EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 17.12.2025
COM(2025) 767 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o kapacitách a úkolech nezávislých fiskálních institucí v EU

{SWD(2025) 417 final}

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o kapacitách a úkolech nezávislých fiskálních institucí v EU

1. ÚVOD

Směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států[1] vstoupila v platnost v prosinci 2011. Byla důležitou součástí balíčku legislativních opatření na posílení správy ekonomických záležitostí, označovaného rovněž jako „balíček šesti právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí“. Směrnice poprvé stanovila minimální požadavky na rozpočtové rámce pro členské státy. S ohledem na zkušenosti získané od roku 2011 byl nedávno proveden přezkum celého systému hospodářského dohledu, který vedl k reformě Paktu o stabilitě a růstu, jež vstoupila v platnost 30. dubna 2024. V této souvislosti byla směrnice Rady 2011/85/EU změněna směrnicí Rady (EU) 2024/1265[2].

Směrnice 2011/85/EU zavedla minimální požadavky na systémy rozpočtového účetnictví a statistického výkaznictví, pravidla a postupy pro přípravu prognóz při plánování rozpočtu, numerická fiskální pravidla specifická pro danou zemi, střednědobé rozpočtové rámce a mechanismy, kterými se upravují fiskální vztahy mezi veřejnými orgány napříč subsektory sektoru vládních institucí. Přezkum se týkal všech těchto ustanovení a zkoumal, zda jsou stále relevantní a zda jsou chápána a uplatňována tak, jak bylo zamýšleno, a zároveň se zabýval i novými prvky, které odrážejí vývoj od roku 2011. Ukázalo se zejména, že nezávislé fiskální instituce mohou hrát důležitou roli při formování diskuse o fiskální politice a podpoře řádné rozpočtové praxe, pokud je jejich institucionální uspořádání vysoce rozvinuté a mají dostatek zdrojů, a že fiskální důsledky změny klimatu jsou stále naléhavější. Směrnice (EU) 2024/1265 odráží výsledek přezkumu a jednání s Radou a Evropským parlamentem, v důsledku čehož došlo ke změnám směrnice 2011/85/EU, které musí členské státy provést ve vnitrostátním právu do 31. prosince 2025.

V nově pozměněném čl. 16 odst. 1 písm. b) směrnice 2011/85/EU se uvádí, že do 31. prosince 2025 a poté každých pět let Komise „*podá zprávu o aktuálním stavu kapacit a úkolů nezávislých fiskálních institucí v Unii s přihlédnutím k pokroku, jehož bylo dosaženo od vstupu této směrnice v platnost, a to na základě zjištění z databáze Komise o fiskálním řízení a konzultací s příslušnými zúčastněnými stranami, s cílem prozkoumat minimální standardy*“. Za tímto účelem Komise vypracovala tuto zprávu a doprovodný pracovní dokument útvarů Komise s individuálními informativními přehledy, v nichž jsou uvedena klíčová fakta a charakteristiky týkající se všech 31 nezávislých fiskálních institucí, které jsou v současné době zřízeny v EU, a shrnutí silných a slabých stránek každé z nich. Informativní přehledy vycházejí z informací, které nezávislé fiskální instituce poskytly pro účely vydání databáze Komise o fiskálním řízení v roce 2025 (modul nezávislých fiskálních institucí), jakož i z dalších podkladů obdržených pro účely průběžné zprávy o pokroku[3] a v rámci různých dvoustranných výměn informací s vnitrostátními orgány a nezávislými fiskálními institucemi.

---

[1] Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 41.

[2] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1263 ze dne 29. dubna 2024 a Nařízení Rady (EU) 2024/1264 ze dne 29. dubna 2024, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, a směrnice Rady (EU) 2024/1265 ze dne 29. dubna 2024, kterou se mění směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

[3] Průběžná zpráva o pokroku při provádění směrnice Rady (EU) 2024/1265 ze dne 29. dubna 2024, kterou se mění směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

Tato zpráva zohledňuje informace dostupné do poloviny října 2025, včetně vnitrostátních právních předpisů, které byly do té doby přijaty. Uvádí obecné závěry vyvozené z informací obsažených v informativních přehledech.

Účelem této zprávy je provést celkové zhodnocení úkolů a kapacit nezávislých fiskálních institucí v EU s cílem usnadnit vzájemné učení a budoucí rozvoj těchto institucí. Informace uvedené v této zprávě budou rovněž sloužit jako základ, s nímž budou srovnávána následná hodnocení. Jak již bylo uvedeno, směrnice po Komisi vyžaduje, aby jednou za pět let podala zprávu o úkolech a kapacitách nezávislých fiskálních institucí. V neposlední řadě to přinese užitečné poznatky, pokud jde o posuzování toho, do jaké míry jsou nezávislé fiskální instituce schopny plnit úkoly, které se stanou od roku 2032 povinnými v souladu s ustanoveními nařízení (EU) 2024/1263 o Paktu o stabilitě a růstu[4].

Účelem této zprávy není posoudit soulad vnitrostátních předpisů s pozměněnou směrnicí. Toto posouzení se uskuteční v souladu s právem EU po uplynutí lhůty pro provedení směrnice ve vnitrostátních předpisech.

Zpráva je rozčleněna takto: V následujícím oddíle je uveden stručný přehled vývoje od vstupu původní směrnice v platnost v roce 2011. Další dva pododdíly shrnují aktuální stav, pokud jde o úkoly a kapacity nezávislých fiskálních institucí v EU. Druhý z těchto pododdílů se zabývá zdroji, nezávislostí a komunikačními činnostmi nezávislých fiskálních institucí. Závěrečný oddíl zprávy shrnuje hlavní zjištění.

2. ÚKOLY A KAPACITY NEZÁVISLÝCH FISKÁLNÍCH INSTITUCÍ V EU

2.1 Vývoj od vstupu směrnice 2011/85/EU v platnost

Rozvíjející se právní rámec upravující činnost nezávislých fiskálních institucí[5] byl bezpochyby jedním z příčin prudkého nárůstu počtu nezávislých fiskálních institucí, který byl v EU zaznamenán v posledních patnácti letech. Graf č. 1. ukazuje, že velké množství nových nezávislých fiskálních institucí vzniklo v letech po globální finanční krizi a následné nové legislativě EU, zejména nařízení (EU) č. 473/2013. Předtím existovalo v EU jen několik nezávislých fiskálních institucí, i když některé z nich měly dlouhou historii, například WIFO v Rakousku, CPB v Nizozemsku, Dánské hospodářské rady v Dánsku a Federální úřad pro plánování v Belgii[6][7]. V nedávné době byly zřízeny nezávislé fiskální instituce v členských státech, které nejsou součástí eurozóny, mimo jiné v Česku a Polsku. Poslední nezávislou

[4] Články 11 a 15 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1263 ze dne 29. dubna 2024 o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

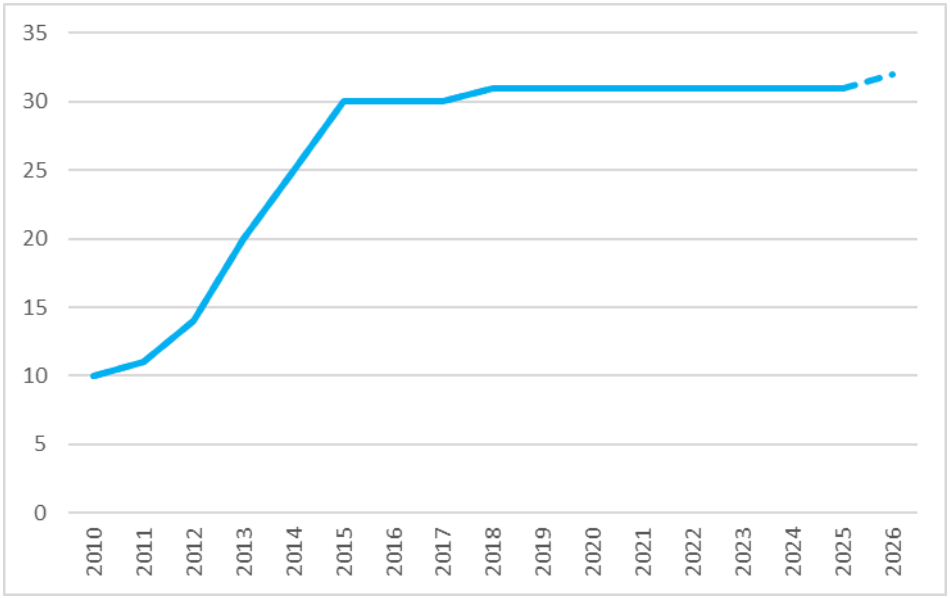
[5] Kromě směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států zahrnuje i nařízení (EU) č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně. Mimo právní rámec EU obsahuje ustanovení, která se týkají nezávislých fiskálních institucí ve většině členských států, i Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, která má charakter mezivládní dohody a byla podepsána v březnu 2012, zejména v její hlavě III, která upravuje tzv. „rozpočtový pakt“. Reforma z roku 2024 začlenila rozpočtový pakt do práva EU.

[6] Úplný název nezávislých fiskálních institucí viz příloha 1.

[7] Ve většině případů mají tyto instituce širší mandát než typické nezávislé fiskální instituce, protože byly založeny ještě předtím, než začaly nezávislé fiskální instituce vznikat.

fiskální institucí, která byla zřízena, je polská fiskální rada, která by měla začít fungovat od 1. ledna 2026. Celkový počet nezávislých fiskálních institucí v EU se tak zvýšil na třicet dva[8].

Graf č. 1. Počet nezávislých fiskálních institucí v EU od roku 2010



Zdroj: databáze Evropské komise o fiskálním řízení (vydání v roce 2025)
Pozn.: Očekává se, že Polsko bude mít funkční nezávislou fiskální instituci od roku 2026.

Pět členských států se rozhodlo mít dvě nezávislé fiskální instituce, z nichž každá má specifické úkoly nezávislých fiskálních institucí[9]. Ve všech pěti případech je jedna ze dvou nezávislých fiskálních institucí dlouhodobě fungující institucí s tradicí v oblasti makroekonomických prognóz. Při zavádění nezávislých fiskálních institucí do vnitrostátního fiskálního rámce považovaly tyto členské státy za vhodné nechat tyto instituce, aby nadále plnily úkol vypracovávat makroekonomickou prognózu, která je základem rozpočtových plánů veřejné správy, a pověřit jinou instituci tím, aby plnila další úkol nezávislých fiskálních institucí vyplývající z právních předpisů EU, kterým je sledování dodržování fiskálních pravidel, a případně i jiné úkoly nezávislých fiskálních institucí, jako je posuzování dlouhodobé udržitelnosti nebo vyčíslení rozpočtových nákladů. Změny směrnice 2011/85/EU výslovně umožňují, aby měl členský stát více než jednu nezávislou fiskální instituci, aby bylo možné zohlednit specifické vnitrostátní podmínky, jako jsou tyto. Taková řešení však mohou zkomplikovat snahu o vytvoření identity nezávislé fiskální instituce, kdy je navenek jasně viditelné, že existuje jedna instituce zastávající roli strážce vnitrostátní fiskální politiky[10].

[8] Tento údaj zahrnuje i instituce, které plní alespoň jeden z úkolů nezávislých fiskálních institucí uvedených v právních předpisech na úrovni EU a které zároveň splňují základní kritéria týkající se nezávislosti. Některé členské státy mají rovněž další instituce, jejichž úkoly jsou podobné úkolům nezávislých fiskálních institucí, jako jsou parlamentní úřady pro rozpočet, aniž by tyto instituce plnily formální úkoly nezávislých fiskálních institucí (např. Rakousko, Řecko a Portugalsko).
[9] Těmito pěti členskými státy jsou Rakousko, Belgie, Lucembursko, Nizozemsko a Slovinsko.
[10] Ve 14. bodě odůvodnění směrnice (EU) 2024/1265 se proto uvádí, že „je třeba se vyvarovat nadměrné roztříštěnosti pravomocí k plnění úkolů v oblasti sledování mezi různé instituce“.

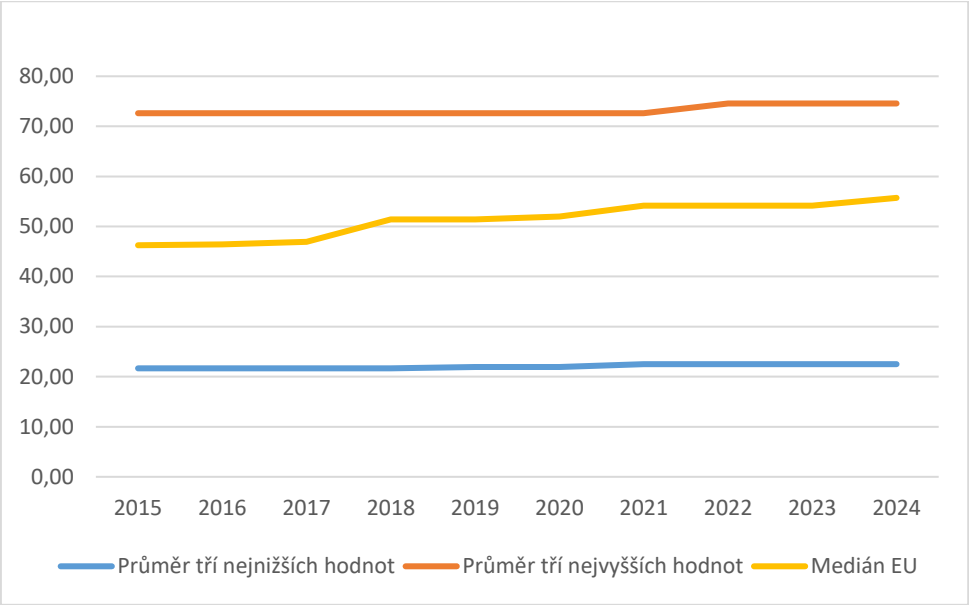
Existuje rovněž skupina nezávislých fiskálních institucí, které jsou přičleněny nebo začleněny do mateřské instituce, jako je např. národní účetní dvůr (Finsko, Francie a Litva), nebo kdy je úloha nezávislé fiskální instituce přidělena instituci, která má i jiné úkoly, než jsou úkoly nezávislých fiskálních institucí (např. Rakousko/WIFO, Dánsko, Nizozemsko/CPB a CoS, Lucembursko/STATEC, Slovinsko/IMAD). Taková řešení mohou nezávislé fiskální instituci umožnit čerpat ze stávajících odborných znalostí nebo využít zavedené důvěryhodnosti existující instituce a zároveň těžit z určité rozpočtové ochrany. To však opět vede k riziku, že konkrétní úloha nezávislých fiskálních institucí bude hůře rozpoznatelná, což by mohlo zkomplikovat komunikaci s veřejností o fiskálních otázkách.

Vzhledem k tomu, že by mělo být umožněno, aby vnitrostátní fiskální rámce odrážely specifické národní institucionální charakteristiky a tradice, právní předpisy EU týkající se nezávislých fiskálních institucí nevnucují „univerzální řešení“, ale umožňují volbu specifickou pro jednotlivé země a určitou míru flexibility, pokud jde o přesný výklad nebo praktické provádění některých ustanovení. To vedlo k poměrně velkým rozdílům mezi nezávislými fiskálními institucemi v EU. Následující oddíly nabízejí stručný přehled aktuální situace, pokud jde o některé klíčové charakteristiky nezávislých fiskálních institucí.

2.2 Rozsah úkolů nezávislých fiskálních institucí v EU

Velké rozdíly mezi nezávislými fiskálními institucemi v EU jsou jasně patrné v rozsahu jejich úkolů, ať už jde o úkoly, které skutečně plní, nebo o rozsah jejich právních mandátů. Tato různorodost by mohla odrážet skutečnost, že až do nedávné revize právního rámce vyžadovaly právní předpisy EU pouze poměrně omezený mandát pro „nezávislé orgány“, který spočíval především ve vypracovávání nebo schvalování makroekonomických prognóz (pro eurozónu) a v monitorování souladu s vnitrostátními fiskálními pravidly. Teprve po změnách směrnice 2011/85/EU byly tyto úkoly stanoveny jako úkoly nezávislých fiskálních institucí ve všech členských státech EU a byly doplněny i úkoly další. Některé členské státy proto považovaly za dostačující požadovat po svých nezávislých fiskálních institucí pouze plnění tohoto omezeného mandátu, zatímco jiné jej rozšířily nebo alespoň poskytly nezávislým fiskálním institucím volnost a prostředky, aby tak mohly učinit. To se odráží v indexu SIFI, který vychází z údajů shromážděných Komisí od nezávislých fiskálních institucí v EU pro každoroční průzkum databáze o fiskálním řízení (graf č. 2). Tento index měří rozsah úkolů nezávislých fiskálních institucí, které jsou váženy podle intenzity, s jakou jsou plněny, a právní síly jejich mandátu. Nevypovídá tedy o tom, nakolik jsou účinné či nezávislé a jaký mají dopad na fiskální politiku. Jak se dalo očekávat, celkový index vykazuje v čase vysokou míru stability, ačkoli u několika nezávislých fiskálních institucí došlo v posledních letech k posílení hodnoty indexu.

Graf č. 2. Rozdíly v rozsahu činnosti nezávislých fiskálních institucí (index SIFI)



Zdroj: databáze Evropské komise o fiskálním řízení (vydání v roce 2025)
Pozn.: Nejvyšší možná hodnota indexu SIFI je 100.

Pět nezávislých fiskálních institucí uvedlo, že vypracovávají podkladové **makroekonomické prognózy** pro rozpočtové plány svých členských států. Dalších čtrnáct nezávislých fiskálních institucí uvedlo, že tyto prognózy schvalují buď samy, nebo prostřednictvím výboru, který působí při jejich institucí nebo ve kterém mají hlasovací práva. Dva členské státy eurozóny uvedly, že jejich nezávislé fiskální instituce tyto prognózy pouze posuzují (Finsko a Francie), zatímco ve většině členských států mimo eurozónu nezávislé fiskální instituce uvedly, že se doposud na přípravě nebo posuzování makroekonomických prognóz podílely jen málo nebo vůbec.

Poněkud méně se nezávislé fiskální instituce zapojují do **rozpočtových prognóz**, kdy přibližně polovina nezávislých fiskálních institucí uvedla, že rozpočtové prognózy schvalují nebo posuzují před přijetím rozpočtových plánů parlamentem. To neznamená, že by tyto nezávislé fiskální instituce vycházely při svých posouzeních z vlastní plnohodnotné fiskální prognózy, protože většina z nich tak nečiní, ani to neznamená, že žádná z ostatních nezávislých fiskálních institucí nevytváří vlastní rozpočtové prognózy, protože některé nezávislé fiskální instituce tak činí. Pouze několik nezávislých fiskálních institucí vychází při svých posouzeních z **kvantitativních vyčíslení nákladů politiky** (např. Rakousko (FISK), Belgie (FPB), Itálie a Nizozemsko (CPB)).

Všechny členské státy s výjimkou Polska uvedly, že mají nezávislou fiskální instituci s mandátem k provádění **monitorování souladu s vnitrostátními fiskálními pravidly** *ex post*, což je základní činnost nezávislých fiskálních institucí, a téměř stejný počet uvedl, že mají rovněž mandát k provádění monitorování souladu s pravidly *ex ante*.

O něco více než polovina nezávislých fiskálních institucí uvedla, že provádí určitou formu **analýzy dlouhodobé udržitelnosti**, přičemž většina z nich uvedla, že tento úkol je výslovně součástí jejich mandátu. Vzhledem k tomu, že analýzy udržitelnosti jsou činností poměrně náročnou na zdroje a často se provádějí vedle ostatních výše uvedených úkolů, provádějí tento úkol podle svého vyjádření především nezávislé fiskální instituce s většími zdroji, např. nezávislé fiskální instituce v Rakousku (WIFO), Belgii (FPB), Španělsku, Itálii, Nizozemsku (CPB), Portugalsku a na Slovensku. Nicméně některé menší nezávislé fiskální instituce

uvedly, že jsou v této oblasti v různé míře aktivní, např. nezávislé fiskální instituce v Rakousku (FISK), Česku, Irsku, Litvě, Lotyšsku a Slovinsku (FC). Z těch, které nevykázaly žádnou činnost v oblasti dlouhodobé udržitelnosti, byly téměř všechny relativně malé.

Pokud jde o zapojení nezávislých fiskálních institucí do prvního kola **národních střednědobých fiskálně-strukturálních plánů**, je situace různorodá, což může odrážet skutečnost, že členské státy mají na provedení změn směrnice 2011/85/EU ve vnitrostátním právu čas do konce roku 2025 a měly jen omezený čas na to, aby se novému rámci správy ekonomických záležitostí EU přizpůsobily. Kromě toho, jak již bylo uvedeno, členské státy budou mít právní povinnost zapojit nezávislé fiskální instituce až od 1. května 2032. Přibližně polovina členských států však uvedla, že do prvního kola střednědobých fiskálně-strukturálních plánů určitým způsobem zapojila alespoň jednu nezávislou fiskální instituci, a to většinou tak, že ji nechala schválit (nebo v některých případech vypracovat) makroekonomické prognózy, z nichž plán vychází. Některé nezávislé fiskální instituce vydaly své vlastní posouzení plánů, aniž by tímto úkolem byly formálně pověřeny.

Podobně vzhledem k tomu, že **posuzování konzistence, soudržnosti a účinnosti vnitrostátního fiskálního rámce** se stalo povinným úkolem až po změně směrnice 2011/85/EU, nepřekvapuje, že pouze omezený počet nezávislých fiskálních institucí uvedl, že jsou v této oblasti aktivní, a to často pouze v omezeném rozsahu, aniž by prováděly komplexní analýzu rámce jako celku.

2.3 Kapacity nezávislých fiskálních institucí v EU

2.3.1 Finanční zdroje a personální zajištění

Míra finančních zdrojů, které jsou nezávislým fiskálním institucím k dispozici, se mezi jednotlivými institucemi výrazně liší. Podle dostupných zpráv činil za rok 2024 nejnižší objem **rozpočtových prostředků** 100 000 EUR (Lucembursko/CNFP). Naproti tomu některé samostatné nezávislé fiskální instituce vykázaly rozpočty podstatně vyšší (ve Španělsku přibližně 11 milionů EUR)[11]. Mediánová hodnota rozpočtových prostředků na základě informací od nezávislých fiskálních institucí, které byly schopny určit svůj vlastní rozpočet, činila přibližně 900 000 EUR. Tři nezávislé fiskální instituce nebyly schopny uvést konkrétní částku, protože financování jejich činnosti údajně pochází z celkového rozpočtu mateřské instituce, nad kterým mají malou kontrolu (Belgie/SPBR, Francie a Nizozemsko/CoS). Široké rozpětí objemu rozpočtových prostředků odráží především různé počty technických pracovníků nezávislých fiskálních institucí, ale také řadu dalších institucionálních rysů, které jsou podrobněji popsány níže[12].

Počet zaměstnanců se u jednotlivých nezávislých fiskálních institucí liší a sahá od přibližně jednoho plného pracovního úvazku v Německu[13] až po 67 ve Španělsku. Medián počtu zaměstnanců je 6,5 zaměstnance, zatímco dva střední kvartily se pohybují v rozmezí od čtyř do dvaceti zaměstnanců[14]. Jako měřítko analytických kapacit nezávislých fiskálních institucí

[11] Některé z největších institucí, jejichž mandát přesahuje úkoly nezávislých fiskálních institucí, často vykazují rozpočtové prostředky celé instituce, což komplikuje srovnání s menšími nezávislými fiskálními institucemi.

[12] Při porovnávání rozpočtů nezávislých fiskálních institucí je rovněž třeba mít na paměti, že výše mezd se v jednotlivých členských státech liší.

[13] V tomto případě úkol a personální potřeby schvalování makroekonomické prognózy zajišťuje jeden institucionální člen nezávislých fiskálních institucí, a to skupina pro společné hospodářské prognózy.

[14] U větších institucí, které plní i jiné úkoly než úkoly nezávislých fiskálních institucí, byl uváděný počet zaměstnanců často výsledkem odhadu ekvivalentu plného pracovního úvazku vyčleněného na úkoly nezávislých

se uvádí, že medián počtu ekonomů a právních expertů činil čtyři osoby, které v průměru představovaly přibližně dvě třetiny všech zaměstnanců[15].

I když tyto údaje podávají obecnou představu, je třeba je interpretovat opatrně s ohledem na řadu **faktorů specifických pro jednotlivé země**. Například více než polovina všech nezávislých fiskálních institucí uvedla, že dostávají různou míru materiální pomoci od jiných institucí. Často se jedná o společné služby, jako jsou IT, lidské zdroje a komunikace, nebo o poskytnutí prostor či vyslání zaměstnanců. V několika případech navíc vykázané počty nezahrnovaly personální zdroje zajišťované prostřednictvím přidružených výborů, které plní úkol spočívající ve schvalování makroekonomických prognóz (Německo a Slovensko).

V případě řady nezávislých fiskálních institucí byly jejich rozpočtové prostředky nadhodnoceny oproti dostupným zdrojům, neboť často vycházely z teoretického počtu pracovních míst v dané nezávislé fiskální instituci, která nebyla vždy obsazena. To znamená, že ve skutečnosti nezávislé fiskální instituce využily méně prostředků, než kolik jim bylo přiděleno, někdy dokonce podstatně méně. Nezávislé fiskální instituce mají problémy s obsazováním pracovních míst z řady důvodů. Dotčené nezávislé fiskální instituce často uváděly důvody související s platovým ohodnocením a uváděly, že nemohly stanovit výši platů svých zaměstnanců, ale musely se řídit zavedenými platovými tabulkami státních zaměstnanců, což ztěžovalo získávání a udržení kandidátů s vhodným profilem. Další důvod souvisel s těžkopádnými administrativními postupy, které zdržovaly nábor zaměstnanců, což zase omezovalo okruh způsobilých uchazečů.

Jen velmi málo členských států uvedlo, že mají zavedenou právní ochranu, která zajišťuje **stabilní financování** nezávislých fiskálních institucí. Jeden členský stát zavedl zákon, který vyžaduje, aby byly prostředky nezávislých fiskálních institucí vázány na inflaci (Malta). Jiný členský stát měl požadavek, aby financování nezávislých fiskálních institucí bylo dostačující k pokrytí určitého počtu činností nezávislých fiskálních institucí (Lotyšsko). V jiném členském státě zase existovala právní úprava, která stanovila, že objem prostředků ze státního rozpočtu může být snížen pouze v řádně odůvodněných výjimečných případech (Portugalsko). V jiných členských státech existují zavedené postupy, které sledují podobné cíle jako jsou ty, které jsou výše popsané (např. v Rakousku), ale nejsou zakotveny v právních předpisech.

2.3.2 Nezávislost

Schopnost nezávislé fiskální instituce ovlivňovat fiskální politiku nesouvisí pouze s jejími rozpočtovými zdroji nebo počtem kvalifikovaných zaměstnanců (viz předchozí pododdíl), ale také s její nezávislostí. Pokud není nezávislá fiskální instituce vnímána jako nezávislá, hrozí, že její analýzy a stanoviska budou považovány za neobjektivní a následně budou mít v diskusích menší váhu. Neexistuje jediný optimální způsob, jak měřit nezávislost nezávislé fiskální instituce. Klíčové institucionální rysy spolu s ukazateli týkajícími se schopnosti

fiskálních institucí, což do srovnání vnášelo jistou míru subjektivity, nebo byl uváděn celkový počet zaměstnanců bez zaměření na složkunezávislých fiskálních institucí, což vedlo k (mnohem) vyššímu počtu zaměstnanců než v případě španělské nezávislé fiskální instituce.

[15] Při započtení manažerů, kteří často vykonávají i analytickou práci, se medián zvyšuje na 5 a průměrný podíl na celkovém počtu zaměstnanců na přibližně 80 %. U některých menších nezávislých fiskálních institucí tvořili ekonomové a právní odborníci pouze 25–40 % všech zaměstnanců (přibližně 50 % včetně vedoucích pracovníků), což dále omezovalo jejich kapacitu. Další kategorie zahrnují administrativní pracovníky a ostatní zaměstnance.

nezávislé fiskální instituce v praxi svobodně jednat a komunikovat v rámci své působnosti však mohou zachytit řadu nejdůležitějších aspektů pro zaručení nezávislosti[16].

První obrannou linií proti nepatřičným zásahům je zavedení právních předpisů, které nezávislým fiskálním institucím zakazují **přijímat od kohokoli pokyny**. Tyto předpisy se vztahují přibližně na polovinu nezávislých fiskálních institucí v EU. Další třetina má právní předpisy, kde je nezávislost instituce upravena obecnějším způsobem. Vzhledem k tomu, že novela směrnice 2011/85/EU výslovně obsahuje požadavek zakázat nezávislým fiskálním institucím, aby přijímaly pokyny, budou členské státy, které dosud za tímto účelem nezavedly zvláštní právní předpis, povinny tak učinit.

Dalším kritériem, jehož cílem je zajistit, aby do čela nezávislých fiskálních institucí byly jmenovány vhodné osoby, ať už jako vedoucí představitel instituce, nebo jako člen jejího vedení[17], je zavedení **transparentních postupů jmenování** a odpovídajících požadavků na odbornou způsobilost. I když jsou u většiny nezávislých fiskálních institucí jmenovací postupy zakotvené v zákoně, silný vliv na celý proces jmenování mají často zástupci vlád, zejména pak z ministerstva financí, což s sebou nese určité riziko zaujatosti vyplývající z prosazování vlastních zájmů. V Portugalsku a Řecku se do postupu jmenování zapojuje širší okruh zúčastněných stran, včetně předsedy Účetního dvora a guvernéra centrální banky. V Irsku je veřejně vyhlášeno otevřené výběrové řízení, na jehož základě výběrová komise, složená mimo jiné z úřadujícího předsedy dané nezávislé fiskální instituce a externího účastníka, sestaví užší seznam kandidátů. V Itálii jsou kandidáti vybíráni ze seznamu deseti osob, jejichž počet je zúžen na základě rozhodnutí dvoutřetinové většiny v rámci rozpočtových výborů obou komor parlamentu.

Pokud jde o **požadavky na odbornou způsobilost**, téměř všechny nezávislé fiskální instituce mají zavedena pravidla nebo právní předpisy, které stanoví požadovanou kvalifikaci a zkušenosti potřebné pro výkon vedoucí funkce, často s důrazem na odborné znalosti v oblasti ekonomie a veřejných financí. Existují však i případy, kdy jsou požadavky na odbornou způsobilost stanoveny obecněji (zejména v institucích, které plní i jiné úkoly než úkoly nezávislých fiskálních institucí) nebo kdy jsou použita kritéria, která mohou zbytečně omezovat okruh uchazečů, jako je například požadavek být občanem daného členského státu. V případě několika nezávislých fiskálních institucí neexistují žádné výslovné požadavky na odbornou způsobilost, a přesto je vedení ve skutečnosti velmi dobře kvalifikované.

Zásadní zárukou nezávislosti nezávislých fiskálních institucí je jejich schopnost **svobodně komunikovat** (pozn.: praktičtější aspekty tohoto kritéria jsou zkoumány v následujícím pododdíle). Formální právo na svobodnou komunikaci mají nezávislé fiskální instituce ve všech členských státech s výjimkou Francie (jejíž nezávislá fiskální instituce může zveřejňovat stanoviska pouze k vymezenému seznamu rozpočtových zákonů). Podobně důležitá záruka se týká **práva** nezávislých fiskálních institucí **na přístup k informacím** a uplatňování tohoto práva v praxi. Přibližně tři čtvrtiny nezávislých fiskálních institucí mají zákonné právo na přístup k informacím potřebným k plnění jejich úkolů. V případě ostatních

[16] K nezávislosti přispívají i zdroje, které má nezávislá fiskální instituce k dispozici, neboť určují limity pro to, co může dělat. Její nezávislost ovlivňuje rovněž to, že je uznávána jako klíčový aktér v diskusi o fiskální politice, protože úspěšně oslovuje zúčastněné strany (téma pododdílu 2.3.3). Tyto prvky pak společně vytvářejí kapacitu nezávislé fiskální instituce.

[17] Většina nezávislých fiskálních institucí má strukturu založenou na správní radě s předsedou a několika členy, kterou doplňuje sekretariát s technickými odborníky, jejichž úkolem je pomáhat správní radě při vypracovávání analýz, zpráv atd. Existují však i výjimky, např. španělský AIReF, který je veden jednočlenným předsednictvem, podporovaným výkonným výborem složeným z vedoucích pracovníků čtyř oddělení AIReF.

nezávislých fiskálních institucí je toto právo upraveno prostřednictvím formálních dohod. U malého počtu nezávislých fiskálních institucí není toto právo zakotveno ani v právních předpisech, ani ve formální dohodě. Zkušenosti však ukazují, že formální existence tohoto práva v žádném případě nezaručuje včasný a úplný přístup k informacím v praxi. Některé nezávislé fiskální instituce proto uzavřely memoranda o porozumění nebo podobné dohody, které upřesňují obsah a formu poskytovaných informací, jakož i časový harmonogram jejich poskytování. Přesto se stále objevují problémy, často v souvislosti s rozpočtovými údaji a informacemi o fiskálních opatřeních zahrnutých do rozpočtů a vládních plánů.

Aby se zajistilo, že diskuse o fiskální politice budou vycházet z kvalitních informací, a aby se posílila úloha nezávislých fiskálních institucí v těchto diskusích, je důležité, aby se nezávislé fiskální instituce zapojily do trvalého **dialogu s vládou** o zásadních otázkách fiskální politiky. K tomu může dojít spontánně nebo to může být podpořeno zákonnou povinností příslušných orgánů buď se řídit různými posouzeními a stanovisky nezávislých fiskálních institucí, nebo vysvětlit, proč tak nehodlají učinit; tato zásada „dodržuj nebo vysvětli“ je nyní zahrnuta ve směrnici 2011/85/EU a bude muset být do roku 2026 provedena ve vnitrostátním právu. Ve většině členských států se zásada „dodržuj nebo vysvětli“ doposud reálně uplatňovala pouze v souvislosti s mechanismem nápravy, tj. když se zjistilo, že členský stát nedodržel některé fiskální pravidlo[18]. Obecně je méně obvyklé, aby příslušné orgány měly takovou zákonnou povinnost i ve vztahu k jiným posouzením a stanoviskům vydávaným nezávislými fiskálními institucemi. V některých členských státech, zejména v těch, kde nezávislá fiskální instituce funguje dlouhodobě (např. Dánsko a Nizozemsko/CPB), je zavedenou tradicí, že vláda na posouzení vydaná nezávislými fiskálními institucemi reaguje, i když k tomu nemá zákonnou povinnost, a to i ve fiskální oblasti. Naopak existence zákonné povinnosti sama o sobě nezaručuje smysluplnou reakci nebo velké mediální pokrytí jakékoli interakce mezi nezávislou fiskální institucí a vládou.

Dalším klíčovým subjektem je pro nezávislé fiskální instituce **vnitrostátní parlament**. Díky setkávání se zákonodárci a zodpovídání jejich dotazů týkajících se fiskální politiky mohou být nezávislé fiskální instituce potenciálně vnímány jako neutrální rozhodčí ve fiskálních otázkách a mohou mít i možnost sdělovat své názory. Ačkoli většina členských států obvykle zve nezávislé fiskální instituce na jednání do parlamentu, pouze několik členských států má skutečnou zákonnou povinnost tak učinit. Ve většině z nich se tak nicméně skutečně děje. V roce 2024 přibližně třetina všech nezávislých fiskálních institucí v parlamentu alespoň čtyřikrát vystoupila. Naproti tomu čtvrtina nebyla pozvána vůbec. Praxe, kdy nezávislé fiskální instituce zodpovídají parlamentní otázky, není v EU příliš rozšířená. Polovina nezávislých fiskálních institucí se v roce 2024 této činnosti vůbec neúčastnila a jen malá část z nich tak učinila více než čtyřikrát.

V neposlední řadě nezávislé fiskální instituce mohou posílit svou nezávislost tím, že budou pravidelně podstupovat **externí hodnocení** nezávislými hodnotiteli. Výsledkem externích hodnocení jsou obvykle doporučení jak pro nezávislé fiskální instituce, tak pro příslušné orgány, jak zlepšit organizaci, práci a dopad činnosti nezávislých fiskálních institucí. Ačkoli tato praxe nebyla v EU dosud příliš rozšířená a přibližně dvě třetiny nezávislých fiskálních institucí nikdy takové hodnocení nepodstoupily, novelizovaná směrnice stanoví, že v budoucnu bude takové hodnocení povinné. Pokud jsou v současné době nějaká hodnocení prováděna, jsou většinou dobrovolná. V případech, kdy pro tato hodnocení existuje právní

[18] Vyplývá to ze závazku stanoveného v dohodě o rozpočtovém paktu. Viz poznámka pod čarou č. 5.

rámec nebo jsou k dispozici dlouhodobé zkušenosti s jejich prováděním, provádí se obvykle v přiměřených intervalech, a to každých 4–6 let (např. Litva a Irsko).

2.3.3 Komunikace

Třetím aspektem, který podporuje kapacitu (a nezávislost) nezávislých fiskálních institucí, je jejich schopnost v praxi oslovit široké publikum a následně si u klíčových zúčastněných stran – včetně široké veřejnosti – vybudovat pověst subjektů, které disponují odbornými znalostmi a které jsou nestranné, a stát se nepostradatelným aktérem v diskusích o fiskální politice. Nezávislé fiskální instituce, které přikládají význam externí komunikaci, které využívají různé způsoby a kanály pro předávání svých sdělení a které aktivně upravují svou komunikační strategii na základě jejího dopadu, mají větší šanci zanechat svou stopu v diskusích o fiskální politice než pasivnější instituce. Menší nezávislé fiskální instituce mohou mít s rozvojem těchto komunikačních činností potíže.

Pokud jde o komunikaci ve formálnějším smyslu, přibližně třetina nezávislých fiskálních institucí má zvláštní **komunikační strategii** a dvě třetiny pověřují svého předsedu **formální úlohou v oblasti externí komunikace**. V praxi je jedním z nejběžnějších způsobů externí komunikace **rozhovor** s předsedou nezávislé fiskální instituci **v celostátní televizi, rozhlase nebo v denním tisku**. Tři čtvrtiny nezávislých fiskálních institucí uvedly, že tyto rozhovory se v průběhu roku 2024 pravidelně uskutečňovaly, přičemž některé z nich byly spojeny i se zveřejněním stanovisek či doporučení ze strany nezávislé fiskální instituce. Podobný počet nezávislých fiskálních institucí také uvedl, že vydávají **články** (názorové články apod.) v celostátních domácích **tištěných médiích**. Dalším častým způsobem komunikace byly tiskové zprávy, přičemž polovina nezávislých fiskálních institucí uvedla, že v roce 2024 vydala alespoň sedm tiskových zpráv[19] a další čtvrtina vydala alespoň čtyři. **Tiskové** konference byly méně časté, přičemž pouze třetina nezávislých fiskálních institucí uspořádala v roce 2024 alespoň tři, další třetina pouze jednu nebo dvě a další třetina neuspořádala žádnou.

Přibližně polovina nezávislých fiskálních institucí uvedla, že na částečný úvazek zaměstnává alespoň jednoho **pracovníka specializovaného na externí komunikaci**. Není překvapením, že největší instituce (Rakousko/WIFO, Belgie/FPB, Španělsko, Itálie, Lucembursko/STATEC, Nizozemsko/CPB, Portugalsko, Slovinsko/IMAD a Slovensko) nebo instituce začleněné do větších institucí (Finsko, Litva a Nizozemsko/CoS) měly lepší přístup ke specializovaným pracovníkům v oblasti komunikace než menší instituce, které až na výjimky neměly žádné specialisty na komunikaci. Více než tři čtvrtiny nezávislých fiskálních institucí měly alespoň jeden účet na **sociálních sítích**. Nezávislé fiskální instituce, které nebyly na sociálních sítích přítomny, měly rovněž nejmenší tendenci pořádat tiskové konference nebo **konference** obecně nebo se účastnit konferencí pořádaných jinými subjekty. Ty samé nezávislé fiskální instituce rovněž pravděpodobně nijak nesledovaly svůj **mediální dopad**, na rozdíl od dvou třetin nezávislých fiskálních institucí, které uvedly, že jej v různé míře sledují.

3. ZÁVĚR

Když byly v roce 2011 v důsledku finanční krize zavedeny právní předpisy EU týkající se nezávislých fiskálních institucí, měla nezávislé fiskální instituce jen asi desítka členských států a v několika případech nebyly úkoly těchto institucí plně stanoveny. Do roku 2018 bylo

[19] Včetně větších institucí, které mají i jiné úkoly než úkoly nezávislých fiskálních institucí, což znamená, že ne všechny tiskové zprávy nutně souvisely se záležitostmi nezávislých fiskálních institucí.

zřízeno velké množství dalších nezávislých fiskálních institucí a v současné době nezávislou fiskální instituci mají nebo brzy budou mít všechny členské státy (polská nezávislá fiskální instituce začne fungovat od 1. ledna 2026). Od roku 2011 se navíc mnohé nezávislé fiskální instituce díky kvalitě svých analýz staly důležitými aktéry v diskusích o fiskální politice jednotlivých států.

V zájmu respektování rozdílných správních tradic v členských státech a podpory odpovědnosti jednotlivých států poskytly právní předpisy EU členským státům značný manévrovací prostor při rozhodování o způsobu provádění různých ustanovení, která se v každém případě většinou týkala pouze členských států eurozóny. To vedlo k velkým rozdílům mezi nezávislými fiskálními institucemi v EU, které jsou nejvíce patrné v rozsahu úkolů, které jim byly svěřeny, a v objemu zdrojů, které jim byly přiděleny na jejich plnění. Velké rozdíly mezi nezávislými fiskálními institucemi v EU existují rovněž v oblasti záruk nezávislosti, jako je zákonná ochrana proti vnějším zásahům a praktická schopnost nezávislých fiskálních institucí přilákat vhodné zaměstnance a včas získat všechny potřebné informace. Podobné rozdíly lze pozorovat i ve schopnosti nezávislých fiskálních institucí oslovit různé zúčastněné strany a veřejnost, přičemž větší instituce mají zpravidla propracovanější komunikační mechanismus.

Instituce, které vznikly již před vstupem právních předpisů o nezávislých fiskálních institucích v platnost, mají častěji tendenci fungovat podle zavedené praxe a nepsaných pravidel než nově vzniklé nezávislé fiskální instituce. I když to svědčí o vysoké míře odpovědnosti jednotlivých států, cílem změn směrnice 2011/85/EU je v konečném důsledku formálně zakotvit tyto postupy ve vnitrostátních právních předpisech, aby byla zajištěna větší ochrana.

Zkušenosti také ukázaly, že je možné dosáhnout významného pokroku v relativně krátkém čase. Příklady ze Španělska, Irska a Portugalska ukazují, že pokud jsou nezávislým fiskálním institucím poskytnuty správné rámcové podmínky, mohou se poměrně rychle prosadit jako silní aktéři v diskusích o fiskální politice.

Ukázalo se také, že úroveň finančních a lidských zdrojů přidělených nezávislým fiskálním institucím má velký vliv na to, co může taková instituce dělat. To se týká nejen počtu úkolů, kterými se mohou nezávislé fiskální instituce zabývat, ale také toho, jak důkladně je mohou plnit a kolik mohou investovat do klíčového úkolu spočívajícího ve sdělování stanovisek nezávislé fiskální instituce klíčovým zúčastněným stranám a širší veřejnosti. Vzhledem k tomu, že změny směrnice 2011/85/EU vedly k zavedení nových úkolů a náročnějších záruk nezávislosti, bude v budoucnu o to důležitější zajistit, aby nezávislé fiskální instituce měly dostatečné zdroje, nad nimiž mají plnou kontrolu.

Informace a analýzy uvedené v této zprávě, které budou aktualizovány při podobných hodnoceních prováděných v budoucnu, slouží jako základ pro posouzení, zda si nezávislé fiskální instituce „vybudovaly dostatečnou kapacitu“ pro „vydání stanoviska k makroekonomické prognóze a makroekonomickým předpokladům, z nichž vychází dráha čistých výdajů“[20]. K tomu, aby bylo možné určit, zda nezávislá fiskální instituce splňuje určité „minimální standardy“, pokud jde o její kapacitu, bude zapotřebí komplexní posouzení několika charakteristik nezávislých fiskálních institucí, které zahrnuje i znalecký posudek. Tyto standardy vyžadují, aby byly zohledněny jak vstupy, tak výstupy, přičemž první z nich se

[20] To je stanoveno jako podmínka podle čl. 11 odst. 2 nařízení (EU) 2024/1263, která musí být splněna ještě předtím, než vznikne povinnost tato stanoviska vydávat.

týkají charakteristik, jako jsou ty, které jsou obsaženy v kritériích nezávislosti stanovených ve změnách směrnice 2011/85/EU, a druhé se týkají spíše rozsahu a kvality produktů nezávislých fiskálních institucí a způsobu jejich komunikace. V tomto ohledu budou pro získání podrobnějšího a komplexnějšího posouzení kapacit nezávislých fiskálních institucí obzvláště důležitá externí hodnocení požadovaná změnami směrnice 2011/85/EU.

Příloha 1.

Nezávislé fiskální instituce v EU

Členský stát	**Nezávislá fiskální instituce – úplný název**	**Nezávislá fiskální instituce – zkratka / zkrácený název**
AT	Rakouská daňová rada	FISK
	Rakouský institut pro výzkum hospodářství	WIFO
BE	Federální úřad pro plánování	FPB
	Nejvyšší finanční rada – Požadavky na půjčky veřejného sektoru	HCF–PSBR
BG	Fiskální rada Bulharska	FCB
CY	Fiskální rada Kypru	FCC
CZ	Národní rozpočtová rada	CFC
DE	Nezávislý poradní výbor při Radě stability	Poradní výbor
DK	Dánské hospodářské rady	DEC
EE	Fiskální rada Estonska	FCE
EL	Řecká fiskální rada	HFISC
ES	Nezávislý orgán pro fiskální odpovědnost	AIReF
FI	Finský národní kontrolní úřad	NAOF–FPMD
FR	Vrchní rada pro veřejné finance	HCPF
HR	Komise pro fiskální politiku	FPC
HU	Fiskální rada Maďarska	FCH
IE	Irská rada pro fiskální záležitosti	IFC
IT	Parlamentní rozpočtový úřad	PBO
LT	Litevský národní kontrolní úřad (oddělení pro sledování rozpočtu)	NAOL–BMD
LU	Národní rada pro veřejné finance	CNFP
	Národní institut statistiky a ekonomických studií Lucemburského velkovévodství	STATEC
LV	Rada Lotyšské republiky pro fiskální disciplínu	FDC
MT	Maltská rada pro fiskální záležitosti	MFAC
NL	Státní rada	CoS–AD
	Nizozemský úřad pro analýzu hospodářské politiky	CPB
PT	Portugalská rada pro veřejné finance	CFP
RO	Rumunská fiskální rada	RFC
SE	Švédská rada pro fiskální politiku	SFPC
SI	Fiskální rada	FC
	Ústav pro makroekonomickou analýzu a rozvoj Slovinské republiky	IMAD
SK	Rada pro rozpočtovou odpovědnost	CBR