

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
1999

3. volební období

398/1

Stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu

ke Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu České republiky za I. pololetí 1999

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

**Stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu
ke Zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 1999**

I. Mandát Nejvyššího kontrolního úřadu

1. Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“) předkládá své stanovisko k vládní Zprávě o plnění státního rozpočtu za 1. pololetí 1999 na základě § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ.
2. Přípomínky vyslovené ze strany NKÚ vycházejí zejména ze souhrnného vládního materiálu obdrženého od Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (dále jen „sněmovna“) a z poznatků o systémových nedostatcích ovlivňujících podle názoru úřadu úroveň a výsledky hospodaření státního rozpočtu.

II. Souhrnné a systémové připomínky

1. Vývoj státního rozpočtu v roce 1999 je negativně ovlivňován zejména dvěma faktory. Prvním z nich je postupující strukturální nerovnováha ve státních financích, spočívající v již poznané, ale trvale neřešené nerovnováze mezi rostoucím podílem mandatorních výdajů státu na straně jedné a nedostatečností zdrojové (příjmové) základny tyto potřeby financovat. Tento rozpor se odráží kombinovaně v prohlubujících se deficitních tendencích státního rozpočtu a dále v trvale se zužujícím prostoru vlády a sněmovny pro realizaci skutečné fiskální výdajové politiky. NKÚ proto podporuje tlak sněmovny na vládu ve směru hledání řešení této systémové nerovnováhy. Odkazuje v této souvislosti na své stanovisko k návrhu státního závěrečného účtu za rok 1998, kde byly rozebrány základní systémové nedostatky i směry řešení, které by se měly odrazit jak v podobě návrhů zákonů o státním rozpočtu, tak v předpisech obecně upravujících podmínky rozpočtového hospodaření, tj. zejména v novele rozpočtových pravidel republiky.

2. Druhým negativním faktorem ovlivňujícím rozpočtové hospodaření je současný ekonomický vývoj. Státní rozpočet byl postaven na optimističtějších předpokladech především výkonu ekonomiky, než jaký skutečně probíhá. Ačkoliv se jednotlivé makroekonomické faktory liší v intenzitě a časovosti vlivu na vývoj státního rozpočtu, ekonomická recese, nižší tempo růstu příjmů z mezd, zhoršující se finanční solventnost plátců daní a růst nezaměstnanosti měly vliv na nižší výběr pojistného na sociální zabezpečení a daně z příjmů fyzických osob, které jsou nejvíce kritickými položkami na straně plnění příjmů státního rozpočtu. Budou také mít pravděpodobně rozhodující vliv na nesplnění rozpočtu příjmů a potažmo na celkové nedodržení původně plánovaného salda příjmů a výdajů minus 31 mld. Kč.
3. Z důvodu své kvantitativní váhy v příjmové straně státního rozpočtu je klíčovým rizikem letošního rozpočtového hospodaření výpadek plnění příjmů z pojistného na sociální zabezpečení, který je predikován vládou celoročně na 15 mld. Kč. NKÚ na základě opakujících se problémů se splněním rozpočtu u tohoto příjmů stanovilo jako jeden z prioritních předmětů kontrolní činnosti v roce 1999 otázku správy pojistného na sociální zabezpečení. O výsledcích této kontroly bude sněmovna informována po schválení kontrolního závěru Kolegiem NKÚ.
4. NKÚ upozorňuje sněmovnu na opakovaně nerealistické rozpočtování příjmové položky přijatých splátek vládních úvěrů (očekávání celoroční plnění pod 50 % rozpočtu, výpadek příjmů odhadován na 4 mld. Kč). Doporučuje vyžadovat při předkládání návrhu státního rozpočtu podrobnější rozbor odhadu inkasa těchto příjmů.
5. NKÚ hodnotí při letošních tendencích rozpočtu jako krok správným směrem regulaci výdajů stanovenou Ministerstvem financí pro čerpání jednotlivých rozpočtových výdajů i vládou schválené vázání rozpočtových výdajů ve výši 2,2 mld. Kč k pokrytí především nárůstu dávek sociální péče vyplácených okresními úřady a obcemi. Bohužel, jsou to na druhé straně kroky nedostatečné, protože sama vláda přiznává, že nedodrží velmi pravděpodobně zákonem stanovený výsledek státního rozpočtu (předpokládá jeho zhoršení o dalších 9 mld. Kč, tj. o téměř 30 %). Potvrzuje to ze strany NKÚ kritizovanou volnost vlády v dodržování zákonem stanoveného salda hospodaření, kdy ji současný měkký a nejasný legislativní rámec nenutí přijmout ani sněmovně navrhnout kroky k zachování

stanovených rozpočtových proporcí. NKÚ opět doporučuje sněmovně v nové úpravě rozpočtových pravidel republiky jasně vymezit pravidla pro dodržování ukazatelů zákona o státním rozpočtu ze strany vlády a povinné kroky, které musí vláda činit v případě odchýlení vývoje státního rozpočtu od původních proporcí.

6. NKÚ hodnotí proto velmi střizlivě dosažený relativně příznivý pololetní výsledek hospodaření (deficit 6,0 mld. Kč) i operativně poskytnutý údaj o výsledku hospodaření za osm měsíců roku (deficit 5,5 mld. Kč). Tyto hodnoty jsou ovlivněny především celkovou sezónností rozpočtového hospodaření, administrativním zadržením rozpočtových výdajů (tj. stanovenou regulací výdajů) a i s ohledem na sezónnost nepřírozeně nízkým čerpáním některých skupin výdajů (zejména investičních výdajů). Pro celkové hodnocení vývoje státního rozpočtu má proto údaj o průběžném pokladním saldu omezenou vypovídací schopnost.
7. Zpráva vlády, bohužel, vykazuje nedostatek z hlediska celkové transparentnosti prezentace výsledků jejího finančního hospodaření vůči sněmovně. V materiálu absentují informace o vládních krocích, které se sice bezprostředně neodrazily na příjmových a výdajových účtech státního rozpočtu, ale které mají velký význam pro rozpočtové hospodaření příštích let a budoucích vlád. Jde zejména o vládou schválené kroky v oblasti poskytování státních garancí a finančních operací realizovaných skrze tzv. transformační instituce, zejména pak Konsolidační banku. Podrobná informace o těchto operacích, dosahujících zpravidla řádu několika miliard korun, by měla být nedílnou součástí této zprávy vlády i budoucích zpráv o plnění státního rozpočtu a sněmovna by ji měla vyžadovat.

III. Dílčí připomínky

1. Relativně příznivý výsledek hospodaření státního rozpočtu za I. pololetí 1999 ve vztahu k celoroční výši stanoveného rozpočtového schodku byl ovlivněn, obdobně jako v I. pololetí předchozího roku, nižší dynamikou čerpání výdajů, a to o 1,4 procentního bodu proti plnění příjmů (v roce 1998 o 0,4 procentního bodu).

2. Objem celkových příjmů státního rozpočtu k 30. 6. 1999 dosáhl 273,90 mld. Kč, což představuje 47,7 % schváleného rozpočtu, resp. 47,3 % rozpočtu upraveného k 30. 6. 1999. Nižší než alikvotní plnění bývá v I. pololetí obvyklé, avšak dosažené procento plnění celkových příjmů státního rozpočtu k 30. 6. 1999 je pod spodní hranicí rozmezí srovnatelných podílů inkasa dosaženého v I. pololetí na celoročním výnosu v předchozích 5 letech (47,5 % - 48,1%).
3. Podle části II., 2., B., c) Zprávy o plnění státního rozpočtu ČR za I. pololetí 1999 byly na příjmový účet státního rozpočtu převedeny k 30.6.1999 prostředky v celkové výši 5,4 mld. Kč, z toho prostředky na restituce ve výši 3,1 mld. Kč a na povodně 2,1 mld. Kč. Vzhledem k tomu, že prostředky budou v průběhu roku čerpány na tyto účely postupně, NKÚ upozorňuje na skutečnost, že převýšení přijatých dotací nad jejich čerpáním tak zatím dále relativně nadlepuje saldo státního rozpočtu k 30. 6. 1999. Údaje o čerpání těchto dotací nejsou ve Zprávě vlády v této souvislosti uvedeny.
4. Z hlediska vývoje hlavních daňových příjmů je dosud příznivé plnění zejména u daně z příjmů právnických osob a daně z přidané hodnoty, naopak nepříznivě se vyvíjí plnění rozpočtu spotřebních daní a daně z příjmů fyzických osob.
5. Zcela kritický význam na vývoj státního rozpočtu má očekávaný výpadek plnění pojistného na sociální zabezpečení (viz bod 3. části II. tohoto stanoviska). NKÚ v této souvislosti opakovaně upozorňuje, že na úseku pojistného byly dosud 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. Příslušné údaje za I. pololetí roku 1999 ani rozbor této problematiky nejsou v předkládané Zprávě vlády uvedeny.
6. Průběžné plnění rozpočtu výdajů i jeho výhled do konce roku jsou relativně příznivé. Je pozitivní, že vláda i v situaci, kdy jí vznikly významné výdajové úspory především u nákladů dluhové služby (celoroční odhad úspory 6,5 mld. Kč), hledala zdroje na pokrytí vyšší potřeby některých jiných výdajů (zejména sociálních dávek) nikoliv vypouštěním tohoto úsporného „polštáře“, ale vázáním rozpočtových výdajů kapitol.

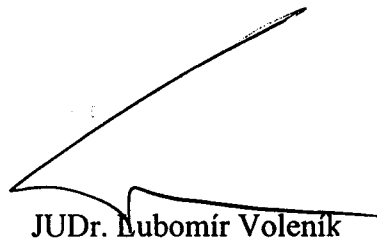
7. NKÚ doporučuje pozornosti sněmovny vývoj a legislativní úpravu v oblasti poskytování dávek sociální péče ze strany obcí a okresních úřadů. Vývoj této položky se vymyká hodnotám schváleného státního rozpočtu. Vzbuzuje obavu, že obce a okresní úřady jsou poměrně benevolentní při rozhodování o poskytování těchto dávek, a to i s ohledem na skutečnost, že jsou jim tyto výdaje kryty dotací ze státního rozpočtu poskytovanou v rámci tzv. souhrnného finančního vztahu.
8. Významným rysem letošního plnění státního rozpočtu je neúměrně nízká realizace kapitálových výdajů v 1. pololetí, zejména pak v 1. čtvrtletí, a očekávání naopak neúměrně vysokého čerpání rozpočtu v závěru každého rozpočtového roku. I přes vliv sezónnosti některých prací a termínů fakturace především v oblasti stavebních investic je pololetní plnění na 31,35 % nevysvětlitelně nízké. Tento trend nese s sebou známá rizika v účelnosti a hospodárnosti užití rozpočtových prostředků.
9. NKÚ je proto toho názoru, že Zpráva vlády by měla v přiměřeném rozsahu komentovat významnější změny kapitálových výdajů rozpočtů kapitol, kterými došlo ke změnám schválené struktury investičních výdajů. U kapitol s výrazným postavením v oblasti kapitálových výdajů stojí za pozornost kapitoly:

Kapitola	Rozsah úpravy	
	v tis. Kč	v %
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	1 128 195,-	40,03
Ministerstvo zemědělství	591 291,-	18,82
Ministerstvo pro místní rozvoj	237 059,-	5,21
Ministerstvo průmyslu a obchodu	123,504,-	23,12

10. NKÚ je toho názoru, že závažná problematika výdajů na realizaci poskytnutých státních záruk by měla být ve Zprávě vlády podrobněji rozvedena, a to i z hlediska možného nárůstu těchto výdajů ve II. pololetí roku ve vztahu k objemu rozpočtových prostředků určených jako rezerva na realizaci státních záruk v kapitole VPS státního rozpočtu na rok 1999 (1,50 mld. Kč).

11. NKÚ upozorňuje rovněž na nesprávný postup správců rozpočtových kapitol při rozpisu ukazatelů schváleného rozpočtu kapitol. Ačkoliv členění údajů kapitol na jednotlivá podseskupení a pododdíly má fakultativní povahu a správci kapitol mají právo provádět změny v jejich struktuře v průběhu roku (pokud to neovlivní schválené závazné ukazatele kapitol), mělo by být povinností resortů vykazovat data schválených rozpočtů ve struktuře, jak byly prezentovány vládou a schváleny Parlamentem v tabulkách státního rozpočtu na rok 1999. Úpravy ze strany resortů by měly být promítány až v části rozpočtu po změnách.

V Praze dne 19. listopadu 1999.



JUDr. Lubomír Voleník
prezident Nejvyššího kontrolního úřadu