



Nezávislé fiskální instituce: strážci věrohodnosti veřejných financí

Nezávislé fiskální instituce (IFIs) se od evropské dluhové krize postupně stávaly standardní součástí fiskálního rámce vyspělých ekonomik, zejména těch evropských. Jejich postupný vznik a plné rozšíření do všech zemí EU představuje jednu z nejvýznamnějších institucionálních změn ve fiskální oblasti od konce 20. století. Zatímco v minulosti byla fiskální oblast obecně považována výhradně za doménu vlád a parlamentů, dnes je již všeobecně akceptována myšlenka, že kvalitu a udržitelnost rozpočtové politiky zvyšují nezávislé fiskální instituce (fiskální rady) poskytující nestranná hodnocení a analýzy fiskálního vývoje.

LUBOŠ KOMÁREK

Podobně jako nezávislost centrálních bank přispěla k vyšší důvěryhodnosti a dosaženým výsledkům v oblasti cenové a finanční stability, napomáhají IFIs vyšší důvěryhodnosti, transparentnosti a zejména udržitelnosti politiky fiskální. I vlivem stále rostoucích nároků na veřejné rozpočty a vzácnosti fiskálního prostoru – řada zemí EU si ho již zcela vyčerpala – pro případné zvýšení míry zadlužení lze očekávat, že role IFIs bude dále narůstat. Článek upozorňuje na získanou praktickou zkušenost opřenou i o poznání akademického výzkumu, že fiskální politika potřebuje jak pravidla a vestavěné stabilizátory, tak instituce nezávislého fiskálního dohledu. Přináší rovněž stručné vysvětlení, proč a s jakou intenzitou nezávislé fiskální instituce vznikaly, jak jsou ukotveny v evropské legislativě, jaké jsou jejich hlavní funkce a kde naopak již jejich zákonný mandát končí. Dále si všimá vzájemné odlišnosti napříč IFIs, a to i přes jejich shodný mandát: hlídat udržitelnost veřejných financí. V neposlední řadě je bližší pozornost věnována jak fiskálnímu dohledu v České republice, tak v sousedním Polsku. Právě náš severní soused – jako poslední členský stát EU – nakonec také ustanovil svoji nezávislou fiskální instituci odpovídající přijatým evropským standardům.

Vestavěné stabilizátory a pravidla pro udržitelné veřejné finance nestačí

Veřejné finance patří mezi oblasti, kde se přirozeně střetávají krátkodobé politické zájmy s dlouhodobou ekonomickou stabilitou. Každá vláda do jisté míry čelí aktuálnímu pokušení financovat vyšší výdaje (nebo uplatňovat nižší než optimální míru zdanění) na dluh a (ne) vědomky zapomíná na to, že náklady zvýšeného zadlužení se projeví až v budoucnu. Přínosy zvýšených výdajů nebo neúměrně nižších daní

„ Řada vlád před vypuknutím evropské dluhové krize, ale i jiných krizí známých z ekonomické historie, používala až příliš optimistické makroekonomické prognózy bez alternativních scénářů horšího ekonomického vývoje, bagatelizovala úroveň dluhu a podceňovala dlouhodobá fiskální rizika či dokonce vykazovala nepravdivé statistiky, jak tomu bylo v případě Řecka. „

se dostávají téměř okamžitě a jsou snadno viditelné. Lákadlo podbízení se voliči na dluh výměnou za znovuzvolení je tedy nepřehlédnutelné. Celospolečenské náklady v podobě vyššího veřejného dluhu se naopak projeví až s odstupem času, často za horizontem volebního období, což může nabourávat férovou mezigenerační spravedlnost (jak moc současná generace zatíží generace následující). I z těchto důvodů se v posledních desetiletích začaly vedle fiskálních pravidel a vestavěných stabilizátorů (napomáhají provádění proticyklické fiskální politiky, která průběh hospodářského cyklu tlumí) prosazovat také nezávislé fiskální instituce. Úkolem IFIs je hlídat udržitelnost veřejných financí a přinášet do rozpočtové politiky odborný, dlouhodobý a politicky nezávislý pohled. Přestože jsou tyto instituce ve srovnání např. s centrálními bankami relativně mladým fenoménem, tvoří dnes již standardní součást fiskálního rámce všech členských zemí EU.

Historická zkušenost jasně ukázala, že samotná fiskální pravidla a vestavěné stabilizátory nejsou vždy dostatečnou pojistkou proti nadměrnému zadlužování. Vyhodnocení toho, kdy už zadlužení konkrétní země je či bude nadměrné a ohrožuje udržitelnost veřejných financí, je přitom jednou z nejtěžších otázek z oblasti veřejných financí. Ekonomická literatura v této souvislosti upozorňuje na klíčový jev označovaný jako „deficit bias“, tedy sklon demokratických systémů vytvářet vyšší rozpočtové deficity, než by odpovídalo dlouhodobé stabilitě veřejných financí. Tento jev nevychází z jediné teorie, ale z rozsáhlé ekonomické literatury formované od 70. let 20. století (jmenujme např. práce W. Nordhause, J. Buchanana, R. E. Wagnera, známého publikačního dua A. Alesiny a G. Tabelliniho či J. M. Poterby a J. von Hagen), která z různých úhlů pohledu vysvětluje, proč demokratické vlády systematicky inklinují k deficitnímu hospodaření. Příklady, kdy užívání si na dluh



vede k rozčarování a neúměrnému zadlužení, lze najít snadno i v současnosti a nemusíme pro ně ani chodit daleko. Číslo dluhu sektoru vládních institucí k HDP hovoří za vše: Itálie 137 %, Francie 116 % či známý příklad Řecka, které i přes aplikaci mezinárodních programů a dlouhého ozdravného konsolidačního úsilí vykazuje stále nejvyšší dluh ze zemí EU (146 % dluhu k HDP). Ano, řada vyspělých zemí funguje s dluhem převyšující peněžní hodnotu toho, co jejich ekonomika vyrobí či poskytne ve formě služeb za celý 1 rok; to by mělo být pro každého ekonomu alarmující!

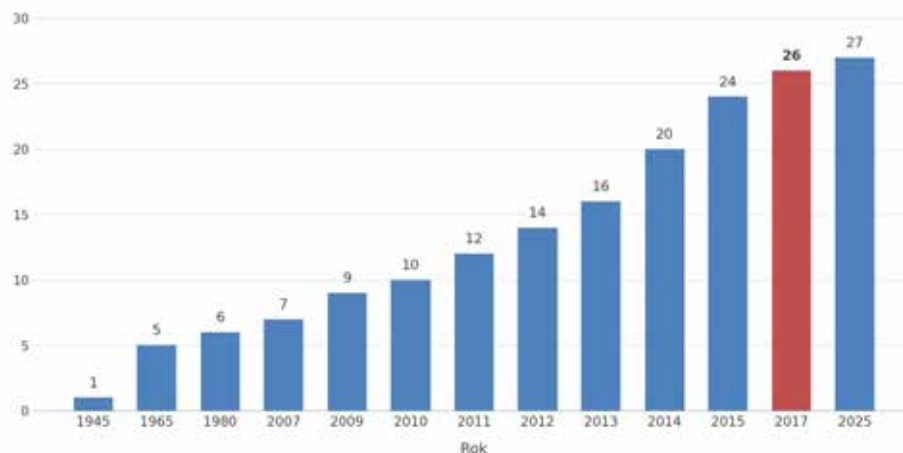
Sklon k podhodnocování deficitů veřejných financí se stal běžným jevem

Již zmíněný nositel Nobelovy ceny za ekonomii za rok 1986 J. Buchanan upozorňoval, že moderní demokracie mají přirozenou tendenci přesouvat náklady současných rozhodnutí na budoucí generace. Veřejný dluh se tak může stát nástrojem, který umožňuje oddalovat nepopulární rozhodnutí bez okamžitých politických nákladů, avšak na úkor budoucích generací. To však není fér. Po mnoho let také převládal názor, že problém nezdravě se vyvíjejícího zadlužování automaticky (tržně) vyřeší finanční trhy. Pokud by vláda hospodařila nezodpovědně, investoři by si jako kompenzaci podstupovaného rizika vyžádali vyšší úrokové sazby z emitovaných dluhopisů, náklady dluhové služby by rostly, což by následně donutilo vládu změnit pomyslný fiskální kurz. Evropská dluhová krize však ukázala, že trhy často reagují až ve chvíli, kdy jsou problémy již velmi vážné. Plynulou změnu fiskálního kurzu tak už nelze doručit a ekonomika inkasuje ekonomický šok. Právě tehdy začal silit zájem některých tvůrců hospodářské politiky, zákonodárců, ale i akademiků o instituce, které by dokázaly na fiskální rizika upozorňovat dříve, než se viditelně promítnou na finančních trzích, resp. posléze do růstu nákladů na obsluhu dluhu.

Krize veřejných financí odhalily podceňování rizik i přehnaný optimismus

Řada vlád před vypuknutím evropské dluhové krize, ale i jiných krizí známých z ekonomické historie, používala až příliš optimistické makroekonomické prognózy bez alternativních scénářů horšího ekonomického vývoje, bagatelizovala úroveň dluhu a podceňovala dlouhodobá fiskální rizika či dokonce vykazovala nepravdivé statistiky, jak tomu bylo v případě Řecka. Další vysvětlení tohoto chování lze hledat v připomenutí – možná na první pohled se zdravím veřejných financí nesouvisejícího – paradoxu finanční stability. Jeho stěžejní myšlenkou je, že největší rizika pro ekonomické subjekty a celý finanční systém se „paradoxně“ rodí v obdobích, kdy

Graf 1 Počty fiskálních rad v zemích EU podle data jejich vzniku (kumulativně)



ZDROJ: vlastní zpracování z údajů jednotlivých fiskálních rad a EIUIFs (EU Independent Fiscal Institutions)

se ekonomice daří a vše vypadá stabilně, tedy nikoli v časech ekonomického strádání či krizi. V období hojnosti a klidu totiž lidé, firmy, finanční instituce, ale i vlády podceňují rizika, což vede k nadměrnému optimismu a potažmo zadlužování s rizikem tvorby nebezpečných bublin. V případě centrálních bank se k potlačení rizik plynoucích z tohoto paradoxu používá vpředhledící nastavování kapitálových rezerv (Capital and Liquidity-Based Measures) a ukazatelů ovlivňujících vývoj na nemovitostním a hypotečním trhu (Borrower-Based Measures). Rovněž k jeho potlačení přispívá vpředhledící nastavování úrokových sazeb. To je však primárně motivováno zákonným mandátem centrální banky stabilizovat spotřebitelskou inflaci na horizontu měnové politiky na úrovni inflačního cíle. V případě tvorby rozpočtu a provádění fiskální politiky je situace o poznání složitější. Vlády si obvykle takové preemptivní nástroje do rozpočtového cyklu nezabudovávají, rozpočty tvoří v roční periodicitě (a bez důsledného uplatňování principů výkonového rozpočtnictví) spíše s nízkým strategickým výhledem. To vše se děje na pozadí předpokladů jedné makroekonomické prognózy (druhá prognóza většinou hraje jen roli zpřesňující). Pro udržení zdraví veřejných financí jsou proto důležité zmíněné vestavěné stabilizátory a pravidla: (i) dluhové, včetně tzv. dluhových brzd (zákonem stanovený dluhový limit, v ČR je to hranice 55 % dluhu k HDP), (ii) výdajové (určují strop pro veřejné výdaje, aby se zabránilo nadměrnému růstu výdajů) nebo (iii) pravidlo pro maximální saldo státního rozpočtu. Jak bylo zmíněno, toto však i při důsledném uplatňování nestačí. Neblahé zkušenosti z evropské dluhové krize a nedospění evropské ekonomické integrace do stadia fiskální unie ukázaly evropským lídrům a zákonodárcům potřebu vytvořit podmínky pro vznik národních IFIs.

Nezávislé fiskální instituce: inspirace centrálními bankami, avšak odlišné poslání

V oblasti měnové politiky se během posledních desetiletí prosadil model nezávislé centrální banky odpovědné za cenovou a v řadě případů i finanční stabilitu. Ano, klíčovým slovem je nezávislost, která v případě centrálních bank je jak personální (omezení politických tlaků při jmenování členů bankovní rady), institucionální (nezávislost na vládě či parlamentu sklovená s transparentností), funkční (formování konkrétních cílů a nástrojů), tak i finanční (samostatnost při stanovování svého rozpočtu). Někteří ekonomové se tak snažili nalézt jakýsi obdobný model i pro politiku fiskální. Nicméně toto snažení bylo neúspěšné. Provádění fiskální politiky má výrazně odlišný charakter v porovnání s nastavováním měnové či makroobezřetnostní politiky centrálních bank. Rozhodování o daních, veřejných výdajích nebo sociálních transferech představuje jednu ze základních funkcí demokraticky volených vlád a parlamentů. Přenést tato rozhodnutí na nezávislé technokratické instituce by nebylo slučitelné s demokratickou odpovědností. Výsledkem se stal jistý kompromis – formování nezávislých fiskálních institucí.

Nizozemí bylo první, skutečný rozmach IFIs nastal až po globální finanční krizi

První instituce tohoto typu v Evropě spatřily světlo světa již na konci 2. světové války. Za průkopníka bývá považována nizozemská Centrální plánovací kancelář (Central Planbureau), založená v roce 1945. Tu následoval například dánský Economic Council nebo švédský Fiscal Policy Council. Skutečný



rozmach činnosti nezávislých fiskálních institucí však nastal až po globální finanční krizi započaté krachem americké investiční banky Lehman Brothers a zejména po následné evropské dluhové krizi odstartované zveřejněním pravdivých údajů o zadlužení Řecka. Právě zmíněné události po roce 2010 vedly k masivnímu rozšíření fiskálních rad v Evropě (graf 1).

Dluhová krize jako impuls k reformě fiskálního rámce EU

Politické reprezentace i evropské instituce dospěly k jednoznačnému závěru, že vedle fiskálních pravidel je zapotřebí také nezávislý dohled nad jejich plněním. Prvním významným legislativním krokem se stala směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Ta zakotvila požadavek, aby členské země disponovaly institucemi schopnými nezávisle monitorovat fungování fiskálních pravidel. Dalším důležitým milníkem byl tzv. Fiskální kompakt, oficiálně nazývaný Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, který vstoupil v platnost v roce 2013. Ten výslovně předpokládá existenci nezávislých subjektů dohlížejících na dodržování národních fiskálních pravidel. Významnou roli sehrála také legislativa známá pod označením „Two-Pack“, zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 473/2013. To posílilo význam nezávislého hodnocení makroekonomických prognóz rozpočtových plánů v zemích eurozóny. Po reformě evropského fiskálního rámce schválené v roce 2024 se role národních fiskálních institucí dále zvýšila.

Poslání a mandát nezávislých fiskálních institucí

Největší hodnotou nezávislých fiskálních institucí není rozhodovací pravomoc, ale nezávislost sklobená s důvěryhodností, odborností a schopností přinášet do veřejné debaty fakta s cílem významně přispět k udržitelnosti vývoje veřejných financí. IFIs obvykle vykonávají několik základních funkcí. Především monitorují dodržování fiskálních pravidel a hodnotí, zda rozpočtová politika odpovídá národním i evropským právním normám a závazkům. Významnou část jejich práce tvoří posuzování makroekonomických a fiskálních prognóz. Jak již bylo uvedeno, historie jasně ukázala, že příliš optimistické odhady hospodářského růstu často vedou k podhodnocení budoucích rozpočtových deficitů a následnému růstu dluhové zátěže. Nezávislý fiskální pohled proto představuje důležitou pojistku proti nadměrnému optimismu. Budoucí fiskální nároky, např. v důsledku stárnutí populace, vývoje důchodového systému, zvýšených nároků na obranu nebo nákladů na uspokojivý standard zdravotní péče, se často plně projeví až za mnoho let. I na taková rizika IFIs pravidelně upozorňují a připravují projekce

Politické reprezentace i evropské instituce dospěly k závěru, že vedle fiskálních pravidel je zapotřebí také nezávislý dohled nad jejich plněním. Prvním legislativním krokem se stala směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

i s padesátiletým výhledem, což obvykle jiné národní a mezinárodní instituce nedělají. Zásadní je jejich komunikační role. Veřejnosti a médiím, odborné komunitě i při diskusi s politiky (ne ve všech zemích EU se to děje) poskytují nestranné a odborně podložené informace o skutečném stavu a budoucím vývoji veřejných financí.

Nezávislá fiskální instituce není stínové ministerstvo financí ani opozice vůči vládě. Právě zde bývá role IFIs často nepochopena. Fiskální rady nerozhodují o výši daní, podobě sociálních programů a dalších fiskálních opatřeních a ani nesestavují alternativní státní rozpočet. Jejich úkolem není nahrazovat demokraticky zvolené vlády a parlamenty a nesmí být politicky angažované a stranit jednomu politickému směru. Nemohou vládu nařadit přijetí konkrétních opatření a nemají ani možnost vetovat rozpočtové návrhy. Jejich vliv je založen především na nezávislosti a odborné autoritě. Jinými slovy, jejich úkolem není nahrazovat demokratické rozhodování, ale přispívat k tomu, aby byla politická rozhodnutí činěna na základě kvalitních a objektivních informací.

Pozdní vznik české nezávislé fiskální instituce v evropském kontextu

Národní rozpočtová rada (NRR) právně vznikla v České republice až v roce 2017, a to ve stejném roce jako obdobná nezávislá fiskální instituce Slovinska (viz graf). Vznik NRR byl součástí širší reformy fiskálního rámce. Mantinely jejího fungování jsou zakotveny v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (zákon č. 23/2017 Sb.) a svou činnost NRR zahájila v roce 2018. Její vznik byl spojen s implementací evropských požadavků, ale současně reagoval i na domácí potřebu posílit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. NRR zejména pravidelně hodnotí plnění číselných fiskálních pravidel, zjišťuje výši dluhu a vyhlašuje ji ve Sbírce zákonů, sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí, posuzuje a projektuje dlouhodobou udržitelnost veřejných financí a upozorňuje na potenciální fiskální rizika. NRR také pravidelně vyhotovuje dílčí odhady vývoje fiskálních veličin, avšak nepřipravuje vlastní plnohodnotnou střednědobou makroekonomickou prognózu vývoje české ekonomiky. Diskuse o realističnosti základní makroekonomické a fiskální prognózy, kterou je pravidelná prognóza ministerstva financí, se odehrává na Výboru pro rozpočtové prognózy. Ten je právně vymezen rovněž v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, nespádá však pod NRR. Členové výboru – spolu se zástupci ministerstva financí a NRR – o této prognóze diskutují. Věcnou podporou v debatě jim jsou makroekonomické prognózy institucí, které její členové nepřímou ve výboru reprezentují. Z jednání výboru je publikován zápis obsahující výsledné anonymní



//

Polsko se v letošním roce – jako poslední členská země EU – připojilo k evropskému uskupení nezávislých fiskálních rad. Polsko dlouhodobě disponovalo relativně přísnými fiskálními pravidly.

//

hlasování členů o realističnosti predikce příjmů veřejných rozpočtů. České uspořádání je však v rámci evropských zemí spíše výjimečné. Obdobný model je aplikován na Slovensku, kde vedle Rady pro rozpočtovou zodpovědnost funguje jak Výbor pro makroekonomické prognózy, tak i Výbor pro daňové prognózy. Jistě paralely k českému modelu by se daly najít v Rakousku, Belgii či Nizozemsku.

Poslední dílek evropské fiskální mozaiky: polská Rada Fiskalna

Polsko se v letošním roce – jako poslední členská země EU – připojilo k evropskému uskupení nezávislých fiskálních rad. Polsko dlouhodobě disponovalo relativně přísnými fiskálními pravidly. Již od 90. let je např. v polské ústavě zakotven limit veřejného dluhu ve výši 60 % HDP, který je však definován úžejí (užší okruh veřejných institucí) než – ve veřejném prostoru známější – dluh maastrichtský. Přesto v Polsku chyběla samostatná instituce, která by nezávisle a systematicky hodnotila směřování fiskální politiky. Po řadu let tak představovalo Polsko výjimku napříč zeměmi EU. Fiskální dohled byl rozptýlen mezi různé státní instituce, avšak žádná z nich nesplňovala standardy nezávislé fiskální instituce definované přijatým evropským rámcem. Situace se konečně změnila v roce 2025, kdy byla přijata legislativa umožňující vznik polské fiskální rady. Rada Fiskalna započala svoji činnost od počátku letošního roku, byť v nekompletním složení (jeden člen ze sedmičlenné rady ještě nebyl zvolen). Tím se Polsko stalo posledním členským státem EU, který zavedl instituci odpovídající evropským požadavkům na nezávislý fiskální dohled. Z institucionálního hlediska jde opravdu o významný milník. Poprvé od vzniku evropského fiskálního rámce disponují všechny členské státy Evropské unie vlastní nezávislou fiskální institucí. Navíc v zemích EU funguje od září 2015 síť nezávislých orgánů fiskálního dohledu (EU Independent Fiscal Institutions, EUIFIs), která je užitečnou platformou pro výměnu názorů, odborných znalostí, analytických postupů a sdílení zdrojů v oblastech, které jsou před-

mětem společného zájmu jednotlivých národních rozpočtových rad.

Národní fiskální rady se napříč zeměmi EU často viditelně liší

Detailní popis rozdílů by vydal na samostatnou studii. Evropská legislativa „pouze“ vyžaduje funkční nezávislost IFIs, nikterak ale nepředepisuje další parametry a detailní činnosti, včetně institucionálního zakotvení. Výsledkem je značná rozmanitost modelů, a to od samostatných institucí s vlastním rozpočtem a sekretariátem (např. česká Národní rozpočtová rada), přes jejich napojení na parlament, nejvyšší kontrolní úřad, centrální banku či třeba poradní orgán vlády nebo ministerstva financí. Dalším příkladem rozdílů mezi IFIs je počet členů řídicího orgánu (rady, kolegia nebo obdobného vedoucího orgánu). Nejmenší rady – pomineme-li specifický příklad Finska – jsou tříčlenné (Česko, Slovensko, Maďarsko, Itálie a Slovinsko). Největší počet radních má patnáctičlenný rozhodovací orgán v Rakousku, přičemž nejčastější je vedení IFIs pětičlenné. I širší analytického záběru IFIs se liší. Některé instituce vypracovávají své vlastní makroekonomické prognózy (projekci HDP, inflace, nezaměstnanosti atd.), těch je ale podle údajů Evropské komise i OECD menšina. Většina IFIs vlivem velmi nízké velikosti svých rozpočtů hodnotí vládní prognózy, nejčastěji ty z pera tamních ministerstev financí. Z těchto tří příkladů sice vyplývá velká různorodost IFIs, jejich poslání je však shodné: hlídat dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.

Význam nezávislých fiskálních institucí bude dále narůstat

Fiskální výzvy příštích desetiletí budou vyžadovat více nezávislých analýz; fiskální prostor jednotlivých zemí se ve většině případů stále snižuje, pokud ještě vůbec existuje. Evropské veřejné finance vstupují do období mimořádně náročných rozhodnutí. Vysoké zadlužení zemí po sérii krizí, stárnutí populace, rostoucí



Luboš Komárek

Je český ekonom a od ledna 2026 člen Národní rozpočtové rady. Vystudoval ekonomickou teorii na VŠB–Technické univerzitě Ostrava, kde získal doktorát a později se habilitoval v oboru ekonomie. Absolvoval také studium ekonomie na University of Warwick a studium marketingu a managementu na Slezské univerzitě. Dlouhodobě působil v České národní bance, kde se věnoval měnové politice, vnějším ekonomickým vztahům a makroekonomickým analýzám. V roce 2016 byl jmenován profesorem ekonomie a působí také na Institutu ekonomických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy.

obrné výdaje, klimatická transformace i potřeba rozsáhlých investic do infrastruktury vytvářejí bezprecedentní tlak na veřejné rozpočty. V takovém prostředí bude stále důležitější rozlišovat mezi krátkodobými politickými prioritami a dlouhodobou fiskální udržitelností. Bude rovněž nutné stanovit priority s ohledem na podepsané mezinárodní závazky. I zde budou IFIs sehrávat klíčovou roli. Náhornou ilustrací je příklad Polska připomínající, že fiskální pravidla a nezávislé fiskální instituce nejsou alternativami, ale vzájemně se doplňujícími prvky. Pravidla určují mantinely fiskální politiky, zatímco fiskální rady pomáhají posuzovat, zda jsou tato pravidla skutečně naplňována a zda veřejné finance zůstávají dlouhodobě udržitelné. ■