

Jednorázové a přechodné operace

Lukáš Lang, Jindřich Marval
a Markéta Nepožitková

Jednorázové a přechodné operace

Lukáš Lang, Jindřich Marval a Markéta Nepožítková
edice Informační studie

Ministerstvo financí ČR
Letenská 15, 118 10 Praha 1

první vydání, Praha 2018

E-mail: Lukas.Lang@mfcz.cz, Jindrich.Marval@mfcz.cz, Marketa.Nepozitkova@mfcz.cz

ISBN 978-80-7586-004-0 (on-line)

volná distribuce

Elektronický archiv:
<http://www.mfcz.cz/studie>

Jednorázové a přechodné operace

Lukáš Lang, Jindřich Marval a Markéta Nepožitková

Obsah

Úvod a shrnutí	1
1 Vznik a vývoj konceptu a metodik jednorázových a přechodných opatření	2
1.1 Vývoj konceptu v Evropské unii	2
1.2 Přístupy jiných mezinárodních organizací	3
2 Aktuální metodika Evropské komise	6
2.1 Základní principy pro klasifikaci jednorázových opatření	6
2.2 Příklady typických jednorázových opatření s odůvodněním jejich klasifikace	7
2.3 Standardní případy nespádající do klasifikace jednorázových opatření	9
3 Metodika jednorázových opatření v ČR	11
3.1 Původní metodika Ministerstva financí	11
3.2 Společná národní metodika Ministerstva financí a Národní rozpočtové rady	12
Přehled literatury a použitých zdrojů	13
Příloha: Jednorázová opatření v ČR a jejich klasifikace	14

Seznam tabulek

Tabulka 1: Srovnání principů metodiky EK a původní metodiky MF ČR	11
---	----

Seznam obrázků

Obrázek 1: Výdaje na programy EU plně kryté příjmy z fondů EU	4
Obrázek 2: Struktura jednorázových a přechodných opatření v ČR	5
Obrázek 3: Jednorázová opatření dle statistické metody OECD a národní metodiky	5
Obrázek 4: Porovnání jednorázových operací dle jednotlivých metodik	12
Obrázek 5: Strukturální saldo sektoru vládních institucí dle původní metodiky MF ČR a národní metodiky	12

Informační studie Ministerstva financí ČR mají za úkol poskytnout informace o aktuálních problémech týkajících se hospodářské politiky s důrazem na politiku fiskální. Informační studie jsou oponovány interním oponentem Ministerstva financí ČR. Podkladem pro rozhodnutí příslušného vedení odboru, zda bude studie publikována, je posudek vedoucího oddělení, v jehož kompetenci je daná problematika řešena.

Názory publikované v této studii se nemusí shodovat s názory Ministerstva financí ČR.

Úvod a shrnutí

Fiskální politika by v ideálním případě měla působit proticyklicky a současně by měla být zajištěna její udržitelnost. Jinými slovy by měla být nastavena struktura veřejných financí kolem vyrovnaných hodnot a vzniklé deficity v důsledku hospodářského poklesu by měly být kompenzovány přebytky v době hospodářského růstu. Praktické nalezení takového nastavení struktury veřejných financí je značně složité. Navíc nejde jen o eliminaci vlivu hospodářského cyklu, nýbrž jsou zde i přechodné vlivy, které trvale strukturu neovlivňují: tzv. jednorázová a přechodná opatření.

Materiál poskytuje přehled metodik mezinárodních institucí, zejména pak Evropské komise a Ministerstva financí České republiky, pro klasifikaci jednorázových a jiných přechodných operací. Studie popisuje rozdíly v klasifikaci na konkrétních případech zaznamenaných v sektoru vládních institucí v České republice. Metodika Evropské komise, vycházející ze Zprávy o veřejných financích v hospodářské a měnové unii (EK, 2015), poskytuje v některých případech účelně volnější prostor pro interpretaci, a ponechává tak místo pro diskuzi nad konkrétními opatřeními mezi Evropskou komisí a členským státem. Interpretace vyhodnocení metodiky Evropské komise se proto může v některých případech u členských států lišit.

Problematika jednorázových a přechodných operací se v Evropské unii akcentuje především po vzniku evropské Hospodářské a měnové unie. Společná měnová a decentralizovaná fiskální politika vyžadují pro co nejhladší fungování dodržování určitých pravidel za účelem fiskální stability a sladění hospodářských politik. Původní kritéria se omezila na deficit menší než 3 % HDP a dluh menší než 60 % HDP, případně klesající k této úrovni. Některé země si však více či méně pomáhaly jednorázovými opatřeními zejména na straně příjmů, aby tato kritéria byla splněna. Evropská komise tak musela reagovat metodikou, která by tyto projevy „kreativního účetnictví“ co nejvíce eliminovala.

Metodika Evropské komise pro identifikaci jednorázových a jiných přechodných opatření prošla od té doby řadou změn, zatím poslední úpravu prodělala v roce 2015. Metodika je postavena na několika principech, se kterými nesmí být dané opatření v rozporu. Uvažují se taková opatření, která se neopakují a vytvářejí dočasné benefity pro saldo hospodaření veřejných financí, dále pak jsou z hlediska kvantifikovaného dopadu významná a přímo nevyhlazují volatilitu příjmů a výdajů.

Takto pojatá pravidla však do značné míry odrážejí snahu omezit zneužívání jednorázových či jiných přechodných operací, spíše než aby umožňovala co nejvěrnější odvození strukturálního nastavení veřejných financí. I když domácí metodiky vychází v principu z podobných východisek, primárním cílem je co nejpřesnější vymezení strukturálního salda. V souladu s tím odstranila původní metodika Ministerstva financí řadu omezujících podmínek Evropské komise. V první řadě se sledovala povaha opatření bez ohledu na to, zda přináší pro veřejné finance benefity či naopak náklady, případně zda se jedná nebo nejedná o opatření pod kontrolou výkonné moci. Konečně pak byla hranice z hlediska kvantifikovaného dopadu opatření stanovena implicitně mnohem níž.

S příchodem zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, bylo do české rozpočtové soustavy zavedeno fiskální pravidlo pro konsolidované výdaje státního rozpočtu a státních fondů. Pravidlo odvozuje závazné výdajové rámce od strukturálního salda, tedy salda, které není zatíženo cyklickými výkyvy ekonomiky, ani jednorázovými či jinými přechodnými opatřeními. Proto byla v souladu s uvedeným zákonem otevřena s Národní rozpočtovou radou dosavadní národní metodika a vytvořena nová, i když značně ovlivněna původní metodikou Ministerstva financí. Nová metodika cílí na zachycení jednorázových a jiných přechodných opatření dle charakteristik dočasnosti, neopakovatelnosti a přechodnosti. Jedná se o opatření vykazovaná v aktuální metodice, symetricky jak v čase, tak i z hlediska vlivu na saldo hospodaření. Oproti původní metodice Ministerstva financí pak byla v souladu s Evropskou komisí upravena minimální výše takto zaklasifikovaného opatření na alespoň 0,05 % HDP. První aplikace společné metodiky Ministerstva financí a Národní rozpočtové rady proběhla v dubnu roku 2018 při odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů na roky 2019 až 2021.

Informační studie má následující strukturu. První část prezentuje vznik a vývoj konceptu jednorázových a přechodných opatření, v jejímž rámci rovněž charakterizuje vývoj a současnou praxi mezinárodních organizací aplikujících tuto klasifikaci příjmů a výdajů veřejných financí pro účely odvození strukturálního salda. Druhá část práce se věnuje aktuální metodice Evropské komise a uvádí uznané i neuznané příklady jednorázových opatření. Konečně třetí část představuje národní metodiku, ať už původní, nebo aktuální, která byla vytvořena ve spolupráci s Národní rozpočtovou radou.

1 Vznik a vývoj konceptu a metodik jednorázových a přechodných opatření

Identifikace jednorázových a přechodných opatření (v této studii chápanou souhrnným termínem jednorázová opatření) úzce souvisí s odvozováním strukturálního salda. Koncept strukturálního salda se sám o sobě v čase vyvíjel, kdy zprvu nebylo rozdílu mezi cyklicky očištěným a strukturálním saldem. Tvůrci hospodářské politiky si již dávno uvědomili, že sledování celkového salda není postačující, proto přistupovali např. k nastavování rozpočtů z hlediska plné zaměstnanosti. Tedy nastavovali výdaje tak, aby zajišťovaly plnou zaměstnanost s tím, že výkon ekonomiky při plné zaměstnanosti tyto výdaje zaplatí. Již zde lze najít zárodky budoucího konceptu strukturálního salda. Doktrína plné zaměstnanosti však byla opuštěna z dobře známých důvodů (fenomén stagflace) krize neoklasické syntézy v 70. letech 20. století.

V další dekádě se nicméně hospodářská politika začala tímto směrem ubírat postupně zpátky. OECD (1984) rozpracovalo metodiku cyklického očištění salda, aby fiskální politika směřovala spíše k ovlivňování „struktury“ systému. Důvody, které k tomu vedly, byly následující:

- určení nastavení fiskální politiky: schopnost identifikovat, co je důsledkem hospodářského cyklu a co důsledkem diskrečních opatření vlády, a tedy jakým způsobem vláda působí na ekonomiku,
- střednědobé rozpočtové plánování: na změny v příjmech a výdajích v důsledku hospodářského cyklu by se nemělo reagovat, což povede i k větší stabilitě systému,
- fiskální „neutralita“ a hospodářská stabilita: sledování kritéria celkového salda vyžaduje procyklickou reakci na působení automatických stabilizátorů, zatímco kritérium strukturálního salda nechává působit automatické stabilizátory, a je tak lepší než původní ladění diskrečními opatřeními v průběhu cyklu,
- monitorování tlaků na finančním trhu: nárůst dluhu v důsledku recese lze považovat za dočasný a tlaky na úrokové míry by tak měly reagovat pouze na strukturální změny. Strukturální saldo může přispět k větší stabilitě na finančních trzích, což je výhodné i pro veřejné finance skrze menší volatilitu úrokových sazeb státních dluhopisů.

Od té doby lze v literatuře identifikovat také další významný důvod, a to fiskální udržitelnost. Strukturální saldo indikuje hodnotu, ke které bude zadlužení veřejných financí konvergovat, případně indikuje nutnou změnu ve struktuře příjmů a výdajů, aby dluh konvergoval k udržitelné hodnotě (MMF, 2011).

1.1 Vývoj konceptu v Evropské unii

Postupně se však ukázalo, že definovat strukturální saldo jako saldo cyklicky očištěné nepostačuje. Rozhodnutí o vytvoření měnové unie v Evropských společenstvích nastolilo otázku, co provést s decentralizovanou fiskální politikou na úrovni Evropské unie (EU). Byla vytvořena pravidla, jež měla výrazně přispět k fiskální udržitelnosti. Pakt o stabilitě a růstu ve svých počátcích kladl důraz především na celkový deficit (deficit sektoru vládních institucí nesmí klesnout pod 3 % HDP) a dluh (neměl by převyšovat 60 % HDP, případně by měl k této hranici směřovat, je-li vyšší) sektoru vládních institucí.

Jak uvádí Koen a van den Noord (2005), zavedení fiskálních pravidel zaměřených na saldo vedlo vlády k tomu, že využívaly kreativní účetnictví a jednorázová opatření, aby dostaly závazku deficitu sektoru vládních institucí nižšího než 3 % HDP. Zároveň se ukázalo, že většina jednorázových opatření uplatněná v této době byla vychýlena směrem k vyšším příjmům nebo nižším výdajům, stejně tak, že počet uplatněných jednorázových opatření byl nižší v dobách hospodářské expanze a naopak (EK, 2006). Tato empirická zjištění svědčila o účelovosti realizovaných jednorázových opatření. Jejich identifikace se stala klíčovým bodem pro hodnocení strukturálního nastavení fiskální politiky stejně jako samotné očišťování o vlivy hospodářského cyklu.

Evropská komise (EK) na tento vývoj musela zareagovat a ošetřit zacházení s jednorázovými opatřeními, jednak kvůli zprůhlednění hodnocení trendů ve vývoji veřejných rozpočtů, a dále kvůli vyhodnocení skutečného fiskálního úsilí jednotlivých zemí (EK, 2004). Zpočátku se jednalo o hodnocení případ od případu, což s sebou neslo řadu problémů s konzistentností v čase i s ohledem na rovný přístup ke členským státům. Z tohoto důvodu se EK snažila najít vhodnou metodiku pro posuzování jednorázových opatření, která by pak byla aplikována při hodnocení stavu veřejných financí a fiskální konsolidace.

První obsáhlejší výklad byl proveden v EK (2004). Zde se jednalo o velmi širokou definici, která sledovala intuitivní povahu jednorázových opatření, avšak metodika nebyla považována za dostačující: „Za jednorázová a přechodná opatření se považují taková opatření, která mají mnohem větší vliv v krátkém období než v delším časovém horizontu.“ (EK,

2004, s. 82) Navíc se za jednorázová opatření mohla považovat jen ta, která byla ukotvena formálním předpisem, například zákonem. Je nutné zdůraznit, že se jednalo o opatření symetrická, tedy za jednorázová opatření se mohla prohlásit opatření, která jak zvyšovala, tak snižovala deficit.

O dva roky později v EK (2006) došlo k dalšímu rozpracování klasifikace jednorázových opatření, a to i s ohledem na nové zkušenosti s jejich uplatňováním, ale i s jejich zneužíváním. Tendence k účelovému využívání jednorázových opatření byly patrnější u fiskálně méně disciplinovaných zemí se slabým nebo netransparentním institucionálním rámcem v rozpočtové oblasti, narážejících na omezení daná numerickými fiskálními pravidly. Zároveň bylo identifikováno vychýlení jednorázových opatření na stranu zlepšování salda. EK přiznala, že stanovení obecné definice je v tomto případě problematické, a proto dále specifikovala tu, která byla uvedena v EK (2004): „Jednorázová a přechodná opatření mají pouze přechodný rozpočtový dopad a nevedou k trvalejší změně v mezičasové rozpočtové pozici¹.“ (EK, 2006, s. 112–113), kterou rozvedla o následující charakteristiky:

- a) z podstaty se jednalo o dočasná opatření vyjádřená rozpočtovým dopadem pouze do omezeného počtu let (počet let však nebyl stanoven),
- b) neopakovatelnost, především pak z hlediska druhového členění, tedy např. investice se posuzovaly druhově a nikoliv podle jednotlivých projektů, které by se jinak mohly vyložit jako jednorázové; podobně i živelní katastrofy se zaklasifikovaly pouze ve výjimečně vysoké výši nad rámec opakovaných živelních pohrom,
- c) v úvahu byla brána jen ta opatření, která měla významnější rozpočtový dopad (přesná výše však nebyla stanovena), hlavně kvůli omezení počtu jednorázových opatření,
- d) opatření zvyšující deficit nebyla uvažována jako jednorázová, aby bylo zajištěno, že fiskální konsolidace bude stát na pevnějších a trvalejších základech (v případech, které byly jasně přechodné povahy, šlo udělit výjimku).

Zároveň EK (2006) obsahuje příklady jednorázových opatření: daňová amnestie přinášející jednorázový příjem, prodej nefinančních aktiv, dočasné legislativní změny v načasování některých výdajů nebo příjmů s pozitivním dopadem na saldo; to obsahovalo dokonce i dočasné změny v sazbách daní, výjimečné příjmy spojené s transferem důchodových závazků (např. vláda za úplatu převzala povinnosti podniků vyplácet v budoucnu penze jejich bývalým zaměstnancům), změny v příjmech či výdajích v důsledku nařízení soudů či jiných autorit, sekuritizace² s pozitivním dopadem na saldo, výjimečné příjmy od státních podniků. Mimoto materiál EK uvádí i dvě povolená opatření zvyšující deficit: krátkodobé náklady vyvolané zhoršenou bezpečnostní situací či živelní pohromou, změny v příjmech či výdajích v důsledku nařízení soudů nebo jiných autorit.

Zatím poslední obsáhlejší zpřesnění metodiky EK obsahuje EK (2015), o čemž pojednává kapitola 2.

1.2 Přístupy jiných mezinárodních organizací

Metodika EK má však některé významné nedostatky. Jak uvádí OECD (2008), mezi ty nejzávažnější patří: kritéria pro identifikaci, dostupnost informací a komplexnost.

Najít jasnou a obecnou definici pro jednorázová a přechodná opatření je obtížné (ne-li nemožné), což uznává i sama EK ve svých dokumentech. Ani výčet příkladů není jednoznačný, vždy bude relativně značný prostor pro arbitrární rozhodování, výjimky apod. Navíc pokud nejsou k dispozici dostatečné informace, z objektivních či jiných důvodů, odvození strukturálního salda a závěry na jeho základě učiněné jsou vychýlené a zavádějící. To se týká jak samotného opatření (tj. jeho podstaty, aby jej bylo možné zařadit jako jednorázové či nikoliv), tak jeho konkrétního dopadu. A v neposlední řadě je identifikace jednorázových opatření, řešení hraničních případů, sledování na pravidelné bázi, včetně možných úprav ex-post, značně komplexní a zdrojově náročný proces.

Proto Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) navrhla ryze statistickou metodiku³, která výše uvedené nedostatky metodiky EK řeší. Východiskem je poznatek, že kapitálové transfery na příjmové a výdajové straně, resp. jejich rozdíl jako čisté kapitálové transfery, jsou po vyloučení jednorázových opatření poměrně stabilní. Jinými slovy, volatilita čistých kapitálových transferů je dána jednorázovými opatřeními. Navíc většina identifikovaných jednorázových opatření obvykle spadá pod položku kapitálové transfery v metodice národních účtů. Jednorázová opatření spadající pod jiné položky (např. daňové amnestie) nebyla u sledovaných zemí příliš významná svým počtem, ani kvantifikovaným dopadem. Přístupem OECD by se eliminovaly problémy s kritérii pro identifikaci, dostupností informací i komplexností, jelikož by se brala v úvahu pouze jasně stanovená položka z národních účtů, která je veřejně do-

¹ Změna v rozpočtové pozici představuje trvalou změnu buď straně výdajů či příjmů, nebo straně výdajů i příjmů. Tato změna se promítne v těch samých položkách i pro příští roky.

² Jde o transfer vlastnických práv k nějakému aktivu či k budoucímu pravidelnému toku příjmů za úplatu jiné instituci, tzv. sekuritizační jednotce.

³ Nutné poznamenat, že sama OECD se metodou neřídí a využívá metodiku EK s cílem se od EK příliš nelišit.

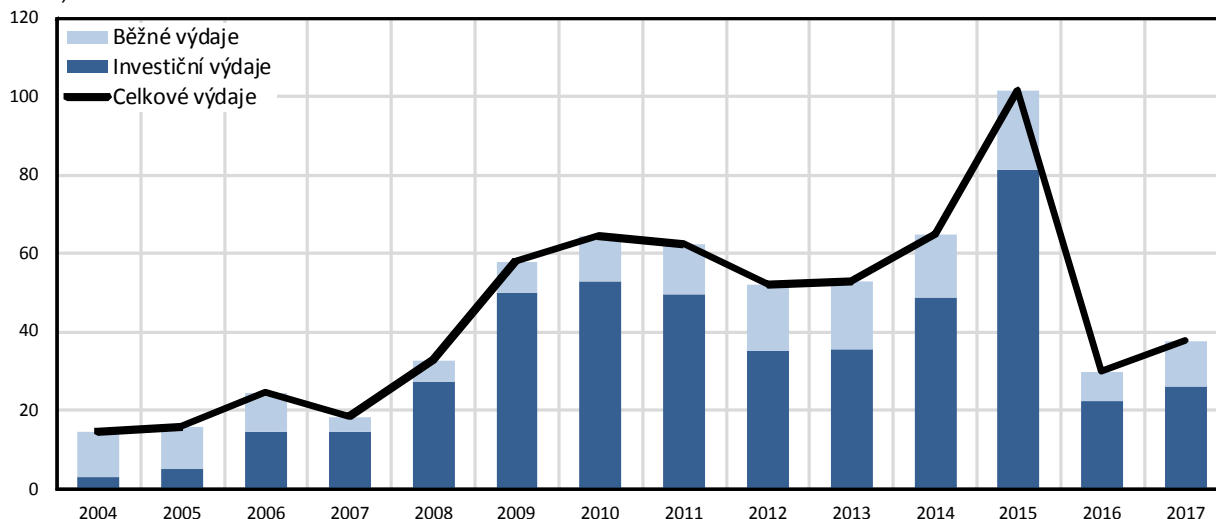
stupná na pravidelné bázi. Vyhazení čistých kapitálových transferů navrhuje OECD pomocí Hodrickova-Prescottova filtru. Odchyly skutečných hodnot od hodnot vyhlazených jsou pak brány jako jednorázová opatření.

Metodika OECD má pochopitelně svá omezení. Ne všechna jednorázová opatření jsou kapitálovým transferem, proto metodika připouští možnost s opatřeními jasné jednorázové nebo přechodné povahy zacházet individuálně. Druhým omezením může být známý problém Hodrickova-Prescottova filtru s koncovou hodnotou, což OECD řeší rigidnějším nastavením parametru síly filtru.⁴ Další řešení problému koncového bodu je možné nalézt například ve studiích St-Amant a van Norden (1997) nebo Bruchez (2003). Konečně je pak možné, že část volatility kapitálových transferů není ve skutečnosti způsobena jednorázovými opatřeními, což dle analýzy OECD ale není tak časté.

Když OECD analyzuje položky kapitálových transferů, tak k investičním dotacím od mezinárodních institucí, zvláště pak ze strukturálních fondů EU, přistupuje jako k faktoru, který ovlivňuje pouze úroveň. Avšak například v případě ČR lze z hlediska průběhu finančních perspektiv 2004–2006, 2007–2013 i na dosavadním čerpání programového období 2014–2020 vidět značnou volatilitu (Obrázek 1). Ta však není jednorázová, nýbrž strukturální povahy. Druhým faktorem, který ztěžuje aplikaci metodiky OECD v ČR, potažmo v ostatních zemích EU pod mnohostranným dohledem, je fakt, že hodnocení ze strany EK vyžaduje i národní metodiku, která se o ní do určité míry opírá (je podobně desagregovaná). I když zařazení některých položek jako jednorázových nebo přechodných nemusí odpovídat zařazení ze strany EK, mělo by být její optikou vysvětlitelné.

Obrázek 1: Výdaje na programy EU plně kryté příjmy z fondů EU

(mld. Kč)



Zdroj: ČSÚ (2018).

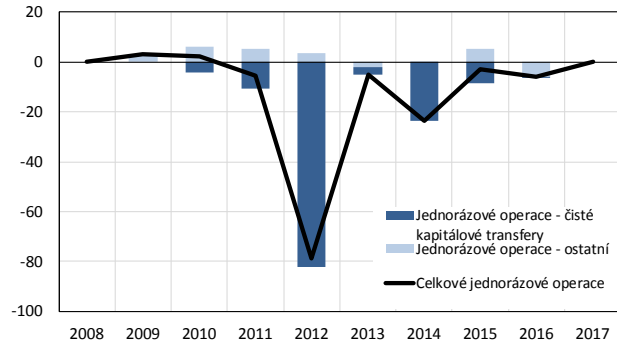
Srovnání jednorázových opatření, která byla použita pro výpočty strukturálního salda v národní metodice, ukazuje Obrázek 2. Z větší části je zkrácení, měřené absolutní částkou, relativně malé. Srovnání odchylek hodnot čistých kapitálových transferů od jejich vyhlazené úrovně (tedy volně řečeno jednorázová opatření dle metodiky OECD) a užitých jednorázových opatření dle národní metodiky znázorňuje Obrázek 3. Použití striktně statistické metody s vyhlazením čistých kapitálových transferů by dalo značně rozdílné hodnoty jednorázových opatření, a tím i výrazně ovlivnilo výši strukturálních sald v ČR. Průměrná absolutní odchylka činí cca 1,1 % HDP.⁵ To do určité míry odráží i dříve zmíněnou volatilitu kapitálových transferů spojených s fondy EU. Použití striktně statistické metody dle našeho názoru nelze doporučit.

⁴ Parametr λ je volen v hodnotě 400, namísto standardní hodnoty 100 pro roční data.

⁵ Absolutní odchylka je měřena v časové řadě od roku 1995 do roku 2017 vzhledem k národní metodice. Zkrácením časové řady se odchylka výrazně snižuje. Za období 2005 až 2017 by činila cca 0,5 % HDP. Vyloučením investičních dotací spojených se spolufinancovanými projekty z EU by v období 2005–2017 činila absolutní odchylka v průměru 0,3 % HDP.

Obrázek 2: Struktura jednorázových a přechodných opatření v ČR

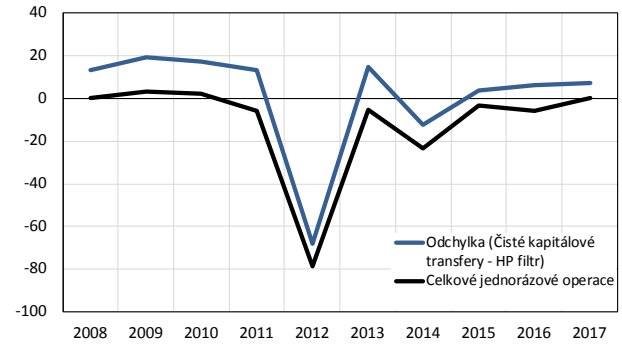
(mld. Kč)



Zdroj: ČSÚ (2018). Výpočty MF ČR.

Obrázek 3: Jednorázová opatření dle statistické metody OECD a národní metodiky

(mld. Kč)



Zdroj: MF ČR.

2 Aktuální metodika Evropské komise

Evropská komise ve Zprávě o veřejných financích v hospodářské a měnové unii (EK, 2015) poskytla přepracovaný přehled klasifikace jednorázových a přechodných opatření, včetně uznaných a neuznaných příkladů, s cílem rozvést jejich definici pro účely hodnocení plnění pravidel Paktu o stabilitě a růstu. Přehled z roku 2015 aktualizuje orientační seznam jednorázových opatření uvedený v EK (2006).

2.1 Základní principy pro klasifikaci jednorázových opatření

Při klasifikaci dílčího opatření fiskální politiky do kategorie jednorázových opatření podle metodiky EK (2015) musí být bráno v potaz, zda je jeho povaha v souladu s níže uvedenými principy. Jednorázové opatření **nemusí plnit současně všechny principy, ale nesmí s nimi být přímo v rozporu**. Některé principy lze vykládat různými způsoby, proto je v případě zařazení opatření mezi jednorázová nutný kvalifikovaný úsudek. U některých případů, které jsou přímo v rozporu s některým z principů, uděluje EK obecnou výjimku (viz část 2.2), nebo výjimku přímo pro konkrétní opatření.

Princip 1: Jednorázová opatření se neopakují

Jednorázová opatření mají svou podstatou pouze dočasný (maximálně dvouletý), neopakující se vliv na příjmy či výdaje sektoru vládních institucí. Jejich dopad nesmí trvale ovlivňovat rozpočtovou pozici. Posouzení trvalého vlivu nabývá na významu zvláště tehdy, zavedou-li se jednorázová opatření stejného charakteru opakovaně v průběhu několika let. Opatření mohou být jedno z následujících typů:

- a) opatření **vytváří krátkodobé příjmy, ale je spojené s významným úbytkem vládních aktiv nebo nárůstem budoucích závazků** (opakovaný prodej nefinančních aktiv může být považován za jednorázové opatření, protože jejich systematické rozprodávání se nemůže stát udržitelným zdrojem financování; jejich zásoby se vyčerpávají při každém prodeji);
- b) opatření **přináší krátkodobý příjem v současnosti za cenu opakovaných nižších příjmů nebo vyšších výdajů v budoucnu** (příkladem může být nahrazení vlastnictví smlouvami o pronájmu: krátkodobý zisk je jednorázový, protože není trvalým zdrojem financování, budoucí náklady související s pronájmem pak jednorázová opatření nejsou, protože mají opakující se, tj. strukturální, charakter);
- c) opatření vede ke **změně načasování příjmů či výdajů a způsobuje dočasný nárůst či propad v jejich vývoji** (např. zkrácení doby mezi vznikem zdanitelného plnění a vypořádáním daně, kdy dojde k dočasnému akruálnímu nárůstu daňového výnosu v roce, ve kterém je opatření zavedeno);
- d) opatření zavedené jako **přímá reakce na „výjimečné události“ s velmi krátkodobým dopadem**. Výjimečné události jsou v tomto případě vymezeny jako „specifická událost mimo kontrolu vlády, která má často náhlý dopad na příjmy či výdaje nebo na aktiva či pasiva subjektu sektoru vládních institucí, tyto události jsou dočasné a jejich dopad převyšuje běžné hospodářské výkyvy“ (EK, 2015, s. 54). Opatření musí být zavedeno jako přímý důsledek výjimečných událostí a jeho přijetí je nutné k tomu, aby se zabránilo horším dopadům. Zda byla událost očekávaná či nikoliv, nepovažuje metodika EK za relevantní. Do výjimečné události spadá krach systémové banky, rozsáhlá živelní pohroma či rozhodnutí soudu s významným dopadem na veřejné rozpočty (např. rozhodnutí soudu o nezákonnosti výběru určité daně a vrácení výnosů poplatníkům; pokud by ale rozhodnutí mělo vliv na výši daňového základu, pak má strukturální dopad). Naopak jako výjimečné události nejsou klasifikována opatření přijatá v důsledku zhoršení hospodářských podmínek či dopadů výkyvů klimatu.

Pokud je jednorázové opatření vykazováno opakovaně, může mít dopad ve statistice národních účtů v několika letech. Musí ovšem splňovat podmínku, že jeho dopad je dočasný a trvale nemění rozpočtovou pozici. Zpravidla by dopad rozložený do více než dvou let neměl být automaticky zařazen jako součást jednorázového opatření. Pokud překročí standardní maximálně dvouleté období, přezkoumává EK jednorázovou povahu opatření, případně překlasifikuje část celkového dopadu na strukturální.

Jednorázové opatření nemusí přímo spadat do jedné z výše uvedených kategorií principu 1, i když využití takové výjimky by mělo být omezeno. Při jeho klasifikaci se v tomto případě bere v potaz pravděpodobnost jeho dalšího výskytu, úroveň kontroly exekutivy při jeho výskytu (viz princip 4) a riziko, že přijaté opatření může ve svém důsledku snížit transparentnost či udržitelnost veřejných financí.

Princip 2: Pro jednorázovou povahu opatření nepostačuje stanovení zákonem nebo rozhodnutím vlády

Klasifikace opatření jako jednorázového nemůže záviset pouze na tom, zda je vymezeno jako dočasné zákonem nebo rozhodnutím vlády. Také není vhodné vyhodnocovat dočasnost opatření zpětně vzhledem k využití jejich konceptu pro posouzení nastavení fiskální politiky v časově příslušném období. Je nutné se zaměřit zejména na charakter opatření (princip 1). Speciálně u daní by kromě velmi krátkodobých účinků uvedených v principu 1c měl být dopad změn sazeb vždy považován za strukturální, a to i v případě, že tato změna byla zrušena krátce po svém zavedení. Zrušení původního opatření je rovněž považováno za strukturální opatření.

Princip 3: Volatilita příjmů či výdajů by neměla být považována za jednorázovou

Koncept jednorázových opatření nemá sloužit k vyhlazování volatility položek příjmů a výdajů sektoru vládních institucí. Cyklická část příjmů či výdajů by neměla být považována za jednorázovou. A přestože i po očištění o cyklickou část může saldo vykazovat nezanedbatelné výkyvy, účelem koncepce jednorázových opatření není tuto volatilitu vyhlazovat, protože má trvalý dopad na rozpočtovou pozici.

Princip 4: Úmyslná rozhodnutí vládních institucí, která zvyšují schodek, se zpravidla nepovažují za jednorázová

Opatření zvyšující schodek mají poměrně často strukturální povahu. Pokud mají být zařazena do jednorázových opatření, je nutné prokázat jejich dočasný charakter (např. opatření bezprostředně reagující na výjimečnou událost mimo kontrolu vlády podle principu 1d). Za jednorázové nelze považovat transakce, při nichž dochází k nárůstu implicitních či podmíněných závazků (např. záruky veřejným společnostem), a jejichž realizaci lze v budoucnu očekávat. Za jednorázové nelze považovat ani výdaje vyplývající z čistě politického rozhodnutí (nijak nesouvisející s výskytem výjimečné události) vyplacené jednorázově v daném roce se záměrem snížení budoucích běžných výdajů.

Princip 5: Opatření, která mají významný dopad na saldo veřejných financí

Opatření s dopadem menším než 0,1 % HDP (po zaokrouhlení) v roce působení by zpravidla neměla být klasifikována jako jednorázová. Jsou totiž ze strany EK považována za standardní součást vývoje či volatility veřejných financí (viz princip 3). Pokud lze ale podobná opatření seskupit podle jejich povahy (např. v rámci reformního balíčku) a mají agregovaný dopad alespoň 0,1 % HDP, mohou být i dle tohoto principu považována za jednorázová. Za jednorázová mohou být také považována opatření, jež mají celkový dopad v několika členských státech vyšší než 0,1 % HDP (např. dopad na výši vlastního zdroje založeného na hrubém národním důchodu po zavedení Evropského systému národních a regionálních účtů 2010). Pokud je dopad opatření zaznamenán ve dvou po sobě následujících letech, pak pro jeho klasifikaci stačí, aby alespoň v jednom roce byl významný.

2.2 Příklady typických jednorázových opatření s odůvodněním jejich klasifikace

Tato subkapitola poskytuje příklady často v praxi se vyskytujících opatření a uvádí důvody, proč je EK řadí mezi jednorázová opatření. Seznam není vyčerpávající, tyto případy uvedené v EK (2015) slouží pouze jako vodítko.

Příklad 1: Daňové amnestie a jiná podobná opatření

Daňové amnestie a jiná podobná opatření obsahující pobídky k odvodu daně mohou vést k výjimečným nárůstům příjmů, a proto by měly být klasifikované jako jednorázové. Daňovou amnestií se v tomto případě rozumí jakékoliv vládní rozhodnutí, které umožňuje daňovým poplatníkům zmírnit či odstranit pro ně nevýhodnou situaci vůči daňovým orgánům v určitém časovém období. Pokud budou podmínky amnestie dostatečně atraktivní, pak opatření může vést k vyšším daňovým příjmům. Dohoda má dočasný charakter – po stanoveném období je její platnost ukončena. Opatření tak může být klasifikováno jako jednorázové na základě principu 1b. Některé daňové amnestie však mohou mít i strukturální charakter, pokud přispějí k trvalému zvýšení základu daně, a tím k trvalému navýšení daňových příjmů.

Příklad 2: Nárůsty výběrů daní způsobené (očekávaným) zavedením nových daňových pravidel

Podobně jako u daňových amnestií s pevným datem ukončení platnosti, může vyhlášení nových daňových pravidel znamenat jednorázově vyšší daňové inkaso, pokud jsou nová pravidla pro poplatníky méně příznivá. Dočasný vyšší výběr působí na úkor budoucích příjmů po datu, kdy budou nová daňová pravidla účinná. Pokud je nárůst daňových příjmů významný a zřetelně pozorovatelný, může být považován za jednorázový podle principu 1b. Naproti tomu dočasné snížení příjmů ve stejné situaci by jako jednorázové klasifikováno nebylo (dle principu 4).

Příklad 3: Trvalé změny v načasování opakujících se příjmů či výdajů

Trvalé změny v načasování realizace opakujících se příjmů či výdajů mohou vést v dotčených letech k jednorázovému nárůstu či poklesu příjmů a výdajů, a proto je nutné je klasifikovat jako jednorázové. Jedná se např. o trvalé přesunutí termínu vypořádání daně, a přestože je opatření trvalé, tak vytváří výjimečný výkyv. Dalším příkladem může být odložení schválení investiční dotace např. z konce jednoho roku na počátek následujícího roku, což se od té doby stane

trvalou praxí. Pak by jednorázové opatření mělo být vykazováno v roce, kdy by původně došlo ke schválení grantu. U mnoha transakcí jsou změny v načasování tohoto typu viditelné pouze na hotovostní bázi.

Příklad 4: Výjimečné změny v načasování opakujících se příjmů či výdajů

Příkladem tohoto jednorázového opatření podle principu 1c může být rozhodnutí posunout načasování placení investiční dotace, jež je vyplácena každoročně, a v jednom roce v důsledku posunu proběhnou dvě platby. Po vyplacení musí být následující rok obnovena běžná struktura plateb. Jako jednorázové opatření je klasifikováno snížení schodku v prvním roce a následné zvýšení schodku v dalším roce. Výjimka z principu 4 pro jednorázové opatření zvyšující schodek pod kontrolou vlády je v tomto případě udělena na základě dosažení symetrie mezi účinkem těchto dvou opatření. Změny v načasování neopakujících se příjmů a výdajů (např. odsunutí spuštění investičního projektu o rok) by neměly být chápány jako jednorázové.

Příklad 5: Prodeje nefinančních aktiv

Může jít např. o prodej nemovitostí (ne ovšem za účelem jejich nahrazení jinými, v tomto případě se jedná o standardní řízení vládních aktiv). Podmínkou klasifikace prodeje nemovitostí jako jednorázového opatření je souhrnný pokles vládních aktiv stejného typu (pozemků či budov), odpovídající principu 1a, či opatření vedoucí k budoucím nákladům (např. přechod z vlastnictví do nájmu), odpovídající principu 1b. Příkladem je i prodej licencí a koncesí či prodeje povolenek na emise skleníkových plynů. Ve většině případů je prodej licence zaznamenán v metodice ESA 2010 jako nájem a akruálně rozdělen do několika let, i když na hotovostní bázi přijímá subjekt sektoru vládních institucí příjem jednorázově – nejedná se tedy o jednorázové opatření. Pouze v případě, kdy je platba v metodice ESA 2010 vykazována jako záporný výdaj v kategorii čisté pořízení nefinančních aktiv, lze ji hodnotit jako jednorázovou podle principu 1b.

Příklad 6: Výjimečné příjmy plynoucí z převzetí aktiv a závazků jednotek důchodového systému stojících mimo sektor vládních institucí

V případě jednotek důchodového systému by si podle pojistné matematiky měla být rovna hodnota aktiv a hodnota budoucích závazků. V takovém případě bude v rámci ESA 2010 převzetí aktiv zaznamenáno jako finanční transakce bez vlivu na schodek sektoru. Výnosy budou rozloženy v letech, ve kterých se vyskytují závazky systému. V případě převzetí jednotek, jejichž hodnota aktiv a závazků si není rovna, by takovéto transakce měly být v metodice ESA 2010 klasifikovány jako jednorázové pouze ve výši přebytku převzatých aktiv nad závazky (jako kapitálový transfer, který zlepšuje schodek). V případě přebytku závazků by tento transfer neměl být klasifikován jako jednorázový (zde převod zvyšuje schodek a tato transakce je plně pod kontrolou vlády – odporuje principu 4).

Příklad 7: Dočasné výkyvy příjmů nebo výdajů plynoucí z rozhodnutí soudu či jiné nezávislé autority, nebo z významné statistické revize

Tato rozhodnutí mohou způsobit významné, ovšem velmi krátkodobé výkyvy na straně příjmů či výdajů. Rozhodnutí soudu mohou vést k jednorázovým platbám, jejichž účelem je kompenzovat škody nebo implicitní závazky, které se po nějakou dobu hromadily. Tato rozhodnutí jsou pak považována za mimořádné události podle principu 1d. Při jejich klasifikaci je nutné zohlednit, zdali lze tato rozhodnutí považovat za mimořádnou událost a zda výsledné konkrétní příjmy či výdaje jsou přímým důsledkem rozhodnutí. Typickým příkladem je vrácení daní či dotací. Podobný případ je i udělení pokuty v důsledku rozhodnutí přijatého nezávislým orgánem, jako je např. subjekt EU. Vedle rozhodnutí soudů či jiných autorit může jít také o náhrady či platby z/do rozpočtu EU zapříčiněné statistickými revizemi či změnou právních předpisů EU, pokud tyto dodatečné platby převyšují úroveň běžných výkyvů. Pokud se statistická revize týká všech členských států a její dopad je klasifikován jako jednorázový pro všechny členské státy, tak toto opatření může být považováno za jednorázové, i když u některých členských států není splněn princip 5, tj. hranice pro významnost dopadu. Tato výjimka je uznávána z důvodu rovného přístupu k členským státům. Posoudit zařazení EU korekcí do jednorázových opatření může být velice komplikované. Pokud jsou korekce poměrně časté nebo v malých částkách, jedná se o součást běžné volatility. Naopak na konci programového období může docházet ve výjimečných případech k vyhodnocení auditu či k platbě vyššího objemu prostředků spojeného s nesrovnalostmi, jež se nahromadily v delším časovém období. Tato celková korekce musí pro zařazení do jednorázových operací splňovat podmínky, že se jedná o výjimečnou událost, že dopad převyšuje obvyklé výkyvy, dále že náhrada či platba se nahromadily v průběhu několika let a opatření má akruální dopad nejvýše ve dvou po sobě následujících obdobích. Pokud se ex-post ukáže, že podmínky nejsou splněny, lze ji překlasifikovat.

Příklad 8: Krátkodobé náklady na řešení významných živelních pohrom či jiných výjimečných událostí

Tato opatření mohou být považována za jednorázová i v případě, že zvyšují schodek a jejich řešení je pod kontrolou vlády. Příčinná událost musí být specifická a časově omezená (nejedná se tedy např. o dlouhodobé sucho) a mít náhlý dopad na příjmy či výdaje nebo na aktiva či závazky subjektu sektoru vládních institucí, který překračuje úroveň běžných výkyvů. Kompenzační platby domácnostem či podnikům, jejichž příčina přímo nesouvisí s událostí, a u nichž má

vláda větší míru volnosti jejich nastavení, nejsou považovány za jednorázové. Také kompenzace vyvolané událostí jen nepřímo (např. s určitým časovým odstupem) nejsou jednorázová opatření. Kromě jednorázových živelních pohrom může jít také o kapitálový transfer způsobený výjimečnou a neočekávanou událostí, jež je mimo kontrolu vlády. Jedná se např. o transfer na záchranu systémově důležité banky (stejně je klasifikován i pozdější vládní příjem od zachráněných institucí). V roce 2008 takto byly klasifikovány i případy plošného zachraňování ohrožených bank.

2.3 Standardní případy nespádající do klasifikace jednorázových opatření

Tato subkapitola uvádí příklady opatření s hraničními charakteristikami pro jejich klasifikaci a důvody, proč nejsou dle EK (2015) považovány za jednorázová opatření.

Příklad 1: Účast na významných vojenských operacích

Mezinárodní konflikty se nehodnotí jako jednorázové, protože událost, jež vyvolá potřebu vojenského zásahu, má střednědobý rozpočtový dopad na výdaje nebo na aktiva sektoru vládních institucí, nikoliv krátkodobý dopad, a náklady se často opakují nebo jsou rozloženy do několika let, což odporuje principu 1. Tyto operace jsou také z velké části pod kontrolou vlády, což odporuje principu 4.

Příklad 2: Významné budování infrastruktury nebo pořízení vojenského majetku

Jedná se o formu vládních investic, jež lze považovat za strukturální složku vládních výdajů, tj. odporují principu 1. Bez ohledu na jejich významný rozpočtový dopad nejsou tato opatření považována za jednorázová, protože zvyšují schodek a jsou plně pod kontrolou vlády, čímž odporují principu 4.

Příklad 3: Výjimečné dividendy ze státěm vlastněných společností či centrální banky

Příjmy z majetku (včetně dividend od státních podniků či centrálních bank) jsou pravidelným a strukturálním zdrojem příjmů sektoru vládních institucí. Určitá míra volatility, např. v důsledku ekonomických fluktuací, je běžný jev a v jejím důsledku by neměly být považovány za jednorázové (podle principu 3). Dočasná změna dividendové politiky odporuje principu 2, protože na změnu může mít vliv svým rozhodnutím vláda. Dočasná změna se také může stát trvalou, a nahradit tak předchozí nastavení dividendové politiky, což by mohlo vést k řadě nežádoucích revizí. Pouze změny v důsledku skutečně výjimečných událostí (podle principu 1d) mohou být brány jako jednorázové.

Příklad 4: Výjimečně vysoké daňové příjmy nesouvisející s (plánovanými) změnami daňových pravidel

Výjimečně vysoké daňové příjmy, které nejsou výsledkem změn daňových pravidel, nejsou jednorázové. Často mohou souviset s výkyvy daňového základu (např. když jsou vypláceny zisky nahromaděné v průběhu let), které nesouvisí s ohlášenou změnou daňových pravidel nebo jinými politickými opatřeními. Takové změny jsou chápány jako součást běžných výkyvů a nelze je podle principu 3 považovat za jednorázové.

Příklad 5: Pořádání významných (sportovních) akcí

Organizace událostí toho typu je plně pod kontrolou vlády a zvyšující deficit. Nelze je podle principu 4 považovat za jednorázové opatření.

Příklad 6: Příjmy z dobývání neobnovitelných přírodních zdrojů

I když jsou příjmy z dobývání neobnovitelných přírodních zdrojů v podstatě dočasné, kdy se v důsledku těžby zmenšují zásoby neobnovitelných zdrojů, tj. ubývají aktiva podle principu 1a, nelze je dle EK považovat za jednorázové. Příjmy z dobývání typicky plynou po velmi dlouhém období (obvykle několik desetiletí), a jsou tak klasifikovány jako strukturální.

Příklad 7: Náklady související s předsednictvím EU

Tyto náklady jsou strukturální složkou členství v EU, nelze je proto klasifikovat jako výjimečnou událost podle principu 1d. Odporují také principu 4, protože jsou alespoň částečně pod kontrolou vlády a zároveň zvyšují deficit. Také je obtížné odlišit náklady související s předsednictvím EU od dalších administrativních nákladů.

Příklad 8: Podpora státěm vlastněných společností včetně ztrátových společností

Podpora státěm vlastněných společností včetně ztrátových společností je strukturálním opatřením zvyšujícím deficit a toto opatření je plně pod kontrolou vlády. Odporuje tak principům 1 a 4. Tato opatření nejsou jednorázová ani v případě realizace státních záruk (záruka představuje podmíněný závazek vlády) či kapitálových injekcí. Realizace státních záruk může být brána jako jednorázová pouze v případě, že je transfer prostředků spojen s privatizací do vlastnictví subjektu mimo sektor vládních institucí a bez příslibů dalších transferů či protihodnoty či dobrovolnou likvidací společnosti nebo bezprostřední příčinou realizace záruky je výjimečná událost. Jako jednorázová mohou být

opatření klasifikována i v případě, že (i) se vláda vzdala kontroly nad podnikem a nebude v něm mít další finanční účast nebo společnost sama přestala existovat; či pokud (ii) transakce zastavuje opakující se tok závazků od státu (např. uzavřením ztrátových dceřiných společností či obchodních jednotek). Ke klasifikaci realizace záruky jako jednorázového opatření může dojít v případě, že společnost v době získání záruky nebyla ztrátová, zároveň je událost vyvolávající realizaci záruky výjimečná a mimo kontrolu vlády, přesahuje obvyklé ekonomické fluktuace, dále vládní záruky jsou v dotčeném odvětví či celé ekonomice výjimečné a společnost nikdy v minulosti netěžila z realizace obdobných záruk.

3 Metodika jednorázových opatření v ČR

3.1 Původní metodika Ministerstva financí

Při identifikaci jednorázových opatření vycházela původní metodika Ministerstva financí, aplikovaná do března 2018, do značné míry z definic a vymezení EK (2004). V zásadě se držela toho, že opatření musí být identifikována a jejich dopad kvantifikovatelný, dále musí mít zřetelně přechodnou platnost a neměla by souviset se zavedením opatření strukturální povahy. Opatření byla brána symetricky, tedy nedocházelo k opomíjení těch opatření, která zhoršují saldo. Zatímco aktuální metodika EK (2015) je vytvořena zejména s ohledem na fiskální dohled, metodika MF ČR sledovala hodnocení strukturální pozice v rámci hospodářského cyklu. Metodika MF ČR se tedy od metodiky EK lišila hned v několika ohledech, jak uvádí Tabulka 1.

Tabulka 1: Srovnání principů metodiky EK a původní metodiky MF ČR

Principy EK	Platnost principu v původní metodice MF ČR
Princip I. Neopakovatelnost.	ANO.
Princip II. Nepostačuje vymezení opatření zákonem či rozhodnutím vlády.	NE: Určující je povaha opatření a zejména jednorázová aplikace, nikoliv zda jde o důsledek zákona či dopad opatření nezávislého subjektu či o výrok soudu.
Princip III. Volatilita není znak jednorázovosti.	ANO.*
Princip IV. Rozhodnutí zvyšující deficit nejsou jednorázová opatření.	NE: Určující je povaha opatření, přistupuje se symetricky, aby nedošlo ke zkreslení strukturálního nastavení veřejných financí.
Princip V. Významný dopad (alespoň 0,1 % HDP).	NE: Snaha o co nejširší pokrytí, aby došlo k nezkreslenému obrazu strukturálního nastavení veřejných financí.

Pozn.: Rozdíly dané principy jsou ve svém důsledku indikativní, protože EK připouští výjimky.

**) Pokud se ovšem jedná o opatření, které např. jednou za dekádu zvýší jednorázově výdaje, avšak jinak je neovlivňuje, pak NE.*

Zdroj: MF ČR.

V první řadě je podstatně snížen práh pro významnost. U metodiky EK šlo především o hledisko přehlednosti, aby nebylo zapojováno do úpravy salda příliš mnoho opatření. To je pochopitelné u analýzy 28 zemí EU, avšak v případě metodiky pro ČR není tento aspekt významný. Znakem metodiky MF ČR tak byla snaha o co nejširší podchycení jevů, které jsou svou povahou jednorázové.

Asymetričnost je v případě metodiky EK spíše znakem pragmatičnosti než principiální povahy. ČR je však relativně fiskálně disciplinovanou zemí a není dle našeho názoru nutné vnášet prvek pragmatičnosti na úkor rozpočtové vyváženosti. Jinými slovy, pokud by byl v daném roce jednorázový příjem ve výši 50 mld. Kč, a stejně tak i jednorázový výdaj 50 mld. Kč, pak je z hlediska analýzy korektní počítat s nulovým vlivem, nikoliv označit za jednorázový pouze příjem. Symetričnost v metodice MF ČR platila i v čase. Pokud opatření znamená dnes jednorázový příjem a v dalším roce jednorázový výdaj, u výdaje se počítalo s maximální výší danou příjmem. Výdaj nad rámec příjmu byl již považován za strukturální zhoršení. Dalším aspektem symetrického zacházení je případ jednorázových zdrojů ke krytí jednorázového výdaje (např. „povodňová stokoruna“ mající za cíl shromáždit zdroje na výdaje spojené s povodněmi).

Opatření, která znamenají v aktuální metodice výdaj v jednom roce, avšak v hotovostní metodice je výdaj rozprostřen do více let, byla považována za jednorázová. Příkladem byl pronájem bojových letounů Gripen nebo finanční kompenzace církevním a náboženským společnostem v rámci majetkového vyrovnání. Důvodem je, že se v důsledku očištění (aktuálních) výdajů nemění struktura „nastavení“ výdajů, není zvýšena základna do budoucích let. Došlo k vyšší úrovni v jednom roce, ale v dalších letech jde o stejnou úroveň jako dříve.

Jistá podobnost je i např. s opatřením z roku 2016, kdy došlo k jednorázovému vyplacení dávky ve výši 1 200 Kč každému starobnímu důchodci. Toto opatření bylo zcela zjevně jednorázové nejen svou povahou (zněním schválené normy), ale rovněž i tím, že nezvýšilo základnu výdajů do dalších let. Proto ho nelze chápat jako strukturální. Na druhou stranu pokud by se opakovalo, za jednorázové by mohlo být označeno jen stěží.

Opatření, která mají jednorázový dopad, ale souvisí se změnou struktury, naopak jednorázová podle metodiky MF ČR nebyla a byla promítnuta do strukturálního salda. Příkladem je zavedení (a následně i zrušení) stropů u pojistného, které způsobilo výkyv ve vyplacených náhradách (nenárokových složek jako odměny), a tím i výkyv na příjmech z pojistného a daně z příjmu fyzických osob. Jiným příkladem je změna platnosti kolků u tabákových výrobků. Vzhledem k tomu, že se opatřením měnil systém zdanění (tedy změna byla strukturální povahy), nebyl tento vliv v příjmech klasifikován jako jednorázový.

Relativně sporným bodem mohou být garance a vyplácení úroků z nich. Zde se však zohlednilo národní hledisko, a to že v ČR jsou státní záruky relativně řídkým jevem, poskytují se spíše výjimečně a jejich výše je zanedbatelná (aktuálně cca 0,2 % HDP).

3.2 Společná národní metodika Ministerstva financí a Národní rozpočtové rady

V roce 2018 byla pro odvození výdajových rámců státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů poprvé použita národní metodika. Tu vytvořilo MF ČR ve spolupráci s Národní rozpočtovou radou (viz MF a NRR, 2018) a opírá se především o dosavadní zkušenosti MF ČR jak s metodikami EK (2004, 2006 a 2015), tak s původní metodikou MF ČR, která byla do roku 2018 využívána při odvozování strukturálního salda, stejně jako při odvození výdajových rámců dle zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, v roce 2017.

Zmíněná Národní rozpočtová rada je do procesu stanovování jednorázových operací zapojena nejen přes tvorbu společné metodiky, ale i verifikací konkrétních opatření. Podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti stanovuje seznam a výši jednorázových opatření MF ČR, ty však následně posuzuje Národní rozpočtová rada, která k nim vydává své stanovisko. Tím je výrazně omezena možnost potenciálního odchýlení od principů a zásad národní metodiky a následného zkreslování výpočtu strukturálního salda. Nezávislé posouzení je nutné akcentovat o to víc, pokud se národní metodika odlišuje od metodiky EK, která je sama primárně postavena na fiskálním dohledu.

Dle národní metodiky (MF a NRR, 2018) se za jednorázové považuje výjimečné opatření, které není strukturální povahy a splňuje následující charakteristiky:

- 1) dočasnost – opatření má pouze časově omezenou délku trvání,
- 2) neopakovatelnost – omezená frekvence či pravděpodobnost výskytu opatření, přičemž častější opakování opatření téhož charakteru značí strukturální povahu,
- 3) přechodnost – opatření po konci své platnosti nevede k trvalé změně výše příjmů nebo výdajů, ale k návratu na autonomní úroveň.

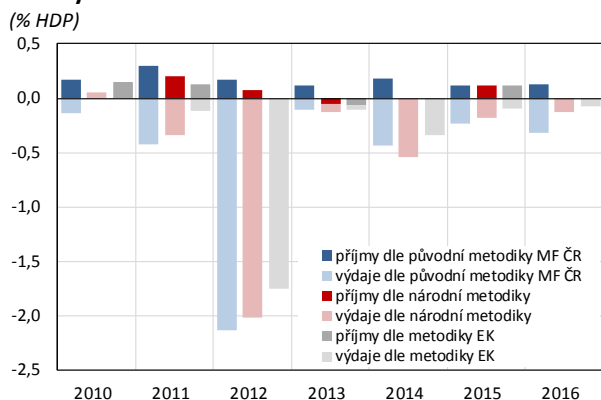
Jednorázová opatření jsou vykazována podle následujících zásad:

- 1) symetričnost – opatření může zlepšovat nebo zhoršovat saldo,
- 2) významnost – vliv na příjmy či výdaje je vyšší než 0,05 % HDP během doby působení opatření,
- 3) aktuální metodika – opatření je vyjádřeno v aktuální metodice evropského systému národních a regionálních účtů používané Českým statistickým úřadem.

Zdůvodnění a bližší popis jednotlivých charakteristik a zásad lze nalézt v MF, NRR (2018).

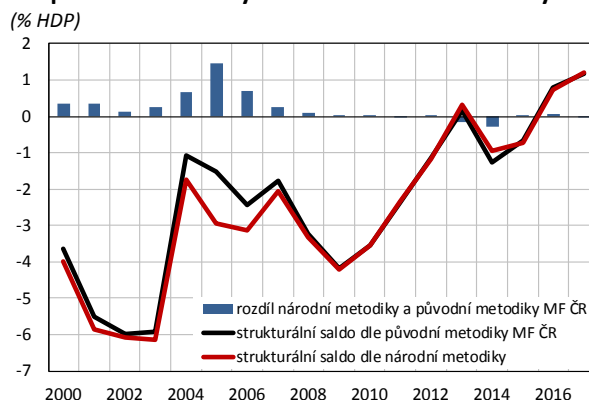
Kvantifikované rozdíly jednotlivých metodik znázorňuje Obrázek 4 a následný dopad na strukturální saldo u národních metodik Obrázek 5. Rozdíly v případě národních metodik lze shrnout primárně jako rozdílnost v klasifikaci dle nových principů (např. nezahrnutím pronájmu bojové techniky nebo nedobytných zahraničních pohledávek) a rovněž v prahové hodnotě významnosti opatření. V původní metodice byla minimální výše opatření pro zařazení ve výši 0,1 mld. Kč, v aktuální metodice pak 0,05 % HDP. V případě národních metodik a metodiky EK je hlavním rozdílem (kromě významnosti u původní národní metodiky) přístup k jednorázovým opatřením zlepšujícím saldo, které se EK snaží do značné míry eliminovat, zatímco národní metodiky k opatřením přistupují symetricky.

Obrázek 4: Porovnání jednorázových operací dle jednotlivých metodik



Zdroj: EK (2018), MF ČR.

Obrázek 5: Strukturální saldo sektoru vládních institucí dle původní metodiky MF ČR a národní metodiky



Zdroj: MF ČR.

Přehled literatury a použitých zdrojů

- Bruchez, P.A. (2003): A Modification of the HP Filter Aiming at Reducing the End-Point Bias, Swiss Federal Finance Administration, srpen 2003, Working Paper No. 2003/3.
- ČSÚ (2018): Sektor vládních institucí, vládní deficit a dluh. Praha, Český statistický úřad, 4. 4. 2018 [cit. 4. 4. 2018], <http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.indexnu_gov>.
- EK (2004): Public Finances in EMU (2004). Brusel, Evropská komise, 2004. European Economy No. 3.
- EK (2006): Public Finances in EMU (2006). Brusel, Evropská komise, 2006. European Economy No. 3.
- EK (2015): Report on Public Finances in EMU (2015). Lucemburk, Evropská komise, prosinec 2015. European Economy Institutional Paper 014.
- EK (2018): AMECO Database. Brusel, Evropská komise, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, květen 2018, [cit. 15.10.2018], <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en>.
- Koen, V., van den Noord, P. (2005): Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting. Paříž, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, 2005. OECD Economics Department Working Papers, No. 417.
- MF ČR a NRR (2018): Metodika odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů. Praha, Ministerstvo financí ČR a Národní rozpočtová rada, duben 2018 [cit. 21. 5. 2018], <https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2018-04-13_Metodika-odvozeni-vydajovych-ramcu-statniho-rozpocetu-a-statnich-fondu_v01.pdf>.
- MMF (2011): When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances. Washington, Mezinárodní měnový fond, duben 2011, IMF Fiscal Affairs Department Technical Notes and Manuals.
- OECD (1984): Structural Budget Deficits and Fiscal Stance. Paříž, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, 1984. OECD Economics and Statistics Department Working Papers, No. 15.
- OECD (2008): Accounting for One-Off Operations When Assessing Underlying Fiscal Balance. Paříž, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, 2008. OECD Economics Department Working Papers, No. 642.
- St-Amant, P., van Norden, S. (1997): Measurement of the Output Gap: A Discussion of Recent Research at the Bank of Canada. Ottawa, Bank of Canada, srpen 1997, Technical Report No. 79.
- Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Příloha: Jednorázová opatření v ČR a jejich klasifikace

Příjmová opatření	Princip EK					Jednorázové dle EK	Zdůvodnění pro zařazení podle principů EK	Dle původní metodiky MF	Dle národní metodiky			
	1a	1b	1c	1d	2					3	4	5
Snížení daňové slevy na poplatníka <i>Pro zajištění dodatečných zdrojů na povodňové škody byla zákonem snížena výše slevy na poplatníka o částku 100 Kč měsíčně. Tzv. „povodňová stokoruna“ byla upravena zákonem. Snížení odpočtu platilo pouze v roce 2011.</i>				x	x	x	x	ANO	Opatření nelze klasifikovat ani podle jednoho typu z principu 1. Opatření však není strukturální, protože mělo omezenou platnost a nebyla zavedena opatření podobná. Opatření splňuje výjimky z klasifikace principu 1, tj. má minimální pravděpodobnost výskytu, nesnižuje transparentnost a udržitelnost veřejných financí. Opatření také nevyhlazuje běžnou volatilitu příjmů (princip 3) a nezvyšuje schodek (princip 4).	ANO	ANO	
Zdanění emisních povolenek darovací daní <i>Zavedení darovací daně ve výši 32 % na bezplatné emisní povolenky EU vydané v letech 2011 a 2012.</i>							x	x	NE	Nelze ho zařadit ani do jedné kategorie z principu 1. Jedná se o vládní návrh zákona strukturální povahy s možností dalšího výskytu při vydání nových povolenek. Opatření vyhlazuje běžnou volatilitu příjmů, a odporuje tak principu 3.	ANO	ANO
Vrácení darovací daně z emisních povolenek <i>Darovací daň ve výši 32 % na bezplatné emisní povolenky EU byla podle rozhodnutí Soudního dvora EU v rozporu s právem EU. Celkem mělo být 90 % povolenek přiděleno firmám bezplatně. Protože zdanění podléhalo více než 10 % povolenek, bylo v rozporu s unijním právem. Na základě stanoviska Soudního dvora EU rozhodl Nejvyšší správní soud v roce 2015 o navrácení neoprávněně vybrané darovací daně z emisních povolenek.</i>				x	x	x	x	x	ANO	Jedná se o reakci na výjimečnou událost podle principu 1d s náhlým a dočasným dopadem do rozpočtové pozice (soudní rozhodnutí). Opatření také nevyhlazuje běžnou volatilitu příjmů. Pokud je opatření určeno soudním rozhodnutím, může podle principu 4 zvyšovat schodek.	ANO	ANO
Zavedení slevy na dani pro pracující důchodce <i>Zaměstnanci, kteří pobírali starobní důchod, si mohli uplatnit slevu poplatníka na dani z příjmů fyzických osob.</i>									NE	Nesplňuje ani jeden z principů. Jedná se o opatření strukturální povahy. Navíc podle principu 5 nemá opatření významný dopad.	NE	NE
Zrušení slevy na dani pro pracující důchodce <i>Vládním návrhem byla od roku 2013 zrušena sleva na dani pro pracující starobní důchodce.</i>									NE	Nesplňuje ani jeden z principů. Jedná se o opatření strukturální povahy. Navíc podle principu 5 nemá opatření významný dopad.	ANO	NE
Znovuzavedení slevy na dani pro pracující důchodce <i>Ústavní soud rozhodl v roce 2014, že zrušení daňové slevy na poplatníka od roku 2013 je v rozporu s Ústavou. Od roku 2014 si ji zaměstnanci, kteří pobírali starobní důchod, mohli opět uplatnit, zpětně dostali rovněž vyplacenou slevu za rok 2013.</i>				x	x	x	x	x	ANO	Reakce na výjimečnou událost podle principu 1d s náhlým a dočasným dopadem do rozpočtové pozice (soudní rozhodnutí). Opatření nevyhlazuje běžnou volatilitu příjmů. Pokud je opatření určeno soudním rozhodnutím, může podle principu 4 zvyšovat schodek.	ANO	ANO
Slevy pro zaměstnavatele na pojistném na sociální zabezpečení a na příspěvku na státní politiku zaměstnanosti <i>Vládní návrh zákona snížil pro rok 2009 sazbu pojistného na nemocenské pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti v souhrnné výši o 2,5 p. b. z důvodů podpory trhu práce.</i>				x	x	x		x	ANO	Jde o opatření s účinností pouze v roce 2009, tj. je časově omezené. Šlo o bezprostřední reakci na výjimečnou událost (globální hospodářskou krizi, jež byla přímo EK klasifikována jako výjimečná podle principu 1d, viz Příklad 8), u níž lze opominout, že opatření bylo schváleno vládou a zvyšuje schodek (odporuje principu 4). Opatření také nevyhlazuje běžnou volatilitu příjmů.	ANO	ANO

Příjmová opatření	Princip EK					Jednorázové		Zdůvodnění pro zařazení podle principů EK	Dle původní metodiky MF	Dle národní metodiky		
	1a	1b	1c	1d	2	3	4				5	dle EK
Snížení daňové povinnosti o rozsah povodňových škod <i>Poplatníci daně z příjmů právnických osob a daně z příjmů fyzických osob postižení povodní v roce 2013 si mohli snížit daňovou povinnost o výši odpovídající skutečné škodě vzniklé na majetku poplatníka používaným k činnosti, z nichž plynou příjmy a které jsou předmětem uvedených daní.</i>				x	x	x		x	ANO	U výjimečných událostí souvisejících s přírodními katastrofami klasifikovaných podle principu 1d (viz příklad 8) lze opominout, že opatření bylo schváleno vládou a zvyšuje deficit, tj. že odporuje principu 4. Dopad této úpravy daně však není nutné považovat za strukturální, protože mělo omezenou platnost a nebyla zavedena podobná opatření. Opatření také nevyhlazuje běžnou volatilitu příjmů.	ANO	ANO
Sleva na dani ke krytí nákladů spojených se zavedením elektronické evidence tržeb <i>Podnikající fyzické osoby, kterým v daném roce vznikla povinnost evidovat tržby, mohou uplatnit jednorázovou slevou na dani ve výši 5000 Kč jako kompenzaci počátečních nákladů souvisejících se zavedením elektronické evidence tržeb.</i>									NE	Nesplňuje ani jeden z principů. Jedná se o opatření strukturální povahy na základě vládního návrhu zákona. Rovněž se nejedná o opatření na základě výjimečné události, která by v metodice EK opravňovala zahrnout opatření zvyšující schodek. Navíc podle principu 5 nemá opatření významný dopad.	ANO	NE
Omezení předzásobení tabákovými nálepkami <i>V roce 2014 bylo schváleno opatření zavádějící časové omezení doprodeje tabákových nálepek s bezprostředně předcházející sazbou. V důsledku toho byl silně redukován motiv k předzásobování, čímž došlo v roce 2014 k propadu výnosu spotřební daně z tabákových výrobků až o 50 %</i>			x		x	x	x	x	ANO	Opatření odpovídá principu 1c, protože předzásobení se nálepkami mělo za důsledek změnu načasování příjmů způsobující dočasný nárůst v jejich časovém vývoji (viz příklad 4). Výše účinku působila na úkor budoucích příjmů. Opatření tak nevyhlazuje běžnou volatilitu příjmů (princip 3) a neodporuje ani principu 4, protože nárůst příjmů nebyl přímo způsoben rozhodnutím subjektu sektoru vlásních institucí, ale chováním ekonomických subjektů.	NE	NE
Příspěvky do Fondu pojištění vkladů <i>Příspěvky do Fondu pojištění vkladů představují zákonem stanovené příspěvky zahrnutých finančních institucí.</i>									NE	Pravidelné příspěvky nejsou jednorázovou platbou, ale strukturálním příjmem od jednotek sektoru finančních institucí, tj. nelze je zařadit ani do jedné kategorie z principu 1, ani mezi ostatní principy. Jako jednorázové by opatření vyhlazovalo běžnou volatilitu příjmů, a odporovalo by tak principu 3.	NE	NE
Mimořádné navýšení příspěvků do Fondu pojištění vkladů <i>Mimořádné příspěvky nad rámec běžných příspěvků z důvodů nenadálého poklesu aktiv Fondu.</i>					x	x	x	x	NE	Mimořádné příspěvky nad rámec běžných příspěvků z důvodů nenadálého poklesu aktiv Fondu, způsobeným mimořádnou událostí (výplata vkladů věřitelům za insolventní finanční instituci). Ovšem vzhledem k délce trvání a opakování ve více než 2 letech je nelze považovat za dočasné a přechodné, vykazují tak strukturální povahu.	ANO	NE
Vyhrané běžné soudní spory Garančním systémem finančního trhu <i>Fond pojištění vkladů vymáhá pohledávky za jednotlivými bankami a družstevními záložnami, u nichž v rámci své činnosti vyplácí jejich klienty.</i>					x			x	NE	Vyhrané soudní spory jsou sice jednorázovým neopakovaným příjmem, ale není možné je zařadit ani k jednomu principu 1. Vzhledem k délce trvání a opakování ve více než 2 letech je nelze považovat za dočasné, vyhrané soudní spory lze proto klasifikovat jako jeho strukturální součást příjmů. Jako jednorázové by opatření vyhlazovalo běžnou volatilitu příjmů, a odporovalo by tak principu 3.	NE	NE
Vyhrané mimořádné soudní spory Garančním systémem finančního trhu <i>Mimořádně vysoké příjmy z vyhraných soudních sporů tehdejšího Fondu pojištění vkladů v roce 2015, několikanásobně převyšující běžné strukturální příjmy.</i>				x	x	x	x	x	ANO	Mimořádný příjem ze soudních sporů v roce 2015 několikanásobně převýšil běžné strukturální příjmy a je možné ho klasifikovat dle principu 1d (viz příklad 7). Opatření také nevyhlazuje běžnou volatilitu příjmů. Opatření bylo vymezeno soudním rozhodnutím (princip 4).	ANO	ANO

Příjmové/výdajové opatření	Princip EK				Jednorázové					Zdůvodnění pro zařazení podle principů EK	Dle původní metodiky MF	Dle národní metodiky
	1a	1b	1c	1d	2	3	4	5	dle EK			
Příjmy z prodeje jednotek přiděleného množství a Evropských povolenek <i>Prodej emisních povolenek vydaných podle Kjótského protokolu a EU ETS, v metodice ESA 2010 zařazených na položce příjmů "ostatní daně z výroby" a výdajů "čisté pořízení nevyráběných nefinančních aktiv".</i>	x			x	x	x	x		ANO	Na tyto položky Eurostat udělil výjimku platnou do konce roku 2017. Je tak možné je vykazovat v metodice ESA 2010 v kategorii čisté pořízení nefinančních aktiv a hodnotit je jako jednorázové opatření podle principu 1b (viz příklad 5). Opatření nevyhlazuje běžnou volatilitu příjmů a nezvyšuje schodek.	ANO	ANO
Výdajová opatření												
Aukční pronájem kmitočtových pásem <i>Příjmy z prodeje licencí k využití kmitočtových pásem a čísel (UMTS/LTE).</i>								x	NE	Jedná se o pronájem kmitočtových pásem, tedy rozhodnutí vlády strukturální povahy. Po vypršení licence k využívání jsou pásma obvykle znovu opakovaně pronajata. Opatření by tak vyhlazovalo běžnou volatilitu příjmů a odporovalo by principu 3.	ANO*	NE
Odpis špatných zahraničních pohledávek <i>Odpisy civilních zahraničních pohledávek ČR, jež nelze vymoci.</i>								x	NE	Nelze zařadit ani do jedné kategorie z principu 1. Vzhledem k délce trvání a opakování ve více než 2 letech je nelze považovat za reakci na mimořádnou událost, opatření není dočasné. Opatření by vyhlazovalo běžnou volatilitu výdajů, a odporovalo by tak principu 3. Jedná se o výdajový kapitálový transfer vlády – odporuje principu 4.	ANO	NE
Výdajový kapitálový transfer za standardní státní záruky <i>Výdaje ze státního rozpočtu na záruky poskytnuté soukromým i veřejným subjektům.</i>									NE	Kapitálové transfery za standardní záruky mohou být klasifikovány jako běžná volatilita výdajů, odporují tak principu 3. Jedná se o strukturální opatření zvyšující deficit a opatření pod kontrolou vlády. Výdajový transfer na plnění záruky představuje realizaci podmíněného závazku vlády. Odporuje tak principu 4. Plošně zařadit nelze.	ANO	NE
Výdajový kapitálový transfer za standardní státní záruky – Kongresové centrum <i>Rekonstrukce a dostavba Kongresového centra byla financována pomocí dluhopisů, za které stát převzal prostřednictvím Ministerstva financí ČR záruku za jejich úhradu. Společnost musela za tuto garanci zastavit ve prospěch státu svůj prakticky veškerý nemovitý majetek. Po realizaci záruky získal stát majoritní podíl ve společnosti na úkor města Prahy.</i>									NE	Kapitálové transfery ze standardních záruk mohou být klasifikovány jako běžná volatilita výdajů, odporují tak principu 3. Nespĺňuje ani kritéria krajní možnosti zařadit záruku do jednorázových opatření, ani výjimečné události podle principu 1d. Jedná se o strukturální opatření zvyšující deficit a opatření pod kontrolou vlády. Výdajový transfer na plnění záruky představuje realizaci podmíněného závazku vlády.	ANO	NE
Výdajový kapitálový transfer za standardní státní záruky – elektrárna Poljarnaja <i>Česká exportní banka poskytla úvěr na dostavbu elektrárny Poljarnaja. Kvůli nesrovnalostem na straně investora přestala Česká exportní banka poskytovat úvěr. Investor posléze přestal úvěr i splácet. Úvěr byl označen jako nedobytný. Ze státního rozpočtu byly poskytnuty prostředky Exportní garanční a pojišťovací společnosti na financování pohledávky České exportní banky.</i>								x	NE	Kapitálové transfery za standardní záruky mohou být klasifikovány jako běžná volatilita výdajů, odporují tak principu 3. Nespĺňuje ani kritéria krajní možnosti zařadit záruku do jednorázových opatření, ani výjimečné události podle principu 1d. Jedná se o strukturální opatření zvyšující deficit a opatření pod kontrolou vlády. Výdajový transfer na plnění záruky představuje realizaci podmíněného závazku vlády.	ANO	ANO

Pozn.: * Opatření bylo v původní metodice MF ČR klasifikováno jako prodej, nikoliv pronájem.

Výdajová opatření	Princip EK							Jednorázové dle EK	Zdůvodnění pro zařazení podle principů EK	Dle původní metodiky MF	Dle národní metodiky	
	1a	1b	1c	1d	2	3	4					
Výdajový kapitálový transfer za standardní státní záruky – elektrárna Yunus Emre <i>Česká exportní banka poskytla úvěr na výstavbu elektrárny Yunus Emre společnosti Adularya. Česká exportní banka po určité době přestala úvěry vyplácet kvůli nesrovnalostem při výstavbě. Úvěr byl označen jako nedobytný. Ze státního rozpočtu byly poskytnuty prostředky Exportní garanční a pojišťovací společnosti na financování pohledávky České exportní banky.</i>								x	NE	Kapitálové transfery za standardní záruky mohou být klasifikovány jako běžná volatilita výdajů, odporují tak principu 3. Nespĺňuje ani kritéria krajní možnosti zařadit záruku do jednorázových opatření, ani výjimečné události podle principu 1d. Jedná se o strukturální opatření zvyšující deficit a opatření pod kontrolou vlády. Výdajový transfer na plnění záruky představuje realizaci podmíněného závazku vlády.	ANO	ANO
Výdajový kapitálový transfer za nestandardní státní záruky <i>Výdaje na záruky poskytnuté finančním institucím.</i>								x	NE	Transfery kapitálu za standardní záruky mohou být klasifikovány jako běžná volatilita výdajů, odporují tak principu 3. Jedná se o strukturální opatření zvyšující deficit a opatření pod kontrolou vlády. Výdajový transfer na plnění záruky představuje realizaci podmíněného závazku vlády, a odporuje tak principu 4. Kapitálové transfery z nestandardních záruk mohou být klasifikovány jako běžná volatilita výdajů i proto, že se často opakují (odporují tak principu 1). Je ale nutné odlišovat konkrétní případ od případu (viz níže). Jako celek zařadit nelze.	ANO	NE
Výdajový transfer kapitálu za nestandardní státní záruky - sanace Investiční a poštovní banky <i>V roce 2000 se systémová finanční instituce Investiční a poštovní banka dostala do potíží z důvodů nízké kvality úvěrového portfolia a neobežetné úvěrové politiky při současně nedostatečné tvorbě opravných položek a rezerv. Na základě smlouvy o prodeji společnosti převzal její aktiva a pasiva stát a zároveň poskytl ČSOB finanční pomoc související s převzetím společnosti. Byla rovněž uzavřena Smlouva a slib o odškodnění mezi Českou národní bankou a ČSOB (tedy nestandardní záruka), týkající se odškodnění Českou národní bankou za ztráty a škody vzniklé ČSOB z nepředvídaných výdajů a závazků souvisejících s koupí Investiční a poštovní banky.</i>			x	x	x			x	ANO	Lze je zaklasifikovat podle principu 1d jako bezprostřední reakci na výjimečnou událost (pád systémové banky), u níž lze opomenout, že opatření bylo schváleno vládou a zvyšuje deficit, tj. že odporuje principu 4. Nejedná se také o opatření, jež by vyhlazovalo volatilitu podle principu 3 vzhledem k výjimečnosti této události. Vzhledem k charakteru opatření lze také opomenout, že dopad byl v hotovostní metodice i v metodice ESA rozprostřen do několika let.	ANO	ANO
Úroky ze státních záruk (z imputovaného dluhu) <i>Úroky z poskytnutých záruk placené při neschopnosti dlužníka splácet.</i>									NE	Jedná se o strukturální opatření pod kontrolou vlády zvyšující deficit dopadající do několika let. Záruka a na ně navázané úroky ze státních záruk představují podmíněný závazek vlády. Opatření tak odporuje principu 1 a 4. Úroky ze státních záruk mohou být klasifikovány jako běžná volatilita výdajů.	ANO	NE
Pronájem letounů JAS-39 Gripen <i>Pronájem bojové techniky, v metodice ESA 2010 zaklasifikovaný jako finanční leasing.</i>								x	NE	Zaklasifikováno jako tvorba hrubého fixního kapitálu, jež lze považovat za strukturální složku výdajů (viz neuznané typy, příklad č. 2), tj. odporují principu 1. Odporuje principu 4, protože zvyšuje schodek a je plně pod kontrolou vlády.	ANO	NE
Výdaje kryté příjmy z prodeje jednotek přiděleného množství <i>Prostředky na program Zelená úsporám byly získány prodejem emisních povolenek dle Kjótského protokolu. Byly využity na dotace pro snižování dopadu znečišťování životního prostředí.</i>								x	NE	Výdaje navázané na jednorázový příjem byly využity na platbu strukturálních výdajů. Opatření tak odporuje uvedeným principům. princip 4 nespĺňuje, protože se jedná o rozhodnutí vlády pokrýt běžné výdaje, nikoliv mimořádné a jednorázové výdaje.	ANO	ANO

Výdajová opatření	Princip EK							Jednorázové dle EK	Zdůvodnění pro zařazení podle principů EK	Dle původní metodiky MF	Dle národní metodiky	
	1a	1b	1c	1d	2	3	4					5
Finanční kompenzace majetkového vyrovnání ČR s církvemi a náboženskými společnostmi <i>Narovnání majetkových křivd po únoru 1948 vůči církvím a náboženským společnostem, jež zbavuje církve finanční závislosti a současně vykonává odstavky církvi od státu. Zákonem se stát zavázal církvím a náboženským společnostem vyplatit určitou finanční kompenzaci a navrátit hmotný majetek</i>	x			x	x			x	ANO	Jedná se o opatření vytvářející budoucí užítky pro sektor vládních institucí spojené s významným úbytkem současných vládních aktiv, tj. princip 1a. Nevylhazuje běžnou volatilitu výdajů. Jde sice o rozhodnutí vlády zvyšující deficit, ale může být chápáno jako náprava způsobených křivd (tj. reakce na mimořádnou událost). EK souhlasila s jeho zařazením.	ANO	ANO
Krácení refundace prostředků z EU z důvodu plošných a extrapolovaných korekcí <i>Refundace prostředků vynaložených v rámci některých operačních programů byla zkrácena. Příčinou byly auditní nálezy EK, nálezy Auditního orgánu ve Výročních kontrolních zprávách či policejní vyšetřování.</i>				x	x	x	x	x	ANO	Opatření splňuje podmínky pro zahrnutí do jednorázových opatření: jedná se o výjimečnou událost (princip 1d, viz příklad 7) převyšující obvyklé výkyvy, dále plošné a extrapolované korekce se týkaly několika předchozích let a opatření mělo jednorázový akruální dopad v roce schválení korekce Evropskou komisí.	ANO	ANO
Prostředky na odstranění důsledků povodní a na následnou obnovu (kryté snížením základní slevy na poplatníka u daně z příjmů fyzických osob) <i>Přechodné snížení základní slevy na poplatníka umožnilo získání dodatečných prostředků na odstranění důsledků povodní a na následnou obnovu.</i>				x	x	x		x	ANO	Jde o bezprostřední reakci a výdaje určené na zmírnění důsledků výjimečné události (princip 1d), u níž lze opominout, že opatření bylo schváleno vládou a zvyšuje deficit, tj. že odporuje principu 4. Výdaje byly navázané na jednorázový příjem, ale pokrývaly neočekávané a jednorázové výdaje v důsledku výskytu mimořádné události. Opatření také nevyhlazuje běžnou volatilitu.	ANO	ANO
Dotace pro zemědělské výrobce poškozené suchem <i>Dotace pro zemědělce poškozené suchem v roce 2016.</i>									NE	Zhoršení environmentálních podmínek nelze klasifikovat jako výjimečnou událost podle principu 1d (viz neuznané typy, příklad č. 8). Opatření by vyhlazovalo běžnou volatilitu výdajů a odporovalo by tak principu 3. Dále nespĺňuje princip 4, protože se jedná o rozhodnutí vlády zvyšující schodek a nemá ani podle principu 5 významný dopad.	NE	NE
Jednorázový příspěvek důchodcům <i>Vládním návrhem zákona byl starobním důchodcům vyplacen mimořádný příspěvek ve výši 1200 Kč jako kompenzace za nízkou valorizaci důchodů v minulých letech.</i>								x	NE	Nelze ho zařadit ani do jedné kategorie z principu 1, ani mezi další kategorie – nemá minimální pravděpodobnost, jednorázové transfery sociálním skupinám mohou být běžnou složkou výdajů. Opatření by vyhlazovalo běžnou volatilitu výdajů a odporovalo by tak principu 3 i principu 4, protože se jedná o vládní opatření zvyšující schodek.	ANO	ANO
Výdaje za zkrachovalé finanční instituce z Garančního systému finančního trhu <i>Pokud Česká národní banka oznámí, že finanční instituce spadající pod Garanční systém finančního trhu není schopna splácet své závazky, Garanční systém finančního trhu vyplatí poškozeným, podle parametrů definovaných zákonem a do výše stanovené zákonem, část nebo celé jejich vklady.</i>				x		x	x		NE	Jsou sice jednorázovým neopakovaným výdajem, ale není možné je zařadit ani do jednoho bodu z principu 1 (nejedná-li se o výjimečnou událost systémového charakteru). Při jejich klasifikaci je nutné zohlednit, zda-li lze toto rozhodnutí považovat za mimořádnou událost, která se neopakuje. Fond vyplácí výdaje za nesolventní finanční instituce a tyto výdaje lze klasifikovat jako součást strukturálních výdajů sektoru vládních institucí. Opatření by vyhlazovalo běžnou volatilitu výdajů a odporovalo by tak principu 3.	ANO	NE

Výdajová opatření	Princip EK							Jednorázové dle EK	Zdůvodnění pro zařazení podle principů EK	Dle původní metodiky MF	Dle národní metodiky	
	1a	1b	1c	1d	2	3	4					5
Mimořádné výdaje za zkrachovalé finanční instituce z Fondu pojištění vkladů v roce 2014 <i>Mimořádně vysoké výdaje za zkrachovalé finanční instituce několikanásobně převyšující běžné strukturální výdaje.</i>				x	x	x		x	ANO	Mimořádný výdaj několikanásobně převyšil běžné strukturální výdaje a je možné ho klasifikovat podle principu 1d jako reakci na výjimečnou událost (výjimečně vysoké náklady na záchranu vyššího počtu finančních institucí) (viz příklad 8), kdy lze opominout, že opatření bylo učiněno subjektem sektoru vládních institucí a zvyšuje deficit, tj. že odporuje principu 4. Opatření tak nevyhlazuje běžnou volatilitu.	ANO	ANO
Jednorázový doplatek do rozpočtu EU <i>Z důvodů přechodu na nový metodický standard ESA 2010 došlo k přepočtení hodnoty hrubého národního důchodu, na základě jehož výše je odváděn do rozpočtu EU příspěvek. V důsledku přepočtu byly navýšeny odvody do rozpočtu EU i zpětně, tj. za roky 2014 až 2016.</i>				x	x	x	x	x	ANO	Jedná se o mimořádné rozhodnutí orgánu EU mimo kontrolu subjektů sektoru vládních institucí (viz příklad 7), tj. reakci na výjimečnou událost podle principu 1d s náhlým a dočasným dopadem do rozpočtové pozice. Podle metodiky EK, pokud se statistická revize dotýká všech členských států a její dopad je klasifikován jako jednorázový pro všechny členské státy, tak i když u některých členských států není splněn princip 5, může být opatření považováno za jednorázové. Tato výjimka je uznávána z důvodu rovného přístupu k členským státům.	ANO	ANO



Ministerstvo financí České republiky

Letenská 15

118 10 Praha 1

<http://www.mfcr.cz>