

Příloha 2: Technický annex k datům – postup sestavení tabulek pro analýzu MMR

Obecná východiska:

1. vytvoření tabulek výdajů veřejných rozpočtů za roky 2007 - 2015 na základě finančních výkazů za organizace financované ze SR (OSS), rozpočty státních fondů (SF)¹ a místní rozpočty (municipality včetně regionálních rad - MŘO)
2. údaje o výdajích byly čerpány z Integrovaného informačního systému státní pokladny (IISSP) a Automatizovaného rozpočtového informačního systému (ARIS)
3. výdaje za příspěvkové organizace, vzhledem k tomu, že jejich výkazy nejsou součástí IISSP resp. ARISu, nebyly do sestav zahrnuty, nicméně se v přehledech objevují v rozsahu výstupů, rozpočtů SF či místních rozpočtů
4. východiskem sestavení přehledů bylo odvětvové členění výdajů na 4místné úrovni (paragrafy) dle Rozpočtové skladby (RS)
5. automaticky byly vyloučeny všechny výdaje ze skupiny 1 Zemědělství, lesní hospodaření a rybářství, výdaje oddílu 41 Dávky a podpory v sociálním zabezpečení, 62 Jiné veřejné služby a činnosti (vzhledem k převažujícím pododdílům 622 na zahraniční a humanitární pomoc), 63 Finanční operace a 64 Ostatní činnosti (např. fin. vypořádání minulých let)
6. využitím druhového (funkčního) členění výdajů byla zajištěna konsolidace výdajů, aby byl podchycen výdaj konečného subjektu veřejného sektoru. Proto byly vyloučeny výdaje seskupení (podseskupení) představující transfery rozpočtům ústřední i územní úrovni, Národnímu fondu, vlastním fondům, transfery do zahraničí a půjčované prostředky
7. zároveň nebyly do přehledů zahrnuty výdaje kapitoly 396 Státní dluh
8. hodnoty v řádcích představují výši výdaje na úrovni paragrafů; ve sloupcích jde o výdaje kapitálové (KV) a běžné výdaje (BV) a souhrn (KV+BV)
9. postup sestavení tabulek vycházel ze získání údajů veřejných rozpočtů celkem a výdajů za programy EU, a to za oblast ústředí (údaje za SR+ SF) a za oblast rozpočtů MŘO, jež byly posléze agregovány jako údaje veřejných rozpočtů za souhrn ČR; dalším krokem bylo odečtení výdajů na programy EU od výdajů celkem za a vytvoření přehledů o výdajích na národní programy a opatření².

1. Výdaje celkem

1.1. Výdaje za ÚŘO

IISSP v Analytických reportech obsahuje sestavy z části II. Výdaje ÚŘO od roku 2007 v odvětvovém třídění buď za skupinu (1místné) nebo paragrafy (4.místné členění), nikoliv jako 2 nebo 3místné členění. S ohledem na požadavek MMR na 3místný formát byly výběry provedeny na bázi paragrafů.

Součástí výkazů ÚŘO jsou výdaje státních fondů. Z tohoto úložiště bylo možno získat údaje za OSS let 2007 – 2014 a za SF 2010 – 2014³.

Jak plyne z popisu výše, u státních fondů bylo nutno řešit neexistenci výkazů v IISSP za roky 2007 – 2009. Z tohoto důvodu musely být vygenerovány ze dříve využívaného systému výkaznictví ARIS IDB odpovídající sestavy výdajů SF za roky 2007, 2008 a 2009 a upraveny do společného formátu, aby mohly být vloženy do

¹ Souhrnem údajů za SR a SF byly vytvořeny sestavy za ústřední rozpočty (ÚŘO)

² Dne 26.4. 2016 na MMR zaslány paragrafové sestavy za výdaje celkem a za EU s tím, že další kroky na úrovni 3místného členění (pododdíly) již zabezpečí MMR ve vlastní režii

³ Údaje za rok 2015 byly z výkazů SF k dispozici až koncem 02/2016 po zpracování údajů za období 2007-14 a byly do sestav vkládány dodatečně

odpovídajících sloupců v sestavě Výdaje ÚŘO celkem a tak získán přehled o financování ÚŘO za roky 2007-2014. V přehledu státních fondů nezahrnut Státní zemědělský intervenční fond (SZIF).

Odlišný postup musel být zvolen pro získání údajů o výdajích ze SR za rok 2015. V IISSP již nejsou uloženy finanční výkazy o čerpání SR za rok 2015 jako pokračování číselné řady let 2007 – 2014, ale musely být vygenerovány z úlohy IISSP Realizace rozpočtu/Globální report opakovaným zadáním výběru hodnot (např. z hlediska konsolidace) z výdajů celkem (označením výběrového nástroje jako "0"). Obdobně nově musel být zadán výběr hodnot za SF.

Po získání údajů o výdajových paragrafech za rok 2015 (SR+SF) a údajů za SF 2007 – 2009 mohlo dojít k jejich vložení do sestav za roky 2007 – 2014, a to za dané sloupce KV, BV a celkem.

1.2. Výdaje za MŘO

Obdobný postup, tj. využití části II Výdaje z Finančních výkazů ke konci příslušného roku, byl zvolen k vytvoření přehledů za MŘO, kdy obdobně údaje za roky 2009 - 2015 byly získány z IISSP a za roky 2007 a 2008 z ARISu. I zde se objevila obecná překážka, tj. nutnost dodatečných ručních vstupů, aby údaje za různé roky šlo spojit do jedné tabulky, neboť systémy v sestavách nevytváří řádky, pokud má výdaj za daný paragraf a příslušný rok⁴ nulovou hodnotu. Proto se musely do sestav vygenerovaných jak za ARIS tak IISSP vkládat řádky s označením paragrafu a nulovou hodnotou. Těchto řádků bylo několik desítek; opačně počet vkládaných řádků v sestavě z IISSP za roky 2009-2015 byl menší, protože pravděpodobnost obsazení paragrafu byla v delší časové řadě podstatně vyšší.

1.3. Sloučení sestav výdajů celkem za ÚŘO a MŘO

Dalším krokem bylo sloučení sestav vytvořených odděleně za oblast ÚŘO a MŘO do tabulky výdajů celkem a vytvoření sestavy za výdaje veřejných rozpočtů let 2007 – 2015. I v tomto případě bylo nezbytné doplnit v obou sestavách řádky s nulovými hodnotami, aby u nich byl počet řádků stejný a mohlo dojít k agregacím za každý jednotlivý řádek a nehrozilo, že dojde k načítání údajů z odlišných paragrafů.

2. Výdaje na programy EU

I zde se musely zkombinovat sestavy vytvořené v IISSP a ARISu.

Z hlediska funkčního i odvětvového třídění výdajů bylo zadání pro vytváření sestav stejné jako u výdajů celkem, tj. na úroveň paragrafů⁵ při současně zajištění konsolidace výdajů. Navíc za programy EU bylo třeba přednastavit vyloučení výdajů některých programů. Především šlo o výdaje na programy související s problematikou

⁴ V ARISu musely být nastaveny takové výběry, které poskytly potřebné funkční a odvětvové členění výdajů, což současně vylučovalo vytvářet výběry najednou v časové řadě (rok 2007 a 2008), ale za každý rok zvlášť

⁵ U sestav za výdaje EU ve výběru poněkud nesystémově ponechány výdaje na paragrafech 6211 Archivní činnost a 6219 Ostatní veřejné služby jinak nezařazené, kdy v sestavách celkem výdaje za oddíl 62 byly z výběru automaticky vyloučeny; bude řešeno při dalším postupu spolupráce

zemědělství⁶, tj. výdaje pod nástroji Rozvoj venkova (obě období), přímé platby a dále komunitární a jiné programy, finanční mechanismy a zbytkové nástroje (např. NATO).

Za oblast programů EU jde tak o výdaje obsahující podíl fondů EU evidovaný jako předfinancování ze SR a povinnou část ČR z veřejných rozpočtů⁷. Sloučení těchto obou složek financování programů EU bylo nezbytné k vytvoření sestav za výhradně národní výdaje, jež vzniknou odpočtem výdajů na programy EU od výdajů celkem.

Při zajištění přehledů za programy EU bylo nutno se vypořádat s časově náročným problémem, a to, že ARIS není schopen při potřebném odvětvovém a funkčním členění poskytnout údaje za podíly EU a ČR v agregované formě a musely se tak provádět za každý paragraf agregace obou zdrojů. Vzhledem k nezvratnosti této skutečnosti byly výběry jak z IISSP, které umí sloučit financování programů EU do jednoho údaje za rok a paragraf, provedeny nejprve také jako oddělené za obě části financování (a takto též uchovány) a teprve posléze sloučeny do údajů na jednom paragrafovém řádku. Nyní jsou pro případné využití údaje o výdajích v rozdělení na část ČR a část EU k dispozici, byť jejich eventuální předání na MMR by mělo proběhnout na základě dodatečné domluvy. Důvodem pro toto případné "neautomatické" předání je fakt, že tyto sestavy by bylo třeba upravit (např. část EU je někde ve více řádcích s označením 5, 6 a 7, nezbytnost vstupů s paragrafy s nulovými hodnotami).

2.1. Výdaje za ÚŘO

Zdrojem údajů byly za roky 2007 – 2014 Finanční výkazy za část XII Výdaje prostředků na programy EU v případě SR. Za SF (SFDI a SFŽP) byly v IISSP k dispozici roky 2010 až 2014, a tak údaje let 2008 a 2009 se získávaly z ARISu. Navíc v roce 2007 se za SF výkazy o výdajích EU vůbec nevytvářely a proto musely být využity další informační zdroje (např. státní závěrečný účet a interní podklady zpracované pro hodnocení adicionality). Rovněž zde z výdajů SF byly automaticky vyloučeny výdaje SZIFu.

Jako v případě výdajů celkem se údaje na programy EU za rok 2015 musely zpracovat odděleně, vzhledem k odlišné technologii jejich vykazování v IISSP od roku 2015. Nový postup je nastaven tak, že výdaje za EU se vyfiltrují z výdajů celkem ke konci roku 2015 pomocí zadání příslušných kódů/nástrojů programů EU. Bohužel údaje za SR a SF byly v různých sestavách IISSP, takže se muselo vstupovat pro jejich následné sloučení do jedné sestavy nulovými řádky.

2.2. Výdaje za MŘO

Sestavy MŘO za EU bylo z IISSP možno čerpat od roku 2010, ale bohužel systém není schopný vytvářet automaticky výdaje agregovaně za třídy 5 BV a 6 KV, ale nejprve bylo nutno zavést sloupce s položkovým tříděním (4místném a začínajícím 5 nebo 6), poté vyloučit nežádoucí transfery z hlediska konsolidace a nakonec provést ručně součty pětkových položek, tj. za běžné výdaje celkem a šestkových položek na kapitálové výdaje celkem a souhrn obou. Problém byl rovněž v tom, že do shrnující tabulky se daly

⁶ V těchto případech šlo o de facto dvojí nastavení pro vyloučení některých výdajů. Automaticky nebyly podchyceny výdaje skupiny 1 Zemědělství v žádné ze sestav

⁷ S ohledem na popis uvedený výše týkající se PO není v těchto výdajích obsažena ani jejich vlastní účast na projektech EU (podíl EU ano, protože je podchycen jako výdaj SR na předfinancování).

přenášet údaje za agregaci pouhých 2 let, protože systém nebyl schopen pro velké množství sloupců a přílišnou šíří tabulky za více roků ukázat najednou.

Zároveň v sestavách z ARISu za roky 2007 – 2009 se každý výdaj vedle rozdělení na evropský a národní zdroj členil podle programů (vytvoření této informace v ARISu nelze potlačit), takže za některý paragraf se vyskytovalo i 20 údajů k sečtení, protože v jediném paragrafu bylo zastoupeno několik programů. Rovněž se musely slučovat ve sloupcích položky poté, co byly vyloučeny transfery z hlediska konsolidace.

S ohledem na růst objemu a zaměření výdajů po roce 2009 bylo nutno za roky 2007 a 2008 vstupovat velmi mnoha nulovými řádky, aby přehledy za roky 2007 a 2008 bylo možno sloučit s přehledy 2009 až 2015.

2.3. Sloučení sestav výdajů na programy EU za ÚŘO a MŘO

Lze předpokládat stejný postup jako v případě slučování výdajů celkem. Zde však je veliké množství nutných vstupů řádky s nulovými hodnotami zejména u sestav za ÚŘO, protože u MŘO je větší variabilita účelu výdajů a jejich zatřídění, byť jejich výše je z hlediska celkových výdajů relativně malá. Proto bude účelnější zajistit nejprve sloučení paragrafových řádků na řádky nesoucí údaje za pododdíly (tj. 3místné členění) a teprve poté provést sloučení, neboť se tak vstupy nulovými řádky jak na straně ÚŘO tak MŘO výrazně zredukuje.

3. Vytvoření sestav za národní výdaje

Jedinou cestou, jak tyto přehledy vytvořit, bylo stanovit výdaje celkem, jak byly předloženy ve finančních výkazech v části II. a od nich odečíst výdaje za programy EU podle části XII výkazů. Toto konstatování je platné pro stanovení údajů za roky 2007 až 2014. Od roku 2015 je IISSP na základě příslušného zadání výběrů schopen přehled o národních výdajích vytvořit automaticky, byť jenom za oblast státního rozpočtu a SF (nicméně za OSS a SF odděleně a u každého jiným postupem). Za MŘO se ve výkaznictví roku 2015 oproti minulosti nic nezměnilo a výdaje celkem z části II obsahují i financování za programy EU.

Existující sestavy v členění na ÚŘO, MŘO a celkem za souhrnné výdaje a vedle toho obdobné sestavy za EU nabízejí několik možných postupů pro vytvoření sestav za národní výdaje. Buď je možno odečítat výdaje vždy za danou rozpočtovou oblast (tj. ÚŘO, resp. MŘO) a získané údaje sloučit do souhrnu národních výdajů za ČR a nebo nejprve agregovat sestavy za EU (agregace výdajů celkem za ÚŘO a MŘO na úrovni paragrafů je hotová) a pak vytvořit rozdílovou tabulku národních výdajů. Svůj význam mohou mít též i oddělené přehledy národních výdajů za ÚŘO a MŘO, jež by vznikly na základě prvního postupu.

Dílčí nekonzistentnost s dopadem v řádu několika set milionů Kč je dána skutečností, že v rámci národních výdajů stanovených na základě odpočtu výdajů za EU od výdajů celkem zůstanou výdaje na zahraniční programy nezařazené do sestav za programy EU, které nešlo vyloučit přes vstupní zadání (jako výdaje na zemědělství). Jak bylo výše uvedeno jde např. o výdaje na komunitární programy či finanční mechanismy. V zásadě by nemělo být významně pracné o tyto údaje celkové výdaje upravit na základě dodatečných výběrů a zjišťování, ukáže-li se to žádoucí.

V Praze 4. května 2016