



**Metodická příručka Fiskálního výhledu ČR**  
aktualizace srpen 2011

Ministerstvo financí ČR  
Letenská 15, 118 10 Praha 1

Tel.: 257 041 111

E-mail: [Fiscal.Outlook@mfcz.cz](mailto:Fiscal.Outlook@mfcz.cz)

Internet:

<http://www.mfcz.cz/fiskalnivyhled>

# **Metodická příručka**

## **Fiskálního výhledu ČR**

**aktualizace srpen 2011**

# Obsah

Úvod .....	1
Metodika peněžních toků .....	1
Vládní statistika v metodice peněžních toků GFS 2001 .....	1
Přechod z metodiky GFS 1986 na GFS 2001 .....	2
Základní rozdíly mezi GFS 1986 a GFS 2001.....	2
Metodika národních účtů ESA 95 .....	3
Akruální princip a aktualizace daní .....	3
Institucionální pokrytí sektoru vládních institucí v ČR (GFS 2001 a ESA 95).....	4
Produkce sektoru vládních institucí.....	5
Výdaje na konečnou spotřebu vládních institucí.....	5
Vztah mezi deficitem a dluhem .....	6
Zachycení garancí v ESA 95.....	6
Střednědobý výdajový rámeček .....	7
Rozdíly mezi metodikou fiskálního cílení a metodikou národních účtů ESA 95 .....	7
Maastrichtská konvergenční kritéria .....	8
Pakt stability a růstu (Stability and Growth Pact, SGP).....	8
Strukturální versus cyklicky očištěné saldo.....	9
Střednědobý rozpočtový cíl (Medium-Term Objective, MTO) .....	9
Minimální fiskální úsilí (Minimum Fiscal Effort).....	9
Bezpečné rozpětí (Safety Margin) .....	9
Procedura při nadměrném schodku (Excessive Deficit Procedure, EDP) .....	10
Saldo pro účely Procedury při nadměrném schodku.....	10
Indikátory fiskální udržitelnosti .....	10
Zdroje.....	11

Metodická příručka Fiskálního výhledu ČR byla zpracována v odboru Finanční politika Ministerstva financí ČR. Příručka je nepravidelně aktualizována o nové pojmy a metodické vysvětlivky. Lze ji, stejně jako Fiskální výhled ČR, získat na adrese:

**<http://www.mfcr.cz/fiskalnivyhled>**

Rádi přivítáme relevantní připomínky nebo náměty, které poslouží ke zkvalitnění publikace a přiblíží ji potřebám uživatelů. Případné připomínky prosím zasílejte na adresu:

**[Fiscal.Outlook@mfcr.cz](mailto:Fiscal.Outlook@mfcr.cz)**

## Úvod

Ministerstvo financí ČR aktualizovalo v červnu 2011 metodickou příručku k pravidelné pololetní publikaci Fiskální výhled ČR. Dokument přibližuje základní principy hlavních metodik používaných k zachycení hospodaření veřejných financí v České republice a vysvětluje vybrané pojmy z oblasti veřejných financí běžně obsažené v publikaci Fiskální výhled ČR, Konvergenční program ČR a Makroekonomická predikce ČR.

Hlavním záměrem příručky je snadná pochopitelnost výkladu. Předkládané informace jsou sestaveny s úmyslem vybrat pouze to podstatné pro pochopení daných pojmů, a to při zachování věcné správnosti. Vzhledem k tomu, že příručka shrnuje informace značného rozsahu, není možné se vyhnout jisté míře zjednodušení. Přesné a detailní informace lze dohledat v příslušných metodických manuálech a dalších souvisejících dokumentech, jejichž základní seznam je uveden na konci publikace.

## Metodika peněžních toků

**Metodika peněžních toků** zachycuje příjmy a výdaje v okamžiku, kdy jednotlivé subjekty realizují související peněžní tok. Rozhodující je tedy okamžik provedení platby, nikoli moment vzniku pohledávky, respektive závazku. Metodika je používána zejména v rozpočtových dokumentech a má přímou vazbu na schvalovaný státní rozpočet, rozpočty státních fondů a ostatních subjektů veřejných rozpočtů.

**Saldo veřejných rozpočtů** představuje rozdíl peněžních příjmů a výdajů. Vyjadřuje potřebu (v případě schodku) či schopnost (v případě přebytku) financování. Saldo veřejných rozpočtů je v publikaci Fiskální výhled ČR uváděno bez vlivu finančních operací, a představuje tak saldo příjmů a výdajů očištěné o privaizační příjmy a další finanční operace.

**Saldo pro fiskální cílení** je saldo veřejných rozpočtů (bez vlivu finančních operací) dále očištěné o dotace transformačním institucím a další náklady transformačního procesu. Vyloučeny jsou také operace **Národního fondu**, které by výsledky daného roku zkreslovaly o časový nesoulad mezi přijetím plateb z EU a jejich čerpáním konečnými příjemci.

Financování je shodné se saldem a představuje změny v přijatých vládních úvěrech a dluhopisech, změnu hotovostí a aktivní operace řízení likvidity včetně změny pohledávek z titulu poskytnutých půjček a jejich splátek. Slouží pro hodnocení rozpočtové politiky se

zaměřením na její dopady a účinky na finanční trhy a jejich stabilitu.

**Finanční operace** jsou transakce, které vytvářejí či umožňují finanční pohledávku, a nejsou tudíž prvotním výdajem, a dále pak dopady operací spojených s rezervními fondy. Jedná se pouze o změnu v rámci finančních aktiv. Patří sem např. poskytované návratné finanční výpomoci a nákup a prodej majetkových účastí státu (akcií), tj. operace, kdy se jedno finanční aktivum (např. peníze) mění v jiné finanční aktivum (např. pohledávku). Obdobně platba za realizovanou garanci představuje vznik pohledávky státu za subjektem, jemuž byla záruka vystavena. V případě, že realizovaná garance není návratná, klasifikuje se jako výdajový kapitálový transfer.

**Dluh** představuje v prezentovaném pojetí objem dluhových nástrojů (zahraničních půjček, úvěrů od bank, státních dluhopisů a dluhopisů emitovaných územními samosprávnými celky).

**Státní dluh**, definovaný v **zákoně o rozpočtových pravidlech č. 218/2000 Sb.**, tvoří souhrn státních finančních pasiv. Státními finančními pasivy jsou závazky vzniklé ze státem přijatých zahraničních půjček, úvěrů od bank, vydaných státních dluhopisů a jiné závazky státu. Nezahrnuje tedy žádné závazky mimorozpočtových fondů, systému zdravotního pojištění a místních vlád, ani státní záruky nebo jakékoliv další podmíněné závazky vládního sektoru.

## Vládní statistika v metodice peněžních toků GFS 2001

Vládní statistika v metodice peněžních toků **Government Finance Statistics 2001** (GFS 2001) je sestavena jako součet jednotlivých složek veřejných rozpočtů se zohledněním konsolidace příjmů a výdajů, která má za cíl vyloučit vzájemné ekonomické vztahy mezi jednotlivými složkami vládního sektoru.

Strukturu a rozsah sektoru v metodice GFS 2001 národně demonstruje Obrázek 1 v oddíle věnovanému **institucionálnímu pokrytí**.

## Přechod z metodiky GFS 1986 na GFS 2001

Ministerstvo financí ČR na jaře roku 2010 přešlo na novou verzi metodiky vládní finanční statistiky, jejímž tvůrcem je Mezinárodní měnový fond (MMF) a která se řídí příručkou **Government Finance Statistics Manual 2001**. Poprvé tak byla v této metodice vykázána data za veřejné rozpočty ve Státním závěrečném účtu za rok 2009.

Stejným způsobem jako v metodice **Government Finance Statistics 1986** (GFS 1986) i zde jsou sledovány hotovostní/peněžní transakce veřejných rozpočtů (příjmy, výdaje, financování), ze stavových veličin dluh. Navíc se zaznamenávají operace související se vznikem, zánikem nebo přeměnou pohledávek a závazků a rovněž související s ostatními ekonomickými toky jako např. zisky či ztráty z držby aktiv a závazků. Vedle tokových operací je sestavována rozvaha aktiv a závazků.

## Základní rozdíly mezi GFS 1986 a GFS 2001

V rámci příjmových a výdajových transakcí došlo k částečné změně některých položek. Mezi hlavní změny patří:

- Samostatně již nejsou vykazovány celkové kapitálové příjmy a kapitálové výdaje (resp. celkové běžné příjmy a běžné výdaje). Z příjmů a výdajů byly vyčleněny operace související s nákupem a prodejem nefinančních aktiv. V tomto smyslu je jako v metodice ESA 95 sledována kategorie peněžních toků z investic do nefinančních aktiv. Další část kapitálových příjmů a výdajů vztahující se k příjmovým a výdajovým dotacím a transferům byla zahrnuta do příjmů a výdajů provozního charakteru.
- Platby sociálního pojištění hrazené veřejnými rozpočty za své zaměstnance, které byly v metodice GFS 1986 konsolidovány, zůstávají součástí příjmů a výdajů příslušných kategorií.
- U daňových příjmů dochází ke snížení daně z přidané hodnoty o odvody vlastních zdrojů do rozpočtu EU.
- Kategorie čistých půjček (tj. poskytnuté půjčky minus jejich splátky) není v metodice GFS 2001 součástí výdajů, tudíž tyto operace neovlivňují deficit veřejných rozpočtů, ale jsou součástí pohledávek zachycených v rámci financování.
- Výdaje na realizaci vysoce rizikových záruk, jejichž návratnost není stoprocentní, jsou zahrnuty do

Institucionální pokrytí sektoru v metodice GFS 1986 vycházelo z funkčního pojetí definice sektoru vlády. Naproti tomu GFS 2001 zahrnuje do vládního sektoru subjekty na základě institucionálního pojetí, které je definováno shodně s metodikou **Evropského systému národních a regionálních účtů 95** (ESA 95).

V současné fázi implementace metodiky GFS 2001 je institucionální pokrytí shodné s GFS 1986, přičemž cílem je dosáhnout institucionálního pokrytí sektoru vládních institucí jako v metodice ESA 95. V dalších letech se tudíž předpokládá rozšíření o další subjekty, např. vybrané ústředně a místně řízené příspěvkové organizace, veřejné vysoké školy nebo Správu železniční dopravní cesty.

výdajových kapitálových transferů. V metodice GFS 1986 byly klasifikovány jako půjčky. Jejich případné úhrady jsou součástí příjmových kapitálových transferů (nikoli splátek dříve poskytnutých půjček jako podle GFS 1986).

V metodice GFS 2001 je v této fázi implementace definována **celková bilance** jako čistý peněžní schodek/přebytek (cash deficit/surplus). Svým charakterem ho lze přirovnat k saldu GFS 1986 očištěnému o čisté půjčky.

Tento ukazatel lze dále rozložit na dva dílčí:

- Čistý peněžní tok z provozní činnosti** (net cash flow from operating activities) představuje rozdíl mezi příjmy a výdaji z provozní činnosti. Na rozdíl od dříve vykazovaného salda běžné bilance zahrnuje kapitálové příjmové a výdajové dotace i transfery.
- Čistý peněžní tok z investic do nefinančních aktiv** (net cash flow from investments in nonfinancial assets) neboli čisté pořízení nefinančních aktiv představuje hodnotu nově pořízeného nefinančního majetku sníženou o příjmy z prodeje nefinančních aktiv.

Tématu rozdílů obou metodik byl více věnován Box č. 1 v **říjnovém čísle Fiskálního výhledu z roku 2010**.

## Metodika národních účtů ESA 95

Data podle metodiky národních účtů pokrývají všechny **instituce sektoru vlády** a jejich operace jsou zachycovány na **akruálním principu**.

Vládní sektor v systému národního účetnictví obecně představuje takové institucionální jednotky, které jsou kontrolovány vládou a jsou netržními výrobci, tzn. že jejich produkce je financována více než z poloviny vládou a méně než z poloviny z tržeb.

Klasické sektorové účty v národním účetnictví ukazují různá stádia ekonomického procesu: produkci, tvorbu, rozdělení, znovurozdělení a užití důchodů a akumulaci. Nicméně zejména pro hodnocení fiskální disciplíny a formulaci fiskální politiky, jsou data za sektor vládních institucí prezentována v členění na příjmy a výdaje.

**Příjmy vládních institucí** tvoří následující transakce: běžné daně z důchodů, jmění a jiné, daně na produkci a dovoz, kapitálové daně, sociální příspěvky, tržby, dotace na produkci, důchody z vlastnictví, ostatní běžné a kapitálové dotace a transfery.

Na výdaje vládních institucí lze pohlížet z více úhlů pohledu. **Výdaje vládních institucí se zohledněním výdajů na konečnou spotřebu vlády** tvoří: výdaje na konečnou spotřebu vlády, sociální dávky jiné než naturální sociální transfery, úroky, dotace, tvorba hrubého fixního kapitálu a ostatní výdaje.

## Akruální princip a akrualizace daní

**Akruální princip** znamená, že ekonomické transakce jsou zachycovány tehdy, když se ekonomická hodnota vytváří, transformuje nebo zaniká, nebo když se pohledávky a závazky zvyšují či snižují bez ohledu na to, kdy bude realizovaná transakce peněžně uhrazena.

**Akrualizace daní** znamená v podstatě výpočet daňových výnosů v **akruální metodice ESA 95**. Výpočet daní v metodice ESA 95 lze provádět dvěma metodami: metodou založenou na daňových přiznáních a metodou časově upravené hotovosti.

**Metoda založená na daňových přiznáních** používá údaje uvedené v daňových formulářích o daňové povinnosti všech subjektů odvádějících uvažovanou daň. Takto zjištěná hodnota však musí být upravena o část přiznané daňové povinnosti, která nebude nikdy placena. Metodika ESA 95 pak dává státům na výběr, zda o určenou část snížit výši daňových příjmů, či jejich výši ponechat a určenou výši nevybrané daně zaznamenat v národních účtech jako kapitálový transfer, tj. jako zvýšení celkových výdajů vlády.

**Výdaje vládních institucí podle transakcí** jsou tvořeny těmito položkami: mezispotřeba, tvorba hrubého fixního kapitálu, náhrady zaměstnancům, placené ostatní daně na produkci, placené dotace, důchody z vlastnictví, placené běžné daně z důchodů, jmění a jiné, sociální dávky jiné než naturální sociální transfery, naturální sociální dávky, ostatní běžné transfery, kapitálové transfery, čisté pořízení nefinančních nevyroběných aktiv.

**Saldo sektoru vládních institucí** je rozdílem mezi celkovými příjmy a celkovými výdaji.

**Dluh vládních institucí** znamená celkový hrubý dluh v nominální hodnotě koncem daného roku (konsolidovaný, tj. po vyloučení dluhu drženého navzájem různými vládními institucemi). Vládní dluh je definován na následujících finančních instrumentech: oběživo a depozita, emitované cenné papíry jiné než účasti, mimo finančních derivátů, a úvěry (půjčky). Dle současných evropských standardů nejsou ostatní pohledávky (např. obchodní úvěry) součástí vládního dluhu.

Z metodiky ESA 95 vychází stanovení krátkodobých kritérií **Paktu stability a růstu a maastrichtských kritérií** pro deficit a vládní dluh. **Deficit je však navíc upraven** o úrokové deriváty.

**Metoda časově upravené hotovosti** spočívá v posunu zaznamenaných hotovostních pohybů do období, kterému svou ekonomickou podstatou přísluší. Délka časového posunu vychází z účinné právní úpravy a poznatků z praxe o zpoždění mezi pohybem peněžních prostředků na účtech státu a ekonomickou skutečností, jejíž existence generuje vznik určité daňové povinnosti. V případě daní placených zálohovým systémem se přeplatky či nedoplatky na dani obvykle přesouvají do věcně příslušného roku. U ostatních daní se provádí očištění o platby z přelomu roku.

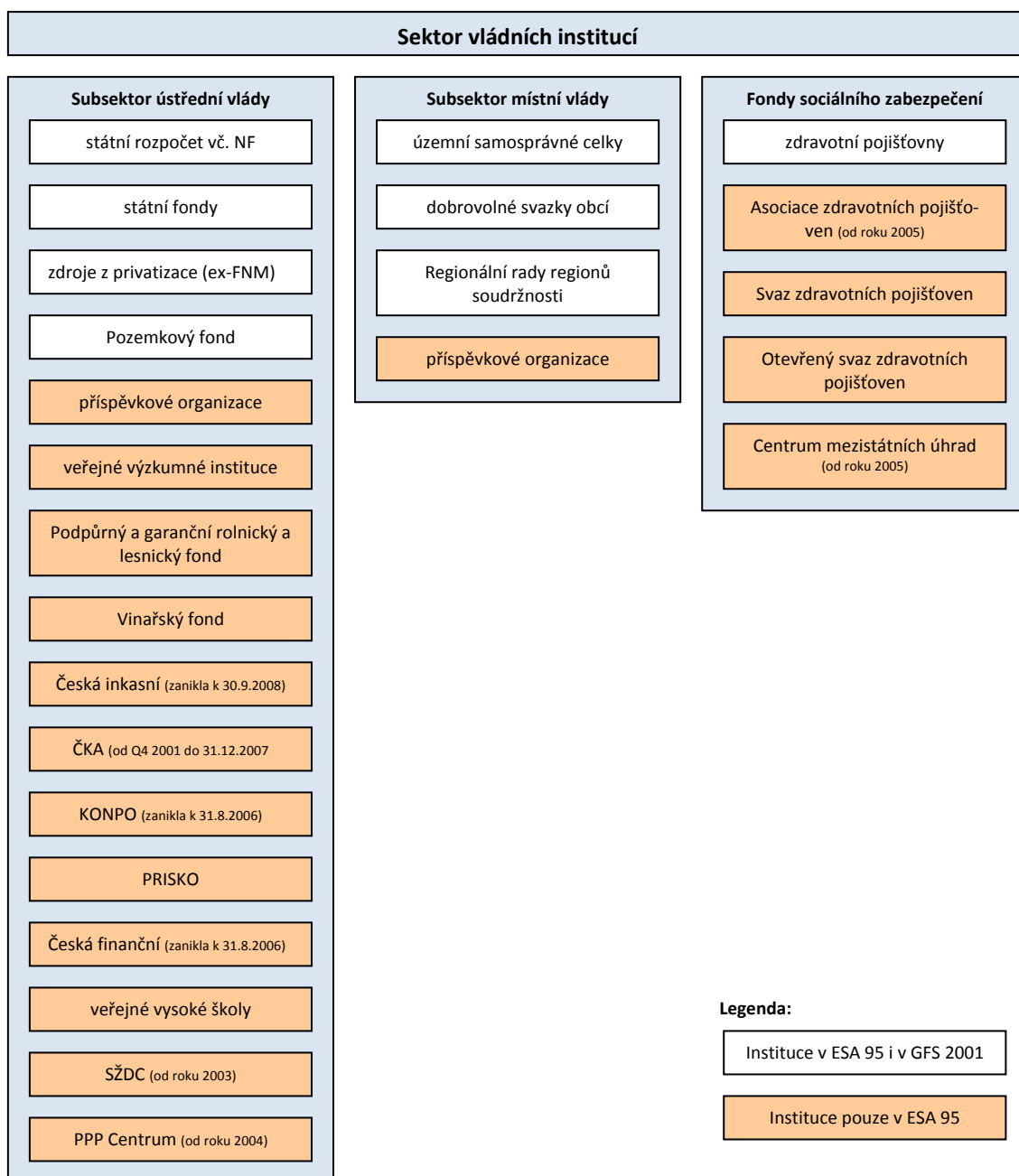
Bližší informace k akrualizaci daní v České republice lze nalézt v tématické kapitole **Fiskálního výhledu z května 2009**.

## Institucionální pokrytí sektoru vládních institucí v ČR (GFS 2001 a ESA 95)

Pravidla pro vymezení sektoru vládních institucí jsou mezinárodně harmonizována a jeho složení je průběžně aktualizováno. Institucionální pokrytí sektoru vládních institucí zahrnuje v metodice ESA 95 čtyři základní subsektory: ústřední vládní instituce, státní instituce, místní vládní instituce a fondy sociálního zabezpečení. Jelikož ČR není federativním státem, subsektor státních institucí zde neexistuje, a vládní sektor tak disponuje pouze třemi podkategoriemi.

Obrázek 1 kromě detailního pohledu na strukturu sektoru vládních institucí v ESA 95 v ČR rovněž poskytuje vymezení sektoru vládních institucí v metodice GFS 2001. Z obrázku je tak patrné, že pokrytí vládního sektoru v metodice ESA 95 je v ČR v současné době širší.

**Obrázek 1: Sektor vládních institucí v ČR (ESA 95 a GFS 2001)**



Pozn.: ČKA = Česká konsolidační agentura; SŽDC = Správa železniční dopravní cesty; FNM = Fond národního majetku; NF = Národní fond. Zdroj: MF ČR.

V ČR dosud nezahrnuje sektor vládních institucí v GFS 2001 oproti sektoru vládních institucí v ESA 95 následující instituce:

- Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond,
- Vinařský fond,
- PRISKO,
- veřejné vysoké školy,
- Správu železniční dopravní cesty,
- PPP Centrum,
- veřejné výzkumné instituce

- Asociaci zdravotních pojišťoven,
- Svaz zdravotních pojišťoven,
- Otevřený svaz zdravotních pojišťoven,
- Centrum mezistátních úhrad
- a část příspěvkových organizací klasifikovaných ve vládním sektoru.

Aby bylo zcela zřejmé, že ve Fiskálním výhledu hovoříme o sektoru vládních institucí v metodice GFS 2001, používáme často zjednodušující termín „**veřejné rozpočty**“.

## Produkce sektoru vládních institucí

Sektor vládních institucí rovněž přispívá k růstu hrubého domácího produktu. Vytváří po sektoru nefinančních podniků druhou největší přidanou hodnotu.

Produkce tohoto sektoru představuje přibližně jednu pětinu HDP. Dominantní část samozřejmě tvoří netržní produkce, která dlouhodobě představuje více než 90 % produkce tohoto sektoru. Menší část produkce vstupuje do příjmů jako tržby. Největší část produkce je tvořena v subsektoru místních vládních institucí, následována jen velmi těsně subsektorem ústřední vlády. Fondy sociálního zabezpečení se pak na této produkci podílejí naprosto zanedbatelně, což je dáno především tím, že subjekty, kterým zdravotní pojišťovny platí za zdravotnické služby poskytované sektoru domácností, nejsou součástí tohoto subsektoru, a produkce se tak vytváří jinde. Hrubá přidaná hodnota sektoru vládních institucí představuje přibližně dvě třetiny celkové produkce sektoru.

Jelikož většina produkce tohoto sektoru je netržní, není možné spolehlivě stanovit její cenu. K ocenění se přistupuje na bázi vlastních nákladů, v rámci nichž jsou největšími položkami náhrady zaměstnancům a spotřeba fixního kapitálu. Většina přidané hodnoty tohoto sektoru je přidělena právě zaměstnancům. Tato hodnota představuje cca 2/3 hrubé přidané hodnoty, spotřeba fixního kapitálu potom přibližně 1/3 hrubé přidané hodnoty. Čistý provozní přebytek sektoru se tak může snadno dostat i do záporných hodnot, což pak značí, že jeho samotná produkce nedokáže pokrýt náklady spojené s opotřebením fixního kapitálu a s platy zaměstnanců. Tyto náklady se musí následně hradit z dalších příjmů, kterými tento sektor disponuje (především daně a sociální příspěvky). To je dáno specifickou úlohou sektoru v národním hospodářství.

## Výdaje na konečnou spotřebu vládních institucí

Kromě součtu přidaných hodnot je možné při odvození příspěvku sektoru vlády k růstu HDP postupovat také prostřednictvím výdajů jednotlivých subjektů. Výdaje na konečnou spotřebu vlády tvoří dlouhodobě přibližně 50 % celkových vládních výdajů. Jejich hlavními složkami jsou:

- výdaje na kolektivní spotřebu (představuje zboží a služby kolektivní spotřeby jako např. obrana),
- výdaje na individuální spotřebu (jedná se o platby za zboží a služby, které jsou dále poskytovány domácnostem a mají charakter individuální spotřeby, např. školství, zdravotnictví).

Subsektor fondů sociálního zabezpečení financuje tu část individuální spotřeby, která odpovídá platbám

zdravotnickým zařízením za poskytování služeb domácnostem. Tato položka tvoří stabilně přibližně čtvrtinu výdajů na konečnou spotřebu vlády. Výdaje na kolektivní spotřebu jsou placeny především subsektorem ústřední vlády a v menší míře subsektorem místních vlád. Fondy sociálního zabezpečení se na výdajích na kolektivní spotřebu podílejí zcela zanedbatelně. Poměrně velkou část individuální spotřeby financují rovněž místní vlády, naopak ústřední vláda se na tomto financování podílí jen velmi málo.

Výdaje na konečnou spotřebu vlády tvoří přibližně pětinu nominálního HDP. Kromě vládní spotřeby vstupuje do výpočtu HDP spotřební metodou i tvorba hrubého kapitálu vládních institucí.

## Vztah mezi deficitem a dluhem

Vládní deficit (v terminologii ESA 95 tzv. „čisté výpůjčky“) či přebytek (tzv. „čisté půjčky“) není jediným faktorem, jehož výše determinuje přírůstek či úbytek dluhu v průběhu sledovaného období.

Vyjděme ze skutečnosti, že čisté půjčky/výpůjčky jsou saldem finančního účtu, na kterém jsou zachyceny pouze změny finančních aktiv a pasiv vlivem transakcí (tj. nikoliv vlivem přecenění a ostatních změn objemu), a navíc v tržní hodnotě.

Do vztahu mezi saldem a změnou dluhových pasiv vlivem transakcí vstupuje též **čistá změna finančních aktiv a ostatních „nedluhových“ pasiv vlivem transakcí**. Mimo jiné se jedná např. o čistou změnu objemu pohledávek a závazků vlivem transakcí, která vyjadřuje rozdíl v hodnotách výsledku hospodaření získaném na tzv. hotovostní bázi a akruálním principu, představujícím hlavní pilíř metodiky ESA 95, resp. metodiky národních účtů.

## Zachycení garancí v ESA 95

Z obecné úpravy uvedené v **Manuálu o vládním deficitu a dluhu** ESA 95 jsou vyloučeny dva případy, které automaticky z pohledu národních účtů nepředstavují garanci dluhu veřejného podniku:

- je-li stát akcionářem podniku, a tudíž tzv. věřitelem poslední instance, a
- případ, kdy si stát vypůjčí přímo na trhu svým jménem se záměrem poskytnout prostředky určitému veřejnému podniku.

Ve většině případů je garance, ať již se týká konkrétní výpůjčky nebo celého dluhu, zaznamenána pouze v rozvaze podniku. Konkrétní případ garance je pak zaznamenán podle toho, zda podnik, který je vystaven finančním obtížím či restrukturalizaci, požádá o plnění garance. Není-li garance tzv. spadá, pak představuje pro účty vládního sektoru podmíněný závazek, který je zaznamenán mimo rozvahu.

Jestliže je při vstupu podniku do závazkového vztahu všeobecně známo (např. na základě zákona), že vláda je povinna splatit dluh (úrok, jistinu) místo podniku, pak také může dojít k situaci, kdy je závazek zaznamenán současně jak v rozvaze podniku, tak i v rozvaze vlády.

Nepožádá-li podnik vládu o plnění záruky, jde o garantovaný závazek dlužníka. V národních účtech je zaznamenán závazek pouze v rozvaze podniku. Vláda ve své evidenci zachycuje pouze podmíněný závazek. Závazek tudíž není zohledňován ani při kalkulaci vládního dluhu.

V okamžiku uplatnění záruky dochází k přenesení závazku na vládu. Toto uplatnění se může týkat buď

Dluhová pasiva dále musíme upravit o **vliv přecenění** a ostatních změn, které nebyly v rámci finančního účtu uvažovány. Vzhledem ke skutečnosti, že vládní dluh je prezentován v nominálním vyjádření, je též nezbytné zohlednit případné rozdíly v jeho tržní a nominální hodnotě. V případě dat v procentech HDP je nutno dále uvažovat **vliv růstu nominálního HDP** na změnu dluhové kvóty.

Ve vztahu mezi výší vládního deficitu a změnou vládního dluhu hrají v neposlední řadě důležitou roli **příjmy z privatizace**. Samotná privatizace totiž nevede k čisté změně finančních aktiv, neboť jedno finanční aktivum (majetkové účasti v privatizovaných společnostech) je při ní směňováno za jiné (oběživo). Získané peněžní prostředky však mohou být používány na financování deficitu bez nutnosti emitovat dluhopisy nebo přijímat nové půjčky, tj. bez zvyšování dluhu.

celého garantovaného dluhu, nebo pouze jeho části. Částka, na kterou je uplatněna garance, je zaznamenávána ve finančních účtech vlády (jako změna stavu půjček), a promítne se tak do rozvahy.

Čisté výpůjčky/půjčky (saldo) jsou ovlivněny následujícím způsobem:

- Převzetí závazku musí být jednak zaznamenáno prostřednictvím výdajového kapitálového transferu ve prospěch veřejného podniku, jehož protizápisem pro zachycení v systému národních účtů je zvýšení závazku (půjčka). Oba zápisy jsou provedeny v celkové výši garantované jistiny.
- Naběhlý úrok je po převzetí dluhu zaznamenáván každý rok na akruální bázi na účtu placených úroků jako užití na účtu prvotního rozdělení důchodů.

Anuitní splátky jistin pak představují pouhou finanční transakci (tj. pokles hotovosti a půjčky), zaznamenanou na finančním účtu vlády. Tímto krokem tedy dochází ke snížení dluhu vlády.

Samotná úhrada části garantovaného závazku však neznamená automatické ovlivnění salda a dluhu vládního sektoru. V praxi může nastat situace, že se vláda v rámci realizace své hospodářské politiky rozhodne určitou výpůjčku veřejného podniku či její část uhradit, aniž dojde k jejímu uplatnění. V tomto případě tedy nedochází k převzetí dluhu a ten zůstává zaznamenán pouze v rozvaze podniku, který nadále zůstává jediným zákonným dlužníkem. Platby tohoto charakteru jsou zaznamenány jako kapitálové transfery ve prospěch podniku (vyrovnané vynaloženým hotovostním to-

kem). Dochází tak k ovlivnění salda vládního sektoru, nikoli však dluhu.

Na druhé straně může nastat i situace, kdy při splnění určitých podmínek je závazek podniku automaticky považován za závazek vlády. K tomuto případu dochází např. při existenci zákonného zmocnění k vydání dluhu ukládajícího vládě povinnost jeho splacení, dále pokud obsahuje státní rozpočet každoročně explicitní vyjádření splátek nebo je-li dluh podniku systematicky splácen státem. Závazek tohoto charakteru musí být přímo

při jeho vzniku zaznamenán na finančním účtu a v rozvaze vlády, nikoli na účtech podniku. Objem závazku je zohledněn ve vládním dluhu. Následně placené úroky jsou každoročně zaznamenávány na aktuální bázi jako užití na účtu rozdělení primárního důchodu vlády.

Jakmile jsou prostředky z emise dluhu (přírůstek hotovosti) podniku k dispozici, musí dojít na kapitálovém účtu k zaznamenání kapitálového transferu ve prospěch podniku, jehož prostřednictvím dochází k ovlivnění salda vládního sektoru.

## Střednědobý výdajový rámeček

**Střednědobý výdajový rámeček** představuje stropy pro nominální objem výdajů státního rozpočtu a státních fondů. Výdajový rámeček je součástí **střednědobého výhledu státního rozpočtu** a je stanovován na tři roky dopředu jako rozdíl mezi očekávanými příjmy a cílovým saldem sektoru vládních institucí. Částky výdajového rámce jsou uváděny v národní **metodice fiskálního cílení**.

Schválený výdajový rámeček je možné měnit pouze v případech taxativně vymezených **v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech**. Mezi tyto případy patří:

- změna rozpočtového určení daní (přerozdělení příjmů mezi státním rozpočtem a místními rozpočty má dopad i na výši výdajů),
- změna očekávané výše výdajů financovaných z fondů EU (stropy by neměly limitovat možnost čerpání EU fondů),
- změna dotačních vztahů mezi státním rozpočtem a státními fondy (rámeček jsou schvalovány jako nekonsolidované a změna dotačních vztahů mění je-

jich výši bez vlivu na výši výdajů po konsolidaci, které jsou rozhodné pro výši salda veřejných rozpočtů)

- a další mimořádné události (např. mimořádně nepřesná makroekonomická predikce, živelní katastrofy apod.).

Pevným fiskálním pravidlem v ČR tedy není dodržování **fiskálního cíle** v podobě salda sektoru vládních institucí v procentech HDP, ale dodržování schváleného výdajového rámce. Důvodem je za prvé skutečnost, že na rozdíl od příjmů, a tedy i salda, má vláda nad výši výdajů státního rozpočtu a státních fondů přímou kontrolu. Za splnění či nesplnění tohoto pravidla je tedy přímo odpovědná. Druhý důvod je ekonomický. Stanovení pevné výše výdajů je v souladu s fungováním automatických fiskálních stabilizátorů a proticyklickým působením fiskální politiky. V případě vyšších než očekávaných příjmů vlivem lepšího než predikovaného ekonomického vývoje dochází ke snížení salda a fiskální restrikci a naopak. Cílení pevné výše salda naproti tomu implikuje procyklické působení fiskální politiky.

## Rozdíly mezi metodikou fiskálního cílení a metodikou národních účtů ESA 95

Národní **metodika fiskálního cílení** vychází ze zachycení hospodaření vybraných veřejných rozpočtů na peněžní bázi. Toto hospodaření je pro účely fiskálního cílení očištěno o operace finančního charakteru (poskytnuté půjčky a jejich splátky), příjmy z privatizace a dotace transformačním institucím (např. úhrada ztrát ČKA). Cílem je očistit saldo o finanční operace, které

- jsou sice peněžním příjmem nebo výdajem, ale ekonomicky nepředstavují změnu aktiv veřejných financí (např. privatizace),
- dále vyloučit jednorázové transakce (např. úhrada minulých transformačních nákladů)
- a v neposlední řadě přiblížit výsledky metodice ESA 95.

Mezinárodní metodika ESA 95 vychází z aktuálního zachycení celého vládního sektoru definovaného národními účty. Saldo nepředstavuje rozdíl mezi peněžními příjmy a výdaji, ale změnu finančních aktiv a pasiv

(včetně pohledávek a závazků) sektoru z titulu příjmových a výdajových transakcí. Spolu s ostatními faktory změn aktiv a pasiv (přecenění aj.) tvoří změnu čistého jmění vládního sektoru. Saldo v metodice ESA 95 v případě nulového přecenění a ostatních změn objemu vyjadřuje přímo pokles čistého jmění sektoru. Naproti tomu saldo v hotovostní metodice vyjadřuje (pouze) přírůstek nebo úbytek peněžních zdrojů.

Hlavní rozdíly mezi fiskálním cílem v metodice fiskálního cílení a saldem podle ESA 95 jsou tedy následující:

- rozdíly mezi hotovostním a aktuálním principem (časový posun mezi vznikem závazku nebo pohledávky a odpovídajícím hotovostním tokem),
- rozdíly z odlišného pokrytí (národní fiskální cíl zahrnuje saldo pouze vybraných částí vládního sektoru) a

- ostatní rozdíly v klasifikaci (např. odpuštění nedobytných pohledávek, které jsou akruálním nákladem, nikoliv však hotovostním výdajem atd.).

Nabízí se otázka, proč jsou fiskální cíle stanovovány jako specificky vymezené saldo veřejných rozpočtů, když všeobecně nepoužívanějším indikátorem pro hodnocení hospodaření vládního sektoru je saldo podle metodiky ESA 95. Hlavním důvodem je zajištění přímé vazby mezi metodikou fiskálního cílení a metodikou sestavování státního rozpočtu, nejprve ve fázi odvození parametrů státního rozpočtu a jeho výhledu

## Maastrichtská konvergenční kritéria

Vstupem do EU se daný stát zavazuje v budoucnu přistoupit do Hospodářské a měnové unie, tedy vzdát se své národní měny a měnové politiky a přijmout společnou měnu euro. K tomu, aby mohl daný stát euro přijmout, musí splnit celkem pět „nominálních“ podmínek, kterým se říká **Maastrichtská konvergenční kritéria**. Tato kritéria jsou:

- 1) **Inflační kritérium:** míra roční inflace nesmí překročit o víc než 1,5 p.b. průměr míry inflace ve třech nejméně úspěšných zemích.
- 2) **Kurzové kritérium:** měnový kurz nesmí vybočit ze stanoveného flukтуаčního pásma (z původních  $\pm 2,25\%$  a  $\pm 6\%$  od srpna 1993 na  $\pm 15\%$ ).
- 3) **Úrokové kritérium:** průměrná roční dlouhodobá úroková míra nesmí překročit o více než 2 p.b. sazby ve třech cenově nejstabilnějších zemích.

od fiskálního cíle (výdajové limity rozpočtu a státních fondů) a následně ve fázi vyhodnocení plnění cílů. Při stanovení cíle v metodice fiskálního cílení je možné jednoznačně vyhodnotit, jakým dílem přispěla ke splnění či nesplnění cílů politika vlády (výsledek státního rozpočtu a státních fondů, které má pod přímou kontrolou) a do jaké míry se jednalo o špatný předpoklad o hospodaření ostatních složek veřejných rozpočtů, případně nenaplnění predikce příjmů.

- 4) **Kritérium dluhu:** poměr dluhu vládního sektoru k HDP musí být menší než „kritická“ mez 60 %, případně se uspokojivě k této hranici blížit.
- 5) **Kritérium deficitu:** výše plánovaného nebo skutečného schodku vládního sektoru nesmí překročit kritickou mez 3 % HDP (případně se k této hranici uspokojivě blíží nebo byla hranice překročit tuto hranici jen výjimečně).

Vymezení vládního sektoru u maastrichtského kritéria deficitu a dluhu deficitu je stejné jako u **Paktu stability a růstu** (tedy jedná se o **čisté výpůjčky sektoru vládních institucí včetně úrokových derivátů**).

## Pakt stability a růstu (Stability and Growth Pact, SGP)

**Pakt stability a růstu** (Stability and Growth Pact, SGP) je závazný rámec pro koordinaci národních fiskálních politik v rámci EU, především pak pro země se společnou měnou euro, neboť bez zdravých veřejných financí měnová unie prakticky nemůže fungovat. SGP má dvě větve (části):

### Preventivní větev

Členské státy musí předkládat programy stability nebo konvergenční programy. Ty první předkládají členské státy eurozóny, ty druhé členové EU s derogací (tzn. členové EU, kteří mají závazek přijmout euro v budoucnu, tj. i ČR). Jde o strategické dokumenty, kde jsou popsány cíle a prostředky hospodářské politiky v horizontu následujících 3–5 let v oblasti makroekonomické, fiskální a strukturálních politik. Komise EU tyto programy hodnotí a Rada EU k nim přijímá stanovisko. Pokud u země hrozí nedodržení stanovených cílů, může Evropská komise doporučit Radě EU vydat napomenutí a posléze i navrhnout doporučení.

### Sankční větev

Pokud členský stát nadále neplní stanovené cíle a překročí hranici deficitu sektoru vládních institucí 3 % HDP, může Komise s danou zemí zahájit **Proceduru při nadměrném schodku**.

### Reforma SGP

V důsledku stárnutí populace je od reformy SGP v roce 2005 zvýšený důraz i na hodnocení dlouhodobé **udržitelnosti veřejných financí**. Dlouhodobé projekce vytváří Komise EU ve spolupráci s členskými státy a výsledky jsou publikovány ve **Zprávě o udržitelnosti**. Výsledky dlouhodobých projekcí jsou rovněž kritériem hodnocení programů stability resp. konvergenčních programů.

Lze tedy shrnout, že v rámci SGP se hodnotí jak krátkodobý vývoj veřejných financí (překročení hranice deficitu 3 % HDP a dluhu 60 % HDP), **střednědobý rozpočtový** cíl včetně minimálního fiskálního úsilí, tak i dlouhodobé cíle.

## Strukturální versus cyklicky očištěné saldo

V řadě ekonomických textů se tyto dva pojmy berou jako synonyma, avšak takové pojetí je značně zjednodušující. Pokud bychom skutečné saldo vládního sektoru očistili jen o vliv hospodářského cyklu, pak bychom získali **cyklicky očištěné saldo**. Vezmeme-li cyklicky očištěné saldo a odečteme od něj položky, které mají charakter jednorázových operací (tj. jsou svou povahou zcela výjimečné a „nesystémové“), dostáváme tzv. **strukturální saldo**. Jako příklad jednorázové položky uveďme příjmy z prodeje UMTS licencí,

kteřé byly realizovány ve většině evropských zemí. Změna strukturálního salda mezi dvěma časovými okamžiky se nazývá **fiskální úsilí** (fiscal effort), které poměřuje velikost diskrečních opatření. Rovněž se přistupuje ke korekci strukturální bilance o úrokové výdaje (**primární strukturální bilance**). Fiskální úsilí z takto vypočtených strukturálních sald potom lépe vyjadřuje velikost aktivních opatření vlády, jelikož není zatíženo výdajovými položkami, které jsou v krátkém období obtížně ovlivnitelné.

## Střednědobý rozpočtový cíl (Medium-Term Objective, MTO)

V rámci revize **Paktu stability a růstu** si každá země stanovila svůj **individuální střednědobý fiskální cíl**, který odráží jak růstový potenciál dané země, tak její úroveň zadlužení. Pro Českou republiku je tento cíl pro saldo sektoru vládních institucí na úrovni  $-1,0\%$  HDP. Později EU stanovila, že do tohoto cíle mají být zahrnuty i tzv. implicitní závazky, tedy dlouhodobé závazky

veřejných financí především v podobě budoucích starobních důchodů a jiných výdajů závislých na věkové struktuře populace. Kromě této položky mají členské země s dluhem sektoru vládních institucí vyšším než  $60\%$  HDP zahrnutý i doplňkový faktor „**úsilí redukce dluhu**“ (debt-reduction effort), který cíl dále zpřísňuje.

## Minimální fiskální úsilí (Minimum Fiscal Effort)

**Pakt stability a růstu** stanovuje, že než členské země dosáhnou svého **střednědobého rozpočtového cíle**, musejí konsolidovat své veřejné rozpočty a zlepšovat svou fiskální pozici minimálně o půl procenta HDP ročně (zlepšení se týká **strukturálního salda**). V hospodářsky dobrých časech se tedy členské státy musí snažit konsolidovat více, a vytvářet si tak rezervu na časy horší. Jakékoliv příjmy nad rámec očekávání by měly být použity na snížení deficitu. Odklon od této cesty k střednědobému fiskálnímu cíli je možný pouze tehdy, jsou-li prováděny zásadní strukturální reformy

(např. důchodová), které sice přinášejí okamžité negativní dopady, ovšem z dlouhodobého hlediska zlepšují stav veřejných financí.

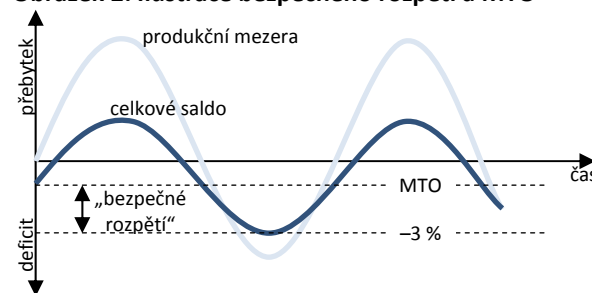
Země, které již svého střednědobého cíle dosáhly, by měly nechat působit automatické stabilizátory a vyvarovat se procyklických politik – tj. především snižování daní a zvyšování vládních výdajů v době cyklického vzestupu.

## Bezpečné rozpětí (Safety Margin)

Pro případ nepříznivého ekonomického vývoje si členské země EU stanovily tzv. **bezpečné rozpětí** od referenční  $3\%$  hranice. Ta představuje „polštář“, jehož respektování by mělo zajistit, aby ani v době standardního ekonomického poklesu nedocházelo k deficitům vyšším než  $3\%$  HDP. Pro ČR je tato mezera vypočtena na  $1,4\%$  HDP. Z toho vyplývá, že minimální hranice rozpočtového salda (minimum benchmark), která zaručí, že ČR nepřekročí  $3\%$  limit, je  $-1,6\%$  HDP.

Pokud některý členský stát tyto zásady neplní nebo pokud byla identifikována významná odchylka od střednědobého cíle či od cesty k jeho dosažení, může Rada v každoročním hodnocení adresovat doporučení, na co by se měl dotýčný stát zaměřit (tzv. včasné varování).

Obrázek 2: Ilustrace bezpečného rozpětí a MTO



Zdroj: EK (2006). Úprava MF ČR.

## Procedura při nadměrném schodku (Excessive Deficit Procedure, EDP)

Pokud členský stát EU překročí hranici deficitu sektoru vládních institucí 3 % HDP, je s ním zahájena tzv. **Procedura při nadměrném schodku**. Výjimkou je, když je hodnota deficitu jen těsně nad hranicí 3 % HDP a jedná se o deficit výjimečný a dočasný. S Českou republikou byla tato Procedura zahájena velmi krátce po vstupu do EU v roce 2004 a vzhledem k zvláštním okolnostem (transformující se země) dostala na odstranění nadměrných deficitů čtyři roky. Standardní postup je ovšem odlišný. Obvykle musí být nadměrný schodek odstraněn do jednoho roku poté, co byl identifikován. V červnu 2008 došlo k ukončení Procedury, avšak 2. prosince 2009 byla v důsledku ekonomické recese zahájena znovu. ČR má nadměrný schodek odstranit do roku 2013.

Samotné sankce pro danou zemi se liší podle toho, zda je země v EMU či nikoliv. Při zahájení Procedury Rada nejprve vydá doporučení a členská země má šest měsíců na to, aby předložila opatření, která povedou k odstranění tohoto schodku. Nejsou-li opatření účinná nebo dostatečně implementována, může Rada vydat další výzvu, v níž budou specifikovány konkrétní kroky, které by měla daná země podniknout za účelem nápravy situace. Zároveň může dojít k tzv. **prohloubenému rozpočtovému dohledu**, kdy je členský stát

povinen informovat pravidelně dle předem dohodnutého harmonogramu. Pokud ani poté členský stát doporučení neplní, může Rada uvalit sankce, které se mohou po dvou letech zpřísnit. Sankce pro členy EMU jsou:

- finanční sankce ve výši 0,2–0,5 % HDP země v závislosti na závažnosti porušení dohody;
- Rada může požadovat složení určité návratné zálohy;
- členský stát může být vyzván, aby před vydáním dluhopisů zveřejnil veškeré údaje o této emisi;
- Evropská investiční banka může být vyzvána, aby změnila svojí výpůjční politiku vůči této zemi.

Pro členské státy mimo eurozónu je konečná fáze odlišná, nepodléhají totiž prohloubenému rozpočtovému dohledu. Sankcí může být „pouze“ rozhodnutí o pozastavení čerpání prostředků z Fondu soudržnosti.

Pro úspěšné ukončení Procedury je důležité odstranit nadměrný deficit důvěryhodným a udržitelným způsobem. Nemůže se tedy jednat o jednorázová a nesystematická opatření. Hodnotí se také očekávaný budoucí vývoj a fiskální strategie.

## Saldo pro účely Procedury při nadměrném schodku

V systému národních účtů ESA 95 nalezneme saldo jako **schopnost/potřebu financování** (čili jako přebytek/deficit). V systému národních účtů má toto saldo kód B.9. Naproti tomu saldo pro účely Procedury při nadměrném schodku (kód EDP B.9) upravuje saldo z národních účtů o výdaje z úrokových derivátů.

Saldo EDP B.9 je možné nazvat původním saldem, protože jsou použity takové úrokové výdaje, které by musely být zaplacený v případě, že bychom se nezajistili úrokovými deriváty (swapy, Forward Rate Agreement).

## Indikátory fiskální udržitelnosti

**Koncept fiskální udržitelnosti** je obecně nejednoznačný, což vyžaduje, aby byla fiskální udržitelnost definována sama o sobě. Evropská komise pro uchopení konceptu fiskální udržitelnosti používá dva hlavní indikátory, tzv. S1 a S2. Jejich výsledky včetně metodiky publikuje v pravidelné Zprávě o udržitelnosti (**Sustainability Report**). Tyto indikátory využívají informace z dlouhodobých projekcí s konzistentní a porovnatelnou metodikou a předpoklady.

**Permanentní fiskální konsolidace S1** vyjadřuje, o kolik procent HDP je nutno trvale (od daného roku) zvýšit daně nebo snížit výdaje, aby vládní dluh na konci horizontu projekce činil 60 % HDP.

**Permanentní fiskální konsolidace S2** vyjadřuje, o kolik procent HDP je nutno trvale (od daného roku) zvýšit daně nebo snížit výdaje, aby zůstal vládní sektor solventní v nekonečném časovém horizontu (tj. bylo splněno intertemporální rozpočtové omezení).

## Zdroje

---

- ČSÚ: Evropský systém účtů ESA 1995. Český statistický úřad, Praha, květen 2000, <[http://apl.czso.cz/nufile/ESA95\\_cz.pdf](http://apl.czso.cz/nufile/ESA95_cz.pdf)>.
- EK (2006): Public finance in EMU – 2006. Evropská komise, Brusel, 2006, European Economy No. 3, <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication423\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf)>.
- EK (2009): Sustainability Report 2009. Evropská komise, Brusel, 2009, European Economy No. 9, <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15998\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf)>.
- Eurostat (2002): European System of Accounts 1995 – Manual on Government Deficit and Debt. Eurostat, Lucemburk, 2002, <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/Annexes/naga\\_a\\_esms\\_an1.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/Annexes/naga_a_esms_an1.pdf)>.
- IMF (2001): Government Finance Statistics Manual 2001. Mezinárodní měnový fond, Washington 2001. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>>.
- IMF (1986): A Manual on Government Finance Statistics. Mezinárodní měnový fond, Washington 1986. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/1986/eng/index.htm>>.
- Krejdl, A. (2006): Fiscal Sustainability – Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability. Praha, ČNB Working Paper Series, No. 3, 2006, <[www.cnb.cz/en/research/research\\_publications/cnb\\_wp/download/cnbwp\\_2006\\_03.pdf](http://www.cnb.cz/en/research/research_publications/cnb_wp/download/cnbwp_2006_03.pdf)>.
- MF ČR (2009): Fiskální výhled ČR (květen 2009). Ministerstvo financí ČR, Praha, květen 2009, <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/FiskalniVyhled\\_2009Q1\\_komplet\\_pdf.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/FiskalniVyhled_2009Q1_komplet_pdf.pdf)>.
- MF ČR (2010): Fiskální výhled ČR (říjen 2010). Ministerstvo financí ČR, Praha, říjen 2010. <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/FiskalniVyhled\\_2010Q2\\_pdf.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/FiskalniVyhled_2010Q2_pdf.pdf)>.
- System of National Accounts 1993. New York, OECD, Evropská komise, OSN, IMF, 1994, <<http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/1993sna.pdf>>.
- Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech.





