

Metodiky ESA 95, GFS 1986 a GFS 2001

Metodiky vykazování vládního deficitu a dluhu

Jeden deficit, dvě metodiky

Existují dva základní způsoby vykazování vládního dluhu a deficitu. Podle **metodiky Mezinárodního měnového fondu (GFS 1986, resp. GFS 2001)** a podle **metodiky Eurostatu (ESA 95)**. Odlišnosti mezi oběma metodikami lze zjednodušeně popsat jako rozdíl mezi jednoduchým účetnictvím, které pracuje s peněžními toky a podvojným účetnictvím, které sleduje také pohledávky a závazky.

Za vykazování deficitu v metodice **GFS 1986 (Government Finance Statistic)**, jejímž autorem je Mezinárodní měnový fond, je zodpovědné Ministerstvo financí (dále jen MF). Tato metodika je blízká národní metodice sledování příjmů, výdajů a deficitu státního rozpočtu (dále jen SR) a ostatních segmentů veřejných rozpočtů, a proto je používána v rozpočtových dokumentech a při fiskálních predikcích. Výhodou je dostupnost dat v relativně krátkém čase po skončení sledovaného období, a také nižší náročnost na zdrojová data. Zároveň umožňuje včasné vytváření fiskálních predikcí. Má přímou vazbu na schvalovaný státní rozpočet, rozpočty státních fondů a ostatních segmentů veřejných rozpočtů. Z tohoto důvodu je v rozpočtových dokumentech uváděno saldo vládního sektoru v metodice GFS 1986 a stejný přístup byl zvolen i při koncipování reformy veřejných rozpočtů.

Metodika Eurostatu **ESA 95 (European System of Integrated Economic Accounts)** je relevantní pro výpočet maastrichtských konvergenčních kritérií vládního deficitu a dluhu. Tato metodika je Eurostatem průběžně aktualizována, přičemž Eurostat také kontroluje její implementaci v jednotlivých zemích. Za dodržování tohoto standardu je zodpovědný národní statistický úřad, v České republice je to tedy Český statistický úřad (dále jen ČSÚ). V dokumentech předkládaných orgánům Evropské unie jsme povinni vykazovat údaje o hospodaření vládního sektoru v metodice ESA 95. Jedná se zejména o tzv. Fiskální notifikaci vládního deficitu a dluhu, která je Evropské komisi předkládána dvakrát ročně (1. dubna a 1. října). ČSÚ v rámci ní zpracovává údaje za minulost, Ministerstvo financí predikci pro běžný rok. Z notifikovaných údajů vychází rovněž Konvergenční program, který obsahuje predikci MF v delším časovém horizontu.

Mezinárodní měnový fond vytvořil nový mezinárodní statistický standard pro kompilaci fiskálních dat **GFS 2001**, který začal být implementován členskými státy od r. 2002. Tento standard se svojí podstatou blíží metodice ESA 95, tedy vykázaný deficit a dluh se blíží deficitu a dluhu používanému při výpočtu maastrichtských kritérií za fiskální oblast. Plná implementace standardu GFS 2001 představuje vzhledem k jeho náročnosti na vstupní zdrojová data a k širšímu pojetí vládního sektoru oproti standardu GFS 1986 dlouhodobý proces. Také MF přistoupilo k jeho postupnému zavádění (viz [Vládní finanční statistika - nová metodika GFS 2001](#).)

Příčiny rozdílů mezi údaji

V současné době představuje zásadní rozdíl mezi metodikou GFS 1986 a ESA 95 **vymezení vládního sektoru (viz příloha č. 1)**. Aktuální ESA 95, na rozdíl od GFSM 1986, zahrnuje navíc následující subjekty: Podpůrný garanční rolnický a lesnický fond, Vinařský fond, ČKA a její dceřiné společnosti, Českou inkasní, Správu železniční a dopravní cesty, PPP centrum, veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, Asociaci zdravotních pojišťoven, Centrum mezistátních úhrad a část příspěvkových organizací. Zatímco v metodice GFS 1986 jsou tyto instituce zachyceny pouze prostřednictvím jejich odvodů (na straně příjmů veřejných rozpočtů) dotace jim poskytnutých transferů (popř. úhrady ztrát) (na straně výdajů veřejných rozpočtů), v ESA 95 je zachyceno celkové hospodaření těchto institucí. Navíc může docházet i k časovému nesouladu mezi vznikem ztráty (např. ČKA), způsobem promítnutí v ESA 95 (viz příloha č. 2) a její skutečnou úhradou promítnutou do deficitu v GFS 1986 (viz obecně rozdíl mezi údaji na cash bázi a akruálním principem).

- **Metodika GFS 1986 je postavena na bázi peněžních toků.** Veškeré operace běžného roku jsou sledovány na hotovostním principu, tedy v okamžiku, kdy je příjmová, resp. výdajová operace realizována.
- **Metodika ESA 95 pracuje s daty na akruálním principu.** To znamená, že operace daného fiskálního roku jsou zachycovány tehdy, když se ekonomická hodnota vytváří nebo zaniká a také tehdy, když se pohledávky a závazky zvyšují nebo snižují bez ohledu na to, kdy bude realizovaná operace peněžně uhradena a zda vůbec s peněžním tokem souvisí. U metodiky ESA 95 proto neexistuje přímá vazba na příjmy, výdaje a výsledek hospodaření uváděný v rozpočtových dokumentech.

Uplatnění akruálního principu v praxi znamená např.:

- **Zachycení nárokových, tj. časově rozlišených položek.** To se týká zejména daní a příspěvků na sociální a zdravotní zabezpečení a úroků spojených s dluhovou službou.
- **Zisky/ztráty z kurzových pohybů,** které jsou v metodice GFS 1986 zaznamenány v příjmech/výdajích veřejných rozpočtů se podle ESA 95 vylučují.
- **Ztráta z hospodaření ČKA** vzniká zejména přebíráním nebonitních aktiv Českou konsolidační agenturou na základě rozhodnutí vlády (saldo ČKA je negativně ovlivněno zachycením výdajového kapitálového transferu ČKA, který vyjadřuje rozdíl mezi odhadem tržní ceny aktiva a jeho pořizovací cenou, resp. odpovídá výši opravných položek, které ČKA k těmto aktivům vytváří. Zaúčtování je provedeno vždy v tom roce, kdy dochází k převzetí nových aktiv. V metodice ESA 95 je výdajový kapitálový transfer státního rozpočtu na úhradu této ztráty zachycen v okamžiku jejího vzniku bez ohledu na to, zda došlo k jeho úhradě, v metodice GFS 1986 je výsledek hospodaření státního rozpočtu ovlivněn teprve skutečnými úhradami ve prospěch ČKA.

V souladu s manuálem ESA 95 o vládním deficitu a dluhu (ESA 95 Manual on Government Deficit and Debt) dochází **k zahrnutí jistiny státních garancí** do vládního deficitu a dluhu v okamžiku první úhrady ze státního rozpočtu (splacení úroku či jistiny)¹ **a to v jejich plné výši, tj. v celkové výši poskytnuté garance.** Úhrada splátek jistiny v dalších letech již následně ovlivňuje (snižuje)

jen výši dluhu vykazovaného v metodice ESA 95, vládní deficit zvyšují pouze úrokové platby. Deficit, popř. i dluh v metodice GFS 1986 je ovlivňován postupně v okamžiku realizace těchto plateb.

Dalším příkladem rozdílu metodik ESA 95 a GFS 1986 je odpis dluhu státu. V tomto případě v ESA 95 snížení dluhu představuje současně příjmový kapitálový transfer (snížení deficitu). Např. roce 2001 SRN odpustila část dluhu České republice na základě bilaterální dohody uzavřené mezi oběma státy. Z pozice ČR se jednalo o příjmový kapitálový transfer zlepšující saldo ve výši odpuštěné částky. V metodice GFS 1986 došlo pouze ke snížení dluhu bez ovlivnění deficitu vládního sektoru.

- **Splátky zahraničních pohledávek** formou dodávky např. vojenské techniky vstupují do mezispotřeby a zvyšují deficit vlády (splátky ruského dluhu v r. 2005). Metodika GFS 1986 tuto operaci neuvažuje.
- Odlišně je v metodice ESA 95 zaznamenáváno také **odpuštění nedobytných pohledávek rozvojovým zemím**. Zatímco tato operace neovlivňuje deficit v metodice GFS 1986, v ESA 95 se odpuštění promítne **do zvýšení vládního deficitu** (ve výši odpuštěné části pohledávky) jako výdajový kapitálový transfer.
- **Finanční pronájem (leasing)** s následnou koupí najaté věci, který je klasifikován podle metodiky GFS 1986 jako výdaj, je ovlivňován postupně splátkami podle splátkového kalendáře, je v ESA 95 považován za nákup na úvěr, a proto je celkový objem budoucích splátek jistin tohoto úvěru imputován do deficitu i dluhu v okamžiku dodávky. Příkladem může být pronájem vojenských letounů Grippen, navíc modifikovaný tím, že se jedná o vojenskou techniku (nákup vojenské techniky není součástí tvorby fixního kapitálu, je zahrnován přímo do mezispotřeby).
- Také u **finančních toků z fondů Evropské unie** jejichž příjemcem je vládní subjekt, je třeba v metodice ESA 95 eliminovat časovou nesouladu mezi realizovaným výdajem a příjmem prostředků z rozpočtu EU na jeho úhradu, který by vedl ke zkrácení salda vládního sektoru. V metodice GFS 1986 je takové zkrácení přirozeným důsledkem uplatňování cash principu.

Závěr

Z výše uvedeného vyplývá, že příčinou rozdílných výsledků jsou odlišnosti v použitých metodikách (ESA 95 a GFS 1986). Do vládního deficitu a dluhu byly postupně zapracovány dopady závazků, které přijaly minulé vlády (ztráty transformačních institucí, garance za vládní úvěry atd.), které tvoří objemově největší rozdíly. Postupnou implementací a následným plným přechodem na novou metodiku GFS 2001 by se výsledky hospodaření státu v metodice GFS 2001 a ESA 95 měly v budoucnu sblížovat.

¹ U tzv. nestandardních garancí (vztahují se k operacím jiného charakteru, než jsou např. úvěry či emise dluhopisů) je okamžikem zachycení rok, ve kterém byly poskytnuty.