

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
1998

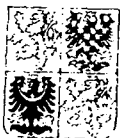
3. volební období

55/2

Stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu

ke Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu
České republiky za I. pololetí 1998

předložené dopisem prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu ze dne
23. listopadu 1998 (Sp. zn.: 1636/98/2-250/137)



NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD

Jankovcova 63, Praha 7, PSČ 170 04

telefon 02 / 8726 111

Ke sněmovnímu tisku č. 55

V Praze dne 17. listopadu 1998

Sp. zn. 1636/98/2 - 250/136

STANOVISKO

ke Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu České republiky za I. pololetí 1998

Nejvyšší kontrolní úřad předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky stanovisko ke Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu České republiky za I. pololetí 1998 (dále jen „Zpráva vlády“) podle § 5 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Výchozími informacemi, o něž Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“) opírá hodnocení plnění státního rozpočtu za šest měsíců letošního roku, byly kromě Zprávy vlády též údaje České národní banky a Českého statistického úřadu a poznatky získané průběžným sledováním rozpočtového hospodaření.

I. Poznatky a připomínky

NKÚ souhlasí se závěrem obsaženým ve Zprávě vlády, že pozitivní hodnocení výsledků hospodaření státního rozpočtu za šest, resp. osm měsíců je více odrazem mimořádně nepříznivého vývoje státního rozpočtu v loňském roce než reálného zlepšení zejména příjmové strany rozpočtu v letošním roce. Plnění rozpočtových příjmů považuje za závažný problém letošního rozpočtového hospodaření. Celkové příjmy koncem I. pololetí 1998 zůstaly o -9,71 mld Kč pod úrovní alikvoty státního rozpočtu schváleného zákonem č. 348/1997 Sb. připadající na šest měsíců. Oproti alikvotě šesti měsíců rozpočtu zahrnujícímu rozpočtová opatření provedená v I. pololetí 1998 byly celkové příjmy o 11,48 mld Kč nižší.

Vychází-li se ze skutečnosti, že v inkasovaných příjmech jsou zahrnuty i prostředky převedené z roku 1997 a určené k financování povodňových škod a další mimořádné příjmy, pak po jejich vyloučení zůstává ve vztahu ke schválenému státnímu rozpočtu pro poslední tři měsíce roku úkol dosažení celkových příjmů ve výši 147,70 mld Kč, tzn. měsíční průměr 49,23 mld Kč. Podle poznatků NKÚ z dosavadního průběhu plnění celkových příjmů státního rozpočtu vyplývá, že za období šesti měsíců I. pololetí 1998 činil skutečně dosažený průměr 43,10 mld Kč, za osm měsíců (po vyloučení mimořádných příjmů v celkové výši přes 7,0 mld Kč) 43,29 mld Kč a za devět měsíců 43,21 mld Kč. Pouze v červnu (55,05 mld Kč), červenci (57,20 mld Kč) a lednu (49,75 mld Kč) inkaso příjmů převýšilo nebo se přiblížilo k předpokládanému měsíčnímu průměru pro zbývající tři měsíce roku, v ostatních měsících nedosáhlo této hodnoty, výrazně nižší bylo v únoru (31,06 mld Kč), květnu (36,35 mld Kč) a srpnu (37,51 mld Kč).

Na druhé straně k tomu, aby výdaje dosáhly úrovně odpovídající ročnímu rozpočtu včetně rozpočtových opatření provedených v I. pololetí 1998, zbývalo od konce září vyčerpat v posledních třech měsících roku 150,42 mld Kč, tj. průměr 50,14 mld Kč. V průběhu uplynulých tří čtvrtletí bylo toto průměrné čerpání překročeno v jednom měsíci. Nejvýše byly výdaje čerpány v dubnu (52,01 mld Kč), červenci (48,10 mld Kč) a v červnu (46,49 mld Kč), zatímco v lednu a v březnu čerpání nedosáhlo ani 40,0 mld Kč. Relativně nižší čerpání výdajů v srpnu a v září pozitivně ovlivnilo výši celkových výdajů za tři čtvrtletí roku, které tak zůstaly pod úrovní alikvoty, bylo však způsobeno především nízkým čerpáním investičních výdajů.

NKÚ dospěl při posouzení rozpočtového hospodaření k následujícím poznatkům a připomínkám:

1. NKÚ upozorňuje na skutečnost, že vykázaný rozpočtový přebytek za I. pololetí 1998 ve výši 1,82 mld Kč, který vychází z příjmů zahrnujících i prostředky převedené z roku 1997 v objemu 1,80 mld Kč a určené k financování povodňových škod, představuje právě jen tento objem a reálný výsledek rozpočtového hospodaření je tedy nulový.
2. Zvýšení schváleného ročního rozpočtu celkových příjmů rozpočtovými opatřeními provedenými v I. pololetí 1998 o 3,53 mld Kč zahrnuje z poloviny převod nevyčerpaných prostředků určených k řešení následků povodní roku 1997 ve výši 1,80 mld Kč. Zbývající objem ve výši 1,73 mld Kč není ve Zprávě vlády blíže specifikován. Souhrnně jsou provedená rozpočtová opatření charakterizována tím, že se jedná zejména o mimorozpočtové zdroje na úhradu povodňových škod a zdroje vyplývající zejména ze zahrnutí výsledků finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem za minulý rok ve výši 0,9 mld Kč, které byly směřovány především k posílení kapitálových výdajů jednotlivých rozpočtových kapitol. NKÚ je toho názoru, že v následující Zprávě o plnění státního rozpočtu by měl být zbývající objem rozpočtových prostředků ve výši 1,73 mld Kč podrobně specifikován, vyčerpávajícím způsobem by měly být konkretizovány rozpočtové a mimorozpočtové zdroje a jejich rozdělení a užití.
3. Ve Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu za I. pololetí 1998 je uvedeno, že letošní čerpání celkových výdajů je proti I. pololetí roku 1997 o 1,4 bodu nižší. K tomu NKÚ poznamenává, že toto hodnocení neodpovídá zcela údajům uvedeným ve Zprávě o plnění státního rozpočtu za I. pololetí 1997. Podle těchto údajů činilo čerpání celkových výdajů za I. pololetí 1997 49,9 % z objemu ročního rozpočtu na rok 1997 včetně rozpočtových opatření provedených v I. pololetí 1997, zatímco čerpání za I. pololetí 1998 představovalo 47,5 %. Z toho vyplývá, že letošní čerpání celkových výdajů je proti I. pololetí roku 1997 o 2,4 procentního bodu nižší.
4. NKÚ je toho názoru, že meziroční růst tzv. ostatních výdajů nově zařazené skupiny výdajů neinvestiční nákupy a související výdaje (o 11,7 % proti I. pololetí 1997) je neúměrně vysoký a představuje významný zdroj úspor rozpočtových výdajů. Jedná se zejména o výdaje na nákup služeb a materiálu a o další výdaje. Tyto další výdaje, které byly čerpány v I. pololetí 1998 v objemu 3,25 mld Kč a představují 17,8 % ostatních výdajů, nejsou ve Zprávě vlády komentovány z hlediska jejich účelového určení, ani hodnoceno jejich efektivní užití. Přestože čerpání ostatních výdajů za I. pololetí 1998 nepřekročilo úroveň alikvoty, dynamika výdajů v předchozích letech potvrzuje každoročně vysoké čerpání výdajů v posledních dvou

měsících roku, v němž se odráží i snaha správců rozpočtových kapitol plně vyčerpat přidělené rozpočtové prostředky.

5. Rozpočtovými opatřeními provedenými v I. pololetí 1998 byl schválený rozpočet neinvestičních příspěvků příspěvkovým organizacím zvýšen o 2,29 mld Kč (o 4,4 %). Podle názoru NKÚ by ve Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu měly být uvedeny důvody, které vedly ke zvýšení objemu rozpočtových prostředků poskytovaných příspěvkovým organizacím nad úroveň výdajů, které byly schváleny Parlamentem ČR. Tyto důvody by měly být uvedeny spolu s hodnocením věcného zaměření a čerpání neinvestičních příspěvků příspěvkovým organizacím z hlediska postupu transformace příspěvkových organizací na organizace jiného typu.

6. Kapitálové výdaje jsou ve Zprávě vlády nedostatečně analyzovány a nelze proto posoudit stav jejich čerpání. NKÚ je toho názoru, že analýza vývoje těchto výdajů by měla odhalit příčiny dosažené úrovně, aby pak poznatky z ní získané mohly posloužit ke zlepšení průběhu financování investic v závěru roku při uplatnění principů účelnosti a hospodárnosti.

II. Východiska

1. Celkové výsledky hospodaření státního rozpočtu

Vývoj salda příjmů a výdajů státního rozpočtu v jednotlivých měsících I. pololetí 1998 ukazuje na kolísavý průběh plnění rozpočtových příjmů a výdajů v tomto období, který však, na rozdíl od I. pololetí minulého roku, nebyl charakterizován výrazně převažující tendencí k deficitu rozpočtového hospodaření, ale naopak k jeho vyrovnanosti. V lednu, březnu a červnu byl vykázán přebytek hospodaření, zatímco v ostatních měsících pokladní schodek.

V kumulativním plnění k 30.6.1998 vykázalo hospodaření státního rozpočtu pokladní přebytek 1,82 mld Kč, který znamenal zhoršení dosavadní tendence vývoje rozpočtového hospodaření za 1. čtvrtletí 1998, a to v důsledku dosažení schodku v období 2. čtvrtletí ve výši -5,77 mld Kč. O tuto částku, tj. o 4,3 %, převýšily výdaje čerpané ve 2. čtvrtletí inkasované příjmy v tomto období.

Vývoj salda příjmů a výdajů státního rozpočtu kumulovaně od počátku roku 1998 v porovnání se stejným obdobím předchozího roku ukazuje, že rozpočtové hospodaření za I. pololetí 1998 vykázalo příznivé výsledky. Po uplynutí šesti měsíců roku státní rozpočet na rok 1998, který byl zákonem o státním rozpočtu České republiky na rok 1998 schválen jako vyrovnaný v úhrnné výši příjmů i výdajů 536,63 mld Kč, vykázal podle údajů České národní banky přebytek ve výši 1,82 mld Kč. Ve stejném období předchozího roku - ke konci června 1997 - skončilo rozpočtové hospodaření schodkem -14,83 mld Kč.

Z výsledku hospodaření vyplývá, že podíl přebytku ve výši 1,82 mld Kč na objemu schváleného státního rozpočtu na rok 1998 činil 0,3 %, zatímco ve stejném období r. 1997 podíl schodku ve výši -14,83 mld Kč -2,7 %, v roce 1996 podíl schodku ve výši -1,00 mld Kč -0,2 % a v roce 1995 podíl přebytku ve výši 10,45 mld Kč představoval 2,5 % ročního objemu příjmů a výdajů schváleného státního rozpočtu na příslušný rok.

Příznivý výsledek hospodaření státního rozpočtu za I. pololetí byl ovlivněn nižší dynamikou čerpání výdajů, a to o 0,4 procentního bodu proti růstu příjmů. Dynamika růstu příjmů v I. pololetí 1998 v porovnání se stejným obdobím předchozího roku (o 7,1 % vyšší příjmy v letošním roce) přispěla také k jeho dosažení. Oproti 1. čtvrtletí t.r. se však meziroční dynamika růstu příjmů za I. pololetí 1998 snížila o 8,6 procentního bodu. Rozhodujícím faktorem působícím k dosažení rozpočtového přebytku za I. pololetí bylo utlumení celkových výdajů, jejichž čerpání v I. pololetí 1998 v absolutní hodnotě stagnovalo na úrovni I. pololetí r. 1997 (byly vyšší pouze o 0,44 mld Kč, tj. o 0,2 %).

Objem celkových příjmů za I. pololetí 1998 dosáhl 258,60 mld Kč, tj. 48,2 % schváleného ročního rozpočtu (47,9 % upraveného rozpočtu - tj. rozpočtu zahrnujícího všechna rozpočtová opatření provedená v průběhu I. pololetí). K tomu NKÚ poznamenává, že zvýšení objemu celkových příjmů rozpočtovými opatřeními v úhrnu o 3,53 mld Kč zahrnuje z 50,1 % nevyčerpané prostředky určené k řešení následků povodní v roce 1997 (1,80 mld Kč). V souladu s § 3 zákona č. 348/1997 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1998, byly nevyčerpané prostředky k 31.12.1997 přesunuty souvztažně do příjmů i výdajů státního rozpočtu na rok 1998. Zbývající objem rozpočtových prostředků z titulu provedených rozpočtových opatření ve výši 1,73 mld Kč není ve Zprávě vlády blíže specifikován. Souhrnně jsou provedená rozpočtová opatření charakterizována jako „zejména mimorozpočtové zdroje na úhradu povodňových škod“ a zdroje vyplývající zejména ze zahrnutí výsledků finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem za minulý rok ve výši 0,9 mld Kč, které byly směřovány především k posílení kapitálových výdajů jednotlivých rozpočtových kapitol. Proti stejnému období předchozího roku byl objem celkových příjmů o 17,09 mld Kč vyšší. V I. pololetí bylo plnění celkových příjmů v relaci ke schválenému ročnímu rozpočtu o 4,2 procentního bodu rychlejší než ve stejném období roku 1997, což však bylo ovlivněno i nižším objemem schváleného rozpočtu celkových příjmů na rok 1998 proti jejich schválenému rozpočtu na rok 1997 (o 2,3 % nižší). Ve vztahu k rozpočtu včetně provedených rozpočtových opatření bylo plnění celkových příjmů jen mírně vyšší než za I. pololetí 1997 (o 0,6 procentního bodu), avšak bylo ovlivněno tím, že rozpočet včetně rozpočtových opatření provedených v I. pololetí 1998 byl oproti obdobnému rozpočtu v I. pololetí 1997 o 29,75 mld Kč, tj. o 5,8 % vyšší. Objem dosažených celkových příjmů za I. pololetí 1998 byl proti alikvotě rozpočtu včetně rozpočtových opatření o 11,48 mld Kč (o 4,3 %) nižší, zatímco ke konci června 1997 o 13,70 mld Kč (o 5,4 %) nižší.

Úhrnné výdaje státního rozpočtu ve výši 256,78 mld Kč byly v porovnání s I. pololetím r. 1997 vyšší pouze o 0,44 mld Kč (o 0,2 %), avšak v relaci ke schválenému ročnímu rozpočtu bylo jejich čerpání rychlejší (o 1,1 procentního bodu), což však bylo ovlivněno, obdobně jako u celkových příjmů, nižším objemem schváleného rozpočtu celkových výdajů na rok 1998 proti jejich schválenému rozpočtu na rok 1997 (o 2,3 % nižší). Za předpokladu shodného objemu výdajů bylo rovněž jejich čerpání na shodné úrovni s I. pololetím 1997 (46,8 % v I. pol. 1998, 46,7 % v I. pol. 1997). Čerpání výdajů v relaci k rozpočtu včetně rozpočtových opatření provedených v I. pololetí 1998 bylo nižší (47,5 %) než za I. pololetí 1997 (49,9 %), avšak bylo ovlivněno tím, že rozpočet včetně rozpočtových opatření provedených v I. pololetí 1998 byl oproti obdobnému rozpočtu v I. pololetí 1997 o 26,64 mld Kč (o 5,2 %) vyšší. Za předpokladu shodného objemu rozpočtovaných výdajů bylo také jejich čerpání na shodné úrovni s I. pololetím 1997 (47,5 % v I. pol. 1998 i v I. pol. 1997). Objem čerpaných celkových výdajů za I. pololetí 1998 byl proti alikvotě rozpočtu včetně rozpočtových opatření o 13,30 mld Kč (o 4,9 %) nižší, zatímco ke konci června 1997 o 0,43 mld Kč (o 0,2 %) nižší. Růst příjmů předstihl růst výdajů o 6,9 procentního bodu a odlišoval se tak od vývoje v roce 1997, kdy výdaje byly v I. pololetí čerpány v objemu

o 25,98 mld Kč, tj. o 11,3 % vyšším než v I. pololetí 1996 a převýšily tak dosažené příjmy, které vzrostly o 5,3 %. Růst výdajů v I. pololetí 1997 předstihl tak růst příjmů o 6,0 procentních bodů.

Jak je ve Zprávě vlády uvedeno, jsou v příjmech státního rozpočtu v letošním roce zahrnuty mimořádné příjmy ve výši cca 3,0 mld Kč, s nimiž státní rozpočet nepočítal (1,8 mld Kč převod prostředků na likvidaci povodní z roku 1997 a cca 1,2 mld Kč dosud nepřevedených příjmů od právnických osob do místních rozpočtů). Příjmy za I. pololetí 1998 očištěné o zmíněné mimořádné příjmy představují objem 255,60 mld Kč, čímž se vykázané plnění celkových příjmů státního rozpočtu snižuje z 47,9 % na 47,3 % a meziroční index z 107,1 na 105,8. Z uvedeného resultuje výsledné saldo příjmů a výdajů za I. pololetí 1998 se zápornou hodnotou ve výši -1,18 mld Kč. V této souvislosti NKÚ upozorňuje, že vykázaný rozpočtový přebytek za I. pololetí 1998 (1,82 mld Kč), který vychází z příjmů zahrnujících i prostředky převedené z roku 1997 v objemu 1,80 mld Kč a určené k financování povodňových škod, představuje právě jen tento objem a reálný výsledek rozpočtového hospodaření je tedy nulový.

Příznivý vývoj salda příjmů a výdajů státního rozpočtu, v porovnání se stejným obdobím předchozího roku, pokračoval v červenci a srpnu 1998. Výsledek rozpočtového hospodaření za sedm měsíců roku (přebytek 10,92 mld Kč) je o 19,75 mld Kč příznivější než ke konci července r. 1997 (schodek -8,83 mld Kč). V porovnání s výsledkem hospodaření státního rozpočtu ke konci června 1998 se celkový přebytek zvýšil o 9,10 mld Kč, což bylo pozitivně ovlivněno zejména nižším čerpáním celkových výdajů, které nedosáhly proporcionálního plnění odpovídajícího sedmi měsícům roku, a mírně vyšším než proporcionálním plněním celkových příjmů. Proti stavu ke konci června se předstih plnění příjmů před čerpáním výdajů zvýšil o 1,7 procentního bodu. Podíl přebytku na objemu státního rozpočtu na rok 1998 včetně provedených rozpočtových opatření činil ke konci července 2,0 %, zatímco ve stejném období předchozího roku podíl schodku ve výši -8,83 mld Kč činil -1,7 % (v roce 1996 podíl přebytku ve výši 0,91 mld Kč činil 0,2 % a v roce 1995 podíl přebytku ve výši 10,10 mld Kč činil 2,5 %).

Výsledek hospodaření státního rozpočtu za osm měsíců (přebytek 6,75 mld Kč) je o 17,98 mld Kč příznivější než ke konci srpna r. 1997 (schodek -11,23 mld Kč). V porovnání s výsledkem hospodaření státního rozpočtu ke konci července se celkový přebytek snížil o 4,17 mld Kč (o 38,2 %), což bylo ovlivněno tím, že v srpnu dosažené příjmy byly výrazně nižší než v předchozím měsíci. Proti stavu ke konci července se předstih plnění příjmů před čerpáním výdajů snížil z 2,1 na 1,2 procentního bodu, avšak stále ještě trojnásobně převyšoval předstih dosažený ke konci června. Ve stejném období roku 1997 naopak předstih čerpání výdajů před plněním příjmů ve vztahu k rozpočtu zahrnujícímu krácení výdajů podle usnesení vlády č. 229/1997 a č. 356/1997 činil 1,8 procentního bodu. Podíl přebytku na objemu státního rozpočtu na rok 1998 včetně provedených rozpočtových opatření činil ke konci srpna 1,3 %, zatímco ve stejném období předchozího roku podíl schodku ve výši -11,22 mld Kč činil ke konci srpna -2,2 % (v roce 1996 podíl schodku ve výši -3,57 mld Kč činil -0,7 % a v roce 1995 podíl přebytku ve výši 11,29 mld Kč činil 2,7 %).

Výsledky hospodaření státního rozpočtu za osm měsíců ukázaly, že při současném předstihu plnění příjmů před čerpáním výdajů o 1,2 procentního bodu zůstává plnění příjmů pod úrovní alikvoty státního rozpočtu na rok 1998 včetně provedených rozpočtových opatření o -6,80 mld Kč (-1,9 %) a čerpání výdajů o -13,55 mld Kč (-3,8 %). Ve stejném období předchozího roku bylo plnění příjmů o -16,62 mld Kč (-4,9 %) a čerpání výdajů o -7,48 mld

Kč (-2,2 %) pod úrovní alikvoty rozpočtu zohledňujícího krácení výdajů podle opatření přijatých vládou usneseními vlády č. 229/1997 a č. 356/1997. Čerpání výdajů v jednotlivých měsících má kolísavý průběh. Zatímco v červnu bylo v porovnání s hodnotou průměrných rozpočtovaných výdajů na měsíc o 1,48 mld Kč (o 3,3 %) a v červenci o 3,09 mld Kč (o 6,9 %) vyšší, v srpnu bylo naopak o -3,33 mld Kč (o -7,4 %) nižší. Vývoj rozpočtového hospodaření v měsících červenci a srpnu je charakterizován zrychlením čerpání výdajů. Přes poměrně nízké čerpání výdajů v měsíci srpnu byla jejich průměrná částka čerpaná v období červenec - srpen o 4,9 % vyšší než měsíční průměr čerpaných výdajů za I. pololetí letošního roku. Rozhodující pro konečný výsledek rozpočtového hospodaření bude zejména jeho vývoj ve 4. čtvrtletí, kdy dochází k rychlejšímu čerpání výdajů.

Jak je ve Zprávě vlády uvedeno, jsou v inkasovaných příjmech státního rozpočtu za osm měsíců letošního roku zahrnuty i prostředky převedené z roku 1997, které jsou určeny k financování povodňových škod, a další mimořádné příjmy v celkové výši přes 7,0 mld Kč. Příjmy za osm měsíců očištěné o zmíněné mimořádné příjmy představují objem 346,31 mld Kč, čímž se vykázané plnění celkových příjmů státního rozpočtu snižuje z 65,4 % na 64,1 % a meziroční index z 109,2 na 107,0. V této souvislosti NKÚ upozorňuje, že po vyloučení prostředků pocházejících z mimorozpočtových zdrojů, které jsou prostřednictvím státního rozpočtu pouze redistribuovány za účelem likvidace následků loňských i letošních povodní a na výplatu restitučních náhrad, je reálným výsledkem rozpočtového hospodaření za osm měsíců letošního roku mírný schodek ve výši -0,25 mld Kč.

2. Příjmy státního rozpočtu

Objem celkových příjmů státního rozpočtu k 30. 6. 1998 dosáhl 258,60 mld Kč, tj. 48,2 % schváleného ročního rozpočtu, resp. 47,9 % rozpočtu včetně rozpočtových úprav. Oproti výsledkům docileným za I. pololetí 1997 byly celkové příjmy státního rozpočtu vyšší o 17,09 mld Kč, tj. o 7,1 %. Došlo tedy k mírnému obratu v dosavadní tendenci trvalého poklesu meziročního tempa růstu:

1. pol. 95 / 1. pol. 94	+ 13,0 %
1. pol. 96 / 1. pol. 95	+ 8,6 %
1. pol. 97 / 1. pol. 96	+ 5,3 %
1. pol. 98 / 1. pol. 97	+ 7,1 %.

Z objemově nejvýznamnějších daňových příjmů státního rozpočtu nejvyšší meziroční nárůst vykazaly obě daně z příjmů, a to daň z příjmů právnických osob +18,5 % a daň z příjmů fyzických osob +11,0 %. Relativně nejvyššího nárůstu bylo dosaženo u majetkových daní (+45,5 %), avšak zde se jednalo o poměrně malé absolutní částky. Naopak podprůměrný - vzhledem k růstu celkových příjmů státního rozpočtu - byl vzestup inkasa u daně z přidané hodnoty (+5,5 %) a u spotřebních daní (+6,5 %). K meziročnímu poklesu výnosu došlo u cel (-10,3 %).

Podíly hlavních daňových příjmů na celkových příjmech státního rozpočtu v I. pololetí 1998 zůstaly přibližně na stejné úrovni jako ve srovnatelném období roku 1997. Výjimku představují pouze daň z příjmů právnických osob a cla, kde odchylky byly výraznější (vzestup z 9,7 % na 10,7 % u daně z příjmů právnických osob a naproti tomu pokles ze 3,0 % na 2,5 % u cel).

Z celkové částky příjmů státního rozpočtu k 30. 6. 1998 připadalo 123,54 mld Kč na 1. čtvrtletí a 135,06 mld Kč na 2. čtvrtletí. Vyšší úroveň inkasa ve 2. čtvrtletí bývá obvyklá

a příslušný rozdíl v tomto roce (9,3 %) odpovídá zhruba vývoji v letech 1994 až 1996 (v roce 1997 byl vývoj atypický vzhledem k mimořádně nízkým výsledkům v 1. čtvrtletí).

Jako každoročně zaznamenaly celkové příjmy státního rozpočtu v průběhu 2. čtvrtletí 1998 výrazné výkyvy, dané nepravidelnostmi v inkasu jednotlivých daní, a to zejména daně z přidané hodnoty a daně z příjmů právnických osob. Po průměrném výnosu z měsíce dubna následoval v květnu poměrně výrazný pokles celkových příjmů, ovlivněný zejména výpadkem inkasa daně z přidané hodnoty, zatímco následný červnový vzestup celkových příjmů státního rozpočtu souvisel převážně s výrazně nadprůměrným výnosem daně z příjmů právnických osob.

(mld Kč)

Období	Příjmy celkem	Daň z přidané hodnoty	Daň z příjmů právnických osob
duben	43,66	13,28	3,53
květen	36,35	6,93	1,87
červen	55,05	9,75	13,42
2. čtvrtletí 1998 celkem	135,06	29,96	18,82

Vysvětlení těchto výkyvů, daných zejména termínovým kalendářem splatnosti jednotlivých daní a specifiky jejich inkasa, uvádí předkládaná Zpráva vlády ve svém komentáři k jednotlivým daňovým příjmům státního rozpočtu. S tímto vysvětlením jakož i s hodnocením dalších faktorů, ovlivňujících vývoj hlavních daňových příjmů státního rozpočtu, se NKÚ v podstatě shoduje a proto je již dále nerozvádí. V této souvislosti NKÚ konstatuje, že při zpracování analýzy vývoje jednotlivých daňových příjmů bylo ze strany Ministerstva financí přihlédnuto k některým připomínkám NKÚ k obdobným materiálům z dřívějších období.

Dílčí doplnění je možno uvést k silniční dani, kde nízké procento plnění ročního rozpočtu (42,0 %) je spojováno se stagnací automobilového parku podnikatelů. Opomenuta byla skutečnost, že k 30. 6. byla splatná pouze jedna čtvrtletní záloha na daň, a proto uvedené plnění je vlastně relativně příznivé.

V tabulkovém přehledu výnosu jednotlivých daňových příjmů inkasovaných celními orgány (str. 45 Zprávy vlády) je v položce „silniční daň“ uvedena mimořádně nízká částka 22 mil. Kč. Bylo by vhodné požádat o bližší vysvětlení této skutečnosti.

Na rozdíl od hlavních daňových příjmů v užším pojetí (dle nové rozpočtové skladby) je v předkládané Zprávě vlády věnován minimální prostor pojistnému na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Protože se jedná o objemově nejvýznamnější příjem státního rozpočtu, nepovažuje NKÚ za dostatečný komentář konstatování, že „ve výběru pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti nejsou významné výkyvy oproti stejnému období v předchozích letech.“ Uvedené tvrzení je minimálně v některých aspektech v rozporu se skutečností.

V I. pololetí 1998 např. došlo k zastavení zřetelné tendence projevující se ve všech předchozích letech a spočívající v trvalém a výrazném vzestupu podílu pojistného na celkových příjmech státního rozpočtu:

1. pololetí 1994	32,7 %
1. pololetí 1995	33,9 %
1. pololetí 1996	36,1 %
1. pololetí 1997	38,3 %
1. pololetí 1998	38,3 %.

Tato skutečnost by si zasloužila hlubší rozbor, zejména v souvislosti s prudkým meziročním nárůstem nedoplatků na pojistném (+8,94 mld Kč, tj. +33,3 %).

V předloženém komentáři k inkasu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti dále chybí např. specifikace částky pojistného vybíraného prostřednictvím ostatních kapitol státního rozpočtu (ministerstev obrany, vnitra, spravedlnosti a ev. dalších), která v dřívějších čtvrtletních zprávách o plnění státního rozpočtu byla zpravidla uváděna. Propočtem rozdílu mezi celkovým inkasem pojistného uváděným ve Zprávě vlády (99,16 mld Kč) a inkasem pojistného vybraného prostřednictvím Ministerstva práce a sociálních věcí dle údajů na analytických účtech ČNB (96,65 mld Kč) lze dospět k částce 2,51 mld Kč, jež by měla odpovídat pojistnému vybranému prostřednictvím ostatních kapitol. Propočtená částka je však přibližně o 10 % nižší než odpovídající dosažená hodnota za I. pololetí 1997 (2,8 mld Kč). Tento výkyv směrem dolů je ve zřejmém rozporu s meziročním nárůstem celkového inkasa pojistného (+7,2 %) a rozhodně by měl být ve Zprávě vlády blíže vysvětlen.

Na úseku pojistného byly doposud ve výrazném nepoměru částky průměrného pojistného připadajícího na 1 zaměstnance a průměrného pojistného připadajícího na 1 osobu samostatně výdělečně činnou, přičemž tento nepoměr se postupně prohluboval. Rozdíl byl natolik veliký, že jeho vysvětlením nemůže být skutečnost, že osoby samostatně výdělečně činné nejsou ze zákona povinny platit pojistné na nemocenské pojištění. Příslušné údaje za I. pololetí 1998 nejsou ve Zprávě vlády vůbec uvedeny.

Příjmy státního rozpočtu z cel k 30. 6. 1998 klesly oproti srovnatelnému období roku 1997 o 10,3 %. Dle Zprávy vlády k tomuto poklesu došlo při nezměněných celních sazbách (současná etapa liberalizace platí od 1. 1. 1997) a při stoupajícím počtu obchodních případů. Uvedená dvě tvrzení jsou v rozporu - platila by jedině při poklesu průměrné hodnoty jednoho obchodního případu, což by však mělo být zdůrazněno.

Jak vyplývá z tabulkového přehledu o vývoji daňových a nedaňových nedoplatků, který je přílohou Zprávy vlády, v průběhu 1. pololetí 1998 vzrostl celkový stav nedoplatků daní a pojistného, odváděných do rozpočtu republiky, o 15,94 mld Kč, tj. o 17,1 %. V porovnání se stejným obdobím roku 1997 došlo k vzestupu o 19,55 mld Kč neboli o 21,8 %. Doprovodný komentář se zabývá vývojem nedoplatků u některých hlavních příjmových položek státního rozpočtu. Kladně je hodnocen zejména vývoj ukazatele podílu nedoplatků na celkovém kumulativním inkasu, a to celkově i dle vybraných hlavních příjmových položek. S uvedeným hodnocením je možno v zásadě souhlasit, pokud jsou porovnávány hodnoty tohoto ukazatele za období I. pololetí 1998 a I. pololetí 1997, ne zcela však, je-li výsledek za I. pololetí 1998 srovnáván s tímž ukazatelem platným ke konci roku

1997. V tomto případě došlo opět většinou ke vzestupu (celkově za daňové příjmy a pojistné, odváděné do rozpočtu republiky, ze 4,7 % na 5,0 %).

V tabulkovém přehledu vývoje podílů nedoplatků na celkovém inkasu (tabulka č. 3 Přehledu o vývoji daňových a nedaňových nedoplatků u příjmů státního rozpočtu a rozpočtů okresních úřadů a obcí) v rámci skupiny příjmů nové daňové soustavy zcela vybočuje z průměrných hodnot ukazatel u daně darovací (nedoplatky dosahují 51,6 % z celkového kumulativního inkasa této daně), rovněž u daně z převodu nemovitostí je tento ukazatel vysoko nad průměrem (16,0 %). Bylo by vhodné, aby tato skutečnost byla Ministerstvem financí blíže vysvětlena.

V průběhu měsíců července a srpna se plnění příjmů státního rozpočtu zlepšilo, neboť celkové inkaso za tyto dva měsíce převýšilo alikvotní podíl rozpočtu připadající na 2 měsíce (bylo dosaženo 17,7 % původního schváleného rozpočtu, resp. 17,5 % rozpočtu upraveného o rozpočtová opatření provedená k 30.6.). Zvláště vysokého celkového objemu příjmů státního rozpočtu bylo dosaženo v červenci (57,20 mld Kč), a to zejména vlivem daně z přidané hodnoty a daně z příjmů právnických osob, zatímco v srpnu činilo celkové inkaso pouze 37,51 mld Kč. Rozdílný vývoj příjmů státního rozpočtu v červenci a srpnu byl však přiměřený a odpovídal rozložení termínů splatnosti hlavních daňových příjmů. K 31. 8. 1998 dosáhlo celkové inkaso příjmů státního rozpočtu hodnoty 353,31 mld Kč, což představuje 65,8 % schváleného ročního rozpočtu, resp. 65,4 % rozpočtu upraveného. Ve srovnání se stejným obdobím roku 1997 byly celkové příjmy státního rozpočtu za období leden - srpen 1998 vyšší o 29,66 mld Kč, tj. o 9,2 %.

Tyto relativně příznivé ukazatele stavu celkových příjmů státního rozpočtu k 31. 8. 1998 jsou však do určité míry zkreslené, neboť jsou nadhodnocené mimořádnými nedaňovými příjmy ve výši cca 7 mld Kč, určenými jednak na úhradu následků povodňových škod a jednak na výplatu restitučních náhrad. Další zkreslení (při meziročním porovnání) je způsobeno nižším výchozím základem, neboť celkové příjmy státního rozpočtu za období leden - srpen 1997 byly ovlivněny poklesem daňových odvodů z oblastí postižených záplavami.

3. Výdaje státního rozpočtu

Celkové výdaje státního rozpočtu byly v I. pololetí čerpány ve výši 256,78 mld Kč, tj. 47,9 % schváleného ročního rozpočtu a 47,5 % rozpočtu zahrnujícího rozpočtová opatření provedená v průběhu I. pololetí, tzn. plnění o 2,5 procentního bodu pod úroveň alikvoty rozpočtu včetně rozpočtových opatření. Čerpání celkových výdajů v letošním I. pololetí v absolutní hodnotě zůstalo na úrovni I. pololetí roku 1997 (o 0,2 %, tj. o 0,45 mld Kč bylo vyšší). Vyšší než průměrný růst i relativní čerpání vykázaly běžné výdaje, zatímco kapitálové výdaje nedosáhly úrovně I. pololetí r. 1997 a jejich čerpání v I. pololetí 1998 výrazně zaostávalo za úrovní alikvoty.

Ve Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu za I. pololetí 1998 je uvedeno, že letošní čerpání výdajů celkem je proti I. pololetí roku 1997 o 1,4 bodu nižší. K tomu NKÚ poznamenává, že toto hodnocení neodpovídá zcela údajům uvedeným ve Zprávě o plnění státního rozpočtu za I. pololetí 1997. Podle těchto údajů činilo čerpání celkových výdajů za I. pololetí 1997 49,9 % z objemu ročního rozpočtu na rok 1997 včetně rozpočtových opatření provedených v I. pololetí 1997. Z toho vyplývá, že letošní čerpání je proti I. pololetí r. 1997 o 2,4 procentního bodu nižší.

V důsledku přechodu na novou rozpočtovou skladbu, která preferuje funkční pohled na řízení výdajů státního rozpočtu před dosavadním organizačním pohledem, nelze, jak se ve Zprávě vlády uvádí, u některých výdajových položek, které nebyly v dřívějších letech zvlášť sledovány, provést srovnání s dřívějšími lety. Jedná se o výdaje zahrnuté do běžných (neinvestičních) výdajů, a to neinvestiční nákupy a související výdaje, z toho platy, ostatní platby a pojistné, a dále převod fondu kulturních a sociálních potřeb a ostatní běžné výdaje.

Čerpání rozpočtových prostředků podle jednotlivých druhů neinvestičních a investičních výdajů za I. pololetí 1998, stejně jako v červenci a srpnu, je nerovnoměrné a diferencované podle účelového určení těchto výdajů.

Běžné výdaje za I. pololetí 1998 byly čerpány ve výši 239,19 mld Kč (48,7 % ročního rozpočtu včetně rozpočtových opatření provedených v I. pololetí). V porovnání s I. pololetím r. 1997 byly o 2,8 % vyšší (o 6,54 mld Kč), avšak tempo jejich čerpání bylo o 1,5 procentního bodu pomalejší, což bylo ovlivněno tím, že jejich rozpočet včetně rozpočtových opatření provedených v I. pololetí je oproti obdobnému rozpočtu v I. pololetí r. 1997 o 27,89 mld Kč (o 6,0 %) vyšší. Čerpání těchto výdajů ve 2. čtvrtletí 1998 je o 18,93 mld Kč (o 17,2 %) vyšší a o 3,7 procentního bodu rychlejší než v 1. čtvrtletí t.r.

Výdaje na sociální dávky (nezahrnují výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti) představují 45,1 % rozpočtu běžných výdajů na rok 1998 včetně rozpočtových opatření (221,50 mld Kč). V I. pololetí bylo na sociální dávky poskytnuto 103,40 mld Kč, což představuje čerpání ročního rozpočtu pod úrovní alikvoty (na 46,7 %). Čerpaný objem rozpočtových prostředků je proti I. pololetí 1997 o 5,83 mld Kč (o 6,0 %) vyšší. Z celkového objemu výdajů do této oblasti za I. pololetí 1998 se výdaje na důchody podílely 75,85 mld Kč (73,3 %), dávky státní sociální podpory 14,45 mld Kč (14,0 %), ostatní dávky 11,12 mld Kč (10,8 %) a výdaje na pasivní politiku zaměstnanosti 1,98 mld Kč (1,9 %). Alikvotu překročily pouze výdaje na pasivní politiku zaměstnanosti (čerpání 50,9 %). V porovnání s I. pololetím loňského roku poklesly výdaje na ostatní dávky o 0,41 mld Kč, tj. o 3,5 % (bez dávek poskytovaných do zahraničí), zejména výdaje na dávky nemocenského, a rovněž výdaje na dávky státní sociální podpory (o 0,60 mld Kč, tj. o 4,0 %) v důsledku změny zákonů upravujících jejich výši a podmínky výplaty (změna k 1.10.1997). Naproti tomu vzrostly výdaje na důchody (o 6,41 mld Kč, tj. o 9,2 %) vlivem valorizace důchodů realizované k 1.8.1997. Relativně největší zvýšení (o 28,1 %, tj. o 0,43 mld Kč) zaznamenaly výdaje na pasivní politiku zaměstnanosti.

Růst výdaje na sociální dávky pokračoval i v červenci a srpnu. Za období osmi měsíců byly čerpány v objemu 144,34 mld Kč, tzn. 64,9 % ročního rozpočtu a o 7,8 % více než ve stejném období roku 1997; z toho výdaje na důchody byly čerpány ve výši 108,21 mld Kč, tj. 68,6 % a o 11,3 % více než v r. 1997, zejména v důsledku valorizace důchodů k 1. červenci letošního roku. Na dávky státní sociální podpory bylo vynaloženo 19,4 mld Kč, na ostatní dávky 14,1 mld Kč a na pasivní politiku zaměstnanosti 2,6 mld Kč.

Ve struktuře výdajů státního rozpočtu na rok 1998 je nově zařazena skupina výdajů neinvestiční nákupy a související výdaje. Skupina výdajů zahrnuje zejména základní výdaje organizací, jako jsou platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci, povinné pojistné placené zaměstnavatelem, zejména pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na politiku zaměstnanosti a pojistné na zdravotní pojištění. Dále zahrnuje výdaje na nákup materiálu, energie a služeb a ostatní související výdaje. Podle nové rozpočtové skladby jsou do této

skupiny zahrnuty i výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti a dále výdaje na dluhovou službu státu - úroky a ostatní finanční výdaje.

Podle údajů o pokladním plnění státního rozpočtu ke konci června byla tato skupina výdajů v souhrnu čerpána ve výši 53,83 mld Kč, tj. pouze 44,7 % ročního rozpočtu včetně rozpočtových opatření provedených v I. pololetí, jimiž byl schválený rozpočet těchto výdajů snížen o 1,6 % (o 1,98 mld Kč). Proti stejnému období r. 1997 vzrostly tyto výdaje o 3,0 % (o 1,57 mld Kč). Nejvyšší podíl v této skupině výdajů představují platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci (36,3 % z výdajů čerpaných v I. pololetí) a tzv. ostatní výdaje, jež zahrnují nákup služeb, poskytnuté zálohy a jistiny a nákup materiálu, vody, paliv a energie (33,9 %). Podíl výdajů na úroky a ostatní finanční výdaje činil 17,8 % a výdajů na povinné pojistné placené zaměstnavatelem 12,0 %.

Čerpání výdajů na platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci, z toho platy zaměstnanců, nedosáhlo úrovně alikvoty (plnění 40,7 % rozpočtu včetně provedených rozpočtových opatření v I. pololetí) a vůči stejnému období roku 1997 byly tyto výdaje nižší téměř o 10,0 %. Obdobně tomu bylo u výdajů na povinné pojistné placené zaměstnavatelem, které byly plněny na 39,5 % a proti roku 1997 byly nižší o 8,6 %. Naproti tomu ostatní výdaje této skupiny výdajů byly čerpány na úrovni alikvoty (plnění na 50,0 %) a v porovnání s I. pololetím roku 1997 byly o 1,91 mld Kč (o 11,7 %) vyšší. V ostatních výdajích této skupiny výdajů, jak se ve Zprávě vlády uvádí, největší podíl zaujímají nákup služeb (ve skutečnosti 5,2 mld Kč), poskytnuté zálohy a jistiny (4,8 mld Kč), nákup materiálu a nákup vody, paliv a energie činil v úhrnu necelých 5,0 mld Kč. NKÚ je toho názoru, že meziroční růst těchto výdajů je neúměrně vysoký a představuje významný zdroj úspor rozpočtových výdajů. V této souvislosti NKÚ upozorňuje, že ve Zprávě vlády vyjmenované druhy ostatních výdajů představují objem 15,0 mld Kč, takže zbývajícím objem 3,25 mld Kč těchto výdajů, které byly čerpány v I. pololetí (17,8 %), není komentován z hlediska jejich účelového určení, resp. hodnoceno efektivní užití těchto prostředků.

Jedním z objemově nejvýznamnějších druhů výdajů jsou neinvestiční příspěvky příspěvkovým organizacím, které se na celkových běžných výdajích čerpaných v I. pololetí 1998 podílely 11,3 %, zatímco ve stejném období předchozího roku 12,9 %. V porovnání s I. pololetím roku 1997 byl objem uvolněných prostředků v letošním I. pololetí o 9,6 % (o 2,89 mld Kč) nižší a jejich čerpání ročního rozpočtu včetně rozpočtových opatření provedených v I. pololetí nepřekročilo alikvotu (plnění na 49,4 %). V relaci ke schválenému rozpočtu však tyto výdaje alikvotu překročily o 0,82 mld Kč, tj. o 3,1 % (plnění výdajů na 51,6 %). Schválený rozpočet těchto výdajů byl rozpočtovými opatřeními zvýšen o 2,29 mld Kč (o 4,4 %). NKÚ je toho názoru, že ve Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu by měly být uvedeny důvody, které vedly ke zvýšení objemu rozpočtových prostředků poskytovaných příspěvkovým organizacím nad úroveň výdajů, které byly schváleny Parlamentem ČR zákonem č. 348/1997 Sb.

Neinvestiční dotace podnikatelským subjektům byly za I. pololetí v souhrnu poskytnuty v objemu o 12,7 % (o 2,37 mld Kč) nižším než ve stejném období roku 1997 (podle metodiky roku 1998). Jejich čerpání však výrazně převýšilo úroveň alikvoty rozpočtu včetně rozpočtových opatření provedených v I. pololetí (o 12,6 %). Ve vztahu ke schválenému rozpočtu je překročení alikvoty ještě vyšší (o 18,0 %) vzhledem k tomu, že schválený rozpočet byl rozpočtovými opatřeními zvýšen o 4,7 % (o 1,31 mld Kč). Přestože čerpaná částka za I. pololetí t.r. z celoročního objemu těchto dotací je relativně nižší než za I. pololetí r. 1997, je toto čerpání (56,3 %) druhé nejvyšší ze všech vykázaných druhů běžných

(neinvestičních) výdajů. Vyšší bylo pouze čerpání výdajů na neinvestiční půjčky (69,0 %) a mírně nižší neinvestiční transfery veřejným rozpočtům centrální úrovně (56,2 %). Neinvestiční dotace podnikatelským subjektům se na celkových výdajích státního rozpočtu čerpaných za I. pololetí podílely 6,3 %, zatímco podíl takto rozpočtovaných výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu včetně rozpočtových opatření provedených v I. pololetí t.r. činil 5,4 % a na celkových výdajích schváleného státního rozpočtu 5,1 %. Skutečné čerpání těchto výdajů za I. pololetí t.r. tak převýšilo záměr schváleného státního rozpočtu o 1,2 procentního bodu (rozpočtu vč. rozpočtových opatření o 0,9 procentního bodu).

V porovnání s I. pololetím loňského roku zaznamenaly v letošním I. pololetí nárůst dotace poskytnuté v resortu Ministerstva zemědělství (o 45,9 %), naopak pokles vykázaly dotace v resortech Ministerstva dopravy a spojů (-2,5 %) a Ministerstva průmyslu a obchodu (-1,9 %). Dotace hrazené z výdajů zahrnutých v kapitole Všeobecná pokladní správa (dále jen „VPS“) byly v I. pololetí poskytnuty v nižším objemu než v loňském roce, avšak jejich čerpání překročilo úroveň alikvoty rozpočtu včetně provedených rozpočtových opatření v I. pololetí o 44,9 % a úroveň alikvoty schváleného rozpočtu o 84,8 %. Tyto dotace vykázaly nejrychlejší čerpání (plnění na 72,4 %). V rámci těchto výdajů vykázaly relativně vysoké plnění výdaje na realizaci státních záruk, které převzal státní rozpočet. Ke konci června byl rozpočet v této položce překročen již o 68,8 % (uvolněno 1,35 mld Kč) a proti I. pololetí 1997 byly poskytnuty prostředky v objemu o 28,7 % (o 0,30 mld Kč) vyšším. Překročení schváleného rozpočtu na rok 1998, který nebyl rozpočtovými opatřeními v průběhu I. pololetí upravován, o 0,55 mld Kč, je ve Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu vysvětlován tím, že vývoj v oblasti splátek garantovaných úvěrů v roce 1998 potvrdil nereálnost rozpočtu v této položce. K tomu NKÚ připomíná, že výdaje na realizaci státních záruk byly již v 1. čtvrtletí t.r. čerpány nad úroveň alikvoty (plnění 48,0 %) a v porovnání s 1. čtvrtletím loňského roku vzrostly o 24,7 % (o 0,08 mld Kč). Dotace určené pro podporu podnikání (Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s.) byly ke konci června čerpány již na 87,3 % (uvolněno 0,72 mld Kč), avšak proti I. pololetí 1997 byly poskytnuty v objemu o 10,0 % (o 0,08 mld Kč) nižším. Do skupiny dotací podnikatelským subjektům zahrnutých v kapitole VPS jsou ve státním rozpočtu na rok 1998 převedeny výdaje na úhradu majetkové újmy peněžních ústavů, které byly v roce 1997 a v dřívějších letech součástí výdajů na veřejnou spotřebu státu. Představují v letošním roce největší objem prostředků z kapitoly VPS určených na dotace podnikatelským subjektům. Ke konci června byl již roční schválený rozpočet ve výši 1,786 mld Kč, který nebyl rozpočtovými opatřeními upravován, překročen o 9,1 % (o 0,163 mld Kč). Reálný růst těchto výdajů proti I. pololetí r. 1997 (po vyloučení doplatků 0,839 mld Kč za rok 1996) činil 11,6 %.

Nadproporcionální čerpání za I. pololetí 1998 vykázaly neinvestiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně, které zahrnují dotace do rozpočtů obcí a dotace do rozpočtů okresních úřadů v rámci finančních vztahů stanovených zákonem č. 348/1997 Sb. a dále ostatní transfery do územních rozpočtů, jak z kapitoly VPS, tak z ostatních rozpočtových kapitol. Schválený rozpočet souhrnu těchto výdajů byl rozpočtovými opatřeními provedenými v I. pololetí zvýšen o 4,5 % (o 0,93 mld Kč). Za I. pololetí byly uvolněny prostředky ve výši 12,03 mld Kč, tj. 55,7 % rozpočtu včetně rozpočtových opatření, a za osm měsíců 13,90 mld Kč, tj. 64,4 %. V porovnání s I. pololetím r. 1997 byly uvolněné prostředky o 16,2 % vyšší. Do konce srpna bylo proti období osmi měsíců r. 1997 uvolněno o 5,1 % více prostředků. V rámci souhrnného vztahu bylo do konce června poskytnuto obcím a okresním úřadům 10,24 mld Kč (57,2 % z ročního rozpočtu včetně rozpočtových opatření) a za osm měsíců 12,70 mld Kč (70,9 %). Vyšší čerpání těchto výdajů bylo, jak se ve Zprávě vlády uvádí, ovlivněno uvolněním mimořádných prostředků ve výši 2,0 mld Kč na počátku roku,

kteřé vřpřynulo z potřeby zajištění dostatku finančních prostředků na vypláčení nářokových sociálních dávek, jejichž výplaty se kumulují do prvních měsíců roku. Po vřloutčení této částky bylo čerpání dotací ve výši 8,24 mřd Kč o cca 1,1 mřd Kč nižší než za I. pololetí loňského roku, kdy bylo v rámci souhrnného vřztahu poskytnuto do rozpočtů okresních úřadů a obcí 9,28 mřd Kč.

Vřsokou dynamiku růstu zaznamenaly výdaje na dřuhovou službu státu, které jsou ve státním rozpočtu na rok 1998 zahrnuty podle nové rozpočtové skladby ve skupině výdajů na neinvestiční nákupy a související výdaje. V I. pololetí 1998 byly na úřradu úroků a poplatků státního dřuhu poukázány rozpočtové prostředky v celkové výši 9,43 mřd Kč, řtj. o 2,18 mřd Kč (o 30,0 %) vyšší objem než ve stejném období loňského roku, alřkvotu schváleného ročního rozpočtu vřsák nepřekročily (plnění 48,6 %). Nárůst těchto výdajů byl ovlivněn zejména vyšším rozsahem emisí státních dřuhopisů, vyšší úřrovni úřrokových sazeb i změnou ve způsobu zdaňování úřrokových vřynosů státních dřuhopisů, která nabyla účinnosti dnem 1. řledna 1998. Rozpočtované výdaje na úřradu úroků ze státních pokladničních poukázek byly čerpány nad úřrovni alřkvoty, což souviselo zejména s křytím schodku rozpočtového hospodaření za rok 1997 a částečně i s vývojem salda běžného hospodaření státního rozpočtu a s časovým rozřložením jeho schodkovosti.

Kapitálové výdaje představují ve schváleném státním rozpočtu 8,63% podíl na celkových výdajích. Úřpravou rozpočtu se jejich podíl zvýřil na 9,01 %. V řrealizovaných výdajích I. pololetí vřsák kapitálové výdaje dosahují 6,85 %. Jaké jsou podíly kapitálových výdajů na celkových výdajích v řposledních třech letech ukazuje řtabulka ř. 1.

Podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu (v %)

řTab. ř. 1

Rok	Schválený rozpočet	Úřpravený rozpočet	řSkutečnost I. pololetí
1	2	3	4
1996	12,35	12,39	10,03
1997	11,98	9,72	9,24
1998	8,63	9,01	6,85

Z řtabulky je v rozpočtové politice patřná programová tendence úřtlumu kapitálových výdajů v řporovnání s běžnými výdaji. Tato tendence se ještě poněkud prohlubuje ve skutečném čerpání rozpočtových prostředků (řsl. 4).

V řmeziřročním sřrovnání je dosavadní vývoj skutečných kapitálových výdajů rovněž pozoruhodný, řjak je vidět z řřetězových indexů prvních pololetí řposledních tří řlet.

Indexy skutečných kapitálových výdajů (I. pololetí):

96/95	1,391
97/96	1,025
98/97	0,743

Sestupná tendence je u této skupiny výdajů napřrosto zřřejmá. ŘLetošek znamená dokonce absolutní snížení proti loňřsku.

V prvním pololetí 1998 došlo k absolutnímu poklesu kapitálových výdajů nejen proti stejnému období roku 1997, ale i proti roku 1996, jak dokládají bázecké indexy (tyto indexy nemají nic společného s úpravami rozpočtu, vypovídají pouze o skutečnosti):

98/95	1,059
98/96	0,762
98/97	0,743

Schválený rozpočet kapitálových výdajů doznal vlivem rozpočtových opatření změn již v 1. čtvrtletí. Ve druhém čtvrtletí změny pokračovaly, takže z 34 rozpočtových kapitol už jen šest má původní zákonem stanovený rozpočet (Poslanecká sněmovna Parlamentu, Úřad pro státní informační systém, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Ústavní soud, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Správa státních hmotných rezerv). V mezidobí dubna až června se rozpočet kapitálových výdajů změnil proti úrovni rozpočtu ke konci 1. čtvrtletí u 25 kapitol. Je otázkou, jestli provedení změn rozpočtu v objemu 40 tis. Kč (Ministerstvo spravedlnosti - čerpání 20,45 %), 94 tis. Kč (Kancelář prezidenta republiky - čerpání 22,64 %), nebo 200 tis. Kč (Státní úřad pro jadernou bezpečnost - čerpání 29,15 %) je v období jednoho jediného čtvrtletí vůbec nutné administrativně vypořádat.

Změny rozpočtu kapitálových výdajů, provedené rozpočtovými opatřeními v hodnoceném období a představující v průměru 5,12 %, polarizují mezi +101,78 % (Český statistický úřad) až -92,72 % (Grantová agentura ČR), v absolutním vyjádření od +958 121 tis. Kč (Ministerstvo dopravy a spojů) do -338 314 tis. Kč (VPS).

Poř. čís.	Kapitola	R o z p o č e t		Skutečnost	Rozdíl (4-3)	Procento změny (6:3)
		schválený	po změnách			
1	2	3	4	5	6	7
1	MDS	10 550 812,00	11 508 933,00	4 539 980,85	958 121,00	9,08
2	MF	1 174 102,00	1 607 611,00	453 180,34	433 509,00	36,92
3	MMR	3 613 342,00	3 979 386,00	1 581 706,92	366 044,00	10,13
4	MPSV	2 093 247,00	2 397 225,00	1 217 493,56	303 978,00	14,52
5	MZe	2 058 815,00	2 314 176,00	861 543,70	255 361,00	12,40
6	MV	2 485 940,00	2 725 170,00	912 251,68	239 230,00	9,62
7	MŠMT	3 141 051,00	3 259 695,00	1 334 830,19	118 644,00	3,78
32	GA ČR	179 345,00	13 057,00	9 493,82	-166 288,00	-92,72
33	MK	975 604,00	744 541,00	268 614,60	-231 063,00	-23,68
34	VPS	6 135 945,00	5 797 631,00	1 947 436,00	-338 314,00	-5,51
	Celkem	46 303 617,00	48 674 373,00	17 594 728,09	2 370 756,00	5,12

Velmi strmý je průběh změn v kapitole Grantová agentura ČR, u níž se snížil rozpočet kapitálových výdajů na pouhých 7,28 % objemu schváleného rozpočtu. Z celkem 166 288 tis. Kč (92,72 % schváleného rozpočtu), o které se rozpočet snížil, byla mírně nadpoloviční částka (52,94 %, tj. 88 032 tis. Kč) použita k nadlepení v kapitole Akademie věd. V každém případě z oblasti výzkumu a vývoje bylo odčerpáno ve prospěch jiných kapitol státního rozpočtu 78 256 tis. Kč, a to v podmínkách, kdy celkový rozpočet kapitálových výdajů, daný zákonem o státním rozpočtu ČR na rok 1998, byl rozpočtovými opatřeními navýšen o 2 370 756 tis. Kč.

Poř. čís.	Kapitola	R o z p o č e t		Skutečnost	Rozdíl (4-3)	Procento změny (6:3)
		schválený	po změnách			
1	2	3	4	5	6	7
1	ČSÚ	53 297,00	107 542,00	33 852,07	54 245,00	101,78
2	MPO	129 554,00	216 709,00	93 286,95	87 155,00	67,27
3	MF	1 174 102,00	1 607 611,00	453 180,34	433 509,00	36,92
33	MK	975 604,00	744 541,00	268 614,60	-231 063,00	-23,68
34	GA ČR	179 345,00	13 057,00	9 493,82	-166 288,00	-92,72
	Celkem	46 303 617,00	48 674 373,00	17 594 728,09	2 370 756,00	5,12

Posoudí-li se čerpání výdajů, pak na jedné straně jsou kapitoly s jednociferným plněním (Komise pro cenné papíry 0,00 %, Úřad pro státní informační systém 4,72 %, Nejvyšší kontrolní úřad 7,63 %, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže 8,62 %), střed kolem alikvoty vyplňují kapitoly Ministerstvo práce a sociálních věcí (50,79 %), Český báňský úřad (50,63 %), Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (49,83 %), Ministerstvo zdravotnictví (49,74 %) a Ministerství zahraničních věcí (48,23 %) a nadproporcionální výsledek vykázaly Grantová agentura ČR (72,71 %), Akademie věd (67,41 %), a Úřad průmyslového vlastnictví (59,39 %). Z uvedených kapitol jen kapitoly Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo zahraničních věcí mohou významněji ovlivnit výsledné rozpočtové hospodaření.

Poř. čís.	Kapitola	R o z p o č e t		Skuteč.	Rozdíl (4-3)	Procento změny (6:3)	Procento plnění (5:4)
		schválený	po změnách				
1	2	3	4	5	6	7	8
1	GA ČR	179 345,00	13 057,00	9 493,82	-166 288,00	-92,72	72,71
2	AV	316 920,00	404 952,00	272 964,30	88 032,00	27,78	67,41
3	ÚPV	0,00	6 885,00	4 088,87	6 885,00	0,00	59,39
4	MPSV	2 093 247,00	2 397 225,00	1 217 493,56	303 978,00	14,52	50,79
5	ČBÚ	4 260,00	3 310,00	1 675,86	-950,00	-22,30	50,63
6	RRTV	1 390,00	1 390,00	692,62	0,00	0,00	49,83
7	MZ	2 922 419,00	3 002 039,00	1 493 322,56	79 620,00	2,72	49,74
31	ÚOHS	2 000,00	2 000,00	172,41	0,00	0,00	8,62
32	NKÚ	20 070,00	21 503,00	1 641,40	1 433,00	7,14	7,63
33	ÚSIS	16 896,00	16 896,00	797,62	0,00	0,00	4,72
34	KCP	0,00	16 640,00	0,00	16 640,00	0,00	0,00
	Celkem	46 303 617,00	48 674 373,00	17 594 728,09	2 370 756,00	5,12	36,15

Komentář ve Zprávě vlády odkazuje v hodnocení čerpání rozpočtu již několik let schematicky na „tradiční sezonní vliv“, aniž by alespoň jednou bylo osvětleno, v čem, v jakých skutečnostech tato sezonnost spočívá. Rovněž v kapitolním porovnání jsou popsány dosažené výsledky, ale

1) ve vybraných významných kapitolách na s. 66 není zahrnuta kapitola Ministerstvo práce a sociálních věcí, která schváleným, upraveným rozpočtem i čerpáním hodnotově předstihuje zde uvedenou kapitolu Ministerstvo zemědělství;

2) nízké čerpání v kapitole Ministerstvo obrany je odůvodněno nezbytným zdržením investičních programů v důsledku povinného dodržování zásad zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, avšak nejsou zmíněna žádná specifika na straně ministerstva, která jsou v porovnání s podmínkami ostatních ministerstev a ústředních organizací tak významná, že lze o ně opřít sotva pětínové čerpání rozpočtu;

3) zcela stranou komentáře zůstala kapitola Ministerstvo spravedlnosti rovněž s nízkým čerpáním rozpočtových prostředků (20,75 %). Rozpočet této kapitoly je přitom jedenáctý nejvyšší, a přesahuje 1 mld Kč.

Poř. čís.	Kapitola	Rozpočet		Skuteč.	Rozdíl (4-3)	Procento změny (6:3)	Procento plnění (5:4)
		schválený	po změnách				
1	2	3	4	5	6	7	8
1	MDS	10 550 812,00	11 508 933,00	4 539 980,85	958 121,00	9,08	39,45
2	MO	6 915 780,00	6 935 842,00	1 381 766,77	20 062,00	0,29	19,92
3	VPS	6 135 945,00	5 797 631,00	1 947 436,00	-338 314,00	-5,51	33,59
4	MMR	3 613 342,00	3 979 386,00	1 581 706,92	366 044,00	10,13	39,75
5	MŠMT	3 141 051,00	3 259 695,00	1 334 830,19	118 641,00	3,78	40,95
6	MZ	2 922 419,00	3 002 039,00	1 493 322,56	79 620,00	2,72	49,74
7	MV	2 485 940,00	2 725 170,00	912 251,68	239 230,00	9,62	33,48
8	MPSV	2 093 247,00	2 397 225,00	1 217 493,56	303 978,00	14,52	50,79
9	MZe	2 058 815,00	2 314 176,00	861 543,70	255 361,00	12,40	37,23
10	MF	1 174 102,00	1 607 611,00	453 180,34	433 509,00	36,92	28,19
11	MS	1 039 803,00	1 039 913,00	215 753,06	110,00	0,01	20,75
30	ÚPV	0,00	6 885,00	4 088,87	6 885,00	0,00	59,39
31	ÚS	6 175,00	6 175,00	767,52	0,00	0,00	12,43
32	ČBÚ	4 260,00	3 310,00	1 675,86	-950,00	-22,30	50,63
33	ÚOHS	2 000,00	2 000,00	172,41	0,00	0,00	8,62
34	RRTV	1 390,00	1 390,00	692,62	0,00	0,00	49,83
	Celkem	46 303 617,00	48 674 373,00	17 594 728,09	2 370 756,00	5,12	36,15

V analytické části Zprávy vlády nejsou vůbec naznačeny možné vlivy relativně nízkého čerpání kapitálových výdajů na rozpočtovou politiku a na zajištění řádného výkonu funkcí státní správy i ostatních funkcí státu.

Nedostatečná analýza spolu s faktem podproporcionálního čerpání rozpočtových prostředků může vést

- a) k pochybnostem o zákonem stanoveném objemu rozpočtovaných prostředků v konfrontaci se skutečnou potřebou,
- b) k úvaze, že v závěru roku dojde k ne hospodárnému vynakládání rozpočtových prostředků a tím ke zbytečnému zhoršování výsledku letošního rozpočtového hospodaření.

4. Státní finanční aktiva a pasiva

V I. pololetí 1998 se snížilo výsledné saldo státních finančních aktiv a pasiv (dále jen „SFAP“) o 12,2 mld Kč (z 97,5 mld Kč na 85,3 mld Kč), a to vlivem poklesu aktiv (o 8,6 mld Kč) oproti růstu pasiv, tj. státního dluhu (o 3,6 mld Kč).

Pokles státních finančních aktiv (dále jen „SFA“) ovlivnily zejména vládní a ostatní pohledávky vůči zahraničí, které tvoří objemově nejvýznamnější položku aktiv - více než 72%. Snížení stavu těchto pohledávek o cca 7 mld Kč způsobily zejména vyúčtované debetní rozdíly ze změn kursů cizích měn vůči české koruně vyplývající z jejího dočasného posílení v tomto období.

Zhoršení věřitelské pozice vůči bankovní soustavě ovlivnil hlavně pokles prostředků na bankovních účtech SFA. Konkrétně se jednalo o použití částek ročního termínovaného vkladu účelových prostředků SFA z půjček k podpoře platební bilance, které byly nejdříve krátkodobě zapojeny k finančnímu investování ve prospěch státu a později použity k úhradám pokračujících splátek jistiny zahraničních půjček.

Zatímco vpředu komentované položky SFA zaznamenaly v průběhu sledovaného období pokles, pohledávky z poskytnutých státních půjček, návratných finančních výpomocí a realizovaných státních záruk včetně objemu cenných papírů v držbě státu vzrostly o celkem 5,5 mld Kč. Zvýšení stavu celkových pohledávek státu z poskytnutých půjček a výpomocí ovlivnila především státní půjčka na plynárenské vybrané integrační akce, u které čerpání prostředků ze státního rozpočtu převýšilo její splácení realizované dodávkami zemního plynu z Ruské federace (+1,2 mld Kč). Zvýšení rozsahu této pohledávky bylo částečně kompenzováno splátkami půjček (návratných finančních výpomocí) z postoupených pohledávek za Polskem, od zdravotnických zařízení, od zemědělských podnikatelských subjektů včetně bonifikací ve formě odpisu dluhu.

Rozsah vnitřních a zahraničních úvěrů krytých státními zárukami (včetně záruk solidárních) se za I. pololetí 1998 snížil ze 147,3 mld Kč na 142,7 mld Kč, tj. o 4,6 mld Kč. Tento pokles byl ovlivněn jak převahou splácení příslušných úvěrů dlužníky včetně realizace některých záruk (v celkové výši -7,3 mld Kč) nad objemem záruk nově poskytnutých (+6,7 mld Kč), tak i vyúčtovanými debetními kurzovými rozdíly v ocenění státem garantovaných zahraničních úvěrů a půjček (v rozsahu cca -4 mld Kč).

Kromě těchto státních záruk, které ministr financí poskytuje na základě oprávnění stanoveného v zákoně o rozpočtových pravidlech (zákon č. 576/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů) k zajištění splátek úvěrů, jsou v bilanci SFAP vedeny i tzv. nestandardní státní záruky, které ministr financí vystavil z pověření vlády ČR na konsolidaci a stabilizaci bankovního sektoru. Jde o záruku ve prospěch ČNB (22,5 mld Kč) a od května letošního roku i o záruku vystavenou ministrem financí již v roce 1995, která se týkala úhrad ztrátových pohledávek České spořitelny za AB bankou Mladá Boleslav (max. 4,1 mld Kč). Tato státní záruka, s níž vyslovila vláda ČR dodatečně souhlas, má být realizována z výdajů státního rozpočtu na rok 1998.

Zatímco stavy vnitřních a zahraničních úvěrů a půjček se státní zárukou nejsou zahrnuty do bilance SFAP, ale vedeny na podrozvahových účtech, do bilance SFA jsou začleněny jen ty pohledávky, které je za nesolventního dlužníka v souladu se záručními

smlouvami povinen zaplatit stát. Objem takto realizovaných státních záruk vzrostl v průběhu I. pololetí 1998 o 1,2 mld Kč a dosáhl již celkem 4,6 mld Kč. Kromě úhrad za s.o. České dráhy souvisejících s úvěry na výstavbu železničních koridorů a na obnovu vozového parku byla především realizována splátka zahraničního úvěru za s.r.o. Chepos Engineering na výstavbu hliníkárný Jajarm v Iránu. Ve prospěch příjmů státního rozpočtu naopak došla splátka od zdravotnických zařízení.

Ve státním rozpočtu na rok 1998 byla k případné realizaci státních záruk vytvořena v kapitole VPS rezerva ve výši 800 mil. Kč. Podle údajů uvedených v jiné části Zprávy vlády (na str. 68) je vykázáno skutečné čerpání této rezervy částkou cca 1 350 mil. Kč, tzn. překročení vyčleněných prostředků o 550 mil. Kč.

Poznámka: NKÚ upozorňuje na nesoulad mezi údaji uvedenými ve Zprávě o plnění státního rozpočtu ČR za I. pololetí 1998. V tabulce o rezervách státního rozpočtu (na str. 68) je skutečné čerpání rezervy na realizaci státních záruk k 30.6. t.r. uváděno ve výši 1 350 439 tis. Kč, zatímco v části V. Vývoj SFAP je (na str. 91) vyčíslena tato pohledávka částkou 1 376,3 mil. Kč.

V souvislosti se stále se zvyšujícími nároky na realizaci státních záruk ze státního rozpočtu je třeba, aby MF věnovalo zvýšenou pozornost těmto potřebám a v budoucnu reálně stanovilo objem účelové rezervy na realizaci státních záruk. Důvodem je i avizovaná úhrada ztrátových pohledávek České spořitelny, a.s., která představuje realizaci vydané státní záruky a ve svém důsledku bude mít negativní dopad na saldo příjmů a výdajů státního rozpočtu za rok 1998.

V průběhu I. pololetí 1998 došlo k mírnému poklesu státního dluhu a jeho úroveň dosáhla celkem 170,8 mld Kč. Příčinou bylo výlučně snížení zahraničního státního dluhu o 9,7 mld Kč oproti růstu vnitřního dluhu o 7,4 mld Kč.

Pokles zahraničního státního dluhu ovlivnilo zejména splácení jistiny zahraničních půjček dříve přijatých k podpoře platební bilance, které bylo kryto z prostředků na účelových účtech SFA. Příznivý vývoj na snížení zahraničního státního dluhu měl v tomto období i kurzový vývoj, kdy došlo k dočasnému posílení kursu české koruny vůči konvertibilním měnám.

Zvýšení vnitřního státního dluhu je důsledkem téměř permanentní schodkovosti státního rozpočtu v měsících květnu a červnu a tím potřeby emitovat státní cenné papíry, také i pro účely splácení státního dluhu.

V první polovině letošního roku bylo realizováno celkem 20 emisí státních pokladničních poukázek, které patří k základním nástrojům peněžního trhu, z toho 13 emisí revolvingových (z výnosů nové emise je uhrazena emise splatná) na splátky státního dluhu, 6 emisí na krytí schodku státního rozpočtu za rok 1997 a 1 emise na krytí výkyvů v běžném rozpočtovém hospodaření roku 1998.

Pokud jde o střednědobé státní dluhopisy, které patří mezi základní nástroje kapitálového trhu, byly v uvedeném období realizovány 2 jejich emise, a to pětiletá a dvouletá.

Úrokové náklady u emitovaných státních cenných papírů se zvýšily o více než 1 procento, a to vlivem nárůstu úrokových sazeb i změnou ve způsobu zdaňování úrokových

výnosů od 1.1.1998. Tyto vlivy se částečně promítly i do vyšších výdajů na dluhovou službu státu (tj. na úhradu úroků a poplatků státního dluhu), které jsou hrazeny ze státního rozpočtu. V porovnání se stejným obdobím loňského roku vzrostly téměř o 1,5 mld Kč.

JUDr. Lubomír V o l e n í k, v.r.
prezident