

Fiskální pravidla

JINDŘICH MARVAL

Obsah

- ▶ Fiskální pravidla obecně
- ▶ Reforma veřejných financí v ČR v roce 2003 a střednědobé výdajové rámce
- ▶ Připravovaná reforma fiskálních pravidel v ČR

Fiskální pravidla obecně

Fiskální politika jako nástroj hospodářské politiky

- ▶ Stabilizace ekonomického vývoje
- ▶ Důsledek velké hospodářské krize ve 30. letech 20. století
- ▶ Do krize akcentace neúčinnosti vládních aktivit – efekt vytěsnění
- ▶ Neokeynesiánství resp. Neoklasická syntéza
- ▶ Interakce s měnovou a kurzovou politikou
- ▶ Zneužívání veřejných financí – nárůst zadlužení

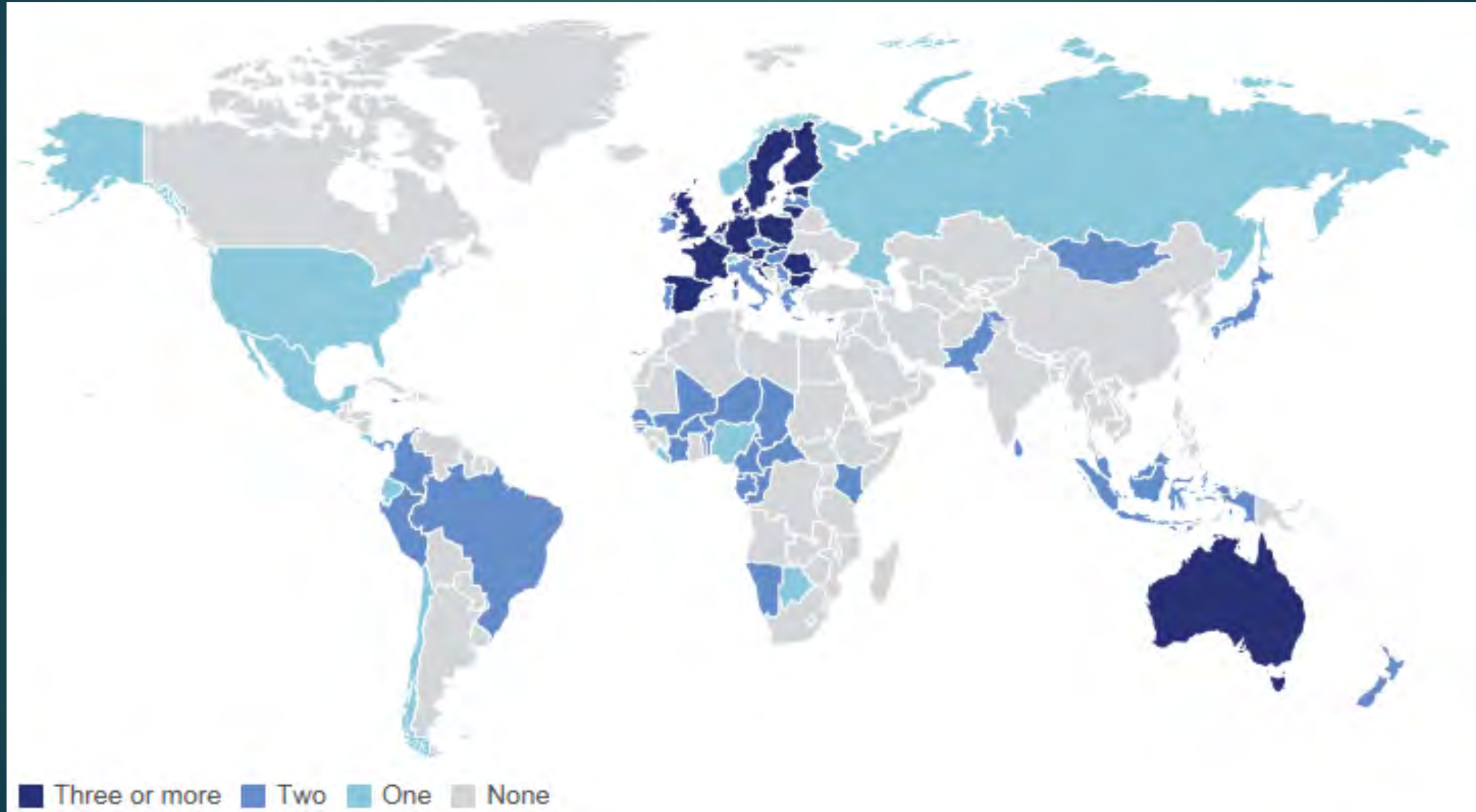
Fiskální pravidlo

- ▶ Fiskální pravidlo uvaluje dlouhotrvající omezení na rozpočtové agregáty skrze určitý číselný limit
- ▶ Udržování politiků na uzdě, omezení politických cyklů
- ▶ Posílení kredibility
- ▶ Ukotvení očekávání
- ▶ Rozmach hlavně s měnovou unií v EU

Fiskální pravidla ve světě

- ▶ Národní versus Nadnárodní pravidla
- ▶ Nějaké fiskální pravidlo (národní nebo nadnárodní) se týká cca 80 zemí světa
- ▶ 4 nadnárodní pravidla – EU, Středoafriická hospodářská a měnová unie, Západoafriická hospodářská a měnová unie, Východní karibská měnová unie

Fiskální pravidla ve světě - mapa IMF



Typy fiskálních pravidel

- ▶ Dluhové pravidlo – určitá hodnota dluhu jako limit (60 % země EU, 40 % Kosovo atd.)
- ▶ Saldové pravidlo – cíl nebo limit pro saldo, celkové nebo strukturální (3 % deficit vládního sektoru v EU resp. MTO, -0,35 % HDP strukturální saldo v DE, SE 1 % HDP přebytek v rámci cyklu)
- ▶ Výdajové pravidlo – limit na růst výdajů (nové pravidlo v EU, SE v návaznosti na 1 % HDP přebytek v cyklu)
- ▶ Příjmové pravidlo – cíl pro velikost příjmů, závazek na stabilizaci (DK nezvyšování daní, Keňa cíl 21-22 % HDP)

Dluhové pravidlo – plusy a mínusy

- ▶ (+) Přímá návaznost na udržitelnost
- ▶ (+) Lehké ke komunikaci a kontrole
- ▶ (-) Praktická absence pravidla do limitu
- ▶ (-) Procykličnost

Saldové pravidlo – plusy a mínusy

- ▶ (+) Přímá návaznost na udržitelnost
- ▶ (+) Jasně pravidlo pro jakýkoliv časový horizont
- ▶ (+) Lehké ke komunikaci a kontrole (celkové saldo)
- ▶ (-) Procykličnost (neplatí pro strukturální saldo)
- ▶ (-) U strukturálního salda je poměrně těžká komunikovatelnost

Výdajové pravidlo – plusy a mínusy

- ▶ (+) Jasně pravidlo pro jakýkoliv časový horizont
- ▶ (+) Proticykličnost
- ▶ (+) Poměrně snadné na komunikaci a kontrolu (v reálu ne zcela, viz dále)
- ▶ (-) Může samo o sobě zhoršit kvalitu veřejných financí
- ▶ (-) Není přímá vazba na udržitelnost

Příjmové pravidlo – plusy a mínusy

- ▶ (+) Reguluje velikost vládního sektoru
- ▶ (+) Může procesně zlepšit příjmovou stranu rozpočtů
- ▶ (-) Absence vazby na udržitelnost
- ▶ (-) Procykličnost

Institucionální ukotvení

- ▶ Ústavní zákon
 - ▶ Zákon
 - ▶ Koaliční dohoda
 - ▶ Politický závazek
- ▶ Čím vyšší právní ukotvení, tím stabilnější; problémy s implementací, potenciálně neefektivní.

Pokrytí fiskálními pravidly

- ▶ Které sektory mají být nebo nemají být pokryty?
 - ▶ Ne nad vším má vláda kontrolu
 - ▶ Závazky celého vládního sektoru však hrají roli
- ▶ Vyjmutí některých položek, nejčastěji:
 - ▶ Úrokové platby
 - ▶ Cyklicky citlivé výdaje
 - ▶ Kapitálové výdaje

Vyjmutí některých položek – plusy a mínusy

	Pro vyjmutí	Proti vyjmutí
Úrokové platby	<i>Mimo kontrolu vlády v krátkém období Volatilita může vyžadovat úpravy jiných výdajů</i>	<i>Ovlivňují celkové saldo</i>
Cyklicky citlivé výdaje	<i>Mimo kontrolu vlády v krátkém období Může oslabit funkci automatického stabilizátoru</i>	<i>Ovlivňují celkové saldo Nebezpečí arbitrárních dohadů politiků Cyklicky citlivé jsou hlavně příjmy</i>
Kapitálové výdaje	<i>Nejjednodušší položky ke škrtům</i>	<i>Ovlivňují celkové saldo Možnost kreativní klasifikace výdajů za kapitálové Ne všechny kapitálové výdaje zvyšují produktivitu</i>

Únikové klauzule

- ▶ Manévrovací prostor v případě neovlivnitelných událostí
- ▶ Specifikace v legislativě
- ▶ Upravená pravidla pro jejich uplatnění
- ▶ Definován proces návratu k pravidlu

Automatický korekční mechanismus

- ▶ Specifikováno dopředu (legislativně), jak se systém sám navrátí k pravidlu
- ▶ Prevence před zneužíváním nebo systematickým chybám
- ▶ Posílení kredibility pravidla
- ▶ Příklady: korekční účet, dluhová brzda

Sankce za porušení pravidla


- ▶ Osobní (lze nalézt hlavně v Latinské Americe)
- ▶ Institucionální (zákaz poskytovat garance nebo půjčovat si)
- ▶ „Reputační“ sankce (zveřejnění porušování pravidla)
- ▶ Mohou zvýšit efektivnost pravidel, ale vyžadují třetí stranu k vymáhání a mohou vést k politické nestabilitě.

Fiskální rady

- ▶ Posílení fiskálních pravidel, rostoucí popularita
- ▶ Nezávislé instituce s různou náplní povinností
- ▶ Různé institucionální ukotvení – samostatné subjekty, parlament atd.
- ▶ Relativně nové instituce s „Boardem“ a podpůrným aparátem (SE, SK, svým způsobem HU)
- ▶ Tradiční větší analytická centra (NL, BE)

Zápory fiskálních pravidel

- ▶ Rigidita – nikdy nelze postihnout vše => ztráta fiskální politiky jako nástroje hospodářské politiky (aspoň do určité míry)
- ▶ Ospravedlnitelné odchýlení je více vidět – větší negativní odezva
- ▶ Pravidlo vs. Politická odpovědnost
- ▶ Možná procykličnost
- ▶ Možné zhoršení kvality veřejných financí (např. pokles investic, kreativní účetnictví apod.)
- ▶ Relativní reakce vzhledem k jednotlivým zemím (viz DE a FR u SGP)



Reforma veřejných financí v ČR v roce 2003 a střednědobé výdajové rámce

Výchozí situace

- ▶ Počátek expanze po recesi z konce 90. let
- ▶ Vysoké deficity
- ▶ Očekávaný vstup do EU
- ▶ Reforma veřejných financí v roce 2003
- ▶ Zavedení „pravidla“ – výdajové rámce

Salda vládního sektoru 1995 – 2015

(v % HDP)



Výdajové rámce – mechanismus ⁽¹⁾

- ▶ Fiskální cíl – indikativní veličina
- ▶ Prognóza příjmů
- ▶ Výdajové rámce – závazný agregát

- ▶ Aplikováno na státní rozpočet a státní fondy

Výdajový rámec – mechanismus (2)

- ▶ Vláda určí fiskální cíl (saldo vládního sektoru) na 3 roky, tj. každý rok na rok $t+3$; $t+1$ a $t+2$ jsou určeny z minulosti
- ▶ Vládní sektor rozdělen do sub-sektorů a určena očekávaná salda těchto sub-sektorů
- ▶ Příjmy státního rozpočtu a státních fondů minus saldo státního rozpočtu a státních fondů určují výdaje státního rozpočtu a státních fondů

Výdajové rámce – mechanismus (3)

- ▶ Autonomní saldo – dané právní a institucionální podmínky
- ▶ Plánované saldo – fiskální cíl
- ▶ Rozdíl autonomního a plánovaného salda indikuje rozsah nutných reforem
- ▶ Diskreční změny na příjmové straně se promítnou do prognózy příjmů
- ▶ Zbytek jsou nutné výdajové škrty

Výdajové rámce – únikové klauzule

- ▶ EU platby jiné než očekávané
- ▶ Změny v rozpočtovém určení daní
- ▶ Změny v dotacích
- ▶ Zvláštní události (např. přírodní katastrofy apod.)

Výdajové rámce – plusy a minusy

- ▶ (+) Snížení deficitů
- ▶ (+) Automatický stabilizátor (aspoň v principu)
- ▶ (-) Pokrytí jen státního rozpočtu a státních fondů
- ▶ (-) Výdaje nejsou tak exponované jako salda
- ▶ (-) Arbitrární volba fiskálních cílů
- ▶ (-) Slabý korekční mechanismus



Připravovaná reforma fiskálních pravidel v ČR

Pilíře národního fiskálního rámce ČR

Dluhové pravidlo

Pravidlo pro
územní celky

Transparent-
nost

Výdajové
pravidlo

Národní
rozpočtová rada

Národní rozpočtová rada

- ▶ Národní rozpočtová rada
 - ▶ nezávislá instituce s funkční autonomií,
 - ▶ sleduje vývoj hospodaření sektoru vládních institucí včetně jeho udržitelnosti,
 - ▶ vyhodnocuje dodržování číselných fiskálních pravidel,
 - ▶ ověřuje vybrané parametry numerických fiskálních pravidel,
 - ▶ spolupracuje s MF ČR na vybrané metodice.

Výdajové pravidlo

“operativní pravidlo pro sestavování státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů“

- ▶ maximální výše výdajů pro státní rozpočet a státní fondy:
 - ▶ vychází ze strukturálního deficitu sektoru vládních institucí v maximální výši 1 % HDP* (střednědobý rozpočtový cíl, MTO),
 - ▶ ten je možné navýšit o jednoznačně definované výjimky (hluboká recese, přírodní katastrofa, válečný stav, zhoršení obranyschopnosti země apod.),
- ▶ koncept strukturálního deficitu, tj. deficitu očištěného o cyklické vlivy a jednorázové faktory, vytváří prostor pro navýšení výdajů v recesi a naopak,
- ▶ automatický nápravný mechanismus chyb predikce zpětně promítá nenaplnění předpokladů pro přípravu rozpočtů.

*) Po přistoupení k hlavě č. III Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (Fiskální smlouva), či po přijetí eura, se předpokládá zpřísnění cíle na 0,5 % HDP.

Celkové výdaje vládního sektoru

Cyklicky očištěné
příjmy

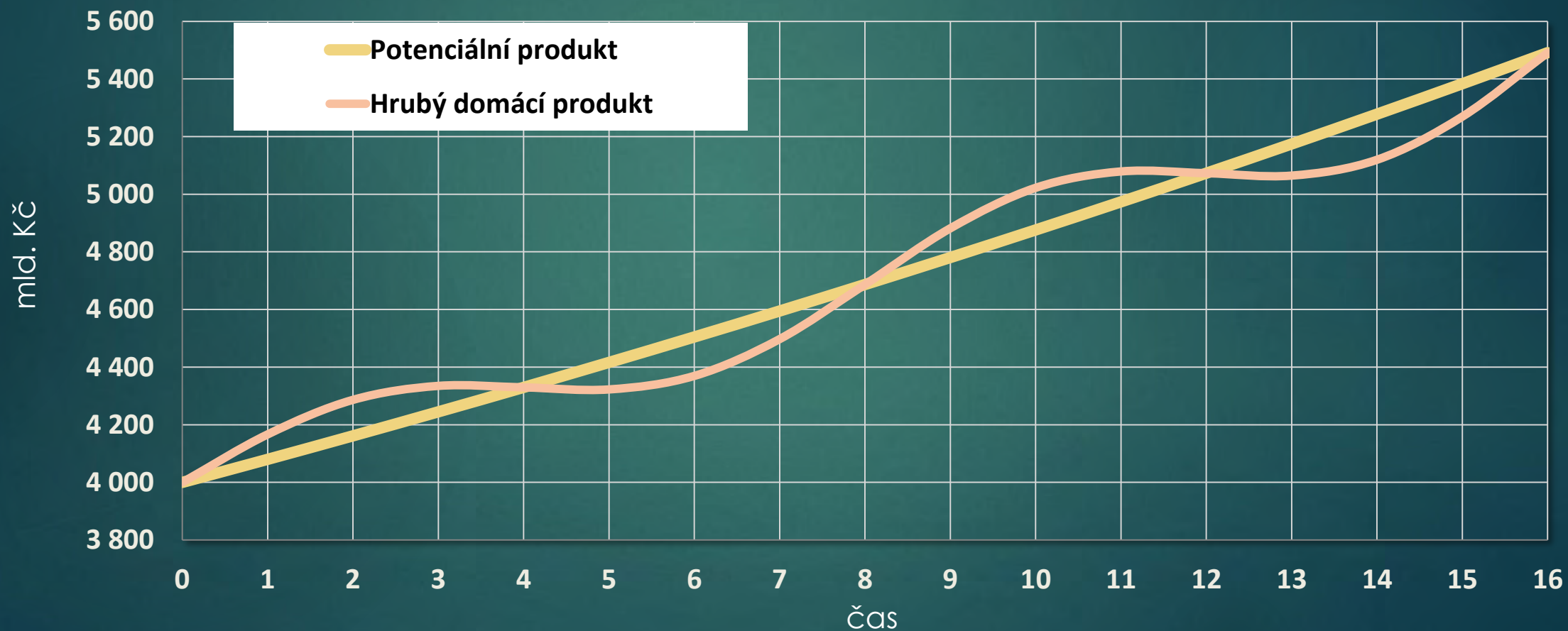
Jednorázové a
přechodné
operace

Výdaje únikové
klausule dluhové
brzdy

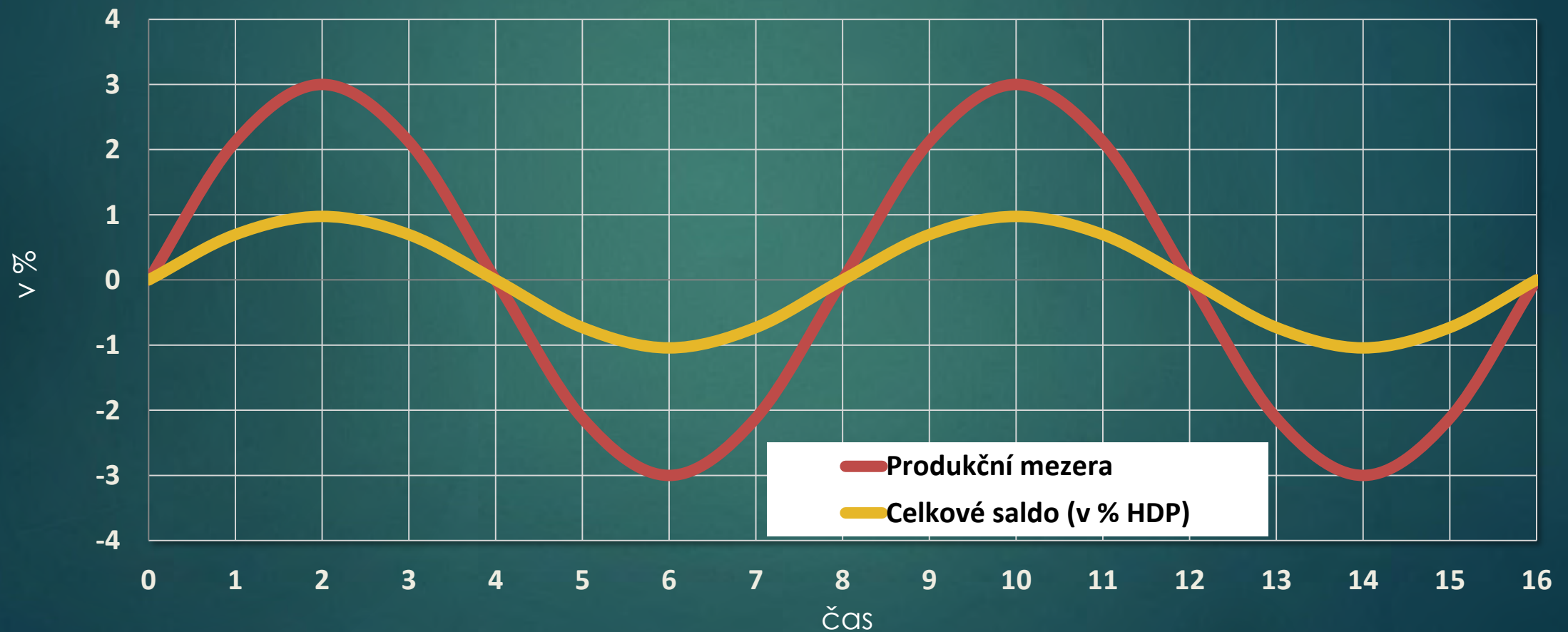
Rozpuštění
nadměrné výše
opravného účtu

= celkové výdaje vládního sektoru

Ilustrace vývoje HDP a potenciálního produktu



Ilustrace vývoje produkční mezery a celkového salda rozpočtu



Celkové výdaje vládního sektoru

Cyklicky očištěné
příjmy

Jednorázové a
přechodné
operace

Výdaje únikové
klausule dluhové
brzdy

Rozpuštění
nadměrné výše
opravného účtu

= celkové výdaje vládního sektoru



Cyklicky očištěné příjmy

potenciální HDP

$R_t^* = \sum_i R_{i,t} \cdot \left(\frac{HDP_t^*}{HDP_t} \right)^{\epsilon_i} + OR_t$

ϵ_i elasticita (citlivost) příjmů na produkční mezeru

příjmy citlivé na hospodářský cyklus

ostatní příjmy (necitlivé na cyklus)

- ▶ obecné použití cyklického očišťování salda = určení charakteru fiskální politiky (expanzivní/restriktivní),
- ▶ metodiku vytvoří MF ve spolupráci s Radou, MF ji zveřejní,
- ▶ cyklické očišťování provádí MF,
- ▶ Rada může vydat k očištění daných příjmů své stanovisko;

Celkové výdaje vládního sektoru

Cyklicky očištěné
příjmy

Jednorázové a
přechodné
operace

Výdaje únikové
klausule dluhové
brzdy

Rozpuštění
nadměrné výše
opravného účtu

= celkové výdaje vládního sektoru



Jednorázové a přechodné operace

- ▶ rysy jednorázových a přechodných operací
 - ▶ přechodný vliv na fiskální pozici (dopad je soustředěn do jednoho roku či na velmi krátkého období),
 - ▶ neopakovatelnost (neexistence opatření stejného druhu),
 - ▶ transakce/události mimo kontrolu vlády (např. uplatnění podmíněného závazku odsouhlaseného v předchozích letech);
- ▶ příklady:
 - ▶ výdaje: majetkové vyrovnání s církvemi, plošné EU korekce,
 - ▶ příjmy: licence UMTS či LTE, Kjótské emisní povolenky;
- ▶ metodiku vytvoří MF ve spolupráci s Radou,
- ▶ MF projednává s Radou jednorázové a přechodné operace a jejich rozsah,
- ▶ Rada k tomu vydá své stanovisko, případné odlišnosti MF odůvodní;

Rozklad salda na jednotlivé složky

(v % HDP)



Celkové výdaje vládního sektoru

Cyklicky očištěné
příjmy

Jednorázové a
přechodné
operace

Výdaje únikové
klausule dluhové
brzdy

Rozpuštění
nadměrné výše
opravného účtu

= celkové výdaje vládního sektoru



Únikové doložky (klausule) pravidla

- ▶ významného zhoršení ekonomického vývoje nebo zhoršování bezpečnostní situace státu
- ▶ spojené s vyhlášením mimořádných opatření vládou ke zvýšení jeho obranyschopnosti,
- ▶ nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu,
- ▶ odstraňování následků živelních pohrom nebo
- ▶ výdajů vyplývajících z plnění mezinárodních smluv a jiných mezinárodních závazků České republiky.

Celkové výdaje vládního sektoru

Cyklicky očištěné
příjmy

Jednorázové a
přechodné
operace

Výdaje únikové
klausule dluhové
brzdy

Rozpuštění
nadměrné výše
opravného účtu

= celkové výdaje vládního sektoru



Opravný účet a jeho rozpouštění

$$A_t = A_{t-1} + (G_{t-1} - \hat{G}_{t-1}) - k_{t-1}$$

skutečné výdaje v minulém roce

„rozpouštění“ nahromaděné 1/3 převisu nad 2 % HDP

výše opravného účtu z předchozího roku

aplikace pravidla na skutečná data za minulý rok

- automatická korekce,
- penalizuje systematické přestřelování skutečných výdajů,
- opravný účet pomáhá absorbovat jednorázové výkyvy;

Dluhová brzda

“numerické fiskální pravidlo pro nadměrné zadlužení“

- ▶ pravidlo limitující dluh (v % HDP) sektoru vládních institucí,
- ▶ 2 pásma:
 - ▶ dluh vyšší než 55 % HDP*
soubor opatření brzdících růst dluhu
sestavení vyrovnaných rozpočtů (státní rozpočet, státní fondy, zdravotní pojišťovny, územní samosprávné celky); omezení přijímat státní záruky; omezení přijímání dlouhodobých dluhových závazků ost. jednotkami vládního sektoru;
Tato opatření se v určitých případech neprovedou (nová vláda, hluboká recese, přírodní katastrofa, válečný stav apod.).
 - ▶ dluh vyšší než 60 % HDP**
vláda navrhne opatření ke snížení dluhu podle Rady EU č. 1467/1997
v platném znění
(průměrné roční snížení o 5% rozdílu mezi výší dluhu v % HDP a 60 % HDP).

*) Po odečtení rezervy peněžních prostředků vzniklých financováním státního dluhu.

***) Již účinné nařízení EU. Jde o celkový hrubý dluh, nikoliv očištěný o rezervu peněžních prostředků.

Dluh územních samosprávných celků

- ▶ limit pro dluh územního samosprávného celku na 60 % jeho příjmů*,
- ▶ je-li dluh vyšší, sníží územní samosprávný celek v příštím roce svůj dluh o 5 % rozdílu mezi jeho dluhem a 60 % jeho příjmů*,
- ▶ nesníží-li svůj dluh, stát mu každoročně pozastaví výnos z daní ve výši 5 % rozdílu mezi jeho dluhem a 60 % jeho příjmů*,
 - ▶ pozastavený výnos z daní bude územnímu samosprávnému celku uvolněn pouze na splacení jeho dluhu,
 - ▶ klesne-li dluh opět pod 60 %, pozastavení převodu výnosu z daní se zruší.

* Příjem se počítá jako průměrný za poslední čtyři roky.

Transparentnost

“zvýšení fiskální transparentnosti a kvality dat“

- ▶ střednědobé dimenze hospodaření všech vládních institucí (rozpočet a výhled na další 2 roky),
- ▶ rozpočtová strategie sektoru vládních institucí (doplnění konvergenčního programu na národní úrovni),
- ▶ pravidelné zveřejňování nových informací (daňové úlevy, majetkové účasti atd.),
- ▶ Výbor pro rozpočtové prognózy (nezávislé ověřování prognóz pro přípravu rozpočtů a fiskální plánování panelem expertů, organizováno Národní rozpočtovou radou).



Děkuji za pozornost!

POZN.: PREZENTACE SLOUŽÍ VÝHRADNĚ KE STUDIJNÍM ÚČELŮM PRO POTŘEBY PŘEDMĚTU
MAKROEKONOMIE NA FEK ZČU V PLZNI. OBSAH SE NEMUSÍ SHODOVAT S OFICIÁLNÍM STANOVISKEM
MF ČR.