

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2009

5. volební období

950/2

Stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu

ke Zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky
za 1. pololetí 2009



V Praze dne 23. listopadu 2009
Sp. zn.: 220/09-NKU45/139/09

**Stanovisko
ke Zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky
za 1. pololetí 2009**

(k sněmovnímu tisku č. 950)

**předkládané v souladu s ustanovením § 5 zákona č. 166/1993 Sb.,
o Nejvyšším kontrolním úřadu**

Předkládá: František D o h n a l

prezident Nejvyššího kontrolního úřadu

Nejvyšší kontrolní úřad (dále také „NKÚ“) předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR v souladu s ustanovením § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, své stanovisko ke sněmovnímu tisku č. 950 *Zpráva o plnění státního rozpočtu ČR za 1. pololetí 2009* (dále také „Zpráva“). V tomto stanovisku byly využity též údaje uvedené ve vládním materiálu *Informace o pokladním plnění státního rozpočtu ČR za 1. až 3. čtvrtletí 2009*.

Obsah:

Část I. – Shrnutí hlavních ukazatelů ekonomického vývoje za 1. pololetí 2009 a připomínky NKÚ

Část II. – Vybrané okruhy vývoje státního rozpočtu za 1. pololetí 2009 s přihlédnutím k pokladnímu plnění za 1. až 3. čtvrtletí 2009

I. Shrnutí hlavních ukazatelů ekonomického vývoje za 1. pololetí 2009 a připomínky NKÚ

1. Státní rozpočet na rok 2009 byl schválen zákonem č. 475/2008 Sb. (dále také „zákon“). Příjmy v něm byly stanoveny ve výši **1 114,0 mld. Kč** a výdaje ve výši **1 152,1 mld. Kč**. Rozpočtový schodek v objemu **38,1 mld. Kč** bude podle zákona vypořádán zvýšením stavu státních dluhopisů do výše 23,6 mld. Kč, zvýšením stavu přijatých dlouhodobých úvěrů do výše 15,8 mld. Kč a změnou stavu na účtech státních finančních aktiv, a to jejich zvýšením o 1,3 mld. Kč. Oproti schválenému rozpočtu roku 2008 jsou v roce 2009 rozpočtovány celkové příjmy vyšší o 77,5 mld. Kč (tj. o 7,48 %) a výdaje vyšší o 44,8 mld. Kč (tj. o 4,05 %). Na růstu rozpočtovaných výdajů se podílejí zejména mandatorní výdaje, které by měly dosáhnout výše **616,9 mld. Kč**, což je o 35,5 mld. Kč více, než bylo rozpočtováno na rok 2008. Podíl mandatorních výdajů na celkových výdajích tak vzroste na 53,5 % oproti rozpočtovanému podílu 52,5 % v roce 2008.
2. V průběhu 1. pololetí 2009 byl schválený rozpočet několikrát upravován, a to nejprve souvztažným navýšením příjmů a výdajů o 10,9 mld. Kč na základě zmocnění ministra financí podle § 24 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), dále souvztažným navýšením příjmů a výdajů o 3,6 mld. Kč na základě usnesení vlády č. 1626/2008, č. 122/2009 a č. 457/2009. Dále došlo na základě zmocnění ministra financí podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu na rok 2009, k navýšení výdajů o částku 0,2 mld. Kč (220,5 mil. Kč), která byla určena na likvidaci povodňových škod vzniklých v roce 2006 a na nová protipovodňová opatření. Prostředky byly uvolněny Ministerstvu zemědělství z kapitoly *Operace státních finančních aktiv* a o tuto částku se zvýšil schodek státního rozpočtu. Rozpočet po změnách se tak k 30. 6. 2009 zvýšil na straně příjmů o částku 14,5 mld. Kč, na straně výdajů o 14,7 mld. Kč a schodek tím byl zvýšen na 38,3 mld. Kč.
3. Bez vlivu na výši schváleného schodku byly prováděny přesuny rozpočtových prostředků formou rozpočtových opatření (dále také „RO“). Za 1. pololetí 2009 bylo provedeno na základě žádostí předložených Ministerstvu financí celkem 454 RO, z toho 49,6 % tvořily přesuny mezi jednotlivými kapitolami, 26,9 % přesuny uvnitř kapitol, přesuny z kapitoly *Všeobecná pokladní správa* do rozpočtů jiných kapitol dosáhly podílu 16,0 % (ve výši 7,4 mld. Kč), z kapitoly *Státní dluh* do rozpočtů jiných kapitol 3,7 % (ve výši 7,5 mld. Kč) a z kapitoly *Operace státních finančních aktiv* do rozpočtů jiných kapitol 1,8 % (více než 1 mld. Kč).

Tabulka č. 1 – Počet provedených rozpočtových opatření

Rok	2006	2007	2008	2009
Počet RO do 30. 6.	410	411	307	454

Zpráva uvádí jako důvod zvýšeného počtu RO především nutnost zabezpečit úkoly vyplývající z usnesení vlády č. 363/2009, které se týká přesunu prostředků do kapitoly *Ministerstvo práce a sociálních věcí* na podporu v nezaměstnanosti, a z usnesení vlády č. 409/2009, které se týká přesunu prostředků do kapitoly *Úřad vlády ČR* na pokrytí výdajů centrálního koordinátora spojených s výkonem předsednictví České republiky v Radě Evropské unie. NKÚ opakovaně upozorňuje na vysoký počet RO, prováděných prakticky od počátku rozpočtového roku, a to jak mezi kapitolami, tak i uvnitř jednotlivých kapitol, což svědčí o neujasněnosti výdajových položek již v rámci přípravy a schvalování státního rozpočtu.

4. Jestliže v 1. pololetí 2008 dosáhl růst ekonomiky v reálném vyjádření (měřený meziročním přírůstkem HDP ve stálých cenách) hodnoty 4,9 %, tak v 1. pololetí 2009 je to jen 2,7 %. Jako důvod zpomalení tempa růstu české ekonomiky se uvádí hlavně nástup dopadů recese u hlavních obchodních partnerů. Na vývoj české ekonomiky má v tomto období významný vliv také pokles výroby a zaměstnanosti, resp. růst nezaměstnanosti, s dopady zejména na daňové příjmy státního rozpočtu, a na mandatorní výdaje státního rozpočtu.
5. Hospodaření státního rozpočtu bylo v 1. pololetí 2009 ovlivněno, jak je výše uvedeno, celkovou ekonomickou situací. Kumulovaný schodek od počátku roku dosáhl k 30. 6. 2009 částky 68,26 mld. Kč, což je o 29,94 mld. Kč více než schodek rozpočtovaný na rok 2009 (po změnách) a o 62,66 mld. Kč více než schodek dosažený k 30. 6. 2008.

Tabulka č. 2 – Saldo hospodaření státního rozpočtu

(v mld. Kč)

Rok	2006	2007	2008	2009
Saldo k 30. 6.	+ 7,7	+ 1,3	- 5,6	- 68,26

6. Stejně jako v předchozím roce upozorňuje NKÚ na nerovnost údajů uvedených ve Zprávě v části IV. *Vývoj státních finančních aktiv a pasiv*, kde je na str. 183 uveden v tabulce údaj:

Státní finanční pasiva celkem k 30. 6. 2009 1 188,6 mld. Kč,

a v části V. *Zpráva o řízení státního dluhu v 1. pololetí 2009*, kde je na str. 193 v tabulce uveden údaj:

Státní dluh celkem k 30. 6. 2009 1 137 262 mil. Kč.

NKÚ zdůrazňuje, že dle ustanovení § 36 odst. 9 zákona o rozpočtových pravidlech „... *souhrn státních finančních pasiv tvoří státní dluh*“. Dle názoru NKÚ je rozdíl mezi uvedenými ukazateli způsoben nezahrnutím „závazků z nesplaceného upsaného kapitálu“ ve výši 51,4 mld. Kč (viz tabulka na str. 183 Zprávy) do ukazatele „státní dluh celkem“ na str. 193, ale **tento rozdíl není ve Zprávě komentován.**

7. Celkový přírůstek státního dluhu za 1. pololetí 2009 ve výši 137,5 mld. Kč je na str. 193 Zprávy zdůvodňován vyšší schodku státního rozpočtu k 30. 6. 2009 (68,3 mld. Kč) a potřebou vytvářet rezervy z výnosů emisí státních dluhopisů, jak

ukládá ustanovení § 35 odst. 3 rozpočtových pravidel. Výše této rezervy podle údajů uvedených ve *Státním závěrečném účtu za rok 2008* dosáhla k 31. 12. 2008 částky 44,5 mld. Kč. **Výše rezervy vytvořené k 30. 6. 2009 není ve Zprávě uvedena** a není zmíněn ani její podíl na celkové výši úroků z financování státního dluhu.

8. Podle ustanovení § 20 odst. 1 rozpočtových pravidel má Zpráva obsahovat výhled plnění státního rozpočtu do konce roku a v případě odchýlení od schváleného státního rozpočtu má obsahovat také informace o krocích k zajištění stability rozpočtového hospodaření. NKÚ opakovaně upozorňuje, že zpracovaný výhled (str. 156 Zprávy) obsahuje pouze velmi stručný popis předpokládaného plnění několika položek příjmů, odhad celkových výdajů a předpokládaného deficitu (pro rok 2009 ve výši 162,2 mld. Kč). Jako otevřenou otázku ponechává zajištění předpokládaných vyšších výdajů kapitoly *Státní dluh* s tím, že jediným řešením bude změna zákona o státním rozpočtu. **NKÚ upozorňuje na neexistenci systémových opatření, která by při očekávaném propadu příjmů přinesla úspory na výdajové straně rozpočtu.**
9. Důsledky zpomalení ekonomického růstu se citelně projevují ve vývoji veřejných financí a v deficitu veřejných rozpočtů. Dle Zprávy se očekává deficit veřejných financí v metodice fiskálního cílení až 254,8 mld. Kč, což by bylo 7 % HDP, přičemž fiskální cíl stanovený v návrhu státního rozpočtu na rok 2009 předpokládal deficit ve výši 1,0 % HDP. Nejvyšší podíl na deficitu veřejných rozpočtů má opět státní rozpočet, meziroční zhoršení je také u rozpočtů státních fondů, kde se navíc projevuje nedostatek vlastních příjmů. Vláda dle Zprávy předpokládá, že se v roce 2009 budou meziročně rychleji zvyšovat výdaje než příjmy, a to o 14,0 procentních bodů, přičemž největší zátěž představují mandatorní sociální výdaje. Přijatá protikrizová opatření v sociální oblasti (zvýšení přídavků na děti, zvýšení a prodloužení podpor v nezaměstnanosti) tento trend ještě dále prohloubila.
10. Negativní tendence ve vývoji dluhu veřejných financí bude v tomto roce dále pokračovat. Vláda dle Zprávy odhaduje v roce 2009 absolutní výši dluhu na 1 208,9 mld. Kč, což by znamenalo podíl 33,3 % na HDP a meziroční růst dluhu o 2,9 procentního bodu na 12,9 %. Pro přehlednost uvádíme časovou řadu vývoje dluhu v následující tabulce.

Tabulka č. 3 – Vývoj dluhu veřejných rozpočtů a jeho podíl na HDP

Rok	2005	2006	2007	2008
Dluh veřejných rozpočtů (v mld. Kč)	762,1	877,7	973,2	1070,7
Podíl na HDP (v %)	25,5	27,2	27,4	28,9

Největší podíl na dluhu veřejných rozpočtů má státní rozpočet, přičemž státní dluh roste rychleji než dluh celkový – meziroční dynamika jeho růstu se odhaduje na 13,9 %. Pro přehlednost uvádíme v tabulce č. 4 časovou řadu podílu státního dluhu na dluhu veřejných rozpočtů.

Tabulka č. 4 – Podíl státního dluhu na dluhu veřejných rozpočtů

Rok	2005	2006	2007	2008
Podíl na celk. dluhu (v %)	89,8	90,5	90,7	91,5

Obdobně jako v minulých letech NKÚ upozorňuje na alarmující dynamiku růstu dluhu veřejných rozpočtů a na skutečnost, že právě u tohoto ukazatele se projevuje slábnoucí vliv privatizačních příjmů, které v minulých letech umožňovaly značně zpomalovat dynamiku růstu dluhu.

11. Celkově je Zpráva zpracována na dobré analytické úrovni, má dostatečnou vypovídací schopnost a NKÚ k ní nemá další významnější připomínky.

II. Vybrané okruhy vývoje státního rozpočtu za 1. pololetí 2009 s přihlédnutím k pokladnímu plnění za 1. až 3. čtvrtletí 2009

1. Příjmy státního rozpočtu

Celkové příjmy státního rozpočtu dosáhly k 30. 6. 2009 výše 506,7 mld. Kč, což představuje pouze 44,9 % schváleného rozpočtu a znamená to meziroční pokles o 29,9 mld. Kč. Pro přehlednost uvádíme v tabulce č. 5 časovou řadu plnění státního rozpočtu v pololetích předcházejících let.

Tabulka č. 5 – Přehled výše příjmů a jejich plnění k 30. 6. v letech 2005–2009

Rok	2005	2006	2007	2008	2009
Příjmy celkem (v mld. Kč)	426,3	468,8	483,3	536,6	506,7
Plnění rozpočtu (v %)	53,0	52,7	50,9	51,6	44,9
Meziroční nárůst (+) nebo pokles (-) (v %)	+ 19,1	+ 10,0	+ 3,1	+ 11,0	- 5,6

K 30. 9. 2009 dosáhlo celkové inkaso příjmů výše 726,8 mld. Kč (794,5 mld. Kč v roce 2008), což představuje 64,4 % rozpočtu po změnách. Na meziročním poklesu se podílely především nižší příjmy z daní a poplatků. Mimo dopadů hospodářské krize se na poklesu inkasa daňových příjmů podílí také legislativní změny v oblasti stabilizace veřejných rozpočtů a částečně také realizace opatření národního protikrizového plánu vlády (zvýšení slev na dítě u daně z příjmu fyzických osob, snížení sazby daně z příjmu právnických osob).

Daňové příjmy státního rozpočtu dosáhly k 30. 6. 2009 výše 238,7 mld. Kč (265,2 mld. Kč v roce 2008), což představuje 40,1 % rozpočtu. Meziroční pokles o 10 % souvisí, jak je uvedeno výše, s celkovou ekonomickou situací a opatřeními přijatými vládou v daňové oblasti. K 30. 9. 2009 dosáhly daňové příjmy výše 355,3 mld. Kč (406,5 mld. Kč v roce 2008), což představuje pouze 59,7 % schváleného rozpočtu a meziroční pokles o 14 procentních bodů. Meziroční pokles je zaznamenán především u inkasa daní z příjmů právnických osob, daní z příjmů fyzických osob a spotřebních daní. Podle NKÚ není reálný předpoklad zlepšení inkasa těchto příjmů do konce roku. Ve Zprávě vláda uvádí, že očekává skutečné daňové příjmy za rok 2009 ve výši 490,3 mld. Kč, což je o 105,2 mld. Kč méně, než uvádí rozpočet na rok 2009, a o 54,1 mld. Kč méně, než bylo dosaženo v roce 2008. Vzhledem ke stavu inkasa příjmů k 30. 9. 2009 vláda předpokládá pro dosažení očekávané částky daňových příjmů jejich výběr v posledním čtvrtletí roku 2009 ve výši 135,0 mld. Kč, tj. cca tolik, kolik bylo vybráno ve stejném období roku 2008.

Inkaso pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na politiku zaměstnanosti dosáhlo k 30. 6. 2009 celkové výše 180 mld. Kč, což je 45,37 % rozpočtu (v roce 2008 to bylo 191,4 mld. Kč). K 30. 9. 2009 činil tento příjem 260,9 mld. Kč, což je pouze 65,8 % rozpočtu a znamená to meziroční pokles o 26,1 %, přičemž rozpočet původně počítal s meziročním růstem o 2,9 % proti skutečnosti roku 2008. **NKÚ opakovaně**

upozorňuje na neustále se prohlubující disproporci mezi inkasem pojistného na jedné straně a mandatorními výdaji v oblasti sociálních dávek na straně druhé, kdy státní rozpočet musí financovat saldo těchto ukazatelů z jiných zdrojů.

Nedaňové a kapitálové příjmy a přijaté transfery dosáhly k 30. 6. 2009 výše 88,1 mld. Kč, což představuje 64,6 % rozpočtu těchto příjmů (79,9 mld. Kč v roce 2008). Meziroční nárůst tedy činí 10,2 %. K 30. 9. 2009 dosáhly tyto položky výše 110,6 mld. Kč, což znamená plnění na 81,1 %, a zároveň je to o 9,6 % více, než bylo dosaženo ve stejném období minulého roku. Schválený rozpočet uvažoval s růstem o 24,1 % proti rozpočtu roku 2008, a to z důvodu očekávaných příjmů z rozpočtu Evropské unie. **NKÚ opakovaně upozorňuje na skutečnost, že tento příznivý vývoj je ovlivněn zejména nerozpočtovanými položkami.** Byly to např. převody prostředků z rezervních fondů organizačních složek státu do příjmů kapitoly *Všeobecná pokladní správa* ve výši 31,7 mld. Kč, převody prostředků z rezervních fondů a nevyčerpané mzdové prostředky organizačních složek státu za prosinec 2008 ve výši 9,2 mld. Kč; dále to byly výnosy finančního investování na účtu řízení likvidity státní pokladny ve výši 5,2 mld. Kč a zejména příjmy z rozpočtu Evropské unie, které dosáhly ve sledovaném období výše 41 mld. Kč.

2. Výdaje státního rozpočtu

Celkové výdaje státního rozpočtu dosáhly k 30. 6. 2009 výše 574,9 mld. Kč, tj. 49,3 % rozpočtu po změnách (542,2 mld. Kč v roce 2008), z toho běžné výdaje činily 523,8 mld. Kč a kapitálové výdaje 51,1 mld. Kč. Na růstu celkových výdajů proti roku 2008 se podílely pouze běžné výdaje, které vzrostly o 35,1 mld. Kč. Kapitálové výdaje naopak meziročně klesly o 2,4 mld. Kč. K 30. 9. 2009 byly celkové výdaje čerpány ve výši 814,1 mld. Kč, tzn. 69,8 % rozpočtu, což představuje nárůst oproti stejnému období minulého roku o 30,1 mld. Kč (3,8 %). Z toho běžné výdaje dosáhly výše 733,6 mld. Kč, což představuje čerpání na 71 % rozpočtu, a kapitálové výdaje byly čerpány ve výši 80,5 mld. Kč, což představuje 60,2 % rozpočtu.

Největší část **běžných výdajů** představují výdaje na sociální dávky. K 30. 6. 2009 bylo v této oblasti vynaloženo 257,2 mld. Kč (49,1 % běžných výdajů), což je oproti stejnému období minulého roku o 15,5 mld. Kč více. K 30. 9. 2009 již tyto výdaje činily 320,2 mld. Kč, což představuje nárůst oproti stejnému období minulého roku o 22,2 mld. Kč. Z toho na podporu v nezaměstnanosti bylo vynaloženo 11,4 mld. Kč, to je o 6,1 mld. Kč více než ve stejném období roku 2008, a na důchody připadlo 252,6 mld. Kč, což představuje meziroční růst o 21,5 mld. Kč. K 30. 6. 2009 byl rozpočet na sociální dávky upraven na 426,3 mld. Kč. Na tento nárůst měla vliv také řada legislativních opatření přijatých k 1. 1. 2009. **NKÚ opakovaně upozorňuje na neudržitelný růst těchto rozpočtových výdajů, které zvyšují deficit veřejných rozpočtů, a na disproporci mezi těmito výdaji a zdroji jejich krytí (viz bod 1. *Příjmy státního rozpočtu*).**

Kapitálové výdaje byly ve schváleném rozpočtu na rok 2009 navrženy ve výši 114,1 mld. Kč. Rozpočtovými opatřeními byl rozpočet zvýšen o 19,7 mld. Kč na 133,8 mld. Kč, a to především z důvodu nutnosti zajistit financování programů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. K 30. 6. 2009 byly kapitálové výdaje

čerpány ve výši 51,1 mld. Kč, tj. 38,2 % rozpočtu po změnách, oproti stejnému období roku 2008 to bylo o 15,7 mld. Kč méně. Nejvíce prostředků (15,7 mld. Kč) čerpalo Ministerstvo dopravy, resp. Státní fond dopravní infrastruktury, na vyrovnání deficitu příjmů a výdajů fondu, na *Operační program Doprava* a v souvislosti s úvěry od Evropské investiční banky. V některých kapitolách, jako jsou Ministerstvo životního prostředí nebo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, byly k 30. 6. 2009 kapitálové výdaje čerpány velmi málo (21,5 %, resp. 31,4 %). K 30. 9. 2009 pak bylo vyčerpáno 80,5 mld. Kč, což představuje 60,2 %. Ve stejném období roku 2008 bylo čerpáno 63,6 % rozpočtu. **NKÚ konstatuje, že obdobně jako v minulých letech dochází k nerovnoměrnému čerpání kapitálových výdajů, kdy se kumuluje čerpání zejména do posledního čtvrtletí roku.**

Značná část kapitálových výdajů souvisí s financováním programů reprodukce majetku (celkem 62,9 mld. Kč, včetně běžných výdajů souvisejících s programy). V souvislosti s připravovanou transformací programového financování byla zavedena evidence výdajů na programy podle jejich typizace buď v systémech EDS (evidenční dotační systém), na který připadají výdaje ve výši 23,9 mld. Kč, nebo v systému SMVS (správa majetku ve vlastnictví státu), na který připadají výdaje ve výši 38,9 mld. Kč. Zároveň jsou jednotlivé programy uváděny v členění na krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé akce.

3. Schodek státního rozpočtu

Pokladní plnění státního rozpočtu k 30. 9. 2009, kdy schodek dosáhl již výše 87,3 mld. Kč, jasně ukazuje na pokračující propad na straně příjmů (plnění na 64,4 % proti rozpočtu po změnách). Výdajová strana, která je k 30. 9. 2009 plněna na 69,8 % rozpočtu po změnách, naopak zaznamenala oproti stejnému období minulého roku nárůst o 30,1 mld. Kč. Podle Zprávy se s ohledem na makroekonomickou predikci očekává schodek státního rozpočtu za celý rok 2009 ve výši 162,2 mld. Kč, a to zejména z důvodu neplnění daňových příjmů a příjmů z pojistného na sociální zabezpečení.