

STANOVISKO

K NÁVRHU STÁTNÍHO ZÁVĚREČNÉHO ÚČTU

ČESKÉ REPUBLIKY ZA ROK

2013



Nejvyšší kontrolní úřad

Sp. zn.: 170/14-NKU45/102/14

V Praze dne 29. května 2014

Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu České republiky
za rok 2013

(k sněmovnímu tisku č. 189/0)

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

Předkládá: Miloslav Kala,
prezident Nejvyššího kontrolního úřadu



Česká republika

Nejvyšší kontrolní úřad

Nejvyšší kontrolní úřad (dále také „NKÚ“) předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále také „PS PČR“) stanovisko k vládnímu návrhu státního závěrečného účtu (dále také „SZÚ“) České republiky (dále také „ČR“) za rok 2013 na základě ustanovení § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ při vypracování stanoviska vycházel z předloženého tisku PS PČR č. 189/0, závěrečných účtů jednotlivých kapitol státního rozpočtu zaslaných NKÚ jejich správci, ze schválených kontrolních závěrů kontrolních akcí a z dalších poznatků z kontrolní a analytické činnosti NKÚ.

Stanovisko NKÚ je rozvrženo do následujících částí:

- I. Shrnutí**
- II. Vývoj veřejných rozpočtů**
- III. Státní rozpočet, státní finanční aktiva a pasiva, státní záruky a poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ související s těmito oblastmi**
- IV. Další složky veřejných rozpočtů, prostředky fondů organizačních složek státu, prostředky privatizace a související poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ**
- V. Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu a související poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ**
- VI. Prostředky poskytnuté ČR ze zahraničí a související poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ**
- VII. Seznam použitých zkratk**

Přílohy:

- **Příloha č. 1 – Přehled schválených kontrolních závěrů použitých pro stanovisko NKÚ**
- **Příloha č. 2 – Příklady nedostatků v obsahu a rozsahu závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu podle bodů vyhlášky č. 419/2001 Sb.**

I. Shrnutí

Předložený návrh SZÚ obsahuje údaje o rozpočtovém hospodaření roku 2013 v rozsahu požadovaném § 29 zákona č. 218/2000 Sb.¹ (dále také „rozpočtová pravidla“). Podkladem pro jeho zpracování byly mimo jiné údaje o hospodaření kapitol státního rozpočtu (dále také „SR“) a dalších veřejných rozpočtů předložené podle vyhlášky č. 419/2001 Sb.². Samotný postup při zpracování návrhu SZÚ a podrobnější požadavky na jeho obsah nejsou upraveny žádným dalším právním předpisem. Návrh SZÚ vypracovává Ministerstvo financí (dále také „MF“), které jej předkládá vládě ČR ke schválení.

Výsledkem hospodaření SR za rok 2013 byl schodek ve výši 81,3 mld. Kč, což je o 18,7 mld. Kč lepší výsledek, než byl předpokládán upraveným zákonem o SR, a o 19,7 mld. Kč méně oproti roku 2012. Nižšího schodku bylo dosaženo zejména nedočerpáním rozpočtových výdajů ve výši 17,56 mld. Kč při překročení očekávaných příjmů o 1,17 mld. Kč. O naplnění rozpočtových příjmů se kromě inkasa daně z přidané hodnoty (překročení rozpočtu o 8,0 mld. Kč) zasloužily hlavně nedaňové a kapitálové příjmy a přijaté transfery, u kterých byla rozpočtovaná výše překročena o 10,8 mld. Kč; na straně výdajů nebyly dočerpány kapitálové výdaje o 13,6 mld. Kč. Součástí návrhu rozpočtovaných příjmů SR na rok 2013 byly ve větší míře než v SR na rok 2012 ostatní příjmy a transfery mimořádného charakteru – příjmy z prodeje kmitočtových pásem ve výši 7,0 mld. Kč, příjmy od státního podniku Lesy České republiky ve výši 6,0 mld. Kč, příjmy z privatizačního účtu ve výši 13,0 mld. Kč. Z těchto mimořádných příjmů byl realizován příjem od státního podniku Lesy České republiky a ve snížené výši (10,0 mld. Kč) z privatizačního účtu.

Jako priority vlády pro rozpočtové období roku 2013 jsou v návrhu SZÚ uvedeny tyto cíle:

- zpomalit tempo růstu zadlužování státu a snížit schodek veřejných financí,
- dodržovat závazky vůči Evropské unii (dále také „EU“), optimálně využívat prostředky z fondů EU.

Z údajů obsažených v návrhu SZÚ je zřejmé, že došlo ke snížení tempa růstu zadlužování státu a ke snížení schodku veřejných financí oproti předchozímu období. NKÚ k tomu uvádí:

- Rozhodující podíl na snížení tempa zadlužování v roce 2013 měla změna přístupu k tvorbě rezervy peněžních prostředků pro vyloučení rizik souvisejících s financováním schodku SR a státního dluhu (snížení rezervy a její využití pro financování). Z předložených údajů nevyplývá, že byla provedena opatření vedoucí k zajištění trvalého příznivého vývoje i v dalších obdobích.
- Jedním ze základních problémů snižování schodku veřejných financí (zejména SR) je schodek systému důchodového pojištění, který je součástí celkového schodku SR. Dosud se nepodařilo k těmto mandatorním výdajům, které budou narůstat i v dalších letech, přiřadit dostatečné zdroje příjmů.

¹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

² Vyhláška č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu.

Pokud jde o dodržování závazků vůči EU, návrh SZÚ nepřináší informace, že by docházelo k jejich porušování. Ohledně využití prostředků z fondů EU se návrh SZÚ soustřeďuje na údaje, jaká výše prostředků byla čerpána a ve kterých oblastech byly tyto prostředky vynaloženy. Zda došlo k jejich optimálnímu využití, návrh SZÚ nehodnotí. Z kontrolní činnosti NKÚ a z dalších zdrojů je zřejmé, že v této oblasti existují značné nedostatky a rezervy.

NKÚ s ohledem na údaje uvedené v návrhu SZÚ a s ohledem na poznatky ze své kontrolní a analytické činnosti upozorňuje:

- že pro vyhodnocování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládaných výdajů chybí metodika, vyhodnocování prováděné v závěrečných účtech kapitol SR nelze použít k porovnání úrovně hospodaření organizačních složek státu (dále také „OSS“) ani pro řízení veřejných výdajů;
- že řada přijatých opatření k předcházení daňovým únikům a k zefektivnění vymáhání se ve snížení stavu daňových nedoplatků ani ve zvýšení procenta vymožených nedoplatků dosud neprojevila;
- na pokles čerpání kapitálových výdajů o 11,3 mld. Kč ve srovnání se skutečností roku 2012 a na skutečnost, že k poklesu těchto výdajů v absolutní výši i jako podílu na celkových výdajích státního rozpočtu dochází od roku 2010;
- na neustále rostoucí stav nároků z nespotřebovaných výdajů minulých let a tím rostoucí riziko pro plnění státního rozpočtu v dalších letech (nároky z nespotřebovaných výdajů dosáhly k 1. 1. 2014 již částky 146,6 mld. Kč, v tom jsou nároky z nespotřebovaných profilujících výdajů ve výši 130,0 mld. Kč a nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů ve výši 16,6 mld. Kč);
- na nízké plnění rozpočtu výdajů v rámci programového financování, což souvisí se závažnými problémy v této oblasti (prodlužování lhůt výstavby, růst nákladů staveb, chybějící kvalitní posouzení investičních záměrů i propočty ekonomické efektivnosti);
- na vysoký počet prováděných rozpočtových opatření, zvláště v některých kapitolách SR;
- na trvalý pokles inkasa daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti, což potvrzuje dlouhodobou neefektivnost výběru této daně;
- že správa odvodů za porušení rozpočtové kázně je poznamenána vysokou administrativní náročností zatěžující nejen státní správu, ale i samotné příjemce dotací, proto nelze konstatovat, že je správa těchto odvodů hospodárná a efektivní;
- že pro trvale udržitelný fiskální vývoj bude rozhodující, jaká úsporná a prorůstová opatření budou v této oblasti přijata (v souvislosti s konstatováním v návrhu SZÚ, že ke zvolnění růstových tendencí dluhu by mohlo přispět pouze další zmírnění růstu deficitů veřejných rozpočtů);
- že podíl státního dluhu na hrubém domácím produktu (dále také „HDP“) se ke konci roku 2013 i přes mírný nárůst státního dluhu dále zvýšil na celkových 43,4 %, tj. o 0,3 %;
- že neustále stoupá také výše výdajů na státní dluh a v roce 2013 dosáhla 57,8 mld. Kč, tj. 4,9 % skutečných výdajů SR;
- že vzhledem ke stálému snižování úrovně privatizačních výnosů může realizace ekologických garancí představovat budoucí riziko pro výdajovou stranu SR;
- na významné riziko automatického zániku závazku spolufinancování z rozpočtu EU a tím zvýšení nároků na dofinancování projektů s možným výrazným dopadem na SR i v následujících letech;

- že jsou při provádění kontrolních akcí opakovaně zjišťovány nedostatky v podkladech sloužících k sestavení závěrečných účtů kapitol SR, a to jak v oblasti účetnictví, tak v oblasti finančního výkaznictví.

NKÚ také doporučuje:

- provést vyhodnocení možných negativních dopadů snižování kapitálových výdajů na další vývoj ekonomiky a na hospodaření SR;
- vyhodnotit funkci a rizika tvorby a čerpání nároků z nespoteřovaných výdajů;
- v případě peněžních prostředků malé privatizace vzhledem ke stavu procesu malé privatizace navrhnout postup, jak bude dále s těmito prostředky naloženo;
- nepoužívat výdaje rozpočtované v souvislosti s obsluhou státního dluhu prostřednictvím rozpočtových opatření v jiných kapitolách SR, tj. kapitola *Státní dluh* by neměla sloužit jako další případná rezerva výdajů SR;
- důsledněji uvádět v návrhu SZÚ vyhodnocení legislativních změn zejména v daňové oblasti;
- věnovat větší pozornost sestavování rozpočtů státních fondů vzhledem k výrazným rozdílům při plnění rozpočtovaných částek na straně příjmů i výdajů a vzhledem ke značnému objemu peněžních prostředků, s nimiž tyto fondy hospodaří;
- aby návrh SZÚ obsahoval v části údajů o státních finančních aktivech také informaci o stavech pohledávek z poskytnutých návratných finančních výpomocí, majetkových účastí a cenných papírů, jejichž majitelem je stát a se kterými jsou příslušní hospodařit správci kapitol, které má MF povinnost evidovat mimo státní finanční aktiva;
- aby návrh SZÚ obsahoval vybrané údaje o veřejných rozpočtech také v metodice ESA 95.

II. Vývoj veřejných rozpočtů

V části *B. Ekonomický vývoj a veřejné rozpočty* návrhu SZÚ prezentuje MF údaje za veřejné rozpočty (státní rozpočet, mimorozpočtové fondy, veřejné zdravotní pojištění a územní samosprávné celky) v metodice *Government Finance Statistics 2001* (GFS 2001)³. Podle této metodiky skončilo hospodaření veřejných rozpočtů v roce 2013 schodkem ve výši 50,1 mld. Kč, což bylo o 42,8 mld. Kč méně než v roce 2012. Na tomto zlepšení se podílely všechny složky veřejných rozpočtů, především však státní rozpočet (zlepšení o 15,8 mld. Kč) a územní samosprávné celky (zlepšení o 17,2 mld. Kč). NKÚ k tabulce č. 12 na str. 25 této části návrhu SZÚ upozorňuje, že součet údajů uvedených jako předběžná skutečnost ve sloupci 2013 činí 50,2 mld. Kč, jako saldo tabulka uvádí 50,1 mld. Kč.

Příjmy veřejných rozpočtů dosáhly výše 1 555,8 mld. Kč, výdaje pak byly ve výši 1 605,9 mld. Kč. Deficit veřejných rozpočtů ve výši 50,1 mld. Kč představuje 1,3 % HDP. V roce 2012 se na celkovém deficitu veřejných rozpočtů ve výši 92,9 mld. Kč podílel státní

³ Data jsou vykazována na základě metodiky peněžních toků, čemuž odpovídá seskupování příjmových a výdajových operací a potřebné metodické úpravy. Vládní statistika je konstruována jako součet jednotlivých složek veřejných rozpočtů, kde je následně uplatněna konsolidace příjmů a výdajů za účelem vyloučení vzájemných vztahů mezi jednotlivými složkami vládního sektoru. Hospodaření veřejných rozpočtů zachycuje příjmové a výdajové operace týkající se státního rozpočtu vč. Národního fondu a od r. 2006 zdrojů z privatizace (bývalého Fondu národního majetku zrušeného zákonem č. 178/2005 Sb.), mimorozpočtových fondů (státních fondů), veřejného zdravotního pojištění a územních samosprávných celků (obce, kraje, dobrovolné svazky obcí a regionální rady regionů soudržnosti).

rozpočet, mimorozpočtové fondy a veřejné zdravotní pojištění, v roce 2013 to byl v rozhodující míře opět státní rozpočet a také veřejné zdravotní pojištění. Mimorozpočtové fondy a územní samosprávné celky (dále také „ÚSC“) hospodařily v roce 2013 s přebytkem.

Dluh veřejných rozpočtů dosáhl podle této části návrhu SZÚ v roce 2013 částky 1 779,2 mld. Kč (předběžný údaj), což představovalo 45,8 % HDP (stejně jako v roce 2012) a meziroční zvýšení o 18,5 mld. Kč. Podíl konsolidovaného státního dluhu na celkovém dluhu dosáhl výše 93,6 % (v roce 2012 to bylo 93,7 %). Na str. 27 této části návrhu SZÚ je ve druhém odstavci uvedeno: „*Ve srovnání s ostatními zeměmi přestává platit, že samotná úroveň dluhu ČR není tak vysoká.*“ Současně je v posledním odstavci na téže straně ve vyhodnocení uvedeno, že ve srovnání s jinými zeměmi není jeho úroveň (úroveň podílu dluhu veřejných rozpočtů na HDP) tak vysoká. NKÚ upozorňuje, že tato vyjádření v uvedené podobě nepůsobí k hodnocení problematiky výše dluhu veřejných rozpočtů a jeho podílu na HDP jednoznačně. **NKÚ souhlasí s hodnocením, že ke zvolnění růstových tendencí dluhu by mohlo přispět pouze další zmírnění růstu deficitů veřejných rozpočtů. Pripomíná k tomu ale, že pro trvale udržitelný fiskální vývoj bude rozhodující, jaká úsporná a prorůstová opatření budou v této oblasti přijata.**

Další metodika, jejímž prostřednictvím jsou vykazovány údaje o stavu veřejných financí, je metodika Evropského systému národních účtů⁴ (dále také „ESA 95“). Údaje zpracované dle této metodiky předává ČR mj. Evropské komisi v rámci hodnocení plnění maastrichtských kritérií pro přistoupení k eurozóně. Podle těchto kritérií by výše deficitu sektoru vládních institucí neměla překročit 3 % HDP a kumulovaný dluh sektoru vládních institucí 60 % HDP. Podle informace zveřejněné Českým statistickým úřadem v měsíci dubnu 2014 dosáhl vládní deficit za rok 2013 měřený dle metodiky ESA 95 výše 1,44 % HDP a dluh sektoru vládních institucí 46,04 % HDP. **Hodnocení vývoje uvedených ukazatelů veřejných rozpočtů v metodice ESA 95 hodnocený materiál neobsahuje.**

III. Státní rozpočet, státní finanční aktiva a pasiva, státní záruky a poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ související s těmito oblastmi

1. Hospodaření státního rozpočtu

Hodnocení plnění SR na rok 2013 je uvedeno v návrhu SZÚ v části C. *Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu.*

1.1 Návrh státního rozpočtu na rok 2013

Při přípravě SR na rok 2013 vycházeli zpracovatelé mimo jiné z predikce základních makroekonomických ukazatelů zpracované MF v říjnu 2012. Návrh SR počítal (podle návrhu SZÚ) s meziročním přírůstkem HDP ve stálých cenách o 0,7 %, snížením spotřeby domácností ve výši 0,5 %, snížením spotřeby vlády ve výši 1,3 %, růstem objemu mezd a platů ve výši 2,1 %, průměrnou mírou inflace 2,1 % a průměrnou mírou nezaměstnanosti

⁴ Metodika ESA 95 pracuje s daty na aktuálním principu. To znamená, že operace daného fiskálního roku jsou zachycovány tehdy, když se ekonomická hodnota vytváří nebo zaniká, a také tehdy, když se pohledávky a závazky zvyšují nebo snižují bez ohledu na to, kdy bude realizovaná operace peněžně uhrazena a zda vůbec s peněžním tokem souvisí.

7,3 % (metodika dle výběrového šetření pracovních sil). NKÚ kladně hodnotí, že návrh SR na rok 2013 vycházel mimo jiné z aktuální predikce základních makroekonomických ukazatelů zpracované MF v říjnu 2012 (na rozdíl od návrhu SR na rok 2012, kdy byla jedním z podkladů predikce základních makroekonomických ukazatelů zpracovaná MF v červenci 2011, která však nebyla v řadě základních ukazatelů v době schvalování SR aktuální).

Na základě těchto předpokladů (mimo dalších) byl sestaven návrh SR na rok 2013, ve kterém byly uvedeny příjmy ve výši 1 080,8 mld. Kč, což oproti schválenému rozpočtu roku 2012 znamenalo snížení o 3,9 mld. Kč (0,4 %). Oproti skutečnosti dosažené za rok 2012 to však byl nárůst předpokládaných příjmů o 29,4 mld. Kč, tj. o 2,8 % (skutečnost roku 2012 činila 1 051,4 mld. Kč). **Součástí návrhu rozpočtovaných příjmů v SR na rok 2013 byly ve větší míře než v SR na rok 2012 ostatní příjmy a transfery mimořádného charakteru** – příjmy z prodeje kmitočtových pásem ve výši 7,0 mld. Kč, příjmy od státního podniku Lesy České republiky ve výši 6,0 mld. Kč, příjmy z privatizačního účtu na kompenzaci schodku systému důchodového pojištění ve výši 13,0 mld. Kč.

Výdaje SR na rok 2013 byly navrženy ve výši 1 180,8 mld. Kč, což bylo o 8,9 mld. Kč méně oproti schválenému rozpočtu na rok předchozí, ale současně to znamenalo nárůst o 28,4 mld. Kč oproti skutečně vynaloženým prostředkům SR v roce 2012. **Toto zvýšení se promítlo obdobně jako v SR na rok 2012 do nárůstu běžných výdajů o 46,9 mld. Kč při snížení kapitálových výdajů o 18,5 mld. Kč.**

Schodek SR na rok 2013 byl navržen ve výši 100,0 mld. Kč, tedy o 5,0 mld. Kč nižší oproti schodku schválenému na rok 2012, resp. o 1,0 mld. Kč oproti skutečnosti roku 2012.

1.2 Schválený státní rozpočet a jeho změny

SR na rok 2013 byl schválen zákonem č. 504/2012 Sb.⁵ (dále také „zákon o SR“), který stanovil celkové příjmy ve výši 1 080,8 mld. Kč a výdaje ve výši 1 180,8 mld. Kč. Rozpočtovaný schodek ve výši 100,0 mld. Kč měl být podle zákona o SR vypořádán zvýšením stavu státních dluhopisů do výše 99,93 mld. Kč, zvýšením stavu přijatých dlouhodobých úvěrů do výše 1,63 mld. Kč (vypůjčené prostředky na tento účel tak měly dosáhnout celkové výše 101,56 mld. Kč) a změnou stavu na účtech státních finančních aktiv, a to jejich zvýšením o 1,56 mld. Kč. **NKÚ v souvislosti s uvedeným vypořádáním schodku SR upozorňuje**, obdobně jako v minulých letech, že zvýšení stavu peněžních prostředků na účtech státních finančních aktiv neslouží k vypořádání schodku státního rozpočtu (tedy k zabezpečení jeho financování), ale zvyšuje výpůjční potřebu státu.

V průběhu roku 2013 schválila PS PČR dvě změny zákona č. 504/2012 Sb., a to zákonem č. 258/2013 Sb.⁶ a zákonem č. 475/2013 Sb.⁷. Těmito změnami došlo ke snížení příjmů i výdajů SR o 4,4 mld. Kč, tedy bez vlivu na výši rozpočtovaného schodku. SR po těchto změnách počítal s celkovými příjmy ve výši 1 076,4 mld. Kč a výdaji ve výši 1 176,4 mld. Kč.

⁵ Zákon č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013.

⁶ Zákon č. 258/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013.

⁷ Zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014 a o změně zákona č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013, ve znění zákona č. 258/2013 Sb.

V průběhu roku 2013 došlo k dalším úpravám schváleného SR na základě provedených rozpočtových opatření v souvislosti s financováním programů spolufinancovaných z rozpočtu EU. V rámci těchto úprav byl souvztažně navýšen celkový rozpočet příjmů a výdajů o 14,3 mld. Kč (provádění takové operace umožňuje ministři financí § 24 odst. 4 rozpočtových pravidel). Vzhledem k navýšení příjmů a výdajů SR o stejnou částku neměla ani tato úprava dopad na schválenou výši schodku SR.

Návrh SZÚ uvádí, že v průběhu roku 2013 bylo provedeno celkem 947 rozpočtových opatření (v roce 2012 to bylo 721 rozpočtových opatření), která znamenala přesuny mezi jednotlivými kapitolami SR nebo mezi položkami v rámci jedné kapitoly SR. Největší podíl na těchto změnách (34,9 %) představovaly přesuny z kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa* (dále také „kapitola VPS“) do rozpočtů ostatních kapitol, 30,4 % tvořily přesuny rozpočtových prostředků v rámci jedné kapitoly. Vyšší počet provedených rozpočtových opatření v roce 2013 oproti roku 2012 hodnocený materiál zdůvodňuje především tím, že do celkového přehledu byla na základě údajů vedených v rozpočtovém systému zahrnuta v roce 2013 i rozpočtová opatření kapitoly VPS. Bez těchto rozpočtových opatření by jejich celkový počet činil 782, což je o 61 více než v roce 2012. Důvod nezapočítávání rozpočtových opatření kapitoly VPS do celkového počtu provedených rozpočtových opatření v dřívějších letech hodnocený materiál neuvádí (zmiňuje pouze to, že vzhledem k vedení chronologické evidence rozpočtových opatření v rozpočtovém systému byla v roce 2013 nově zahrnuta do celkového počtu). Údaje o počtu provedených rozpočtových opatření, na jejichž vysoký počet NKÚ ve svých stanoviscích v minulých letech kriticky poukazyval (např. stanovisko NKÚ ke SZÚ za rok 2009 a 2010), tak neposkytovaly úplnou informaci. Hodnocený materiál uvádí, že 51,5 % z celkového počtu rozpočtových opatření evidovaných v roce 2013 připadá na pět kapitol SR (*Všeobecná pokladní správa* – 165, *Ministerstvo vnitra* – 158, *Ministerstvo financí* – 55, *Ministerstvo zahraničních věcí* – 53, *Ministerstvo práce a sociálních věcí* – 53). **Hodnocení příčin vysokého počtu provedených rozpočtových opatření, zejména v uvedených pěti kapitolách SR, návrh SZÚ neobsahuje.**

1.3 Plnění státního rozpočtu

Hospodaření SR za rok 2013 skončilo schodkem ve výši 81,3 mld. Kč, což je o 18,7 mld. Kč lepší výsledek, než byl předpokládán upraveným zákonem o SR. Nižšího schodku bylo dosaženo zejména nedočerpáním rozpočtových výdajů ve výši 17,56 mld. Kč při překročení očekávaných příjmů o 1,17 mld. Kč. O naplnění rozpočtových příjmů se zasloužily hlavně (kromě daně z přidané hodnoty, která vykazala překročení o 8,0 mld. Kč) nedaňové a kapitálové příjmy a přijaté transfery, u kterých byla rozpočtovaná výše překročena o 10,8 mld. Kč. Na straně výdajů nebyly dočerpány kapitálové výdaje o 13,6 mld. Kč. Z předpokládaných příjmů mimořádného charakteru nebyly realizovány příjmy z prodeje kmitočtových pásem (7,0 mld. Kč), ve snížené výši (10,0 mld. Kč) byly do příjmů SR převedeny peněžní prostředky z privatizačního účtu.

V souvislosti s čerpáním výdajů upozorňuje NKÚ opět na neustále rostoucí stav nároků z nespotřebovaných výdajů minulých let u OSS a tím rostoucí riziko pro plnění státního rozpočtu v dalších letech a doporučuje vyhodnotit funkci tohoto nástroje. Nároky z nespotřebovaných výdajů dosáhly k 1. 1. 2014 již částky 146,6 mld. Kč, v tom jsou nároky z nespotřebovaných profilujících výdajů ve výši 130,0 mld. Kč a nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů ve výši 16,6 mld. Kč. Opakuje se situace, kdy

správci kapitol vykazují tyto nároky v narůstající výši v oblasti profilujících i neprofilujících výdajů. NKÚ také upozorňuje, že v roce 2013 došlo ze strany správců kapitol k zapojení těchto nároků do rozpočtu běžného roku ve výši 90,0 mld. Kč, z toho 26,7 mld. Kč nebylo ve skutečnosti použito a opětovně započteno do nároků z nespotřebovaných výdajů pro další období. Např. kapitola 317 – *Ministerstvo pro místní rozvoj* vykázala v roce 2013 zapojení nároků z nespotřebovaných výdajů v celkové výši 11,3 mld. Kč, z této částky nepoužila prostředky ve výši 3,6 mld. Kč a opět je k 1. 1. 2014 převedla do nároků z nespotřebovaných výdajů. V závěrečném účtu této kapitoly SR je k nečerpání rozpočtu výdajů mimo jiné uvedeno: „... *značné nečerpání rozpočtu na rok 2013 u neprofilovaných výdajů ve výši více než 420 mil. Kč. U těchto výdajů je možné velkou část z těchto výdajů považovat za úsporu rozpočtu vlivem aktivních opatření ministerstva na snižování provozních výdajů ...*“

Tabulka č. 1 – Nároky z nespotřebovaných výdajů (v mld. Kč)

	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014
Stav k 1. 1.	72,5	89,8	101,1	129,9	133,2	146,6
Snížení*	-44,7	-64,9	-64,6	-74,2	-90,4	x
Stav k 31. 12.	27,8	24,9	36,5	55,7	42,8	x
Nový nárok	62,0	76,2	93,4	77,5	103,8	x

Zdroj: SZÚ z let 2009 až 2012, návrh SZÚ za rok 2013.

* Jde o použití nároků, případně jinou formu jejich snížení.

1.4 Příjmy státního rozpočtu

V porovnání se skutečností roku 2012 počítal schválený státní rozpočet na rok 2013 s nárůstem celkových příjmů o 25,0 mld. Kč, tj. o 2,4 %, na 1 076,4 mld. Kč. Z plánovaného nárůstu celkových příjmů připadlo na daňové příjmy (daně, poplatky, pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti) zvýšení o 19,7 mld. Kč (tj. o 2,2 %) oproti skutečnosti roku 2012. Rozpočet celkových příjmů po změnách činil 1 090,7 mld. Kč, přitom v rozpočtu daňových příjmů ke změně nedošlo a zůstaly ve výši schváleného rozpočtu 932,0 mld. Kč.

Celkové příjmy za rok 2013 dosáhly výše 1 091,9 mld. Kč a byly splněny na 100,1 % schváleného rozpočtu po změnách (viz tabulka č. 2). Daňové příjmy byly splněny částkou 922,4 mld. Kč na 99,0 % schváleného rozpočtu, a bylo tedy vybráno o 9,6 mld. Kč méně (oproti skutečnosti roku 2012 však šlo o nárůst v plnění o 10,1 mld. Kč).

Tabulka č. 2 – Plnění rozpočtu příjmů v letech 2008–2013

(v %)

Druh příjmu	Plnění rozpočtu příjmů v letech					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Daň z příjmů fyzických osob celkem	105,3	79,9	99,1	89,3	100,6	96,3
- ze závislé činnosti a funkčních požitků	100,7	86,6	106,2	98,5	101,7	97,8
- ze samostatné výdělečné činnosti	110,8	22,2	41,8	28,2	62,6	50,1
- z kapitálových výnosů	185,4	108,8	107,5	57,1	102,5	96,2
Daň z příjmů právnických osob	107,9	64,0	86,0	98,0	104,2	96,7
Daň z přidané hodnoty	92,7	91,0	99,6	98,4	90,1	103,8
Spotřební daně	93,1	86,1	92,7	98,9	98,1	96,0
Správní poplatky	89,5	101,9	103,6	103,0	105,9	130,8
Pojistné na důchodové pojištění	99,6	88,0	96,4	98,4	96,7	98,6
Clo (od roku 2012 součást nedaňových příjmů)	169,5	87,3	127,8	143,9	140,2	146,0
Majetkové daně	118,3	68,3	84,4	90,1	91,0	93,6
Ostatní daňové příjmy	167,3	89,1	100,9	99,5	185,4	103,8
Daňové příjmy celkem	99,1	84,0	95,8	97,1	96,5	99,0
Příjmy celkem	101,9	86,1	94,8	94,2	96,1	100,1

Zdroj: SZÚ z let 2008 až 2012, návrh SZÚ za rok 2013.

V roce 2013 se změnilly parametry pro přerozdělování výnosů ze sdílených daní ve prospěch obcí. Z celostátního výnosu daní a poplatků ve výši 775,0 mld. Kč připadlo 71 % pro státní rozpočet (příjmy státního rozpočtu z daní a poplatků dosáhly 550,2 mld. Kč) a 27 % pro ÚSC (obce 161,7 mld. Kč, kraje 46,7 mld. Kč). Oproti roku 2012 došlo k nárůstu celostátního výnosu daní a poplatků o 27 mld. Kč, procento podílu státního rozpočtu se snížilo o 1,3 %. **Byl inkasován vyšší výnos z daní pro obce o 16,2 mld. Kč, tj. o 4,0 mld. Kč více, než byl předpoklad uvedený ve zprávě k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2013.**

1.4.1 Daň z přidané hodnoty

Schválený rozpočet počítal s růstem inkasa daně z přidané hodnoty (dále také „DPH“) o 12,3 mld. Kč (6,2 %) oproti skutečnosti roku 2012, přičemž se vycházelo z toho, že inkaso DPH roku 2013 bude kladně ovlivněno hlavně makroekonomickými indikátory, jako jsou

výdaje domácností na spotřebu nebo výdaje vládních institucí na spotřebu, a zvýšením základní sazby DPH o jeden procentní bod. Po 6 letech, kdy bylo vykazováno **u této daně záporné saldo** při porovnání dosažené skutečnosti a rozpočtu (v roce 2008 záporné saldo DPH činilo 14,1 mld. Kč, v roce 2009 to bylo 17,4 mld. Kč, v roce 2010 částka 0,779 mld. Kč, v roce 2011 částka 3,2 mld. Kč a v roce 2012 částka 21,9 mld. Kč), **se podařilo predikovaný rozpočet naplnit na 103,8 %**, a to i přes tu skutečnost, že byly vykázány nadměrné odpočty, ty byly o 5,2 mld. Kč vyšší než v roce 2012. Rozpočtovaná částka 212,0 mld. Kč byla překročena o 8,0 mld. Kč.

V roce 2013 se předpokládal dopad na nárůst inkasa DPH z důvodu zvýšení sazeb DPH ve výši 9,7 mld. Kč a přeřazení dětských plen a některých zdravotnických prostředků do základní sazby DPH ve výši 0,6 mld. Kč (zákon č. 500/2012 Sb.). Pozitivní vliv na výběr této daně se očekával i v důsledku zavedení nových institutů do zákona o DPH v rámci boje proti daňovým únikům. Finanční přínos těchto nově zavedených nástrojů byl pro státní rozpočet roku 2013 predikován ve výši 1,6 mld. Kč (zákon č. 47/2011 Sb.), dopady změn zákona č. 502/2012 Sb. byly predikovány pouze u zavedení základního měsíčního zdaňovacího období ve výši 0,1 mld. Kč.

V návrhu SZÚ byl vyhodnocen dopad změny sazeb DPH, nárůst spotřeby domácností a vládních institucí a růst přeplatku u inkasa DPH. Tyto dopady byly vyčísleny v celkové výši cca 20 mld. Kč. Naplnění predikovaného odhadu zvýšení příjmů z DPH v roce 2013 na základě změn uvedených v zákoně č. 47/2011 Sb. nebylo v návrhu SZÚ uvedeno. **Dopad zavedení aktivních nástrojů v boji proti daňovým únikům zákonem č. 502/2012 Sb. nebyl s poukazem na jejich povahu vyčíslen, nicméně byl shledán jejich pozitivní vliv na inkaso DPH.** Odhadovaná výnosová mezera u DPH (VAT GAP) je cca 100 mld. Kč ročně.⁸ Ověření dopadů těchto legislativních změn na příjmy státního rozpočtu bude předmětem kontrolní akce NKÚ realizované v roce 2014.

Většina finančních úřadů zaznamenala v roce 2013 nárůst inkasa DPH oproti roku 2012 (viz tabulka č. 3). Naopak k největšímu poklesu inkasa oproti roku 2012 došlo u Finančního úřadu pro Ústecký kraj, a to o 11 mld. Kč. **V návrhu SZÚ je uvedeno, že vliv na tento pokles mohlo mít částečně pozastavení činnosti na *Regionálním operačním programu Severozápad* a s tím související útlum ekonomických činností financovaných z tohoto programu. Další důvody hodnocený materiál neuvádí.**

⁸ <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2014/vytvoreni-skupiny-pro-boj-s-danovymi-uni-17250>.

Tabulka č. 3 – Vývoj inkasa DPH podle finančních úřadů

Finanční úřad	Změna inkasa 2013/2012	
	v mld. Kč	v %
Specializovaný	+25,955	+25,7
pro Hl. m. Prahu	+2,499	+2,9
pro Středočeský kraj	+6,625	+53,0
pro Moravskoslezský kraj	+3,635	+34,8
pro Plzeňský kraj	+1,245	+25,8
pro Liberecký kraj	+1,082	+149,4
pro Zlínský kraj	+0,736	+14,2
pro Jihomoravský kraj	+0,598	+2,8
pro Olomoucký kraj	+0,461	+11,3
pro Kraj Vysočina	-0,002	-0,1
pro Pardubický kraj	-0,005	-0,3
pro Královéhradecký kraj	-0,265	-4,8
pro Karlovarský kraj	-0,534	-31,3
pro Jihočeský kraj	-0,756	-13,8
pro Ústecký kraj	-11,026	-70,3
Celkem	+30,248	+10,9

Zdroj: návrh SZÚ za rok 2013.

1.4.2 Spotřební daně

Celostátní výnos spotřebních daní (včetně tzv. energetických daní) dosáhl v roce 2013 výše 143,4 mld. Kč (95,9 % rozpočtu). Meziročně došlo k poklesu inkasa o 3,3 mld. Kč. Na státní rozpočet připadlo z celkového výnosu spotřebních daní 136,5 mld. Kč (96 % rozpočtu), což je o 5,8 mld. Kč méně, než předpokládal rozpočet. U všech významných komodit ovlivňujících inkaso spotřební daně se v roce 2013 nepodařilo naplnit schválený rozpočet.

Ke dni 1. 10. 2013 nabyl účinnosti zákon č. 234/2013 Sb.⁹, který nově nastavil pravidla, při jejichž splnění je osoba oprávněna zahájit a vykonávat činnost distribuce pohonných hmot (bezdlužnost vůči orgánům finanční a celní správy, spolehlivost distributora a složení kauce ve stanovené výši). **V komentáři k návrhu SZÚ je uvedeno, že zákon ovlivnil výběr spotřební daně z minerálních olejů již za prosinec 2013, vyčíslení vlivu však uvedeno nebylo.** Na státní rozpočet v roce 2013 připadlo z celkového výnosu spotřební daně z minerálních olejů 69,6 mld. Kč (94,9 % rozpočtu, tj. absolutně o 3,7 mld. Kč méně). Nižší inkaso této spotřební daně je zdůvodněno sníženou spotřebou pohonných hmot (o cca 3 %) a zejména daňovým únikem ve výši cca 1,3 mld. Kč. Další vlivy a jejich vyčíslení návrh SZÚ neuvádí.

V rámci přijetí tzv. protischodkového balíčku (zákon č. 500/2012 Sb.) došlo od 1. 1. 2013 ke snížení nároku na vrácení spotřební daně z minerálních olejů použitých pro zemědělskou prvovýrobu (tzv. zelená nafta), přičemž rokem 2014 dojde k úplnému zrušení tohoto nároku. Důvodová zpráva předpokládala, že omezení „zelené nafty“ bude mít pozitivní vliv na inkaso spotřební daně z minerálních olejů ve výši 0,4 mld. Kč. **Komentář k plnění této predikce v návrhu SZÚ za rok 2013 uveden nebyl.**

Celkové inkaso spotřební daně z lihu a lihovin za rok 2013 činilo 6,4 mld. Kč (plnění rozpočtu na 98,2 %), došlo tak k poklesu oproti roku 2012 o 0,1 mld. Kč. Spotřební daň z piva byla inkasována ve výši 4,5 mld. Kč, tj. plnění rozpočtu na 100,4 %. Přestože spotřeba vína dle údajů statistického úřadu pozvolna roste, došlo v roce 2013 k poklesu inkasa spotřební daně u této komodity o 37 mil. Kč (plnění ve výši 0,28 mld. Kč).

Počet plátců spotřební daně z lihu v roce 2013 vzrostl, naopak počet subjektů registrovaných ke značení lihu poklesl.¹⁰ Z informací celní správy za první pololetí roku 2013 vyplynulo, že došlo k nárůstu zjištěných porušení předpisů souvisejících s lihem (celkem 54 případů o celkovém množství 810 tis. litrů lihu). Tyto úniky na spotřební dani byly za 1. pololetí vyčísleny na 231 mil. Kč (nárůst o 28 mil. Kč oproti roku 2012). Za druhé pololetí roku 2013 nebyly v době zpracování stanoviska NKÚ údaje zveřejněny. V boji proti výskytu metylalkoholu v lihovinách nabyt účinnosti dne 1. prosince 2013 zákon č. 307/2013 Sb.¹¹. Na konci roku 2013 proběhly celorepublikové kontroly v návaznosti na tento nový zákon o povinném značení lihu, a to v obchodech, restauracích a u stánků. Možný únik na daních a clech za měsíc účinnosti tohoto zákona vyčísli la Celní správa ČR na 2,7 mil. Kč.¹² **Účinnost tohoto zákona na inkaso spotřební daně bude možné vyhodnotit až v roce 2014. V roce 2014 bude jedna z kontrol NKÚ zaměřena na tuto oblast.**

Celkové inkaso spotřební daně z tabákových výrobků za rok 2013 činilo 46,8 mld. Kč (plnění rozpočtu na 98,0 %), tj. pokles oproti roku 2012 o 0,2 mld. Kč. Celkový přínos navrženého zvýšení sazeb spotřební daně z tabákových výrobků pro příjmy státního rozpočtu se v roce

⁹ Zákon č. 234/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Celní správa – porada ze dne 3. 7. 2013 (<https://www.celnisprava.cz/cz/dane/spotrebni-dane/Stranky/default.aspx>).

¹¹ Zákon č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu, ve znění zákonného opatření č. 344/2013 Sb.

¹² Tisková zpráva Celní správy České republiky ze dne 9. 1. 2014 – Boj proti daňovým únikům.

2013 u spotřební daně předpokládal +1,4 mld. Kč a u daně z přidané hodnoty +0,3 mld. Kč oproti roku 2012. Dopad u DPH zahrnoval jak dopad ze zvýšení základu pro výpočet daně z přidané hodnoty (spotřební daň vstupuje do základu pro výpočet daně z přidané hodnoty), tak i změnu sazby DPH z 20 % na 21 %. Inflační dopad zvýšení sazby daně z cigaret měl dle prognózy v roce 2013 činit 0,139 %. **Komentář k plnění této predikce v návrhu SZÚ za rok 2013 uveden nebyl.** Roční vývoj inkasa spotřební daně z tabákových výrobků v posledních letech ovlivňuje předzásobení výrobců a prodejců tabákovými nálepkami z důvodu změny sazby v souvislosti s aplikací směrnice Rady 2011/64/EU ze dne 21. června 2011 do legislativy ČR, v roce 2013 oproti roku 2012 došlo za první pololetí ke zlepšení inkasa o 1,45 mld. Kč (inkaso za prvních šest měsíců roku 2012 bylo ve výši 21,0 mld. Kč, v roce 2013 inkaso za stejné období činilo 22,4 mld. Kč).

1.4.3 Daně z příjmů

Inkaso daně z příjmů právnických osob (dále také „DPPO“) svým objemem 81,5 mld. Kč představovalo 96,7 % rozpočtovaného výnosu a **meziročně bylo o 7,7 mld. Kč nižší.** Vliv na inkaso této daně měly v roce 2013 zálohy odvozené z daňové povinnosti za zdaňovací období 2011 a daň zaplacená za zdaňovací období 2012. Mezi legislativní změny, které mimo jiné ovlivnily pozitivně tuto daň, patřilo zrušení osvobození od daně z příjmů právnických osob pro provozovatele loterií a jiných podobných her a zavedení 35% srážkové daně z příjmů hrazených poplatníkům do některých daňových rájů. Negativní vliv na výběr této daně mělo zrušení daňové neuznatelnosti odměn členů statutárních orgánů a dalších orgánů právnických osob. **NKÚ nemohl vlivy legislativních změn na inkaso vyhodnotit, neboť ani jeden z nich nebyl v predikcích ani v návrhu SZÚ vyčíslen.** DPPO vybíraná srážkou byla ovlivněna mírným nárůstem objemu výplat dividend a podílů na zisku nepodléhajících osvobození od daně z příjmů vybírané srážkou. **V návrhu SZÚ není uvedeno, zda a jakým způsobem ovlivnil inkaso DPPO dopad významnějších legislativních změn účinných v roce 2013 pro ostatní daně.**

Od 1. 1. 2012 nejsou poplatníci provozující loterie a jiné podobné hry osvobození od daně z příjmů právnických osob. Vyhodnocení dopadu inkasa DPPO od poplatníků provozujících loterie a jiné podobné hry návrh SZÚ neobsahuje.

Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů, rozšířil s účinností od 1. 1. 2013 příjmy, které nejsou předmětem daně z příjmů právnických osob, o příjmy z bezúplatného nabytí nemovitosti a movité věci podle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o příjmy z jejich prvního prodeje. Z důvodu odstranění asymetrie daňového břemene byla se zpětnou účinností od 1. 1. 2013 na základě zákona č. 80/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., vypuštěna daňová výjimka v případě zdanění příjmů získaných prvním prodejem majetku nabytého podle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. **Dopad uvedených legislativních změn nebyl v návrhu SZÚ za rok 2013 uveden.**

Inkaso daně z příjmů fyzických osob (dále také „DPFO“) dosáhlo 94,5 mld. Kč, tj. 96,3 % rozpočtované částky, z **toho DPFO ze samostatné výdělečné činnosti činila v roce 2013 pouze 1,4 mld. Kč, tj. 50,1 % schváleného rozpočtu.** Meziročně došlo ke snížení skutečného příjmu z této daně do státního rozpočtu o 0,3 mld. Kč, tj. o 19,9 %, přestože

rozpočet počítal s navýšením o 59,8 % oproti skutečnosti roku 2012. **Oproti roku 2012 došlo opět k poklesu inkasa, což potvrzuje dlouhodobou neefektivnost výběru této daně.** Důvodem nižšího než očekávaného celkového výnosu této daně je podle komentáře k návrhu státního závěrečného účtu především to, že v roce 2013 podal daňová přiznání za rok 2012 vyšší počet zaměstnanců, kterým se pak vracejí z účtu DPFO přeplatky na dani. To byl jeden z faktorů ovlivňujících konečné inkaso této daně u osob podávajících daňové přiznání, protože zálohy na daň zaměstnanců se na účet DPFO neodvádějí. **Objem vyplacených přeplatků komentář k návrhu SZÚ za rok 2013 neuvádí. Tímto postupem dochází ke zkreslení objemu inkasa daně.** U této daně se projevil i nárůst výdajů, které poplatníci uplatňují procentem z příjmů, dále nárůst počtu subjektů uplatňujících daňové zvýhodnění nebo přírůstek objemu příspěvků na životní pojištění a penzijní připojištění. Negativní vliv na výši inkasa této daně pro státní rozpočet měla i novela zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, která od 1. 1. 2013 posílila příjmy obcí na úkor příjmů státního rozpočtu, konkrétně u DPFO ze samostatné výdělečné činnosti došlo ke snížení podílu státního rozpočtu na těchto příjmech o 1,31 procentního bodu.

1.4.4 Majetkové daně

Skutečně dosažené příjmy z tzv. majetkových daní (daň dědická, darovací a daň z převodu nemovitostí) činily k 31. 12. 2013 celkem 9,1 mld. Kč, což představuje 93,6 % rozpočtované částky. Meziročně pokleslo inkaso majetkových daní o 2,0 mld. Kč.

V roce 2013 došlo k navýšení sazby daně z převodu nemovitostí o jeden procentní bod a v souvislosti s touto změnou byl podle důvodové zprávy odhadován nárůst inkasa o 2,5 mld. Kč. Podle návrhu SZÚ se toto procentní navýšení projevilo ve zvýšení výnosu daně z převodu nemovitostí **s předpokládaným dopadem cca 1,8 mld. Kč do rozpočtované částky oproti rozpočtu na rok 2012.** Na inkaso této daně mělo kladně působit také oživení trhu s nemovitostmi. Celkové inkaso této daně dosáhlo za rok 2013 výše 8,9 mld. Kč, tj. meziroční nárůst pouze o 1,2 mld. Kč, a rozpočtovaná částka 9,3 mld. Kč nebyla naplněna.

Významný negativní vliv na inkaso majetkových daní měla daň darovací (bylo ukončeno dočasné zavedení daně darovací pro provozovatele zařízení na výrobu elektřiny z bezúplatného nabytí emisních povolenek), inkaso dosáhlo pouze 108 mil. Kč, tj. pokleslo o 3,3 mld. Kč oproti roku 2012 (rozpočet z tohoto důvodu počítal s plněním o 3,1 mld. Kč nižším oproti skutečnosti roku 2012). Dle návrhu SZÚ byla úroveň plnění rozpočtované částky ovlivňována také zákonem č. 261/2007 Sb., který od roku 2008 rozšířil osvobození od daně darovací o bezúplatné nabytí majetku mezi osobami zařazenými i ve II. skupině poplatníků. Tyto skutečnosti ale byly známy již při sestavování státního rozpočtu na rok 2013 a při stanovení rozpočtovaných příjmů k nim mělo být (a jak je uvedeno výše, v případě ukončení zdanění emisních povolenek bylo) přihlédnuto.

1.4.5 Ostatní daňové příjmy

Významný podíl na inkasu ostatních daňových příjmů má od roku 2012 odvod z loterií (inkaso v roce 2013 ve výši 2,6 mld. Kč, do rozpočtu obcí bylo převedeno dalších 5,5 mld. Kč), dále tržby z kolků (inkaso 1,2 mld. Kč) a odvody podle zákona o zaměstnanosti (inkaso 0,9 mld. Kč). Celkové inkaso ostatních daní činilo 5,2 mld. Kč a rozpočet byl naplněn na 103,8 %. **Souhrnné údaje o příjmech státního rozpočtu a rozpočtů obcí**

z provozovaných loterií a jiných technických zařízení ani vyčíslení DPPO (odvod, správní poplatky, nedoplatky) návrh SZÚ neuvádí.

1.4.6 Pojistné na sociální zabezpečení

Inkaso pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti činilo za rok 2013 celkem 372,2 mld. Kč. Oproti roku 2012 došlo k nárůstu výběru pojistného o 0,7 mld. Kč. V souvislosti s tzv. druhým důchodovým pilířem finanční úřady převedly v roce 2013 penzijním společnostem 211,9 mil. Kč na důchodové spoření na úkor státního rozpočtu.

Součástí systému sociálního zabezpečení je důchodové pojištění. Za rok 2013 dosáhl schodek v hospodaření systému důchodového pojištění 29,3 mld. Kč a byl vyšší než v roce 2012 o 3,1 mld. Kč. I v roce 2013 byly převedeny peněžní prostředky z privatizačních příjmů do příjmů státního rozpočtu na kompenzaci deficitu důchodového systému, a to ve výši 10,0 mld. Kč (v roce 2012 bylo převedeno o 4,4 mld. Kč více). Skutečný deficit tohoto systému z pohledu příjmů státního rozpočtu byl v roce 2013 vyšší ještě o 15,8 mld. Kč započítaných do příjmů systému jako 7,2 % výnosu z DPH, protože inkaso této daně je současně vykazováno v příjmech státního rozpočtu jako daňový příjem.

1.4.7 Nedaňové a kapitálové příjmy

Významný meziroční nárůst ve výši 30,4 mld. Kč byl v roce 2013 vykázán u nedaňových a kapitálových příjmů a přijatých transferů. Na zvýšení se podílely zejména tyto finanční operace: vratka dotace od Státního fondu dopravní infrastruktury ve výši 5,0 mld. Kč, odvod státního podniku Lesy České republiky ve výši 6,0 mld. Kč a přijaté transfery ke krytí výdajů společných programů České republiky a EU nárůstem o 29,2 mld. Kč oproti roku 2012.

Součástí nedaňových příjmů státního rozpočtu je také 25% podíl na výnosu cel. Výběr cla byl na rok 2013 rozpočtován ve výši 1,0 mld. Kč (o cca 0,5 mld. Kč méně, než činily skutečné příjmy roku 2012). Rozpočet byl nakonec naplněn částkou 1,46 mld. Kč, což bylo o 46 % více, než činil schválený rozpočet. **NKÚ opakovaně upozorňuje, že v návrhu SZÚ chybí podrobnější komentář k výběru těchto příjmů.**

1.4.8 Daňové nedoplatky

Celkové daňové nedoplatky byly evidovány na konci roku 2013 ve výši 224,7 mld. Kč (viz tabulka č. 4). Do níže uvedeného přehledu není zahrnuta hodnota tzv. kumulované posečkané daně, která k 31. 12. 2013 dosáhla 32,6 mld. Kč. Konečnou výši vybraných příjmů ovlivňují kromě nedoplatků i daňové úniky, které podle Evropské komise činí cca 200 mld. Kč ročně¹³.

¹³ Viz: <http://www.penize.cz/dane/280247-nove-zbrane-na-neplatice-dani!-podari-se-zarazit-danove-uniky>.

Tabulka č. 4 – Kumulované daňové nedoplatky

(v mld. Kč)

Subjekty	Nedoplatky v roce						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Územní finanční orgány	101,1	100,5	98,4	106,4	118,8	134,7	148,9
Česká správa sociálního zabezpečení	57,5	55,8	59,7	60,1	61,3	62,5	63,4
Celní orgány	8,7	8,8	9,4	9,4	8,8	10,1	12,4
Celkem	167,3	165,1	167,5	175,9	188,9	207,3	224,7

Zdroj: SZÚ z let 2007 až 2012, návrh SZÚ za rok 2013.

V roce 2013 byla provedena kontrolní akce NKÚ č. 13/02 – *Daňové nedoplatky spravované finančními úřady*. Cílem kontroly bylo provést rozbor daňových nedoplatků spravovaných Finanční správou ČR včetně příčin jejich vzniku a prověřit postup při vymáhání a odpisu daňových nedoplatků a systém jejich evidence a dále a zhodnotit dopady legislativní úpravy této oblasti. Kontrola potvrdila nárůst těchto daňových nedoplatků od roku 2010 do roku 2012 o více než 28 mld. Kč, stav nedoplatků spravovaných finančními úřady k 31. 12. 2012 činil 134,7 mld. Kč. Úspěšnost vymáhání se v letech 2010 až 2012 pohybovala pouze mezi 8 a 9 %. Největší podíl k 31. 12. 2012 vykazovaly nedoplatky na DPH, které činily 61 %. Ke konci dubna 2013 finanční úřady jako správci daně evidovaly 77 plátců daně, jejichž nedoplatky na DPH byly vyšší než 100 mil. Kč. Tyto subjekty celkem na DPH dlužily kolem 25,7 mld. Kč, tedy asi třetinu všech evidovaných nedoplatků na DPH. Čtyřicet pět těchto dlužníků přitom sídlí na virtuálních adresách nebo nesídlí na adrese uvedené v obchodním rejstříku, případně nemají žádný majetek. **NKÚ konstatoval, že řada přijatých opatření k předcházení daňovým únikům a k zefektivnění vymáhání se ve snížení stavu daňových nedoplatků ani ve zvýšení procenta vymážených nedoplatků dosud neprojevíla.** Podle NKÚ vymáhání nedoplatků mohou negativně ovlivňovat mj. pozdní zahájení vymáhání nedoplatků, snižující se počet pracovníků vymáhacích oddělení a také časté změny právních předpisů, zejména daňových zákonů. NKÚ dále konstatoval neúplnost a chybovost statistických výstupů z informačního systému ADIS o vymáhaných a vymážených nedoplatcích, a to zejména v roce 2011, kdy byly do systému promítány změny související s přijetím nového daňového řádu. **Z důvodu častých změn ve struktuře vykazovaných údajů, jejich neúplnosti, chybovosti a nemožnosti provést kontrolu nelze sledovat dlouhodobý vývoj vymáhaných a vymážených nedoplatků ani efektivnost jednotlivých způsobů vymáhání.**

1.4.9 Správa odvodů za porušení rozpočtové kázně

NKÚ provedl v roce 2013 kontrolní akci č. 13/15 – *Správa odvodů za porušení rozpočtové kázně*. Od roku 2011 do prvního čtvrtletí 2013 vyměřily finanční úřady odvody a penále ve výši 13,5 mld. Kč. Generální finanční ředitelství prominulo 73 % z nich, tedy odvody a penále za 9,8 mld. Kč, přičemž výdaje na správu těchto odvodů činily v letech 2011 a 2012 celkem 0,6 mld. Kč. NKÚ ověřil, že Ministerstvo financí nepřijalo adekvátní opatření k odstranění zjištěných nedostatků, např. složitosti procesu promíjení odvodů za porušení rozpočtové kázně nebo neefektivnosti vyměřování vysokých odvodů za bagatelní porušení rozpočtové

kázně a jejich následného promíjení. Stále vysoké procento prominutého objemu odvodů a penále svědčí o tom, že je nutné přehodnotit sankční ustanovení v zákoně č. 218/2000 Sb. a zároveň precizněji rozlišit závažnost pochybení. **Správa odvodů za porušení rozpočtové kázně je poznamenána vysokou administrativní náročností zatěžující nejen státní správu, ale i samotné příjemce dotací, proto nelze konstatovat, že je oblast správy těchto odvodů hospodárná a efektivní.**

1.4.10 Zhodnocení vývoje příjmů státního rozpočtu

V návrhu SZÚ jsou u většiny uvedených novelizací daňových zákonů komentovány jejich pozitivní nebo negativní vlivy na příjmovou stránku státního rozpočtu bez konkrétního číselného vyjádření. Nebylo proto možné ověřit, zda legislativní změny měly na příjmy státního rozpočtu takový finanční dopad, jaký byl očekáván v důvodových zprávách k příslušným zákonům.

Z kontrolní činnosti NKÚ vyplynulo, že vývoj v oblasti příjmů státního rozpočtu je dlouhodobě limitován zejména:

- nevymahatelností práva – v případech úmyslného krácení daně je již v okamžiku přípravy a realizace obchodních transakcí daňový subjekt (zejména jde-li o právnické osoby) pouze „prázdnou schránkou“, u které v případě odhalení podvodu nelze vzniklé nedoplatky vymoci;
- častými změnami právních předpisů, což vyvolává nemalé výdaje na úpravy softwaru, školení zaměstnanců apod., případně to znesnadňuje včasnou aplikaci právních předpisů.

NKÚ upozorňuje na to, že zprávy o činnosti daňové správy a celní správy jsou zveřejňovány až po vypracování stanoviska NKÚ k návrhu SZÚ, v důsledku čehož se NKÚ nemůže ve svém stanovisku k některým oblastem vyjádřit.

1.5 Výdaje státního rozpočtu

Celkové výdaje byly čerpány ve výši 1 173,1 mld. Kč, což představovalo plnění na 98,5 % rozpočtu. Nedočerpáno zůstalo 17,6 mld. Kč. Oproti skutečnosti roku 2012 výdaje narostly o 20,7 mld. Kč. Poměrně malá část výdajů SR (26,3 mld. Kč) byla realizována prostřednictvím programového financování v jednotlivých kapitolách SR. Tyto výdaje jsou evidovány podle konkrétních akcí a projektů v informačním systému MF (EDS/SMVS), který umožňuje jejich dlouhodobé sledování. NKÚ upozorňuje, že výše těchto sledovaných výdajů SR má klesající tendenci (rok 2010 – 37,7 mld. Kč, rok 2011 – 30,6 mld. Kč, rok 2012 – 28,0 mld. Kč, rok 2013 – 26,3 mld. Kč). Konkrétně v roce 2013 byly výdaje na akce a projekty programového financování rozpočtovány ve výši 54,1 mld. Kč, rozpočet byl tedy plněn pouze na 48,6 %. Jako příčinu tohoto stavu uvádí návrh SZÚ nedostatečné vybavení resortů odbornými útvary specializovanými na programové financování a projektové řízení a z toho pramenící nedostatky v přípravě a realizaci staveb a v kontrolní činnosti. **S těmito nedostatky pak souvisí prodlužování lhůt výstavby, růst nákladů staveb, absence kvalitního posouzení investičních záměrů i absence propočtu ekonomické efektivity. Tato konstatování odpovídají řadě zjištění z kontrolní činnosti NKÚ.** Hodnocený materiál také opakovaně upozorňuje, že Ministerstvo průmyslu a obchodu nevede v programovém financování pořizování dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku spolufinancovaného z prostředků EU, což je v rozporu s rozpočtovými pravidly.

Běžné výdaje dosáhly výše 1 070,8 mld. Kč, což bylo o 32,0 mld. Kč více než v roce 2012, a byly čerpány na 99,6 % rozpočtu. Největší část běžných výdajů, které byly rozpočtovány v celkové výši 1 074,8 mld. Kč s meziročním nárůstem oproti skutečnosti roku 2012 o 37,0 mld. Kč, tvořily výdaje mandatorní. Ty byly pro rok 2013 rozpočtovány ve výši 673,3 mld. Kč (rozpočet po změnách), tj. 56,5 % celkových rozpočtovaných výdajů (v roce 2012 rozpočtovaný podíl činil 58,1 %, v roce 2011 podíl dosáhl 57,1 %, v roce 2010 byl 55,1 % a v roce 2009 činil 53,5 %). Meziročně se jednalo o snížení jejich rozpočtované částky o 17,5 mld. Kč, což bylo dáno poklesem rozpočtovaných výdajů na obsluhu státního dluhu. Ve skutečnosti bylo čerpáno 669,3 mld. Kč, tj. o 15,8 mld. Kč více než v roce 2012, a podíl mandatorních výdajů na celkových výdajích se tak zvýšil z 56,7 % v roce 2012 na 57,05 % v roce 2013. K největšímu nárůstu oproti skutečnosti roku 2012 došlo u sociálních transferů (o 9,0 mld. Kč) a u odvodů a příspěvků do rozpočtu EU (2,4 mld. Kč).

Rozhodující část mandatorních výdajů tvoří výdaje na sociální oblast, ty podle hodnoceného materiálu dosáhly částky 556,5 mld. Kč, tj. 83,1 % mandatorních výdajů a 52,0 % běžných výdajů. Ve výdajích na sociální oblast je nejvyšší částka vykazována u dávek důchodového pojištění, a to ve výši 382,8 mld. Kč. Další významnou částí mandatorních výdajů byly výdaje na obsluhu státního dluhu (dosáhly výše 57,8 mld. Kč) a odvody a příspěvky do rozpočtu EU (37,2 mld. Kč). **Součástí mandatorních výdajů byly také výdaje na podporu exportu, které oproti roku 2012 narostly o 1,1 mld. Kč na celkovou částku 2,7 mld. Kč. Poznatky o této oblasti výdajů získal NKÚ v rámci kontrolní akce č. 13/18 – *Peněžní prostředky poskytnuté Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s., a České exportní bance, a.s., ze státního rozpočtu, záruky státu za závazky z pojištění vývozních úvěrových rizik a výkon akcionářských práv státu u Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s.* Z kontrolních zjištění vztahujících se k vynakládání těchto prostředků SR vyplynulo, že žádosti příjemce byly v letech 2011 a 2012 nadhodnocené a poskytovatel prostředky uvolňoval bez dostatečné kontroly.**

Běžné výdaje ve výši 206,8 mld. Kč vynaložily OSS přímo jako výdaje na platy a s tím související platby (92,4 mld. Kč) a jako výdaje na neinvestiční nákupy a další výdaje (114,4 mld. Kč). Zbývající objem běžných výdajů představovaly zejména transfery soukromoprávním subjektům (51,5 mld. Kč), dalším veřejným rozpočtům ústřední a územní úrovně (200,9 mld. Kč), příspěvkovým a podobným organizacím (62,0 mld. Kč), obyvatelstvu (503,1 mld. Kč) a do zahraničí (41,1 mld. Kč).

Kapitálové výdaje byly rozpočtovány ve výši 97,0 mld. Kč. Schválený rozpočet byl v průběhu roku navyšován v návaznosti na zajištění financování programů spolufinancovaných z rozpočtu EU. Rozpočet po změnách tak dosáhl výše 115,9 mld. Kč a vyčerpáno bylo 102,3 mld. Kč. U kapitálových výdajů představovaly jejich největší část transfery (86,5 mld. Kč) podnikatelským subjektům, veřejným rozpočtům ústřední a územní úrovně, příspěvkovým a neziskovým organizacím. Investiční nákupy a související výdaje včetně nákupů akcií a majetkových podílů ze strany OSS byly vynaloženy ve výši 15,5 mld. Kč. **V porovnání se skutečností roku 2012 došlo k poklesu čerpání kapitálových výdajů o 11,3 mld. Kč. K poklesu těchto výdajů v absolutní výši i jako podílu na celkových výdajích státního rozpočtu dochází od roku 2010. NKÚ doporučuje provést vyhodnocení možných negativních dopadů tohoto stavu na další vývoj ekonomiky a na hospodaření státního rozpočtu.**

Tabulka č. 5 – Výdaje státního rozpočtu v letech 2009–2013**(v mld. Kč)**

Ukazatel	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013
Výdaje celkem	1 167,0	1 156,8	1 155,5	1 152,4	1 173,1
Běžné výdaje	1 033,8	1 026,6	1 036,6	1 038,8	1 070,8
- jejich podíl na celkových výdajích (v %)	88,6	88,7	89,7	90,1	91,3
Kapitálové výdaje	133,2	130,2	118,9	113,6	102,3
- jejich podíl na celkových výdajích (v %)	11,4	11,3	10,3	9,9	8,7

Zdroj: SZÚ z let 2009 až 2012, návrh SZÚ za rok 2013.

K čerpání výdajů SR má NKÚ obecné poznatky z kontrolních akcí realizovaných v roce 2013 a počátkem roku 2014, které se sice týkají jiných kontrolovaných období, ale poukazují na typické nedostatky ovlivňující hospodárnost a účelnost čerpání prostředků SR, např.:

- docházelo k netransparentnímu postupu při rozhodování o průběhu přípravy a realizace projektů;
- chyběly účinné mechanismy pro kontrolu a posuzování cen, délka realizace staveb byla neúměrně dlouhá a docházelo ke značnému zvyšování předpokládaných nákladů;
- nebyla dodržována pravidla pro výběr a realizaci akcí;
- pro zadávání a realizaci akcí neexistovala jednoznačná koncepce, docházelo k častým změnám specifikací, navyšování ceny a prodlužování doby programu;
- programy neměly vždy konkrétní a měřitelné cíle;
- nedošlo k objektivnímu vyhodnocení, zda vynaložené prostředky vedly k dosažení předpokládaných přínosů;
- střednědobá a dlouhodobá koncepce přípravy a realizace akcí pro dokončování sítě dálnic a rychlostních komunikací byla nedostatečná;
- zavedení nového programového vybavení bylo špatně naplánováno a nedostatečně připraveno;
- při dlouhodobé závislosti na jednom dodavateli existuje riziko nevhodného vynakládání prostředků státního rozpočtu.

Další poznatky k čerpání rozpočtových výdajů jsou uvedeny také v části V. a VI. tohoto stanoviska NKÚ.

2. Stav a vývoj státních finančních aktiv a pasiv

Údaje o státních finančních aktivech (dále také „SFA“) a pasivech obsahuje návrh SZÚ v části D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk*. Podle této části návrhu SZÚ narostlo v průběhu roku 2013 pasivní saldo bilance státních finančních aktiv a pasiv oproti předchozímu roku o 35,2 mld. Kč (v roce 2012 to bylo 19,9 mld. Kč). Tento nárůst byl výsledkem snížení stavu státních finančních aktiv o 14,8 mld. Kč při současném nárůstu státních finančních pasiv o 20,4 mld. Kč (včetně zahrnutí změn závazků z nesplaceného upsaného kapitálu).

K výraznému snížení SFA (o 77,0 mld. Kč) došlo v případě peněžních prostředků na bankovních účtech SFA, naopak nárůst byl zaznamenán u cenných papírů a ostatních finančních aktiv (o 55,0 mld. Kč). K největšímu zvýšení státních finančních pasiv (o 13,6 mld. Kč) došlo u zahraničních emisí státních dluhopisů vydaných v měně euro vlivem poklesu kurzu české koruny vůči euru v návaznosti na opatření České národní banky.

Kapitolu SR 397 – *Operace státních finančních aktiv* (dále také „kapitola OSFA“) tvoří podle rozpočtových pravidel peněžní operace na účtech SFA s výjimkou operací spojených s obsluhou a umořováním státního dluhu. Rozpočet výdajů kapitoly OSFA byl v roce 2013 snížen o 971,8 mil. Kč osmi rozpočtovými opatřeními, a to z 1 697,8 mil. Kč na 726,0 mil. Kč. Rozpočtovými opatřeními nedošlo ke snížení výdajů realizovaných kapitolou OSFA, ale k převodu výdajů k realizaci do jiných rozpočtových kapitol. Skutečné výdaje kapitoly OSFA dosáhly 267,9 mil. Kč, tj. 36,9 % rozpočtu po změnách. Rozpočet příjmů schválený ve výši 3 261,0 mil. Kč byl naplněn ve výši 3 511,7 mil. Kč, tj. plnění na 107,7 %. Plněním celkových příjmů a výdajů bylo dosaženo výsledného přebytkového salda ve výši 3 243,8 mil. Kč (bez započtení provedených přesunů).

Nízké plnění rozpočtu výdajů souviselo např. s nečerpáním rozpočtových výdajů na financování nakládání s radioaktivními odpady, kde došlo v roce 2013 k navýšení o více než 100 % oproti skutečnému čerpání těchto výdajů v roce 2012. Skutečné čerpání uvedených výdajů, které jsou hrazeny ze zvláštního bankovního účtu SFA zřízeného pro tento účel (*jaderný účet*), dosáhlo v roce 2013 cca 56 % rozpočtu. V návrhu závěrečného účtu kapitoly OSFA nebylo komentováno nízké čerpání rozpočtu výdajů ani navýšení rozpočtu v roce 2013, které neodpovídalo dlouhodobě vykazovanému vývojovému trendu čerpání těchto výdajů. Skutečnost, že **nadhodnocení rozpočtovaných výdajů u této položky trvá od roku 2011, nasvědčuje tomu, že nastavení rozpočtového procesu není v této oblasti optimální.** (V roce 2011 čerpání skutečných výdajů oproti rozpočtovaným činilo 76 %, v roce 2012 to bylo 65,3 %).

V návrhu závěrečného účtu kapitoly OSFA je také uvedeno, že jedním z rozpočtových opatření byl proveden vnitřní mezipoložkový přesun v rámci položky „*ostatní transfery do jiných kapitol*“ tak, že došlo k vytvoření nové položky v kapitole 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* ve výši 40 mil. Kč běžných výdajů na podporu sportu z důvodu zásadního výpadku odvodů na podporu sportovní činnosti z výnosů z loteriijní činnosti a pro finanční zabezpečení příprav státní sportovní reprezentace pro účast na Zimních olympijských hrách v Soči. **NKÚ připomíná, že prostředky SFA mohly být na podporu sportu použity pouze na základě rozhodnutí vlády nebo ministra financí podle příslušného zmocnění. Taková informace není v návrhu závěrečného účtu kapitoly OSFA ani v části D. Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk uvedena.**

V souvislosti s návrhem SZÚ, resp. částí D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk*, **NKÚ upozorňuje na tyto skutečnosti:**

- Tabulka č. 1 na str. 1 neuvádí stavy jednotlivých položek SFA a státních finančních pasiv k 31. 12. 2012, ale až k 1. 1. 2013. Návaznost jednotlivých položek na stavy ke konci roku 2012 tak není zřejmá.
- Příslušnému ustanovení rozpočtových pravidel neodpovídá znění věty předposledního odstavce na str. 5, kde je uvedeno: „*Financování salda příjmů a výdajů rozpočtové*

kapitoly OSFA je zajištěno z účtů SFA ...“ Podle rozpočtových pravidel kapitolu OSFA tvoří peněžní operace na účtech SFA, příjmy a výdaje této kapitoly jsou tedy pouze vyjádřením změn na účtech SFA.

- NKÚ doporučuje, aby tato část návrhu SZÚ obsahovala také informaci o stavech pohledávek z poskytnutých návratných finančních výpomocí, majetkových účastí a cenných papírů, jejichž majitelem je stát a se kterými jsou příslušní hospodařící správci kapitol, které má MF povinnost evidovat mimo státní finanční aktiva.
- Tato část návrhu SZÚ obsahuje informace o zůstatku peněžních prostředků *jaderného účtu* a o stavu nominálních hodnot cenných papírů, do kterých byly peněžní prostředky *jaderného účtu* investovány. NKÚ doporučuje uvádět také výši peněžních prostředků *jaderného účtu*, které byly na nákup nominálních hodnot cenných papírů použity.
- Součástí státních finančních aktiv jsou také příjmy z likvidace státních podniků podle zákona č. 77/1997 Sb.¹⁴. Návrh závěrečného účtu kapitoly OSFA obsahuje pouze informaci o příjmu z likvidace, informace o celkovém objemu a nakládání s těmito centralizovanými prostředky podle požadavku vyhlášky č. 419/2001 Sb. není v návrhu závěrečného účtu kapitoly OSFA ani v této části návrhu SZÚ uvedena.

Údaje z oblasti řízení státního dluhu obsahuje návrh SZÚ v části E. *Zpráva o řízení státního dluhu*. Státní dluh (podle rozpočtových pravidel souhrn státních finančních pasiv) dosáhl ke konci roku 2013 výše 1 683,3 mld. Kč a podle hodnoceného materiálu se za rok 2013 zvýšil o 15,7 mld. Kč (bez zahrnutí změn závazků z nesplaceného upsaného kapitálu, které jsou součástí státních finančních pasiv). V roce 2013 činil schodek státního rozpočtu 81,3 mld. Kč. Z důvodu použití rezervy peněžních prostředků vytvořené v minulých letech se státní dluh ke konci roku 2013 oproti konci roku 2012 zvýšil pouze o uvedenou částku 15,7 mld. Kč. Opačným směrem působilo opatření České národní banky, které vedlo ke snížení kurzu české koruny vůči euru a mělo podle přílohy č. 1 k této části návrhu SZÚ za následek zvýšení stavu zahraničních státních dluhopisů vydaných v měně euro o 13,6 mld. Kč. **Podíl státního dluhu na HDP se ke konci roku 2013 i přes mírný nárůst státního dluhu dále zvýšil na celkových 43,4 %, tj. o 0,3 %. Neustále stoupá také výše výdajů na obsluhu státního dluhu a v roce 2013 dosáhla 57,8 mld. Kč, tj. 4,9 % skutečných výdajů státního rozpočtu.**

Tabulka č. 6 – Vývoj státního dluhu

(v mld. Kč)

	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Součet
Státní dluh celkem (k 31. 12.)¹⁾	1 178,2	1 344,1	1 499,4	1 667,6	1 683,3	x
Nárůst státního dluhu	178,4	165,9	155,3	168,2	15,7	683,5
Deficit státního rozpočtu	192,4	156,4	142,8	101,0	81,3	673,9
Podíl státního dluhu na HDP (v %)	31,3	35,4	39,0	43,4	43,7	x
Výše výdajů na obsluhu státního dluhu	53,1	48,7	55,6	57,1	57,8	272,3

Zdroj: SZÚ z let 2009 až 2012, návrh SZÚ za rok 2013.

Pozn.: 1) Jedná se o souhrn státních finančních pasiv bez započtení závazků z nesplaceného upsaného kapitálu.

¹⁴ Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

NKÚ upozorňuje na nejasné údaje o výši rezervy peněžních prostředků. V návrhu SZÚ v části D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk* je na str. 3 uvedeno: „Výše rezervy peněžních prostředků, uložených formou depozit na bankovních účtech vedených u jiných peněžních ústavů jako zdroj pro vyloučení rizik z řízení státního dluhu (depo operace), dosáhla ke 31.12.2013 hodnoty 41,4 mld. Kč, což oproti stavu k 31.12.2012 představuje nárůst o 28,3 mld. Kč.“ **S uvedeným údajem nekoresponduje výše rezervy peněžních prostředků v části E. Zpráva o řízení státního dluhu návrhu SZÚ v tabulce č. 2 na str. 2, kde je u roku 2013 uvedena výše rezervy 40,0 mld. Kč a 0,8 mld. EUR. NKÚ doporučuje, aby údaje o výši rezervy peněžních prostředků byly uváděny jednotně a vyjádřeny v návaznosti na údaje účetnictví v Kč.**

NKÚ dále uvádí, že v návrhu SZÚ v části E. *Zpráva o řízení státního dluhu* neodpovídají údaje v tabulce č. 1 na str. 2 údajům v textové části na str. 6, 9 a 10, a to u řádku „krátkodobé půjčky“, kde v obou sloupcích tabulky (půjčky i splátky) je uvedeno „28 mil. Kč“ a dle textové části má být uvedeno 28 192 mil. Kč. Tato nepřesnost způsobila chyby v součtech ve sloupcích „půjčky“ a „splátky“.

Kapitolu SR 396 – *Státní dluh* (dále také „kapitola SD“) tvoří podle rozpočtových pravidel příjmy a výdaje SR spojené s obsluhou a umořováním státního dluhu. Skutečné výdaje kapitoly SD v roce 2013 činily 57,8 mld. Kč, tj. 90 % schváleného rozpočtu (64,3 mld. Kč) a 99 % rozpočtu po změnách. Schválený rozpočet výdajů byl rozpočtovými opatřeními snížen o částku 5,7 mld. Kč. Tyto prostředky byly 15 rozpočtovými opatřeními převedeny do jiných kapitol SR. Výdaje kapitoly SD nejsou určeny pro krytí rozpočtově nezajištěných potřeb v jiných kapitolách SR a jejich rozhodující část (úrokové výdaje) byla zdůvodněna a zahrnuta do SR na základě výpočtu při použití úrokového modelu, kterým byly stanoveny hrubé úrokové náklady v riziku (ukazatel CaR 99 %).

Pokud dojde v této kapitole k úspoře výdajů z důvodu nižších úrokových nákladů, měla by se tato úspora projevit snížením schodku státního rozpočtu. Část výdajů rozpočtovaná v kapitole SD převáděná do jiných kapitol se tak jeví jako skrytá rozpočtová rezerva, která není definována rozpočtovými pravidly. Pokud by nedošlo k úpravě rozpočtu kapitoly v prosinci 2013 (zákonem č. 475/2013 Sb.), činila by tato skrytá rezerva 9,2 mld. Kč, tj. 0,78 % celkových skutečných výdajů státního rozpočtu. **NKÚ proto negativně hodnotí použití takto stanovených výdajů prostřednictvím rozpočtového opatření v jiné kapitole státního rozpočtu, tj. kapitola *Státní dluh* by neměla sloužit jako další případná rezerva výdajů SR.**

3. Stav a vývoj státních záruk

Údaje o státních zárukách obsahuje návrh SZÚ zejména v části D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk*. V roce 2013 došlo ke snížení stavu standardních státních záruk, tj. záruk poskytnutých ve smyslu § 73 rozpočtových pravidel, z 21,6 mld. Kč k 1. 1. 2013 na 19,2 mld. Kč k 31. 12. 2013. **Snížení bylo dosaženo převážně úhradami z prostředků státního rozpočtu.** Jednalo se o úhrady splátek jistin a příslušenství úvěrů poskytnutých na rozvojové projekty Evropskou investiční bankou, kde jako finanční manažer a formální dlužník vystupuje Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s., a dále o vlastní realizaci standardních státních záruk při platební neschopnosti dlužníka – státní

organizace Správa železniční dopravní cesty. Úhrady provedené z vlastních zdrojů dlužníků se na snížení stavu standardních státních záruk podílely pouze 18,7 %. V roce 2013 nebyly vystaveny žádné nové standardní státní záruky.

Stav pohledávek státu z realizovaných státních záruk se v roce 2013 snížil z 5,2 mld. Kč k 1. 1. 2013 na 5 mld. Kč k 31. 12. 2013. Stav pohledávek byl ovlivněn zejména změnami výše pohledávek u státní organizace Správa železniční dopravní cesty, kde došlo v průběhu roku jednak k jejich zvýšení v důsledku realizace standardních státních záruk a jednak **ke snížení prominutím závazků ve výši 2,4 mld. Kč na základě usnesení vlády ze dne 16. října 2013 č. 777.**

Stav záruk státu, které nesplňují všechny podmínky stanovené rozpočtovými pravidly, tzv. nestandardních státních záruk, se v roce 2013 zvýšil ze 157,0 mld. Kč k 1. 1. 2013 na 160,7 mld. Kč k 31. 12. 2013. Ke zvýšení stavu došlo v důsledku poskytnutí státní záruky na základě zákona č. 216/2013 Sb., o poskytnutí státní záruky České republiky na zajištění půjčky Českou národní bankou pro Mezinárodní měnový fond. Ve stavu nestandardních státních záruk jsou dále zahrnuty záruky ve prospěch Československé obchodní banky, a. s., za nekvalitní aktiva Investiční a poštovní banky, a. s., a záruky ve prospěch České národní banky na odškodnění pro Československou obchodní banku, a. s., jako strategického investora Investiční a poštovní banky, a. s.

Stát dále k 31. 12. 2013 ručil ze zákona č. 58/1995 Sb.¹⁵ za závazky Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a. s., ve výši 228,7 mld. Kč z pojištění vývozních úvěrových rizik a za závazky České exportní banky, a. s., ve výši 90,1 mld. Kč ze splácení finančních zdrojů získaných bankou a za závazky z ostatních operací banky na finančních trzích.

Další formu státních záruk představují garance na odstraňování ekologických škod vzniklých před privatizací a na nápravu ekologických škod způsobených těžbou nerostů. Dle informací uvedených v části I. *Informace o postupu privatizace a o stavu prostředků vedených na zvláštních účtech* evidovalo MF k 31. 12. 2013 garance v celkové výši 228,4 mld. Kč. Zdrojem finančního vypořádání těchto ekologických závazků není v současné době státní rozpočet, úhrada je prováděna z dosažených privatizačních výnosů. **Vzhledem ke stálému snižování úrovně privatizačních výnosů může realizace uvedených garancí představovat budoucí riziko pro výdajovou stranu státního rozpočtu.**

V části D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk* je na str. 20 uvedena jako doplňující informace o státních zárukách souvisejících s mechanismem ESM, resp. EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*). **NKÚ doporučuje pro úplnost uvádět ještě údaje o výši těchto záruk.**

¹⁵ Zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou a o doplnění zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

IV. Další složky veřejných rozpočtů, prostředky fondů OSS, prostředky privatizace a související poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ

Návrh SZÚ obsahuje v části F. *Zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu* údaje o hospodaření státních fondů, ÚSC, zdravotních pojišťoven a údaje o fondech OSS. Informace z oblasti velké a malé privatizace uvádí návrh SZÚ v části I. *Informace o postupu privatizace a o stavu a použití prostředků vedených na zvláštních účtech.*

1. Hospodaření státních fondů

Rozpočty státních fondů počítaly v roce 2013 podle hodnoceného materiálu se schodkem v celkové výši 11,2 mld. Kč.

K 31. 12. 2013 skončilo hospodaření státních fondů přebytkem v celkové výši 2,8 mld. Kč, což je o 14,0 mld. Kč lepší výsledek oproti rozpočtu – celkové příjmy dosáhly částky 94,4 mld. Kč (rozpočet 126,6 mld. Kč) a celkové výdaje částky 91,6 mld. Kč (rozpočet 137,8 mld. Kč). Podle těchto údajů o výsledku rozpočtového hospodaření státních fondů došlo k významným rozdílům v plnění na příjmové i výdajové straně. Hodnocený materiál obdobně jako návrh SZÚ za rok 2012 uvádí, že většina státních fondů poměrně výrazně redukovala výši skutečných výdajů oproti rozpočtovaným. **NKÚ k tomu opět připomíná, že důsledky těchto rozdílů hodnocený materiál blíže nekomentuje a ani neuvádí, zda se v případě nečerpání výdajů jednalo o úsporná opatření nebo o přesun čerpání výdajů do následujících rozpočtových období. Vzhledem k této opakující se situaci v hospodaření státních fondů doporučuje NKÚ věnovat sestavování jejich rozpočtů větší pozornost.**

Největší rozdíl mezi skutečným a rozpočtovaným výsledkem hospodaření vykázal Státní zemědělský intervenční fond, když místo rozpočtovaného schodku ve výši 0,7 mld. Kč dosáhl přebytku ve výši 5,4 mld. Kč. Největší překročení rozpočtovaných příjmů (plnění na 159,1 %) i výdajů (plnění na 165,4 %) vykázal Státní fond kultury.

Nejvýznamnějším zdrojem příjmů státních fondů jsou podle hodnoceného materiálu dotace ze státního rozpočtu, které v roce 2013 tvořily více než 66 % jejich celkových příjmů. Současně státní fondy vykázaly ke konci roku 2013 stav peněžních prostředků na bankovních účtech ve výši 32,6 mld. Kč, což představuje nárůst o 2,0 mld. Kč oproti stavu k 31. 12. 2012. **V této souvislosti NKÚ doporučuje uvádět také informaci, jaká část těchto prostředků (zejména přijatých a dosud nepoužitých dotací ze státního rozpočtu) je již alokována a kdy se počítá s jejich vyplacením příjemcům.** NKÚ také upozorňuje, že v tabulkách č. 2 až 7 této části návrhu SZÚ je uveden ukazatel „*přijaté transfery*“ s nulovými hodnotami a ukazatel „*přijaté dotace*“ s vykázanými hodnotami. Vzhledem k tomu, že dotace představují jeden z možných druhů transferů, jsou uvedené údaje zavádějící. V případě Státního fondu dopravní infrastruktury hodnocený materiál mimo jiné uvádí bez podrobnějšího komentáře informaci o významném propadu nedaňových příjmů v rozsahu cca 1,3 mld. Kč u splátek návratných finančních výpomocí poskytovaných příjemcům na předfinancování výdajů projektů spolufinancovaných z fondů EU.

Ve stanovisku k návrhu SZÚ za rok 2012 uvedl NKÚ informaci ke kontrolní akci č. 11/33, jejímž cílem bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky a majetkem státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané státní fondy. V rámci obecných závěrů z této kontrolní akce navrhl NKÚ např. přehodnotit základní náležitosti zákonů, jimiž byly státní fondy zřízeny; posoudit zajištění vlastních zdrojů každého státního fondu a zhodnotit, zda jsou dostatečně určeny oblasti, které má fond financovat; stanovit podrobnější podmínky pro poskytování podpor, včetně zajištění alespoň částečné návratnosti peněžních prostředků; nastavit potřebné kontrolní mechanismy pro řízení jednotlivých fondů. **Usnesením vlády ze dne 5. prosince 2012 č. 890 k uvedenému kontrolnímu závěru vláda uložila ministroví pro místní rozvoj, ministroví životního prostředí a ministryni kultury v tomto smyslu úkoly s termínem plnění ke konci měsíce dubna a září roku 2013.**

2. Hospodaření územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti

ÚSC, dobrovolné svazky obcí a regionální rady regionů soudržnosti skončily své hospodaření v roce 2013 přebytkem ve výši 17,9 mld. Kč, přičemž v roce 2012 hospodařily s přebytkem 1,5 mld. Kč a v roce 2011 se schodkem 2,7 mld. Kč. Na kladném výsledku hospodaření se podílely obce a DSO přebytkem ve výši 17,9 mld. Kč, hospodaření krajů bylo v podstatě vyrovnané (schodek 43,9 mil. Kč). Přebytkového hospodaření bylo dosaženo při nenaplnění rozpočtovaných příjmů o 12,8 mld. Kč a nedočerpání rozpočtovaných výdajů ve výši 32,6 mld. Kč. Na straně příjmů byly vyšší než rozpočtované příjmy dosaženy u daňových příjmů o 1,6 mld. Kč, současně došlo ke zvýšení těchto příjmů oproti roku 2012 o 17,4 mld. Kč. Na straně výdajů byly značně nedočerpány (ve výši 30,0 mld. Kč) kapitálové výdaje, které poklesly i oproti roku 2012 o 5,5 mld. Kč. **Tento pokles kapitálových výdajů trvá podle hodnoceného materiálu již čtvrtý rok v řadě a oproti roku 2009 byly tyto výdaje v roce 2013 nižší o 30,6 mld. Kč.**

3. Prostředky fondů OSS

Podle hodnoceného materiálu dosáhl zůstatek rezervních fondů OSS k 31. 12. 2013 částky 2,7 mld. Kč a oproti stavu ke konci roku 2012 se zvýšil o 1,0 mld. Kč. Největší částka byla vykázána u Ministerstva obrany, kde zůstatek prostředků rezervního fondu pocházejících především z prodeje majetku činil 2,5 mld. Kč. Materiál dále odkazuje na podrobnější údaje o rezervních fondech obsažené v závěrečných účtech jednotlivých kapitol státního rozpočtu.

V návrhu závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu 335 – *Ministerstvo zdravotnictví* za rok 2013 je v komentáři k tvorbě a použití rezervního fondu uvedeno, že počáteční stav rezervních fondů kapitoly činil 1,8 mld. Kč a jednalo se kromě cca 4,3 mil. Kč o mimorozpočtové prostředky Státního ústavu pro kontrolu léčiv. Ke konci roku 2013 to bylo celkem 2,1 mld. Kč, z toho kromě 5,1 mil. Kč šlo o mimorozpočtové prostředky Státního ústavu pro kontrolu léčiv **zaúčtované v rezervním fondu**. Obdobná situace byla u kapitoly státního rozpočtu 329 – *Ministerstvo zemědělství* v případě mimorozpočtových prostředků Ústavu pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv ve výši 47,4 mil. Kč ke konci roku 2013. **NKÚ upozorňuje, že informace o těchto peněžních prostředcích OSS (Státní ústav pro kontrolu léčiv a Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv) v části F. návrhu SZÚ chybí.**

4. Prostředky privatizace

4.1 Velká privatizace

Negativní tendence ve vývoji zůstatku peněžních prostředků velké privatizace pokračovala i v roce 2013. Zůstatek těchto prostředků se za rok 2013 snížil oproti stavu ke konci roku 2012 o 5,110 mld. Kč (tj. cca o 30 %) a k 31. 12. 2013 činil 12,171 mld. Kč. V porovnání s rokem 2011 to představuje snížení o cca 50 %. Vzhledem k tomu, že v celkovém zůstatku jsou zahrnuty i vázané peněžní prostředky ve výši cca 4,482 mld. Kč, jejichž zůstatek se v průběhu uplynulých let neměnil, resp. nepatrně navýšil, snížil se zůstatek volných disponibilních peněžních prostředků velké privatizace ke konci roku 2013 oproti roku 2011 dokonce o více než 60 %.

Ke snižování zůstatku peněžních prostředků velké privatizace dochází zejména tím, že od roku 2012 jsou z privatizačních zdrojů převáděny do státního rozpočtu peněžní prostředky na kompenzaci schodku důchodového systému. V roce 2013 byla z tohoto titulu převedena do příjmů kapitoly VPS částka ve výši 10,0 mld. Kč (v roce 2012 to bylo 14,4 mld. Kč).

Druhou nejvýznamnější výdajovou položkou jsou výdaje související s odstraňováním ekologických škod. Tyto výdaje se od roku 2011 snižují a v roce 2013 činily 4,778 mld. Kč (v roce 2012 – 5,458 mld. Kč). Garance státu v této oblasti, tj. maximální smluvně garantované částky potřebné k odstranění starých ekologických zátěží privatizovaného majetku, se však nesnižují a v posledních dvou letech jejich zůstatek MF vyčíslo na cca 190,7 mld. Kč. Objem garancí se v roce 2013 oproti roku 2012 nesnížil, přestože MF v roce 2013 nové garance neuzavřelo, dvě smlouvy ukončilo a pouze u jedné smlouvy garanci navýšilo (cca o 181 mil. Kč). Kromě toho MF financuje projekty k nápravě ekologických škod způsobených těžbou nerostů a zajišťující revitalizaci schválené usneseními vlády v celkové výši 37,7 mld. Kč.

Snižující se zůstatek privatizačních zdrojů je také ovlivněn postupně se snižujícími privatizačními příjmy (cca o 1,6 mld. Kč ročně od roku 2011). Privatizační příjmy byly tvořeny v letech 2011 až 2013 zejména příjmy z dividend společnosti ČEZ, a. s., které představovaly cca 96 % až 99 % všech privatizačních příjmů.

Vzhledem k tomu, že usnesením vlády ČR ze dne 25. září 2013 č. 729 byl pro rok 2014 schválen převod ve výši 10,3 mld. Kč z privatizačních zdrojů do příjmů státního rozpočtu na kompenzaci schodku důchodového systému, že garance z aktuálních ekologických smluv se nesnižují a privatizační příjmy jsou v rozhodující míře tvořeny dividendami od jedné akciové společnosti, nelze předpokládat změnu v negativní tendenci vývoje zůstatku peněžních privatizačních zdrojů. NKÚ pravidelně od roku 2011 upozorňuje ve svých stanoviscích k SZÚ na vážné riziko pro státní rozpočet vyplývající z krytí dalších závazků z privatizace při snižujících se privatizačních zdrojích. Toto upozornění nabývá na základě výše uvedených skutečností dále na významu.

4.2 Malá privatizace

Zůstatek peněžních prostředků malé privatizace činil 3,8 mld. Kč k 31. 12. 2013 a v průběhu uplynulých pěti let se nijak významně neměnil, protože celkové příjmy i výdaje malé privatizace byly v porovnání s celkovou výší těchto prostředků nevýznamné (příjmy dosáhly

v roce 2013 částky 23,9 mil. Kč a výdaje 0,1 mil. Kč). MF neuvádí právní tituly příjmů ani výdajů, tj. na základě kterých zákonných předpisů jsou realizovány. Vzhledem k tomu, že neuvádí žádné další informace, jako např. zda se jedná o peněžní prostředky volné nebo vázané, nelze k tvorbě ani čerpání těchto peněžních prostředků zaujmout stanovisko. **NKÚ v případě peněžních prostředků malé privatizace doporučuje vzhledem ke stavu procesu malé privatizace navrhnout postup, jak bude dále s těmito prostředky naloženo.**

4.3 Další poznámky NKÚ k části I. Informace o postupu privatizace a o stavu a použití prostředků vedených na zvláštních účtech

- V části I. na str. 4 je v posledním odstavci kapitoly 4. uvedena informace o uzavřené dohodě se společnostmi Alde Securities a NESYROS LIMITED, kterou byly vyřešeny pohledávky uplatněné zahraničními společnostmi v potenciální výši až 12 mld. Kč z titulu ručení podle § 15 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku na jiné právnické osoby. V části II. v kapitole 1. v tabulce č. 10 (*Druhá struktura celkových výdajů v roce 2013*) je vyčíslena úhrada závazků podle § 15 zákona č. 92/1991 Sb. v roce 2013 ve výši 1 372 692 tis. Kč. Vzhledem k objemu peněžních prostředků vynaložených z tohoto titulu, který v roce 2013 patřil k jednomu z nejvyšších, **chybí zejména informace o tom, jakého privatizovaného majetku se úhrada závazků ve výši 1 372 692 tis. Kč týkala, resp. zda a jakou měrou se na této úhradě podílela platba, která mohla činit až 12 mld. Kč.**
- V části II. v tabulce č. 7 (*Rozpis konečného zůstatku peněžních prostředků k 31. 12. 2013*) je uveden **zůstatek vázaných prostředků Fondu privatizace ve výši 3,0 mld. Kč.** Pro zvýšení informační hodnoty návrhu SZÚ doporučuje NKÚ komentovat právní důvody a délku vázanosti těchto prostředků.
- V části II. na str. 11 jsou ve druhé větě uvedeny jako jeden z dalších významných příjmů přijaté jistoty vyhlášených veřejných zakázek ve výši 12 300 tis. Kč. NKÚ upozorňuje, že přestože tato částka byla správně zahrnuta do privatizačních příjmů, jedná se o příjem, který je současně potenciálním výdajem promítnutým do účetnictví jako závazek. Přijaté jistoty budou po ukončení veřejné zakázky vráceny uchazečům o veřejnou zakázku. Dopad příjmů z přijatých jistot na bilanci privatizačních zdrojů je neutrální.
- NKÚ doporučuje uvádět k pohledávkám vyčísleným ve výši 4 268 483 tis. Kč z nezaplacených kupních cen a příslušenství (tabulka č. 14 na str. 15) přehled největších dlužníků včetně privatizovaného majetku, na základě kterého pohledávka vznikla.

V. Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu a související poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ

1. Formální kontrola návrhů závěrečných účtů kapitol SR a hodnotících zpráv (soulad s vyhláškou č. 419/2001 Sb.)

Povinnost správců kapitol SR zpracovat návrh závěrečného účtu o výsledcích hospodaření spravované kapitoly je stanovena v § 30 odst. 4 rozpočtových pravidel. Rozsah a termíny zpracování závěrečných účtů kapitol SR jsou uvedeny ve vyhlášce č. 419/2001 Sb. (dále také „vyhláška“).

NKÚ provedl v rámci své analytické činnosti formální kontrolu návrhů závěrečných účtů kapitol SR (dále také „ZÚ“), které mu předložili správci kapitol, přičemž zjišťoval soulad

předložených ZÚ s vyhláškou. Správci kapitol SR nedostatečně naplnili požadavky vyhlášky, když zejména (podobně jako v předchozím roce):

- nekomentovali rovnoměrnost čerpání výdajů v jednotlivých čtvrtletích roku;
- v některých případech neuvedli výsledky kontrol a zejména v části hodnocení výsledků vnějších a vnitřních kontrol neuvedli přijatá opatření a zhodnocení jejich plnění;
- nekomentovali výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci v rámci společných programů EU a ČR;
- nevyhodnotili hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládaných výdajů kapitoly;
- nezdůvodnili nespotřebování rozpočtových výdajů;
- neuvedli vyčíslení a zdůvodnění zálohových plateb;
- neuvedli informace o bezúplatných převodech majetku;
- neuvedli organizační schéma kapitoly.

Přetrvává stav, kdy řada bodů je podle názoru NKÚ uvedena pouze částečně a správci kapitol by jejich zpracování měli věnovat větší pozornost. Týká se to zejména vyhodnocení rovnoměrnosti vynakládání výdajů, plnění přijatých opatření z kontrol, komentáře k provedeným rozpočtovým opatřením, vyčíslení a komentování daňových a nedaňových příjmů, informací o nárocích z nespotřebovaných výdajů, hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládaných výdajů kapitoly, komentáře k výsledkům hospodaření příspěvkových organizací, informací o výdajích na zahraniční pracovní cesty a údajů o zálohových platbách. Přehled správců kapitol s označením chybějících a nedostatečně zpracovaných bodů v návrzích ZÚ je uveden v příloze č. 2.

Pro vyhodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládaných výdajů kapitoly je ve vyhlášce uveden požadavek zaměřit komentář na hodnocení a porovnání nákladovosti státem financovaných organizací (např. nákladovost na jednoho zaměstnance), efektivnosti jejich činnosti (dosažený efekt na jednotku nákladů) a celkového přínosu jednotlivých činností a programů financovaných vládou. NKÚ v kontrolních závěrech z provedených kontrolních akcí upozorňuje na nevhodné a neúčelné vynakládání výdajů a na nedostatky v nakládání s majetkem státu. **Ve stanovisku NKÚ k návrhu SZÚ za rok 2012 bylo k tomuto vyhodnocení uvedeno, že správci kapitol přistupují k plnění tohoto bodu značně rozdílně, což je do určité míry dáno specifiky jejich činnosti a také neexistencí metodiky pro tuto oblast.** Extrémní rozptyl hodnot ukazatele „výdaje kapitoly na jednoho zaměstnance“ za některé kapitoly SR dokládají údaje uvedené v tabulce č. 7 také za rok 2013.

Tabulka č. 7 – Výdaje na jednoho zaměstnance
(v tis. Kč)

Kapitola státního rozpočtu	Výdaje na jednoho zaměstnance	
	Rok 2012	Rok 2013
Kapitola 301 – Kancelář prezidenta republiky	1 028	1 033
Kapitola 308 – Národní bezpečnostní úřad	921	1 060
Kapitola 309 – Kancelář veřejného ochránce práv	776	778
Kapitola 312 – Ministerstvo financí	806	810
Kapitola 327 – Ministerstvo dopravy	42 082	37 766
Kapitola 333 – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	98 350	96 010
Kapitola 334 – Ministerstvo kultury	379	205

Zdroj: SZÚ za rok 2012, návrh SZÚ za rok 2013.

NKÚ opět uvádí, že uvedené ukazatele nemohou sloužit k porovnání úrovně hospodaření státem financovaných organizací, jsou v podstatě nevyužitelné pro řízení veřejných financí a v návrhu SZÚ nejsou dále zpracovány. V závěrečném účtu kapitoly SR 312 – *Ministerstvo financí* je k těmto ukazatelům uvedeno: „*V souvislosti s uvedenými ukazateli je nutné uvést, že meziroční srovnání a poměrové propočty je možné prakticky vždy považovat pouze za orientační, neboť v podstatě v každém roce jsou realizovány mimořádné výdaje buď z hlediska jejich výskytu, nebo z hlediska objemu a jejich kompletní vyloučení je problematické. Dále se projevují mj. změny organizační struktury kapitoly, metodické změny a cenové vlivy.*“ Podobný komentář obsahuje také závěrečný účet kapitoly SR 327 – *Ministerstvo dopravy*.

Novými ukazateli pro hodnocení, které by měly být aplikovány v oblasti posuzování a vzájemného hodnocení jednotlivých rezortů a OSS a které by měly být využitelné pro řízení veřejných financí, jsou klíčové ukazatele výkonnosti (KPI – *key performance indicators*). Jedná se o ukazatel „*mzdová náročnost*“, „*provozní nákladovost*“ a „*majetková nákladovost*“. Podle materiálu MF č.j. MF-100702/2013/54 z 8. 10. 2013 se nepodařilo zapojit tyto ukazatele do rozpočtového procesu při sestavování návrhu na rok 2014 a počítá se s jejich využitím pro sestavování SR na rok 2015.

Pro vypracování kapitolní části návrhu SZÚ předkládají správci kapitol podle vyhlášky také hodnotící zprávu, která má prezentovat činnost kapitoly a poskytovat celkový pohled na průběh hospodaření vlastního ústředního orgánu nebo úřadu a jím řízených OSS a příspěvkových organizací v hodnoceném roce, a to se zaměřením na charakteristiku a specifickou řešení věcných problémových oblastí v daném odvětví. Také při prověřování hodnotících zpráv byly zjištěny nedostatky, neboť někteří správci kapitol stejně jako v hodnotících zprávách za rok 2012:

- neporovnali výsledky dosažené v příjmové a výdajové části rozpočtu v hodnoceném roce s výsledky za předchozí rok;
- neuvodili stručnou charakteristiku působnosti;
- neuvodili hlavní úkoly řešené v hodnoceném roce;

- neprovedli hodnocení regulace čerpání výdajů;
- neprovedli hodnocení účelnosti využití rozpočtových prostředků a rovnoměrnosti jejich čerpání.

2. Obecné poznatky z kontrolní činnosti

V roce 2013 a počátkem roku 2014 ukončil NKÚ řadu kontrolních akcí (dále také „KA“), jejichž účelem bylo prověřit, zda kontrolované osoby při své činnosti postupují v souladu s právními předpisy a zda nakládají s prostředky a majetkem státu dle principů účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti. Provedené KA byly zaměřeny na významné oblasti příjmů a výdajů státu, hospodaření s majetkem státu a na ověření informací uvedených v ZÚ kapitol SR. Poznatky z těchto kontrol využívá NKÚ i při formulování stanoviska k návrhu SZÚ. Vzhledem k termínu vypracování tohoto stanoviska je možné do něj většinou převzít pouze poznatky obecnějšího charakteru a porušení, která se pravidelně a dlouhodobě opakují, protože v době zpracování stanoviska nejsou ukončeny kontrolní akce vztahující se k období, za které je zpracován návrh SZÚ.

Zveřejněné výsledky těchto kontrol potvrzují opakující se nedostatky, a to zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek, účetnictví, dodržování rozpočtových pravidel, hospodaření s majetkem státu, dodržování pravidel finanční kontroly, zpracování koncepčních a strategických materiálů a stanovení vyhodnotitelných cílů. Zjištění NKÚ se týkají také nedostatečného nastavení a vyhodnocování cílů dotačních titulů, nedodržování stanovených pravidel a zásad, přenosu některých činností kontrolovaných organizací na externí právní a poradenské subjekty, což vede k nehospodárnostem při vynakládání výdajů SR. Podrobné údaje o výsledcích kontrolní činnosti NKÚ v roce 2013 jsou uvedeny ve výroční zprávě NKÚ za rok 2013.

Přehled kontrolních závěrů použitých při zpracování tohoto stanoviska je uveden v příloze č. 1. Zde uvádíme některé KA, ve kterých byly výše zmíněné nedostatky zjištěny:

- **nedostatky v zadávání veřejných zakázek**
porušování zákona o veřejných zakázkách bylo předmětem kontrolních zjištění jak u správců kapitol, tak u dalších kontrolovaných osob – KA 12/18, 12/19, 12/23, 12/26, 12/29, 12/31, 12/35, 13/01, 13/06, 13/09, 13/12, 13/17;
- **porušování zákona o účetnictví**
nedostatky ve vedení evidence majetku a nedostatky v účtování jednotlivých účetních případů měly za následek nesprávnost, neúplnost nebo neprůkaznost účetnictví u kontrolovaných osob – KA 12/24, 12/28, 12/30, 12/32, 12/35, 13/01, 13/05, 13/06, 13/07, 13/10, 13/11, 13/19, 13/20;
- **porušování rozpočtových pravidel**
jedná se většinou o neúčelné a nehospodárné výdaje nebo o nedodržování podmínek poskytnutých dotací – KA 12/12, 12/18, 12/19, 12/24, 12/26, 12/28, 12/29, 12/31, 12/32, 13/04, 13/06, 13/07, 13/10, 13/19, 13/25;

- **porušování zákona o majetku státu**

jedná se o nedostatky ve vedení evidence majetku státu, nakládání s nepotřebným majetkem bez rozhodnutí o jeho nepotřebnosti, prodej majetku státu bez jeho nabídnutí ostatním OSS, nedodržování pravidel pro pronájem majetku státu – např. KA 12/12, 12/24, 12/31, 13/01, 13/10, 13/20;

- **porušování zákona o finanční kontrole**

jedná se o nedostatečné nastavení vnitřního kontrolního systému a jeho nedostatečnou účinnost nebo neprovádění předběžné či následné řídicí kontroly – např. KA 12/26, 12/29, 13/01, 13/02, 13/17.

2.1 Obecné poznatky z kontrol typu finanční audit

NKÚ pokračoval i v roce 2013 v provádění kontrol typu finanční audit, při kterých se zaměřuje na údaje a informace uváděné v návrzích závěrečných účtů jednotlivých kapitol státního rozpočtu. Při těchto kontrolních akcích NKÚ prověřoval, zda kontrolované osoby při sestavení závěrečného účtu, při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a finančních výkazů, které jsou podkladem pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu, postupovaly v souladu s příslušnými právními předpisy.

NKÚ při realizaci kontrolních akcí typu finanční audit znovu zjistil případy porušení právních předpisů v oblasti účetnictví i finančního výkaznictví, které svědčí o nedostatecích v podkladech sloužících k vypracování závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu. Byly zjištěny např. tyto nedostatky:

- Kontrolované osoby nevedly správné, úplné a průkazné účetnictví ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb.¹⁶ a dalších předpisů.

Některé kontrolované osoby vůbec neúčtovaly o skutečnostech, které byly předmětem účetnictví (např. neúčtovaly o stavu a pohybu na některých bankovních účtech, o nabytí majetku, o zálohách na transfery); dále neúčtovaly o skutečnostech do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisely (např. se jednalo o pozdní zařazení majetku na majetkové účty a v důsledku toho i chybně spočítané odpisy); nevedly průkazné účetnictví, neboť nezavedly systém, který by zajistil provedení inventarizace v celém rozsahu a včas v souladu se zákonem o účetnictví a vyhláškou č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků.

- Kontrolované osoby porušovaly vyhlášku č. 410/2009 Sb.¹⁷ v oblasti obsahového vymezení položek účetní závěrky.

Chybně účtovaly např. o dlouhodobém hmotném i dlouhodobém nehmotném majetku, odběratelích, závazcích, jmění účetní jednotky, závazcích z pracovněprávních vztahů, nákladech (především v souvislosti s odpisováním majetku či účtováním služeb), výnosech, podmíněných pohledávkách a závazcích.

¹⁶ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

¹⁷ Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

- Kontrolované osoby nedodržovaly vyhlášku č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, což mělo dopad na finanční výkazy.
Ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu byly při ověřování správnosti zatřídování příjmů a výdajů dle uvedené vyhlášky identifikovány nesprávnosti při použití jednotlivých paragrafů a položek rozpočtové skladby. V případě finančních výkazů se jednalo u jednotlivých kontrolovaných osob o nedostatky menšího rozsahu co do počtu případů i finančního vyčíslení ve srovnání s nedostatky zjištěnými v účetních závěrkách.
- Kontrolované osoby porušily rozpočtovou kázeň.
U dvou kontrolovaných osob byly naplněny znaky porušení rozpočtové kázně dle § 44 rozpočtových pravidel.
- Ostatní zjištění – ocenění majetkových účastí státu.
V rámci dvou kontrolních akcí bylo zjištěno, že při předávání majetkových účastí státu v obchodní společnosti mezi organizačními složkami státu došlo k jejich nesprávnému ocenění. NKÚ v této souvislosti upozorňuje na riziko předávání nesprávných údajů o účetní hodnotě majetku při takových převodech. To ve svém důsledku vede k neodůvodněné změně vykazované účetní hodnoty majetku ČR.

NKÚ provedl v roce 2013 poprvé kontrolní akci zaměřenou na kontrolu údajů tzv. pomocného analytického přehledu (dále také „PAP“), jehož sestavení představovalo od 1. ledna 2012 novou povinnost některých vybraných účetních jednotek¹⁸ dle novely vyhlášky č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech).

Pomocný analytický přehled je zpracováván a předáván čtvrtletně do centrálního systému účetních informací státu (dále také „CSÚIS“) pro účely monitorování a řízení veřejných financí, a to elektronicky ve formalizované dávce. Právní předpis nestanovuje povinnost, aby PAP byl veden v listinné podobě a opatřen podpisovým záznamem osoby, která by odpovídala za obsahovou správnost údajů PAP, jak je tomu např. u účetní závěrky.

Údaje uvedené v PAP by měly sloužit při popisu a hodnocení minulého vývoje veřejných financí, při jejich řízení za účelem dosahování vládních deficitů deklarovaných v *Konvergenčním programu* a pro plnění vykazovacích povinností ČR vůči mezinárodním institucím, zejména Evropské komisi zastoupené Eurostatem. PAP byl tedy zaveden proto, aby statistické údaje za vládní sektor byly ve významném rozsahu k dispozici na základě administrativních zdrojů dat a aby takto získané údaje sloužily zejména Českému statistickému úřadu, MF a České národní bance a jejich prostřednictvím i Evropské komisi. Správnost údajů uváděných v PAP má tedy zásadní význam pro naplnění těchto účelů.

Pomocný analytický přehled je konstruován na základě rozkladu účetních údajů vybraných účetních jednotek postupujících dle vyhlášky č. 410/2009 Sb. PAP má celkem 13 částí vzájemně mezi sebou provázaných, což znamená, že při uvedení údaje v jedné části PAP je

¹⁸ Vybrané účetní jednotky jsou uvedeny v § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Z nich PAP předávají všechny kromě těch, jež jsou uvedeny v § 3a odst. 2 vyhlášky č. 383/2009 Sb.

stanovena povinnost tento údaj přenést i do jiné části PAP, kde je údaj uveden a členěn podle dalších hledisek.

Při kontrole byly identifikovány následující nedostatky a rizika, které se mohou při sestavování PAP vyskytnout:

- nejasná aplikace účetní regulace a v důsledku toho existence různých výkladových řešení účetní jednotkou představují systémové riziko pro použitelnost údajů PAP;
- účetní jednotka při vedení účetnictví nesprávně zvolí syntetický účet (zejména z důvodu porušení vyhlášky č. 410/2009 Sb. či českých účetních standardů), který pak má vliv na hodnoty PAP (tj. neuvedení údaje v PAP, přestože tam uveden měl být, uvedení údaje na jiném syntetickém účtu nebo v jiné výši);
- účetní jednotka nesprávně zvolí, neuvede, popř. uvede v nesprávné výši údaj k:
 - analytickému účtu PAP,
 - typu změny,
 - partnerovi aktiva/pasiva,
 - partnerovi transakce.

Vzhledem k tomu, že PAP vychází především z údajů účetnictví, které podrobněji rozvádí, je správnost jeho údajů do značné míry podmíněna správností účetnictví. Ze struktury PAP dále vyplývá, že nesprávnost vzniklá např. jedním chybným zaúčtováním se promítá do více částí PAP a v důsledku toho se výsledná nesprávnost PAP kumuluje.

K aplikaci výše uvedené novely vyhlášky č. 383/2009 Sb. MF publikovalo *Metodiku tvorby PAP*. Podle názoru NKÚ je právní nezávaznost této metodiky systémovým problémem. Pokud by účetní jednotky dle této metodiky nepostupovaly, údaje PAP by mohly být nekonzistentní a v důsledku toho nesrovnatelné. Souhrn těchto nekonzistentních údajů předaných do CSÚIS by nemohl objektivně sloužit jako efektivní nástroj k monitorování a řízení veřejných financí, což by popíralo samotný smysl vytváření PAP.

2.1.1 Účetní předpisy pro vybrané účetní jednotky

Z kontrol typu finanční audit rovněž vyplynulo, že účetní předpisy pro vybrané účetní jednotky jsou stále zatíženy nejasnostmi, které vedou k nejednotnosti při jejich aplikaci. Uvedené nejasnosti se týkají zejména:

- peněžních prostředků státního rozpočtu určených na předfinancování výdajů, které mají být následně kryty prostředky z rozpočtu EU prostřednictvím Národního fondu;
- majetkových účastí státu v obchodních společnostech.

2.1.2 Transfery spolufinancované Evropskou unií

Účtování a vykazování účetních případů týkajících se poskytování peněžních prostředků státního rozpočtu, které jsou určeny na předfinancování výdajů a následně jsou refundovány z prostředků rozpočtu EU, bylo i v roce 2013 zatíženo nejasnostmi souvisejícími s nejednoznačnostmi při aplikaci českého účetního standardu č. 703 – *Transfery* a vyhlášky č. 410/2009 Sb.

Pro rok 2013 stanovil ČÚS č. 703 dva základní postupy pro účtování o výše uvedených transferech: vybrané účetní jednotky účtují buď jako jejich poskytovatel a příjemce, nebo jako jejich zprostředkovatel. Ani jedna z těchto možností však nebyla jednoznačně aplikovatelná

pro předfinancování výdajů spolufinancovaných EU z prostředků státního rozpočtu a jejich následnou refundaci od Národního fondu. Přestože povahy účetních případů byly mezi vybranými účetními jednotkami obdobné, z provedených kontrol a analýz vyplynulo, že ministerstva různě vnímala roli, v jaké se nacházela v případech předfinancování transferů, jež mají být kryty z rozpočtu EU. Volba role (zprostředkovatel zahraničního transferu, nebo poskytovatel a příjemce transferu) má přitom významně odlišné dopady na účetní závěrku.

Z vyhlášky č. 473/2013 Sb., kterou se mění vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky, ve znění pozdějších předpisů, vyplývá, že s účinností od 1. ledna 2015 je ve vyhlášce č. 410/2009 Sb. stanoven jednotný postup pro vykazování uvedených transferů. Související novela ČÚS č. 703, který mj. obsahuje definici příslušných pojmů a postupy účtování, však k datu zpracování tohoto stanoviska nebyla dosud vydána (nicméně její vydání se předpokládá).

2.1.3 Majetkové účasti státu v obchodních společnostech

NKÚ opětovně upozorňuje, že předpisy regulující účetnictví a výkaznictví OSS v oblasti majetkových účastí státu v obchodních společnostech nebyly ani v roce 2013 dostatečné a jednoznačně aplikovatelné. Vyhláška č. 410/2009 Sb. sice od roku 2010 stanovuje určení míry vlivu v návaznosti na platné právní předpisy, jejich aplikace je však problematická. OSS jsou účetní jednotkou, ale nejsou právní osobou. Ve smyslu zákona č. 219/2000 Sb.¹⁹ je OSS příslušná hospodařit s majetkovou účastí státu, jejímž vlastníkem je však stát.

Míru vlivu není vždy možné vykázat z pohledu státu, protože jiné OSS mohou mít příslušnost hospodařit s dalšími majetkovými účastmi ve stejné společnosti, a vliv státu je tak možné určit až na základě součtu majetkových účastí u všech OSS.

Pokud by měl být vykázán vliv OSS, ten je omezen v rozsahu ustanovení zákona č. 219/2000 Sb., přičemž toto omezení nelze dostatečně přesně kvantifikovat. Práva akcionáře vykonává jménem státu, tedy nikoli jménem OSS, vládou písemně pověřený zaměstnanec zakládajícího ministerstva (v této souvislosti není dostatečně řešena situace, kdy je stát akcionářem společnosti, kterou nezaložil). V rozsahu nakládání s právy akcionáře má povinnost postupovat podle právních předpisů a podle písemných pokynů ministra. Některá práva však zákon č. 219/2000 Sb. nedelegoval ani na OSS ani na vládou pověřeného zaměstnance, ale pověřil jimi vládu. O některých úkonech tak může rozhodovat vládou pověřený zaměstnanec pouze s předchozím souhlasem vlády. Žádné ministerstvo tedy nemůže vykonávat hlasovací práva pouze na základě vlastního uvážení.

Z uvedeného je zřejmé, že OSS je v disponování s těmito cennými papíry omezena, a dle názoru NKÚ toto omezení nelze dostatečně přesně kvantifikovat.

2.1.4 Problematika konsolidačních účetních záznamů předávaných do CSÚIS

Z kontrol typu finanční audit rovněž vyplynul problém, který v případě vybraných účetních jednotek představuje **rozdíl mezi účetní závěrkou** (sestavenou dle zákona

¹⁹ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

č. 563/1991 Sb. a vyhlášky č. 410/2009 Sb.) a tzv. konsolidačními účetními záznamy (předávanými do CSÚIS dle vyhlášky č. 383/2009 Sb.).

Pokud jde o účetní závěrku, jedná se o nedílný celek, který je dle § 18 zákona č. 563/1991 Sb. v případě vybraných účetních jednotek tvořen rozvahou, výkazem zisku a ztráty a přílohou a po splnění zákonem stanovených podmínek i přehledem o peněžních tocích a přehledem o změnách vlastního kapitálu, přičemž k ní je připojen podpisový záznam statutárního orgánu vybrané účetní jednotky (v případě OSS typu ministerstva se jedná o podpisový záznam ministra). Teprve připojením tohoto podpisového záznamu se účetní závěrka považuje za sestavenou. V § 17 zákona č. 563/1991 Sb. je uvedeno, že až do schválení účetní závěrky může účetní jednotka otevřít již uzavřené účetní knihy, provést případnou opravu účetních zápisů a sestavit novou účetní závěrku. Vyhláška č. 220/2013 Sb., o požadavcích na schvalování účetních závěrek některých vybraných účetních jednotek, potom uvádí, že účetní závěrky vybraných účetních jednotek mají být schváleny do 30. června následujícího roku.

Konsolidační účetní záznamy a způsob a termíny jejich předávání do CSÚIS jsou upraveny ve vyhlášce č. 383/2009 Sb. V příloze č. 3 vyhlášky jsou uvedeny termíny pro jejich předávání do CSÚIS. V případě vybraných účetních jednotek sestavujících PAP je jako termín pro předání konsolidačních účetních záznamů za celý rok stanoven 25. únor následujícího roku.

Z uvedeného vyplývá, že do CSÚIS jsou předávány konsolidační účetní záznamy (které jsou shodou okolností označovány jako výkazy tvořící účetní závěrku²⁰), zatímco účetní závěrka jako taková (s podpisovým záznamem statutárního orgánu a okamžikem jeho připojení) do CSÚIS předávána není. Okamžik sestavení účetní závěrky nastává obvykle později než 25. února následujícího roku, což může mít za následek, že:

- obsah konsolidačních účetních záznamů předaných do CSÚIS a obsah účetní závěrky sestavené dle zákona č. 563/1991 Sb. se mohou lišit (např. MF, Český statistický úřad ani NKÚ nemají jistotu, že se sestavená účetní závěrka vybraných účetních jednotek nebude lišit od konsolidačních účetních záznamů, které byly předány do CSÚIS);
- vybrané účetní jednotce se prodlužuje období mezi koncem rozvahového dne a okamžikem sestavení účetní závěrky, za něž je povinna v účetní závěrce informovat mj. o významných skutečnostech, které poskytují další informace o podmínkách či situacích, které existovaly ke konci rozvahového dne, a dále o snížení hodnoty majetku, které je jí známo k okamžiku sestavení účetní závěrky.

²⁰ Skutečnost, že se nejedná o účetní závěrku, vyplývá mj. z toho, že zákon č. 563/1991 Sb. uvádí, že účetní závěrka je nedílný celek (v případě některých vybraných účetních jednotek tvořený pěti výkazy). Dle přílohy č. 3 vyhlášky č. 383/2009 Sb. jsou však konsolidační účetní záznamy *rozvaha, výkaz zisku a ztráty a příloha* předávané čtvrtletně (tj. ve stavu k 31. 3., 30. 6. a 30. 9.) označovány jako *mezitímní účetní závěrka*, nicméně konsolidační účetní záznamy *přehled o peněžních tocích a přehled o změnách vlastního kapitálu* jsou předávány pouze ročně (tj. ve stavu k 31. 12.). Z uvedeného je zřejmé, že konsolidační účetní záznamy předávané čtvrtletně nemohou být označovány jako *mezitímní účetní závěrka*, neboť tato „závěrka“ neobsahuje *přehled o peněžních tocích a přehled o změnách vlastního kapitálu*. Navíc je otázkou, zda toto označení není v rozporu s ustanovením § 19 odst. 9 zákona č. 563/1991 Sb.

VI. Prostředky poskytnuté ČR ze zahraničí a související poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ

Informace o souhrnných rozpočtových vztazích k rozpočtu EU a finančním mechanismům jsou uvedeny v návrhu SZÚ v kapitole VI. části C. *Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu*. Na financování společných programů ČR a EU včetně *společné zemědělské politiky* (SZP) bylo v roce 2013 dle údajů hodnoceného materiálu čerpáno celkem 131,8 mld. Kč (včetně nároků z nespotřebovaných výdajů z let 2008–2011), z toho více než 17,3 mld. Kč činily národní prostředky a 114,5 mld. Kč prostředky kryté příjmy z rozpočtu EU.

1. Finanční vztahy k rozpočtu EU

Na společné programy ČR a EU v oblasti *politiky hospodářské a sociální soudržnosti* bylo čerpáno celkem 95,2 mld. Kč, z toho 13,5 mld. Kč tvořily národní prostředky a 81,7 mld. Kč prostředky kryté příjmy z rozpočtu EU (včetně nároků z nespotřebovaných výdajů z minulých let).

1.1 Programové období 2004–2006

Na rok 2013 nebyly rozpočtovány žádné výdaje období 2004+, čerpány byly prostředky vyplývající z nároků z nespotřebovaných výdajů z minulých let. Čerpáno bylo 480,9 mil. Kč krytých příjmy z rozpočtu EU, z toho na projekty *Fondu soudržnosti* (FS) uvolnilo Ministerstvo životního prostředí částku 444,5 mil. Kč.

1.2 Programové období 2007–2013

V rámci operačních programů (OP) bylo z rozpočtových prostředků roku 2013 vynaloženo celkem 94,4 mld. Kč, z toho 13,4 mld. Kč tvořily národní prostředky a 81,0 mld. Kč prostředky kryté příjmy z rozpočtu EU.

Přestože se v roce 2013 podařilo vyčerpat ze strukturálních fondů (SF) a FS přes 150 mld. Kč, což je nejvyšší vyčíslená částka ve srovnání s předchozími roky, nedosáhlo čerpání alokace programového období 2007–2013 požadovaných cca 65 %, ale pouze cca 54 %. I přes veškerou snahu limit čerpání v roce 2013 nenaplnilo pět OP. Konkrétně se jedná o *Integrovaný operační program* (pouze cíl 2), *OP Lidské zdroje a zaměstnanost* (pouze cíl 2), *OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost*, *OP Technická pomoc* a *OP Životní prostředí*. Lze předpokládat, že z důvodu nenaplnění pravidel n+3 a n+2 (pro alokaci let 2010 a 2011) **bude v roce 2013 automatickým zánikem závazku postížena část alokované částky v předpokládané výši 9–12 mld. Kč.**²¹

V letech 2014 a 2015 musí ČR usilovat o splnění dalších limitů čerpání (alokace pro léta 2012 a 2013), jinak může nenávratně přijít o další prostředky z rozpočtu EU. Řídící orgány

²¹ Za celou ČR se může výše nevyčerpání dostat pod úroveň 436,8 mil. €, což představuje po intervenci ČNB částku v přepočtu cca 12,0 mld. Kč. U několika OP usiluje MMR-NOK o využití článků 95 a 96 obecného nařízení, tj. usiluje o to, aby Komise zohlednila při plnění limitu čerpání v roce 2013 i zpoždění v projektech dotčených povodněmi či finanční krizí a dlouhodobě pozastavené projekty kvůli probíhajícím soudním a správním řízením (např. i projekty posuzované ze strany ÚOHS). Komise bude relevanci uplatnění těchto článků posuzovat v první polovině roku 2014. Konečná výše tzv. automatického zrušení závazku bude tedy známa až po rozhodnutí Komise. Pokud by Komise uznala všechny případy, které jí byly s tímto úmyslem zaslány MMR k posouzení, mohla by výše nevyčerpání klesnout až na 327,1 mil. € (v přepočtu podle kurzu ČNB z ledna 2014 jde o 9,0 mld. Kč).

OP odhadovaly v únoru 2014²², že **nevyčerpání alokace určené jen pro rok 2012 může dosáhnout celkem až 24,6 mld. Kč.**

Na komunitární programy bylo čerpáno celkem 374,9 mil. Kč, z toho více než 135,2 mil. Kč představovaly národní prostředky a 239,7 mil. Kč zdroje kryté příjmy z rozpočtu EU. Na ostatní programy bylo vynaloženo 19,0 mil. Kč, z toho 3,3 mil. Kč byly národní prostředky a 15,7 mil. Kč prostředky rozpočtu EU.

Při kontrolních akcích, jejichž předmětem byly mimo jiné prostředky ze SF a FS (jednalo se o KA č. 12/18, 12/19, 12/21, 12/35, 12/36, 13/04, 13/12, 13/14, 13/17 a 13/21), NKÚ zjistil, že cíle operačních programů není často možné označit jako SMART²³; jejich dosažení je tedy těžko hodnotitelné, mnohdy nejsou řádně nastaveny monitorovací indikátory a monitoring v důsledku toho selhává; v některých případech cíle projektů nepřispívají k dosažení cílů programů nebo nebylo cílů projektu dosaženo. NKÚ provedl test klíčových prvků řídicích a kontrolních systémů v pěti z deseti kontrolních akcí (KA č. 12/19, 12/21, 13/04, 13/17 a 13/21), přitom dva systémy hodnotil jako účinné a tři jako částečně účinné. Mechanismy pro výběr projektů k financování často selhávají, což někdy vede k porušování zásad řádného finančního řízení, tj. k nedostatečnému uplatňování kritérií účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Zadávání veřejných zakázek i nadále vykazuje časté chyby v dodržování předpisů platných pro tuto činnost (zejména zákona č. 137/2006 Sb.), především při uplatňování principů transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Nejpočetnější skupinu chyb tvoří nezpůsobilé výdaje. Jedná se například o výdaje uplatněné příjemci za dodávky a služby, které byly dodány v nedostatečném rozsahu nebo kvalitě, případně nebyly dodány vůbec.

V případě čerpání prostředků na komunitární programy nemá NKÚ za rok 2013 žádné kontrolní poznatky. Podle oficiálních údajů publikovaných Evropskou komisí do konce roku 2012 však čerpání peněžních prostředků na komunitární programy ze strany českých subjektů v letech 2008 až 2011 víceméně stagnovalo a v roce 2012 dokonce výrazně pokleslo. Z přepočtu skutečného čerpání výdajů na komunitární programy a další tzv. ostatní finanční nástroje rozpočtu EU vztažených na jednoho obyvatele v jednotlivých členských státech EU vyplynulo, že ČR společně s Polskem a Rumunskem zauímají s odstupem pozice na samém konci pořadí úspěšnosti. Ze srovnání číselných údajů uváděných v návrhu SZÚ za rok 2013 s údaji z návrhu SZÚ za rok 2012 vyplývá, že v roce 2013 se situace příliš nezlepšila.

K oblasti společných programů s EU bez SZP upozorňuje NKÚ na významné riziko automatického zániku závazku spolufinancování z rozpočtu EU a tím zvýšení nároků na dofinancování projektů s možným výrazným dopadem do státního rozpočtu i v následujících letech.

²² Viz předkládací zpráva k *Analýze stavu evropských fondů v období 2007–2013* ministryně pro místní rozvoj (materiál na jednání vlády ČR dne 10. 2. 2014 – usnesení vlády č. 94).

²³ S – Specific (konkrétní), M – Measurable (měřitelný), A – Attainable (dosažitelný), R – Relevant (odpovídající), T – Time-bound (ohraničený v čase).

1.3 Společná zemědělská politika

Na financování opatření v rámci SZP bylo dle údajů MF poskytnuto celkem 36,6 mld. Kč (včetně nároků z nespotřebovaných výdajů z minulých let), z toho 3,8 mld. Kč představovaly národní prostředky a 32,8 mld. Kč prostředky kryté příjmy z rozpočtu EU.

V roce 2013 NKÚ dokončil kontrolní akci č. 13/03 – *Peněžní prostředky určené na přímé platby*²⁴. Kontrolováno bylo 58 příjemců dotací a byly prověřeny výdaje financované v roce 2012 z rozpočtu EU a ze SR v celkové výši téměř 371 mil. Kč. Kontrola ověřovala u Ministerstva zemědělství a u Státního zemědělského intervenčního fondu nastavení systému pro poskytování a kontrolu přímých plateb a u příjemců plnění podmínek stanovených pro přiznání a poskytnutí dotace, zejména podmínek způsobilosti a podmíněnosti.

Kontrolou bylo zjištěno, že systém implementace a administrace přímých plateb byl pro kontrolované období funkční a účinný. NKÚ přesto odhalil některé nedostatky, a to především v oblasti evidence využití zemědělské půdy. NKÚ doporučil zlepšit kvalitu této evidence, uvést evidenci krajinných prvků do souladu s evropskými předpisy a změnit přístup Ministerstva zemědělství k ukládání sankcí za nesplnění ohlašovací povinnosti uživatelů při změnách údajů o půdních blocích.

2. Finanční mechanismy (FM)

V roce 2013 bylo na finanční mechanismy EHP a Norska a na *Program švýcarsko-české spolupráce* čerpáno podle údajů uvedených v návrhu SZÚ celkem 174,7 mil. Kč (pouze 16,7 % rozpočtu), z toho přes 11,5 mil. Kč připadlo na národní prostředky a 163,2 mil. Kč na prostředky z finančních mechanismů. **Nízká míra čerpání rozpočtované částky byla zdůvodněna především zpožděním schválení programů v rámci finančních mechanismů na období 2009–2014 a pomalým zahájením jejich realizace.** NKÚ upozorňuje, že hodnocený materiál (str. 155 části C. návrhu SZÚ) uvádí u posledních dvou částek chybně tis. Kč namísto mil. Kč.

V roce 2013 NKÚ zahájil koordinovanou kontrolu s kontrolním úřadem Švýcarska zaměřenou na *Program švýcarsko-české spolupráce*. Švýcarský kontrolní úřad svou kontrolní misi v ČR již dokončil a jeho dílčí závěry s důvody zpoždění realizace programu uváděnými v návrhu SZÚ v zásadě korespondují.

3. Výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci v rámci čerpání výdajů na společné programy ČR a EU a na FM

V roce 2013 bylo na platy 4 454 zaměstnanců zapojených do administrativních a ostatních personálních kapacit v oblasti programů nebo projektů EU a FM vynaloženo podle návrhu SZÚ celkem 2,9 mld. Kč. Oproti schválenému rozpočtu nebyly počty těchto zaměstnanců naplněny o 196 osob (bez kapacit vyjmutých ze mzdové regulace), oproti roku 2012 však došlo ke zvýšení o 505 zaměstnanců. Zvýšení počtu zaměstnanců souvisí zejména se snahou posílit kontrolní činnosti. Tato snaha nebyla podle hodnoceného materiálu zcela

²⁴ KA č. 13/03, kontrolní závěr zveřejněn v částce 4/2013 *Věstníku NKÚ*. Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené k přímým platbám v rámci společné zemědělské politiky byly poskytnuty v souladu se stanovenými podmínkami.

naplněna, důvodem byly zejména průtahy u výběrových řízení, nerealizace plánovaných projektů a rovněž fakt, že někteří příjemci upřednostnili odměňování formou dohod.

4. Odvody do rozpočtu EU a čistá pozice ČR

Podle návrhu SZÚ odvedla ČR v roce 2013 do rozpočtu EU v rámci vlastních zdrojů celkem 37,2 mld. Kč (z toho přibližně 5,1 mld. Kč na zdroj dle DPH a 32,1 mld. Kč na zdroj dle hrubého národního důchodu). V rámci tzv. tradičních vlastních zdrojů (cel), které jsou vybírány na mimorozpočtové účty, byla v roce 2013 odvedena do rozpočtu EU částka 4,5 mld. Kč. Celková částka odvodů do rozpočtu EU tak v roce 2013 dosáhla 41,7 mld. Kč.

V průběhu roku 2013 obdržela ČR z rozpočtu EU celkem 125,7 mld. Kč a při porovnání s odvedenou částkou ČR získala o 84,1 mld. Kč více, než odvedla. Čistá pozice ČR za rok 2013 přesahuje o 10,9 mld. Kč výsledek dosažený za rok 2012. Za vysokou kladnou bilancí ČR vůči rozpočtu EU stojí především příjmy ze SF a FS, které dosáhly 92,5 mld. Kč. Navýšení objemu čerpání kohezních prostředků bylo odůvodněno zrychlením čerpání některých operačních programů, zejména OP *Doprava* a OP *Vzdělávání pro konkurenceschopnost*.

VII. Seznam použitých zkratk

CSÚIS	centrální systém účetních informací státu
ČR	Česká republika
ČÚS č. 703	český účetní standard č. 703 – <i>Transfery</i>
DPFO	daň z příjmů fyzických osob
DPH	daň z přidané hodnoty
DPPO	daň z příjmů právnických osob
ESA 95	Evropský systém národních účtů
EU	Evropská unie
FM	finanční mechanismy
FS	Fond soudržnosti
GFS 2001	Government Finance Statistics 2001
HDP	hrubý domácí produkt
KA	kontrolní akce
kapitola OSFA	kapitola státního rozpočtu 397 – <i>Operace státních finančních aktiv</i>
kapitola SD	kapitola státního rozpočtu 396 – <i>Státní dluh</i>
kapitola VPS	kapitola státního rozpočtu 398 – <i>Všeobecná pokladní správa</i>
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MMR-NOK	Národní orgán pro koordinaci (odbor MMR)
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OP	operační program
OSS	organizační složka státu
PAP	pomocný analytický přehled
PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
SF	strukturální fondy
SFA	státní finanční aktiva
SR	státní rozpočet
SZP	společná zemědělská politika
SZÚ	státní závěrečný účet
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
ÚSC	územní samosprávné celky
ZÚ	závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu

PŘEHLED SCHVÁLENÝCH KONTROLNÍCH ZÁVĚRŮ POUŽITÝCH PRO STANOVISKO NKÚ

Číslo kontrolní akce	Předmět kontroly	Datum schválení kontrolního závěru
12/12	Příjmy z výkonových poplatků (mýtného) a příjmy z časového zpoplatnění pozemních komunikací (časových kuponů), včetně souvisejících výdajů	15. dubna 2013
12/18	Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnic a rychlostních komunikací	24. června 2013
12/19	Peněžní prostředky určené na realizaci operačního programu <i>Lidské zdroje a zaměstnanost</i>	29. dubna 2013
12/20	Prostředky vybírané na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady	29. dubna 2013
12/21	Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu <i>Výzkum a vývoj pro inovace</i>	13. května 2013
12/22	Peněžní prostředky státu poskytované nestátním neziskovým organizacím prostřednictvím rozpočtové kapitoly <i>Ministerstvo vnitra</i>	25. března 2013
12/23	Peněžní prostředky vynakládané vybranými fakultními nemocnicemi na úhradu nákladů z činnosti	27. května 2013
12/24	Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Český úřad zeměměřický a katastrální a jeho vybrané podřízené organizační složky státu	29. dubna 2013
12/25	Peněžní prostředky státu poskytované na protidrogovou politiku	29. dubna 2013
12/26	Majetek státu a peněžní prostředky poskytnuté státnímu podniku VOP CZ, s.p., dříve VOP-026 Šternberk, s.p.	27. května 2013
12/27	Peněžní prostředky určené na programy prevence před povodněmi	5. srpna 2013
12/28	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo práce a sociálních věcí</i> za rok 2012, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva práce a sociálních věcí za rok 2012	5. srpna 2013

Příloha č. 1

12/29	Peněžní prostředky vynakládané na nákup vybraných komodit v resortu Ministerstva vnitra v návaznosti na projekt centrálního nákupu	30. září 2013
12/30	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy</i> za rok 2012, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2012	5. srpna 2013
12/31	Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit státní příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR	16. září 2013
12/32	Peněžní prostředky vynakládané na úhradu nákladů z činnosti u vybraných ministerstev	15. července 2013
12/33	Peněžní prostředky určené na pořizování vybrané výzbroje a techniky pro pozemní a specializované síly Armády České republiky	14. října 2013
12/35	Vznik Úřadu práce ČR a hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státního rozpočtu a Evropské unie souvisejícími se vznikem a činností tohoto úřadu a s přípravou a realizací projektů v oblasti informačních systémů pro výplatu sociálních dávek	26. srpna 2013
12/36	Peněžní prostředky použité na pořízení a provoz systému datových schránek	26. srpna 2013
13/01	Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	16. září 2013
13/02	Daňové nedoplatky spravované finančními úřady	16. prosince 2013
13/03	Peněžní prostředky určené na přímé platby	14. října 2013
13/04	Peněžní prostředky určené na financování projektů realizovaných v rámci operačního programu <i>Přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika 2007–2013</i>	4. listopadu 2013
13/05	Majetek státu, s nímž má právo hospodařit Palivový kombinát Ústí, státní podnik	2. prosince 2013
13/06	Peněžní prostředky určené na investice v působnosti Akademie věd České republiky a veřejných výzkumných institucí, u nichž je Akademie věd zřizovatelem	18. listopadu 2013
13/07	Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušné hospodařit Ministerstvo životního prostředí	13. ledna 2014

Příloha č. 1

13/08	Peněžní prostředky určené na účelovou podporu zemědělského výzkumu, vývoje a inovací prostřednictvím rozpočtové kapitoly <i>Ministerstvo zemědělství</i>	4. listopadu 2013
13/09	Vybrané veřejné zakázky zadávané bez soutěže	4. listopadu 2013
13/10	Zahraniční pohledávky České republiky ve správě Ministerstva financí	16. prosince 2013
13/11	Údaje pro účely monitorování a řízení veřejných financí předávané Ministerstvem průmyslu a obchodu k 31. 12. 2012 ve formě pomocného analytického přehledu prostřednictvím centrálního systému účetních informací státu	18. listopadu 2013
13/12	Peněžní prostředky vynakládané na přípravu, realizaci a provoz systémů základních registrů	2. prosince 2013
13/13	Peněžní prostředky státu určené regionálním zdravotnickým zařízením	10. února 2014
13/14	Peněžní prostředky určené na modernizaci železniční sítě	16. prosince 2013
13/15	Správa odvodů za porušení rozpočtové kázně	14. října 2013
13/16	Majetek, s nímž má právo hospodařit státní podnik Řízení letového provozu České republiky	27. ledna 2014
13/17	Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu <i>Podnikání a inovace</i>	17. března 2014
13/18	Peněžní prostředky poskytnuté Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s., a České exportní bance, a.s., ze státního rozpočtu, záruky státu za závazky z pojištění vývozních úvěrových rizik a výkon akcionářských práv státu u Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s.	17. března 2014
13/19	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo pro místní rozvoj</i> za rok 2012, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva pro místní rozvoj za rok 2012	31. března 2014
13/20	Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané příspěvkové organizace Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy	27. ledna 2014
13/21	Peněžní prostředky operačního programu <i>Životní prostředí</i> určené na čištění odpadních vod	31. března 2014

Příloha č. 1

13/23	Peněžní prostředky státního rozpočtu určené k financování resortních sportovních center podporujících oblast tělovýchovy a sportu v České republice	10. února 2014
13/24	Peněžní prostředky vynakládané na projekt <i>Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ)</i> a nákup vybraných komodit prostřednictvím e-tržišť	31. března 2014
13/25	Peněžní prostředky státu vynakládané na sociální služby celostátního či nadregionálního charakteru	17. března 2014

