

4 Téma: Fiskální pravidla

4.1 Úvod

Historie fiskální politiky

Fiskální politika je jedním z hlavních nástrojů makroekonomické politiky státu. Jedním z cílů je stabilizace hospodářského vývoje ekonomiky a působení proti výkyvům hospodářského cyklu. Jako nástroj hospodářské politiky je fiskální politika uznávána a využívána od období hospodářské krize ve 30. letech 20. století. Nejznámějšího teoretického zdůvodnění se fiskální politice dostalo v díle Johna Maynarda Keynesa, v praktické rovině pak fiskální politiku v té době využili v USA a zejména ve Švédsku.⁵ Fiskální politika se následně stala běžným nástrojem hospodářské politiky.

Ve 2. polovině 20. století však nerozvážnou fiskální politikou⁶ vyvstal problém nadměrných schodků (v USA nepřetržitě od 60. let 20. století až do roku 1997, kdy byl americký rozpočet poprvé po třiceti letech v přebytku) a nárůstu vládního dluhu, který v některých zemích dosáhl závratné výše (Belgie nebo Itálie kolem 140 % HDP). Tento stav vedl k nárůstu zájmu o fiskální pravidla, jimiž by se fiskální politika dostala pod kontrolu a vývoj veřejných financí se stal udržitelným. V EU tento proces vyvrcholil Maastrichtskou smlouvou a tzv. Paktem stability a růstu definujícími fiskální rámec, který by měl být na jednu stranu stabilizační, na druhou stranu udržitelný.

Automatické stabilizátory a diskreční opatření

Automatický stabilizátor je mechanismus, který „vyhlazuje“ hospodářský cyklus bez aktivní účasti dalších subjektů. Jedná se o systémový prvek, který působí ze své povahy sám, automaticky. Nejčastěji uváděným příkladem automatického (vestavěného) stabilizátoru je progresivní daň z příjmu, kdy se zvyšujícím se důchodem roste průměrná daňová sazba a se snižujícím se důchodem se průměrná daňová sazba naopak snižuje. To by mělo vést ke snížení volatility disponibilního důchodu a spotřeby v závislosti na změnách HDP.

Diskreční opatření jsou mechanismy přímého zásahu autority do systému, ad hoc opatření se záměrem stabilizačního účinku.

Automatické stabilizátory mají oproti diskrečním opatřením výhodu v tom, že jsou zabudovány v systému a netrpí zpožděním od rozpoznání problému po implementaci opatření.

Fiskální pravidla

Fiskální politiku provádí vláda, resp. ministerstvo financí pomocí veřejných rozpočtů, zvláště pak státního rozpočtu. Fiskální politika je však ve srovnání s např. měnovou politikou zatížena přímým

⁵ Ve Švédsku působila tzv. Stockholmská škola, jejíž někteří představitelé, zvláště pak nositelé Nobelovy ceny za ekonomii Gunnar Myrdal a Bertil Ohlin, se fiskální politice jako takové v teoretické rovině věnovali paralelně s Keynesem.

⁶ Viz níže podkapitola Fiskální pravidla.

politickým vlivem. V průběhu let se vyvinul široce přijímaný názor, že jako prevence proti vysokým inflacím je žádoucí nezávislost centrální banky. Naproti tomu ministerstvo financí nezávislé není a pochopitelně ani být nemůže. Veřejné finance se tak mohou (zvláště před volbami) dostat do situace, kdy plní kromě ekonomické funkce i politický účel. Výsledkem může být narušení fiskální disciplíny.

Nárůst deficitů a dluhů v důsledku příliš šetřivé rozpočtové politiky vedl ke zvýšenému zájmu o tzv. fiskální pravidla. Nastavení pevně daných pravidel a limitů má za cíl dostat veřejné finance pod kontrolu a redukovat vliv politického cyklu.

Fiskální pravidla se mohou týkat příjmů, výdajů, salda nebo dluhu. Tato pravidla jsou v principu vzájemnými substituty. Obvykle bývá závazné pouze jedno pravidlo, a další cíle jsou indikativní. Tak je tomu i v případě ČR.

4.2 Fiskální pravidla v České republice

V rámci reformy veřejných financí z roku 2003 byla do rozpočtových pravidel včleněna fiskální pravidla, která upravují režim pro výkon fiskální politiky. Byl zaveden institut fiskálního cílení a z něho odvozované střednědobé výdajové rámce. Fiskální cílení a tvorba střednědobých výdajových rámců se provádí na tři roky dopředu. Stanovením fiskálního cíle si vláda určí trajektorii budoucího vývoje salda veřejných financí a zároveň se přihlásí k odpovědnosti za veřejné finance, jejich zdraví a udržitelnost. Odvozením střednědobých výdajových rámců pak vláda určí takový výdajový strop, aby svého fiskálního cíle dosáhla.

Princip fiskálního cílení a střednědobých výdajových rámců

Vláda stanoví svůj cíl v podobě salda veřejných rozpočtů jako jeho podíl na HDP, a to na tři roky dopředu na bázi klouzavého principu, tj. každý další rok se posouvá tříletý horizont o jeden rok dopředu.

Nicméně vláda má možnost přímo ovlivnit hospodaření pouze části veřejných rozpočtů. Z tohoto důvodu se plánované saldo rozloží na plánovaná salda jednotlivých částí veřejných rozpočtů a určí se saldo pro státní rozpočet a státní fondy, což jsou rozpočty pod přímou kontrolou vlády.

Pro určení nutných aktivních opatření vlády se vypracuje autonomní scénář (ze své povahy je připravován jako konzervativní), který vychází ze stávajícího právního a institucionálního rámce. Tento scénář určí výsledek hospodaření vlády při absenci jakýchkoliv nových aktivních kroků.

Na základě prognózy HDP se dopočítá absolutní výše plánovaného salda pro centrální vládu a tento výsledek se porovná s autonomním scénářem. Rozdíl plánovaného a autonomního salda určuje výši nutných opatření na straně příjmů (posílení příjmů) nebo na straně výdajů (snížení výdajů).

Po zohlednění aktivních opatření na straně příjmů se vytvoří prognóza příjmů centrální vlády, od nichž se odečte plánovaná absolutní výše salda centrální vlády. Při zohlednění očekávané inflace se na základě rozdílu příjmů a sald určí střednědobé výdajové rámce („stropy“) v běžných cenách na celé plánované období (dále jen SDVR).

SDVR jsou v souladu s principem fiskálního cílení předkládány na tři roky dopředu na bázi klouzavého principu a jsou pro vládu závazné. Na základě celkových SDVR se dle priorit vlády

rozvrhne SDVR na závazné výdajové limity pro kapitoly státního rozpočtu a státní fondy na příslušné roky.

Změny SDVR může vláda provést pro původní druhý a třetí rok při předložení nového zákona o státním rozpočtu. Jedná se však o možnost pouze ve vymezených případech, kterými jsou změna rozpočtového určení daní, změna ve výdajích financovaných prostředky z fondů EU, výrazné odchylky od makroekonomické predikce a mimořádné situace (např. živelné pohromy). Tyto možnosti jsou dány zákonem č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech.

Fiskální politika má funkci stabilizační - proticyklické působení výdajových rámců je jejich hlavním ekonomickým zdůvodněním. Dosáhne-li HDP nižšího růstu proti očekávání, pak jedním z následků bude nižší daňové inkaso a při daných výdajových limitech vyšší deficit. Naproti tomu při vyšším růstu HDP než očekávaném bude daňové inkaso vyšší, což povede při daných výdajích k nižšímu deficitu. Tím se výše deficitu přizpůsobuje hospodářskému cyklu a působí proti němu. Současně je patrné, že aby institut fiskálního cílení a SDVR plnil stabilizační funkci, závazné musí být pravidlo pro objem výdajů a cíl v podobě salda musí plnit pouze roli indikativní.

Vláda předkládá společně s návrhem zákona o státním rozpočtu rovněž návrh celkových SDVR, založených na fiskálním cíli na dané období, a pouze z celkových SDVR je sněmovně následně odpovědná. SDVR jsou schvalovány usnesením Poslanecké sněmovny. Naproti tomu fiskální cíl je z výše uvedených důvodů schvalován coby výchozí parametr pouze vládou. Mimořádné odchylky od schválených SDVR je vláda vždy povinna odůvodnit PSP a získat její souhlas.

4.3 Dosavadní fungování střednědobých výdajových rámců

Pro vyhodnocení dosavadního fungování institutu fiskálního cílení a SDVR je rozhodující dodržování SDVR, protože právě tyto rámce jsou závazné, nikoliv rozpočtová salda. Vyhodnocení SDVR je podáno v následující tabulce.

Tabulka 4-1: Výdajové rámce v letech 2003 – 2007 (metodika fiskálního cílení, mld. Kč)

		2005	2006	2007	2008	2009
2003	schválené rámce	937,7	966,3	-	-	-
	schválené rámce	938,4	963,9	1001,3	-	-
2004	povolené úpravy	0,0	0,0	-	-	-
	překročení	0,7	-2,4	x	x	x
2005	schválené rámce	-	994,0	975,0	1011,9	-
	povolené úpravy	-	5,7	-46,7	-	-
	překročení	x	24,4	20,4	x	x
2006	schválené rámce	-	-	1095,2	1070,7	1112,6
	povolené úpravy	-	-	63,6	2,0	-
	překročení	x	x	56,6	56,8	x
2007	schválené rámce	-	-	-	1031,8	1053,8
	povolené úpravy	-	-	-	.	.
	překročení	x	x	x	-38,9	-58,8

Tabulka 4-1 ukazuje, že SDVR se v minulosti příliš nedodržovaly. Překročení zde znamená vlastně navýšení (pokud je číslo kladné) výdajových rámců nad povolené úpravy.

SDVR se připravují pro rozpočtový rok a dva následující roky. Každý další rok se projekce SDVR posune o rok dopředu s tím, že u dvou již projektovaných let se zohlední povolené úpravy dané

zákonem. Pokud je výdajový rámec navýšen ve větším rozsahu, než činí povolené úpravy, znamená to nedodržení původního SDVR.⁷

V roce 2004 bylo plnění schválených výdajových rámců ještě relativně úspěšné. V září 2004 byl připraven rozpočet, který schválený výdajový rámec překračoval pouze o 0,7 mld. Kč. Rozpočtový výhled na rok 2006 skončil dokonce s výsledkem o 2,4 mld. Kč lepším než byl původní plán.

Naproti tomu v roce 2005 došlo v návrhu rozpočtu k celkovému navýšení výdajového rámce o 30,1 mld. Kč, z čehož pouze 5,7 mld. Kč bylo navýšení povolené, tudíž 24,4 mld. Kč činí překročení původně stanoveného limitu. V rozpočtovém výhledu na rok 2007 došlo k povolené úpravě, a to ke snížení výdajového rámce o 46,7 mld. Kč, avšak skutečně projektované výdaje se snížily pouze o 26,3 mld. Kč. Překročení výdajového rámce tak činilo 20,4 mld. Kč.

Rok 2006 byl z hlediska plnění výdajových rámců dosud nejhorším. Povolené navýšení výdajového rámce na rok 2007 činilo 63,6 mld. Kč, skutečné navýšení v návrhu státního rozpočtu na rok 2007 činí 120,2 mld. Kč. Překročení výdajových limitů činí 56,6 mld. Kč. V rozpočtovém výhledu na rok 2008 projektované výdaje počítají s dodatečným navýšením o dalších 56,8 mld. Kč.

V roce 2007 byly v souladu s programovým prohlášením vlády a z něho vyplývajícím odlišným fiskálním cílem schváleny nové výdajové rámce. Pro rok 2008 došlo ke snížení výdajového rámce o 38,9 mld. Kč a pro rok 2009 o 58,8 mld. Kč.

4.4 Hodnocení konceptu a jeho problémy

Zavedení institutu fiskálního cílení a SDVR je nepochybně posunem pozitivním směrem. Tento moderní režim výkonu fiskální politiky přispívá k omezení politického vlivu na veřejné finance. Je třeba pozitivně hodnotit fakt, že po zavedení režimu fiskálního cílení klesly vládní deficity. Přesto je tento vývoj zatím třeba hodnotit opatrně, protože snížení deficitů bylo dáno zejména působením jiných příznivých faktorů. Stanovené rámce se navíc v předchozích dvou letech nedařilo dodržovat.

V současné době lze identifikovat tři hlavní problémy institutu fiskálního cílení a SDVR, na které je nutné upozornit:

- Fiskální cíle a SDVR se týkají pouze úzkého okruhu veřejných rozpočtů – státního rozpočtu a státních fondů. Podobný mechanismus by měl být zaveden i pro další veřejné rozpočty, jako např. rozpočty územně samosprávných celků.
- Absence sankčního mechanismu. Vláda je sice odpovědná PSP za plnění SDVR, ale vlastní sankční mechanismus při jejich neplnění není definován.
- Vyhodnocování plnění fiskálních pravidel byla až doposud věnována malá politická, mediální a veřejná pozornost. Nejvíce sledovaným parametrem veřejných financí zůstává saldo státního rozpočtu, které má z mnoha důvodů pouze omezenou vypovídací schopnost o stavu veřejných financí.

⁷ Konkrétně v roce 2004 byly schváleny rámce na rozpočtový rok 2005 a dva následující roky 2006 a 2007. V roce 2005 povolená úprava pro rok 2006 činila 5,7 mld. Kč, takže dodržení původního výdajového rámce by znamenalo, že výdajový rámec na rok 2006 by měl být schválen ve výši 969,6 mld. Kč (tj. 963,9 + 5,7). Nově schválený SDVR činil 994,0 mld. Kč, čímž došlo k překročení rámce o 24,4 mld. Kč.

4.5 Fiskální pravidla EU

Česká republika se svým vstupem do Evropské unie v roce 2004 dostala také do systému fiskálních pravidel EU. Zatím sice ještě nejsme plným členem společné hospodářské a měnové unie (tedy nemáme euro), avšak vzhledem k tomu, že jsme se při vstupu k přijetí eura zavázali, máme v současnosti jen dočasnou výjimku. Vztahuje se na nás tedy většina povinností vyplývajících z níže uvedených fiskálních pravidel. Pravidla EU přitom nenahrazují národní fiskální pravidla, ale měla by se vzájemně doplňovat.

Základní a zřejmě u nás zatím asi nejznámější fiskální pravidla EU jsou obsažena v Maastrichtské smlouvě z roku 1993, která stanovuje referenční hranice pro vládní deficit 3 % HDP a vládní dluh 60 % HDP (článek 104). Tyto limity však nepředstavují zdaleka všechna fiskální pravidla EU. Jak je uvedeno dále nestačí plnit pouze tato dvě kritéria.

Pro hladký start a následné fungování eurozóny se nad rámec Maastrichtské smlouvy členské státy shodly v roce 1997 na zásadní důležitosti zajištění rozpočtové kázně a uzavřely mezi sebou tzv. Pakt stability a růstu. V něm se zavázaly, že ve střednědobém horizontu (zhruba 3-5 let) dosáhnou rozpočtových přebytků nebo alespoň vyrovnaného či téměř vyrovnaného rozpočtu. Pakt nezměnil základní požadavky na přijetí eura, nicméně konkretizoval preventivní a sankční mechanismy koordinace hospodářských a fiskálních politik tak, aby případné vysoké schodky státních rozpočtů nebo vysoké veřejné dluhy neohrožovaly stabilitu eura a nezvyšovaly inflaci v eurozóně. Ošetřil tak tzv. problematiku černého pasažéra. Dodržování těchto pravidel je monitorováno mnohostranným dohledem, tj. Evropskou komisí a ostatními členskými státy prostřednictvím Rady ministrů financí a hospodářství (ECOFIN).

Revize Paktu stability a růstu

Hlavními principy Paktu byly v době jeho ustavení limit pro vládní deficit na úrovni 3 % HDP, pro vládní dluh na úrovni 60 % HDP a požadavek dlouhodobě vyrovnaného nebo přebytkového hospodaření veřejných rozpočtů. Takto nastavená pravidla byla z více důvodů oprávněně kritizována. Systém především postrádal jakékoliv instituty působící preventivně. Členská země mohla být vystavena účinnému tlaku až v okamžiku vzniku nadměrného deficitu, kdy už většinou byla jeho rychlá korekce velmi nákladná. Původní pravidla také dostatečně nezohledňovala cyklický charakter vývoje ekonomik a vliv cyklu na saldo veřejných rozpočtů. Pokud země vykazovaly deficit blížící se tříprocentnímu limitu v období ekonomického vzestupu, propadaly se do nadměrného deficitu v období ekonomického zpomalení, kdy ovšem byla fiskální konsolidace za účelem odstranění tohoto deficitu ekonomicky nevhodná. Nakonec zmiňme kritiku zbytečně přísného požadavku vyrovnaného nebo přebytkového vládního salda, který navíc nezohledňoval velmi odlišné parametry hospodaření veřejných financí v různých zemích.

Selhání Paktu v původní podobě vedlo u řady členských zemí v první polovině tohoto desetiletí k polemice o jeho účinnosti v původní podobě. Intenzivní debata vyústila v roce 2005 v reformu Paktu, která se snaží eliminovat výše zmíněné nedostatky. Cílem změn bylo posílit preventivní sílu pravidel, zohlednit cyklický charakter fiskálního vývoje a brát do úvahy různé výchozí parametry jednotlivých zemí.

V současnosti se Pakt skládá z usnesení Evropské rady z Amsterdamu z roku 1997, zprávy Rady ECOFIN „Zlepšení provádění Paktu stability a růstu“ z roku 2005 a dvou usnesení, která stanoví základní postupy a opatření (jedno o kontrole rozpočtové disciplíny a koordinaci hospodářských

politik a druhé o aplikaci postupu snižování nadměrného schodku – tzv. Procedura při nadměrném schodku).

Pakt navíc umožňuje Radě potrestat ty státy eurozóny, které nejsou schopné přijmout odpovídající opatření pro snížení nadměrného schodku. Zpočátku má trest podobu bezúročného depozita u institucí EU, ale pokud nadměrný schodek není odstraněn během dvou let, může být tento vklad přeměněn na nevratnou pokutu.

Stabilizační a konvergenční programy

Dohled nad tím, jak se členskými státy daří naplňovat zásady Paktu, se provádí každoročně podrobným hodnocením aktualizovaných stabilizačních programů. Státy, které ještě euro nezavedly, předkládají tzv. konvergenční programy.

Základním cílem pravidel jsou samozřejmě zdravé veřejné finance – tj. vyrovnaný nebo téměř vyrovnaný rozpočet a dlouhodobě udržitelné zadlužení země. K dosažení tohoto stavu si členské státy stanovily následující pomocné mety.

Střednědobý fiskální cíl (medium-term objective, MTO)

V rámci revize Paktu 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 vládní saldo na úrovni -1,0 % HDP, který by měl být – dle poslední aktualizace českého Konvergenčního programu – dosažen v roce 2013. V současnosti se v EU diskutuje, jak do tohoto cíle zahrnout i tzv. implicitní závazky, tedy dlouhodobé závazky veřejných financí především v podobě budoucích starobních důchodů a jiných výdajů závislých na věkové struktuře populace. To bude znamenat ještě přísnější cíle především pro ty země, které – jako např. ČR – mají problém se stárnutím populace a s dlouhodobou (ne)udržitelností veřejných financí.

Minimální fiskální úsilí (minimum fiscal effort)

Pakt také stanovuje, že než členské země dosáhnou svého střednědobého cíle, musejí konsolidovat své veřejné rozpočty a zlepšovat svou fiskální pozici minimálně o půl procenta HDP ročně (očištěno o vliv hospodářského cyklu a bez jednorázových a mimořádných opatření). V hospodářsky dobrých časech se tedy členské státy musejí 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.

Bezpečnostní polštář (safety margin)

Pro případ nepříznivého ekonomického vývoje si členské země stanovily tzv. bezpečnostní mezeru od referenční tříprocentní hranice. Ta představuje jakýsi nárazník (polštář), jehož respektování zajistí, aby ani v době ekonomického poklesu nedocházelo k deficitům nad 3 % HDP⁸. Pro ČR je tato mezera vypočítána jako 1,4 % HDP. Z té vyplývá, že minimální hranice rozpočtového salda (minimum benchmark), která zaručí, že ČR opět nespadne nad 3 % HDP a tedy do Procedury nadměrného schodku, 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 dotyčný stát zaměřit (tzv. včasné varování).

Dosud popsané části Paktu se označují jako část preventivní. Druhou větví je tzv. sankční část, která se zabývá postupem při Proceduře při nadměrném schodku, tj. v situaci, kdy daná země překročila nebo překročí referenční tříprocentní hranici deficitu vlády nebo šedesátiprocentní hranici vládního dluhu.

Procedura při nadměrném schodku

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.

Při zahájení Procedury Rada nejprve vydá doporučení a členská země má šest měsíců na to předložit 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.

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.

⁸ Při stanovení tohoto bezpečnostního polštáře se neuvažuje s mimořádnými okolnostmi, které by vedly k výraznému poklesu hospodářského výstupu.

Fungování pravidel

Od revize Paktu proběhla již dvě kola hodnocení programů členských zemí a všeobecným míněním na půdě EU institucí je, že zatímco sankční část Paktu víceméně funguje (ovšem na pozadí dosavadních dobrých ekonomických časů), preventivní mechanismy poněkud pokulhávají.

V letošním kole hodnocení se ukázalo, že členské státy jen málo využívají současných příznivých ekonomických časů k potřebné konsolidaci a průměrné snižování schodků je pod požadovaným minimem. Navíc země, které ještě nedosáhly svého střednědobého cíle a které nejsou v Proceduře při nadměrném schodku, dopustily v loňském roce zhoršení svých fiskálních pozic.

Do budoucna se tedy na úrovni EU dá očekávat debata o tom, jak posílit právě preventivní část Paktu stability a růstu.