

Ministerstvo financí
odbor Finanční politika

Metodická příloha
k publikaci
Fiskální výhled

říjen 2007

Obsah

Obsah	1
1 Úvod	3
2 Metodika peněžních toků	3
3 Metodika národních účtů ESA 95	4
4 Rozdíly mezi metodikou fiskálního cílení a metodikou národních účtů ESA 95	6
5 Produkce sektoru vládních institucí	7
6 Výdaje na konečnou spotřebu vládních institucí	7
7 Vztah mezi deficitem a dluhem	8
8 Zachycení garancí v systému národních účtů ESA 95	8
9 Ostatní pojmy	10
10 Reference	13

Dokument *Metodická příloha k publikaci Fiskální výhled* byl zpracován odborem Finanční politika Ministerstva financí za účelem bližšího vysvětlení vybraných pojmů použitých v pravidelné pololetní publikaci *Fiskální výhled*. Je průběžně aktualizován o vybrané pojmy z oblasti veřejných financí a fiskální politiky.

1 Úvod

Ministerstvo financí připravilo stálou metodickou přílohu k pravidelné pololetní publikaci Fiskální výhled České republiky, Dokument si klade za cíl zjednodušeně přiblížit základní principy hlavních metodik používaných k zachycení hospodaření veřejných financí a vysvětlit vybrané pojmy používané v publikaci Fiskální výhled.

Příloha bude průběžně aktualizována o nové pojmy a termíny použité ve Fiskálním výhledu.

Hlavním záměrem přílohy je snadná pochopitelnost výkladu. Předkládané informace jsou sestaveny s úmyslem vybrat pouze to podstatné pro pochopení daných pojmů při zachování věcné správnosti. Vzhledem k tomu, že příloha shrnuje informace značného rozsahu, není možné vyhnout se jisté míře zjednodušení. Přesné a detailní informace lze dohledat v příslušných metodických manuálech a dalších souvisejících dokumentech. Seznam vybraných informačních zdrojů je uveden v poslední části.

2 Metodika peněžních toků

Metodika peněžních toků zachycuje příjmy a výdaje v okamžiku, kdy jednotlivé subjekty veřejných rozpočtů realizují související peněžní tok. Je používána zejména v rozpočtových dokumentech a má přímou vazbu na schvalovaný státní rozpočet, rozpočty státních fondů a ostatních subjektů veřejných rozpočtů.

Peněžní princip přistupuje k zaznamenávání příjmů a výdajů na základě provedené platby, nikoli na základě vzniku pohledávky resp. závazku. Základními analytickými prvky jsou příjem/výdaj, schodek/přebytek a financování (včetně poskytnutých půjček a jejich splátek).

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 uváděno bez vlivu finančních operací a představuje tak saldo příjmů a výdajů očištěné o privatizační 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.

Institucionální pokrytí veřejných rozpočtů:

- **státní rozpočet** vč., úhrady ztrát ČKA podle dluhopisového programu, očištěný o čistý vliv převodů do rezervních fondů a čisté půjčky,
- Národní fond,
- zdroje z privatizace (bývalý Fond národního majetku),
- **mimorozpočtové fondy** - státní fondy, Pozemkový fond ČR,
- **veřejné zdravotní pojištění** - VZP, zaměstnanecké zdravotní pojišťovny a
- **územní samosprávné celky** – obce, kraje, dobrovolné svazky obcí, Regionální rady regionů soudržnosti.

Termín **veřejné rozpočty** použitý v publikaci Fiskální výhled představuje z hlediska institucionálního pokrytí **užší** pojem než sektor vládních institucí. **Oproti institucionálnímu pokrytí sektoru vládních institucí** veřejné rozpočty dosud **nezahrnují**: Českou konsolidační agenturu vč. dceřiných společností, Českou inkasní, Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, Vinařský fond, veřejné vysoké školy, Správu železniční dopravní cesty, PPP Centrum, Asociaci zdravotních pojišťoven, Centrum mezistátních úhrad, veřejné výzkumné instituce a část příspěvkových organizací klasifikovaných ve vládním sektoru. Tyto subjekty jsou zahrnuty ve veřejných rozpočtech pouze transfery mezi těmito subjekty a příslušnými složkami veřejných rozpočtů.

3 Metodika národních účtů ESA 95

Data podle metodiky národních účtů pokrývají všechny vládní instituce a jejich operace jsou zachycovány na akruálním principu (tj. transakce jsou zachycovány tehdy, když se ekonomická hodnota vytváří, transformuje nebo zaniká, nebo když se pohledávky a závazky zvyšují nebo snižují bez ohledu na to, kdy bude realizovaná transakce peněžně uhrazena).

Vládní sektor v systému národního účetnictví obecně představuje všechny 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. Vládní sektor ČR se dělí na tři subsektory: **subsektor ústředních vládních institucí**, **subsektor místních vládních institucí** a **subsektor fondů**

sociálního zabezpečení (podrobněji viz níže). Z hlediska institucionálního pokrytí jsou pravidla pro vymezení sektoru vládních institucí mezinárodně harmonizována a jeho složení je průběžně aktualizováno.

Klasické sektorové účty v národním účetnictví ukazují různá stadia ekonomického procesu: produkci, tvorbu, rozdělení, znovurozdělení a užití důchodů a akumulaci. Nicméně pro účely využití dat za sektor vládních institucí, zejména při hodnocení fiskální disciplíny a při 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. V publikaci Fiskální výhled se jedná o prezentaci podle výdajů na konečnou spotřebu, které pak mají přímou vazbu na prezentaci HDP podle výdajové metody.

Výdaje vládních institucí se zohledněním výdajů na konečnou spotřebu vlády následně tvoří položky: 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 nevyráběných 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 navíc vychází stanovení tzv. maastrichtských kritérií pro deficit (referenční hodnota 3 % HDP) a vládní dluh (referenční hodnota 60 % HDP).

Institucionální pokrytí sektoru vládních institucí v ČR:

- **Subsektor ústředních vládních institucí:** státní rozpočet včetně operací Národního fondu a operací se zdroji z privatizace, státní fondy, příspěvkové organizace kontrolované a převážně financované ústřední vládou, veřejné výzkumné instituce, Pozemkový fond, Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, Vinařský fond, Česká inkasní, Česká konsolidační agentura (od posledního čtvrtletí roku 2001, včetně dceřiných společností od roku 2002, do konce roku 2007), veřejné vysoké školy, Správa železniční dopravní cesty (od roku 2003) a PPP Centrum (od roku 2004).

- **Subsektor místních vládních institucí:** územní samosprávné celky (kraje, obce, dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace kontrolované a převážně financované místní vládou a regionální rady regionů soudržnosti).
- **Subsektor fondů sociálního zabezpečení:** zdravotní pojišťovny, Asociace zdravotních pojišťoven (od roku 2005) a Centrum mezistátních úhrad (od roku 2005).

4 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 mezinárodní 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 aktuálním výdajem, 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.

5 Produkce sektoru vládních institucí

Sektor vládních institucí přispívá poměrně velkým dílem k růstu hrubého domácího produktu. Hlavním úkolem tohoto sektoru je sice přerozdělovat národní bohatství, zároveň však sektor vytváří po sektoru nefinančních podniků druhou největší přidanou hodnotu, která vstupuje do výpočtu HDP.

Produkce tohoto sektoru představuje přibližně jednu pětinu hrubého domácího produktu. 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. Mezispotřeba sektoru vládních institucí představuje přibližně jednu třetinu a hrubá přidaná hodnota přibližně dvě třetiny celkové produkce sektoru vládních institucí.

Jelikož většina produkce tohoto sektoru je netržní, není možné spolehlivě na trhu stanovit její cenu. K ocenění se přistupuje na bázi vlastních nákladů (spotřeba fixního kapitálu, náhrady zaměstnancům, mezispotřeba, ostatní čisté daně na produkci), 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). Toto potvrzuje funkci sektoru vládních institucí, která, jak již bylo zmíněno, spočívá především v přerozdělování bohatství.

Pod součtem přidaných hodnot jednotlivých sektorů národního hospodářství si pak můžeme představit celkovou produkci hospodářství, formálně většinou reprezentovanou hrubým domácím produktem.

6 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. Vládní výdaje se tedy v rámci národních účtů dají prezentovat v podobě jednotlivých transakcí tak, jak za sebou jdou v sekvenci národních účtů. Tuto sekvenci lze také zobrazit v konceptu výdajů na konečnou spotřebu vlády, která má pak přímou vazbu na hrubý domácí produkt. 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) a 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, a 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 pak subsektorem místních vlád. Fondy sociálního zabezpečení se na výdajích na kolektivní spotřebu podílejí zcela zanedbatelně, výdaje na

konečnou spotřebu jsou u nich tvořeny především individuální spotřebou. 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.

7 Vztah mezi deficitem a dluhem

Vládní deficit (v terminologii národních účtů 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/vypůjčky jsou saldem finančního účtu, na kterém jsou zachyceny změny pouze finančních aktiv a pasiv vlivem transakcí (tj. nikoliv vlivem přecenění a ostatních změn objemu), navíc v tržní hodnotě. Do vztahu mezi tímto 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.

Dluhová pasiva dále musíme upravit o vliv přecenění a ostatních změn, které nebyly v rámci finančního účtu uvažovány, a vzhledem ke skutečnosti, že vládní dluh je prezentován v nominálním vyjádření, též zohlednit případné rozdíly v jeho tržní a nominální hodnotě. V případě prezentace dat v % HDP je nutno dále uvažovat rovněž vliv růstu nominálního HDP na ukazatel podílu celkového dluhu na HDP.

Z hlediska vztahu mezi výší vládního deficitu a změnou vládního dluhu hrají v neposlední řadě důležitou roli příjmy z privatizace. Samotná privatizace 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.

8 Zachycení garancí v systému národních účtů ESA 95

Z obecné úpravy uvedené v Manuálu o vládním deficitu a dluhu ESA 95 jsou vyloučeny dva případy, které automaticky nepředstavují z pohledu národních účtů 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 této souvislosti je dobré si uvědomit, že v rámci tzv. Procedury při nadměrném schodku je hodnocen deficit a dluh sektoru vládních institucí, nikoli veřejný dluh, který by pravděpodobně touto operací ovlivněn byl.

V okamžiku uplatnění záruky dochází k přenesení závazku na vládu. Toto uplatnění se může týkat jak celého garantovaného dluhu, tak i jeho pouhé části. Částka, na kterou je uplatněna garance, je zaznamenávána ve finančních účtech vlády (jako změna stavu půjček F.4) a promítne se tak do rozvahy (AF.4).

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

- Převzetí závazku musí být jednak zaznamenáno prostřednictvím výdajového kapitálového transferu (D.99) 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 aktuální bázi na účtu D.41 jako užití na účtu prvotního rozdělení důchodů.

Anuitní splátky jistin pak představují pouhou finanční transakci (tj. pokles hotovosti F.2 a půjčky F.4) 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 („spadnutí“). 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 k 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 F.2) podniku k dispozici, musí dojít na kapitálovém účtu k zaznamenání kapitálového transferu (D.99) ve prospěch podniku, jehož prostřednictvím dochází k ovlivnění salda vládního sektoru.

9 Ostatní pojmy

Střednědobé výdajové rámce

Střednědobé výdajové rámce představují stropy pro objem výdajů státního rozpočtu a státních fondů. Výdajové rámce jsou součástí střednědobého výhledu státního rozpočtu a jsou stanovovány na tři roky dopředu jako rozdíl mezi očekávanými příjmy a cíleným saldem v těchto letech. Již schválené výdajové rámce na příslušný rok představují strop pro objem výdajů státního rozpočtu a státních fondů v tomto roce.

Schválené výdajové rámce je možné následně měnit pouze v případech taxativně vymezených v zákoně 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 těchto fondů), změna dotačních vztahů mezi státním rozpočtem a státními fondy (rámce jsou schvalovány jako nekonsolidované a změna dotačních vztahů mění jejich 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 veřejných rozpočtů, ale dodržování schválených výdajových rámců. 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.

Bezpečnostní mezera (Safety Margin)

Pro případ nepříznivého ekonomického vývoje si členské země stanovily tzv. bezpečnostní mezera od referenční tříprocentní hranice. Ta představuje jakýsi nárazník (polštář), jehož respektování zajistí, aby ani v době ekonomického poklesu nedocházelo k deficitům nad 3 % HDP¹. 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

¹ Při stanovení tohoto bezpečnostního polštáře se neuvažuje s možností vzniku mimořádných okolností, které by vedly k výraznému poklesu hospodářského výstupu.

nebo překročí referenční tříprocentní hranici deficitu vlády nebo šedesátiprocentní hranici vládního dluhu.

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.

Procedura při nadměrném schodku (Excessive Deficit Procedure, EDP)

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.

Střednědobý rozpočtový 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 a měl by být dosažen v roce 2012. 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

strukturu 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.

10 Reference

- [1] European system of Accounts 1995. Eurostat, Lucemburk 1996.
- [2] ESA 95 Manual on government deficit and debt. Eurostat, Lucemburk 2002.
- [3] Government finance statistics manual 2001. Mezinárodní měnový fond, Washington 2001.
- [4] A Manual on government finance statistics. Mezinárodní měnový fond, Washington 1986.
- [5] System of national accounts 1993. OECD, Evropská komise, OSN, Mezinárodní měnový fond, New York 1994.
- [6] Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech.