

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2002

4. volební období

100/2

Stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu

ke Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu České republiky
za 1. pololetí 2002

předložené dopisem prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu ze dne
18. listopadu 2002 (Sp. zn.: 268/02-220/103)

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD

Sp.zn.:268/02-220/103

V Praze dne 15. 11.2002

Stanovisko ke Zprávě vlády o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2002

(k sněmovnímu tisku č. 100)

(předkládané v souladu s § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu)

Předkládá: JUDr. Lubomír V o l e n í k v.r.

prezident Nejvyššího kontrolního úřadu

Nejvyšší kontrolní úřad předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR stanovisko, které vychází zejména ze souhrnného vládního materiálu o plnění státního rozpočtu ČR za 1. pololetí 2002 (sněmovní tisk č. 100). **S ohledem na termín, kdy byl materiál předložen, obsahuje i připomínky NKÚ k dalšímu vývoji v plnění rozpočtu, které reagují na vládní materiál Informace o pokladním plnění státního rozpočtu za 1. až 3. čtvrtletí 2002.**

Text je rozdělen do těchto částí:

část I. - Shrnutí hlavních poznatků, která obsahuje nejzávažnější skutečnosti, na které NKÚ poukazuje,

část II. - K vybraným okruhům vývoje státního rozpočtu za 1. pololetí 2002 s přihlédnutím k výsledkům pokladního plnění státního rozpočtu za 1. až 3. čtvrtletí 2002, kde jsou uvedeny připomínky NKÚ k jednotlivým příjmovým a výdajovým položkám a některé další skutečnosti,

část III. - Závěr.

I. Shrnutí hlavních poznatků

1. Státní rozpočet České republiky na rok 2002 je schválen zákonem č. 490/2001 Sb. Příjmy jsou v něm stanoveny ve výši 690,4 mld. Kč (což je o 8,5% více než ve schváleném rozpočtu na rok 2001) a výdaje ve výši 736,6 mld. Kč (proti roku 2001 zvýšení o 7,5%). Tím byl stanoven schodek 46,2 mld. Kč, který je o 2,8 mld. Kč nižší než rozpočtovaný schodek minulého roku. Rozpočet na rok 2002 je metodicky srovnatelný se schváleným rozpočtem na rok 2001, pouze příjmová strana rozpočtu je ovlivněna novelou zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, podle které je část celostátního inkasa daňových příjmů určena do rozpočtu krajů ve výši 2,22% (absolutně 10,7 mld. Kč).

2. U schválených rozpočtovaných výdajů celkem došlo v průběhu 1. pololetí 2002 k navýšení formou rozpočtových opatření o 12,6 mld. Kč na 749,2 mld. Kč. Tím se zvýšil i celkový schodek státního rozpočtu na 58,8 mld. Kč, resp. po započtení dodatečných výdajů na úhradu

projektu dálničního obchvatu Plzně a krytí zbývajících náhrad ze zajišťovacího fondu družstevních záložen až na 62,7 mld. Kč:

- zvýšení rozpočtu výdajů odůvodňuje vládní materiál jako vznik „mimořádného výdaje“ zejména na úhradu zbytku ztráty Konsolidační banky za rok 1999 ve výši 12,1 mld. Kč. Tento „mimořádný výdaj“ se opakuje při úpravách státního rozpočtu již od roku 2000, kdy měla být podle předpokladu vlády ztráta splacena,
- opakuje se tedy již druhým rokem situace, kdy vláda zkresluje údaje návrhů státního rozpočtu již ve fázi jejich sestavení tím, že do návrhů rozpočtu na roky 2001 a 2002 nebyla zahrnuta položka (v době sestavování rozpočtu známá), která svým charakterem nenese žádné znaky dodatečnosti či mimořádnosti. Důkazem je skutečnost, že v obdobném případě úhrady ztráty Konsolidační banky za rok 2001 byly ve schváleném rozpočtu na rok 2002 na tento titul uvažovány prostředky ve výši 33,2 mld. Kč a celá tato částka byla v průběhu 3. čtvrtletí 2002 ze státního rozpočtu uhrazena,
- obdobná kritika se týká i tzv. mimořádných výdajů spojených s úhradou zbylých závazků Zajišťovacího fondu družstevních záložen (962 mil. Kč) a výdaji krytými úvěrem na projekt dálničního obchvatu Plzně (2,3 mld. Kč), které nenesou žádné znaky mimořádnosti a měly být součástí řádného rozpočtu.

3. Stejně jako v minulém roce jsou pak plnění státního rozpočtu a výhled do konce roku 2002 účelově děleny na „standardní“ rozpočtové hospodaření a „dodatečné“ výdaje schválené v průběhu roku 2002 (kromě úhrady ztráty Konsolidační banky 1999 ještě úhrada vyslání polní nemocnice do Afghánistánu, výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen a výdaje na úvěr na stavbu dálnice u Plzně). Závěrečné hodnocení plnění státního rozpočtu za první pololetí roku 2002 ze strany vlády vychází z této nesprávné premisy a je proto neakceptovatelné.

4. Vývoj základního ukazatele plnění státního rozpočtu - salda příjmů a výdajů kumulovaně od počátku roku 2002 v porovnání s minulými léty probíhal jen zdánlivě příznivě. V polovině rozpočtového roku 2002 byl vykázán schodek rozpočtového hospodaření pouze ve výši 0,9

mld. Kč (k 30. 6. 2001 činil 29,6 mld. Kč a ve stejném období roku 2000 dosáhl 4,9 mld. Kč). Do příjmů státního rozpočtu byly zahrnuty i mimořádné a neopakovatelné příjmy z titulu splátky deblokovaného dluhu Ruské federace ve výši 17,3 mld. Kč (což znamená plnění ročního předpokladu ukazatele Splátky půjček ze zahraničí k 30. 6. 2002 na 88,6%) a příjem prostředků z Fondu národního majetku za privatizaci TRANSGAZ, a. s. ve výši 20,6 mld. Kč (plnění ročního rozpočtu přijatých dotací k 30. 6. 2002 na 107,2%). Tyto mimořádné příjmy rozpočet inkasoval ke konci hodnoceného období a pasivní balance rozpočtu vykazovaná prakticky v průběhu celého 1. pololetí 2002 se tím výrazně zlepšila.

5. V této souvislosti NKÚ opakovaně upozorňuje na rizika spojená s použitím mimořádných jednorázových zdrojů prostředků ke krytí běžných výdajů státního rozpočtu. Jedná se zejména o prostředky Fondu národního majetku získané z privatizace. Jejich použití by mělo být určeno na podobně mimořádné a jednorázové výdaje. V roce 2002 je tímto způsobem saturován státní rozpočet ve výši 20,6 mld. Kč z prostředků výnosů privatizace a. s. TRANSGAZ a regionálních plynárenských distribučních společností. Tyto mimořádné příjmové prostředky jsou však rozpočtově určeny pro účely úhrady výdajů státního rozpočtu na nemocenské, důchodové a zdravotní pojištění (podle usnesení vlády č. 617/2002), tedy na běžné a opakující se výdaje státního rozpočtu. Taková rozpočtová politika je velmi krátkozraká a nezodpovědná.

6. V hodnocení státního rozpočtu za 1. - 3. čtvrtletí 2002 je již patrný posun, hospodaření je proti výsledkům za 1. pololetí méně příznivé. Meziroční dynamika vývoje celkových příjmů se ze 119,3% v 1. pololetí zpomalila ke konci září na 114,8%, současně se zrychlením meziročního růstu výdajů ze 108,6% na 113,9%. Rozpočtový schodek dosáhl ke konci září hodnoty 21,4 mld. Kč.

7. Dále narůstá deficit v systému sociálního zabezpečení. Při zvětšujícím se rozdílu mezi příjmy z pojistného na sociální zabezpečení a výdaji na sociální dávky (1. pololetí 2002 - pojistné 125,6 mld. Kč, výdaje na sociální dávky 149,6 mld. Kč; 1. pololetí 2001 - pojistné 117,1 mld. Kč a výdaje na sociální dávky 139,3 mld. Kč) je financovatelnost v této oblasti trvale neudržitelná a problém zásadní reformy sociální politiky se jeví stále naléhavějším. Tato reforma by ale neměla mít jen organizační charakter, ale měla by se opírat i o zhodnocení

opodstatněnosti a odůvodněnosti jednotlivých typů sociálních dávek a jimi dosahovaných společenských efektů.

II. K vybraným okruhům vývoje státního rozpočtu za 1. pololetí 2002 s přihlédnutím k výsledkům pokladního plnění státního rozpočtu za 1. až 3. čtvrtletí 2002

II. 1. K příjmům státního rozpočtu

1. Celkové příjmy za 1. pololetí 2002 dosáhly výše 348,5 mld. Kč a to je 50,5% celoročního rozpočtu (v roce 2001 činil podíl 45,9%, v roce 2000 to bylo 47,9%), při nárůstu o 56,5 mld. Kč proti stavu k 30.6.2001, pololetní alikvóta je překročena o 3,3 mld. Kč (v roce 2001 činil výpadek proti alikvótě 26,0 mld. Kč, v roce 2000 byl výpadek 12,4 mld. Kč).

2. „Úspěšnost“ uvedených výsledků je velmi relativní. Je třeba přihlédnout ke skutečnosti, že v 1. pololetí 2002 jsou do celkových příjmů zahrnuty mimořádné jednorázové příjmy ze splátky pohledávky za Ruskou federací a prostředky FNM z výnosů privatizace v celkové výši 37,8 mld. Kč, což činí 5,5% ročního rozpočtu celkových příjmů. Ve srovnatelném období minulého roku k inkasu žádných obdobných jednorázových příjmů nedošlo. Z uvedených důvodů došlo ke značnému nárůstu v plnění rozpočtu nedaňových příjmů na 59,9% (v roce 2001 pouze 25,8%).

3. Roční rozpočet celkových příjmů byl v průběhu 1. - 3. čtvrtletí 2002 navýšen o 3,0 mld. Kč na celkových 693,4 mld. Kč (na řešení povodňových následků podle zákona č. 392/2002 Sb.) a to ve formě prostředků získaných jako prémie z emisí střednědobých a dlouhodobých státních dluhopisů.

4. Plnění rozpočtu celkových příjmů za 1. -3. čtvrtletí 2002 dosáhlo výše 521,9 mld. Kč, tj. 75,3% upraveného rozpočtu. I v tomto případě je patrný vliv již zmiňovaných mimořádných a jednorázových příjmů z konce 1. pololetí 2002. U celkových daňových příjmů, jako fiskálně nejvýznamnější příjmové kategorie, je rozpočet plněn na 74,4%, tedy příznivě z hlediska

naplnění celoroční rozpočtové částky. Velmi problematická je ale struktura plnění daňových příjmů, kdy je u některých položek předpoklad významného překročení, u některých naopak významného nesplnění. To vyvolává pochybnosti o kvalitě predikcí výnosu daní ze strany vlády.

5. V roce 2002 náleží z důvodu legislativních změn státnímu rozpočtu 76,31% celostátního výnosu daně z přidané hodnoty. Do státního rozpočtu bylo v 1. pololetí 2002 inkasováno 53,2 mld. Kč, tj. plnění na 43,4%. Tato částka je o 4,7 mld. Kč (8,2%) nižší než v loňském roce, i když rozpočet uvažuje s celoročním nárůstem o 1,1%. Nepříznivý vývoj v inkasu DPH potvrzuje i plnění za 1. - 3. čtvrtletí 2002 ve výši 82,7 mld. Kč, tj. 67,5% ročního rozpočtu. Meziroční pokles inkasa činí 3,8 mld. Kč, což je 4,4%. Propad na konci roku 2002 je proti rozpočtu odhadován ve výši 8,4 mld. Kč.

6. Spotřební daně jsou rovněž položkou státního rozpočtu, jejíž plnění se nevyvíjí příznivě. Příjem rozpočtu z těchto daní dosáhl k 30.6.2002 výše 30,6 mld. Kč, což představuje značně nízký podíl plnění ročního rozpočtu 43,1% (45,6% za 1. pololetí 2001). Přitom výše letošního inkasa nedosáhla ani loňské skutečnosti (99,9%). Jedinou složkou spotřebních daní, která vykázala příznivý vývoj, je daň z tabákových výrobků s meziročním nárůstem o 1,1 mld. Kč (o 19,5%). Všechny ostatní složky (daň z uhlovodíkových paliv a maziv, daň z vína, daň z piva i daň z lihu a lihovin) nedosáhly loňské pololetní skutečnosti. Vývoj spotřebních daní za 1. - 3. čtvrtletí 2002 má poněkud příznivější charakter (o 0,2 mld. Kč vyšší plnění než v roce 2001), zůstává však stále o 4,5% pod devítiměsíční alikvótou. K 31.12.2002 je očekáván propad o 4,3 mld. Kč proti rozpočtu.

7. Odvod cla do státního rozpočtu v 1. pololetí 2002 se stejně jako v loňském roce vyvíjí nepříznivě. Přestože roční rozpočet je proti roku 2001 o 2,2 mld. Kč nižší, je pololetně plněn pouze na 46,7% a skutečnost dosáhla hodnoty 4,7 mld. Kč, což je o 0,2 mld. Kč méně než loni. Výsledky za leden až září tento trend jen potvrzují (plnění na 71,2%) a splnění ročního předpokladu je tak vážně ohroženo.

8. Velmi příznivý vývoj vykazuje daň z příjmu právnických osob, jejíž inkaso do státního rozpočtu činí 62,1% ročního plánu. Proti roku 2001 vykazuje zvýšení pololetního inkasa 7,8

mld. Kč. Ke konci 3. čtvrtletí je roční rozpočet 54,3 mld. Kč již o 3,6 mld. Kč překročen a ke konci roku se očekává výrazné překročení o 19,3 mld. Kč.

9. Daň z příjmu fyzických osob byla inkasována do státního rozpočtu ve výši 39,7 mld. Kč, tj. plnění na 47,2% s meziročním nárůstem 2,0 mld. Kč, tj. o 5,3%. Na nízké plnění alikvóty má vliv zejména inkaso daně z příjmu ze závislé činnosti, které dosáhlo pouze 44,6% rozpočtu a za alikvótním plněním zaostává o 3,6 mld. Kč. Vliv inkasa daně srážené zvláštní sazbou vykázaného pouze ve výši 43,3% rozpočtu, není pro celkový výnos daně objemově příliš významný, značný však je jeho meziroční pokles o 13,2% (vliv vývoje úrokových sazeb a investičních záměrů obyvatelstva). Plnění daně z příjmů fyzických osob ke konci září 2002 na 71,6% signalizuje problémy v plnění inkasa na konci roku a potvrzuje predikci nesplnění u daní ze závislé činnosti a kapitálových výnosů ve výši 2,5 mld. Kč. Celkové plnění tohoto příjmu však může pozitivně ovlivnit velmi příznivě se vyvíjející daň ze samostatně výdělečné činnosti (pololetní plnění na 65,2%).

10. Inkaso příjmů z daní z majetkových a kapitálových převodů (tj. z daně dědické, darovací a z převodu nemovitostí) k 30.6.2002 činilo 3,6 mld. Kč, tj. 44,5% rozpočtu. Objemově nejvýznamnější (90% majetkových daní) je daň z převodu nemovitostí splněná na 43,3%, přírůstek proti stejnému období minulého roku dosáhl 1,0 mld. Kč. Nízké pololetní plnění majetkových daní pokračuje i na konci 3. čtvrtletí (66,1% rozpočtu) a signalizuje nesplnění ročního předpokladu. Nižší fiskální význam těchto daní však zásadně neovlivňuje bilanci plnění státního rozpočtu.

11. Plnění příjmů z pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na politiku zaměstnanosti je jen mírně pod pololetní alikvótou. Celkovým výběrem ve výši 125,6 mld. Kč je plněn rozpočet na 48,5%. Proti 1. pololetí roku 2001 jsou příjmy vyšší o 8,5 mld. Kč, tj. o 7,3% (v roce 2001 meziročně o 10,9% a v roce 2000 o 4,0%). Ve 3. čtvrtletí poněkud ztrácí tyto příjmy dynamiku, takže za 3. čtvrtletí jsou plněny na 73,0% rozpočtu s meziročním nárůstem o 12,5 mld. Kč (o 7,0%). Nepříznivě se tak projevuje nižší dynamika mezd a zvyšující se objem nedoplatků, které do značné míry souvisí se situací plátců po povodních. Celoroční predikce plnění je však těsně nad rozpočtovanou částkou (o 0,3 mld. Kč).

12. Nízký podíl plnění vykazují kapitálové příjmy (18,7% ročního rozpočtu) z důvodu dosavadního neúspěchu v prodeji nepotřebného majetku armády a Českých drah, s.o. Ukazuje se, že rozpočet této položky byl značně optimistický (více než šestinásobný nárůst upraveného rozpočtu 2002 proti upravenému rozpočtu 2001) a jak ukazují i výsledky za 1. - 3. čtvrtletí 2002 (plnění na 21,8%), nebude pravděpodobně splněn .

II. 2. K výdajům státního rozpočtu

1. Celkové výdaje státního rozpočtu čerpané ve výši 349,4 mld. Kč dosáhly v plnění ročního rozpočtu podílu 46,6% (proti rozpočtu upravenému o 12,6 mld. Kč z titulu úhrady ztráty Konsolidační banky za rok 1999, proti schválenému rozpočtu to bylo 47,4%). Dynamika meziročního nárůstu celkových výdajů o 8,6% (v 1. pololetí 2001 o 10,6%) je o 2,4 procentního bodu vyšší, než je roční předpokládaný nárůst proti skutečnosti 2001.

2. Na nárůstu proti stejnému období loňského roku se podílí jak běžné výdaje (nárůst o 7,6%), tak zejména kapitálové výdaje nárůstem o 35,7%, i když podíl jejich čerpání z ročního rozpočtu činí necelou třetinu (32,1%).

3. Rozpočet celkových výdajů byl ve 3. čtvrtletí zvýšen o 3,0 mld. Kč (při zvýšení příjmů z premií emisí státních dluhopisů o stejnou částku), které jsou určeny na řešení povodňových škod.

4. Čerpání celkových výdajů za 1. - 3. čtvrtletí dosáhlo 72,2% upraveného rozpočtu, meziroční nárůst se zároveň zvýšil proti 1. pololetí 2002, kdy činil 8,6%, na 13,9% (rozpočtovaný roční nárůst činí 6,2%).

5. Mandatorní výdaje, které se téměř pravidelně se zvyšují od roku 1995, dosáhly v 1. pololetí 2002 hodnoty 202,7 mld. Kč, což je 58,0% výdajů celkem (ve stejném období 2001 činil podíl 56,8%) a jejich plnění dosáhlo 52,4% (předchozí rok 50,5%). I jejich meziroční dynamika 110,9% (předchozí rok 104,6%) je vyšší než u celkových výdajů.

6. Alarmující je, že tři čtvrtiny mandatorních výdajů ročně rozpočtovaných i vydaných za 1. pololetí 2002 tvoří výdaje na sociální dávky, jejichž čerpání dosáhlo 51,5% ročního rozpočtu. Pololetní alikvótu překročilo plnění všech položek výdajů na sociální dávky. Nejvyšší překročení bylo vykázáno zejména:

a) u ostatních sociálních dávek o 6,6%, při meziročním nárůstu o 9,8%. Na vysoké čerpání měly vliv všechny 3 největší složky, a to dávky nemocenského pojištění (meziroční nárůst o 8,8%), zvláštní sociální dávky příslušníkům ozbrojených sil při skončení služebního poměru (meziroční růst o 25,0% zejména z důvodu restrukturalizace ozbrojených složek) a dávky sociální péče vyplácené okresními úřady (meziroční přírůstek 10,8% při vysokém pololetním čerpání rozpočtu na 79,1%). Nad alikvótním podílem ostatních sociálních dávek je i jejich čerpání za 1. - 3. čtvrtletí 2002 na 79,1%. Tím je založeno riziko i celoročního překročení čerpání rozpočtu o cca 1,7 mld. Kč.

b) u výdajů na pasivní politiku zaměstnanosti (podpory v nezaměstnanosti), kde při meziročním poklesu rozpočtovaných výdajů o 19,5% vzrostla pololetní skutečnost roku 2002 proti roku 2001 o 0,4 mld. Kč na 3,0 mld. Kč (63,8% rozpočtu při meziročním nárůstu o 14,6%), a to zejména v důsledku nepředpokládaného růstu míry nezaměstnanosti. Tento trend spolu se zvýšením průměrné částky podpory pokračuje i ve výsledcích za 1. - 3. čtvrtletí 2002, kdy je roční rozpočet čerpán již na 96,0% a na konci roku se očekává překročení o cca 1,7 mld. Kč.

7. Výdaje na důchody jsou čerpány v souladu s pololetní alikvótou (50,2%) a i výsledky plnění ve výši 74,8% za 1. - 3. čtvrtletí 2002 signalizují k 31.12.2002 dodržení rozpočtu.

8. Neinvestiční půjčky podnikatelským subjektům byly v 1. pololetí 2002 čerpány pouze ve výši 2,0 mld. Kč (21,7% rozpočtu). Nejvýznamnější položkou byla realizace státních záruk za splatné úvěry pro s.o. České dráhy v celkové výši 1,3 mld. Kč. Celkový stav úvěrů podnikatelských subjektů zaručených státem se sice v průběhu 1. pololetí 2002 výrazně snížil o 11,6 mld. Kč na 80,1 mld. Kč. Avšak tohoto snížení bylo v převážné míře dosaženo nikoli výrazným splácením předmětných úvěrů podnikatelskými subjekty, ale vyúčtováním kreditních rozdílů vyplývajících z posílení kurzu české koruny vůči zahraničním měnám u zaručených úvěrů poskytnutých zahraničními bankami. Stav pohledávek státu z realizovaných záruk vzrostl v 1. pololetí 2002 o 1,6 mld. Kč na 10,6 mld. Kč. V průběhu 1. pololetí 2002 byla poskytnuta nová státní záruka za úvěr pro s.o. České dráhy, její výši vládní materiál

neuvádí. Státní záruky poskytnuté v minulých obdobích podnikatelským subjektům z převážné většiny s velmi malou či nulovou solventností (České dráhy, s.o., Aero Vodochody, a.s. apod.) založily ve státním rozpočtu vysoká rizika úhrad záruk státu s minimální nadějí na jejich návratnost v budoucích rozpočtových letech.

9. Pololetní čerpání kapitálových výdajů v roce 2002 na pouhých 32,1% a podobně nízký podíl za 1. - 3. čtvrtletí ve výši 52,1% rozpočtu potvrzuje i v roce 2002 dlouhodobou tendenci značně nevyrovnaného čerpání těchto výdajů v průběhu roku, s masívní převahou čerpání investičních prostředků v závěru roku.

III. Závěr

V roce 2002 pokračuje a dále se prohlubuje deficitní trend vývoje státního rozpočtu, aniž by byl patrný směr řešení postupující krize. Tato zpráva spíše obsahuje konstatování stavu namísto konkrétních kroků řešení postupující strukturální nerovnováhy příjmů a výdajů státního rozpočtu a představy o reformě systému rozpočtování. Nesprávný je způsob sestavování státního rozpočtu, do kterého nejsou pravdivě a věrně zahrnovány veškeré očekávané výdaje státu na rozpočtový rok, a následné účelové rozdělování hodnoceného rozpočtu „na „standardní“ a „mimořádný“, jak NKÚ opakovaně upozorňuje. Nezodpovědné je i zahrnování jednorázových příjmů ke krytí běžných rozpočtových výdajů.

Posun v řešení této krize není patrný ani z předloženého vládního návrhu státního rozpočtu na rok 2003.