

Metodická příručka

Fiskálního výhledu ČR

Metodická příručka Fiskálního výhledu ČR
aktualizace květen 2012

Ministerstvo financí ČR
Letenská 15, 118 10 Praha 1

Tel.: 257 041 111

E-mail: Fiscal.Outlook@mfcz.cz

Internet:

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

Metodická příručka

Fiskálního výhledu ČR

aktualizace květen 2012

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.....	2
Popis přechodu od salda na peněžní bázi k saldu v aktuální metodice ESA 95.....	3
Aktuální princip a aktualizace daní.....	4
Notifikace vládního deficitu a dluhu.....	5
Produkce sektoru vládních institucí.....	6
Výdaje na konečnou spotřebu vládních institucí.....	6
Institucionální pokrytí sektoru vládních institucí v ČR (GFS 2001 a ESA 95).....	6
Vztah mezi deficitem a dluhem (Stock-Flow Adjustment).....	7
Zachycení garancí v metodice ESA 95.....	8
Střednědobý výdajový rámec.....	9
Rozdíly mezi metodikou fiskálního cílení a metodikou národních účtů ESA 95.....	9
Maastrichtská konvergenční kritéria.....	10
Pakt stability a růstu (Stability and Growth Pact, SGP).....	10
Strukturální versus cyklicky očištěné saldo.....	10
Střednědobý rozpočtový cíl (Medium-Term Objective, MTO).....	11
Minimální fiskální úsilí (Minimum Fiscal Effort).....	11
Výdajové pravidlo Paktu stability a růstu.....	11
Dluhové pravidlo Paktu stability a růstu.....	12
Bezpečné rozpětí (Safety Margin).....	12
Postup při nadměrném schodku (Excessive Deficit Procedure, EDP).....	12
Saldo pro účely postupu při nadměrném schodku.....	13
Indikátory fiskální udržitelnosti.....	13
Evropský semestr.....	13
Zdroje.....	14

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 kvalitnější publikace a přiblíží ji potřebám uživatelů. Případné připomínky prosím zasílejte na adresu:

Fiscal.Outlook@mfcr.cz

Úvod

Ministerstvo financí ČR aktualizovalo v květnu 2012 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. Výrazněji byla upravena především hesla, která se týkají správy ekonomických záležitostí na úrovni Evropské unie v souladu s tzv. „Six-Packem“, tedy souborem šesti právních aktů přijatých koncem roku 2011. Dále byly detailněji objasněny postupy aktualizace daní a notifikace.

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. Vyloučen je také vliv EU prostředků (včetně operací **Národního fondu**), který by výsledky daného roku zkresloval 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 a dalších finančních operací. Slouží pro hodno-

cení 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. 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 její splátka jako výdajový kapitálový transfer.

Dluh představuje v prezentovaném pojetí objem dluhových nástrojů (zahraničních půjček, úvěrů, 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 názorně 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 z tohoto titulu 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 jsou sledovány finanční toky a institucionální pokrytí je shodné s GFS 1986, přičemž cílem je dosáhnout institucionálního pokrytí sektoru vládních institucí jako v metodice ESA 95. V dalších letech se tudíž přepokládá 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 **institute 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.

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.

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.

Popis přechodu od salda na peněžní bázi k saldu v akruální metodice ESA 95

Výchozím bodem výpočtu salda (EDP B.9) subsektoru ústředních a místních vládních institucí je cash saldo příjmů a výdajů státního rozpočtu, státních fondů a místních rozpočtů. Jedná se o oficiální hotovostní údaje Ministerstva financí, kdy v případě státního rozpočtu a státních fondů je saldo schvalované Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR.

Operace, které je s tímto výchozím saldem (tzv. „Working Balance“ anebo „WB“) nutné provést, můžeme stručně shrnout takto:

- vyločení finančních operací;
- vyločení operací přecenění;
- akualizace**;
- přidání změny stavu pohledávek a závazků doprovázených transakcí zdrojů/užití;
- speciální metodické úpravy;
- přidání salda (EDP B.9) ostatních institucionálních jednotek daného subsektoru;
- jiné.

Z výchozího cash salda příjmů a výdajů je třeba vyloučit ty, které mají povahu tzv. **finančních transakcí** (oproti přírůstku/úbytku peněz dochází současně ke vzniku či zániku finančního aktiva/pasiva), neboť tyto operace nemají vliv na saldo (EDP B.9), a nemohou v něm být tedy ponechány.

Jedná se zejména o příjmy z titulu prodeje účastí a přijatých splátek půjček a výdaje z titulu nákupu účastí a poskytnutých půjček, tedy kategorie, které nalezneme na speciálních pro ně vyhrazených položkách rozpočtové skladby. Dále součástí některých ostatních příjmových a výdajových položek jsou příjmy a výdaje související se změnou stavu ostatních pohledávek/závazků, které je také nezbytné identifikovat a

vyločit. Např. se jedná o splátky účastí ČR v mezinárodních společnostech (snížení závazku), splátky vojenské techniky pořízené v minulosti (snížení závazku), přijaté splátky pohledávek po bývalé České konsolidační agentuře (snížení pohledávky), přijaté splátky z prodeje společnosti ArcelorMittal (snížení pohledávky), přijaté splátky z prodeje emisních povolenek a jednotek přiděleného množství emisních povolenek (snížení pohledávky) či poskytnuté zálohy (vznik pohledávky).

Z výchozího cash salda příjmů a výdajů jsou vylučovány též **realizované kurzové zisky a ztráty** zahrnuté ve WB, které nejsou součástí salda (EDP B.9).

Ve výchozím cash saldu nejsou zahrnuty ty **transakce zdrojů a užití**, které nejsou doprovázeny tokem peněz (příjmem a výdajem), ale vznikem či zánikem pohledávek a závazků, a které mají vliv na výsledné saldo (EDP B.9) a jako takové musí být k WB přidány. Jedná se například o: připsání úroků k nespláceným zahraničním pohledávkám (navýšení pohledávky vs. úroky na straně zdrojů) či dodávky v minulosti zálohově placené vojenské techniky (úbytek pohledávky vs. mezispotřeba či pořízení nefinančních aktiv na straně užití).

K upravenému cash saldu příjmů a výdajů musí být následně přidán výsledek **hospodaření ostatních institucionálních jednotek** v příslušném subsektoru. Ten je kalkulován již přímo z akruálních nákladů a výnosů použitím relevantních položek výkazu zisku a ztráty a doplňujících informací ze statistických zjišťování.

Na tomto místě zdůrazněme pouze skutečnost, že se mimo jiné přidává:

- saldo (EDP B.9) za vedlejší činnost organizačních složek státu a územních samosprávných celků;
- saldo (EDP B.9) Národního fondu týkající se výlučně českých prostředků (dané zejména převodem z kapitoly VPS na úhradu realizovaných kurzových ztrát);
- saldo (EDP B.9) Zdrojů z privatizace (bývalého Fondu národního majetku);
- saldo (EDP B.9) ostatních mimorozpočtových fondů a účtů (zejména mimorozpočtová tvorba rezervních fondů organizačních složek státu).

Speciální metodické úpravy

Veškerá dvoustraně dohodnutá odpuštění povinnosti dlužníků splácet jejich závazek a poskytnutí jiného nepeněžního prospěchu (např. naturální mzdy či bezúplatného převodu aktiv) představují v metodice ESA 95 transakci užití (výdajový kapitálový transfer), která zhoršuje saldo (EDP B.9). Jelikož tyto skutečnosti nejsou doprovázeny tokem peněz, nejsou ani součástí výchozí WB a je třeba je k ní přidat. (Podobně též příjmové kapitálové transfery.)

Akruální princip a aktualizace daní

Akruální princip znamená, že ekonomické transakce jsou zachycovány tehdy, kdy 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.

Aktualizují se:

- daně;
- příspěvky na sociální zabezpečení;
- mýtné a dálniční poplatky;
- národní podíl na clech a cukerných dávkách vybraných pro rozpočet EU;
- příjmové a výdajové úroky;
- vyplacené důchody;
- čisté pořízení nefinančních aktiv.

Obecně lze princip aktualizace shrnout následovně:

- transakce zdrojů = příjem – úbytek souvisejících pohledávek + vznik nových souvisejících pohledávek;
- transakce užití = výdaj – úbytek souvisejících závazků + vznik nových souvisejících závazků.

U daní je nicméně použita Eurostatem alternativně povolená metoda tzv. časového posunu.

Aktualizace daní znamená v podstatě výpočet daňových výnosů v **akruální metodice ESA 95**. Výpočet daní v metodice ESA 95 lze provádět dvěma metodami:

V případě, že vládní institucionální jednotka, která poskytla garanci, je vyzvána k hrazení (ať již jistiny či úroku), je nutné k výchozímu cash saldu přidat výdajový kapitálový transfer této jednotky ve prospěch dlužníka zhoršující jednorázově saldo (EDP B.9) ve výši celé zaručené jistiny (garance je tzv. imputována). Naproti tomu platby v rámci již imputovaných garancí jsou z výchozího salda vylučovány jako finanční operace.

Podobně při pořízení majetku prostřednictvím finančního anebo dlouhodobého operativního leasingu (případ letounů Grippen) je v okamžiku pořízení k výchozímu cash saldu přidán opět výdajový kapitálový transfer pořizující jednotky zhoršující výsledné saldo jednorázově a to zjednodušeně řečeno ve výši hodnoty pořízeného majetku. Výdaje v podobě nájemného v následujících letech jsou naopak z výchozího cash salda příjmů a výdajů vylučovány opět jako finanční operace.

Speciálním požadavkem metodiky ESA 95 je, aby časový nesoulad mezi výdaji z prostředků EU (včetně předfinancování z národních zdrojů) a příjmy z EU ve výchozím cash saldu neovlivňoval výsledné saldo (EDP B.9). Proto je prováděna též korekce WB v tomto smyslu.

metodou založenou na daňových přiznáních a metodou časově upravené hotovosti.

Metoda založená na daňových přiznáních používá údaje uvedené v daňových formuláři o daňové povinnosti všech subjektů odvádějících uvažovanou daň. Takto zjištěná hodnota však musí být upravena o část přiznané daňové povinnosti, která nebude nikdy zaplacená. 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.

Metoda časově upravené hotovosti spočívá v posunu zaznamenaných hotovostních pohybů do období, kterému svou ekonomickou podstatou přísluší. Délka časového posunu (Tabulka 1) 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 daní obvykle přesouvají do věcně příslušného roku. U ostatních daní se provádí očištění o platby z přelomu roku.

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

Tabulka 1: Aktualizace daní v ČR – metoda časově upravené hotovosti

Daň	Upřesnění	Časová úprava
DPH	Daňová povinnost	1 měsíc
	Vratky daně	2 měsíce
	Celní dluh	10 pracovních dnů
Spotřební daň	Mimo tabák	10 pracovních dnů (v případě dovozu zboží)
	Mimo tabák	2 měsíce (v případě uvedení zboží do volného oběhu)
	Tabák	2 měsíce
	Energetická	1 měsíc
DPPO	Srážková	1 měsíc
	Zpřiznání	8 měsíců (týká se pouze vyrovnání)
DPFO	Závislá činnost	1 měsíc (8 měsíců vyrovnání daně)
	Zpřiznání	8 měsíců (týká se pouze vyrovnání)
	Srážková	1 měsíc
Silniční daň		2 měsíce
Transferové daně	Převod nemovitostí	3 měsíce
	Dědická a darovací	12 měsíců
Daň z nemovitostí		Žádný

Pozn.: Časová úprava probíhá příslušným odečtením části inkasa daně za období v běžném roce t a přičtením příslušné části inkasa daně v roce $t+1$.
Zdroj: MF ČR.

Notifikace vládního deficitu a dluhu

V souladu s nařízením Evropské rady č. 479/2009 předkládá ČR zastoupená Českým statistickým úřadem Evropské komisi zastoupené Eurostatem dvakrát ročně tzv. **Notifikaci vládního deficitu a dluhu** (dále jen „Notifikace“) a to vždy nejpozději k 1. dubnu a 1. říjnu běžného roku. Po odeslání Notifikace jednotlivé země operativně zodpovídají doplňující dotazy Eurostatu k zaslaným datům. Během tohoto 2–3 týdenního období může Eurostat nařídit provedení změn v odeslaných datech. Závěrečným aktem je vydání zprávy Eurostatu k aktuální Notifikaci a zveřejnění finálních dat za roky $t-4$ až $t-1$. V případě závažných zjištěných nedostatků, které se nepodařilo do uzávěrky odstranit, mohou být výsledky příslušné země zveřejněny ze strany Eurostatu s tzv. výhradou.

Český statistický úřad zpracovává data za čtyři uplynulé roky $t-4$ až $t-1$; Ministerstvo financí dodává predikci týkající se běžného roku t . Gestorem používané **metodiky ESA 95** v souladu s platným **manuálem** a současně gestorem vymezení sektoru vládních institucí, za něž jsou data předkládána, je Český statistický úřad.

Notifikace obsahuje zejména údaje o výši **vládního deficitu (EDP B.9)** a dluhu pro potřeby **postupu při nadměrném schodu**, metodu výpočtu vládního deficitu a prokázání vazby mezi výší realizovaného salda a změnou stavu dluhu.

Notifikační tabulky (viz stručně Tabulka 2 k jejich obsahu) jsou naplňovány za jednotky spadající do **sektoru vládních institucí**.

Tabulka 2: Obsah notifikačních tabulek

Tabulka	Obsah	Pokrytí	Období		
			t-4 až t-1	t	
Tabulka 1	Saldo (EDP B.9) za S.13 a jednotlivé subsektory; dluh za S.13 celkem (roky t-4 až t) a po jednotlivých instrumentech (roky t-4 až t-1); tvorba hrubého fixního kapitálu; úroky na straně užití "notifikační" (EDP D.41) a "národně účetní" (D.41); HDP	S.13; NH	ano	ano	
Tabulka 2	Přechod od výchozího cash-salda příjmů a výdajů k výslednému saldu (EDP B.9)	2A	S.1311	ano	ano
		2B	S.1312	ano	ne
		2C	S.1313	ne	ne
		2D	S.1314	ano	ne
Tabulka 3	Prokázání vazby mezi výší salda (EDP B.95) a změnou stavu dluhu (tzv. Stock-flow Adjustment)	3A	S.13	ano	ne
		3B	S.1311	ano	ne
		3C	S.1312	ne	ne
		3D	S.1313	ano	ne
		3E	S.1314	ano	ne
Tabulka 4	Závazky z obchodních úvěrů a záloh; HND	S.13; NH	ano	ano	

Zdroj: MF ČR.

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 cca pětinu nominálního HDP. Kromě vládní spotřeby vstupuje do výpočtu HDP spotřební metodou i tvorba hrubého kapitálu vládních institucí.

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 Českým statistickým úřadem v Registru ekonomických subjektů. 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.

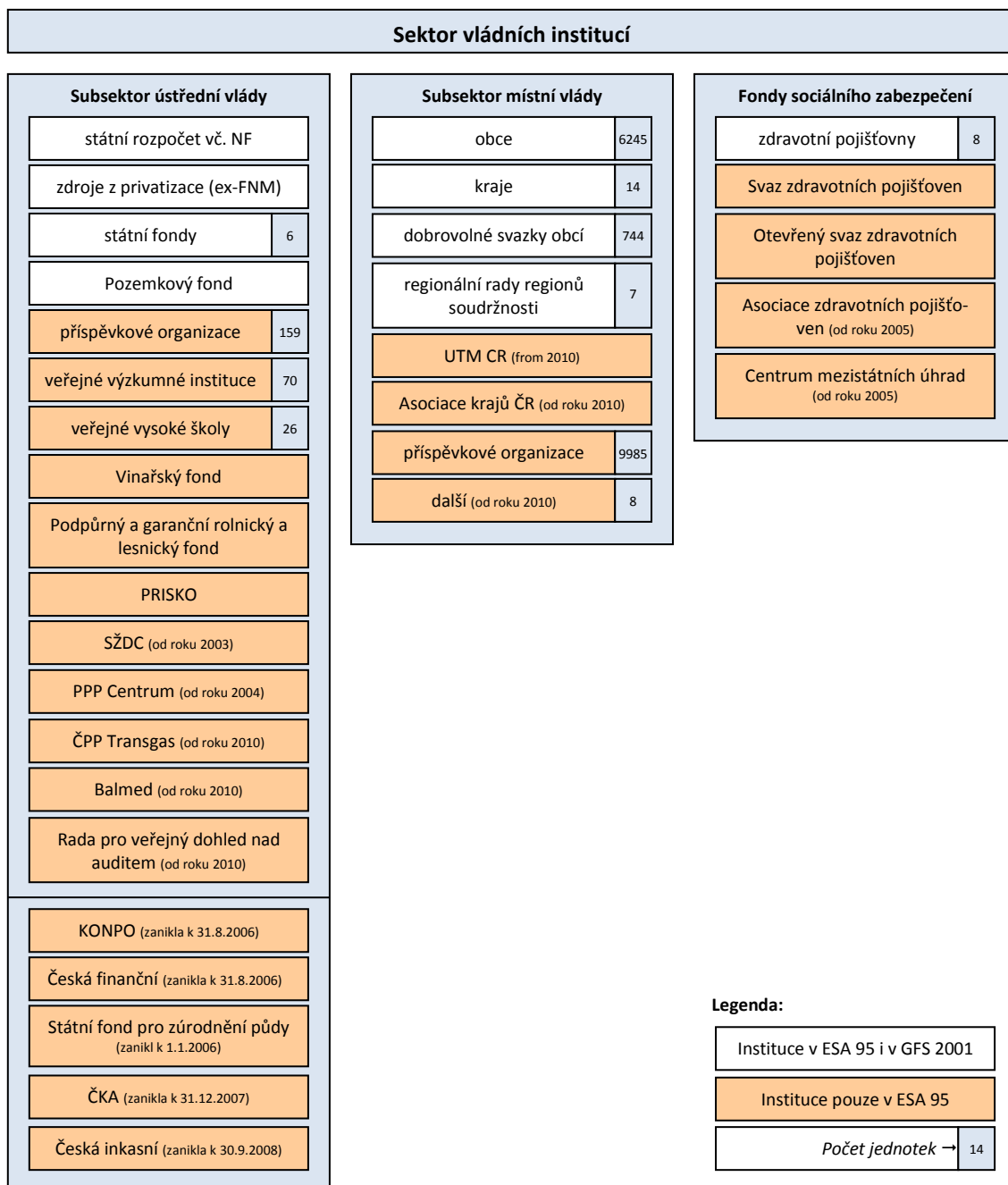
Obrázek 1 kromě detailního pohledu na strukturu sektoru vládních institucí v ESA 95 v ČR rovněž poskytuje vymezení sektoru vládních institucí v metodice

GFS 2001. Z obrázku je tak patrné, že pokrytí vládního sektoru v metodice ESA 95 je v ČR v současné době širší.

Klasifikace GFS 2001 nezahrnuje vedlejší hospodářskou činnost organizačních složek státu a celou institucí. Na druhou stranu však oproti metodice ESA 95 zahrnuje EU prostředky Národního fondu.

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

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. Číslo ve světlemodrém rámečku indikuje počet institucí.

Mezi tzv. „další“ subjekty subsektoru místních vládních institucí patří: Kultura pro Kladno, Seniorcentrum města Svitavy, Technické služby Bystřice p/H, Jižní centrum Brno, Praha 10 - Majetková, Základní a mateřská škola Údolí Desné, Základní škola a mateřská škola Regionu Karlovarský venkov, Výzkumný ústav balneologický.

Zdroj: ČSÚ (2012). Úprava a GFS 2001 klasifikace MF ČR.

Vztah mezi deficitem a dluhem (Stock-Flow Adjustment)

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.

Vyděme 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.

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.

Zachycení garancí v metodice 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 rozvahy.

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

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 směřováno 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.

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 tokem). 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 akruální 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 rámec

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

Schválený výdajový rámec 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 (rámce 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, atd.), dotace transformačním institucím (např. úhrada ztrát ČKA) a EU toky. 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 závazků sektoru z titulu nákladových a výnosových 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 aktuálním nákladem, nikoliv však hotovostním výdajem atd.).

Nabízí se otázka, proč jsou fiskální cíle stanovovány jako specificky vymezené saldo veřejných rozpočtů, když všeobecně nejpoužívanějším 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 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.

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 nejlépejších 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.

- 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 překročena jen výjimečně).

Vymezení vládního sektoru u maastrichtského kritéria deficitu a dluhu je stejné jako u **Paktu stability a růstu**. Jedná se tedy 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 Evropské unie, především pak pro země se společnou měnou euro. Smyslem jeho zavedení bylo zajištění zdravých veřejných financí, jakožto klíčového prvku pro fungování měnové unie. Jeho funkce koordinační a monitorovací byla v novém tisíciletí ještě posílena. SGP má dvě větve (části), preventivní a sankční.

Preventivní větev

Členské státy mají povinnost předkládat programy stability nebo konvergenční programy. Ty první předkládají členské státy eurozóny, ty druhé členové EU s derogací, tedy země EU, které 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. Od členských států je vyžadováno především dosažení minimálního fiskálního úsilí a dodržování výdajového, bilančního a dluhového pravidla (viz hesla dále). Evropská komise 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.

Strukturální versus cyklicky očištěné saldo

V řadě ekonomických textů se tyto dva pojmy berou jako synonyma. Takové pojetí je však zjednodušující. Pokud bychom skutečné saldo vládního sektoru očistili jen o vliv hospodářského cyklu, získali bychom **cyklicky očištěné saldo**. Vezmeme-li cyklicky očištěné saldo a odečteme od něj položky, které mají charakter pouze

Sankční větev

Pokud členský stát nadále neplní stanovené cíle a překročí hranici deficitu sektoru vládních institucí 3 % HDP, popřípadě vykazuje nadměrný dluh, může na návrh Evropské komise Rada ministrů hospodářství a financí s danou zemí zahájit **postup při nadměrném schodku**.

Reformy Paktu stability a růstu

V důsledku stárnutí populace je od reformy SGP v roce 2005 zvýšený důraz i na hodnocení dlouhodobé **udržitelnosti veřejných financí**. Výsledky dlouhodobých projekcí Evropské komise, vytvořených ve spolupráci s členskými státy, jsou rovněž kritériem hodnocení programů stability, resp. konvergenčních programů.

V roce 2011 pak došlo v reakci na celosvětovou finanční krizi, hospodářskou recesi a dluhovou krizi zemí eurozóny k další významné reformě, jejímž cílem bylo zesílit dohled nad dodržováním střednědobých fiskálních cílů u členských států EU. Právě pro tento účel tak bylo schváleno výdajové pravidlo a posílena úloha pravidla dluhového.

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.

jednorázových operací (tj. jsou svou povahou zcela výjimečné a „nesystémové“), dostáváme tzv. **strukturální saldo**. Jako příklad jednorázové položky uveďme příjmy z prodeje UMTS licencí (státem vydávané licence pro mobilní operátory), které byly realizovány ve většině evropských zemí.

Změna strukturálního salda mezi dvěma časovými okamžiky se nazývá **fiskální úsilí** (fiscal effort), které poměřuje velikost diskrečních opatření a indikuje expanzivní či restriktivní fiskální politiku. 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)

Dle **Paktu stability a růstu** má každá země EU svůj střednědobý rozpočtový cíl (Medium-Term Objective, MTO). Ten je vyjadřován ve **strukturálním saldu** a odráží jak růstový potenciál dané země, tak její úroveň zadlužení. Dodržování střednědobých cílů by mělo členským státům umožnit zachování dostatečné rezervy vůči referenční hodnotě schodku ve výši 3 % HDP, zabezpečit postupné kroky směrem k udržitelnosti a umožnit prostor pro případné potřebné rozpočtové operace.

Střednědobý rozpočtový cíl se stanovuje každé tři roky, případně tehdy, pokud je prováděna strukturální reforma s výrazným fiskálním dopadem. Postup jeho výpočtu je určen prováděcím dokumentem **Code of Conduct (EK, 2012a)**.

Pro členy eurozóny a státy, které se účastní ERM II platí, že se jejich střednědobý rozpočtový cíl musí pohybovat mezi -1 % HDP a vyrovnaným nebo přebytkovým stavem.

U zemí, jejichž dluh přesahuje 60 % HDP, je střednědobý rozpočtový cíl konstruován tak, aby jeho naplňování zároveň přispívalo k přijatelné redukci celkového zadlužení (úsilí redukce dluhu, debt-reduction effort). MTO jednotlivých zemí musí navíc zohledňovat i tzv. implicitní závazky, tedy dlouhodobé závazky veřejných financí především v podobě budoucích nákladů na výplatu starobních důchodů a jiných výdajů závisících na měnící se věkové struktuře populace.

MTO pro Českou republiku je v současnosti stanoveno na úrovni -1 % HDP.

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 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.

Výdajové pravidlo Paktu stability a růstu

Výdajové pravidlo je založeno na srovnání meziročního tempa růstu reálných výdajů vládního sektoru (tyto výdaje jsou očištěny o výdaje na úroky, výdaje na programy Evropské unie plně kompenzované příjmy z prostředků EU a o nediskreční změny výdajů na dávky v nezaměstnanosti) a střednědobého tempa růstu potenciálního produktu. Střednědobý růst potenciálního produktu slouží jako referenční hranice. Míra růstu potenciálního HDP je stanovena Evropskou komisí pro každý členský stát vždy na 3 roky dopředu.

Pro všechny členské státy platí povinnost, že míra růstu výdajů nesmí v jednotlivých letech přesahovat referenční střednědobé tempo růstu potenciálního HDP, pokud ovšem toto překročení není plně kompenzováno diskrečními opatřeními, které by zvyšovaly příjmy.

Zemím, které ještě nedosáhly svého **střednědobého rozpočtového cíle**, je referenční hodnota pro povolený růst výdajů snížena v takové míře, aby bylo zajištěno jeho postupné dosažení.

Dluhové pravidlo Paktu stability a růstu

Pakt stability a růstu stanovuje pro země, jejichž vládní dluh v poměru k HDP přesahuje hranici 60 %, povinnost snižovat míru zadlužení uspokojivým tempem. Toto tempo je odvislé od úrovně zadlužení a jeho vývoje v uplynulých třech letech, přičemž maximální přípustná úroveň dluhu v aktuálním roce je definována následujícím vzorcem:

$$dd_t = 60\% + \frac{1}{3} \sum_{i=1}^3 (d_{t-i} - 60\%) \cdot 0,95^i$$

kde d_t je poměr dluhu k HDP a dd_t je jeho maximální přípustná úroveň v roce t .

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 (EK, 2012b) na 1,5 % HDP. Z toho vyplývá, že maximální hranice rozpočtového deficitu (minimum benchmark), který zaručí, že ČR nepřekročí 3% limit, je 1,5 % HDP.

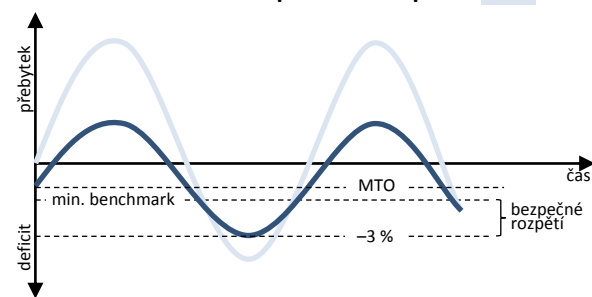
Pokud některý členský stát tyto zásady neplní nebo pokud byla identifikována významná odchylka od střednědobého cíle či od cesty k jeho dosažení, může Rada v každoročním hodnocení adresovat doporučení,

Požadavek týkající se kritéria dluhu se považuje za splněný i v případě, když v aktuálním roce sice poměr dluhu k HDP přesahuje povolenou hranici dd_t , ale dle předpovědí Komise bude této hodnoty dosaženo během následujících dvou let.

Postup při nadměrném schodku není zahájen s konkrétním státem v případě, kdy je nedostatečné tempo redukce dluhu způsobeno výrazným hospodářským poklesem.

na co by se měl dotýčný stát zaměřit (tzv. včasné varování).

Obrázek 2: Ilustrace bezpečného rozpětí a MTO



Zdroj: EK (2006). Úprava MF ČR.

Postup při nadměrném schodku (Excessive Deficit Procedure, EDP)

Pokud členský stát EU překročí hranici deficitu sektoru vládních institucí 3 % HDP, resp. nedosahuje dostatečného tempa při snižování svého dluhu, který je vyšší než 60 % HDP, je s ním zahájen tzv. **postup při nadměrném schodku** (Excessive Deficit Procedure, EDP). Výjimku tvoří případy, kdy je nadměrná hodnota deficitu (resp. dluhu) pouze dočasná, způsobena nepříznivým (cyklickým) ekonomickým vývojem. Za nepříznivý ekonomický vývoj je přitom považován meziroční pokles HDP, popř. kumulovaná ztráta ekonomického výkonu během dlouhého období velmi nízkého růstu HDP v poměru k jeho potenciálu.

S Českou republikou bylo EDP zahájeno velmi krátce po vstupu do EU v roce 2004 a vzhledem k zvláštním okolnostem (transformující se země) dostala na odstranění nadměrných deficitů čtyři roky. V červnu 2008 došlo k ukončení EDP, avšak 2. prosince 2009, po propadu salda, bylo zahájeno znovu. ČR má nadměrný schodek odstranit do roku 2013. Standardní postup je ovšem odlišný. Obvykle musí být nadměrný schodek odstraněn v roce následujícím po roce jeho zjištění.

Samotné sankce pro danou zemi se liší podle toho, zda je země v EMU či nikoliv. Při zahájení EDP Rada nejpr-

ve vydá doporučení a členská země má šest měsíců na to, aby předložila opatření, která povedou k odstranění 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. Tyto sankce jsou pak v každém následujícím roce revidovány podle toho, do jaké míry členský stát plní doporučení vydaná Radou EU. 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 rozpočto-

vému dohledu. Sankcí může být „pouze“ rozhodnutí o pozastavení (respektive omezení) čerpání prostředků z Fondu soudržnosti.

Pro úspěšné ukončení EDP je důležité odstranit nadměrný deficit důvěryhodným a udržitelným způsobem.

Saldo pro účely postupu 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 postupu při nadměrném schodku (kód EDP B.9) upravuje saldo z národních účtů o výdaje z úrokových derivátů.

Indikátory fiskální udržitelnosti

Koncept fiskální udržitelnosti je obecně nejednoznačný, což vyžaduje, aby byla fiskální udržitelnost definována sama o sobě. Evropská komise (2009) 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. Dlouhodobé projekce vycházejí z demografických a makroekonomických předpokladů, které vytváří Evropská komise a projekce se týkají výdajů na penze, zdravotnictví, dlouhodobou péči, vzdělávání a na dávky v nezaměstnanosti.

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

Je-li t aktuální rok, t_0 rok předcházející dlouhodobé projekci, D_t podíl dluhu na HDP, PB primární struktu-

Nemůže se tedy jednat o jednorázová a nesystematická opatření. Hodnotí se také očekávaný budoucí vývoj a fiskální strategie.

Saldo pro účely postupu při nadměrném schodku je možné nazvat původním saldem, protože jsou použity takové úrokové výdaje, které by musely být zaplacené v případě, že bychom se nezajistili úrokovými deriváty (swapy, Forward Rate Agreement).

rální saldo a T jakýkoliv zvolený rok, pak lze indikátor S1 (a dále S2) vypočítat dle vzorců:

$$S1 = rD_{t_0} - PB_{t_0} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PI_i}{(1+r)^{i-t_0}}}{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}} + \frac{r(D_{t_0} - D_T)}{(1+r)^{T-t_0} - 1} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PB(\text{ageing})_i}{(1+r)^{i-t_0}}}{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}}$$

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).

$$S2 = rD_{t_0} - PB_{t_0} - r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PI_t}{(1+r)^{t-t_0}} - r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PB(\text{ageing})_t}{(1+r)^{t-t_0}}$$

přičemž změna primárního salda se dělí na změnu primárního salda z titulu stárnutí populace (PB ageing) a z titulu změny v důchodu z majetku (PI):

$$\Delta PB_t = \Delta PB(\text{ageing}) + \Delta PI_t$$

Evropský semestr

Evropský semestr vznikl v reakci na významný nárůst rozpočtových nerovnováh v členských zemích EU. Jeho cílem je zajistit užší koordinaci hospodářských a fiskálních politik jednotlivých zemí a tím přispět k dodržování pravidel **Paktu stability a růstu** a předpokladů strategie Evropa 2020. Cyklus Evropského semestru začíná v lednu, kdy jsou Evropskou komisí prezentovány růstové předpoklady, popřípadě potenciální rizika pro členské země

Tyto jsou následně zohledněny při přípravě konvergenčních programů a programů stability, které jsou jednotlivé státy povinné předložit do konce dubna. Evropská komise programy hodnotí a vydává doporučení členským státům, přičemž tato doporučení by měla být zapracována do národních rozpočtů na nadcházející rok. Stěžejní změnou, kterou Evropský semestr přináší je právě předřazení těchto programů na počátek rozpočtových procesů.

Zdroje

- ČSÚ (2000): Evropský systém účtů ESA 1995. Český statistický úřad, Praha, květen 2000, <http://apl.czso.cz/nufile/ESA95_cz.pdf>.
- ČSÚ (2012): Registr ekonomických subjektů. Český statistický úřad, Praha, 17. února 2012, <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/registr_ekonomickych_subjektu>.
- 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>.
- EK (2009): Sustainability Report 2009. Evropská komise, Brusel, 2009, European Economy No. 9, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf>.
- EK (2012a): Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes, 24.1.2012, <http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf>
- EK (2012b): The 2012 Update of the Minimum Medium-Term Objectives. Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee. Evropská komise, Brusel, duben 2012.
- 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>.
- Eurostat (2010): Manual on Government Deficit and Debt. Eurostat, Lucemburk, 2010, Economy and finance: Methodologies and working papers, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-09-017/EN/KS-RA-09-017-EN.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>>.
- IMF (2001): Government Finance Statistics Manual 2001. Mezinárodní měnový fond, Washington 2001. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>>.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik.
- Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik.
- Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.
- Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005 ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik.
- Nařízení Rady (ES) č. 1056/2005 ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.
- Nařízení Rady (EU) č. 479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství.
- Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.
- 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>.
- 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>.
- Rezoluce Evropské rady o Paktu stability a růstu. Amsterdam, 17. června 1997.
- 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.

alní metodice ESA 95, akruální princip a aktualizace daní, notifikace vládního deficitu a dluhu, produkce sektoru vládních institucí, výdaje na konečnou spotřebu vládních institucí, institucionální pokrytí sektoru vládních institucí v ČR, vztah mezi deficitem a dluhem, zachycení garancí v metodice ESA 95, střednědobý výdajový rámec, rozdíl mezi metodikou národních účtů ESA 95, Maastričtská konvergenční kritéria, Pakt stability a růstu, strukturální versus cyklicky očistěné saldo, střednědobý rozpočtový cíl, minimální fiskální úsilí, výdajové pravidlo Paktu stability a růstu, dluhové pravidlo Paktu stability a růstu, bezpečné rozpětí, postup při nadměrném schodku, saldo pro účely postupu při nadměrném schodku, Indikátory fiskální udržitelnosti, evropský semestr, metodika peněžních toků, vládní finanční statistika, GFS 1986, GFS 2001, základní rozdíly mezi GFS 1986 a GFS 2001, metodika národních účtů ESA 95, popis přechodu od salda na peněžní bázi k saldu v akruální metodice ESA 95, akruální princip a aktualizace daní, notifikace vládního deficitu a dluhu, produkce sektoru vládních institucí, výdaje na konečnou spotřebu vládních institucí, institucionální pokrytí sektoru vládních institucí v ČR, vztah mezi deficitem a dluhem, zachycení garancí v metodice ESA 95, střednědobý výdajový rámec, rozdíl mezi metodikou národních účtů ESA 95, Maastričtská konvergenční kritéria, Pakt stability a růstu, strukturální versus cyklicky očistěné saldo, střednědobý rozpočtový cíl, minimální fiskální úsilí, výdajové pravidlo Paktu stability a růstu, dluhové pravidlo Paktu stability a růstu, bezpečné rozpětí, postup při nadměrném schodku, saldo pro účely postupu při nadměrném schodku, Indikátory fiskální udržitelnosti, evropský semestr, metodika peněžních toků, vládní finanční statistika, GFS 1986, GFS 2001, základní rozdíly mezi GFS 1986 a GFS 2001, metodika národních účtů ESA 95, popis přechodu od salda na peněžní bázi k saldu v akruální metodice ESA 95, akruální princip a aktualizace daní, notifikace vládního deficitu a dluhu, produkce sektoru vládních institucí, výdaje na konečnou spotřebu vládních institucí, institucionální pokrytí sektoru vládních institucí v ČR, vztah mezi deficitem

Ministerstvo financí České republiky

Odbor Finanční politika

Letenská 15

118 10 Praha 1

<http://www.mfcr.cz>