ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 17.12.2025 г.
COM(2025) 767 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно капацитета и задачите на независимите фискални институции в ЕС

{SWD(2025) 417 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно капацитета и задачите на независимите фискални институции в ЕС

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Директива 2011/85/ЕС на Съвета относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки[1] влезе в сила през декември 2011 г. Тя беше важна част от законодателния пакет за укрепване на икономическото управление, известен също като „пакета от шест акта“. В директивата за първи път бяха определени минимални изисквания за бюджетните рамки на държавите членки. Като се взема предвид опитът, натрупан от 2011 г. насам, неотдавна цялата система за икономически надзор беше прегледана, което доведе до реформа на Пакта за стабилност и растеж, влязла в сила на 30 април 2024 г. В този контекст Директива 2011/85/ЕС на Съвета беше изменена с Директива (ЕС) 2024/1265 на Съвета[2].

С Директива 2011/85/ЕС се въвеждат минимални изисквания за системите за бюджетно счетоводно отчитане и статистическа отчетност, правилата и процедурите, уреждащи изготвянето на прогнози за бюджетното планиране, специфичните за държавата числови фискални правила, средносрочните бюджетни рамки и механизмите, които регулират фискалните отношения между публичните органи в различните подсектори на сектор „Държавно управление“. Прегледът обхвана всички тези разпоредби, като беше проучено дали те все още са актуални и дали са били разбрани и прилагани по предназначение, като същевременно бяха разгледани и нови елементи, отразяващи развитието от 2011 г. насам. По-специално независимите фискални институции (НФИ) доказаха, че могат да изпълняват важна роля в предоставянето на информация при дебата за фискалната политика и насърчаването на надеждни бюджетни практики, ако институционалната им структура е силна и са добре осигурени с ресурси, а фискалните последици от изменението на климата оказват все по-голям натиск. Директива (ЕС) 2024/1265 отразява резултата от прегледа и преговорите със Съвета и Европейския парламент, довели до изменения на Директива 2011/85/ЕС, които трябва да бъдат въведени в националното законодателство от държавите членки до 31 декември 2025 г.

Новият изменен член 16, параграф 1, буква б) от Директива 2011/85/ЕС гласи, че до 31 декември 2025 г. и на всеки пет години след това Комисията трябва *да докладва относно „капацитета и задачите на независимите фискални институции на Съюза, като се отчита напредъкът, постигнат след влизането в сила на настоящата директива, въз основа на констатациите от базата данни на Комисията за фискално управление и консултациите със съответните заинтересовани страни с оглед проучване на въвеждането на минимални стандарти“*. За тази цел Комисията изготви настоящия доклад и придружаващ работен документ на службите на Комисията с индивидуални информационни фишове, представящи ключови факти и характеристики за всичките 31 НФИ, създадени понастоящем в ЕС, и с обобщение на силните и слабите

[1] ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 41.

[2] Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2024 г., Регламент (ЕС) 2024/1264 на Съвета от 29 април 2024 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1467/97 за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит и Директива (ЕС) 2024/1265 на Съвета от 29 април 2024 г. за изменение на Директива 2011/85/ЕС относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки.

страни на всяка НФИ. Информационните фишове се основават на данни, предоставени от НФИ за изданието за 2025 г. на базата данни за фискално управление на Комисията (модул НФИ), както и на допълнителни данни, получени във връзка с междинния доклад за напредъка[3], а също така при двустранен обмен на различна информация с националните органи и НФИ. В доклада се взема предвид информацията, налична до средата на октомври 2025 г., включително националното законодателство, прието до тогава. В него се представят общи изводи, извлечени от информацията, съдържаща се в информационните фишове.

Целта на настоящия доклад е да се направи общ преглед на задачите и капацитета на НФИ в ЕС с оглед улесняване на взаимното обучение и бъдещото им развитие. Представената в него информация ще служи също така като основа за сравнение при последващи прегледи. Както вече беше отбелязано, в директивата Комисията се призовава да докладва за задачите и капацитета на НФИ веднъж на всеки пет години. Не на последно място, това ще осигури полезна информация при оценката доколко НФИ имат капацитета да изпълняват задачите, които от 2032 г. ще станат задължителни съгласно разпоредбите на Регламент (ЕС) 2024/1263 от Пакта за стабилност и растеж[4].

Целта на настоящия доклад не е да се оцени съответствието на националните разпоредби с изменената директива. Такава оценка ще бъде извършена след изтичането на срока за транспониране в съответствие с правото на ЕС.

Структурата на доклада е следната: В следващия раздел се дава кратък преглед на развитието от влизането в сила на първоначалната директива през 2011 г. В двата подраздела, които следват, се обобщава актуалното състояние по отношение съответно на задачите и на капацитета на НФИ в ЕС. Във втория подраздел са обхванати последователно ресурсите, независимостта и комуникационните дейности на НФИ. В последния раздел на доклада се обобщават основните констатации.

2. Задачи и капацитет на НФИ в ЕС

2.1 Развитие от влизането в сила на Директива 2011/85/ЕС

Развиващата се правна рамка, с която се уреждат НФИ[5], несъмнено е един от движещите фактори за рязкото увеличаване на броя им, наблюдавано в ЕС през последните петнадесет години. На фигура 1 се вижда, че голям брой нови НФИ са създадени в годините след световната финансова криза и последващото ново законодателство на ЕС, по-специално Регламент (ЕС) № 473/2013. Преди това в ЕС

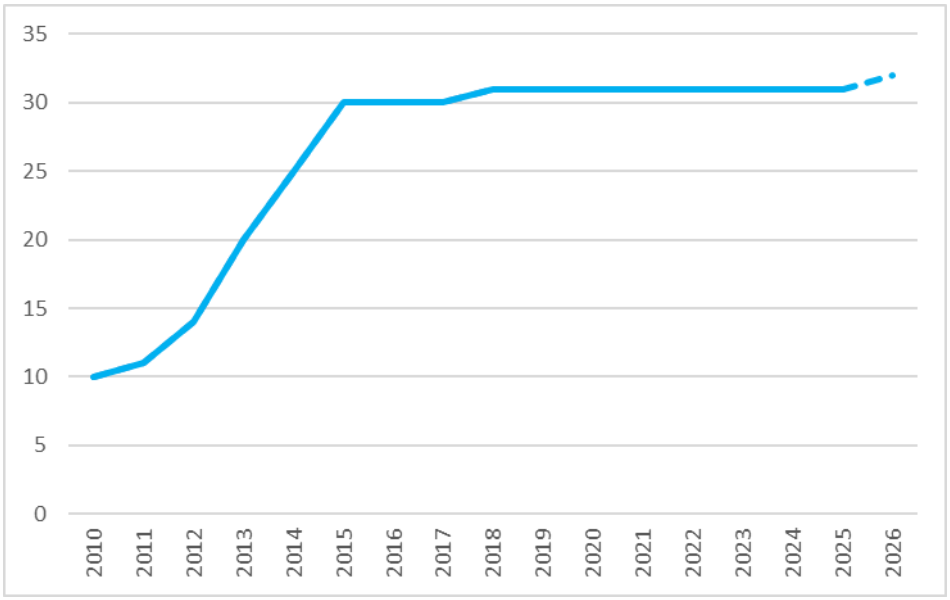
[3] Междинен доклад за напредъка по прилагането на Директива 2024/1265/ЕС на Съвета от 29 април 2024 г. за изменение на Директива 2011/85/ЕС на Съвета относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки.

[4] Членове 11 и 15 от Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2024 г. за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

[5] В допълнение към Директива 2011/85/ЕС относно изискванията към бюджетните рамки на държавите членки, тя включва Регламент (ЕС) № 473/2013 относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки от еврозоната. Извън правната рамка на ЕС, Договорът за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз, междуправителствено споразумение, подписано през март 2012 г., също съдържа разпоредби, засягащи НФИ в повечето държави членки, по-специално в дял III, в който се определя т.нар. „Фискален пакт“. С реформата от 2024 г. фискалният пакт беше включен в законодателството на ЕС.

съществуваха само няколко НФИ, макар че някои от тях имат дълга история, като например WIFO в Австрия, CPB в Нидерландия, Датските икономически съвети в Дания и Федералното бюро за планиране в Белгия[6][7]. В по-късните години НФИ бяха създадени в държави членки, които не са част от еврозоната, включително в Чехия и Полша. Последната създадена НФИ е Фискалният съвет на Полша, който се очаква да започне работа на 1 януари 2026 г. Това увеличава общия брой на НФИ в ЕС на 32[8].

Фигура 1. Брой на НФИ в ЕС от 2010 г. насам



Източник: Европейска комисия, База данни за фискално управление (издание 2025 г.)
NB. Очаква се Полша да има функционираща НФИ от 2026 г.

Пет държави членки са избрали да имат по две НФИ, всяка от които със специфични задачи на НФИ[9]. И в петте случая едната от двете НФИ е създадена отдавна и е с традиции в макроикономическото прогнозиране. При въвеждането на НФИ в националната фискална рамка тези държави членки са счели за ефективно да оставят тези институции да продължат да се занимават с изготвянето на макроикономическите прогнози, които са в основата на бюджетните планове на правителството, а друга институция да поеме другата задача на НФИ, произтичаща от законодателството на ЕС, т.е. мониторинга на спазването на фискалните правила, както и евентуално други задачи на НФИ като оценка на дългосрочната устойчивост или на бюджетните разходи. С измененията на Директива 2011/85/ЕС изрично се дава възможност на държавите членки да имат повече от една НФИ, за да се обслужват специфични национални

[6] За пълното наименование на НФИ вж. приложение 1.
[7] В повечето случаи тези институции имат по-широк мандат от обичайната НФИ, тъй като е определен преди да започне създаването на НФИ.
[8] В този брой са включени институции, които имат поне една от задачите на НФИ, посочени в законодателството на равнището на ЕС, и които също така изпълняват основните критерии за независимост. Някои държави членки имат и други институции със задачи, сходни с тези на НФИ, като например парламентарни бюджетни служби, без да изпълняват никоя от официалните задачи на НФИ (напр. Австрия, Гърция и Португалия).
[9] Петте държави членки са Австрия, Белгия, Люксембург, Нидерландия и Словения.

условия като тези. Такива решения може обаче да усложнят амбицията за създаване на идентичност на НФИ, т.е. да има една институция, която е ясно различима за обществеността като пазител на националната фискална политика[10].

Има също така група НФИ, които са прикрепени или включени в институция майка, като например националната Сметна палата (Финландия, Франция и Литва), или когато ролята на НФИ е възложена на институция, която има и други задачи, различни от тези на НФИ (напр. в Австрия/WIFO, Дания, Нидерландия/CPB и CoS, Люксембург/STATEC, Словения/IMAD). Такива решения могат да дадат възможност на НФИ да черпи от съществуващия експертен опит или да „заеме“ създаденото доверие в съществуваща институция, като същевременно се ползва от известна бюджетна защита. Това обаче отново поражда риск специфичната роля на НФИ да стане по-трудно разпознаваема, което може да усложни комуникацията с обществеността по фискални въпроси.

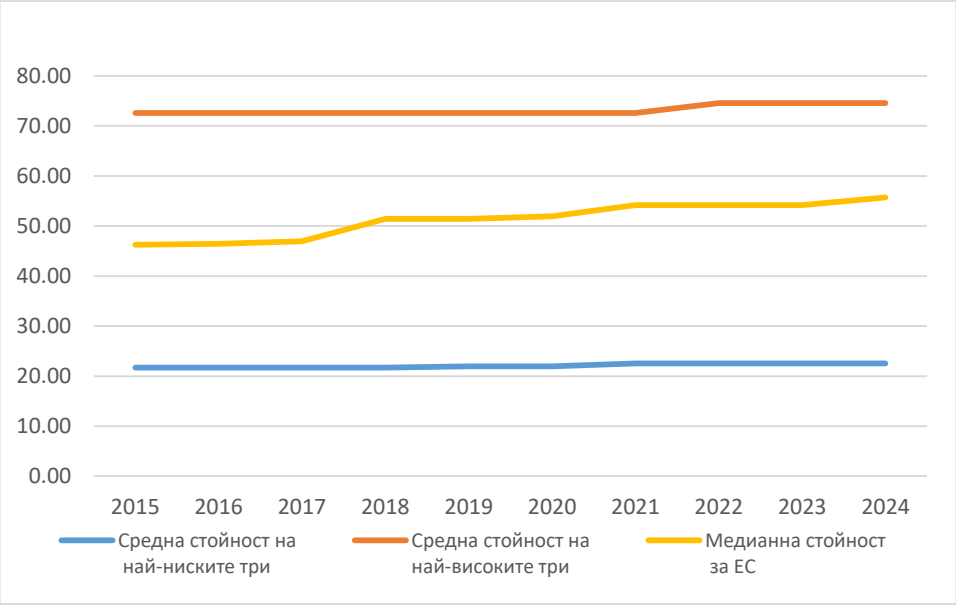
Тъй като следва да се даде възможност националните фискални рамки да отразяват специфичните национални институционални характеристики и традиции, със законодателството на ЕС относно НФИ не се налага „универсален модел“, а се оставя свобода за специфичен за държавата избор и степен на гъвкавост по отношение на точното тълкуване или практическото прилагане на определени разпоредби. Това е довело до относително големи различия между НФИ в ЕС. В следващите раздели се прави кратък общ преглед на актуалното състояние по отношение на някои от основните характеристики на НФИ.

2.2 Обхват на задачите на НФИ в ЕС

Широкият спектър на различията между НФИ в ЕС се вижда ясно при обхвата на техните задачи, независимо дали се отнася за задачите, които те действително изпълняват, или за техните нормативно определени мандати. Това многообразие може да е отражение на факта, че преди последното преразглеждане на правната рамка, в законодателството на ЕС за „независимите органи“ се изискваше само относително тесен мандат, обхващащ главно изготвянето или одобряването на макроикономически прогнози (за еврозоната) и мониторинг на спазването на националните фискални правила. Едва след измененията на Директива 2011/85/ЕС тези задачи бяха определени като задачи на НФИ във всички държави — членки на ЕС, и бяха добавени други задачи. В резултат на това някои държави членки счетоха, че е достатъчно да изискват от своите НФИ само да изпълняват този тесен мандат, докато други го разшириха или най-малкото дадоха на НФИ свободата и средствата да го направят. Това е отразено в индекса за системно значима финансова институция (SIFI), основан на данни, които Комисията събира от НФИ в ЕС за годишното проучване на базата данни за фискално управление (фигура 2). С него се измерва обхватът на задачите на НФИ, претеглени по интензивността, с която се изпълняват, и правната сила на мандата им. Следователно той не е показател за това колко ефективни или независими са институциите или какво е влиянието им върху фискалната политика. Както може да се очаква, общият индекс показва висока степен на стабилност във времето, въпреки че през последните години индексът на няколко НФИ се е повишил.

[10] В съображение 14 от Директива (ЕС) 2024/1265 се посочва, че „следва да се избягва прекомерното институционално фрагментиране на задачите, свързани с мониторинга“.

Фигура 2. Промени в обхвата на дейността на НФИ (SIFI индекс)



Източник: Европейска комисия, База данни за фискално управление (издание 2025 г.)
N.B. Най-високата възможна стойност на индекса SIFI е 100.

Пет НФИ докладват, че са изготвили **макроикономическите прогнози**, които служат като основа за бюджетните планове на съответните им държави членки. Други 14 НФИ докладват, че са одобрили такива прогнози — самите те или чрез комисия, която е прикрепена към тяхната НФИ или в която имат право на глас. Две държави членки от еврозоната докладват, че техните НФИ само оценяват такива прогнози (Финландия и Франция), докато НФИ в повечето държави членки извън еврозоната докладват, че досега не са участвали или са имали малко участие в подготовката или оценяването на макроикономическите прогнози.

НФИ са донякъде по-слабо ангажирани с **бюджетни прогнози**, като около половината от тях докладват, че са одобрили или оценили бюджетни прогнози преди съответният парламент да приеме бюджетните планове. Това не означава, че тези НФИ основават оценките си на изцяло собствена фискална прогноза, тъй като повечето не го правят, нито означава, че никоя от останалите НФИ не изготвя собствени бюджетни прогнози, тъй като някои от тях го правят. Едва няколко НФИ основават оценките си на **количествените разходи за политиките** (напр. в Австрия (FISK), Белгия (FPB), Италия и Нидерландия (CPB).

Всички държави членки с изключение на Полша докладват, че имат НФИ с мандат да извършва последващ **мониторинг на спазването на националните фискални правила**, като това е основна дейност на НФИ, а същевременно почти също толкова докладват, че тези институции имат мандат да извършват и предварителен мониторинг на спазването.

Малко повече от половината НФИ докладват, че извършват някаква форма на **анализ на дългосрочната устойчивост**, като повечето посочват, че тази задача изрично е част от мандата им. Като се има предвид фактът, че анализите на устойчивостта са относително ресурсоемка дейност и често се извършват в допълнение към другите посочени по-горе задачи, за изпълнение на тази задача докладват основно добре обезпечените с ресурси

НФИ, напр. НФИ в Австрия (WIFO), Белгия (FPB), Испания, Италия, Нидерландия (CPB), Португалия и Словакия. Независимо от това и някои по-малки НФИ докладват, че извършват в различна степен дейност в тази област, напр. НФИ в Австрия (FISK), Чехия, Ирландия, Литва, Латвия и Словения (FC). От тези, които не докладват за дейност в областта на дългосрочната устойчивост, почти всички са относително малки.

Що се отнася до участието на НФИ в първия кръг от **националните средносрочни фискално-структурни планове** (MTFSP), положението е различно, което може би отразява факта, че до края на 2025 г. държавите членки трябва да транспонират измененията на Директива 2011/85/ЕС и разполагаха с ограничено време да овладеят новата рамка на ЕС за фискално управление. Освен това, както вече беше посочено, включването на НФИ няма да бъде правно обвързващо за държавите членки до 1 май 2032 г. Въпреки това около половината държави членки докладват, че включват по някакъв начин поне една НФИ в първия кръг от MTFSP, най-вече като искат от нея да одобри (или в някои случаи да изготви) макроикономическите прогнози, които са в основата на плана. Някои НФИ са изготвили собствена оценка на плановете, дори и без официално да им е възложена задача да го направят.

По подобен начин, тъй като **оценяването на последователността, съгласуваността и ефективността на националната фискална рамка** стана задължителна задача едва след изменението на Директива 2011/85/ЕС, не е изненадващо, че само ограничен брой НФИ докладват, че извършват дейност в тази област и често в ограничена степен, без да правят всеобхватен анализ на рамката като цяло.

2.3 Капацитет на НФИ в ЕС

2.3.1 Финансови ресурси и обезпечаване с персонал

Нивото на финансовите ресурси, предоставени на НФИ, се различава съществено при отделните институции. Най-ниският размер **бюджетни кредити**, докладвани за 2024 г., възлиза на 100 000 EUR (Люксембург/CNFP), докато за разлика от това някои отделни НФИ докладват значително по-високи бюджети (около 11 милиона евро в Испания)[11]. Медианният бюджет въз основа на НФИ, които могат да определят собствения си бюджет, е бил около 900 000 EUR. Три НФИ не могат да посочат сума, тъй като финансирането за техните дейности е докладвано като получено от общия бюджет на институция майка, върху който те имат малък контрол (Белгия/SPBR, Франция и Нидерландия/CoS). Широкият диапазон на бюджетните кредити отразява основно различния брой на техническия персонал на НФИ, но също така редица други институционални характеристики, описани с повече подробности по-долу[12].

Нивата на обезпечаване с персонал се различават между отделните НФИ — от около един еквивалент на пълно работно време в Германия[13] до 67 в Испания. Медианното ниво на обезпечаване с персонал е 6,5 служители, докато двата средни квартила са с

[11] Някои от най-големите институции, които имат мандати, които излизат извън задачите на НФИ, често докладват бюджетните кредити за цялата институция, което усложнява сравняването с по-малките НФИ.
[12] Когато се сравняват бюджетите на НФИ, следва също така да се има предвид, че нивата на заплатите в отделните държави членки се различават.
[13] Тук задачата и нуждите от персонал за одобряване на макроикономически прогнози се поемат от една институция, която е член на НФИ — Съвместната група за икономически прогнози.

диапазон от 4 до 20[14]. Като мярка за аналитичния капацитет на НФИ, медианният брой на икономистите и правните експерти възлиза на четири лица, които представляват средно около две трети от общия персонал[15].

Макар да представят една обща картина, тези числа трябва все пак да се тълкуват внимателно с оглед на редица **специфични за отделните държави фактори**. Например повече от половината от всички НФИ докладват, че получават в различна степен материална помощ от други институции. Често това е под формата на общи служби като ИТ, човешки ресурси и комуникации или под формата на предоставени помещения, или на командирован персонал. Освен това в няколко случая в докладвания брой не са включени ресурсите от персонал, предоставен чрез прикрепени комисии, извършващи задачи за одобряване на макроикономическите прогнози (Германия и Словакия).

При няколко НФИ предоставените им бюджетни кредити показват по-високи налични ресурси, тъй като често са основани на теоретичен брой длъжности в НФИ, които невинаги са заети. Това означава, че в действителност НФИ е използвала по-малко от определения си бюджет, а понякога значително по-малко. НФИ изпитват затруднения да запълнят свободните длъжности поради редица причини. Съответните НФИ често съобщават за причини, свързани със заплатите, като твърдят, че не могат сами да определят нивата на заплащане на служителите, а трябва да спазват установените стандарти за заплащане на държавните служители, което затруднява привличането и задържането на кандидати с подходящ профил. Друга причина са тромавите административни процедури, които забавят процесите за набиране на персонал, което от своя страна ограничава броя на отговарящите на условията кандидати.

Много малко държави членки съобщават, че имат правна защита, която да гарантира **стабилно финансиране** за НФИ. Една държава членка е въвела закон, който изисква средствата за НФИ да бъдат обвързани с инфлацията (Малта). В друга за финансирането на НФИ има изискване да бъде достатъчно, за да обхваща определен брой дейности на НФИ (Латвия). В друга държава членка има законодателство, което постановява, че бюджетните кредити от държавата могат да бъдат намалени само при надлежно обосновани изключителни обстоятелства (Португалия). В други държави членки съществуват установени практики с подобни на описаните по-горе цели (например в Австрия), но те не са заложени в закона.

2.3.2 Независимост

Капацитетът на една НФИ да влияе върху фискалната политика е свързан не само с нейните бюджетни ресурси или броя на квалифицираните служители (вж. предишния подраздел), но и с независимостта на институцията. Ако НФИ не се възприема като независима, има опасност нейният анализ и становища да се приемат като пристрастни

[14] За по-големите институции, които изпълняват и задачи, различни от тези на НФИ, докладваният брой на служителите често представлява приблизителна оценка на еквивалента на пълно работно време, определен за задачите на НФИ, което въвежда елемент на субективност, или общият брой на служителите е докладван без да се отделя внимание на частта, свързана с дейността на НФИ, което води до (много) по-висок брой служители в сравнение с испанската НФИ.

[15] Като се включат ръководителите, които често извършват аналитична работа, медианният брой се повишава до 5, а средният дял от общия персонал до около 80 %. За някои по-малки НФИ икономистите и правните експерти съставляват като дял от общия персонал само 25—40 % (около 50 %, ако се включат ръководителите), което допълнително ограничава капацитета им. Другите категории включват административен и друг персонал.

и впоследствие ще получат по-малко подкрепа при обсъжданията. Не съществува универсално признат метод, който да определя по най-добрия начин степента на независимост на дадена НФИ. Все пак ключови институционални характеристики, съчетани с показатели за способността на НФИ на практика да действа и свободно да прави публични съобщения в рамките на своята компетентност, могат да обхванат много от най-важните аспекти за гарантиране на независимост[16].

Първа линия на защита срещу неправомерна намеса е наличието на законодателство, с което на НФИ се забранява да **приемат указания** от когото и да било. Около половината от НФИ в ЕС са обхванати от такива разпоредби. За още една трета от тях има по-общи препратки в законодателството, подчертаващи независимостта на институцията. Тъй като изменението на Директива 2011/85/ЕС изрично включва изискване на НФИ да бъде забранено да приемат указания, държавите членки, които все още не са въвели конкретна разпоредба в този смисъл, ще бъдат задължени да го направят.

Друг критерий, насочен към осигуряване на назначаването на подходящи лица на ръководни позиции в НФИ — било като ръководители на институцията, било като членове на нейното ръководство[17] — е наличието на **прозрачни процедури за назначаване** и адекватни изисквания за професионална компетентност. Повечето НФИ разполагат с нормативно уредени процедури за назначаване, въпреки че представители на правителството, особено от Министерството на финансите, често упражняват силно влияние върху процедурата по номиниране, което крие известен риск от пристрастност в собствен интерес. В Португалия и Гърция процедурите по номиниране се основават на по-широка група заинтересовани страни, включително председателя на Сметната палата и управителя на централната банка. В Ирландия се обявява публично конкурс на общо основание, след което селекционен комитет, състоящ се, наред с други, от действащия председател на НФИ и външен заинтересован участник, изготвя кратък списък. В Италия кандидатите се избират от списък с десет души, подбрани от бюджетните комисии на двете камари на парламента съгласно правило за мнозинство от две трети.

Що се отнася до **изискванията за професионална компетентност**, за почти всички НФИ има правила или законодателство, с които се определят изискваните квалификации и опит, необходими за поемане на ръководна функция, често с акцент върху експертния опит в областта на икономиката и публичните финанси. Въпреки това има и случаи, когато професионалните изисквания са определени по-общо (особено в институции, които изпълняват и задачи, различни от тези на НФИ) или се използват критерии, които може ненужно да ограничават кръга на кандидатите, като например изискването да са граждани на съответната държава членка. По отношение на малък

[16] Ресурсите, с които разполага НФИ, също допринасят за нейната независимост, тъй като определят границите на това, което може да прави. На нейната независимост влияе също така признаването ѝ като ключов участник в дебата за фискалната политика, постигнато чрез успешно взаимодействие със заинтересованите страни (темата на подраздел 2.3.3). Заедно тези елементи изграждат капацитета на НФИ.

[17] Структурата на повечето НФИ се основава на съвет с председател и няколко членове, подпомагани от секретариат с технически експерти, които оказват съдействие на съвета при изготвянето на анализи, доклади и др. Има обаче изключения, като например AIReF на Испания, която се ръководи от едночленно председателство, подкрепяно от изпълнителен комитет, който се състои от ръководителите на четирите подразделение в AIReF.

брой НФИ няма изрични изисквания за професионална компетентност, въпреки че в действителност ръководните качества са много добре дефинирани.

Съществена гаранция за независимостта на НФИ е тяхната способност **свободно да правят публични съобщения (**забележка: по-практичните аспекти на този критерий са разгледани в следващия подраздел). НФИ във всички държави членки с изключение на Франция (чиято НФИ може да публикува становища само по определен списък с бюджетни закони) имат официално право свободно да правят публични съобщения. Друга подобна важна гаранция се отнася до **правото на достъп до информация** на НФИ и прилагането на това право на практика. Около три четвърти от НФИ се ползват от законно право да имат достъп до информацията, необходима за изпълнение на техните задачи. Други НФИ имат това право, кодифицирано чрез официални споразумения. По отношение на малък брой НФИ това право не е установено нито в закон, нито в официално споразумение. Въпреки това опитът показва, че официалното право по никакъв начин не гарантира на практика навременен и пълен достъп до информация. За да се справят с това, някои НФИ са подписали меморандуми за разбирателство или подобни споразумения, в които се определят съдържанието, сроковете и форматът на информацията, която трябва да бъде предоставена. Независимо от това все още възникват проблеми, често свързани с бюджетни данни и информация за фискални мерки, включени в бюджетите и плановете на правителствата.

За да се осигурят добре обосновани обсъждания по фискалната политика и да се засили ролята на НФИ в тях, е важно НФИ да водят постоянен **диалог с правителството** по критично важни въпроси, свързани с фискалната политика. Това може да се случи спонтанно или да бъде насърчено чрез правно задължение органите да се съобразяват с различните оценки и становища на НФИ или да обяснят защо не възнамеряват да го правят; този принцип „изпълнение или обяснение“ вече е включен в Директива 2011/85/ЕС и до 2026 г. ще трябва да бъде транспониран в националните законодателства. В повечето държави членки принципът „изпълнение или обяснение“ досега е бил прилаган реално само по отношение на механизма за корекция, т.е. когато се установи, че държава членка не е спазила фискално правило[18]. Обикновено органите по-рядко имат такова правно задължение по отношение на други оценки и становища, издавани от НФИ. В някои държави членки, по-специално в тези, в които НФИ е дългогодишна институция (например Дания и Нидерландия/CPB), е установена практика правителството да реагира на оценките на НФИ, включително във фискалната област, дори без правно задължение за това. И обратно, самото наличие на правно задължение не осигурява непременно смислен отговор или широко медийно внимание към взаимодействията между НФИ и правителството.

Друг ключов заинтересован участник за НФИ е **националният парламент**. Чрез срещи със законодатели и отговори на техните въпроси относно фискалната политика НФИ могат потенциално да бъдат възприети като неутрални арбитри по фискални въпроси и да имат възможност да представят своите становища. Въпреки че повечето държави членки обикновено канят НФИ на изслушвания, само в няколко държави членки има действително правно задължение за това, но в повечето от тях това обикновено все пак се случва. През 2024 г. около една трета от всички НФИ са участвали в парламентарни изслушвания поне четири пъти. В сравнение с това една четвърт от тях изобщо не са получили покана за участие. Практиката НФИ да отговарят на парламентарни въпроси

[18] Това следва от задължение, установено в споразумението за фискалния пакт. Вж. бележка под линия 5.

не е много широко разпространена в ЕС. Половината от НФИ изобщо не са се занимавали с такава дейност през 2024 г., докато само няколко са го направили повече от четири пъти.

И накрая, НФИ могат да укрепят своята независимост чрез редовно провеждане на **външни оценки** от независими оценители. Външните оценки обикновено водят до препоръки както за НФИ, така и за органите как да се подобри организацията, работата и въздействието на НФИ. Въпреки че тази практика досега не е била много разпространена в ЕС, като приблизително две трети от НФИ никога не са преминавали през такава оценка, изменената директива я прави задължителна в бъдеще. Към настоящия момент, в случаите, когато се извършват оценки, те се провеждат предимно на доброволна основа. В случаите, когато има правна рамка или дългогодишен опит в оценките, те обикновено се провеждат на подходящи интервали, а именно на всеки 4—6 години (например в Литва и Ирландия).

2.3.3 Комуникация

Третият аспект, който стои в основата на капацитета (и независимостта) на НФИ, е тяхната способност на практика да достигат до широка аудитория и съответно да изграждат репутация за технически експертен опит и безпристрастност сред основните заинтересовани страни, включително широката общественост, и да се превръщат в необходима отправна точка в обсъжданията по фискалната политика. НФИ, които отдават значение на външната комуникация, използват различни канали и способи за предаване на своите послания и активно настройват стратегията си за комуникация според нейното въздействие, има по-голяма вероятност да оставят отпечатък върху обсъжданията по фискалната политика, отколкото за по-пасивните институции. По-малките НФИ може да изпитват затруднения с развитието на такива комуникационни дейности.

Що се отнася до комуникацията в по-официален смисъл, около една трета от НФИ имат специална **комуникационна стратегия**, докато при две трети от тях председателят изпълнява **официална функция по външната комуникация**. На практика един от най-често използваните начини за външна комуникация е ръководителят на НФИ да бъде **интервюиран по основните телевизионни и радиоканали или в ежедневни вестници**. Три четвърти от НФИ съобщават, че през 2024 г. редовно са давани интервюта, като някои от тях са били свързани с публикувани от НФИ становища/препоръки. Подобен дял от НФИ съобщават също така, че са публикували **статии** (пресматериали и др.) в основни национални медии. Друг често срещан начин за комуникация е чрез съобщения за медиите, като половината от НФИ съобщават, че през 2024 г. са публикували поне седем съобщения за медиите[19], а една четвърт от останалите — поне четири. **Прес**конференции се организират по-рядко, като само една трета от НФИ са провели поне три през 2024 г., още една трета — само една или две, а друга една трета — нито една.

Около половината от НФИ съобщават, че имат поне един назначен на непълно работно време **служител, чиято специализация е външната комуникация**. Не е изненадващо, че най-големите институции (Австрия/WIFO, Белгия/FPB, Испания, Италия, Люксембург/STATEC, Нидерландия/CPB, Португалия, Словения/IMAD и Словакия)

[19] Включително по-големи институции, които имат също така задачи, различни от тези на НФИ, което означава, че не всички съобщения за пресата са свързани непременно с въпроси на НФИ.

или тези, интегрирани в по-големи институции (Финландия, Литва и Нидерландия/CoS), имат по-добър достъп до специализиран персонал по комуникации в сравнение с по-малките, които, с малки изключения, обикновено нямат специалисти по комуникации. Повече от три четвърти от НФИ имат поне един профил в **социалните медии**. НФИ без присъствие в социалните медии обичайно са и сред най-малко активните в организирането на пресконференции или **конференции** изобщо, както и в участието в събития, организирани от други. Същите тези НФИ обикновено изобщо не проследяват своето **медийно въздействие**, за разлика от две трети от НФИ, които съобщават, че в различна степен извършват такова проследяване.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Когато през 2011 г. след финансовата криза беше въведено законодателство на ЕС, свързано с НФИ, само около дузина държави членки имаха НФИ и в няколко случая задачите на тези институции не бяха напълно установени. До 2018 г. бяха създадени голям брой допълнителни НФИ и към момента всички държави членки имат НФИ или скоро ще имат такава (полската НФИ ще започне да функционира от 1 януари 2026 г.). Освен това от 2011 г. насам много НФИ се утвърдиха като важни участници в националните обсъждания по фискалната политика, благодарение на качеството на своите анализи.

За да се спазват различните административни практики в държавите членки и да се насърчава националната ангажираност, законодателството на ЕС даде възможност на държавите членки за значителна свобода на действие, когато решават как да прилагат различните разпоредби, които във всеки случай се отнасяха основно само за държавите членки от еврозоната. Това доведе до големи разлики между НФИ в ЕС, като най-видимите са в обхвата на възложените им задачи и ресурсите, предоставени за тяхното изпълнение. Сериозни разлики между НФИ в ЕС има и по отношение на гаранциите за независимост, като например правна защита срещу външна намеса и практическата способност на НФИ да привличат подходящ персонал и да получават своевременно цялата информация, която са поискали. Подобно многообразие се наблюдава и в способността на НФИ да достигат до различни заинтересовани страни и до обществеността, като по-големите институции обикновено разполагат с по-усъвършенстван механизъм за комуникации.

Институциите, които вече са били създадени преди влизането в сила на законодателството за НФИ, по-често работят според установена практика и неписани правила, отколкото по-скоро създадените НФИ. Въпреки че това е показателно за висока степен на национална ангажираност, целта на измененията на Директива 2011/85/ЕС е в крайна сметка тези практики да залегнат официално в националното законодателство с цел осигуряване на по-голяма защита.

Опитът показва също така, че е възможно да се постигне значителен напредък за относително кратко време. Примерите от Испания, Ирландия и Португалия показват, че ако НФИ разполагат с правилните рамкови условия, те могат сравнително бързо да се утвърдят като силни участници в обсъжданията по фискалната политика.

Доказано е, че нивото на финансови и човешки ресурси, разпределени на НФИ, също оказва силно влияние върху изпълняваните от тях функции. Това засяга не само броя на задачите, които НФИ могат да изпълняват, но и доколко задълбочено могат да ги осъществяват, както и колко могат да инвестират в ключовата дейност по предаване на

своите послания към основните заинтересовани страни и към широката общественост. След като с измененията на Директива 2011/85/ЕС бяха въведени нови задачи и по-строги гаранции за независимост, в бъдеще ще стане още по-важно да се гарантира, че ИФИ разполагат с достатъчно ресурси, върху които имат пълен контрол.

Предоставените в настоящия доклад информация и анализ, които ще бъдат актуализирани при подобни прегледи в бъдеще, служат като основа за оценка дали НФИ са „изградили достатъчен капацитет“, за „да дадат становище относно макроикономическата прогноза и макроикономическите допускания, залегнали в основата на плана за нетните разходи“[20]. За да се определи дали една НФИ отговаря на определени „минимални стандарти“ по отношение на капацитета си, ще е необходима цялостна оценка на няколко характеристики на НФИ, включваща експертна преценка. Тези стандарти изискват да се обърне внимание както на приноса, така и на резултатите, като първият включва характеристики като обхванатите от критериите за независимост, установени в измененията на Директива 2011/85/ЕС, а вторите се отнасят повече до обхвата и качеството на продуктите на НФИ и начина, по който те се съобщават. В тази връзка външните оценки, за които се призовава в измененията на Директива 2011/85/ЕС, ще бъдат особено важни за постигане на по-детайлна и всеобхватна оценка на капацитета на НФИ.

[20] Това е установено като условие съгласно член 11, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2024/1263, което трябва да бъде постигнато преди такива становища да станат задължителни.

Приложение 1.

Независими фискални институции (НФИ) в ЕС

Държава членка	**НФИ — пълно наименование**	**НФИ — акроним/кратка форма**
AT	Австрийски фискален консултативен съвет	FISK
	Австрийски институт за икономически изследвания	WIFO
BE	Федерално бюро за планиране	FPB
	Висш съвет по финанси — изисквания за вземане на заеми в публичния сектор	HCF — PSBR
BG	Фискален съвет на България	FCB
CY	Фискален съвет на Кипър	FCC
CZ	Чешки фискален съвет	CFC
DE	Независим консултативен съвет към Съвета за стабилност	Консултативен съвет
DK	Датски икономически съвети	DEC
EE	Фискален съвет на Естония	FCE
EL	Гръцки фискален съвет	HFISC
ES	Независим орган за фискална отговорност	AIReF
FI	Национална сметна палата на Финландия	NAOF — FPMD
FR	Висш съвет за публичните финанси	HCPF
HR	Комисия за фискалната политика	FPC
HU	Фискален съвет на Унгария	FCH
IE	Ирландски фискален консултативен съвет	IFC
IT	Парламентарна бюджетна служба	PBO
LT	Национална сметна палата на Литва (Дирекция за мониторинг на бюджета)	NAOL — BMD
LU	Национален съвет за публичните финанси	CNFP
	Национален институт за статистика и икономически изследвания на Великото херцогство Люксембург	STATEC
LV	Съвет за фискална дисциплина на Република Латвия	FDC
MT	Фискален консултативен съвет на Малта	MFAC
NL	Държавен съвет	CoS — AD
	Нидерландска служба за анализи на икономическата политика	CPB
PT	Португалски съвет за публичните финанси	CFP
RO	Румънски фискален съвет	RFC
SE	Шведски съвет по фискална политика	SFPC
SI	Фискален съвет	FC
	Институт за макроикономически анализ и развитие на Република Словения	IMAD
SK	Съвет за бюджетна отговорност	CBR