

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
1999

3. volební období

276/1

Stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu

ke Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. čtvrtletí 1999

předložené dopisem prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu ze dne
5. srpna 1999 (Sp. zn.: 322/99-220/54)

Stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu
ke Zprávě o plnění státního rozpočtu ČR za 1. čtvrtletí 1999

1. Celkové výsledky plnění státního rozpočtu

Rozpočtové hospodaření v 1. čtvrtletí 1999 vykázalo v porovnání se stejným obdobím loňského roku méně příznivé výsledky. Po uplynutí prvních tří měsíců roku státní rozpočet vykázal podle údajů České národní banky přebytek 2,08 mld. Kč. Ve stejném období předchozího roku - ke konci března 1998 - skončilo rozpočtové hospodaření přebytkem 7,59 mld. Kč (ke konci března 1997 schodkem -8,52 mld. Kč).

Přebytkový výsledek hospodaření státního rozpočtu za 1. čtvrtletí 1999 byl ovlivněn, obdobně jako v 1. čtvrtletí předchozího roku, nižší dynamikou čerpání výdajů, a to o 1,5 procentního bodu proti plnění příjmů (v roce 1998 o 1,4 procentního bodu). Dynamika růstu příjmů v 1. čtvrtletí 1999 v porovnání se stejným obdobím předchozího roku je výrazně nižší (o 2,5 % vyšší příjmy v letošním roce) než ve schváleném státním rozpočtu na rok 1999 predikovaný 6,8 procentní růst celkových příjmů proti skutečnosti roku 1998. Dosažené příjmy v 1. čtvrtletí 1999 byly v absolutní hodnotě pouze o 3,15 mld. Kč vyšší než ve stejném období roku 1998. Naproti tomu čerpané celkové výdaje v 1. čtvrtletí 1999 v absolutní hodnotě převýšily výdaje čerpané v 1. čtvrtletí 1998 o 8,66 mld. Kč.

V 1. čtvrtletí 1999 byly dosažené celkové příjmy v relaci ke schválenému ročnímu rozpočtu i rozpočtu včetně rozpočtových opatření o 0,9 procentního bodu nižší než ve stejném období roku 1998 a proti alikvotě rozpočtu včetně rozpočtových opatření byly o 17,22 mld. Kč (o 12,0 %) nižší, zatímco ke konci března 1998 o 11,18 mld. Kč (o 8,3 %) nižší.

NKÚ se ztotožňuje s hodnocením obsaženém ve Zprávě vlády, že dosavadní nízké plnění příjmů státního rozpočtu je třeba považovat za alarmující. Postrádá však v této současné situaci nástin opatření k řešení, zejména např. opatření směřujících ke zvýšení daňové disciplíny.

Objem celkových výdajů za 1. čtvrtletí 1999 dosáhl 124,61 mld. Kč, tj. 20,6 % schváleného ročního rozpočtu a 20,5 % rozpočtu upraveného rozpočtovými opatřeními provedenými v průběhu 1. čtvrtletí, která vyplývají převážně ze zahrnutí mimořádných prostředků do příjmů státního rozpočtu. Proti stejnému období předchozího roku byl o 7,5 % vyšší.

V relaci k ročnímu rozpočtu včetně rozpočtových opatření provedených k 31. 3. 1999 byly celkové výdaje v 1. čtvrtletí i za čtyři měsíce čerpány pomalejším tempem než ve stejném období roku 1998, a to v 1. čtvrtletí o 1,0 procentní bod a ke konci dubna o 2,1 procentního bodu. K pomalejšímu čerpání celkových výdajů přispěla i regulace výdajů státního rozpočtu stanovená Ministerstvem financí jednotlivým rozpočtovým kapitolám pro 1. čtvrtletí 1999, která pokračuje i ve 2. čtvrtletí.

Rozpočtový přebytek byl dosažen za 1. čtvrtletí. V období leden - duben byl již vykázan schodek ve výši -2,40 mld. Kč a v období leden - květen se rozpočtový schodek prohloubil na -10,24 mld. Kč. V květnu čerpané celkové výdaje převýšily inkasované celkové příjmy v tomto měsíci o 7,83 mld. Kč. Indikativní ukazatele letošního 1. čtvrtletí ukazují, jak je ve Zprávě vlády uvedeno, že celoročně nebude dosaženo předpokládaného růstu HDP, a proto v návaznosti na přehodnocení očekávaného vývoje některých základních makroekonomických ukazatelů Ministerstvo financí predikuje výrazné zhoršení zákonem č. 22/1999 Sb. stanoveného salda státního rozpočtu na rok 1999.

2. Příjmy státního rozpočtu

K 31. březnu 1999 činilo celkové inkaso příjmů státního rozpočtu 126,65 mld. Kč neboli 22,0 % upraveného ročního rozpočtu. Nižší než alikvotní plnění bývá v prvním kalendářním čtvrtletí obvyklé, avšak procento plnění dosažené v letošním roce je v porovnání s předchozími roky spíše podprůměrné (v letech 1994 - 1996 a v roce 1998 se podíl příjmů docílených v období leden - březen na celoročních příjmech státního rozpočtu pohyboval v rozmezí 22,3 - 23,0 %, pouze v roce 1997 činil méně, a to 21,0 %):

Rovněž na základě ukazatele meziročního nárůstu inkasa je nutné hodnotit vývoj inkasa celkových příjmů státního rozpočtu v 1. čtvrtletí 1999 jako spíše nepříznivý. Zatímco

schváleným rozpočtem je předpokládán meziroční nárůst celkových příjmů státního rozpočtu o 6,8 % (upraveným rozpočtem o 7,1 %), dosažený skutečný meziroční nárůst výnosu za 1. čtvrtletí 1999 (tj. oproti 1. čtvrtletí 1998) činí pouze +2,5 %.

Po vyloučení vlivu jednorázových mimořádných příjmů státního rozpočtu (převod v loňském roce nevyčerpaných prostředků určených na řešení následků povodní a na restituce v celkové výši 4,2 mld. Kč) by oba výše uvedené ukazatele - plnění ročního rozpočtu k 31. 3. 1999 a meziroční nárůst celkových příjmů - byly ještě nepříznivější.

Z hlavních příjmových položek státního rozpočtu je možné jednoznačně kladně hodnotit výsledky k 31. 3. 1999 pouze u **daně z příjmů právnických osob**, i když dosažené plnění ročního rozpočtu je relativně nízké. Jedná se však o daň s velmi nerovnoměrně rozloženým inkasem v průběhu roku. Roční rozpočet daně z příjmů právnických osob byl k 31. 3. 1999 plněn na 20,3 %, což je o 3,0 procentní body lepší výsledek než podíl výnosu za 1. čtvrtletí 1998 na celoroční dosažené skutečnosti 1998. Meziroční nárůst inkasa za srovnatelné období (tj. 1. čtvrtletí) představuje u této daně +11,6 %. Tak vysoký nárůst je v porovnání s ostatními objemově nejvýznamnějšími příjmovými položkami státního rozpočtu zcela ojedinělý.

U **daně z příjmů fyzických osob** bylo jako u jediného z hlavních daňových příjmů k 31. 3. 1999 dosaženo alikvotního plnění, a to přesně 25,0 % ročního rozpočtu. Ani toto plnění není však možné hodnotit jako výrazný úspěch, neboť na dosaženém celkovém inkasu se významně podílela daň vybíraná srážkou dle zvláštní sazby, jejíž výnos pravidelně bývá nejvyšší v lednu (vlivem zdanění ročně připisovaných úroků u vkladů). V předchozím roce 1998 se např. inkaso za 1. čtvrtletí podílelo na celoročním výnosu této daně 27,4 %. V meziročním porovnání stoupl k 31. 3. 1999 celkový výnos daně z příjmů fyzických osob pouze o 0,28 mld. Kč, tj. o 2,8 %. Tento procentní nárůst je relativně velmi nízký, neboť v předchozích letech tato položka vždy patřila k nejdynamičtěji se vyvíjejícím.

Stejně hodnocení meziročního nárůstu výnosu jako u daně z příjmů fyzických osob platí i pro **pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti**. Oproti 1. čtvrtletí roku 1998 stoupl celkový výnos u této položky k 31. 3. 1999 pouze o 0,94 mld. Kč, tj. o 1,9 %, což je hodnota dokonce nižší než dosažený meziroční přírůstek

souhrnu daňových příjmů a poplatků, který činil +2,2 %. (V předchozích letech tomu bylo vždy naopak: meziroční nárůst výnosu pojistného byl vždy výrazně vyšší než přírůstek výnosu daňových příjmů v užším pojetí.) Celkově bylo k 31. 3. 1999 na úseku pojistného na sociální zabezpečení inkasováno 49,65 mld. Kč, tj. 21,9 % ročního rozpočtu, což je o 2 procentní body nižší plnění ročního rozpočtu než činil podíl inkasa pojistného za 1. čtvrtletí 1998 na jeho celoročním výnosu 1998 (23,9 %). Na uvedených zhoršených výsledcích inkasa pojistného (ale i daně z příjmů fyzických osob) se zřejmě rozhodující měrou podílel růst nezaměstnanosti.

Inkaso daně z přidané hodnoty dosáhlo k 31. 3. 1999 částky 27,17 mld. Kč, tj. 20,6% ročního rozpočtu. Dosažené plnění je přiměřené vzhledem ke skutečnosti, že tohoto čtvrtletního inkasa bylo dosaženo prakticky pouze výnosem dvou měsíců, a to ledna a března. Únorové inkaso bylo minimální (2,14 mld. Kč) v důsledku vracení nadměrných odpočtů plátcům se čtvrtletním zdaňovacím obdobím. V dalším průběhu roku by se dosažené inkaso DPH mělo postupně stále více blížit alikvotě. V meziročním porovnání vzrostlo inkaso daně z přidané hodnoty v 1. čtvrtletí 1999 o 5,9 %.

Celkové inkaso spotřebních daní dosáhlo k 31. 3. 1999 částky 15,10 mld. Kč neboli 21,5 % ročního rozpočtu. Uvedené plnění rozpočtu - i když je vyšší než u DPH - není však možno hodnotit jako příznivé, neboť se jedná o daně s relativně rovnoměrným měsíčním inkasem v průběhu roku, a proto přiměřené plnění by se mělo více blížit alikvotě. Zcela nepříznivý je u spotřebních daní ukazatel meziročního vývoje: ačkoliv se jedná o výrobky s relativně stabilní hmotnou spotřebou, byl v 1. čtvrtletí 1999 celkový výnos spotřebních daní proti srovnatelnému období roku 1998 nižší o 1,00 mld. Kč, tj. o 6,2 %. Na tomto poklesu se rozhodující měrou podílela spotřební daň z tabákových výrobků (-0,79 mld. Kč) a spotřební daň z lihu a lihovin (-0,30 mld. Kč).

Na úseku **cel** dochází již třetím rokem k poklesu výnosu, a to v důsledku snižování celních sazeb na základě mezistátních dohod. Tato skutečnost je ale již zohledněna ve schváleném rozpočtu, proto je možné hodnotit skutečný výnos k 31. 3. 1999 (20,2 %) jako velmi slabý. (Pro srovnání lze uvést, že výnos cel za 1. čtvrtletí roku 1998 se na jeho celoročním výnosu podílel 23,7 %.)

Na rozdíl od hlavních daňových příjmů státního rozpočtu (včetně pojistného), jejichž inkaso je v průběhu roku více méně rovnoměrně rozloženo, resp. jehož výkyvy odpovídají termínům daným platebním kalendářem, je u **nedaňových příjmů** nerovnoměrnost inkasa podstatně výraznější a jeho vývoj je obtížné hodnotit bez hluboké znalosti konkrétní situace na úseku všech jednotlivých dílčích položek.

3. Výdaje státního rozpočtu

Celkové výdaje státního rozpočtu byly v 1. čtvrtletí čerpány v nižší úrovni (20,5 % schváleného ročního rozpočtu včetně rozpočtových opatření provedených v období 1. čtvrtletí), než ve stejném období roku předchozího (21,5 %). Bylo tomu tak především vlivem pomalejšího tempa čerpání kapitálových výdajů, které bylo v porovnání s loňským 1. čtvrtletím o 5,2 procentního bodu nižší.

K nižšímu než alikvotnímu čerpání celkových výdajů, které je v 1. čtvrtletí obvyklé, přispěla rovněž regulační opatření stanovená pro 1. čtvrtletí Ministerstvem financí. Nejnižší limit - do výše 19,2 % ročního objemu výdajů - byl stanoven pro čerpání výdajů na platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci rozpočtových organizací, vč. pojistného a přidělu FKSP. NKÚ podporuje regulační opatření MF i uvažovaná opatření k vázání části ročního rozpočtu běžných výdajů v návaznosti na nižší než predikovanou míru inflace a očekávaný celkový nepříznivý vývoj státního rozpočtu. Tyto kroky však mají jen dílčí a krátkodobý charakter a nemohou nahradit řešení systémových nedostatků, na které upozornil NKÚ ve svém stanovisku k návrhu státnímu závěrečnému účtu na rok 1998.

Přestože výdaje jsou v 1. čtvrtletí 1999 čerpány pomalejším tempem, než činí plnění příjmů, v porovnání s 1. čtvrtletím roku 1998 vzrostly o 8,66 mld. Kč, tj. o 7,5 %, což je o 0,7 procentního bodu vyšší růst, než je stanoven ve schváleném státním rozpočtu na rok 1999 proti dosažené skutečnosti roku 1998.

NKÚ konstatuje, že níže uvedené údaje o skutečném čerpání výdajů na sociální dávky za 1. čtvrtletí 1998, uváděné ve Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. čtvrtletí 1999, jsou rozdílné oproti údajům uvedeným ve Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. čtvrtletí 1998, aniž by byl vysvětlen důvod odchylky:

v mil. Kč

	Skutečnost		Rozdíl Zpráva za 1. čtvrtletí 1999 - Zpráva za 1. čtvrtletí 1998
	leden	březen 1998	
	Zpráva o plnění SR za 1. čtvrtletí 1998	Zpráva o plnění SR za 1. čtvrtletí 1999	
Sociální dávky	52 572	49 586	-2 986
v tom:			
- důchody	39 067	35 839	-3 228
- ostatní dávky	5 496	5 737	241

Obdobně níže uvedené údaje o skutečném čerpání neinvestičních dotací podnikatelským subjektům za 1. čtvrtletí 1998, uváděné ve Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. čtvrtletí 1999, jsou rozdílné oproti údajům uvedeným ve Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. čtvrtletí 1998, aniž by byl vysvětlen důvod odchylky.

v mil. Kč

	Skutečnost		Rozdíl Zpráva za 1. čtvrtletí 1999 - Zpráva za 1. čtvrtletí 1998
	leden	březen 1998	
	Zpráva o plnění SR za 1. čtvrtletí 1998	Zpráva o plnění SR za 1. čtvrtletí 1999	
Dotace podnikatelským subjektům celkem	5 575	5 948	373
z toho:			
- MPO	1 151	1 149	- 2
- VPS	1 363	1 269	- 94

Čerpání kapitálových výdajů v prvním čtvrtletí v procentuálním vyjádření, jak konstatuje Zpráva vlády, má ve srovnání s lety 1996 až 1998 výrazně sestupnou tendenci, což dokládá následující tabulka.

1. čtvrtletí roku	Skutečnost v mil. Kč	Rozdíl proti předch. roku
1996	9 544	-
1997	7 940	- 1 604
1998	5 816	- 2 124
1999	4 145	- 1 671

Snižující se objemový význam 1. čtvrtletí v rozpočtovém roce znamená přesun čerpání výdajů do následujících období s riziky možného ne hospodárného nakládání s rozpočtovými prostředky.

Nízké čerpání kapitálových výdajů by mělo být signálem k prověrce nároků jednotlivých správců rozpočtových kapitol a ke včasné, ekonomicky zdůvodněné regulaci, aby nedošlo k tak neúměrnému vývoji koncem roku, jako se tomu stalo loni (čerpání přes 43 % prostředků ve 4. čtvrtletí a v prosinci dokonce 24 % z celoročního rozpočtu). Mělo by jít o zvlášť významnou aktivitu, když státní rozpočet byl schválen jako schodkový a jeví se náznaky nepříznivého vývoje v jeho plnění.

4. Vývoj státních finančních aktiv a pasiv

V prvních třech měsících letošního roku došlo ke zvýšení výsledného salda státních finančních aktiv a pasiv o téměř 25 mld. Kč, jelikož celkové pohledávky státu vzrostly o 26,8 mld. Kč a státní závazky se zvýšily o 1,9 mld. Kč. Výsledek ovlivnil téměř výhradně nárůst věřitelské pozice státu vůči zahraničí způsobený vyúčtováním kreditních rozdílů ze změn kursů cizích měn (hlavně USD) vůči české koruně.

Na straně státních finančních aktiv je nejvýraznější změna stavu patrna u vládních a ostatních pohledávek státu. Celkově tyto pohledávky vzrostly o 30,5 mld. Kč, což je zcela důsledkem zmíněného kurzového dopadu, neboť v I. čtvrtletí 1999 nebyly čerpány žádné nové

úvěry, a splátky ze zahraničí dosahovaly u obou bloků pohledávek, vzhledem k jejich celkovým objemům, pouze zanedbatelné částky. Konkrétně např. vůbec nebyly realizovány dohodnuté splátky vládních úvěrů a úroků z Ruské federace, což má nepříznivý dopad zejména do plnění příjmů státního rozpočtu - nesplněny byly tyto příjmy v objemu více než 3 mld. Kč.

Snížily se prostředky státu na bankovních účtech státních finančních aktiv (o 8 mld. Kč) - např. účelové prostředky z půjček k podpoře platební bilance z uvolněného termínovaného vkladu byly použity ke krátkodobému finančnímu investování ve prospěch státu, do státního rozpočtu byly převedeny prostředky na odstraňování důsledků povodní a k úhradám restitucí v zemědělství, byla poskytnuta překlenovací půjčka České inkasní, s.r.o.

Naopak došlo ke zvýšení pohledávek z poskytnutých státních půjček a návratných finančních výpomocí, a to vzhledem k čerpání státní půjčky na plynárenské vybrané integrační akce. Dále byla České inkasní, s.r.o. poskytnuta již zmíněná půjčka k doplnění zdrojů na splátky jejích závazků vůči ČSOB, která má být do konce letošního roku splacena.

Státní dluh České republiky zaznamenal oproti stavu ke konci roku 1998 (celkem 194,7 mld. Kč) jen malý nárůst a dosáhl úhrnné výše 196,3 mld. Kč. Změna byla ovlivněna výhradně růstem zahraničního státního dluhu, neboť došlo ke zvýšení zahraničních závazků státu vlivem zhoršení kursu české koruny vůči cizím měnám, v nichž jsou tyto závazky vedeny. Jelikož kurzové rozdíly převýšily korunovou protihodnotu splátek zahraničního dluhu, došlo ve sledovaném období k absolutnímu růstu přímých zahraničních závazků státu a současně ke zvýšení jejich podílu na úhrnné výši státního dluhu.