

Fiskální cílení a střednědobé výdajové rámce: **Postup procesu**

KROK 1: Definice závazného fiskálního cíle v podobě podílu deficitu veřejných financí a deficitu centrální vlády v užším pojetí na HDP, kterého má být dosaženo v tříletém období

- Vláda stanoví fiskální cíl v podobě podílu deficitu veřejných rozpočtů na HDP v jednotlivých rocích tříletého období. Tento cíl definuje představu vlády o budoucí trajektorii fiskálního deficitu a vymezuje mantinely pro budoucí rozpočtovou politiku.
- Trend snižování podílu deficitu veřejných rozpočtů na HDP by měl být výchozím ukazatelem. Na druhé straně, úspěch v dosažení cíleného snížení podílu celkového fiskálního deficitu nezáleží jen na vládě a jí spravovaných veřejných rozpočtech (státní rozpočet, státní fondy, další mimorozpočtové fondy), ale i na vývoji veřejných rozpočtů, které nemá pod svou kontrolou nebo je kontroluje jen nepřímo (rozpočty obcí, krajů a zdravotních pojišťoven). Proto považujeme za vhodnější stanovit jako závaznější cíl pro rozpočtovou politiku vlády ukazatel podílu deficitu tzv. centrální vlády v užším pojetí (nebo jeho meziročního poklesu), tedy státního rozpočtu a státních fondů. Tento ukazatel nebude stanoven zákonem, ale z jeho střednědobého naplňování se vláda „zpovídá“ sněmovně.
- Takto stanovený fiskální cíl proto bude stanoven na tříleté období na klouzavém principu, tj. vždy při přípravě návrhu nového státního rozpočtu vláda posune fiskální cílení o jeden rok dopředu (nový rok $n+2$). Vláda přitom může provést úpravu cílů (relativní výše deficitů) pro rozpočtový rok (rok n) a rok $n+1$ oproti plánu učiněnému rok předtím, tuto úpravu je povinna vždy zdůvodnit sněmovně a získat její důvěru pro zvolenou fiskální politiku. Fiskální cíl bude indikativním ukazatelem, nebude schvalován zákonem. Bude však jedním z nejvýznamnějších ukazatelů fiskální politiky vlády. Vláda bude mít povinnost předložit Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (PSP) trajektorii fiskálního cílení, od které odvíjí stanovení závazného střednědobého výdajového rámce vlády na tříleté období.
- Intervalové cílení: cíl (podíl deficitu centrální vlády v užším pojetí) bude stanoven na rok n jako jediné číslo (podílu deficitu veřejných rozpočtů na HDP nebo tempa jeho poklesu). Na rok $n+1$ bude stanoven tento ukazatel v intervalu o šíři dvou desetín procentního bodu podílu fiskálního deficitu na HDP (tj. $\pm 0,1$ %), na rok $n+2$ v intervalu o šíři čtyř desetín procentního bodu podílu fiskálního deficitu na HDP (tj. $\pm 0,2$ %).

KROK 2: Vypracování autonomního střednědobého fiskálního výhledu

- Tento výhled bude mít podobu autonomního (pasivního) fiskálního scénáře, tj. scénáře vycházejícího pouze ze stávajícího právního a institucionálního prostředí, včetně zohlednění schválených, i když dosud neúčinných, opatření.

- Cílem autonomního scénáře fiskálního výhledu bude identifikovat rozsah nezbytných aktivních zásahů fiskální politiky (v podobě výdajových úspor a daňových opatření), který vyplýne z rozdílu mezi vládou stanoveným fiskálním cílem (cíleným deficitem) a deficitem v autonomním scénáři (autonomním deficitem).
- Scénář bude postaven na konzervativní makroekonomické prognóze a na konzervativním odhadu rozpočtových příjmů, aby byly pravděpodobnější případné pozitivní odchylky od tohoto scénáře, spíše než negativní.¹

KROK 3: Navržení opatření ke snížení výdajů/zvýšení příjmů a jejich schválení vládou

- Opatření mají za cíl naplnit trajektorii cíleného poklesu deficitu a nepřekročit stanovenou výši agregátního výdajového stropu tak, aby nemusely být jen plošně kráceny výdaje kapitol.
- Ministr financí navrhne a vláda projedná příjmová a výdajová opatření. Bude prověřeno, zda navrhovaná opatření jsou dostatečná k dosažení stanoveného cíle. V případě, že nebudou navržena legislativní a jiná opatření vedoucí k redukci deficitu, povede stanovení agregátního výdajového rámce ke krácení diskrečních (zákonem přímo neupravených) výdajů kapitol.

KROK 4: Stanovení střednědobého (celkového) výdajového rámce vlády

- Střednědobý výdajový rámec (SDVR) představuje celkový „strop“ výdajů vlády, tj. všech kapitol státního rozpočtu a všech státních fondů, v jednotlivých letech n, n+1, n+2.
- Agregátní výdajový rámec vlády se stanoví jako rozdíl mezi projektovanými příjmy SR a státních fondů (po zapracování vlivu aktivních opatření na příjmové straně) a cíleným deficitem vymezeným pro hospodaření centrální vlády v užším pojetí (viz krok 1).
- SDVR na tři roky se předkládá společně s návrhem státního rozpočtu a je schvalován zákonem o státním rozpočtu. Tímto způsobem bude zajištěna jeho závaznost (narozdíl od fiskálního cíle), což má důležité makroekonomické souvislosti². Zákon o státním rozpočtu bude v textové části doplněn o větu podobnou následujícímu znění: „Celkové výdaje státního rozpočtu nepřekročí v roce n xx mld. Kč n+1 xy mld. Kč a v roce n+2 xz mld. Kč.“

¹ Tento přístup není alibismem MF ČR, je běžně volen v zemích eurozóny a je doporučován mezinárodními finančními institucemi. V konečném důsledku slouží k zajištění stability střednědobých výdajových rámců kapitol pro případ naplnění konzervativních prognóz, případně dává vládě možnost řešit z případných lepších výsledků nepředvídané a původně nekryté výdaje nebo zlepšovat rychleji svou fiskální pozici (rychleji snižovat deficit).

² Jednou ze základních funkcí fiskální politiky je funkce stabilizační. Veřejné rozpočty by měly tlumit cyklické kolísání ekonomické aktivity a nikoliv ho posilovat. Tuto roli plní zcela automaticky tzv. vestavěné fiskální stabilizátory – zejména daňové příjmy, jejichž výše se odvíjí od ekonomické aktivity. Aby se institut fiskálního cílení a SDVR nedostaly do rozporu se stabilizační funkcí veřejných rozpočtů, je nutné, aby závazné byly výdajové rámce, nikoliv vládou definovaný cíl (fiskální schodek, tempo jeho snižování, příp. přebytek). Dodržení stanovených celkových výdajových rámců bude při růstu reálného HDP nižším než projektovaném znamenat, že daňové příjmy porostou pomaleji, než se očekávalo v době schvalování SDVR. Skutečně dosažený deficit bude v důsledku fiskálních stabilizátorů vyšší. Opačná situace nastane v případě, že hospodářský růst výrazně převyší původní odhady makroekonomické projekce. V takovém případě by dodatečné daňové příjmy z titulu vyššího růstu měly být použity ke snížení deficitu. Odchylka od cíleného deficitu by měla být explicitně povolena, pokud je důsledkem významné změny ekonomické aktivity.

- Do SDVR se nezahrnují výdaje na úhradu splatných záruk a na úhradu ztrát transformačních institucí (ČKA). Do SDVR se naopak zahrnuje vytvářená rezerva vytvářená při poskytování nové záruky vládou, resp. (alternativa 2) SDVR se snižuje o kvantifikovanou rizikovost nově poskytovaných záruk.
- Roční návrhy státního rozpočtu se odvíjejí od SDVR, nikoliv naopak, jak tomu bylo dosud.
- SDVR je schvalován spolu se základními ukazateli zákona o SR v prvním čtení v PSP. Neschválení SDVR sněmovnou má pro vládu stejné důsledky jako neschválení základních ukazatelů ročního státního rozpočtu – vrácení k novému předložení ve stanovené lhůtě.
- Intervalové cílení: SDVR jsou předkládány na tři roky na „klouzavém“ principu, tedy s každoročním posunem o další rok. SDVR (celkové) na následující 3 roky jsou pro vládu závazné. Na rok n představuje tento rámec pevnou absolutní hodnotu. Na roky $n+1$ jako pevná hodnota s možným navýšením až o částku odpovídající 0,1 % odhadovaného HDP. Na rok $n+2$ je stanoven SRV jako pevná hodnota s možným navýšením až o částku odpovídající 0,2 % odhadovaného HDP. Použité hodnoty HDP pro účely propočtu vycházejí z predikce MF založené na aktuálních údajích publikovaných ČSÚ a jsou výslovně uvedeny v zákoně o státním rozpočtu.
- Vláda může změnit (aktualizovat) SDVR na původní roky $n+1$ a $n+2$ při předložení nového zákona o státním rozpočtu (tj. další rok) nad rámec povoleného rozpětí v zákonem stanovených případech (významné makroekonomické odchylky, mimořádné situace). Je povinna odůvodnit tento krok sněmovně a získat od sněmovny souhlas ke změně.

KROK 5: Rozpis celkového SDVR na jednotlivé kapitoly a státní fondy

- Na základě zadání vlády – objemu celkového SDVR, jejích politických priorit, dalších zadání – navrhne MF rozpis SDVR na závazné výdajové rámce (limity) pro jednotlivé kapitoly státního rozpočtu a státní fondy na roky n , $n+1$ a $n+2$. Pro správce kapitol a státní fondy budou tyto limity po schválení vládou závazné.
- Veškeré své resortní politiky musí správci realizovat v rámci těchto limitů. Pro krytí nových výdajových programů, navýšení stávajících prioritních programů, apod., se musí hledat zdroje utlumením méně prioritních činností. Veškeré návrhy na schválení nových programů a politik vládou (předkládané mimo režim přípravy návrhu rozpočtu a SDVR) se budou považovat za kryté v rámci resortních střednědobých výdajových rámců, schválení nového programu usnesením vlády tak neznámá nárok na nové rozpočtové zdroje.
- Ke státním fondům: výdaje těchto fondů budou součástí celkového SDVR vlády (viz krok 4). MF navrhne a vláda stanoví i těmto fondům jejich výdajové rámce na tři roky. Výdajový rámec bude stanoven „resortním“ způsobem, tedy dohromady příslušné kapitole a státnímu fondu (který přísluší rozpočtové funkci příslušné kapitoly). Např. bude stanoven společný strop pro kapitolu MDS a SFDI, kapitolu MMR a SFRB, kapitolu MŽP a SFŽP, kapitolu MK spolu s SFPRČK a SFK.
- Pro vládu je ve vztahu k PSP závazný pouze celkový SDVR, nikoliv rozepsané limity na jednotlivé kapitoly. Vláda sice předkládá rozpis na jednotlivé kapitoly a státní fondy (a dále i na dílčí ukazatele programů a činností) sněmovně v rámci předlohy zákona o státním rozpočtu a doplňujících dokumentů, ale pouze jako indikativní ukazatele. Sněmovna (zejména její kapitolně příslušné výbory) bude mít tyto údaje

k dispozici, aby mohla podle údajů o střednědobé resortní strategii posuzovat návrh ročního rozpočtu, který bude schvalovat. Sněmovna ale nemá právo vládě uložit např. změnit plánovaný objem výdajů kapitoly XX v roce n+1 (resp. n+2) nebo dokonce výdaje na dílčí program (činnost) v rámci kapitoly (státního fondu) v těchto rocích. Příslušný výbor sněmovny (i PSP jako celek) ale může přijmout usnesení, kterým vládě (resortu) tyto změny doporučí. Pro příslušného správce kapitoly (státní fond) to bude sice indikativní, ale zřetelný projev vůle sněmovny, který bude brát v úvahu při předkládání rozpočtu na další roky.

- Obdobně jako celkový SDVR se bude na klouzavém principu posouvat o rok i stanovení resortních výdajových rámců. Vláda bude moci v mantinelech celkového SDVR přehodnotit i výši „stropů“ jednotlivých kapitol a státních fondů. Vláda by ale měla přihlížet k potřebě určité stability a střednědobé perspektivy; časté nebo výrazné meziroční úpravy výdajových stropů kapitol by devalvovaly střednědobý charakter rozpočtování a podlomily důvěru správců kapitol a státních fondů v něj .
- Zatímco celkový SDVR na roky n+1 a n+2 bude stanoven v intervalovém rozmezí (viz krok 4), navrhuje se stanovit indikativní limity kapitol a státních fondů na tyto roky jednou absolutní částkou. Možné navýšení SDVR vlády (viz krok 4) by vláda mohla rozpustit mezi kapitoly podle svého uvážení při přípravě ročního rozpočtu podle svých programových preferencí, podle účelnosti navrhovaných programů („soutěž“ resortů), podle výsledků prováděných výdajových auditů, podle možností a potřeb kofinancování se zdroji z EU, apod.