI ir šiuo metu visos valstybės narės turi arba netrukus turės NFI (Lenkijos NFI pradės veikti 2026 m. sausio 1 d.). Be to, nuo 2011 m. daugelis NFI dėl savo gebėjimo kokybiškai analizuoti įsitvirtino kaip svarbios nacionalinės fiskalinės politikos diskusijų dalyvės.

Siekiant atsižvelgti į skirtingas valstybių narių administravimo tradicijas ir skatinti nacionalinę atsakomybę, ES teisės aktais valstybėms narėms buvo suteikta didelė veiksmų laisvė nuspręsti, kaip įgyvendinti įvairias nuostatas, kurios bet kuriuo atveju daugiausia buvo susijusios tik su euro zonos valstybėmis narėmis. Dėl to atsirado didelių ES NFI tarpusavio skirtumų, geriausiai matomų iš joms pavestų užduočių apimties ir išteklių, skiriamų šioms užduotims vykdyti. Taip pat esama didelių ES NFI tarpusavio skirtumų, susijusių su nepriklausomumo apsaugos priemonėmis, tokiomis kaip teisinė apsauga nuo kišimosi iš išorės ir praktinis NFI gebėjimas pritraukti tinkamų darbuotojų bei laiku gauti visą reikalingą informaciją. Panašius skirtumus taip pat rodo tarptautinių finansų įstaigų gebėjimas užmegzti ryšius su įvairiais suinteresuotaisiais subjektais ir visuomene, o didesnės institucijos paprastai turi sudėtingesnius komunikacijos mechanizmus.

Įstaigos, kurios buvo įsteigtos dar prieš įsigaliojant NFI teisės aktams, dažniau nei neseniai įsteigtos NFI veikia pagal nusistovėjusią praktiką ir nerašytas taisykles. Nors tai rodo didelę nacionalinę atsakomybę, Direktyvos 2011/85/ES pakeitimais šią praktiką galiausiai siekiama oficialiai įtvirtinti nacionalinės teisės aktais, kad būtų galima užtikrinti didesnę apsaugą.

Iš patirties taip pat matyti, kad per palyginti trumpą laiką galima padaryti didelę pažangą. Ispanijos, Airijos ir Portugalijos pavyzdžiai rodo, kad jei NFI sudaromos tinkamos pagrindinės sąlygos, jos gali palyginti greitai įsitvirtinti kaip stiprios diskusijų dėl fiskalinės politikos dalyvės.

Taip pat nustatyta, kad nepriklausomoms fiskalinėms institucijoms skiriamų finansinių ir žmogiškųjų išteklių lygis turi didelės įtakos NFI veiksmų aprėpčiai. Tai pasakytina ne tik apie užduočių, kurias gali vykdyti NFI, skaičių, bet ir apie tai, kaip išsamiai jos tas užduotis gali vykdyti ir kiek jos gali investuoti į pačią svarbiausią užduotį – perduoti NFI pranešimus pagrindiniams suinteresuotiesiems subjektams ir plačiajai visuomenei. Iš dalies pakeitus Direktyvą 2011/85/ES ir nustačius naujas užduotis bei griežtesnes nepriklausomumo apsaugos priemones, ateityje bus dar svarbiau užtikrinti, kad NFI turėtų pakankamai išteklių, kuriuos jos visiškai kontroliuotų.

Šioje ataskaitoje pateikta informacija ir analizė, kurias ateityje numatoma atnaujinti atlikus panašią padėties apžvalgą, yra pagrindas siekiant įvertinti, ar NFI yra sukaupusios pakankamų pajėgumų, kad galėtų pateikti nuomonę dėl makroekonominės prognozės ir makroekonominių prielaidų, kuriomis grindžiamas grynųjų išlaidų planas[20]. Siekiant nustatyti, ar NFI atitinka tam tikrus minimaliuosius standartus, susijusius su jos pajėgumais, reikės atlikti išsamų kelių NFI ypatumų vertinimą, be kita ko, ir ekspertų vertinimą. Pagal šiuos standartus reikalaujama atsižvelgti tiek į sąnaudas, tiek į pasiektus rezultatus, pirmuoju atveju įvertinant tokius ypatumus, kuriems, pavyzdžiui, taikomi Direktyvos 2011/85/ES pakeitimuose nustatyti

[20] Tai nustatyta kaip sąlyga pagal Reglamento (ES) 2024/1263 11 straipsnio 2 dalį, kuri turi būti įvykdyta prieš tai, kai tokios nuomonės tampa privalomos.

nepriklausomumo kriterijai, o antruoju atveju – daugiau atsižvelgiant į NFI produktų aprėptį bei kokybę ir tai, kaip apie juos pranešama. Šiuo atveju išorės vertinimai, kurių reikalaujama Direktyvos 2011/85/ES pakeitimais, bus ypač svarbūs siekiant atlikti išsamesnį ir visapusiškesnį NFI pajėgumų vertinimą.

1 priedas.

ES nepriklausomos fiskalinės institucijos (NFI)

Valstybė narė	**NFI – visas pavadinimas**	**NFI – akronimas / trumpa forma**
AT	Austrijos fiskalinė patariamoji taryba	FISK
	Austrijos ekonominių tyrimų institutas	WIFO
BE	Federalinis planavimo biuras	FPB
	Vyriausioji finansų taryba. Viešojo sektoriaus skolinimosi reikalavimų skyrius	VFT. VSSR skyrius
BG	Bulgarijos fiskalinė taryba	BFT
CY	Kipro fiskalinė taryba	KFT
CZ	Čekijos fiskalinė taryba	ČFT
DE	Stabilumo tarybos nepriklausoma patariamoji taryba	Patariamoji taryba
DK	Danijos ekonomikos tarybos	DET
EE	Estijos fiskalinė taryba	EFT
EL	Graikijos fiskalinė taryba	GFT
ES	Nepriklausoma fiskalinės atsakomybės institucija	AIReF
FI	Suomijos nacionalinė audito tarnyba	SNAT. FPMD
FR	Viešųjų finansų aukščiausioji taryba	VFAT
HR	Fiskalinės politikos komisija	FPK
HU	Vengrijos fiskalinė taryba	VFT
IE	Airijos fiskalinė patariamoji taryba	AFPT
IT	Parlamentinė biudžeto tarnyba	PBT
LT	Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė (Biudžeto stebėsenos departamentas)	LR VK. BSD
LU	Nacionalinė viešųjų finansų taryba	NVFT
	Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės nacionalinis statistikos ir ekonomikos studijų institutas	STATEC
LV	Latvijos Respublikos fiskalinės drausmės taryba	FDT
MT	Maltos fiskalinė patariamoji taryba	MFPT
NL	Valstybės taryba	CoS - AD
	Nyderlandų ekonominės politikos analizės biuras	CPB
PT	Portugalijos viešųjų finansų taryba	VFT
RO	Rumunijos fiskalinė taryba	RFT
SE	Švedijos fiskalinės politikos taryba	ŠFPT
SI	Fiskalinė taryba	FT
	Slovėnijos Respublikos makroekonominės analizės ir plėtros institutas	MAPI
SK	Atsakomybės už biudžeto sudarymą taryba	ABST