EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 17. 12. 2025
COM(2025) 767 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o kapacitách a úlohách nezávislých fiškálnych inštitúcií v EÚ

{SWD(2025) 417 final}

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o kapacitách a úlohách nezávislých fiškálnych inštitúcií v EÚ

1. ÚVOD

Smernica Rady 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov[1] nadobudla účinnosť v decembri 2011. Bola dôležitou súčasťou legislatívneho balíka zameraného na posilnenie správy hospodárskych záležitostí, známeho aj ako „balík šiestich legislatívnych aktov o správe hospodárskych záležitostí“. V smernici sa prvýkrát stanovili minimálne požiadavky na rozpočtové rámce pre členské štáty. S prihliadnutím na skúsenosti získané od roku 2011 sa nedávno preskúmal celý systém hospodárskeho dohľadu, čo viedlo k reforme Paktu stability a rastu, ktorá nadobudla účinnosť 30. apríla 2024. V tejto súvislosti bola smernica Rady 2011/85/EÚ zmenená smernicou Rady (EÚ) 2024/1265[2].

Smernicou 2011/85/EÚ sa zaviedli minimálne požiadavky na systémy rozpočtového účtovníctva a štatistického výkazníctva, pravidlá a postupy, ktorými sa riadi vypracovanie prognóz pre rozpočtové plánovanie, numerické fiškálne pravidlá špecifické pre jednotlivé štáty, strednodobé rozpočtové rámce a mechanizmy upravujúce fiškálne vzťahy medzi verejnými orgánmi v rámci jednotlivých subsektorov verejnej správy. Revízia sa týkala všetkých týchto ustanovení a skúmalo sa pri nej, či sú stále relevantné a či sa chápu a uplatňujú tak, ako sa zamýšľalo, ale zohľadnili sa aj nové prvky odrážajúce vývoj od roku 2011. Konkrétne nezávislé fiškálne inštitúcie (*independent fiscal institutions*, IFI) preukázali, že môžu zohrávať dôležitú úlohu pri poskytovaní informácií na účely diskusie o fiškálnej politike a podpore zdravej rozpočtovej praxe, ak je ich inštitucionálne usporiadanie silné a majú dostatočné zdroje, pričom fiškálne dôsledky zmeny klímy sa stávajú čoraz naliehavejšími. V smernici (EÚ) 2024/1265 je zohľadnený výsledok preskúmania a rokovaní s Radou a Európskym parlamentom, čo viedlo k zmenám smernice 2011/85/EÚ, ktorú musia členské štáty transponovať do vnútroštátneho práva do 31. decembra 2025.

V novom zmenenom článku 16 ods. 1 písm. b) smernice 2011/85/EÚ sa uvádza, že Komisia musí do 31. decembra 2025 a potom každých päť rokov podať „*správu o súčasnom stave kapacít a úloh nezávislých fiškálnych inštitúcií Únie, pričom na základe zistení z databázy Komisie v oblasti fiškálneho riadenia a konzultácií s príslušnými zainteresovanými stranami zohľadní pokrok, ktorý sa dosiahol od nadobudnutia účinnosti tejto smernice, s cieľom preskúmať minimálne normy*“. Na tento účel Komisia vypracovala túto správu a sprievodný pracovný dokument útvarov Komisie s jednotlivými informačnými prehľadmi, v ktorých sa uvádzajú kľúčové skutočnosti a charakteristiky všetkých 31 nezávislých fiškálnych inštitúcií, ktoré sú v súčasnosti usadené v EÚ, a so zhrnutím silných a slabých stránok každej nezávislej fiškálnej inštitúcie. Prehľady vychádzajú z informácií poskytnutých IFI na účely vydania databázy fiškálneho riadenia Komisie (modul IFI) z roku 2025, ako aj dodatočných informácií získaných na účely priebežnej správy o pokroku[3] a pri rôznych dvojstranných výmenách

[1] Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 41.

[2] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1263.z 29. apríla 2024 a nariadenie Rady (EÚ) 2024/1264 z 29. apríla 2024, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1467/97 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku, a smernica Rady (EÚ) 2024/1265 z 29. apríla 2024, ktorou sa mení smernica 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov.

[3] Priebežná správa o pokroku pri vykonávaní smernice Rady (EÚ) 2024/1265 z 29. apríla 2024, ktorou sa mení smernica Rady 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov.

informácií s vnútroštátnymi orgánmi a IFI. V tejto správe sa zohľadňujú informácie dostupné do polovice októbra 2025 vrátane dovtedy prijatých vnútroštátnych právnych predpisov. Uvádzajú sa v nej všeobecné závery vyvodené z informácií uvedených v prehľadoch.

Účelom tejto správy je zhodnotiť úlohy a kapacity IFI EÚ s cieľom uľahčiť vzájomné učenie a budúci rozvoj IFI. Informácie uvedené v tejto správe budú slúžiť aj ako základ na porovnávanie následných postupov hodnotenia. Ako už bolo poznamenané, v smernici sa Komisia vyzýva, aby každých päť rokov podala správu o úlohách a kapacitách IFI. V neposlednom rade to poskytne užitočné poznatky, pokiaľ ide o posúdenie toho, do akej miery majú IFI kapacity vykonávať úlohy, ktoré sa od roku 2032 stanú povinnými v súlade s ustanoveniami nariadenia (EÚ) 2024/1263 o Pakte stability a rastu[4].

Účelom tejto správy nie je posúdiť súlad vnútroštátnych ustanovení so zmenenou smernicou. Takéto posúdenie sa vykoná po uplynutí lehoty na transpozíciu v súlade s právom EÚ.

Správa má nasledujúcu štruktúru. Ďalší oddiel poskytuje stručný prehľad vývoja od nadobudnutia účinnosti pôvodnej smernice v roku 2011. V nasledujúcich dvoch pododdieloch je zhrnutý aktuálny stav, pokiaľ ide o úlohy, resp. kapacity IFI EÚ. Druhý pododdiel sa naopak týka zdrojov, nezávislosti a komunikačných činností IFI. V záverečnom oddiele správy sú zhrnuté hlavné zistenia.

2. ÚLOHY A KAPACITY IFI EÚ

2.1. Vývoj od nadobudnutia účinnosti smernice 2011/85/EÚ

Vyvíjajúci sa právny rámec upravujúci IFI[5] bol nepochybne jedným z faktorov motivujúcich prudký nárast počtu IFI pozorovaný v EÚ za posledných pätnásť rokov. Z grafu 1 vyplýva, že v rokoch nasledujúcich po globálnej finančnej kríze a nových právnych predpisoch EÚ, ktoré nasledovali po nej, najmä nariadenie (EÚ) č. 473/2013, bol zriadený veľký počet nových IFI. Predtým existoval v EÚ len malý počet IFI, hoci niektoré z nich mali dlhodobú históriu, napr. WIFO v Rakúsku, CPB v Holandsku, Dánske hospodárske rady v Dánsku a Federálny úrad pre plánovanie v Belgicku[6][7]. Nedávno boli IFI zriadené v členských štátoch, ktoré nie sú súčasťou eurozóny, vrátane Česka a Poľska. Najnovšou IFI, ktorá sa má zriadiť, je poľská fiškálna rada, ktorá by mala začať fungovať 1. januára 2026. Tým sa celkový počet IFI v EÚ zvýši na 32[8].

[4] Články 11 a 15 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1263 z 29. apríla 2024 o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.

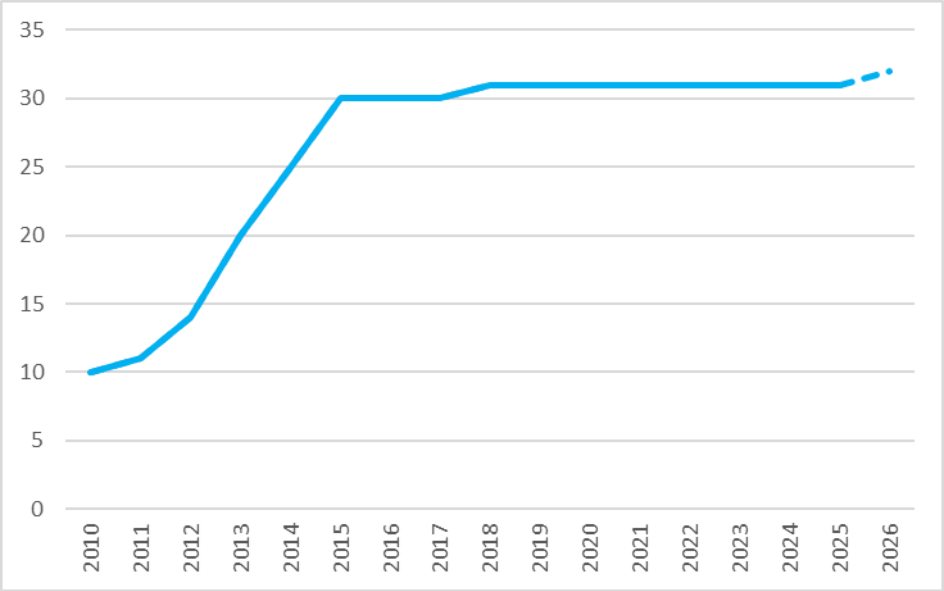
[5] Popri smernici 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov to zahŕňa aj nariadenie (EÚ) č. 473/2013 o spoločných ustanoveniach o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného deficitu členských štátov v eurozóne. Mimo právneho rámca EÚ Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii, medzivládna dohoda podpísaná v marci 2012, takisto obsahuje ustanovenia s vplyvom na IFI vo väčšine členských štátov, najmä v jej hlave III, v ktorej sa stanovuje tzv. rozpočtová dohoda. Reformou z roku 2024 sa rozpočtová dohoda začlenila do práva EÚ.

[6] Celé názvy IFI sú uvedené v prílohe 1.

[7] Vo väčšine prípadov majú tieto inštitúcie rozsiahlejší mandát ako typické IFI, ktoré boli zriadené pred začatím zriaďovania IFI.

[8] Tento počet zahŕňa inštitúcie, ktoré majú aspoň jednu z úloh IFI uvedených v právnych predpisoch na úrovni EÚ a ktoré zároveň spĺňajú základné kritériá nezávislosti. Niektoré členské štáty majú aj iné inštitúcie s úlohami podobnými úlohám IFI, ako sú parlamentné rozpočtové úrady, bez toho, aby tieto inštitúcie vykonávali niektorú z formálnych úloh IFI (napr. Rakúsko, Grécko a Portugalsko).

Graf 1. Počet IFI v EÚ od roku 2010



Zdroj: databáza fiškálneho riadenia Európskej komisie (vydanie z roku 2025).
Pozn.: Očakáva sa, že Poľsko bude mať funkčnú IFI od roku 2026.

Päť členských štátov sa rozhodlo mať dve IFI, každú s osobitnými úlohami IFI[9]. Vo všetkých piatich prípadoch je jedna z týchto dvoch IFI dlhodobou inštitúciou s tradíciou makroekonomických prognóz. Pri zavádzaní IFI do vnútroštátneho fiškálneho rámca tieto členské štáty považovali za efektívne umožniť týmto inštitúciám, aby sa naďalej venovali úlohe vypracúvania makroekonomických prognóz, z ktorých vychádzajú rozpočtové plány vlády, a umožniť inej inštitúcii, aby sa venovala ďalšej úlohe IFI vyplývajúcej z právnych predpisov EÚ, t. j. monitorovaniu dodržiavania fiškálnych pravidiel, a prípadne aj ďalším úlohám IFI, ako je posudzovanie dlhodobej udržateľnosti alebo kalkulácia rozpočtových nákladov. Zmeny smernice 2011/85/EÚ výslovne umožňujú členskému štátu mať viac ako jednu IFI, aby sa vyhovelo osobitným vnútroštátnym súvislostiam, ako sú tieto. Takéto riešenia však môžu komplikovať ambíciu vytvoriť identitu IFI, aby bola verejnosťou jasne rozoznateľná jedna inštitúcia ako vnútroštátny orgán dohľadu nad fiškálnou politikou[10].

Existuje aj skupina IFI, ktoré sú pridružené k materskej inštitúcii alebo sú do nej začlenené, napr. vnútroštátny Dvor audítorov (Fínsko, Francúzsko a Litva), alebo v ktorých je úloha IFI pridelená inštitúcii, ktorá má aj iné úlohy ako úlohy IFI (napr. Rakúsko/WIFO, Dánsko, Holandsko/CPB a CoS, Luxembursko/STATEC, Slovinsko/IMAD). Takéto riešenia môžu umožniť IFI čerpať z existujúcich odborných znalostí alebo „vypožičať si“ vytvorenú dôveryhodnosť existujúcej inštitúcie a zároveň ťažiť z určitej rozpočtovej ochrany. Opäť však hrozí, že osobitná úloha IFI bude ťažšie rozpoznateľná, čo by mohlo skomplikovať komunikáciu s verejnosťou o daňových záležitostiach.

Keďže by sa malo umožniť, aby vnútroštátne fiškálne rámce odrážali špecifické vnútroštátne inštitucionálne črty a tradície, právne predpisy EÚ o IFI nezavádzajú univerzálny prístup, ale poskytujú priestor na rozhodnutia špecifické pre jednotlivé krajiny a určitý stupeň flexibility,

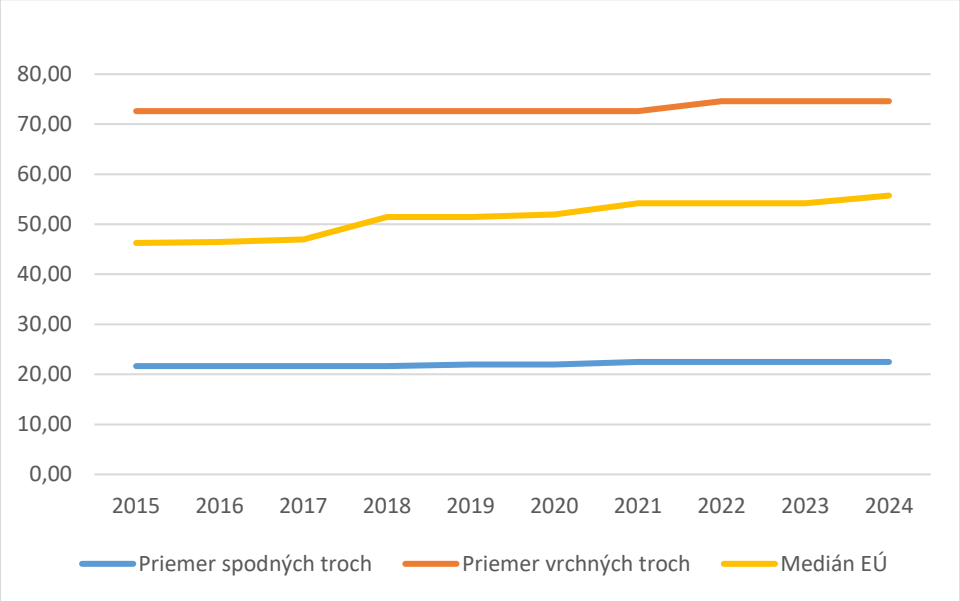
[9] Týmito piatimi členskými štátmi sú Rakúsko, Belgicko, Luxembursko, Holandsko a Slovinsko.
[10] V odôvodnení 14 smernice (EÚ) 2024/1265 sa preto uvádza, že by nemalo „dôjsť k nadmernej inštitucionálnej fragmentácii úloh v oblasti monitorovania“.

pokiaľ ide o presný výklad alebo praktické vykonávanie určitých ustanovení. To viedlo k pomerne veľkým rozdielom medzi IFI EÚ. V nasledujúcich oddieloch je uvedený stručný prehľad aktuálnej situácie, pokiaľ ide o niektoré kľúčové vlastnosti IFI.

2.2. Rozsah úloh IFI EÚ

Široká škála rozdielov medzi IFI EÚ je jasne viditeľná v rozsahu ich úloh, či už ide o úlohy, ktoré skutočne vykonávajú, alebo o ich zákonné mandáty. Táto rozmanitosť by mohla byť prejavom toho, že až do nedávnej revízie právneho rámca sa v právnych predpisoch EÚ vyžadoval len pomerne úzky mandát pre „nezávislé orgány“, ktorý sa vzťahoval najmä na vypracúvanie alebo schvaľovanie makroekonomických prognóz (pre eurozónu) a monitorovanie dodržiavania vnútroštátnych fiškálnych pravidiel. Až po zmenách smernice 2011/85/EÚ boli tieto úlohy stanovené ako úlohy IFI vo všetkých členských štátoch EÚ a boli pridané ďalšie úlohy. V dôsledku toho niektoré členské štáty považovali za dostatočné požadovať len to, aby ich IFI plnila tento úzky mandát, zatiaľ čo iné ho rozšírili alebo aspoň poskytli IFI na tento účel slobodu a prostriedky. Prejavuje sa to v indexe SIFI – indexe založenom na údajoch, ktoré Komisia zhromaždila od IFI EÚ na účely ročného prieskumu databázy fiškálneho riadenia (graf 2). Meria sa ním rozsah úloh IFI vážený intenzitou, s akou sa vykonávajú, a právnou silou ich mandátu. Nejde teda o ukazovateľ ich efektívnosti ani nezávislosti, ani ich vplyvu na fiškálnu politiku. Ako by sa dalo očakávať, celkový index vykazuje vysoký stupeň stability v priebehu času, hoci malý počet IFI zaznamenal v posledných rokoch posilnenie svojho indexu.

Graf 2. Zmena rozsahu aktivity IFI (index SIFI)



Zdroj: databáza fiškálneho riadenia Európskej komisie (vydanie z roku 2025).
Pozn.: Najvyššia možná hodnota indexu SIFI je 100.

Päť IFI uviedlo, že vypracúvajú podkladové **makroekonomické prognózy** pre rozpočtové plány svojich príslušných členských štátov. Ďalších 14 IFI uviedlo, že takéto prognózy schvaľujú buď samy, alebo prostredníctvom výboru, ktorý je pridružený k ich IFI alebo v ktorom majú hlasovacie práva. Dva členské štáty eurozóny uviedli, že ich IFI len posudzujú

takéto prognózy (Fínsko a Francúzsko), zatiaľ čo vo väčšine členských štátov mimo eurozóny IFI uviedli, že dosiaľ sa na vypracúvaní alebo posudzovaní makroekonomických prognóz podieľali len málo alebo vôbec.

IFI sa podieľajú na **rozpočtových prognózach** v o niečo menšej miere, pričom približne polovica IFI uvádza, že rozpočtové prognózy buď schvaľujú, alebo posudzujú pred tým, ako parlament prijme rozpočtové plány. To neznamená, že tieto IFI vychádzajú pri svojich posúdeniach z plnohodnotnej fiškálnej prognózy, čo pri väčšine z nich neplatí, a neznamená to ani to, že žiadna z ostatných IFI nevypracúva svoje vlastné rozpočtové prognózy, keďže niektoré IFI takto postupujú. Len malý počet IFI vychádza pri svojich posúdeniach z **kvantitatívnej kalkulácie nákladov na politiky** [napr. Rakúsko (FISK), Belgicko (FPB), Taliansko a Holandsko (CPB)].

Všetky členské štáty okrem Poľska uviedli, že majú IFI s mandátom na vykonávanie *ex post* **monitorovania dodržiavania vnútroštátnych fiškálnych pravidiel**, čo je hlavná činnosť IFI, zatiaľ čo takmer rovnaký počet členských štátov uviedol, že tieto inštitúcie majú takisto mandát na vykonávanie *ex ante* monitorovania dodržiavania pravidiel.

O niečo viac ako polovica IFI uviedla, že vykonávajú určitú formu **analýzy dlhodobej udržateľnosti**, pričom väčšina z nich uviedla, že táto úloha je výslovne súčasťou ich mandátu. Vzhľadom na skutočnosť, že analýzy udržateľnosti sú pomerne náročnou činnosťou z hľadiska zdrojov a často sa vykonávajú popri iných úlohách, ktoré už boli uvedené, vykonávanie tejto úlohy uviedli predovšetkým IFI s väčším množstvom zdrojov, napr. IFI v Rakúsku (WIFO), Belgicku (FPB), Španielsku, Taliansku, Holandsku (CPB), Portugalsku a na Slovensku. Napriek tomu niektoré menšie IFI uviedli, že sú v tejto oblasti aktívne v rôznej miere, napr. IFI v Rakúsku (FISK), Česku, Írsku, Litve, Lotyšsku a Slovinsku (FC). Z tých, ktoré neuviedli žiadnu činnosť v oblasti dlhodobej udržateľnosti, boli takmer všetky pomerne malé.

Pokiaľ ide o zapojenie IFI do prvého kola **národných strednodobých fiškálno-štrukturálnych plánov**, situácia je rôzna, čo môže byť prejavom toho, že členské štáty majú čas na transpozíciu zmien smernice 2011/85/EÚ do konca roka 2025 a mali málo času na to, aby sa oboznámili s novým rámcom fiškálneho riadenia EÚ. Okrem toho, ako už bolo uvedené, členské štáty budú zo zákona povinné zapojiť IFI až od 1. mája 2032. Napriek tomu približne polovica členských štátov uviedla isté zapojenie aspoň jednej IFI do prvého kola strednodobých fiškálno-štrukturálnych plánov, zväčša tým, že schválila (alebo v niektorých prípadoch vypracovala) makroekonomické prognózy, z ktorých vychádza plán. Niektoré IFI vydali vlastné posúdenie plánov aj bez toho, aby boli touto úlohou formálne poverené.

Podobne, keďže **posúdenie konzistentnosti, súdržnosti a účinnosti vnútroštátneho fiškálneho rámca** sa stalo povinnou úlohou až po zmene smernice 2011/85/EÚ, nie je prekvapujúce, že len malý počet IFI uviedol, že sú aktívne v tejto oblasti, a často len v obmedzenom rozsahu bez vykonania komplexnej analýzy rámca ako celku.

2.3. Kapacity IFI EÚ

2.3.1. Finančné zdroje a pracovná sila

Úroveň finančných zdrojov, ktoré majú IFI k dispozícii, sa značne líši medzi jednotlivými IFI. Najnižšie **rozpočtové prostriedky** vykázané za rok 2024 predstavovali 100 000 EUR (Luxembursko/CNFP). Oproti tomu niektoré samostatné IFI vykázali výrazne vyššie rozpočty

(približne 11 miliónov EUR v Španielsku)[11]. Medián rozpočtu na základe tých IFI, ktoré boli schopné určiť svoj vlastný rozpočet, bol približne 900 000 EUR. Tri IFI neboli schopné uviesť sumu, keďže financovanie ich činností podľa nahlásených informácií pochádzalo z celkového rozpočtu materskej inštitúcie, nad čím nemali takmer žiadnu kontrolu (Belgicko/SPBR, Francúzsko a Holandsko/CoS). Široká škála rozpočtových prostriedkov odráža najmä rôznu veľkosť technického personálu IFI, ale aj množstvo ďalších inštitucionálnych prvkov, ktoré sú podrobnejšie opísané ďalej[12].

Úrovne personálneho obsadenia sa medzi IFI pohybujú od približne jedného ekvivalentu plného pracovného času v Nemecku[13] po 67 v Španielsku. Medián úrovne personálneho obsadenia je 6,5 zamestnancov, pričom dva stredné kvartily boli v rozsahu od 4 po 20 zamestnancov[14]. Ako miera analytickej kapacity IFI predstavoval medián počtu ekonómov a právnych expertov štyri osoby, ktoré v priemere predstavovali približne dve tretiny celkového počtu zamestnancov[15].

Hoci tieto čísla poskytujú celkový obraz, musia sa napriek tomu vykladať opatrne vzhľadom na niekoľko **faktorov špecifických pre jednotlivé krajiny**. Napríklad viac ako polovica všetkých IFI uviedla, že od iných inštitúcií dostáva materiálnu pomoc v rôznej miere. Často k tomu dochádza v podobe bežných služieb, napr. IT, ľudské zdroje a komunikácia, prípadne v podobe priestorov, ktoré sa sprístupňujú, alebo vysielania zamestnancov. Navyše v niekoľkých prípadoch nahlásené počty nezahŕňali personálne zdroje poskytnuté prostredníctvom pridružených výborov vykonávajúcich úlohu schvaľovania makroekonomických prognóz (Nemecko a Slovensko).

V prípade niekoľkých IFI ich rozpočtové prostriedky nadhodnocovali dostupné zdroje, keďže často vychádzali z teoretického počtu pracovných miest v IFI, ktoré neboli vždy obsadené. Znamenalo to, že IFI v skutočnosti využívala menej prostriedkov, než jej boli pridelené z rozpočtu, pričom v niektorých prípadoch bolo ich množstvo výrazne menšie. IFI majú ťažkosti s obsadením pracovných miest z viacerých dôvodov. Dotknuté IFI často nahlasovali dôvody súvisiace s platmi, pričom uviedli, že neboli schopné stanoviť úrovne odmien zamestnancov, ale namiesto toho museli dodržiavať zavedené platové tabuľky zamestnancov verejnej správy, čo sťažovalo prilákanie a udržanie uchádzačov s vhodným profilom. Ďalší dôvod súvisel s ťažkopádnymi administratívnymi postupmi, ktoré spomaľovali postupy prijímania zamestnancov, čo zase obmedzilo okruh oprávnených uchádzačov.

Len veľmi málo členských štátov uviedlo, že majú zavedenú právnu ochranu na zabezpečenie **stabilného financovania** IFI. Jeden členský štát zaviedol predpis, na základe ktorého sa vyžaduje, aby boli rozpočtové prostriedky IFI viazané na infláciu (Malta). Iný požadoval, aby

[11] Niektoré z najväčších inštitúcií, ktoré majú mandáty nad rámec úloh IFI, často nahlasujú rozpočtové prostriedky celej inštitúcie, čo komplikuje porovnávanie s menšími IFI.

[12] Pri porovnávaní rozpočtov IFI treba mať na pamäti aj to, že úrovne miezd sa v jednotlivých členských štátoch líšia.

[13] V tomto prípade úlohu a personálne potreby schválenia makroekonomickej prognózy pokrýva jeden inštitucionálny člen IFI, a to skupina pre spoločnú hospodársku prognózu.

[14] V prípade väčších inštitúcií, ktoré vykonávajú aj iné úlohy ako IFI, bol počet nahlásených zamestnancov často výsledkom odhadu ekvivalentu plného pracovného času venovaného úlohám IFI, čím sa zaviedol prvok subjektivity, alebo celkový počet zamestnancov bol nahlásený bez zamerania sa na časť IFI, čo viedlo k (oveľa) vyššiemu počtu zamestnancov ako v prípade španielskej IFI.

[15] Vrátane manažérov, ktorí často robia aj analytickú prácu, sa medián zvyšuje na 5 a priemerný podiel na celkovom počte zamestnancov na približne 80 %. V prípade niektorých menších IFI tvorili ekonómovia a právni experti ako podiel na celkovom počte zamestnancov len 25 – 40 % (približne 50 % vrátane manažérov), čo ešte viac obmedzuje ich kapacitu. Ďalšie kategórie zahŕňajú administratívnych a iných zamestnancov.

financovanie IFI postačovalo na pokrytie určitého počtu aktivít IFI (Lotyšsko). V inom členskom štáte existovali právne predpisy, v ktorých sa stanovovalo, že rozpočtové prostriedky zo štátneho rozpočtu možno znížiť len za riadne odôvodnených výnimočných okolností (Portugalsko). V iných členských štátoch existuje etablovaná prax spočívajúca v sledovaní podobných cieľov, aké sú opísané v predchádzajúcom texte (napr. v Rakúsku), ktorá však nie je zakotvená v právnych predpisoch.

2.3.2. Nezávislosť

Kapacita IFI ovplyvňovať fiškálnu politiku nesúvisí len s jej rozpočtovými zdrojmi ani počtom kvalifikovaných zamestnancov (pozri predchádzajúci pododdiel), ale aj s nezávislosťou inštitúcie. Ak IFI nebude vnímaná ako nezávislá, hrozí, že jej analýza a názory budú považované za zaujaté a následne budú mať pri diskusiách menšiu váhu. Neexistuje jediný najlepší spôsob merania nezávislosti IFI. Kľúčové inštitucionálne prvky v spojení s ukazovateľmi týkajúcimi sa schopnosti IFI v praxi slobodne konať a komunikovať v rámci svojej pôsobnosti však môžu zachytiť mnohé z najdôležitejších aspektov na zaručenie nezávislosti[16].

Prvou obrannou líniou proti neprimeranému zasahovaniu je zavedenie právnych predpisov, ktoré IFI zakazujú **prijímať pokyny** od kohokoľvek. Takéto ustanovenia sa vzťahujú na približne polovicu IFI EÚ. V ďalšej tretine právnych predpisov sa nezávislosť inštitúcie spomína všeobecnejšie. Keďže zmena smernice 2011/85/EÚ výslovne obsahuje požiadavku zakázať IFI prijímať pokyny, od členských štátov, ktoré ešte na tento účel nezaviedli osobitné ustanovenie, sa to bude vyžadovať.

Ďalším kritériom, ktorého cieľom je zabezpečiť, aby sa do vedenia IFI vymenovali vhodné osoby, a to buď ako vedúci inštitúcie, alebo ako člen jej vedenia[17], je zavedenie **transparentných postupov vymenúvania** a primeraných požiadaviek na odbornú spôsobilosť. Väčšina IFI má postupy vymenúvania založené na právnych predpisoch, hoci zástupcovia vlády, najmä z ministerstva financií, majú často silný vplyv na postup menovania, čo so sebou prináša určité riziko zaujatosti vo vlastnom záujme. V Portugalsku a Grécku postupy menovania vychádzajú zo širšej skupiny zainteresovaných strán vrátane predsedu Dvora audítorov a guvernéra centrálnej banky. V Írsku sa verejne vyhlasuje verejné výberové konanie, v nadväznosti na ktoré výberová komisia pozostávajúca okrem iného z úradujúceho predsedu IFI a externej zainteresovanej strany vypracuje užší zoznam. V Taliansku sa uchádzači vyberajú na základe pravidla dvojtretinovej väčšiny zo zoznamu desiatich osôb, ktoré do užšieho zoznamu zaradili rozpočtové výbory oboch komôr parlamentu.

Pokiaľ ide o **požiadavky na odbornú spôsobilosť**, takmer všetky IFI majú zavedené pravidlá alebo právne predpisy, v ktorých sa spresňujú požadované kvalifikácie a skúsenosti potrebné na obsadenie vedúcej funkcie, často s dôrazom na odbornosť v oblasti ekonómie a verejných financií. Existujú však aj prípady, keď sú požiadavky na odbornosť stanovené všeobecnejšie (konkrétne v inštitúciách, ktoré majú aj iné úlohy ako úlohy IFI) alebo keď sa používajú kritériá, ktoré môžu zbytočne obmedzovať okruh uchádzačov, napr. požiadavka byť občanom

[16] Zdroje, ktoré má IFI k dispozícii, takisto prispievajú k jej nezávislosti, keďže stanovujú limity toho, čo môže robiť. Uznanie za kľúčového aktéra pri diskusii o fiškálnej politike úspešným oslovovaním zainteresovaných strán (téma pododdielu 2.3.3) má vplyv aj na jeho nezávislosť. Tieto prvky spoločne budujú kapacitu IFI.

[17] Väčšina IFI má štruktúru založenú na rade s predsedom a malým počtom členov, ktorých vyslal sekretariát s technickými expertmi, aby pomáhali rade pri vypracúvaní analýz, správ atď. Existujú však výnimky, napr. španielska inštitúcia AIReF, ktorú vedie predsedníctvo tvorené jednou osobou s podporou výkonného výboru zloženého z vedúcich štyroch oddelení AIReF.

dotknutého členského štátu. V prípade malého počtu IFI neexistujú žiadne výslovné požiadavky na odbornú spôsobilosť, hoci vedenie má v skutočnosti veľmi dobré kvalifikácie.

Nevyhnutnou zárukou nezávislosti IFI je ich schopnosť **slobodne komunikovať** (praktickejšie aspekty tohto kritéria sa rozoberajú v ďalšom pododdiele). IFI vo všetkých členských štátoch okrem Francúzska (ktorého IFI môžu zverejňovať stanoviská len k vymedzenému zoznamu rozpočtových zákonov) majú formálne právo slobodne komunikovať. Podobne dôležitá záruka sa týka **práva IFI na prístup k informáciám** a uplatňovania tohto práva v praxi. Približne tri štvrtiny IFI majú zákonné právo na prístup k informáciám potrebným na plnenie svojich úloh. Ostatné IFI majú toto právo kodifikované prostredníctvom formálnych dohôd. V prípade malého počtu IFI nie je toto právo stanovené zákonom ani formálnou dohodou. Zo skúseností však vyplýva, že formálne právo v žiadnom prípade nezaručuje včasný a úplný prístup k informáciám v praxi. V snahe riešiť tento problém niektoré IFI podpísali memorandá o porozumení alebo podobné dohody, v ktorých sa spresňuje obsah, harmonogram a formát informácií, ktoré sa majú poskytovať. Napriek tomu stále vznikajú problémy, často v súvislosti s rozpočtovými údajmi a informáciami o fiškálnych opatreniach zahrnutých v rozpočtoch a vládnych plánoch.

S cieľom zabezpečiť, aby diskusie o fiškálnej politike vychádzali z kvalitných informácií, a posilniť úlohu IFI pri takýchto diskusiách je dôležité, aby sa IFI zapojili do prebiehajúceho **dialógu s vládou** o kritických otázkach fiškálnej politiky. Môže k tomu dôjsť spontánne alebo motiváciou môže byť právna povinnosť orgánov buď dodržiavať rôzne posúdenia a stanoviská IFI, alebo vysvetliť, prečo to nemajú v úmysle takto postupovať; táto zásada „dodržiavaj alebo vysvetli“ je teraz zahrnutá v smernici 2011/85/EÚ a bude musieť byť transponovaná do vnútroštátneho práva do roku 2026. Vo väčšine členských štátov sa zásada „dodržiavaj alebo vysvetli“ dosiaľ uplatňovala len v súvislosti s korekčným mechanizmom, t. j. keď sa zistí, že členský štát nedodržal fiškálne pravidlo[18]. Vo všeobecnosti nie je natoľko bežné, že orgány majú takúto právnu povinnosť vo vzťahu k iným posúdeniam a stanoviskám vydaným IFI. V niektorých členských štátoch, najmä v tých, v ktorých je IFI dlhodobou inštitúciou (napr. Dánsko a Holandsko/CPB), je ustálenou tradíciou, že vláda reaguje na posúdenia IFI, a to aj vo fiškálnej oblasti, aj bez toho, aby mala takúto právnu povinnosť. Naopak existencia právnej povinnosti sama osebe nezaručuje zmysluplnú reakciu ani široké mediálne pokrytie akýchkoľvek interakcií medzi IFI a vládou.

Ďalšou kľúčovou zainteresovanou stranou pre IFI je **národný parlament**. Tým, že sa IFI stretávajú so zákonodarcami a odpovedajú na ich otázky týkajúce sa fiškálnej politiky, môžu byť potenciálne vnímané ako neutrálni arbitri vo fiškálnych otázkach a môžu mať príležitosť vyjadriť svoje názory. Hoci väčšina členských štátov zvyčajne pozýva IFI na vypočutia, len málo členských štátov má samotnú právnu povinnosť takto postupovať, ale väčšinou k tomu aj tak dochádza. V roku 2024 vystúpila v parlamente aspoň štyrikrát približne tretina všetkých IFI. Oproti tomu štvrtina z nich nebola pozvaná vôbec. Prax IFI spočívajúca v odpovedaní na parlamentné otázky nie je v EÚ veľmi rozšírená. Polovica IFI sa do tejto činnosti v roku 2024 nezapojila vôbec, zatiaľ čo len ich malý počet tak urobil viac ako štyrikrát.

Napokon môžu IFI posilniť svoju nezávislosť pravidelným **externým hodnotením** nezávislými hodnotiteľmi. Výsledkom externých hodnotení sú zvyčajne odporúčania tak pre IFI, ako aj orgány o tom, ako zlepšiť organizáciu, prácu a vplyv IFI. Hoci táto prax nebola v EÚ doteraz veľmi rozšírená, pričom približne dve tretiny IFI nikdy neabsolvovali takéto hodnotenie, v zmenenej smernici sa stanovuje, že takéto hodnotenia budú v budúcnosti

[18] Vyplýva to z povinnosti stanovenej v rozpočtovej dohode. Pozri poznámku pod čiarou č. 5.

povinné. V súčasnosti sa hodnotenia väčšinou vykonávajú dobrovoľne. V prípadoch, keď existuje právny rámec alebo dlhodobé skúsenosti s hodnoteniami, hodnotenia sa zvyčajne vykonávajú v primeraných intervaloch, a to každých 4 až 6 rokov (napr. Litva a Írsko).

2.3.3. Komunikácia

Tretím základným aspektom kapacity (a nezávislosti) IFI je ich schopnosť v praxi osloviť široké publikum a následne si vybudovať reputáciu pre technické odborné znalosti a nestrannosť medzi kľúčovými zainteresovanými stranami – vrátane širokej verejnosti – a stať sa nevyhnutným referenčným bodom v diskusiách o fiškálnej politike. IFI, ktoré pripisujú význam externej komunikácii, ktoré na vyjadrenie svojich posolstiev využívajú celú škálu kanálov a publikačných možností a ktoré aktívne prispôsobujú svoju komunikačnú stratégiu na základe jej vplyvu, sa presadia v rámci diskusií o fiškálnej politike s väčšou pravdepodobnosťou než pasívnejšie inštitúcie. Pre menšie IFI môže byť náročnejšie rozvíjať takéto komunikačné činnosti.

Pokiaľ ide o komunikáciu vo formálnejšom zmysle, približne tretina IFI má osobitnú **komunikačnú stratégiu** a dve tretiny pripisujú **formálnu úlohu externej komunikácie** predsedovi. V praxi je jedným z najbežnejších prostriedkov externej komunikácie, aby sa vedenie IFI zúčastňovalo na **rozhovoroch v dominantnom televíznom kanále, rozhlase alebo v denníkoch**. Tri štvrtiny IFI uviedli, že v priebehu roka 2024 rozhovory prebiehali pravidelne, pričom niektoré súviseli so zverejnením stanovísk/odporúčaní IFI. Podobný podiel IFI takisto uviedol vydávanie **článkov v tlači** (komentáre atď.) v dominantných domácich médiách. Ďalším bežným komunikačným prostriedkom boli tlačové správy, pričom polovica IFI uviedla, že v roku 2024 vydala aspoň sedem tlačových správ[19] a ďalšia štvrtina vydala aspoň štyri. **Tlačové** konferencie boli menej bežné, pričom len tretina IFI mala v roku 2024 aspoň tri, ďalšia tretina mala len jednu alebo dve a ďalšia tretina nemala žiadnu konferenciu.

Približne polovica IFI uviedla, že má aspoň jedného **zamestnanca** na čiastočný úväzok, **ktorý sa špecializuje na externú komunikáciu**. Nie je prekvapujúce, že najväčšie inštitúcie (Rakúsko/WIFO, Belgicko/FPB, Španielsko, Taliansko, Luxembursko/STATEC, Holandsko/CPB, Portugalsko, Slovinsko/IMAD a Slovensko) alebo inštitúcie začlenené do väčších inštitúcií (Fínsko, Litva a Holandsko/CoS) mali lepší prístup k špecializovanému personálu pre komunikáciu ako menšie inštitúcie, ktoré až na niekoľko výnimiek vo všeobecnosti nemali žiadneho špecialistu pre komunikáciu. Viac ako tri štvrtiny IFI mali aspoň jeden účet na **sociálnej sieti**. V prípade IFI, ktoré nie sú aktívne na sociálnych sieťach, bola zároveň najmenšia pravdepodobnosť, že by usporadúvali tlačové konferencie alebo **konferencie** vo všeobecnosti alebo by sa zúčastňovali na konferenciách usporiadaných inými stranami. Tie isté IFI mali takisto tendenciu nijako nesledovať svoj **mediálny vplyv** na rozdiel od dvoch tretín IFI, ktoré uviedli, že vykonávajú sledovanie v rôznej miere.

3. ZÁVER

Keď sa v roku 2011 ako následok finančnej krízy zaviedli právne predpisy EÚ s vplyvom na IFI, len približne tucet členských štátov mal IFI a vo viacerých prípadoch neboli úlohy týchto IFI naplno stanovené. V roku 2018 už bol zriadený veľký počet ďalších IFI a aktuálne majú

[19] Zahrnuté sú väčšie inštitúcie, ktoré majú aj iné úlohy ako úlohy IFI, čo znamená, že nie všetky tlačové správy nevyhnutne súviseli so záležitosťami IFI.

(alebo čoskoro budú mať) IFI všetky členské štáty – poľská IFI začne fungovať od 1. januára 2026. Okrem toho sa od roku 2011 mnohé IFI vďaka kvalite svojich analýz etablovali ako dôležití aktéri pri diskusiách o vnútroštátnych fiškálnych politikách.

V snahe rešpektovať rôzne administratívne tradície v členských štátoch a podporiť zodpovednosť členských štátov poskytli právne predpisy EÚ členským štátom značný manévrovací priestor pri rozhodovaní o tom, ako vykonávať rôzne ustanovenia, ktoré sa v každom prípade prevažne týkali len členských štátov eurozóny. Výsledkom toho boli veľké rozdiely medzi IFI EÚ, ktoré sú najviditeľnejšie v rozsahu úloh, ktoré im boli pridelené, a v zdrojoch alokovaných na ich plnenie. Existujú aj veľké rozdiely medzi IFI EÚ, pokiaľ ide o záruky nezávislosti, ako je právna ochrana pred vonkajším zasahovaním a praktická schopnosť IFI prilákať vhodných zamestnancov a včas získať všetky informácie, ktoré potrebujú. Podobnú rozmanitosť možno pozorovať aj v schopnosti IFI osloviť rôzne zainteresované strany a verejnosť, pričom väčšie inštitúcie majú vo všeobecnosti k dispozícii prepracovanejší komunikačný aparát.

Inštitúcie zriadené už pred nadobudnutím účinnosti právnych predpisov o IFI majú častejšie tendenciu fungovať podľa etablovanej praxe a nepísaných pravidiel ako nedávno zriadené IFI. Hoci to vyplýva z vysokej miery zodpovednosti na vnútroštátnej úrovni, cieľom zmien smernice 2011/85/EÚ je v konečnom dôsledku formálne zakotviť túto prax do vnútroštátnych právnych predpisov s cieľom poskytnúť zvýšenú ochranu.

Skúsenosti takisto ukazujú, že je možné dosiahnuť významný pokrok v relatívne krátkom čase. Príklady zo Španielska, z Írska a Portugalska svedčia o tom, že ak sa IFI poskytnú správne rámcové podmienky, dokážu sa pomerne rýchlo etablovať ako silní aktéri pri diskusiách o fiškálnej politike.

Takisto je zrejmé, že úroveň finančných a ľudských zdrojov pridelených IFI výrazne ovplyvňuje to, čo IFI môže robiť. Netýka sa to len počtu úloh, ktoré IFI dokážu pokryť, ale aj toho, ako dôsledne dokážu tieto úlohy plniť a koľko môžu investovať do kľúčovej úlohy komunikovania posolstiev IFI kľúčovým zainteresovaným stranám a širšej verejnosti. Po zmenách smernice 2011/85/EÚ, ktorými sa zaviedli nové úlohy a náročnejšie záruky nezávislosti, bude v budúcnosti o to dôležitejšie zabezpečiť, aby IFI mali dostatočné zdroje, nad ktorými majú plnú kontrolu.

Informácie a analýza uvedené v tejto správe, ktoré sa aktualizujú pri podobnom hodnotení v budúcnosti, slúžia ako základ na posúdenie toho, či si IFI „vybudovali dostatočnú kapacitu“ na „vydanie stanoviska k makroekonomickej prognóze a makroekonomickým predpokladom, ktoré tvoria základ pre trajektóriu vývoja čistých výdavkov“[20]. S cieľom určiť, či IFI spĺňa určité „minimálne normy“, pokiaľ ide o jej kapacitu, bude potrebné komplexné posúdenie viacerých charakteristík IFI zahŕňajúce odborný úsudok. Takéto normy si vyžadujú zohľadnenie vstupov aj výstupov, pričom vstupy sa vzťahujú na vlastnosti, ako sú vlastnosti zahrnuté v kritériách nezávislosti stanovených v zmenách smernice 2011/85/EÚ, a výstupy sa týkajú skôr rozsahu a kvality produktov IFI a spôsobu, akým sa o nich komunikuje. V tejto súvislosti budú externé hodnotenia, ktoré sa vyžadujú podľa zmien smernice 2011/85/EÚ, obzvlášť dôležité na získanie podrobnejšieho a komplexnejšieho posúdenia kapacít IFI.

[20] Stanovuje sa to ako podmienka v zmysle článku 11 ods. 2 nariadenia (EÚ) 2024/1263, ktorá sa má splniť pred tým, ako sa takéto stanoviská stanú povinnými.

Príloha 1.

Nezávislé fiškálne inštitúcie (IFI) v EÚ

Členský štát	**IFI – celý názov**	**IFI – akronym/skrátená podoba**
AT	Rakúska fiškálna poradná rada	FISK
	Rakúsky inštitút pre ekonomický výskum	WIFO
BE	Federálny úrad pre plánovanie	FPB
	Vysoká rada pre financie – požiadavky na prijímanie úverov vo verejnom sektore	HCF – PSBR
BG	Fiškálna rada Bulharska	FCB
CY	Fiškálna rada Cypru	FCC
CZ	Národná rozpočtová rada Česka	NRR
DE	Nezávislý poradný výbor v rámci Rady pre stabilitu	Poradný výbor
DK	Dánske hospodárske rady	DEC
EE	Fiškálna rada Estónska	FCE
EL	Fiškálna rada Grécka	HFISC
ES	Nezávislý orgán pre fiškálnu zodpovednosť	AIReF
FI	Národný kontrolný úrad Fínska	NAOF – FPMD
FR	Vysoká rada pre verejné financie	HCPF
HR	Komisia pre fiškálnu politiku	FPC
HU	Fiškálna rada Maďarska	FCH
IE	Írska fiškálna poradná rada	IFC
IT	Parlamentný rozpočtový úrad	PBO
LT	Národný kontrolný úrad Litvy (odbor monitorovania rozpočtu)	NAOL – BMD
LU	Národná rada pre verejné financie	CNFP
	Národný inštitút pre štatistiku a ekonomické štúdie Luxemburského veľkovojvodstva	STATEC
LV	Rada Lotyšskej republiky pre fiškálnu disciplínu	FDC
MT	Maltská fiškálna poradná rada	MFAC
NL	Štátna rada	CoS – AD
	Holandský úrad pre analýzu hospodárskej politiky	CPB
PT	Portugalská rada pre verejné financie	CFP
RO	Rumunská fiškálna rada	RFC
SE	Švédska rada pre fiškálnu politiku	SFPC
SI	Fiškálna rada	FC
	Inštitút pre makroekonomickú analýzu a rozvoj Slovinskej republiky	IMAD
SK	Rada pre rozpočtovú zodpovednosť	RRZ