



V Praze dne 30. listopadu 2010
Sp. zn.: 150/10-NKU45/165/10

**Stanovisko
ke Zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky
za 1. pololetí 2010**

**(k sněmovnímu tisku č. 149)
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. 149 *Zpráva o plnění státního rozpočtu ČR za 1. pololetí 2010* (dále také „Zpráva“).

Obsah:

Část I. – Shrnutí hlavních ukazatelů ekonomického vývoje za 1. pololetí 2010 a připomínky NKÚ

Část II. – Vybrané okruhy vývoje státního rozpočtu za 1. pololetí 2010 s přihlédnutím k pokladnímu plnění za 1. až 3. čtvrtletí 2010

I. Shrnutí hlavních ukazatelů ekonomického vývoje za 1. pololetí 2010 a připomínky NKÚ

1. Státní rozpočet na rok 2010 byl schválen zákonem č. 487/2009 Sb., o státním rozpočtu na rok 2010. Příjmy v něm byly stanoveny ve výši **1 022,2 mld. Kč** a výdaje ve výši **1 184,9 mld. Kč**. Rozpočtový schodek v objemu **162,7 mld. Kč** bude podle uvedeného zákona vypořádán zvýšením stavu státních dluhopisů do výše 153,2 mld. Kč, zvýšením stavu přijatých dlouhodobých úvěrů do výše 12,7 mld. Kč a změnou stavu na účtech státních finančních aktiv, a to jejich zvýšením o 3,2 mld. Kč. Oproti schválenému rozpočtu roku 2009 jsou celkové příjmy rozpočtované pro rok 2010 nižší o 91,8 mld. Kč, což představuje pokles o 8,2 %; vůči skutečně dosaženým příjmům za rok 2009 je však rozpočtován růst celkových příjmů o 47,6 mld. Kč, tj. o 4,9 %. Celkové výdaje jsou oproti rozpočtu roku 2009 vyšší o 18,7 mld. Kč, tj. o 1,6 %, a také oproti dosažené skutečnosti loňského roku je rozpočet výdajů na rok 2010 vyšší, konkrétně o 17,9 mld. Kč, tj. o 1,5 %. Na růstu rozpočtovaných výdajů se podílejí zejména mandatorní výdaje, které by měly dosáhnout výše **652,8 mld. Kč**, což je o 35,9 mld. Kč více, než bylo rozpočtováno na rok 2009, a zároveň o 35,5 mld. Kč více, než bylo v roce 2009 skutečně vyplaceno. Podíl mandatorních výdajů na celkových výdajích tak vzroste na 55,1 % oproti rozpočtovanému podílu 53,5 % v roce 2009 a 52,5 % v roce 2008.
2. V průběhu 1. pololetí 2010 byl schválený rozpočet několikrát upravován, a to nejprve souvztažným navýšením příjmů a výdajů o 21,0 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 došlo na základě zmocnění ministra financí podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 487/2009 Sb. k navýšení výdajů o částku 0,2 mld. Kč (208,5 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* (dále také „kapitola OSFA“) a o tuto částku se zvýšil schodek státního rozpočtu. Rozpočet po změnách byl tak k 30. 6. 2010 zvýšen na straně příjmů na částku 1 043,2 mld. Kč, na straně výdajů na 1 206,1 mld. Kč a schodek tím byl zvýšen na 162,9 mld. Kč.
3. Bez vlivu na výši schváleného schodku byly prováděny přesuny rozpočtových prostředků formou rozpočtových opatření (dále také „RO“). Za 1. pololetí 2010 bylo provedeno na základě žádostí předložených Ministerstvu financí celkem 366 RO, z toho 40,7 % tvořily přesuny mezi jednotlivými kapitolami, 29,0 % přesuny uvnitř kapitol, přesuny z kapitoly *Všeobecná pokladní správa* (dále také „kapitola VPS“) do rozpočtů jiných kapitol dosáhly podílu 17,5 %, z kapitoly *Státní dluh* do rozpočtů jiných kapitol 4,1 % a z kapitoly OSFA do rozpočtů jiných kapitol 4,1 %.

Tabulka č. 1 – Počet provedených rozpočtových opatření

Rok	2006	2007	2008	2009	2010
-----	------	------	------	------	------

Počet RO do 30. 6.	410	411	307	454	366
---------------------------	-----	-----	-----	-----	-----

Oproti stejnému období roku 2009 došlo ke snížení počtu provedených RO o 88 případů (na str. 53 Zprávy je chybně uvedeno, že v 1. pololetí 2009 to bylo o 88 méně) a NKÚ tuto skutečnost hodnotí kladně. V absolutních hodnotách ale stále jde o poměrně vysoké částky přesouvaných prostředků. Např. z kapitoly VPS byla převedena do ostatních kapitol částka 6,1 mld. Kč, z kapitoly *Státní dluh* 4,1 mld. Kč a z kapitoly OSFA 1,1 mld. Kč.

4. Hospodaření státního rozpočtu se v 1. pololetí 2010 vyvíjelo méně příznivě, než tomu bylo ve stejném období roku 2009. Zpráva uvádí, že výrazný vliv na toto srovnání mělo usnesení vlády č. 122/2009, na jehož základě došlo v roce 2009 k navýšení příjmů kapitoly VPS nad rámec rozpočtu převedením částky 31,7 mld. Kč z rezervních fondů kapitol, která byla určena na snížení schodku státního rozpočtu. Výsledky hospodaření ovlivnilo také čerpání tzv. nároků z nespotřebovaných výdajů, které mají možnost čerpat organizační složky státu nad rámec svých rozpočtů. Stav těchto nároků činil k 1. 1. 2010 celkem 89,8 mld. Kč a v průběhu 1. pololetí roku 2010 došlo podle Zprávy k jejich snížení o 40 mld. Kč. **NKÚ již v minulosti upozorňoval na to, že čerpání těchto prostředků může v budoucnu výrazně negativně ovlivnit saldo hospodaření státního rozpočtu.**

Tabulka č. 2 – Saldo hospodaření státního rozpočtu (v mld. Kč)

Rok	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo k 30. 6.	+ 7,7	+ 1,3	- 5,6	- 68,26	- 75,66

5. Stejně jako v předchozím roce upozorňuje NKÚ na nekonzistentnost údajů uvedených ve Zprávě v části IV. *Vývoj státních finančních aktiv a pasiv*, kde je v tabulce na str. 180 uveden údaj:

Státní finanční pasiva celkem k 30. 6. 2010 1 299,2 mld. Kč,

a v části V. *Zpráva o řízení státního dluhu v 1. pololetí 2010*, kde je v tabulce na str. 191 uveden údaj:

Státní dluh celkem k 30. 6. 2010 1 246 128 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 53,1 mld. Kč (viz tabulka na str. 180 Zprávy) do ukazatele „státní dluh celkem“ na str. 191 – **tento rozdíl opět není nikde ve Zprávě komentován.**

6. Celkový přírůstek státního dluhu za 1. pololetí 2010 činil podle komentáře na str. 191 Zprávy 67,9 mld. Kč s tím, že byl v zásadě určen schodkem státního rozpočtu ve výši 75,7 mld. Kč. **Zpráva neuvádí, jakými zdroji byla pokryta část vykázaného deficitu převyšující přírůstek státního dluhu (7,8 mld. Kč).**

7. Podle ustanovení § 20 odst. 1 rozpočtových pravidel má Zpráva obsahovat také výhled plnění státního rozpočtu do konce roku. NKÚ upozorňuje, že **Zpráva v části nazvané *Výhled plnění státního rozpočtu do konce roku 2010* neuvádí žádné číselné údaje, které by tento výhled blíže specifikovaly.**
8. Důsledky zpomalení ekonomického růstu se i v letošním roce projevují ve vývoji veřejných financí a v deficitu veřejných rozpočtů. Dle Zprávy se očekává deficit veřejných rozpočtů ve výši 208,7 mld. Kč (v metodice ESA 95), což by představovalo 5,7 % hrubého domácího produktu (dále jen „HDP“); v metodice fiskálního cílení se očekává deficit veřejných rozpočtů ve výši 180,5 mld. Kč, tj. 4,9 % HDP, přičemž fiskální cíl stanovený v návrhu státního rozpočtu na rok 2010 předpokládal deficit ve výši 5,0 % HDP. Největší podíl na deficitu veřejných rozpočtů má opět státní rozpočet, meziročně zde ale došlo ke zlepšení o 67,3 mld. Kč; meziroční zhoršení o 8,6 mld. Kč je u rozpočtů státních fondů, kde se navíc projevuje nedostatek vlastních příjmů. Vláda dle Zprávy předpokládá, že se v roce 2010 budou na rozdíl od minulých let meziročně rychleji zvyšovat příjmy než výdaje, a to o 3,1 procentního bodu, a že vzhledem k přijatým opatřením na výdajové straně se dá očekávat, že tento předpoklad bude naplněn.
9. Negativní tendence ve vývoji dluhu veřejných rozpočtů bude v tomto roce dále pokračovat. Vláda dle Zprávy odhaduje v roce 2010 absolutní výši dluhu na 1 411,7 mld. Kč, což by znamenalo podíl 38,4 % na HDP. Pro přehlednost uvádíme časovou řadu vývoje dluhu v následující tabulce.

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

Rok	2006	2007	2008	2009	2010*
Dluh veřejných rozpočtů (v mld. Kč)	877,7	973,2	1070,7	1254,0	1411,7
Podíl na HDP (v %)	27,2	27,4	28,9	34,6	38,4

* Pozn.: Jedná se o odhad Ministerstva financí.

Největší podíl na dluhu veřejných rozpočtů má státní rozpočet, přičemž státní dluh roste rychleji než dluh celkový – meziroční dynamika jeho růstu se odhaduje na 13,5 %, u dluhu veřejných rozpočtů to je 12,6 %. Časová řada podílu státního dluhu na dluhu veřejných rozpočtů je uvedena v tabulce č. 4.

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

Rok	2006	2007	2008	2009
Podíl na celkovém dluhu (v %)	90,5	90,7	91,5	92,2

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

10. Celkově je Zpráva zpracována na dobré analytické úrovni a dostatečně informuje o dosažených výsledcích v oblasti plnění státního rozpočtu a dalších veřejných rozpočtů.

II. Vybrané okruhy vývoje státního rozpočtu za 1. pololetí 2010 s přihlédnutím k pokladnímu plnění za 1. až 3. čtvrtletí 2010

1. Příjmy státního rozpočtu

Celkové příjmy státního rozpočtu dosáhly k 30. 6. 2010 výše 507,9 mld. Kč, což představuje 48,7 % schváleného rozpočtu a znamená to meziroční nárůst o 1,2 mld. Kč. Pro přehlednost uvádíme v tabulce č. 5 časovou řadu plnění státního rozpočtu v pololetích předchozích let.

Tabulka č. 5 – Přehled výše příjmů a jejich plnění k 30. 6. v letech 2006–2010

Rok	2006	2007	2008	2009	2010
Příjmy celkem (v mld. Kč)	468,8	483,3	536,6	506,7	507,9
Plnění rozpočtu (v %)	52,7	50,9	51,6	44,9	48,7
Meziroční nárůst (+) nebo pokles (-) (v %)	+ 10,0	+ 3,1	+ 11,0	- 5,6	+ 0,2

K 30. 9. 2010 dosáhlo celkové inkaso příjmů výše 746,0 mld. Kč (726,8 mld. Kč v roce 2009), což představuje 71,5 % rozpočtu po změnách. Meziroční srovnání je ale značně ovlivněno realizací usnesení vlády č. 122/2009, na jehož základě bylo v roce 2009 převedeno téměř 32 mld. Kč z rezervních fondů organizačních složek státu do příjmů kapitoly VPS. Bez vlivu této částky by byl celkový nárůst příjmů za období leden až září 2010 oproti stejnému období roku 2009 výrazně vyšší.

Daňové příjmy státního rozpočtu (bez pojistného na sociální zabezpečení) dosáhly k 30. 6. 2010 výše 257,8 mld. Kč (238,7 mld. Kč v roce 2009), což představuje 48,2 % rozpočtu těchto příjmů, tj. meziroční nárůst o 8,0 %. K 30. 9. 2010 dosáhly tyto daňové příjmy výše 376,3 mld. Kč (355,3 mld. Kč v roce 2009), což představuje 70,4 % schváleného rozpočtu a meziroční růst o 21,1 mld. Kč. Meziroční růst byl ovlivněn zejména vyšším inkasem daně z přidané hodnoty, spotřebních daní a daně z příjmů právnických osob.

Inkaso pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti dosáhlo k 30. 6. 2010 celkové výše 174,0 mld. Kč, což je 47,4 % rozpočtu těchto příjmů a o 6 mld. Kč méně než ve stejném období roku 2009. K 30. 9. 2010 činil tento příjem 263,1 mld. Kč, což je 71,7 % rozpočtu a znamená to meziroční růst o 0,8 %, tj. o 2,2 mld. Kč, přičemž rozpočet počítá s meziročním růstem o 5,5 % oproti skutečnosti roku 2009, tj. o 19,2 mld. Kč. Z celkové částky inkasované k 30. 9. 2010 připadlo na důchodové pojištění 233,9 mld. Kč, což je 71,0 % rozpočtu a zároveň je to téměř o 2 mld. Kč více než ve stejném období roku 2009. Rozpočet roku 2010 počítá s růstem inkasa na důchodové pojištění celkově o 19,3 mld. Kč oproti skutečnosti roku 2009. **NKÚ opakovaně upozorňuje na nutnost řešení disproporcí**

mezi inkasem pojistného na jedné straně a mandatorními výdaji v oblasti sociálních dávek (zejména důchodů) na straně druhé (viz bod 2. na str. 8 a 9 tohoto stanoviska).

Nedaňové a kapitálové příjmy a přijaté transfery dosáhly k 30. 6. 2010 výše 76,0 mld. Kč (88,1 mld. Kč v roce 2009), což představuje 53,8 % rozpočtu těchto příjmů. Meziročně se tyto příjmy snížily o 12,1 mld. Kč. K 30. 9. 2010 dosáhly tyto položky výše 106,5 mld. Kč, což znamená plnění na 75,4 % rozpočtu po změnách a zároveň je to o 4,1 mld. Kč méně, než bylo dosaženo ve stejném období minulého roku. Jednalo se např. o prostředky převedené podle zákona č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku, převody prostředků z rezervních fondů a nevyčerpané mzdové prostředky organizačních složek státu za prosinec 2009, dále to byly výnosy finančního investování na účtu řízení likvidity státní pokladny ve výši 10,9 mld. Kč a zejména příjmy z rozpočtu Evropské unie, které dosáhly ve sledovaném období výše 72,7 mld. Kč. V minulosti docházelo k významnému překračování těchto příjmů v důsledku nerozpočtovaných položek, a to zejména vlivem převodů z rezervních fondů organizačních složek státu.

2. Výdaje státního rozpočtu

Celkové výdaje státního rozpočtu dosáhly k 30. 6. 2010 výše 583,6 mld. Kč (574,9 mld. Kč v roce 2009), tj. 48,4 % rozpočtu po změnách, v tom běžné výdaje činily 527,7 mld. Kč a kapitálové výdaje 55,9 mld. Kč. Na růstu celkových výdajů proti roku 2009 se podílely běžné výdaje (nárůst o 3,9 mld. Kč) i kapitálové výdaje (nárůst o 4,7 mld. Kč). Přehled růstu výdajů od roku 2006 je uveden v tabulce č. 6. K 30. 9. 2010 dosáhly celkové výdaje částky 845,5 mld. Kč, což je 70,1 % rozpočtu po změnách a zároveň to představuje nárůst oproti stejnému období minulého roku o 3,9 %. Z toho běžné výdaje dosáhly výše 754,2 mld. Kč, to je čerpání na 70,6 % rozpočtu, a kapitálové výdaje dosáhly výše 91,4 mld. Kč, což představuje 66,0 % rozpočtu po změnách.

Tabulka č. 6 – Přehled výše výdajů a jejich plnění k 30. 6. v letech 2006–2010

Rok	2006	2007	2008	2009	2010
Výdaje celkem (v mld. Kč)	461,2	482,0	542,2	574,9	583,6
Plnění rozpočtu (v %)	47,9	46,3	48,8	49,3	48,4
Meziroční nárůst (v %)	+ 9,2	+ 4,5	+ 12,5	+ 6,0	+ 1,5

Největší část **běžných výdajů** představují výdaje na sociální dávky. K 30. 6. 2010 bylo v této oblasti vynaloženo 264,7 mld. Kč (50,3 % běžných výdajů), což je oproti stejnému období minulého roku o 7,5 mld. Kč více. K 30. 9. 2010 tyto výdaje činily 322,7 mld. Kč, což představuje nárůst o 2,5 mld. Kč oproti stejnému období minulého roku. Z toho na důchody připadlo 259,1 mld. Kč, což představuje meziroční růst o 6,5 mld. Kč. **Schodek v systému důchodového pojištění, tedy rozdíl mezi inkasem příjmů z pojistného na důchodové pojištění a výdaji na důchody, činil k 30. 9. 2010 - 25,3 mld. Kč.** Ve stejném období roku 2009 to byl rozdíl ve výši - 20,7 mld. Kč.

Kapitálové výdaje byly ve schváleném rozpočtu na rok 2010 navrženy ve výši 115,4 mld. Kč. Rozpočtovými opatřeními byl rozpočet zvýšen o 23,1 mld. Kč na 138,5 mld. Kč. Výdaje byly zvyšovány souvztažným zvýšením příjmů kapitol, a to především z důvodu nutnosti zajistit financování programů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. K 30. 6. 2010 byly kapitálové výdaje čerpány ve výši 55,9 mld. Kč, což je 40,3 % rozpočtu po změnách. K 30. 9. 2010 pak bylo vyčerpáno 91,4 mld. Kč, tedy 66,0 % rozpočtu po změnách, což je z hlediska rovnoměrnosti čerpání těchto výdajů nejpříznivější výsledek za posledních pět let (rok 2006 – 51,3 %, rok 2007 – 61,2 %, rok 2008 – 63,6 %, rok 2009 – 60,2 %). **NKÚ konstatuje, že i přes postupné zlepšování v rovnoměrnosti čerpání kapitálových výdajů se jejich značná část kumuluje do posledního čtvrtletí roku.**

Část kapitálových výdajů souvisí dle Zprávy s financováním programů reprodukce a provozování majetku (celkem 54,1 mld. Kč včetně běžných výdajů souvisejících s programy). Proti roku 2009 je to o 8,8 mld. Kč méně. V souvislosti s připravovanou transformací programového financování byla již v loňském roce zavedena evidence výdajů na programy podle jejich typizace buď v systému EDS (evidenční dotační systém), na který připadají výdaje ve výši 21,5 mld. Kč, nebo v systému SMVS (správa majetku ve vlastnictví státu), na který připadají výdaje ve výši 32,6 mld. Kč. Zároveň jsou jednotlivé programy uváděny v členění na krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé akce.

3. Schodek státního rozpočtu

Podle pokladního plnění státního rozpočtu dosáhl schodek k 30. 9. 2010 výše 99,56 mld. Kč, což představuje plnění rozpočtu na 61,1 % a je to o 12,3 mld. Kč horší výsledek než v roce 2009. Výdajová strana je k 30. 9. 2010 plněna na 70,1 % rozpočtu po změnách a příjmová strana je plněna na 71,5 %. Podle Zprávy na str. 58 (oddíl II., bod 1 – *Celkové výsledky hospodaření státního rozpočtu*) se s ohledem na makroekonomickou predikci očekává propad na straně daňových příjmů a příjmů z pojistného na sociální zabezpečení ve výši 20 až 30 mld. Kč, což by mohlo mít za následek nedodržení plánované výše schodku státního rozpočtu. V této souvislosti NKÚ upozorňuje na určitou nejednotnost Zprávy, neboť na straně 155 (oddíl II., bod 7 – *Výhled plnění státního rozpočtu do konce roku 2010*) je vyjádřen názor, podle kterého lze očekávat, že rozpočtový deficit na rok 2010 nebude překročen.