



Sp. zn.: 124/15-NKU45/90/15

V Praze dne 29. května 2015

Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu České republiky
za rok 2014

(k sněmovnímu tisku č. 475/0)

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

Předkládá: Miloslav Kala,
prezident Nejvyššího kontrolního úřadu

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 2014 na základě ustanovení § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ při vypracování stanoviska vycházel z předloženého tisku PS PČR č. 475/0, ze závěrečných účtů (dále také „ZÚ“) jednotlivých kapitol státního rozpočtu zaslaných Nejvyššímu kontrolnímu úřadu 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. Hospodaření státního rozpočtu a související poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ**
- IV. Státní finanční aktiva a státní záruky a související poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ**
- V. Státní dluh a související poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ**
- VI. Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a související poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ**
- VII. Rozpočtové hospodaření kapitol státního rozpočtu a související poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ**
- VIII. Prostředky privatizace a související poznatky z analytické činnosti NKÚ**
- IX. 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 2014 v rozsahu požadovaném § 29 zákona č. 218/2000 Sb.¹. 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 2014 byl schodek ve výši 77,8 mld. Kč, což je o 34,2 mld. Kč lepší výsledek, než předpokládal schválený SR, a o 3,5 mld. Kč méně než v roce 2013. Nižší než rozpočtovaný schodek byl dosažen zejména nedočerpáním rozpočtových výdajů ve výši 28,8 mld. Kč při překročení očekávaných příjmů o 5,4 mld. Kč. Na straně rozpočtových příjmů bylo překročeno zejména inkaso daně z přidané hodnoty (překročení rozpočtu o 11,5 mld. Kč) a daně z příjmů právnických osob (překročení rozpočtu o 7,0 mld. Kč), některé další příjmy naopak naplněny nebyly (např. daň z příjmů fyzických osob o 6,4 mld. Kč, neinvestiční přijaté transfery o 5,4 mld. Kč a spotřební daň z tabákových výrobků o 3,4 mld. Kč). Nižší čerpání rozpočtových výdajů bylo nejvíce ovlivněno nedočerpáním neinvestičních nákupů a souvisejících výdajů o 8,4 mld. Kč a neinvestičních transferů obyvatelstvu (zejména sociálních dávek) o 8,2 mld. Kč; projevilo se zde také vázání rozpočtových prostředků ve výši 5,0 mld. Kč.

NKÚ k předloženému návrhu SZÚ konstatuje:

Závazným podkladem pro sestavení návrhu SR je podle rozpočtových pravidel střednědobý výdajový rámec, kterým jsou stanoveny celkové výdaje SR podle usnesení PS PČR. Poslední takto stanovený výdajový rámec vláda ČR v návrhu SR na rok 2014 nedodržela a svým usnesením ze dne 25. 9. 2013 vzala pouze na vědomí jeho překročení o 28 mld. Kč. Navrhovanou změnu výdajového rámce pro přípravu návrhu SR na rok 2014 PS PČR neprojednala, a tudíž neschválila.

V návrhu SR na rok 2014 došlo k navýšení celkových výdajů oproti schválenému rozpočtu na rok 2013, přičemž stanovené kapitálové výdaje byly oproti rozpočtovaným výdajům na rok 2013 nižší o 22,7 mld. Kč a naopak běžné výdaje byly vyšší o 57,6 mld. Kč. Pozitivně lze vnímat skutečné plnění SR, kdy došlo k mírnému zvýšení kapitálových výdajů a snížení výdajů na neinvestiční nákupy. Na straně příjmů se v rozpočtu očekával nárůst o 22,9 mld. Kč, ve skutečnosti došlo k navýšení o 41,9 mld. Kč.

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.

Makroekonomická predikce použitá pro návrh SR na rok 2014 měla ve svých indikátorech zohledněn ekonomický růst, který se však podle názoru NKÚ nepromítl dostatečně do stanovených základních ukazatelů SR. Tato skutečnost se v konečném důsledku odráží i ve značném rozdílu mezi stanoveným a skutečným schodkem SR za rok 2014.

Ke změnám rozpočtu příjmů a rozpočtu výdajů dochází nejen změnami zákona o SR, ale také prostřednictvím rozpočtových opatření. Na jejich vysoký počet upozorňuje NKÚ každoročně ve svém stanovisku k návrhu SZÚ. V roce 2014 MF ve svém vyjádření ke stanovisku NKÚ konstatovalo, že průběžně podniká v součinnosti s kapitolou *Ministerstvo vnitra* kroky směřující k eliminování počtu rozpočtových opatření podléhajících schválení ze strany MF. NKÚ konstatuje, že v případě této kapitoly se trend eliminace rozpočtových opatření nepotvrdil, neboť v meziročním porovnání došlo opět k mírnému zvýšení jejich počtu.

NKÚ opakovaně poukazuje na nízkou efektivitu výběru daní, zejména daně z přidané hodnoty (dále také „DPH“), spotřebních daní a daně z příjmů fyzických osob. U DPH byly zavedeny nové mechanismy s cílem omezit daňové úniky a snížit mezeru DPH, avšak tyto mechanismy nepřinesly očekávané efekty. Naopak mezera DPH se v absolutních číslech zvýšila a rostoucí objem nedoplatků na této dani je snižován z velké míry odpisem, nikoliv jejich uhrazením. Meziroční příjem z DPH se zvýšil o 10,3 mld. Kč, ale zvýšení bylo ovlivněno mj. zadržením vyplacení nadměrných odpočtů této daně za zdaňovací období roku 2013, které byly následně v roce 2014 z velké části vyplaceny. Rozpočet příjmů ze spotřebních daní byl v letech 2010–2014 opakovaně nadhodnocován, přičemž největší rozptyl v hodnotách rozpočtovaných a skutečně inkasovaných byl v roce 2014 u tabákových výrobků (3,5 mld. Kč). V návrhu SZÚ není uveden komentář k plnění této predikce. NKÚ opakovaně ve svém stanovisku ke SZÚ upozorňoval na problematiku předzásobení tabákovými výrobky se starou sazbou daně i na následné snižování příjmů SR. Tato problematika dlouhodobě nebyla právně upravena. NKÚ v této souvislosti upozorňuje na skutečnost, že současná sazba daně u cigaret vyjádřená v korunách českých je po přepočtu na eura pod hranicí minimální výše daně podle směrnice Rady 2011/64/EU. Tuto hodnotu ovlivňuje kurz české koruny vůči euru, případné snížení kurzu koruny vyvolává nutnost úpravy daně, tj. novelu zákona o spotřebních daních. ČR využívá možnost zachovat dosavadní výši daně vzhledem k existenci tolerančního pásma ve výši 5 % nebo 5 €. NKÚ navrhuje upravit výši sazby daně tak, aby byla méně citlivá na výkyvy kurzu. Významný propad v příjmech u daně z příjmů fyzických osob podávajících daňové přiznání byl způsoben zejména vrácením přeplatků na dani zaměstnancům a starobním důchodcům.

Vzhledem k tomu, že datum 30. dubna 2016 je konečným termínem, do kterého je možné předkládat k certifikaci výdaje hrazené v programovém období 2007–2013 ze strukturálních fondů (dále také „SF“) a *Fondu soudržnosti* (dále také „FS“), existuje vysoké riziko nedočerpání podpory, neboť zbývající část alokace (po úpravách vyvolaných zrušením závazku Evropské komise v roce 2014) představují 29,8 % z celkové alokace.

Rostoucí stav nároků z nespotřebovaných výdajů (dále také „NNV“) minulých let, které k 1. 1. 2015 dosáhly částky 154,9 mld. Kč, vytváří riziko při čerpání výdajů SR v dalších letech. K jejich každoročně narůstající výši podle NKÚ přispívá neprovázanost v procesu přípravy návrhu SR, kdy je přeceňována skutečná výdajová potřeba kapitol při souběhu možnosti

zapojení nároků z nespotřebovaných výdajů v daném rozpočtovém roce. Také skutečné úspory výdajů (vzniklé optimalizací provozních nákladů, snížením nabídkových cen z tendrů veřejných zakázek, revitalizací nemovitostí nebo úsporou energií) v kapitolách SR se stávají součástí nových NNV, a to aniž by byly vytvářeny za účelem zajištění konkrétních výdajů pro následující rozpočtové období. Takto vzniklé úspory by měly více přispívat k efektivitě hospodaření s rozpočtovými prostředky ve smyslu snižování výdajů SR a jeho schodku.

Dosud není přijata adekvátní reforma důchodového pojištění, která by zajistila dostatečné příjmy na úhradu dávek důchodového pojištění, což se dlouhodobě projevuje ve schodcích systému důchodového pojištění.

U státních fondů přetrvávají výrazné rozdíly mezi rozpočtovanými a skutečnými hodnotami příjmů i výdajů. Tyto rozdíly z velké části souvisejí s problémy v realizaci programů a akcí, které mají být z prostředků státních fondů hrazeny.

Celkový dluh veřejných rozpočtů se ve srovnání s rokem 2013 snížil o 18,3 mld. Kč a dosáhl výše 1 760,9 mld. Kč, což odpovídá 41,3 % hrubého domácího produktu (dále také „HDP“). NKÚ souhlasí s hodnocením, že tento pokles nelze vzhledem k dlouhodobému deficitnímu hospodaření nijak přeceňovat a je nezbytné zajistit zefektivnění fiskálních pravidel s cílem snižování deficitů veřejných rozpočtů jako celku. NKÚ připomíná některá rizika budoucího vývoje veřejných rozpočtů, ke kterým patří vyčerpání zdrojů z privatizace při existenci významných privatizačních závazků, výdaje na dluhovou službu, hospodaření systému důchodového pojištění, závislost státních fondů na dotacích ze SR, nedostatečně připravené čerpání prostředků z rozpočtu Evropské unie (dále také „EU“) nebo nezajištění lepšího výběru daňových příjmů.

II. Vývoj veřejných rozpočtů

Prezentace údajů za veřejné rozpočty (státní rozpočet, mimorozpočtové fondy, veřejné zdravotní pojištění a územní samosprávné celky) v návrhu SZÚ v části B. *Ekonomický vývoj a veřejné rozpočty* je podle informace uvedené v této části návrhu SZÚ založena na mezinárodním statistickém standardu *Government Finance Statistics 2001* (dále také „GFS 2001“). Dále je zde upozornění, že uváděná data nemusí být ve srovnání s ostatními částmi návrhu SZÚ vždy shodná, protože existují rozdíly mezi metodikou GFS 2001 a národní metodikou. Další zmíněnou metodikou je ESA 2010 (*Evropský systém národních účtů*). Touto metodikou je v návrhu SZÚ hodnocen ekonomický vývoj a byla použita také pro výpočet ukazatelů v rámci hodnocení plnění maastrichtských kritérií. **NKÚ doporučuje, aby tato část návrhu SZÚ obsahovala podrobnější informace o použitých metodikách, aby bylo možné identifikovat vztah údajů za veřejné rozpočty v jednotlivých částech návrhu SZÚ.** Číselné údaje o veřejných rozpočtech jsou v části B. návrhu SZÚ uváděny jako „*předběžná skutečnost*“.

Podle údajů uvedených v části B. návrhu SZÚ skončilo hospodaření konsolidovaných veřejných rozpočtů schodkem ve výši 75 mld. Kč, což byl o 25,3 mld. Kč horší výsledek než v roce 2013. Na tomto meziročním zvýšení schodku se podílí zhoršené hospodaření státního rozpočtu (vlivem operací Národního fondu, které použitá metodika zahrnuje mezi operace SR) a snížení přebytku v hospodaření územních samosprávných celků. Naopak hospodaření

veřejného zdravotního pojištění se poprvé od roku 2008 dostalo do přebytku ve výši 2,2 mld. Kč, a to především díky zvýšení částky vyměřovacího základu pojistného u osob, za které je plátcem stát.

Ve srovnání se schválenou rozpočtovou dokumentací pro rok 2014 byl vykázáný schodek veřejných rozpočtů nižší o 32,6 mld. Kč a představuje v podílovém vyjádření 1,8 % HDP³.

Příjmy veřejných rozpočtů dosáhly částky 1 590,5 mld. Kč a byly vyšší o 39,2 mld. Kč oproti očekávání. Ve srovnání se skutečností roku 2013 je to nárůst o 34,4 mld. Kč, přičemž ke zvýšení příjmů došlo především u příspěvků na sociální zabezpečení včetně pojistného na veřejné zdravotní pojištění (o 17 mld. Kč), u daně z přidané hodnoty (o 14,8 mld. Kč) a u daně z příjmů právnických osob (o 12 mld. Kč).

Výdaje veřejných rozpočtů dosáhly částky 1 665,5 mld. Kč, což byl nárůst o 6,5 mld. Kč oproti předpokladu a ve srovnání se skutečností roku 2013 to bylo zvýšení o 59,6 mld. Kč. Vyšší výdaje než v roce 2013 byly vynaloženy především u běžných transferů (+21,9 mld. Kč), při tvorbě fixních aktiv (+20,2 mld. Kč) a na sociální dávky (+15,2 mld. Kč). Ve zvýšených výdajích se projevilo omezení restriktivní fiskální politiky a přijatá opatření na podporu růstových tendencí v ekonomice.

Celkový dluh veřejných rozpočtů se ve srovnání s rokem 2013 snížil o 18,3 mld. Kč a dosáhl výše 1 760,9 mld. Kč, což odpovídá 41,3 % HDP. Hlavní podíl na poklesu dluhu veřejných rozpočtů je nutné podle hodnoceného materiálu přičítat především zapojení peněžních prostředků mimorozpočtových subjektů a optimalizaci využití volné likvidity subjektů vládního sektoru při řízení státního dluhu. V návrhu SZÚ je uvedeno, že tento vývoj nelze vzhledem k dlouhodobému deficitnímu hospodaření nijak přeceňovat. **K tomu NKÚ uvádí, že je nezbytné zajistit zefektivnění fiskálních pravidel s cílem snižování deficitů veřejných rozpočtů jako celku. K rizikům pro budoucí vývoj veřejných rozpočtů patří zejména vyčerpání zdrojů z privatizace při existenci významných privatizačních závazků, výdaje na dluhovou službu, hospodaření systému důchodového pojištění, závislost státních fondů na dotacích ze SR, nedostatečně připravené čerpání prostředků z rozpočtu Evropské unie a nezajištění zlepšeného výběru daňových příjmů.**

III. Hospodaření státního rozpočtu a související poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ

Informace o státním rozpočtu na rok 2014 a o jeho plnění jsou uvedeny v návrhu SZÚ v části C. *Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu.*

³ Podle metodiky ESA 2010 dosáhl deficit vládních institucí za rok 2014 výše 84,6 mld. Kč, což v relativním vyjádření odpovídá 1,98 % HDP, a dluh sektoru vládních institucí (1 816,1 mld. Kč) úrovně 42,57 % HDP (viz <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/notifikace-deficitu-a-dluhu-vladnich-instituci-2014>). V souladu s maastrichtskými kritérii nebyla překročena referenční hodnota stanovená pro deficit veřejných rozpočtů ve výši 3 % HDP ani úroveň kumulovaného dluhu veřejných rozpočtů ve výši 60 % HDP.

1. Návrh státního rozpočtu na rok 2014

Při přípravě SR na rok 2014 byla podle návrhu SZÚ jedním z východisek predikce základních makroekonomických indikátorů zpracovaná Ministerstvem financí v září 2013. Návrh SR počítal s meziročním přírůstkem HDP ve stálých cenách o 1,3 %, se zvýšením spotřeby domácností ve stálých cenách o 0,7 %, s nulovým nárůstem spotřeby vlády ve stálých cenách, s průměrnou mírou inflace 1,1 % a průměrnou mírou nezaměstnanosti 7,6 % (metodika dle výběrového šetření pracovních sil). NKÚ uvádí (obdobně jako ve svém *Stanovisku ke Zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2014*), že tuto predikci MF nezveřejnilo v plném rozsahu na svých internetových stránkách, jak to provádí v případě pravidelných čtvrtletních makroekonomických predikcí.

Závazným podkladem pro sestavení návrhu státního rozpočtu je podle § 8 zákona č. 218/2000 Sb. střednědobý výdajový rámec stanovený usnesením PS PČR. Posledním takto stanoveným výdajovým rámcem pro rok 2014 byl výdajový rámec daný usnesením PS PČR číslo 1446 ze 49. schůze dne 19. 12. 2012 ve výši 1 122,0 mld. Kč (v metodice fiskálního cílení), přičemž na SR připadaly výdaje ve výši 1 079,0 mld. Kč a na státní fondy ve výši 43,0 mld. Kč. Další návrh na změnu výdajového rámce na rok 2014 (zvýšení o 15,0 mld. Kč) PS PČR v roce 2013 neprojednala. Vláda svým usnesením ze dne 25. 9. 2013 č. 729 vzala na vědomí, že při sestavení návrhu zákona o SR na rok 2014 byl stanovený výdajový rámec překročen o 28,0 mld. Kč. **Návrh SZÚ uvádí jako další z východisek pro přípravu SR na rok 2014 sněmovní tisk, který obsahoval návrh na zvýšení střednědobých výdajových rámců, jeho neprojednání v PS PČR však nezmiňuje.**

Jako priority vlády při přípravě SR na rok 2014 návrh SZÚ uvádí:

- obnovení ekonomického růstu a zvýšení zaměstnanosti,
- zvyšování konkurenceschopnosti české ekonomiky,
- nepřekročení referenční hranice pro deficit vládního sektoru ve výši 3 % HDP,
- efektivní a transparentní čerpání a využití prostředků EU, vč. přípravy nového programového období 2014–2020,
- odstraňování povodňových škod a obnova území postižených povodněmi,
- stabilizace prostředků na údržbu, opravy a rozvoj dopravní infrastruktury,
- boj proti daňovým únikům, kriminalitě a korupci,
- zvýšení kontroly při správě majetkových účastí státu v podnicích.

Návrh SR na rok 2014 obsahoval příjmy ve výši 1 099,3 mld. Kč, což oproti schválenému rozpočtu roku 2013 znamenalo zvýšení o 22,9 mld. Kč. Součástí návrhu rozpočtovaných příjmů na rok 2014 byl i mimořádný příjem z aukce kmitočtů pro rychlé mobilní sítě ve výši 8,5 mld. Kč, příjem 10,3 mld. Kč z privatizačního účtu ke kompenzaci deficitu důchodového systému, odvod od státního podniku Lesy ČR ve výši 6,5 mld. Kč a odvod národního podniku Budějovický Budvar ve výši 0,8 mld. Kč.

Výdaje SR na rok 2014 byly navrženy ve výši 1 211,3 mld. Kč, což bylo o 34,9 mld. Kč více oproti schválenému rozpočtu na rok 2013. **V návrhu SR na rok 2014 došlo k meziročnímu navýšení celkových výdajů, přičemž stanovené kapitálové výdaje byly ve srovnání s rozpočtem roku 2013 nižší o 22,7 mld. Kč a naopak běžné výdaje byly vyšší o 57,6 mld. Kč.**

Schodek SR na rok 2014 byl navržen ve výši 112,0 mld. Kč, což bylo o 12,0 mld. Kč více oproti schodku schválenému na rok 2013.

2. Schválený státní rozpočet a jeho změny

SR na rok 2014 byl schválen zákonem č. 475/2013 Sb.⁴ jako schodkový ve výši 112 mld. Kč při celkových příjmech 1 099,3 mld. Kč a celkových výdajích 1 211,3 mld. Kč. V porovnání se skutečností roku 2013 byl schválený schodek vyšší o 30,74 mld. Kč, příjmy se zvýšily o 7,4 mld. Kč a výdaje o 38,2 mld. Kč. **Makroekonomická predikce použitá pro návrh SR na rok 2014 měla ve svých indikátorech zohledněn ekonomický růst, který se podle názoru NKÚ nepromítl dostatečně do stanovených základních ukazatelů SR.** Tato skutečnost se v konečném důsledku odráží i ve značném rozdílu mezi stanoveným a skutečným schodkem SR za rok 2014.

V průběhu roku 2014 schválila PS PČR zákonem č. 318/2014 Sb.⁵ změnu SR na rok 2014, kterou došlo ke snížení příjmů a výdajů SR o 1,1 mld. Kč při zachování stanovené výše rozpočtového schodku. Další úpravy schváleného SR byly provedeny v souvislosti s financováním programů spolufinancovaných z rozpočtu EU a ČR. V rámci těchto úprav byl souvztažně navýšen celkový rozpočet příjmů a výdajů o 30,2 mld. Kč. V meziročním srovnání došlo ke zvýšení o 15,9 mld. Kč, což mělo přispět k naplnění stanovené priority v čerpání a využití prostředků z rozpočtu EU. Po provedení těchto změn dosáhly rozpočtované příjmy částky 1 128,4 mld. Kč a výdaje částky 1 240,4 mld. Kč, rozpočtovaný schodek zůstal ve výši 112,0 mld. Kč.

Další změny v rozpočtovaných příjmech a výdajích byly prováděny prostřednictvím rozpočtových opatření, která představovala přesuny mezi kapitolami SR nebo mezi položkami v rámci jednotlivých kapitol. Návrh SZÚ za rok 2014 uvádí 917 rozpočtových opatření schválených Ministerstvem financí v roce 2014, což je o 30 méně než v roce předchozím. Návrh SZÚ rovněž uvádí, že největší podíl (52,5 %) na celkovém počtu evidovaných rozpočtových opatření za rok 2014 má pět kapitol SR: 398 – *Všeobecná pokladní správa* (celkem 168), 314 – *Ministerstvo vnitra* (168), 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* (50), 306 – *Ministerstvo zahraničních věcí* (48) a 335 – *Ministerstvo zdravotnictví* (48). V meziročním porovnání došlo k mírnému zvýšení počtu rozpočtových opatření u kapitol 398 – *Všeobecná pokladní správa* a 314 – *Ministerstvo vnitra*. NKÚ v této souvislosti upozorňuje, že na základě usnesení č. 53 kontrolního výboru PS PČR ze dne 11. června 2014 předložilo MF vyjádření ke stanovisku NKÚ k návrhu SZÚ za rok 2013, kde mimo jiné konstatuje: „... *Ministerstvo financí průběžně podniká například v součinnosti s kapitolou 314-MV kroky směřující k eliminování počtu rozpočtových opatření podléhajících schvalování MF. V té souvislosti se na základě dosavadních zkušeností při přípravě rozpočtu na rok 2014 přijalo následující opatření: byla upravena struktura specifických ukazatelů kapitoly MV tak, aby lépe odpovídala koncepci příjmové a výdajové struktury zakotvené ve vyhlášce č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, a redukovala související rozpočtové přesuny*

⁴ 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.

⁵ Zákon č. 318/2014 Sb., kterým se mění 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.

podléhající schvalování MF, příp. RV PSP ve smyslu § 24 odst. 3 rozpočtových pravidel...“ NKÚ uvádí, že v případě kapitoly 314 – **Ministerstvo vnitra se trend eliminace rozpočtových opatření nepotvrdil**. O kapitole 398 – *Všeobecná pokladní správa* získal NKÚ bližší poznatky v rámci kontrolní akce č. 14/14 – *Peněžní prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa*, kdy bylo zjištěno, že z této kapitoly SR byly formou rozpočtových opatření uskutečněny převody rozpočtových prostředků, které měly být již součástí rozpočtů jiných kapitol SR, případně mohly být zajištěny přerozdělením vlastních rozpočtových prostředků těchto kapitol.

3. Celkové plnění státního rozpočtu

Hospodaření SR za rok 2014 skončilo schodkem 77,8 mld. Kč, což byl o 34,2 mld. Kč lepší výsledek, než předpokládal schválený SR. Oproti skutečnosti roku 2013 byla jeho výše nižší o 3,5 mld. Kč. Na nižším než plánovaném schodku se podílelo na straně příjmů zejména zvýšené inkaso DPH o 11,5 mld. Kč a DPPO o 7 mld. Kč. Na straně výdajů došlo k nedočerpání zejména u neinvestičních nákupů a souvisejících výdajů (o 8,4 mld. Kč), u sociálních dávek (o 7,6 mld. Kč) a došlo zde také k vázání výdajů ve výši 5,0 mld. Kč v kapitole státního rozpočtu 398 – *Všeobecná pokladní správa* (dále také „kapitola VPS“).

Pozitivně lze vnímat snížení výdajů na neinvestiční nákupy a související výdaje oproti schválenému rozpočtu na rok 2014 i oproti skutečnosti roku 2013 a mírné zvýšení kapitálových výdajů. Takový vývoj může v dalším období napomáhat naplňování stanovených vládních priorit.

4. Příjmy státního rozpočtu

V porovnání se skutečností roku 2013 počítal schválený státní rozpočet na rok 2014 (po úpravě provedené zákonem č. 318/2014 Sb.) s nárůstem celkových příjmů o 6,4 mld. Kč na 1 098,2 mld. Kč, oproti schválenému rozpočtu na rok 2013 to však představovalo navýšení o 21,9 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 23,0 mld. Kč oproti skutečnosti roku 2013 a na nedaňové příjmy o 2,1 mld. Kč. Naopak ke snížení o 1,0 mld. Kč oproti skutečnosti roku 2013 mělo dojít v případě kapitálových příjmů a o 17,7 mld. Kč u přijatých transferů. Rozpočet celkových příjmů po změnách činil 1 128,4 mld. Kč, přitom v rozpočtu daňových příjmů ke změně nedošlo a zůstaly ve výši schváleného rozpočtu 945,4 mld. Kč, ke zvýšení došlo zejména u přijatých transferů (o 30,2 mld. Kč).

Celkové příjmy za rok 2014 činily 1 133,8 mld. Kč a byly splněny na 100,5 % rozpočtu po změnách. Oproti skutečnosti roku 2013 byly celkové příjmy státního rozpočtu vyšší o 42,0 mld. Kč, tj. o 3,8 %, když ve skutečnosti dosáhly:

- daňové příjmy (daně, poplatky a pojistné) 952,52 mld. Kč (meziroční nárůst o 30,12 mld. Kč);
- nedaňové příjmy 41,96 mld. Kč (meziroční nárůst o 6,42 mld. Kč);
- kapitálové příjmy 4,95 mld. Kč (meziroční pokles o 0,94 mld. Kč);
- přijaté transfery 134,41 mld. Kč (meziroční nárůst o 6,4 mld. Kč).

Na meziročním růstu příjmů se v daňové oblasti podílelo zejména inkaso DPH s růstem o 10,3 mld. Kč a inkaso daní z příjmů právnických osob s růstem o 7,9 mld. Kč. Příjmy z pojistného na důchodové pojištění vzrostly o 9,5 mld. Kč. Inkaso z nedaňových příjmů bylo ovlivněno příjmy z vlastní činnosti, které meziročně vzrostly o 8,7 mld. Kč (zejména díky mimořádnému příjmu kapitoly 328 – Český telekomunikační úřad z aukce kmitočtů pro rychlé mobilní sítě LTE ve výši 8,5 mld. Kč). Růst neinvestičních transferů od veřejných rozpočtů ústřední úrovně o 7,7 mld. Kč byl ovlivněn zejména neinvestičními převody z Národního fondu, které meziročně vzrostly o 9 mld. Kč.

Tabulka č. 1 – Plnění rozpočtu příjmů v letech 2008–2014 (v %)

Druh příjmu	Plnění rozpočtu příjmů v letech						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Daň z příjmů fyzických osob celkem	105,3	79,9	99,1	89,3	100,6	96,3	93,9
- ze závislé činnosti a z funkčních požitků	100,7	86,6	106,2	98,5	101,7	97,8	94,9
- ze samostatné výdělečné činnosti	110,8	22,2	41,8	28,2	62,6	50,1	17,8
- z kapitálových výnosů	185,4	108,8	107,5	57,1	102,5	96,2	111,0
Daň z příjmů právnických osob	107,9	64,0	86,0	98,0	104,2	96,7	108,5
Daň z přidané hodnoty	92,7	91,0	99,6	98,4	90,1	103,8	105,3
Spotřební daně	93,1	86,1	92,7	98,9	98,1	96,0	96,1
Správní poplatky	89,5	101,9	103,6	103,0	105,9	130,8	133,4
Pojistné na důchodové pojištění	99,6	88,0	96,4	98,4	96,7	98,6	100,5
Clo (od roku 2012 součást nedaňových příjmů)	169,5	87,3	127,8	143,9	140,2	146,0	122,8
Daně z majetkových a kapitálových převodů	118,3	68,3	84,4	90,1	91,0	93,6	95,1
Ostatní daňové příjmy	167,3	89,1	100,9	99,5	185,4	103,8	107,5
Daňové příjmy celkem	99,1	84,0	95,8	97,1	96,5	99,0	100,8
Příjmy celkem	101,9	86,1	94,8	94,2	96,1	100,1	100,5

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2008 až 2013, návrh SZÚ za rok 2014.

Z vývoje celkových daňových příjmů, které tvoří rozhodující část příjmů SR, vyplývá, že jejich naplnění bylo dosaženo v průběhu sedmi let až v roce 2014 (100,8 %).

4.1 Daň z příjmů fyzických osob

Inkaso daně z příjmů fyzických osob (dále také „DPFO“) dosáhlo 98,22 mld. Kč a tvoří jej:

- DPFO ze závislé činnosti a z funkčních požitků ve výši 87,65 mld. Kč,
- DPFO ze samostatné výdělečné činnosti (z příznání) ve výši 0,57 mld. Kč,
- DPFO z kapitálových výnosů ve výši 9,99 mld. Kč.

U příjmové stránky veřejných rozpočtů se v roce 2014 očekávalo promítnutí především legislativních změn provedených na základě zákonného opatření Senátu Parlamentu ČR

č. 344/2013 Sb.⁶ (viz důvodová zpráva k zákonnému opatření č. 344/2013 Sb.). Podstatný negativní vliv na příjmy SR měl mít i nález Ústavního soudu, kterým byl znovu obnoven nárok pracujících důchodců na základní slevu na dani již pro zdaňovací období roku 2013. Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2012 Sb.⁷, kterým byla v roce 2013 základní sleva na dani pro starobní důchodce zrušena, předpokládala dopad na veřejné rozpočty ve výši 1,3 mld. Kč v roce 2013 a ve výši 1,5 mld. Kč v roce 2014. Zhruba ve stejné výši se předpokládalo snížení inkasa DPFO v roce 2014. Do plnění příjmů SR v roce 2014 se měly plně promítnout i změny účinné, u nichž důvodová zpráva předpokládala dopad na veřejné rozpočty v roce 2014 ve výši 5,4 mld. Kč (týká se solidární přírážky k DPFO a omezení výdajových paušálů).

Rozpočet po změně nebyl u DPFO ze závislé činnosti a z funkčních požitků naplněn ve výši 4,75 mld. Kč. **Faktory, které negativně působily na příjmy státního rozpočtu v roce 2014** (jako je uplatňování nároku na měsíční slevu na poplatníka ze strany zaměstnaných starobních důchodců, zvýšení měsíčních limitů příjmů od jednoho plátce, osvobození od daně u příjmů za práci žáků a studentů z praktického vyučování a přípravy, absence předmětu daně majetkového prospěchu u bezúročných půjček poskytovaných zaměstnavatelem zaměstnanci), **nejsou v návrhu SZÚ vyčísleny, proto nelze posoudit jejich dopad na inkaso daně.**

DPFO ze samostatné výdělečné činnosti byla v roce 2014 plněna pouze na 17,8 % schváleného rozpočtu, který byl oproti skutečnosti roku 2013 výrazně nadhodnocen. Ve skutečnosti došlo opět k meziročnímu poklesu, a to o 0,78 mld. Kč. Z účtu DPFO z přiznání se vrací i přeplatky daně zaměstnanců (cca 2,0 mld. Kč), ačkoliv zálohy na jejich daň jsou na jiném účtu DPFO. Působení pozitivních faktorů na daň uvedených v návrhu SZÚ (jako je vliv solidárního zvýšení daně, omezení výše tzv. výdajových paušálů, omezení možnosti čerpat slevu na dani na manželku/manžela bez vlastních příjmů v případě užití výdajových paušálů, zpřísnění podmínek pro odečet zaplacených příspěvků na penzijní připojištění a doplňkové penzijní spoření od základu daně) nebylo vyčísleno, takže jejich reálný efekt nelze posoudit. **NKÚ opakovaně poukazuje na neefektivnost výběru daně ze samostatné výdělečné činnosti a na zkrácení objemu jejího inkasa.**

V souvislosti s textem návrhu SZÚ na str. 13 v části C. Nejvyšší kontrolní úřad upozorňuje, že v poslední větě je chybně uvedeno „s navýšením o 236,4 %“, správně má být „s navýšením o 136,4 %“.

4.2 Daň z příjmů právnických osob

Inkaso daně z příjmů právnických osob (dále také „DPPO“) činilo 89,37 mld. Kč, tj. schválený rozpočet byl naplněn na 108,46 % a meziroční růst dosáhl 7,9 mld. Kč.

⁶ Zákonné opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů.

⁷ Zákon č. 500/2012 Sb., o změně daňových, pojistných a dalších zákonů v souvislosti se snižováním schodků veřejných rozpočtů.

Podle návrhu SZÚ bylo inkaso DPPO ovlivněno v rámci legislativních změn (přijatých s dřívější účinností) také zrušením:

- daňové neuznatelnosti odměn členů statutárních orgánů a dalších orgánů právnických osob jako výdaje vynaloženého k dosažení, zajištění a udržení příjmů;
- osvobození od daně z příjmů u právnických osob, které provozují loterie a jiné podobné hry.

Na základě zákona č. 500/2012 Sb. došlo ke zvýšení srážkové daně z příjmů nerezidentů, podle důvodové zprávy k uvedenému zákonu měl tento krok vést ke zvýšení inkasa srážkové daně až o 1,0 mld. Kč v roce 2014. Legislativní změny DPPO spojené s rekodifikací soukromého práva byly pro rok 2014 jako akruální finanční dopady na příjmy státního rozpočtu vyčísleny v minimální výši 7,7 mld. Kč (viz důvodová zpráva k zákonnému opatření č. 344/2013 Sb.), ale plně se podle důvodové zprávy k návrhu zákona o SR na rok 2014 projeví až v inkasu daně v roce 2015. Pro vyhodnocení vlivu zavedení srážkové daně z příjmů hrazených poplatníkům do některých daňových rájů nejsou podle návrhu SZÚ k dispozici relevantní údaje. **K posouzení vlivu na výši inkasa DPPO chybí jejich vyčíslení v návrhu SZÚ.**

Tabulka č. 2 – Vývoj DPPO včetně souvisejících ukazatelů za roky 2007–2014 (v mld. Kč)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sazba	24 %	21 %	20 %	19 %	19 %	19 %	19 %	19 %
DPPO (celkem)	162,8	182,5	119,6	123,9	118,1	128,0	120,7	132,4
DPPO (státní rozpočet)	114,8	127,2	83,3	86,3	82,3	89,2	81,5	89,4
% podíl SR na DPPO celkem	70,5	69,7	69,6	69,7	69,7	69,7	67,5	57,5
<i>Počet subjektů evidovaných</i>	396 053	422 932	447 800	471 892	495 148	511 511	533 461	x
<i>Počet subjektů aktivních</i>	389 343	415 514	439 620	462 340	484 715	505 976	527 707	x

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2007 až 2013, návrh SZÚ za rok 2014, informace o činnosti české daňové správy za roky 2007 až 2010, informace o činnosti daňové správy ČR za roky 2011 a 2012, *Zpráva o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2013*.

NKÚ provedl analýzu vývoje inkasa DPPO od roku 2007 (stav před krizí) se zohledněním vývoje sazeb a počtu subjektů evidovaných k DPPO. Přestože se počet subjektů evidovaných k DPPO zvýšil o čtvrtinu a sazba je pouze o 2 procentní body nižší než v roce 2008, inkaso DPPO (celkem) za rok 2014 je nepoměrně nízké (o 27 % nižší než v roce 2008). V návrhu SZÚ je takto nízké inkaso zdůvodněno vlivem změny sazby v roce 2008. **Podle NKÚ došlo k nárůstu subjektů o 25 %, což by se mělo významně pozitivně projevit v inkasu daně. I když hlavním důvodem poklesu inkasa DPPO mezi roky 2008 a 2014 byly dopady hospodářské krize, NKÚ upozorňuje také na riziko optimalizování výše této daně.**

V návrhu SZÚ je uvedeno, že došlo k nárůstu DPPO o 33 mil. Kč (ze 412 mil. Kč na 445 mil. Kč) v souvislosti s legislativní změnou účinnou od 1. 1. 2012 v zákoně č. 458/2011 Sb., týkající se stanovení základu daně poplatníky provozujícími loterie a jiné podobné hry (zrušení osvobození příjmů ze všech vsazených částek). Komentář však neuvádí žádné související ukazatele, např. počet subjektů, kterých se tato změna legislativy týká (pro lepší vypovídací

schopnost této informace). **NKÚ pozitivně hodnotí, že oproti návrhu SZÚ za rok 2013 byl v návrhu SZÚ za rok 2014 vliv změny zákona č. 458/2011 Sb.⁸ na inkaso DPPO vyčíslen.**

4.3 Daň z přidané hodnoty

V roce 2014 představoval celkový celostátní výnos z DPH dle údajů z finančních a celních úřadů 322,9 mld. Kč, tj. meziroční nárůst o 4,7 % (absolutně o 14,4 mld. Kč). Příjem SR z tohoto celkového výnosu činil 230,2 mld. Kč, což představuje 105,3 % rozpočtu (absolutně o 11,5 mld. Kč více). Podíl skutečného inkasa DPH na celkových daňových příjmech SR činil téměř 24,2 %.

Dle návrhu SZÚ za rok 2014 bylo inkaso DPH ovlivněno mj. zadržením vyplacení nadměrných odpočtů neusazeným plátcům DPH za poslední dva měsíce roku 2013. Celková výše nevyplacených odpočtů činila celkem 11,0 mld. Kč (z toho na SR připadlo 7,8 mld. Kč), přičemž správcem daně bylo vyplaceno již 9,7 mld. Kč (na úrovni SR cca 6,9 mld. Kč). Pozitivně bylo inkaso DPH v roce 2014 dle návrhu SZÚ ovlivněno i opatřeními proti daňovým únikům – zejména se jedná o zavedení povinnosti kauce pro obchodníky s pohonnými hmotami, institut nespolehlivého plátce, zveřejňování účtů v registru plátců DPH a rozšíření ručení příjemce zdanitelného plnění za daň nezaplacenou poskytovatelem plnění. S ohledem na charakter těchto institutů nelze dle návrhu státního závěrečného účtu jejich fiskální dopad kvantifikovat.

NKÚ provedl v roce 2014 kontrolní akci č. 14/17 – *Správa daně z přidané hodnoty a dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu*. Cílem kontroly bylo prověřit postup finančních orgánů při správě DPH v souvislosti se zavedením nových mechanismů (tj. zveřejňování bankovních účtů v registru plátců DPH, přenesení daňové povinnosti, nespolehlivý plátce, ručení příjemce zdanitelného plnění) do zákona č. 235/2004 Sb.⁹ a ověřit jejich dopady na příjmy SR. **Dle NKÚ kontrolované instituty nepřinesly očekávané efekty ve vyšším výběru DPH, snížení daňových úniků a tím i snížení mezery DPH.** Naopak ta se v absolutních číslech zvyšovala z 92 mld. Kč v roce 2011 přes 101 mld. Kč v roce 2012 na 105 mld. Kč v roce 2013. NKÚ vypočítal mezeru DPH za rok 2013 ve výši 25,7 %. Za zásadní považuje NKÚ skutečnost, že Generální finanční ředitelství neprovádělo analýzy účinnosti nových institutů a nevyhodnocovalo jejich využívání při správě daně. V ročních zprávách o činnosti Finanční správy ČR nebo ve SZÚ byly zveřejňovány pouze informace o pozitivním dopadu zavedených institutů, avšak nebyly podepřeny žádnými údaji.

Výsledky kontroly č. 14/17 potvrdily, že DPH zůstává i nadále rizikovou oblastí veřejných příjmů. Největší podíl na nevybrané DPH má podle NKÚ úmyslné zkreslování údajů podnikatelskými subjekty (cca 42 mld. Kč). O nízké efektivitě výběru DPH svědčí také objem nových nedoplatků na DPH za rok 2013 ve výši cca 26 mld. Kč. Nedoplatky na DPH jsou v převážné míře dlouhodobě nedobytné. Rostoucí objem nedoplatků je snižován z velké míry odpisem, nikoliv jejich uhrazením.

⁸ Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů.

⁹ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

Inkaso DPH v letech 2011 až 2013 rostlo vlivem zvýšení sazeb daně, účinnost nově zavedených institutů byla nízká. Navíc, jak zjistil NKÚ, i po zavedení režimu přenesení daňové povinnosti na příjemce může stále docházet k daňovým únikům, neboť poskytovatelé vykazali plnění o 14 mld. Kč vyšší než příjemci. Rizikem z pohledu daňových úniků je fakt, že přes tyto nesrovnalosti Finanční správa ČR podle zjištění NKÚ nevyužívala automatizovaný kontrolní systém v ADIS pro odhalení případných daňových úniků u těchto rizikových plnění.

MF připravuje další opatření pro zlepšení výběru daně a pro zamezení daňovým únikům. Jedním z opatření je zavedení kontrolního výkazu DPH. Tento nástroj umožňuje, obdobně jako výpis z evidence u režimu přenesení daňové povinnosti, křížovou kontrolu plnění mezi poskytovateli a příjemci. Další z připravovaných opatření je elektronická evidence tržeb. Jak instituty zákona o DPH z let 2011 až 2013, tak i nově připravovaná opatření plánovaná od roku 2016 by měly napomáhat efektivnějšímu boji s daňovými úniky v ČR. Očekávaným výsledkem takového boje je snížení míry daňových úniků na DPH. To by se mělo projevit poklesem mezery DPH, která je nástrojem měření míry daňových úniků.

4.4 Spotřební daně

Celostátní výnos ze spotřebních daní dosáhl v roce 2014 částky 141,3 mld. Kč, z toho na SR připadl výnos ve výši 134,0 mld. Kč. Stejně jako v roce 2013 došlo i v roce 2014 k meziročnímu poklesu inkasa, a to o 2,4 mld. Kč (v roce 2013 to bylo snížení oproti roku 2012 o 3,2 mld. Kč).

Tabulka č. 3 – Výnosy ze spotřebních daní v letech 2011–2014 (v mil. Kč)

Spotřební daně vč. energetických	Skutečné plnění v roce			
	2011	2012	2013	2014
Daň z minerálních olejů	73 562	71 659	69 593	72 837
Daň z tabáku a tabákových výrobků	44 958	47 002	46 819	44 698
Daň z vína	313	321	284	295
Daň z piva	4 488	4 656	4 516	4 593
Daň z lihu a lihovin	6 767	6 510	6 382	6 754
Odvod z elektřiny ze slunečního záření	5 939	6 403	5 817	2 042
Daň ze zemního plynu a některých dalších plynů	1 323	1 258	1 269	1 138
Daň z pevných paliv	477	454	463	403
Daň z elektřiny	1 387	1 347	1 307	1 257

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2011 až 2013, návrh SZÚ za rok 2014.

Meziroční pokles výnosu spotřebních daní oproti roku 2013 o 2,4 mld. Kč byl způsoben především nižším odvodem z elektřiny ze slunečního záření a nižším inkasem spotřebních daní z tabáku a tabákových výrobků. Rozpočet příjmů ze spotřebních daní byl v letech 2010–2014 opakovaně nadhodnocován, největší rozptyl v hodnotách rozpočtovaných a skutečně inkasovaných byl v roce 2014 u tabákových výrobků (–3,5 mld. Kč) a u minerálních olejů (–1,56 mld. Kč).

Největší fiskální dopad do SR ze spotřebních daní měla **daň z minerálních olejů** (viz tabulka č. 3). V komoditě minerální oleje bylo v roce 2014 celkově inkasováno 80,13 mld. Kč, což

představuje nárůst o 3,57 mld. Kč (tj. o 4,66 %) oproti inkasu v roce 2013. Rozpočtovaný výnos v komoditě minerální oleje byl pro rok 2014 ve výši 81,90 mld. Kč, tj. o 5,34 mld. Kč vyšší než celkové inkaso dosažené v této komoditě v roce 2013. Na státní rozpočet připadlo 72,8 mld. Kč a 7,3 mld. Kč plynulo do Státního fondu dopravní infrastruktury.

Na konci roku 2013 nabyl účinnosti zákon č. 234/2013 Sb.¹⁰, 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 návrhu SZÚ je uvedeno (bez přesného vyčíslení), že pozitivní dopad na spotřební daň z minerálních olejů měla v roce 2014 příznivější ekonomická situace a také příznivější cena motorové nafty.

U komodity **tabák a tabákové výrobky** dosáhly v roce 2014 celkové příjmy ze spotřební daně částky 44,7 mld. Kč, což znamená meziroční propad o 2,12 mld. Kč, tj. o 4,53 %. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 407/2012 Sb.¹¹ se celkový přínos navrženého zvýšení sazeb spotřební daně z tabákových výrobků pro příjmy SR v roce 2014 předpokládal u spotřební daně +1,6 mld. Kč a u DPH nebyl dopad přesně vyčíslen. Inflační dopad zvýšení sazby daně z cigaret měl dle prognózy v roce 2014 činit 0,246 procentního bodu. **Komentář k plnění této predikce nebyl v návrhu SZÚ za rok 2014 uveden a nebyla v něm uvedena ani kritéria pro srovnání jednotlivých let.**

Problematika předzásobení tabákovými výrobky se starou sazbou daně a jejich následným prodejem spotřebiteli ve zdaňovacím období s účinnou novou sazbou daně nebyla právními předpisy dlouhodobě upravena. Předzásobením docházelo ke snížení příjmů SR. **NKÚ na tuto skutečnost upozorňuje ve svých stanoviscích k návrhům SZÚ opakovaně.** Předzásobení zmírnilo pozitivní vliv navýšení sazeb spotřební daně z tabáku na příjem SR, protože se jeho vlivem v prvních měsících roku 2012, 2013 i 2014 stále prodávaly cigarety se starými sazbami spotřební daně. Před změnou sazeb daně k 1. lednu 2011, 2012, 2013 i 2014 docházelo pravidelně k předzásobení se tabákovými nálepkami výrobci a prodejci tabákových výrobků. Především v říjnu, listopadu a prosinci 2011, 2012, 2013 i 2014 bylo patrné výrazné navýšení počtu odebraných tabákových nálepek.

Od účinnosti novely zákona o spotřebních daních¹² k 1. 12. 2014 se vliv předzásobení tabákovými nálepkami na inkaso daně zmírnil, ale zároveň došlo k celkovému poklesu odběru tabákových nálepek od pololetí roku 2014 a v prvním čtvrtletí roku 2015, a tedy k poklesu příjmů ze spotřební daně z tabáku a tabákových výrobků. Předpokládaný celkový roční výnos daně z tabákových výrobků byl z výše uvedených důvodů naplněn pouze z 92,74 %, resp. zůstal celkem 3,5 mld. Kč pod rozpočtovanou výší.

¹⁰ 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.

¹¹ Zákon č. 407/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹² Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

ČR jako stát, který nepřijal společnou evropskou měnu (euro), musí každoročně přepočítávat minimální sazbu stanovenou ve směrnici EU na české koruny. Sazba pro ČR definovaná v § 104 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb. (k 1. 1. 2014 ve výši 2 250 Kč na 1 000 ks cigaret, od 1. 12. 2014 ve výši 2 370 Kč na 1 000 ks cigaret) byla vzhledem k hodnotě minimální výše daně stanovené evropskou legislativou nastavena v hraničních hodnotách, takže je velmi citlivá na výkyvy kurzu koruny vůči euru. **NKÚ upozorňuje na skutečnost, že jakmile se měnový kurz vychýlí tak, že hodnota české koruny vůči euru klesne, je velmi pravděpodobné, že nebude plněna podmínka minimální sazby stanovené směrnicí Rady 2011/64/EU a bude nutné zahájit další legislativní proces pro její zvýšení.** Pokud by byla sazba daně na 1 000 ks cigaret v Kč nižší než 90 € (s tolerancí 5 % nebo 5 €), tak by ČR transponovala směrnici EU chybně.

Zhoršení vývoje směnného kurzu koruny vůči euru během roku 2013 vyvolalo nutnost navýšení sazby daně, protože s účinností od 1. 1. 2014 nesplňovala ČR povinnost plnit specifický minimální požadavek na spotřební daň. **V této souvislosti NKÚ upozorňuje na časově, organizačně i technicky náročný proces, protože pro každou změnu sazby daně je nutná novela zákona o spotřebních daních.** U komodity cigarety (nejčtenější zastoupení v kategorii tabák a tabákové výrobky) stanovila právní úprava ČR minimální sazbu daně v nižší úrovni, než byl průměr v porovnání s ostatními státy EU – průměrná hodnota ve státech EU (které nastavily minimální sazbu na 1 000 ks cigaret) např. v roce 2013 činila 121,94 €.

V roce 2014 dosáhly celkové příjmy ze **spotřební daně z lihu** 6,75 mld. Kč, což představuje nárůst o 0,37 mld. Kč (tj. o 5,86 %) oproti inkasu v roce 2013. Dosažené inkaso současně představuje nejvyšší výnos v této komoditě za období posledních tří let. Odhadovaný celkový výnos v komoditě líh pro rok 2014 ve výši 6,50 mld. Kč byl naplněn na 103,90 %. Meziroční nárůst inkasa daně z lihu o téměř 6 % svědčí o stabilizaci maloobchodního trhu s lihovinami v době po odeznění tzv. metanolové kauzy z roku 2012. Pozitivní vliv na meziroční nárůst inkasa měl dále dopad zákona č. 307/2013 Sb.¹³, který zpřísnil podmínky pro výrobu, distribuci a obchodování s lihovinami.

Sazba spotřební daně z lihu a lihových výrobků se v průběhu deseti let měnila (zvyšovala) pouze jedenkrát. V porovnání s minimální sazbou danou legislativou EU (od r. 1993 je to částka 550 €, příp. u snížené sazby 275 €) je sazba této daně v ČR cca dvojnásobná. U této komodity dosahuje ČR při porovnání se srovnatelnými státy EU podle HDP na obyvatele průměrné hodnoty v nastavené minimální sazbě daně i následně v příjmech z této daně (údaje za rok 2013).

4.5 Daně z majetkových převodů

Skutečně dosažené příjmy z tzv. majetkových daní (daň dědická, darovací a daň z převodu nemovitostí) činily za rok 2014 celkem 9,4 mld. Kč, což představuje 95,1 % rozpočtované částky. Meziročně došlo k nárůstu inkasa majetkových daní o 0,34 mld. Kč. Přestože byla v roce 2013 navýšena sazba daně z převodu nemovitostí o jeden procentní bod a zároveň

¹³ Zákon č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu, nabyl účinnosti dne 1. 12. 2013.

byla v důvodové zprávě k zákonu č. 500/2012 Sb. uvedena predikce nárůstu inkasa o 2,5 mld. Kč, ani v roce 2014 k naplnění této predikce nedošlo (přibližně o 0,5 mld. Kč).

4.6 Ostatní daňové příjmy

Ostatní daňové příjmy za rok 2014 byly ve výši 5,0 mld. Kč, tj. naplnění rozpočtu na 107,5 %. Mezi významné položky patřily odvody z loterií podle zákona č. 202/1990 Sb.¹⁴. Výše odvodů z loterií a podobných her do státního rozpočtu činila v roce 2014 celkem 2,45 mld. Kč, což je plnění rozpočtu na 106,4 %, avšak ve srovnání s rokem 2013 došlo k poklesu o cca 0,2 mld. Kč.

NKÚ zveřejnil v roce 2014 závěr z kontrolní akce č. 13/35 – *Příjmy státního rozpočtu související s provozováním loterií a jiných podobných her*, jejímž cílem bylo prověřit postup finančních orgánů v souvislosti se správou příjmů z loterií a jiných podobných her včetně prověření dopadů na příjmy státního rozpočtu. NKÚ konstatoval, že MF nevytvořilo funkční systém státního dozoru a nezajistilo orgánům finanční správy podmínky nutné pro správné, úplné a včasné zjištění a vyměření odvodů. Negativní vliv na příjmy SR má nedostatečná právní úprava a technické standardy MF pro provozování loterií a jiných podobných her v síti internet, přičemž podle propočtu NKÚ přicházejí veřejné rozpočty ročně o cca 600 mil. Kč.

Návrh SZÚ obsahuje všeobecné komentáře k jednotlivým daním (většinou bez vyčíslení dopadů legislativních změn). NKÚ doporučuje, aby zároveň byly sledovány i ukazatele vypovídající o náročnosti správy jednotlivých daní, neboť z hodnot těchto ukazatelů mohou vyplynout nutné legislativní úpravy souvisejících zákonů, resp. změny v řídicí a kontrolní činnosti.

4.7 Pojistné na sociální zabezpečení, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti

Inkaso pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti činilo za rok 2014 celkem 382,9 mld. Kč. Oproti roku 2013 došlo k nárůstu výběru pojistného o 10,7 mld. Kč. V souvislosti s tzv. druhým důchodovým pilířem bylo k 31. 12. 2014 převedeno penzijním společnostem oproti předchozímu roku o 587,9 mil. Kč více, tj. 799,8 mil. Kč na důchodové spoření na úkor SR. Celkem finanční správa převedla penzijním společnostem na důchodové spoření 1,333 mld. Kč.

Součástí systému sociálního zabezpečení je pojistné na důchodové pojištění. Za rok 2014 dosáhl schodek v hospodaření systému důchodového pojištění 22,0 mld. Kč a byl nižší oproti roku 2013 o 7,3 mld. Kč. Predikované plnění pojistného na důchodové pojištění se podařilo v roce 2014 po sedmi letech naplnit. V roce 2014 byly opět převedeny peněžní prostředky z privatizačních příjmů do příjmů SR na kompenzaci deficitu důchodového systému, a to ve výši 10,3 mld. Kč (obdobná částka jako v roce 2013). Do výpočtu schodku systému důchodového pojištění byly zapojeny také příjmy z DPH ve výši 16,6 mld. Kč (nárůst o 0,8 mld. Kč z důvodu nárůstu inkasa DPH o 10,29 mld. Kč).

4.8 Daňové nedoplatky

¹⁴ Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách.

Celkové daňové nedoplatky byly evidovány na konci roku 2014 ve výši 185,0 mld. Kč, což je meziroční pokles celkem o 39,7 mld. Kč (viz tabulka č. 4). Do níže uvedeného přehledu není zahrnuta hodnota tzv. kumulované posečkané daně, která k 31. 12. 2014 dosáhla 27,5 mld. Kč (pokles oproti roku 2013 o 5,1 mld. Kč).

Tabulka č. 4 – Kumulované daňové nedoplatky (v mld. Kč)

Subjekty	Nedoplatky v roce						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Územní finanční orgány	100,5	98,4	106,4	118,8	134,7	148,9	110,6
Česká správa sociálního zabezpečení	55,8	59,7	60,1	61,3	62,5	63,4	63,9
Celní orgány	8,8	9,4	9,4	8,8	10,1	12,4	10,5
Celkem	165,1	167,5	175,9	188,9	207,3	224,7	185,0

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2008 až 2013, návrh SZÚ za rok 2014.

Největší objem daňových nedoplatek evidují orgány Finanční správy ČR. V roce 2014 došlo ke snížení těchto nedoplatek o 38,3 mld. Kč, když zásadní vliv na snížení měl jejich odpis pro nedobytnost ve výši 71,5 mld. Kč (což bylo o 47,0 mld. Kč více než v roce 2013). Podle návrhu SZÚ vymohly orgány Finanční správy ČR v roce 2014 nedoplatky ve výši 11,2 mld. Kč.

5. Výdaje státního rozpočtu

Celkové výdaje státního rozpočtu byly čerpány ve výši 1 211,6 mld. Kč, což představovalo plnění na 97,7 % rozpočtu po změnách. Nedočerpáno zůstalo 28,8 mld. Kč. Oproti roku 2013 vzrostly celkové výdaje o 38,5 mld. Kč.

Tabulka č. 5 – Výdaje státního rozpočtu v letech 2010–2014 (v mld. Kč)

Ukazatel	2010	2011	2012	2013	2014
Výdaje celkem	1 156,8	1 155,5	1 152,4	1 173,1	1 211,6
Běžné výdaje	1 026,6	1 036,6	1 038,8	1 070,8	1 100,1
- jejich podíl na celkových výdajích (v %)	88,7	89,7	90,1	91,3	90,8
Kapitálové výdaje	130,2	118,9	113,6	102,3	111,5
- jejich podíl na celkových výdajích (v %)	11,3	10,3	9,9	8,7	9,2

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2010 až 2013, návrh SZÚ za rok 2014.

Část výdajů SR byla i v roce 2014 realizována prostřednictvím **programového financování**. V návrhu SZÚ je uvedeno, že tyto výdaje dosáhly celkem (včetně nároků z nespotřebovaných výdajů a dalších zdrojů) 58,4 mld. Kč, z toho 34,6 mld. Kč bylo ze SR. **NKÚ upozorňuje, že tato informace nesouhlasí s údaji uvedenými v aplikaci MF MONITOR, podle kterých byla z mimorozpočtových zdrojů vynaložena na financování programů pouze částka ve výši 553,8 mil. Kč, zbývající výdaje ve výši 57,8 mld. Kč byly hrazeny ze SR.** Celkové výdaje evidované v programovém financování se meziročně zvýšily o 12,4 mld. Kč, jejich podíl na celkových výdajích SR však zůstává na nízké úrovni (4,8 %).

Mandatorní výdaje jsou výdaje SR, které stát musí hradit na základě právních předpisů a dalších závazných dokumentů. Tyto výdaje dosáhly v roce 2014 částky 685,1 mld. Kč, tj. 56,5 % všech výdajů SR, a meziročně vzrostly o 13,8 mld. Kč. Největší část mandatorních výdajů tvořily mandatorní sociální výdaje (83,2 %), které byly čerpány ve výši 569,7 mld. Kč. Další významnou částí mandatorních výdajů byly výdaje na obsluhu státního dluhu (dosáhly výše 55,9 mld. Kč) a odvody a příspěvky do rozpočtu EU (39,0 mld. Kč). Návrh SZÚ zmiňuje také tzv. quasi mandatorní výdaje (zejména výdaje nutné k zabezpečení chodu a obrany státu), které byly v rozpočtové dokumentaci k návrhu SR na rok 2014 vyčísleny na 205,9 mld. Kč. **NKÚ doporučuje, aby také tyto výdaje byly v návrhu SZÚ samostatně vyhodnoceny (obdobně jako výdaje mandatorní).**

Tabulka č. 6 – Vývoj jednotlivých mandatorních výdajů v letech 2008–2014 (v mld. Kč)

Titul mandatorních výdajů	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sociální transfery celkem	429,2	458,8	461,4	474,4	486,1	495,2	502,1
Platba státu do zdravotního pojištění – VPS	47,3	48,7	52,7	52,7	52,9	53,7	59,9
Obsluha státního dluhu	44,8	53,1	48,7	55,6	57,1	57,8	55,9
Odvody a příspěvky do rozpočtu EU	30,6	31,8	32,3	36,3	34,8	37,2	39,0
Ostatní tituly mandatorních výdajů	30,0	29,6	32,9	33,7	22,5	27,3	28,2
Mandatorní výdaje celkem	581,8	622,0	628,1	652,7	653,4	671,2	685,1

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2008 až 2013, návrh SZÚ za rok 2014.

Mezi největší rizika v oblasti mandatorních výdajů patří zejména:

- **Podíl mandatorních výdajů na celkových výdajích a příjmech státního rozpočtu**

V roce 2014 tvořily mandatorní výdaje 60,4 % celkových příjmů a 56,5 % celkových výdajů SR. Spolu s quasi mandatorními výdaji čerpají tyto rostoucí výdaje převážnou část SR, čímž se snižuje prostor pro opatření vlády na stabilizaci a podporu ekonomiky.

- **Deficit důchodového systému**

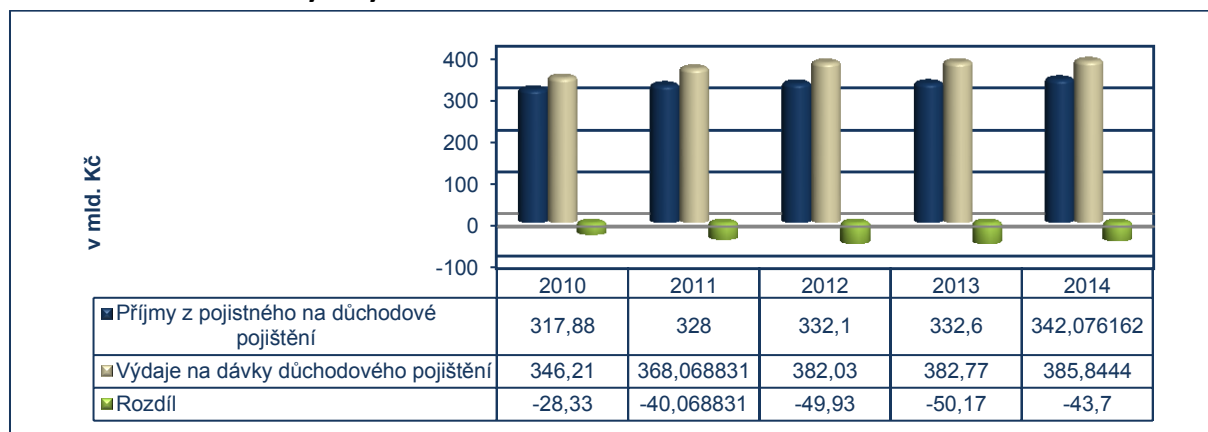
Dávky důchodového pojištění nejsou pokryty příslušnými příjmy a v návrhu SZÚ byl za rok 2014 vykázán schodek v této oblasti ve výši 22,0 mld. Kč. Nižší příjmy než výdaje na důchodové pojištění představují vzhledem k částkám v řádu stovek miliard korun rizikovou oblast SR při snaze o vyrovnaný SR.

Tabulka č. 7 – Vývoj deficitu důchodového systému podle údajů SZÚ (v mld. Kč)

Ukazatel	2010	2011	2012	2013	2014
Příjmy důchodového systému	317,9	328,0	360,9	358,4	369,0
- příjmy z pojistného na důchodové pojištění	317,9	328,0	332,1	332,6	342,1
- příjmy dle § 36 odst. 3 zák. č. 218/2000 Sb. (7,2 % DPH)	0,0	0,0	14,4	15,8	16,6
- příjmy na kompenzaci deficitu důchodového systému dle usnesení vlády	0,0	0,0	14,4	10,0	10,3
Výdaje důchodového systému	353,5	373,4	387,1	387,7	390,9
- výdaje na dávky důchodového pojištění	346,2	368,1	382,0	382,8	385,8
- výdaje na správu	7,3	5,3	5,0	4,9	5,1
Rozdíl	-35,6	-45,4	-26,2	-29,3	-21,9

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2010 až 2013, návrh SZÚ za rok 2014.

Deficit důchodového systému uvedený v návrhu SZÚ zahrnuje i příjmy a výdaje nesouvisející přímo s důchodovým pojištěním. Touto problematikou se zabývala kontrolní akce č. 14/08 – *Prostředky státu v oblasti důchodového pojištění*. Schodek hospodaření systému důchodového pojištění by bez zapojení příjmů z výnosu DPH, převodu částky na kompenzaci deficitu důchodového systému z prostředků privatizace a výdajů na správu vykazoval vyšší částky, jak je patrné z grafu č. 1. Výpočet založený na porovnání příjmů z pojistného na důchodové pojištění s výdaji na dávky důchodového pojištění podle NKÚ lépe zobrazuje skutečný stav v této oblasti.

Graf č. 1 – Vývoj deficitu důchodového systému bez částek přímo nesouvisejících s důchodovým systémem

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2010 až 2013, návrh SZÚ za rok 2014.

- Výdaje na obsluhu státního dluhu**

Dominantní část výdajů na obsluhu státního dluhu tvoří úroky. V posledních letech mají úrokové sazby z hlediska nároků na výdaje SR příznivý vývoj, avšak v případě jejich budoucího zvyšování by také výdaje na obsluhu státního dluhu výrazně vzrostly. Proto patří tyto výdaje z pohledu výdajů SR k rizikovým.

5.1 Běžné výdaje státního rozpočtu

Běžné výdaje byly schváleny ve výši 1 136,1 mld. Kč, rozpočtovými opatřeními došlo k jejich snížení na 1 131,5 mld. Kč a ve skutečnosti dosáhly úrovně 1 100,1 mld. Kč. Oproti roku 2013 se běžné výdaje zvýšily o 29,3 mld. Kč a byly čerpány na 97,2 % rozpočtu po změnách.

Největší položku běžných výdajů tvořily neinvestiční transfery obyvatelstvu (509,4 mld. Kč), které se meziročně zvýšily o 6,3 mld. Kč, tj. o 1,2 %, a tvořily 46,3 % běžných výdajů. Celkem 97,4 % neinvestičních transferů obyvatelstvu se týkalo sociálních dávek (496,0 mld. Kč), které oproti roku 2013 narostly o 6,3 mld. Kč. Největší část sociálních dávek byla vynaložena na dávky důchodového pojištění (78,2 %), dále např. na dávky státní sociální podpory a dávky péčovské péče (7,6 %), dávky nemocenského pojištění (4,5 %), příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách (4,1 %) a dávky pomoci v hmotné nouzi (2,3 %). **V oblasti sociálních dávek zaznamenaly nejvyšší absolutní meziroční nárůst dávky důchodového pojištění (3,4 mld. Kč), dávky nemocenského pojištění (1,9 mld. Kč) a také příspěvek na bydlení (1,4 mld. Kč).**

Výdaje ve výši 112,8 mld. Kč byly vynaloženy na neinvestiční nákupy a související výdaje, což bylo oproti roku 2013 méně o 1,6 mld. Kč. **K pozitivnímu vývoji došlo u některých složek těchto výdajů, když k největšímu snížení oproti skutečnosti roku 2013 došlo u úroků a ostatních finančních výdajů (2,0 mld. Kč), u nákupu služeb (0,4 mld. Kč) a u nákupu vody, paliv a energie (0,3 mld. Kč).**

Dalšími významnými součástmi běžných výdajů byly neinvestiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně (112,1 mld. Kč), neinvestiční transfery veřejným rozpočtům ústřední úrovně (105,6 mld. Kč), výdaje na platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci včetně pojistného (96,6 mld. Kč), neinvestiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím (58,9 mld. Kč), neinvestiční transfery soukromoprávním subjektům (58,6 mld. Kč) a neinvestiční transfery do zahraničí (42,9 mld. Kč). **Nejvyšší absolutní meziroční nárůst nastal u neinvestičních transferů veřejným rozpočtům ústřední úrovně (+11,2 mld. Kč), u neinvestičních transferů soukromoprávním subjektům (+7,1 mld. Kč) a neinvestičních transferů veřejným rozpočtům územní úrovně (+5,6 mld. Kč). Ke snížení oproti skutečnosti roku 2013 došlo v případě neinvestičních transferů příspěvkovým a podobným organizacím (-3,2 mld. Kč).**

5.2 Kapitálové výdaje státního rozpočtu

Kapitálové výdaje byly rozpočtovány ve výši 74,1 mld. Kč. Schválený rozpočet byl v průběhu roku 2014 navyšován v návaznosti na zajištění financování programů spolufinancovaných z rozpočtu EU. Rozpočet po změnách dosáhl výše 109,0 mld. Kč a byl překročen o 2,5 mld. Kč čerpáním (včetně použití nároků z nespotřebovaných výdajů) ve výši 111,5 mld. Kč. Podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu vzrostl z 8,7 % v roce 2013 na 9,2 % v roce 2014 a v porovnání se skutečností roku 2013 došlo poprvé od roku 2010 k jejich meziročnímu růstu.

Z celkové čerpané částky kapitálových výdajů představovaly podle návrhu SZÚ největší část transfery veřejným rozpočtům územní úrovně, ty dosáhly výše 34,8 mld. Kč (31,2 % celkových kapitálových výdajů); podnikatelským subjektům bylo poskytnuto 27,1 mld. Kč

(24,3 %), ústředním rozpočtům 22,2 mld. Kč (19,9 %) a příspěvkovým organizacím 12,3 mld. Kč (11,0 %). Organizační složky státu (dále také „OSS“) čerpaly 11,9 mld. Kč (10,7 %) a na ostatní subjekty připadla částka 3,2 mld. Kč (2,9 %).

Meziročně došlo ke zvýšení především u investičních transferů podnikatelským subjektům (o 6,9 mld. Kč), obcím (o 6,0 mld. Kč) a krajům (o 0,7 mld. Kč).

Čerpání kapitálových výdajů bylo v průběhu roku 2014 podobně jako v minulých letech nerovnoměrné, téměř 70 % se realizovalo ve druhé polovině roku a s nejvyššími měsíčními objemy v měsících listopadu a prosinci 2014. Jako příčiny uvádí návrh SZÚ proces přípravy a schvalování projektů, posun výběrových řízení i vznášení námitek nevybraných uchazečů.

Část kapitálových výdajů SR byla v roce 2014 realizována prostřednictvím programového financování. Tyto výdaje jsou evidovány podle konkrétních akcí a projektů v informačním systému Ministerstva financí EDS/SMVS. Předchozí roky jsou zde kumulativně nasčítány, takže je složitá identifikace předchozích let. Plnění rozpočtu výdajů v oblasti programového financování bylo opakovaně nízké, rozpočet po změnách byl splněn na 57,6 %. Mezi příčinami tohoto stavu opět návrh SZÚ uvádí nedostatečné vybavení odbornými útvary specializovanými na programové financování a projektové řízení, nedostatečnou kontrolní činnost, závažné nedostatky v přípravě i v realizaci staveb. **Zmíněn je také chybný přístup ke zvyšování závazných ukazatelů s ohledem na reálnou možnost budoucího čerpání prostředků EU a čerpání nároků z nespotřebovaných výdajů. Uváděné nedostatky – prodlužování lhůt výstavby, růst nákladů staveb, podcenění přípravy staveb, chybějící kvalitní odborné posouzení investičních záměrů a propočty ekonomické efektivnosti – odpovídají zjištěním z kontrolní činnosti NKÚ. Vzhledem k tomu, že jsou v návrzích státních závěrečných účtů uváděny tyto závažné nedostatky opakovaně, doporučuje NKÚ informovat také o jejich řešení. Nápravu je zřejmě potřeba provést v případě Ministerstva průmyslu a obchodu, které podle opakovaného upozornění v návrhu SZÚ v rozporu s rozpočtovými pravidly nevedlo v programovém financování pořízování dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku spolufinancovaného z prostředků EU.**

5.3 Nároky z nespotřebovaných výdajů státního rozpočtu

NNV vypočítávají OSS postupem podle § 47 rozpočtových pravidel. Jedná se o rozpočtové výdaje, které organizační složky státu v minulých letech nevyčerpaly. OSS vykazaly k 1. 1. 2015 tyto nároky ve výši 154,9 mld. Kč a v **porovnání se stavem k 1. 1. 2014 se jejich celkový objem zvýšil o 8,3 mld. Kč.**

Tabulka č. 8 – Nároky z nespotřebovaných výdajů (v mld. Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stav k 1. 1.	89,8	101,1	129,9	133,2	146,6	154,9
Snížení*	-64,9	-64,6	-74,2	-90,4	-106,3	x
Stav k 31. 12.	24,9	36,5	55,7	42,8	40,3	x
Nový nárok	76,2	93,4	77,5	103,8	114,6	x

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2010 až 2013, návrh SZÚ za rok 2014.

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

NKÚ opět upozorňuje na neustále rostoucí výši NNV a na potenciální riziko s tím spojené při čerpání výdajů SR v dalších letech. V roce 2014 se OSS rozhodly využít celkem 106,3 mld. Kč NNV, z toho skutečně vyčerpaly 75,0 mld. Kč. K 1. 1. 2015 byl započítán do NNV nový nárok ve výši 114,6 mld. Kč jako rozpočtové výdaje nečerpané v roce 2014, z toho 31,3 mld. Kč byly starší NNV uvolněné do rozpočtu roku 2014 a 83,3 mld. Kč nové nároky vzniklé z nedočerpaných výdajů SR roku 2014. **NKÚ doporučuje, aby návrh SZÚ obsahoval podrobnější komentář, který by uceleně informoval o stavu a využitelnosti NNV, věcně by zdůvodňoval jejich výši a případně by uváděl opatření přijatá v této oblasti.**

Vyčíslený objem NNV především odráží aktuální stav provázanosti části výdajů SR s pomalým čerpáním prostředků z fondů EU v programovém období 2007–2013 (při využití pravidla n+2 lze tyto prostředky čerpat až do roku 2015)¹⁵. V této souvislosti lze očekávat větší míru zapojení NNV (část profilujících výdajů v roce 2015) ve snaze o maximální dočerpání výdajů krytých prostředky z fondů EU.

NKÚ upozorňuje, že některé ZÚ kapitol hodnotí nečerpání výdajů rozpočtovaných pro rok 2014 jako úsporu výdajů, která vznikla i zapojením NNV. Např. v ZÚ kapitoly 327 – *Ministerstvo dopravy* je uvedeno: „K 31. 12. 2014 vznikly nároky z nespotřebovaných výdajů za rok 2014 ve výši 16 405 119 tis. Kč. Vznik těchto „nových“ nároků byl umožněn snahou o úsporu při čerpání prostředků státního rozpočtu a částečně využitím nároků z nespotřebovaných výdajů minulých let ve výši 14 042 174 tis. Kč.“ Správci kapitol odůvodňují v ZÚ vznik úspor na straně výdajů rovněž změnou dodavatelů, úsporou energií, revitalizací budov v minulém období, sníženou nabídkovou cenou z tendrů veřejných zakázek nebo celkovou optimalizací provozních nákladů. **Tyto úspory výdajů by měly přispět ke zvýšení celkové efektivity v hospodaření s veřejnými prostředky ve státní správě a současně ke snižování deficitu SR.**

Ze závěrečných účtů kapitol SR vyplývá, že po uvolnění NNV do rozpočtů kapitol nejsou tyto NNV čerpány v plné výši a následně jsou započítávány do nových NNV. Např. kapitola 335 – *Ministerstvo zdravotnictví* uvádí v ZÚ za rok 2014: „Výdaje vedené v informačním systému programového financování EDS/SMVS za programy řady 235 činily k 31. 12. 2014 částku 1 278 471,17 tis. Kč. Konečný rozpočet výdajů v hodnocené oblasti, upravený o všechna provedená rozpočtová opatření, činil částku ve výši 2 383 429 tis. Kč. Čerpání výdajů určených na financování programů reprodukce majetku včetně nároků z nespotřebovaných výdajů činilo celkem 264 953 tis. Kč, tj. 20,72 % upraveného rozpočtu a 11,12 % konečného rozpočtu.“ V případě programů řady 235 bylo z celkově zapojených NNV ve výši 1 104 958 tis. Kč skutečně čerpáno 252 520 tis. Kč a do NNV k 1. 1. 2015 byly nově převedeny nevyčerpané rozpočtové prostředky v celkové výši 2 118 476 tis. Kč.

Dlouhodobě narůstající stav NNV ukazuje do jisté míry na neprovázanost v procesu přípravy návrhu SR, kdy je přeceňována skutečná výdajová potřeba kapitol při souběhu zapojení NNV v daném rozpočtovém roce.

¹⁵ Pravidlo n+2 je administrativní nástroj k zajištění plynulosti čerpání finančních prostředků EU. Podle tohoto pravidla musí být alokace pro n-tý rok vyčerpána v následujících dvou kalendářních letech.

5.4 Výdaje kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa* a čerpání vládní rozpočtové rezervy

Kapitola VPS je podle § 10 odst. 3 rozpočtových pravidel určena pro příjmy a výdaje SR, které mají všeobecný charakter, a nepatří tak do okruhu působnosti určitého správce kapitoly, nebo pro výdaje SR, jejichž výše pro jednotlivé kapitoly není v době schvalování zákona o SR na příslušný rozpočtový rok známa; součástí této kapitoly je vládní rozpočtová rezerva. Informace o příjmech a výdajích kapitoly VPS jsou uvedeny v návrhu SZÚ v části H. *Výsledky rozpočtového hospodaření kapitol*. V roce 2014 NKÚ provedl kontrolní akci č. 14/14 – *Peněžní prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa*, která se zabývala výdaji kapitoly VPS uskutečněnými v roce 2013. V kontrolním závěru z této akce NKÚ mimo jiné konstatoval, že část výdajů této kapitoly nebyla všeobecného charakteru, patřila do působnosti správců jiných kapitol a část prostředků uvolněných z vládní rozpočtové rezervy neodpovídala jejímu určení podle § 27 rozpočtových pravidel. **V kontrolním závěru NKÚ také doporučil vládě ČR a PS PČR zabývat se intenzivně souladem uvolňovaných výdajů z kapitoly VPS s jejich účelem stanoveným rozpočtovými pravidly.**

6. Prostředky poskytnuté ze zahraničí

Návrh SZÚ uvádí, že výdaje na financování společných programů ČR a EU (bez oblasti společné zemědělské politiky) byly ve schváleném rozpočtu na rok 2014 stanoveny v celkové výši 72,1 mld. Kč, z toho 8,7 mld. Kč měly představovat národní prostředky a 63,4 mld. Kč prostředky s předpokladem krytí z rozpočtu EU. Snížení rozpočtu oproti roku 2013 (o 13,6 mld. Kč) je komentováno se zdůvodněním, že mj. jde o závěrečnou fázi programového období 2007–2013. Čerpáno bylo celkem 115,1 mld. Kč (včetně nároků), z toho téměř 10,2 mld. Kč činily národní prostředky a 104,9 mld. Kč prostředky kryté příjmy z rozpočtu EU.

NKÚ upozorňuje, že komentář k sestavenému rozpočtu roku 2014 nevycházel z reálné situace odrážející dosaženou míru čerpání alokace. K 31. 12. 2013 zbývalo z alokace pro programové období 2007–2013 vyčerpat ještě 46,1 % (na poslední dva roky, v nichž je možné předložit žádosti o certifikaci výdajů), což schválený rozpočet neakceptoval. O tom svědčí rovněž skutečnost, že v průběhu roku 2014 byl rozpočet navyšován ze 72,1 mld. Kč na 102,3 mld. Kč, skutečné čerpání nakonec dosáhlo výše 115,1 mld. Kč, tj. o 59,6 % více, než předpokládal schválený rozpočet.

6.1 Politika soudržnosti

Programové období 2004–2006

Návrh SZÚ uvádí, že na rok 2014 nebyly rozpočtovány žádné výdaje programového období 2004–2006. O celkové částce čerpání po provedených změnách – např. v souvislosti se sankcemi Evropské komise (dále také „Komise“) – se předložený materiál nezmiňuje. Z porovnání údajů poskytnutých NKÚ ze strany MF pro sestavení *EU reportů*¹⁶ 2014 a 2015 a týkajících se stavu k 31. 12. 2013, resp. stavu k 31. 12. 2014 vyplývá, že došlo ke snížení

¹⁶ *EU report – Zpráva o finančním řízení prostředků EU v ČR*, tuto publikaci sestavuje a vydává jedenkrát ročně NKÚ.

vykázané částky celkového čerpání za toto zkrácené programové období, a to celkem o 28,3 mil. €. Výsledné procento čerpání alokace se snížilo z 99,5 % na 98,9 %, přičemž o částku cca 7 mil. € se stále jedná s Komisí. **NKÚ upozorňuje, že tyto změny nejsou v návrhu SZÚ komentovány.**

Programové období 2007–2013

Návrh SZÚ uvádí, že na operační programy bylo v roce 2014 vynaloženo celkem 114,8 mld. Kč, z toho 10,1 mld. Kč z české strany a 104,7 mld. Kč prostředků krytých příjmy z rozpočtu EU. Kromě toho bylo na projekty financované v rámci komunitárních programů čerpáno celkem 294,4 mil. Kč a na ostatní programy (Twinning-out, EURES atd.) celkem 20,4 mil. Kč.

NKÚ k tomu připomíná, že návrh SZÚ nijak nekomentuje, zda se v rozpočtovém roce podařilo splnit kritéria stanovená předpisy EU. Přestože se v roce 2014 podařilo vynaložit na programy financované ze SF a FS skoro 115 mld. Kč, nedosáhlo čerpání takové výše, aby nedošlo k automatickému zrušení závazku Komise v důsledku nesplnění pravidla n+2. V roce 2014 byla automatickým zrušením závazku postižena alokace ve výši 309,4 mil. € (cca 8,5 mld. Kč). Pro srovnání v roce 2013 to byla částka 411,4 mil. € (cca 11,4 mld. Kč). Řídící orgány operačních programů predikují, že k 31. 12. 2015 může být nedočerpano v přepočtu až 23,1 mld. Kč alokovaných z rozpočtu EU. V horším případě by dle pesimistické prognózy Ministerstva pro místní rozvoj mohlo být automatickým zrušením závazku postiženo až 41,4 mld. Kč, a pokud nebude dořešena problematika EIA (*Environmental Impact Assessment*) a Komise neumožní realizovat velké dopravní projekty financované z fondů EU, může tato částka dosáhnout při spolupůsobení všech negativních faktorů až 85,1 mld. Kč. Ztráta za celé programové období 2007–2013 by se tak mohla pohybovat v rozmezí od 38,0 mld. Kč do 105,0 mld. Kč.

Vysoké riziko nevyčerpání podpory poskytované v programovém období 2007–2013 ze SF a FS zvýrazňuje skutečnost, že datum 30. dubna 2016 je konečným termínem, do kterého je možné předkládat žádosti o certifikaci výdajů. Přitom zbývá vyčerpat ještě 29,8 % celkové alokace. Toto riziko se týká prakticky všech operačních programů, výrazné je zejména u podpory poskytované z FS, kde míra čerpání alokace je dlouhodobě nízká (do konce roku 2014 bylo vyčerpáno jen cca 62 % alokace).

V roce 2014 NKÚ ukončil několik kontrolních akcí, jejichž předmětem byly mj. prostředky SF a FS. Jednalo se např. o KA č. 13/32, 14/03, 14/06, 14/09, 14/13, 14/16 a 14/39. NKÚ na základě těchto kontrol konstatoval, že dosažení některých cílů operačních programů je hůře hodnotitelné, mnohdy nejsou řádně a vhodně nastaveny příslušné typy monitorovacích indikátorů (výsledku, výstupu, dopadu), monitoring programů a projektů v důsledku toho není zcela dostatečný, přetrvávají nedostatky v zadávání veřejných zakázek a u projektů se opakovaně objevuje čerpání nezpůsobilých výdajů. Dále byl zjištěn nevhodný rozsah delegování implementačních činností na zprostředkující subjekt a zdlouhavý proces vyřizování žádostí.

V rámci jedné z kontrolních akcí realizovaných v této oblasti vyhodnotil NKÚ nastavení systému hodnocení cílů podpory jako nedostatečné (KA č. 13/32); jiná kontrolní akce odhalila obtížně měřitelné specifické cíle a absenci odpovídajících indikátorů umožňujících

měření míry dosažených cílů, hodnocení projektů prováděné značně formálně a schvalování projektových žádostí i přesto, že vykazovaly významné nedostatky (KA č. 14/03).

Dále NKÚ zjistil:

- nedostatky v systému monitorování a rovněž to, že systém monitorování je nastaven neefektivně a je nedostatečně využíván (KA č. 14/03);
- nedostatky v systému indikátorů výstupu a výsledku, riziko nedosažení stanovených cílových hodnot (KA č. 14/09);
- nedostatečnou vypovídací schopnost monitorovacích ukazatelů ve vztahu k naplňování programu, hodnocení projektů, vyhodnocování nákladovosti a efektivnosti vynaložených investic (KA č. 14/16);
- odlišné systémy monitorování cílů v oblasti obnovitelných zdrojů energie vedoucí ve svém důsledku k tomu, že výsledky nejsou porovnatelné (KA č. 14/06);
- absenci indikátorů umožňujících sledování a hodnocení výsledků a dopadů realizace projektu (KA č. 14/03).

Realizovaná zadávací řízení na veřejné zakázky stále vykazují nedostatky z hlediska dodržování předpisů platných pro tuto činnost (zejména není dodržován zákon č. 137/2006 Sb.¹⁷, příp. pravidla z programové dokumentace v případech zakázek malého rozsahu, kdy není nutné řídit se zákonem č. 137/2006 Sb.), a to především při uplatňování principů transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

Typově významnou a trvalou skupinu chyb tvoří čerpání nezpůsobilých výdajů. NKÚ kontrolní činností v této oblasti zjistil v uplynulém období např. nezpůsobilé výdaje vynaložené za dodávky a služby, které nebyly realizovány, případně výdaje nezpůsobilé z důvodu věcného nesouladu s podmínkami podpory nebo z důvodu neprokazatelnosti, ne hospodárnosti, neefektivnosti či neúčelnosti (KA 14/16, 14/39).

6.2 Společná zemědělská politika a společná rybářská politika

Návrh SZÚ uvádí, že na společnou zemědělskou politiku (SZP) bylo v roce 2014 vynaloženo celkem 33,4 mld. Kč. Z této celkové částky bylo 21,1 mld. Kč určeno na předfinancování přímých plateb a doplňkové národní platby dosáhly 67,9 mil. Kč. V rámci *Programu rozvoje venkova* bylo na Státní zemědělský intervenční fond (SZIF) převedeno 11,7 mld. Kč (z toho 9,1 mld. Kč z rozpočtu EU). V rámci společné organizace trhu bylo čerpáno celkem 556,3 mil. Kč.

NKÚ uvádí, že údaje k rozpočtovému roku 2014 obdržené na vyžádání od SZIF vykazují rozdílnosti v celkových čerpaných částkách v rámci SZP. Čerpání za rok 2014 vykazuje SZIF o více než 4,2 mld. Kč vyšší. Rozdíly mohou být způsobeny tím, že Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“) a následně MF zahrnují do čerpání prostředky převedené na SZIF v daném rozpočtovém roce, kdežto SZIF jako vyčerpané kvalifikuje prostředky poskytnuté v tomto roce příjemcům, které mohou obsahovat finanční prostředky poskytnuté Ministerstvem zemědělství v minulých letech, neboť nevyčerpané prostředky lze převádět do následujícího

¹⁷ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

kalendářního roku. NKÚ také připomíná, že společná rybářská politika není v návrhu SZÚ samostatně komentována.

V roce 2014 NKÚ dokončil v rámci SZP kontrolní akci č. 14/07 zaměřenou na osu V. *Programu rozvoje venkova*. Cílem kontroly bylo ověřit, zda peněžní prostředky byly poskytnuty a použity v souladu s právními předpisy a stanovenými podmínkami a zda jejich vynaložení bylo účelné a hospodárné. Na základě kontrolních zjištění NKÚ konstatoval zejména některé nedostatky v programové dokumentaci – v závazných pravidlech. Dále zjistil, že realizovaná zadávací řízení na veřejné zakázky vykazují nedostatky, zejména docházelo k porušování zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Byly zjištěny nedostatky ve způsobilosti výdajů, a to např. proplácení dodávek a činností nespadaajících do kategorie způsobilých výdajů, čerpání nezpůsobilých výdajů za konzultační služby v oblasti publicity, financování propagačních předmětů, které nebyly způsobilé z pohledu práva EU, neboť neobsahovaly informace o projektech a opatřeních financovaných z programu.

V rámci společné rybářské politiky dokončil NKÚ kontrolní akci č. 13/28, zaměřenou na podporu rybářství. Cílem kontroly bylo ověřit, zda peněžní prostředky poskytnuté v rámci programu *Rybářství 2007–2013* byly poskytnuty a použity v souladu s právními předpisy a stanovenými podmínkami a zda došlo k plnění nápravných opatření přijatých na základě předchozích kontrol. V kontrolním závěru NKÚ konstatoval, že dva ze tří hlavních cílů programu nebudou dosaženy. NKÚ dospěl k závěru, že systém výběru projektů je u části opatření kontrolovaného programu v rozporu se zásadou řádného finančního řízení a hodnoticí kritéria nezohledňují problematiku hospodárnosti a efektivnosti projektů. Oblast monitorování v rámci programu má závažné nedostatky omezující možnost objektivně vyhodnotit efekt intervence či dosažení stanovených cílů. Kontrolní akce NKÚ dále odhalila, že nebyl vytvořen spolehlivý systém monitorování věcného pokroku (absence indikátorů, volba nevhodných indikátorů, chybějící ověření správnosti vykázaných hodnot). Realizovaná zadávací řízení na veřejné zakázky stále vykazují nedostatky. Bylo zjištěno čerpání výdajů za nerealizované dodávky a proplácení činností nespadaajících do žádné z kategorií způsobilých výdajů.

6.3 Finanční mechanismy (FM)

Návrh SZÚ uvádí, že v roce 2014 bylo na finanční mechanismy EHP a Norska rozpočtováno celkem 446,6 mil. Kč (z toho 390,7 mil. Kč z FM) a na *Program švýcarsko-české spolupráce* (dále také „Program spolupráce“) 656,5 mil. Kč (z toho 603,2 mil. Kč z Programu spolupráce). Skutečné čerpání v rámci těchto finančních nástrojů uvádí hodnocený materiál v úhrnné výši 412,5 mil. Kč (pouze 37,4 % rozpočtu po změnách). Nízké čerpání je zdůvodněno především zpožděním schválení programů a pomalým zahájením jejich realizace.

V roce 2014 realizoval NKÚ kontrolní akci č. 13/37 zaměřenou na prostředky poskytované České republice z *Programu švýcarsko-české spolupráce*. Kontrola byla věcně a časově koordinována s auditem kontrolního úřadu Švýcarska. Přes složitou organizační strukturu a časově náročný způsob schvalování projektů se České republice podařilo uzavřít v termínu závazky na celou alokaci Programu spolupráce. Vzhledem k relativně malému pokroku v čerpání peněžních prostředků a počtu dokončených projektů nemohl NKÚ vyhodnotit naplnění obecných cílů, jejichž smyslem je přispět ke snížení hospodářských a sociálních

rozdílů mezi ČR a vyspělejšími zeměmi rozšířené EU a v rámci ČR přispět ke snížení rozdílů mezi dynamickými městskými centry a regiony postiženými strukturálními změnami. Kontrolní akcí byly zjištěny zejména následující systémové nedostatky:

- složitá vícestupňová organizační struktura Programu spolupráce na národní úrovni zahrnující zprostředkující subjekty zvyšuje časovou a personální náročnost;
- některé zprostředkující subjekty v praxi neprováděly delegované činnosti v celém rozsahu (Ministerstvo vnitra) nebo jejich činnost fakticky splývá s jinými povinnostmi (zprostředkující subjekt a zprostředkovatel v případě Ministerstva zdravotnictví);
- pravidla pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu jsou napříč Programem spolupráce nejednotná, což může způsobovat příjemcům potíže při realizaci projektů;
- MF a Ministerstvo vnitra nedodržovaly zákon o finanční kontrole v oblasti provádění veřejnosprávní kontroly.

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

Návrh SZÚ uvádí, že v roce 2014 bylo na platy 4 643 zaměstnanců zapojených do administrativních kapacit v oblasti programů nebo projektů EU/FM vynaloženo celkem 3,1 mld. Kč. Ve srovnání se schváleným rozpočtem došlo k celkovému navýšení počtu zaměstnanců o 17,8 % a mezi hlavní důvody podle návrhu SZÚ patří maximální snaha dočerpat co nejvíce prostředků na programy EU v závěrečné fázi programového období 2007-2013; další důvody uvedeny nejsou.

6.5 Odvody do rozpočtu EU a čistá pozice ČR vůči EU

Podle návrhu SZÚ odvedla ČR v roce 2014 do rozpočtu EU v rámci vlastních zdrojů celkem 39,0 mld. Kč (z toho přibližně 5,4 mld. Kč na zdroj dle DPH a 33,6 mld. Kč na zdroj dle hrubého národního důchodu). V rámci tzv. tradičních vlastních zdrojů (cel), které jsou vybírány na mimorozpočtové účty, byla v roce 2014 odvedena do rozpočtu EU částka 5,4 mld. Kč.

Podle návrhu SZÚ za rok 2014 obdržela ČR v průběhu roku 2014 z rozpočtu EU celkem 120,7 mld. Kč (cca 4,4 mld. €) a do rozpočtu EU odvedla celkem 44,5 mld. Kč (tj. 1,6 mld. €). ČR tak získala o 76,2 mld. Kč více (tj. o 2,8 mld. €), než odvedla. Za vysokou kladnou bilanci ČR vůči rozpočtu EU stojí především příjmy ze SF a FS, které dosáhly 85,5 mld. Kč (3,1 mld. €).

Výsledná čistá pozice ČR za rok 2014 je podle návrhu SZÚ druhým nejlepším výsledkem od doby vstupu ČR do EU. Způsob výpočtu čisté pozice se u MF mírně liší od metodiky výpočtu ze strany Komise. MF se ve zveřejněné čisté pozici zabývá skutečnými finančními toky mezi rozpočty EU a ČR. Komise do čisté pozice nezapočítává platby členských států z tzv. tradičních vlastních zdrojů (zejména dovozní cla, cukerné dávky apod.), čímž dochází k vyšší vypočtené čisté pozici oproti výpočtu MF (např. v roce 2013 činil tento rozdíl cca 165,0 mil. €).

IV. Státní finanční aktiva a státní záruky a související poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ

1. Stav a vývoj státních finančních aktiv a státních záruk

Údaje o státních finančních aktivech (dále také „SFA“) a státních zárukách obsahuje návrh SZÚ v části D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk*. Podle této části návrhu SZÚ pokračovala dlouhodobá tendence meziročního růstu pasivního rozdílu mezi stavem SFA a státních finančních pasiv a tento rozdíl narostl v průběhu roku 2014 oproti předchozímu roku o 116,1 mld. Kč (v roce 2013 to bylo o 35,2 mld. Kč). Tento nárůst byl výsledkem snížení stavu SFA o 132,6 mld. Kč při současném snížení státních finančních pasiv o 16,5 mld. Kč (včetně zahrnutí změn závazků z nesplaceného upsaného kapitálu). **Výše pasivního rozdílu mezi stavem SFA a státních finančních pasiv ani tendence jeho meziročního růstu nejsou v této části návrhu SZÚ komentovány. Význam výpočtu tohoto rozdílu ani případný záměr v ovlivňování jeho dalšího vývoje tak nejsou zřejmé.**

K výraznému snížení SFA došlo v případě peněžních prostředků na bankovních účtech SFA (o 49,6 mld. Kč) a u cenných papírů v držbě státu (o 91,0 mld. Kč). K největším změnám ve stavu státních finančních pasiv došlo u závazků z emise korunových státních dluhopisů (zvýšení o 73,0 mld. Kč) a u závazků ze zahraničních emisí státních dluhopisů (snížení o 84,1 mld. Kč).

V roce 2014 došlo ke snížení stavu standardních státních záruk, tj. záruk poskytnutých ve smyslu § 73 rozpočtových pravidel, z 19,2 mld. Kč k 1. 1. 2014 na 12,7 mld. Kč k 31. 12. 2014. Snížení bylo dosaženo převážně splátkami od dlužníků ve výši 3,39 mld. Kč, kdy 1,23 mld. Kč připadlo na České dráhy, a.s., (zejména splátka jistiny úvěru od firmy EUROFIMA a poslední splátka úvěru na výrobu a dodání pendolin) a cca 1,6 mld. Kč na společnost Kongresové centrum Praha, a.s., (splacení jistiny a úrokového kupónu státem garantovaných dluhopisů ve výši 58 151,5 tis. €). Z prostředků státního rozpočtu pak došlo k přímé úhradě 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., ve výši 1,73 mld. Kč a k vlastní realizaci standardních státních záruk při platební neschopnosti dlužníka – státní organizace Správa železniční dopravní cesty (dále jen „SŽDC“) ve výši 2,05 mld. Kč. V roce 2014 nebyly vystaveny žádné nové standardní státní záruky, nedošlo ani k přijímání dalších úvěrových tranší státem garantovaných úvěrů.

Stav pohledávek státu z realizovaných státních záruk se v roce 2014 zvýšil, a to z 5 mld. Kč k 1. 1. 2014 na 5,1 mld. Kč k 31. 12. 2014. Konečný stav pohledávek byl ovlivněn zejména změnami výše pohledávek u SŽDC, kde došlo v průběhu roku jednak k jejich zvýšení v důsledku realizace standardních státních záruk, jednak k jejich snížení prominutím závazků ve výši 2,1 mld. Kč na základě usnesení vlády ze dne 8. října 2014 č. 828. Stav pohledávek vedených v amerických dolarech byl ovlivněn poklesem směnného kurzu české koruny, což se promítlo do zvýšení stavu těchto pohledávek.

Stav nestandardních státních záruk (tj. záruk státu, které nesplňují všechny podmínky stanovené rozpočtovými pravidly) se v roce 2014 snížil z 160,7 mld. Kč k 1. 1. 2014 na

159,1 mld. Kč k 31. 12. 2014. Ke snížení stavu došlo u záruky poskytnuté na základě zákona č. 216/2013 Sb.¹⁸, kdy se stav v průběhu roku v důsledku realizace splátek některých tranší snížil v úhrnné výši o 1,8 mld. Kč (Island, Řecko, Irsko, Ukrajina) a současně se zvýšil v důsledku kurzových změn o 0,2 mld. Kč. Ve stavu nestandardních státních záruk jsou dále zahrnuty záruky ve prospěch Československé obchodní banky za nekvalitní aktiva Investiční a poštovní banky a záruky ve prospěch České národní banky na odškodnění pro Československou obchodní banku jako strategického investora Investiční a poštovní banky, u těchto záruk v roce 2014 nedošlo ke změnám.

Stát dále k 31. 12. 2014 ručil ze zákona č. 58/1995 Sb.¹⁹ za závazky Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a. s., z pojištění vývozních úvěrových rizik ve výši 214,0 mld. Kč a za závazky České exportní banky, a. s., ze splácení finančních zdrojů získaných touto bankou a za závazky z ostatních operací této banky na finančních trzích ve výši 93,0 mld. Kč.

Ze zákona č. 77/2002 Sb.²⁰ ručil stát za závazky SŽDC, a to nejen za standardní úvěry zajištěné státní zárukou, ale i za původně komerční úvěry čerpané v minulosti s. o. České dráhy. V důsledku prominutí dluhů v roce 2012 podle vládního usnesení č. 768/2012²¹ nyní ručí stát podle zákona č. 77/2002 Sb. jen za závazky SŽDC z kontokorentního úvěru od Komerční banky, a.s., který SŽDC čerpá dle potřeby, přičemž úroky pravidelně hradí z vlastních zdrojů.

Další formu státních záruk představují garance na odstraňování ekologických škod vzniklých před privatizací a na nápravu ekologických škod způsobených těžbou nerostů. Informace o těchto zárukách jsou uvedeny v návrhu SZÚ v části I. *Informace o postupu privatizace a o stavu a použití prostředků vedených na zvláštních účtech.*

V souvislosti s návrhem SZÚ a informacemi uvedenými v části D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk NKÚ uvádí:*

- Ke stavu SFA v tabulce č. 1 v části D. návrhu SZÚ NKÚ upozorňuje, že pokud jsou součástí souhrnného účtu státní pokladny prostředky na běžných bankovních účtech SFA a cenné papíry v držbě státu představují jejich držbu z titulu investování peněžních prostředků, **existuje reálné riziko dvojího započtení těchto prostředků do SFA.**
- V předposlední větě odstavce pod grafem č. 3 na str. 5 je v souvislosti s výslednou hodnotou vnějšího dluhu uvedeno, že se zvýšila o cca 95,2 mld. Kč (ve skutečnosti došlo k poklesu).
- Příslušnému ustanovení rozpočtových pravidel neodpovídá znění první odrážky na str. 6, 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

¹⁸ Zákon č. 216/2013 Sb., o poskytnutí státní záruky České republiky na zajištění půjčky ČNB pro Mezinárodní měnový fond.

¹⁹ 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.

²⁰ Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 17. října 2012 č. 768, k oddlužení státní organizace Správa železniční dopravní cesty ve vztahu ke státnímu rozpočtu České republiky.

účtech SFA, příjmy a výdaje této kapitoly jsou tedy pouze vyjádřením změn na účtech SFA.

- V souvislosti s tím, že kapitolu OSFA tvoří podle rozpočtových pravidel peněžní operace na účtech SFA, považuje NKÚ za nepřesný a málo srozumitelný také text věty pod první odrážkou na str. 8. Tam je uvedeno, že výsledné kladné saldo za rozpočtovou kapitolu OSFA fakticky vedlo k zápornému financování z prostředků depozitních účtů SFA, a projevilo se tak nárůstem na stavu prostředků na příslušných depozitních účtech.
- Ve druhé větě druhého odstavce na str. 20 je uvedeno, že celková výše splátek (na základě dohody o narovnání se společností MITAS, a. s.) dosáhla 22,6 mil. Kč, a stejný údaj obsahuje tabulka č. 14 na str. 19. To není v souladu s informací ve třetí odrážce na str. 6, kde je jako výše splátky provedené v roce 2014 společností MITAS, a. s., na základě dohody o narovnání uvedena částka 8,6 mil. Kč. Uvedení rozdílných částek splátek není v této části návrhu SZÚ komentováno.
- Stav státních zahraničních pohledávek je v části D. návrhu SZÚ uváděn v jejich plné výši a nezohledňuje významné snížení jejich hodnoty vyjádřené v účetnictví opravnými položkami. Skutečnost, že z tohoto titulu dochází k nadhodnocení SFA, byla uvedena také v kontrolním závěru z kontrolní akce NKÚ č. 13/10 – *Zahraniční pohledávky ve správě Ministerstva financí*. K nadhodnocení stavu SFA v části D. návrhu SZÚ dochází také u majetkových účastí státu zejména v tuzemských společnostech, když tyto majetkové účasti jsou ve SFA vykazovány v nominálních hodnotách, i když řada společností je v likvidaci nebo v konkurzním řízení.
- NKÚ opět 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 hospodařit správci kapitol. Údaje o těchto aktivech má MF povinnost evidovat mimo státní finanční aktiva.

2. Kapitola státního rozpočtu 397 – *Operace státních finančních aktiv*

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 příjmů kapitoly OSFA schválený ve výši 3 211,0 mil. Kč nebyl upravován a byl naplněn ve výši 3 339,6 mil. Kč, tj. na 104,0 %. Rozpočet výdajů kapitoly OSFA ve výši 1 642,2 mil. Kč byl v roce 2014 snížen na 792,2 mil. Kč, tj. o částku 850,0 mil. Kč, která představuje přesuny formou rozpočtových opatření na výdaje realizované v jiných rozpočtových kapitolách z peněžních prostředků uložených na účtech státních finančních aktiv. Výdaje byly čerpány ve výši 205,2 mil. Kč, tedy na 25,9 % rozpočtu po změnách. Nízké procento plnění rozpočtu výdajů není důsledkem výrazných úspor rozpočtovaných výdajů, ale vyplývá z neuskutečnění některých přesunů do jiných kapitol SR i části výdajů kapitoly OSFA. K neprovedení přesunů do jiných kapitol SR v rozpočtované výši závěrečný účet kapitoly OSFA uvádí, že uvolňování prostředků probíhá pouze na základě požadavků příslušných resortů, nečerpání dalších rozpočtovaných výdajů zdůvodněno není. Plněním celkových příjmů a výdajů bylo dosaženo výsledného přebytkového salda kapitoly OSFA ve výši 3 134,4 mil. Kč.

Připomínky k závěrečnému účtu kapitoly OSFA:

- Specifikum kapitoly OSFA spočívá mimo jiné v tom, že převážná část výdajů je realizována přesunem do jiných kapitol SR na základě rozpočtových opatření. Tato skutečnost

zásadním způsobem ovlivňuje hodnocení plnění rozpočtu. **NKÚ doporučuje v závěrečném účtu kapitoly OSFA doplnit hodnocení plnění rozpočtu o důvody nečerpání výdajů jednak rozpočtovaných k realizaci v kapitole OSFA a jednak určených k přesunům do jiných kapitol SR.** Údaje o procentním plnění takto členěného rozpočtu výdajů (37,2 %, resp. 78,0 %) jsou uvedeny v tabulce č. 2 (na řádku 5) části D. návrhu SZÚ za rok 2014.

- Skutečné výdaje na financování nakládání s radioaktivními odpady dosáhly 168,0 mil. Kč, tj. plnění ve výši 68,0 % rozpočtu po změnách. Zatímco skutečné roční výdaje na financování nakládání s radioaktivními odpady se za posledních pět let zvýšily o 54 %, MF za stejné období navýšilo rozpočet o 126,8 %. NKÚ pravidelně upozorňuje, že rozpočet tohoto výdaje je dlouhodobě nadhodnocován oproti jeho skutečnému čerpání. **Vzhledem k tomu, že od roku 2011 se skutečné výdaje oproti rozpočtovaným pohybují v intervalu od 56 % do 77 %, nesvědčí tato skutečnost o optimálním nastavení rozpočtového procesu.**
- Z údajů uvedených v závěrečném účtu kapitoly OSFA vyplývá, že příjmy jaderného účtu dosáhly celkové částky 2,159 mld. Kč, výdaje 0,168 mld. Kč a zůstatky peněžních prostředků uložených na jaderném účtu činily k 1. 1. 2014 cca 19 tis. Kč a cca 107 tis. Kč k 31. 12. 2014. Kladné saldo jaderného účtu v roce 2014 dosáhlo výše cca 1,992 mld. Kč. V části D. návrhu SZÚ je uvedeno, že MF volné peněžní prostředky jaderného účtu investovalo a stav cenných papírů z titulu finančního investování těchto peněžních prostředků přesáhl v roce 2014 částku 22,4 mld. Kč, což představuje zvýšení o 2,1 mld. Kč oproti předchozímu roku. Rozdíl ve výši cca 80 mil. Kč mezi zvýšením stavu cenných papírů (2,1 mld. Kč) a zvýšením stavu peněžních prostředků jaderného účtu (1,992 mld. Kč) MF nekomentuje. **NKÚ opakovaně upozorňuje na skutečnost, že MF neuvádí ve SZÚ úplné informace o disponibilních peněžních prostředcích jaderného účtu, tj. investovaných a uložených na jaderném účtu.**
- **Chybí informace o celkovém objemu prostředků z likvidací státních podniků i údaje o nakládání s těmito prostředky.** Příjem z likvidace podle údajů uvedených v závěrečném účtu kapitoly OSFA činil 13,7 mil. Kč. Informaci doporučujeme uvádět vzhledem k tomu, že MF tyto peněžní prostředky soustřeďuje a zajišťuje jejich správu.

V. Státní dluh a související poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ

Údaje z oblasti řízení státního dluhu obsahuje návrh SZÚ v části E. *Zpráva o řízení státního dluhu.* Státní dluh (podle rozpočtových pravidel ve znění účinném do konce roku 2014 souhrn státních finančních pasiv) dosáhl ke konci roku 2014 výše 1 663,7 mld. Kč (bez zahrnutí závazků z nesplaceného upsaného kapitálu, které jsou součástí státních finančních pasiv) a podle návrhu SZÚ se za rok 2014 snížil o 19,6 mld. Kč²². V roce 2014 činil schodek státního rozpočtu 77,8 mld. Kč. Na snížení státního dluhu působilo využití další části rezervy peněžních prostředků vytvořené v minulých letech v rámci výkonu řízení státního dluhu a vyšší krytí potřeby financování státu operacemi řízení likvidity státní pokladny. Opačný dopad měl podle přílohy č. 1 k této části návrhu SZÚ snížený kurz české koruny vůči euru a švýcarskému franku, který způsobil zvýšení stavu zahraničních státních dluhopisů

²² V hodnoceném materiálu je uvedeno snížení o 19,7 mld. Kč, což odpovídá částce rozdílu stavu státního dluhu k 31. 12. 2013 a 31. 12. 2014 při výpočtu v řádu mil. Kč.

o 2,3 mld. Kč. Podíl státního dluhu na HDP se ke konci roku 2014 snížil ze 41,2 % na 39,0 %. Snížily se také výdaje na obsluhu státního dluhu a v roce 2014 dosáhly 55,9 mld. Kč, tj. 4,6 % skutečných výdajů státního rozpočtu.

Tabulka č. 9 – Vývoj státního dluhu

(v mld. Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014	Součet
Státní dluh celkem (k 31. 12.) ¹⁾	1 344,1	1 499,4	1 667,6	1 683,3	1 663,7	x
Nárůst/snížení státního dluhu	+165,9	+155,3	+168,2	+15,7	-19,6	485,5
Schodek státního rozpočtu	156,4	142,8	101,0	81,3	77,8	559,3
Podíl státního dluhu na HDP ²⁾ (v %)	34,0	37,3	41,2	41,2	39,0	x
Výše výdajů na obsluhu státního dluhu	48,7	55,6	57,1	57,8	55,9	275,1

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2010 až 2013, návrh SZÚ za rok 2014.

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

2) Podle aktualizovaných údajů k 27. 2. 2015.

NKÚ opět upozorňuje na nejasné údaje o výši peněžních prostředků, které mají sloužit jako zdroj pro vyloučení rizik v rámci výkonu řízení státního dluhu. V části D. návrhu SZÚ 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, dosáhla ke 31.12.2014 hodnoty 44,3 mld. Kč, což oproti stavu k 31.12.2013 představuje nárůst o 2,8 mld. Kč.“ Další peněžní prostředky označené v souvislosti s řízením státního dluhu jako „rezerva“ jsou uvedeny v části E. návrhu SZÚ v tabulce č. 18 na str. 17 ve výši 11,5 mld. Kč ke konci roku 2014. **NKÚ doporučuje, aby údaje o výši peněžních prostředků uváděných v návrhu SZÚ jednak jako „zdroj pro vyloučení rizik z řízení státního dluhu“ a jednak jako „rezerva“ byly jednoznačně komentovány ve vztahu k ustanovením rozpočtových pravidel upravujícím jejich tvorbu.**

NKÚ dále k části E. návrhu SZÚ upozorňuje:

- že vysvětlivka č. 2 k tabulce č. 7 na str. 5 se k označenému textu v tabulce č. 7 nevztahuje,
- na nepřesný údaj v tabulce č. 13 části E. návrhu SZÚ, kde je v řádku *Výdaje kapitoly celkem* ve sloupci 3 uvedena částka 64 872 mil. Kč namísto částky 64 877 mil. Kč.

Příjmy a výdaje SR spojené s obsluhou a umořováním státního dluhu tvoří podle rozpočtových pravidel kapitolu SR 396 – *Státní dluh* (dále také „kapitola SD“). Schválený rozpočet výdajů kapitoly SD na rok 2014 byl snížen o 0,9 mld. Kč zákonem č. 318/2014 Sb. (snížení bylo využito k posílení výdajů kapitoly 327 – *Ministerstvo dopravy*), takto upravený rozpočet byl obdobně jako v roce 2013 rozpočtovými opatřeními dále snížen o částku 5,1 mld. Kč. Tyto prostředky byly 14 rozpočtovými opatřeními převedeny do jiných kapitol SR. Jednalo se např. o převod do kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa* na úhradu dotace ztrát z podpořeného financování pro Českou exportní banku, a. s., a na dodatečnou úhradu odvodů prostředků vlastních zdrojů do rozpočtu Evropské unie; do kapitoly 306 –

Ministerstvo zahraničních věcí na kompenzaci výdajů v důsledku znehodnocení české koruny a na příspěvky mezinárodním organizacím; do kapitoly 312 – *Ministerstvo financí* na pořízení velkokapacitního rentgenu, dvou mobilních laboratoří pro analýzu minerálních olejů a pro účely elektronické evidence tržeb, kontrolního hlášení DPH a datového skladu finanční správy; do kapitoly 314 – *Ministerstvo vnitra* na zabezpečení bezpečnosti státu a do kapitoly 334 – *Ministerstvo kultury* na poskytování filmových pobídek. Skutečné výdaje kapitoly SD v roce 2014 činily 55,9 mld. Kč, což bylo 84,9 % rozpočtu schváleného zákonem č. 475/2013 Sb. (65,8 mld. Kč), 86,1 % rozpočtu změněného zákonem č. 318/2014 Sb. (64,9 mld. Kč) a 93,5 % rozpočtu po změnách (59,8 mld. Kč).

Více než 99 % výdajů kapitoly SD tvoří úrokové výdaje, které MF rozpočtuje na základě modelového rámce, tzv. náklady v riziku (cost-at-risk; CaR). Primární cíl modelu spočívá ve stanovení maximálních nákladů státního dluhu, které nebudou s 95% nebo 99% pravděpodobností překročeny (CaR 95 %; CaR 99 %). Sekundární cíl modelu spočívá v odhadu skutečných úrokových nákladů státního dluhu. Tento způsob stanovování výdajů zajišťuje MF, že rozpočtované výdaje nepřekročí, a je zásadním argumentem pro schválení rozpočtu výdajů kapitoly SD. Při stanovení výše výdajů kapitoly SD tímto způsobem pravidelně dochází ke vzniku úspor oproti rozpočtu. **NKÚ opakovaně kritizuje přesuny výdajů rozpočtovaných na základě výše uvedeného modelového rámce v kapitole SD do jiných kapitol státního rozpočtu ke krytí rozpočtově nezajištěných potřeb (naposledy v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 14/14 – *Peněžní prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa*). Také ve stanovisku NKÚ k návrhu SZÚ za rok 2013 bylo v této souvislosti uvedeno, že kapitola *Státní dluh* by neměla sloužit jako další případná rezerva výdajů SR.**

VI. Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů 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, územních samosprávných celků, zdravotních pojišťoven a údaje o fondech OSS.

1. Hospodaření státních fondů

Schválený rozpočet státních fondů počítal se schodkem v celkové výši 18,35 mld. Kč. V roce 2014 byl rozpočtovaný schodek ve schváleném rozpočtu výsledkem rozpočtovaných příjmů ve výši 100,49 mld. Kč a výdajů ve výši 118,84 mld. Kč. V průběhu roku 2014 byly rozpočty státních fondů výrazně upravovány na straně příjmů i výdajů – rozpočet příjmů po změnách dosáhl částky 131,38 mld. Kč a rozpočet výdajů částky 150,35 mld. Kč. Tyto významné změny v rozpočtu příjmů a výdajů se týkaly Státního zemědělského intervenčního fondu a Státního fondu dopravní infrastruktury (dále také „SFDI“). Rozpočtovaný schodek v rozpočtu po změnách se uvedenými úpravami zvýšil o 0,62 mld. Kč.

Hospodaření státních fondů za rok 2014 skončilo přebytkem v celkové výši 2,20 mld. Kč. Tento výsledek hospodaření státních fondů byl (stejně jako v letech 2013 a 2012) vyšší oproti výsledku předpokládanému schváleným rozpočtem – za rok 2014 to bylo o 20,55 mld. Kč, za rok 2013 o 11,62 mld. Kč a za rok 2012 o 18,74 mld. Kč. **Na výrazné rozdíly mezi**

rozpočtovanými a skutečnými hodnotami upozorňuje NKÚ v případě státních fondů opakovaně a opět doporučuje věnovat sestavování rozpočtů těchto fondů větší pozornost. Příjmy a výdaje státních fondů uvedené v tabulkách návrhu SZÚ doporučuje NKÚ pro zvýšení informační hodnoty uvádět v podrobnějším členění včetně např. údaje o výši správních výdajů.

V části návrhu SZÚ týkající se Státního fondu kinematografie je uvedeno, že mezi základní zdroje vlastních příjmů tohoto státního fondu patří odvody korunového příplatku k ceně vstupného do kina. NKÚ upozorňuje, že podle zákona č. 496/2012 Sb.²³ jsou tímto zdrojem správně „*audiovizuální poplatky*“ (tj. poplatek z kinematografického představení, poplatek z poskytování audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání a poplatek z převzatého televizního vysílání).

V části návrhu SZÚ týkající se SFDI je mimo jiné uvedena informace, že u příjmů došlo k výraznému propadu (o 1,3 mld. Kč) u splátek návratných finančních výpomocí poskytovaných příjemcům na předfinancování výdajů projektů spolufinancovaných z fondů EU. **Důvody neplnění těchto příjmů ani případná opatření činěná ze strany SFDI návrh SZÚ neobsahuje.**

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

Územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí (dále také „DSO“) a regionální rady regionů soudržnosti hospodařily v roce 2014 s přebytkem ve výši 11,3 mld. Kč, což byl přebytek vyšší oproti rozpočtu po změnách o 8,2 mld. Kč a nižší o 6,6 mld. Kč oproti skutečnosti roku 2013. Na kladném výsledku hospodaření se nejvíce podílely obce a DSO přebytkem ve výši 8,57 mld. Kč a kraje částkou 2,57 mld. Kč. Přebytkového hospodaření bylo dosaženo při nenaplnění rozpočtovaných příjmů o 1,8 mld. Kč a nedočerpání rozpočtovaných výdajů ve výši 10,0 mld. Kč. Plnění příjmů i výdajů v roce 2014 v porovnání s rokem 2013 více odpovídalo rozpočtovaným hodnotám, když v roce 2013 nebyl rozpočet příjmů naplněn o 12,8 mld. Kč a rozpočet výdajů nebyl dočerpán o 32,6 mld. Kč. Na straně příjmů došlo k navýšení skutečných příjmů oproti roku 2013 o 24,9 mld. Kč, když největší nárůst zaznamenaly daňové příjmy (+11,0 mld. Kč) a přijaté transfery (+10,5 mld. Kč). Na straně výdajů zůstaly nejvíce nedočerpané kapitálové výdaje (o 9,7 mld. Kč), současně však došlo po čtyřech letech propadů (v roce 2009 dosáhly kapitálové výdaje částky 116,9 mld. Kč) k jejich významnému nárůstu (oproti skutečnosti roku 2013 o 22,8 mld. Kč, tj. o 26,4 %). Na zvýšení kapitálových výdajů se nejvíce podílely obce a DSO, a to částkou 21,2 mld. Kč.

3. Prostředky fondů OSS

Podle návrhu SZÚ dosáhl zůstatek rezervních fondů (dále také „RF“) OSS k 31. 12. 2014 částky 3,1 mld. Kč a oproti stavu ke konci roku 2013 se zvýšil o 0,3 mld. Kč. Nejvyšší částka byla vykázána stejně jako v roce 2014 u kapitoly 307 – *Ministerstvo obrany*, kde zůstatek prostředků RF (pocházejících především z prodeje majetku) činil 2,8 mld. Kč.

²³ Zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizu).

Ve stanovisku k návrhu SZÚ za rok 2013 NKÚ poukazoval na skutečnost, že v hodnoceném materiálu chybí informace o peněžních prostředcích, které jsou v sestavě č. 2 příloh závěrečného účtu kapitoly 335 – *Ministerstvo zdravotnictví* uváděny jako stav rezervního fondu (jedná se o mimorozpočtové peněžní prostředky soustředěné zejména na zvláštním účtu Státního ústavu pro kontrolu léčiv). Tyto peněžní prostředky dosáhly k 31. 12. 2014 výše 2,16 mld. Kč a ani v návrhu SZÚ za rok 2014 o nich není uvedena informace. **NKÚ doporučuje, aby do této části návrhu SZÚ byly zahrnuty také údaje o uvedených peněžních prostředcích OSS (obdobně jako je zde zmíněn fond privatizace, který není fondem tvořeným na základě rozpočtových pravidel) a aby byl odstraněn nesoulad mezi závěrečným účtem kapitoly 335 – *Ministerstvo zdravotnictví* a návrhem SZÚ.**

VII. Rozpočtové hospodaření kapitol státního rozpočtu a související poznatky z kontrolní a analytické činnosti NKÚ

Údaji o rozpočtovém hospodaření kapitol SR se podrobněji zabývají ZÚ jednotlivých kapitol SR, stručné informace jsou uvedeny v návrhu SZÚ v části H. *Výsledky rozpočtového hospodaření kapitol.*

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

Povinnost správců kapitol SR zpracovat návrh ZÚ o výsledcích hospodaření spravované kapitoly je stanovena v § 30 odst. 4 rozpočtových pravidel. Rozsah a termíny zpracování ZÚ kapitol SR jsou uvedeny ve vyhlášce č. 419/2001 Sb.

NKÚ provedl v rámci své analytické činnosti formální kontrolu návrhů závěrečných účtů, které mu předložili správci kapitol, a zjišťoval soulad předložených ZÚ s vyhláškou č. 419/2001 Sb. V některých případech správci kapitol SR nenaplnili dostatečně požadavky této vyhlášky, když zejména (podobně jako v předchozím roce):

- nekomentovali rovnoměrnost čerpání výdajů v jednotlivých čtvrtletích roku;
- v částech věnovaných hodnocení výsledků vnějších a vnitřních kontrol neuvedli přijatá opatření a nezhodnotili jejich plnění;
- nevyhodnotili hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů kapitoly;
- neuvedli vyčíslení a zdůvodnění zálohových plateb;
- neuvedli informace o bezúplatných převodech majetku;
- neuvedli organizační schéma kapitoly.

Přetrvává stav, kdy řada bodů je podle NKÚ uvedena pouze částečně. Správci kapitol by jejich zpracování měli věnovat větší pozornost, aby obsahem i rozsahem odpovídaly návrhy ZÚ vyhlášce č. 419/2001 Sb. Jedná se zejména o:

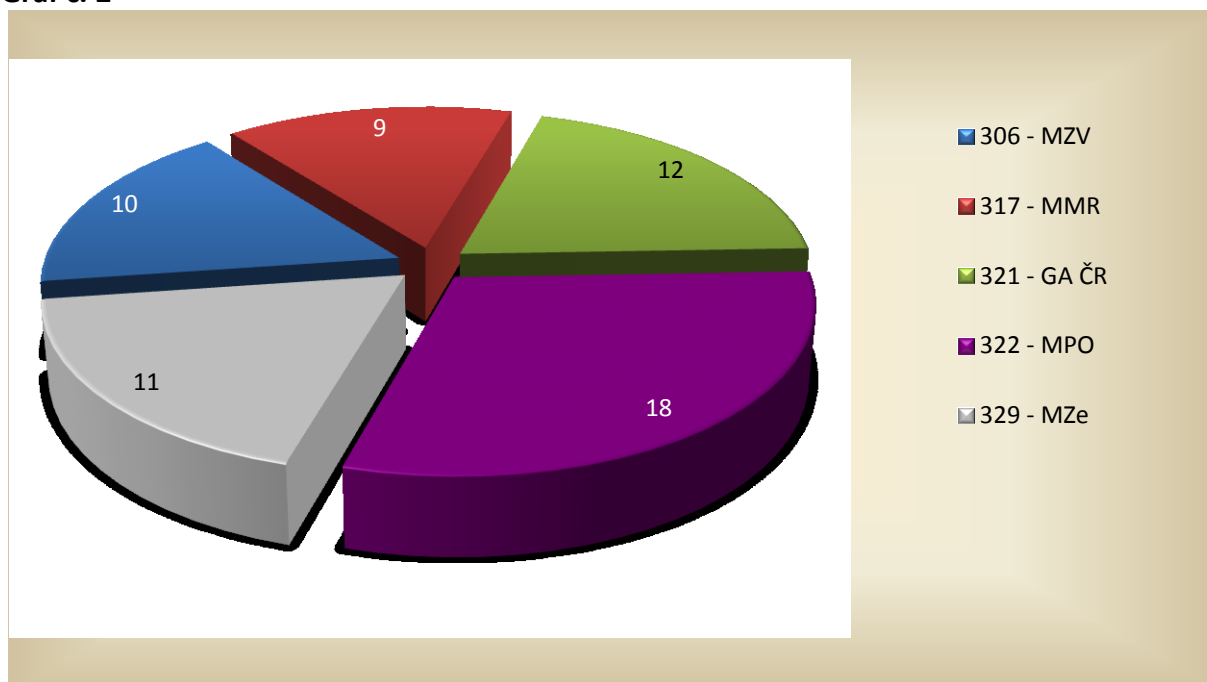
- porovnání výsledků hospodaření s předchozím obdobím;
- informace o nárocích z nespotřebovaných výdajů;
- komentáře výdajů na platy a ostatní platby za provedenou práci v rámci společných programů ČR a EU;
- hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání výdajů;
- komentáře k výsledkům hospodaření PO;

- informace o zahraničních pracovních cestách a zhodnocení jejich přínosu pro činnost organizace;
- údaje o zálohových platbách.

Přehled správců kapitol s označením chybějících a nedostatečně zpracovaných bodů v návrzích ZÚ je uveden v příloze č. 2.

Graf č. 2 obsahuje přehled kapitol, u kterých bylo formální kontrolou identifikováno nejvíce nedostatků v návrzích ZÚ.

Graf č. 2



2. Obecné poznatky z kontrolní činnosti

Obecné poznatky z kontrolní činnosti vycházejí z výsledků kontrolních akcí NKÚ, které byly ukončeny v roce 2014 a počátkem roku 2015. NKÚ se při své kontrolní činnosti dlouhodobě zaměřuje na oblasti, které jsou spojeny s povinností kontrolovaných osob dodržovat právní předpisy při hospodaření s rozpočtovými prostředky a majetkem státu a postupovat podle principů účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti. Výsledky kontrolních akcí ukazují, že velká část negativních zjištění se dlouhodobě opakuje a dochází k nedodržování právních předpisů a metodických pravidel. Zjištění NKÚ se týkají především porušování rozpočtových pravidel a účetních předpisů, akvizičního procesu při zadávání veřejných zakázek, nedodržování zásad při hospodaření s majetkem státu a nezajištění funkčního vnitřního kontrolního systému.

Významné nedostatky byly zjištěny v systému implementace prostředků poskytnutých ČR z fondů EU (existuje zde riziko ztráty významného objemu prostředků), při poskytování dotací, v oblasti příjmů a výdajů státního rozpočtu, kdy není zcela zajištěn hospodárný a efektivní výběr daní a současně jsou některé výdaje vynakládány nevhodným způsobem. Podstatný vliv na efektivní hospodaření s rozpočtovými prostředky a majetkem státu při realizaci některých politik státu má rovněž absence koncepčních a strategických

materiálů, časté změny v koncepčních a strategických materiálech a také problematické stanovení cílů a hodnocení přínosů, kterých má být dosaženo.

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

- **porušování zákona o účetnictví**

nedostatky v provádění inventarizace majetku a v účtování jednotlivých účetních případů měly za následek nesprávnost, neúplnost nebo neprůkaznost účetnictví u kontrolovaných osob – KA 13/26, 13/31, 13/38, 13/39, 14/01, 14/10, 14/18, 14/19;

- **nedostatky v zadávání veřejných zakázek**

porušování zákona o veřejných zakázkách bylo předmětem kontrolních zjištění jak u správců kapitol, tak u dalších kontrolovaných osob – KA 13/27, 13/33, 13/34, 13/36, 13/37, 14/02, 14/03, 14/05, 14/07, 14/11, 14/12, 14/20, 14/21;

- **porušování rozpočtových pravidel**

jedná se většinou o neúčelné a ne hospodárné výdaje nebo o nedodržování podmínek poskytnutých dotací – KA 13/28, 13/34, 13/35, 13/38, 14/01, 14/03, 14/04, 14/05, 14/07, 14/09, 14/10, 14/11, 14/16, 14/18, 14/19, 14/21, 14/23;

- **porušování zákona o majetku státu**

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 – KA 13/27, 13/30, 13/33, 13/40, 14/18;

- **porušování zákona o finanční kontrole**

nedostatečné nastavení vnitřního kontrolního systému a jeho malá účinnost nebo neprovádění předběžné či následné řídicí kontroly – KA 13/37, 14/01.

2.1 Obecné poznatky z kontrol typu finanční audit

NKÚ provádí pravidelně kontroly typu finanční audit, které jsou základním nástrojem pro ověřování údajů a informací uváděných v závěrečných účtech jednotlivých kapitol státního rozpočtu. V rámci těchto kontrolních akcí NKÚ prověřuje, zda kontrolované osoby při sestavení závěrečného účtu, při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a finančních výkazů, které jsou podkladem pro závěrečné účty příslušných kapitol státního rozpočtu, postupovaly v souladu s právními předpisy.

NKÚ při provádění uvedeného typu kontrolních akcí zjišťoval opakovaně i v roce 2014 nedostatky v podkladech sloužících k sestavení ZÚ kapitol státního rozpočtu, a to jak v oblasti účetnictví, tak v oblasti finančního výkaznictví. Provedeno bylo pět kontrol, z nichž jedna byla zaměřena na období roku 2012 a čtyři kontrolní akce na období roku 2013. Případy porušení právních předpisů byly nejčastěji zjištěny např. v těchto oblastech:

- **Kontrolované osoby porušily zákon č. 563/1991 Sb.²⁴, vyhlášku č. 410/2009 Sb.²⁵ a české účetní standardy**

Některé kontrolované osoby vůbec neúčtovaly o skutečnostech, které byly předmětem účetnictví (např. neúčtovaly o nevypořádaných zálohách na transfery, o nabytí majetku, o podmíněných pohledávkách a závazcích); dále neúčtovaly o skutečnostech do příslušných období, s nimiž tyto případy časově a věcně souvisely (např. účtovaly faktury do nesprávného účetního období, nebo 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.²⁶ (např. jedna kontrolovaná osoba opakovaně při inventarizaci nedohledala majetek, zejména charakteru výpočetní techniky, v řádu desítek milionů korun); neměly nastaveny vhodné postupy pro aplikování některých účetních metod týkajících se účetních odhadů v případě rezerv, dohadných položek a odpisů. Dále např. použily nesprávné účty při účtování o dlouhodobém hmotném i dlouhodobém nehmotném majetku včetně jeho přecenění, pohledávkách, závazcích včetně závazků z pracovně právních vztahů, jmění účetní jednotky, nákladech, výnosech, podmíněných pohledávkách a závazcích, dotacích určených na pořízení dlouhodobého majetku zřizovaným příspěvkovým organizacím, o opravách minulých období. Chybně nastavily algoritmy pro odpisování majetku co do výše i délky odpisování.

- **Kontrolované osoby nedodržovaly vyhlášku č. 323/2002 Sb.²⁷, což mělo dopad na finanční výkazy**

U všech kontrolovaných osob byly zjištěny případy nesprávné klasifikace výdajů v rozporu s uvedenou vyhláškou. Výdaje byly klasifikovány nesprávnými rozpočtovými položkami ve vztahu k charakteru vydaných prostředků (druhové třídění rozpočtové skladby) nebo nesprávnými rozpočtovými paragrafy ve vazbě na odvětví činnosti, do kterého výdaje směřovaly (odvětvové třídění rozpočtové skladby). Nesprávná klasifikace prostřednictvím jednotlivých položek rozpočtové skladby byla zjištěna i v oblasti příjmů, a to u čtyř kontrolovaných osob. Oproti minulosti byla v této oblasti zjištění významná, pohybovala se zpravidla v řádu desítek milionů, u jedné kontrolované osoby v řádu miliard korun (jednalo se především o chybné zatřídění výdajů na zajištění dopravní obslužnosti a výdajů poskytnutých národním subjektům v rámci projektů spolufinancovaných z EU).

²⁴ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

²⁵ 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.

²⁶ Vyhláška č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků.

²⁷ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

- **Kontrolované osoby porušily rozpočtovou kázeň**

U tří kontrolovaných osob byly naplněny znaky porušení rozpočtové kázně dle § 44 rozpočtových pravidel. Dvě kontrolované osoby neprováděly včas odvod přijatých prostředků na příjmový účet státního rozpočtu. Další kontrolovaná osoba nesplnila povinnost zrušit mimorozpočtové účty fondů vedené u komerčních bank a zřídit místo nich nové účty u České národní banky.

- **Ostatní zjištění**

Jedna kontrolovaná osoba vykázala v účetní závěrce k 31. prosinci 2013 dlouhodobý nehmotný majetek v podobě povolenek na emise v řádu miliard korun. Podle názoru NKÚ platná účetní regulace není dostatečně určitá pro věrné zobrazení všech skutečností souvisejících s nakládáním s majetkem vymezeným jako obsah položky „povolenky na emise“ ve výkazu rozvahy. Právní předpisy upravující oblast účetnictví v České republice jsou ovlivněny absencí definice pojmu „aktivum“ a „pasivum“. Český účetní standard pro účetní zobrazení operací souvisejících s hospodařením s povolenkami na emise vydán nebyl. NKÚ v souvislosti s touto specifickou majetkovou položkou konstatoval, že ze stávající právní úpravy ČR a právních předpisů Evropské unie nelze jednoznačně určit, kdy o tomto majetku účtovat.

2.1.1 Sestavování závěrečných účtů – soulad s vyhláškou č. 419/2001 Sb.

U většiny kontrolovaných kapitol byly v oblasti sestavování ZÚ dle vyhlášky č. 419/2001 Sb. zjištěny nedostatky v průvodních zprávách, které neobsahovaly všechny informace požadované touto vyhláškou. Např. v ZÚ za rok 2013 v jednom případě ministerstvo neuvedlo žádné informace k návratným finančním výpomocím poskytnutým v minulosti, jiné ministerstvo např. v rámci hodnocení prostředků vynaložených na společné programy Evropské unie a České republiky nepodalo informaci o zhodnocení výdajů ve vztahu ke státnímu rozpočtu včetně zdůvodnění nízkého plnění státního rozpočtu, neuvedlo srovnání těchto výdajů hodnoceného roku s čerpáním v minulém roce ani informace o hodnocení výdajů ke stavu implementace programu nebo projektu.

V oblasti nastavení právních předpisů pro sestavování ZÚ považuje NKÚ za systémově závažnou skutečnost, že v souladu s obecně závaznými právními předpisy nejsou od roku 2012 sumáře účetních závěrek za kapitolu státního rozpočtu povinnou přílohou závěrečného účtu. Tím jsou uživatelé připraveni o důležitý zdroj informací o hospodaření kapitol státního rozpočtu jako celku.

2.1.2 Absence koncepčního rámce

Účetnictví a výkaznictví veřejného sektoru prochází reformou, která byla započata 1. 1. 2010. Některé oblasti účetnictví veřejného sektoru zůstávají i přes neustálé změny zatíženy nejasnostmi. Účetní jednotky tak musí při vedení účetnictví provádět vlastní výklady příslušných předpisů. V českém účetnictví zatím neexistuje koncepční rámec, který by formuloval východiska pro konstrukci účetního výkaznictví, vymezil klíčové pojmy, jejich definice a další skutečnosti. To by značně přispělo k zajištění správného vedení účetnictví, a tedy i ke spolehlivosti a srovnatelnosti vykazovaných údajů.

V současné době lze koncepční rámec odvozovat pouze nepřímou, a to z řady ustanovení různých účetních předpisů. Přitom koncepční rámec by měl kromě definic a klíčových pojmů deklarovat, jaký je účel a cíl účetního výkaznictví, jak tohoto cíle dosáhnout a kdo jsou uživatelé účetní závěrky. Vzhledem k absenci koncepčního rámce je proto žádoucí, aby právní a jiné předpisy týkající se oblasti účetnictví a výkaznictví obsahovaly poměrně detailní postupy, které by stanovovaly, jak zachycovat a vykazovat jednotlivé účetní případy.

2.1.3 Nejednoznačné a nejasné právní předpisy

Možnost NKÚ vyjádřit se ke spolehlivosti údajů účetních závěrek prověřovaných v roce 2014 (za roky 2012 a 2013) byla obdobně jako v minulých letech limitována stavem právních předpisů účinných pro oblast účetnictví.

Ustanovení platných právních předpisů a českých účetních standardů byla i v roce 2012 a 2013 u OSS nejednoznačná a nejasně aplikovatelná např. v následujících oblastech:

- účtování a vykazování transferů spolufinancovaných ze zahraničí²⁸;
- oceňování a vykazování dlouhodobého finančního majetku;
- naplňování některých částí přehledu o změnách vlastního kapitálu.

Různé výklady jednotlivých ustanovení mohou vést k významně odlišnému zobrazení skutečností v účetních závěrkách.

Nejednoznačnosti a nejasnosti předpisů pro účetnictví není možné dávat k tíži účetním jednotkám. Zároveň však vedou k tomu, že nelze poskytnout informaci uživatelům účetní závěrky, zda účetní závěrka podává, či nepodává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky, neboť při jiném výkladu nejednoznačných ustanovení předpisů upravujících vedení účetnictví by mohly být podány informace jiné, které by mohly ovlivnit rozhodování a úsudek uživatele účetní závěrky. Z těchto důvodů se NKÚ nevyjádřil ke spolehlivosti údajů účetní závěrky u tří z pěti kontrolovaných osob.

2.1.4 Příloha účetní závěrky – podrozvahové účty

Zjištění z kontrolních akcí ukazují, že další oblastí, ve které bylo identifikováno množství problémů, je oblast účtování a vykazování údajů o podmíněných pohledávkách a závazcích zachycovaných na podrozvahových účtech. Kontrolované osoby při účtování a oceňování podmíněných závazků nepostupují konzistentně. Důvody pro používání různých přístupů lze spatřovat mimo jiné v různém chápání, různých výkladech či obtížné srozumitelnosti jednotlivých ustanovení účetních předpisů, kdy je např. možné ocenit podmíněné závazky v ocenění odpovídajícím úhrnu za tři roky, ale výkladově také v celkové možné výši podle smlouvy, což může vést k vykazování značně odlišných částek.

Podrozvahové účtování je oblastí, která pro vybrané účetní jednotky po provedení účetní reformy v roce 2010 znamenala značný nárůst sledování a vykazování nových skutečností tzv. podmíněného charakteru. Problémy zjištěné v této oblasti signalizují riziko nekonzistence údajů v rámci účetních jednotek postupujících podle vyhlášky č. 410/2009 Sb.,

²⁸ Od 1. 1. 2015 jsou účinné novely vyhlášky č. 410/2009 Sb. a ČÚS č. 703, které uvedené nejasnosti odstranily.

z čehož vyplývá zejména riziko nesrovnatelnosti a obtížné použitelnosti údajů vykázaných na podrozvahových účtech. S rozšiřováním externího využití údajů vykazovaných na podrozvahových účtech by bylo vhodné tuto oblast upravovat a řídit tak, aby údaje byly srozumitelné a srovnatelné.

2.1.5 Informační portál MONITOR

V souvislosti se spolehlivostí zveřejňovaných údajů upozorňuje NKÚ na možné rozdíly mezi údaji sestavených účetních závěrek a údaji, které jsou prezentovány Ministerstvem financí v informačním portálu MONITOR²⁹. Účetní jednotky v souladu s obecně závaznými právními předpisy zasílají konsolidační účetní záznamy do *Centrálního systému účetních informací státu* (dále také „CSÚIS“) a tyto záznamy jsou pak z CSÚIS k určitému datu převzaty ke zveřejnění na informačním portálu MONITOR. NKÚ upozorňuje na riziko, že v tomto informačním portálu nemusejí být za organizační složky státu prezentovány údaje shodné s údaji v jejich sestavených účetních závěrkách. Taková rozdílnost byla zjištěna při ověřování účetních závěrek k 31. 12. 2013, a to ve dvou případech ze čtyř kontrolovaných osob. Je zřejmé, že údaje, které příslušné ministerstvo dodatečně opravilo a znovu předalo do CSÚIS, již nebyly převzaty do informačního portálu MONITOR. Přitom MF na webových stránkách systému MONITOR uvádí, že tento informační portál zajišťuje zveřejňování účetních závěrek OSS, čímž vyvolává dojem, že zveřejněné údaje jsou údaji ze sestavených účetních závěrek OSS.

VIII. Prostředky privatizace a související poznatky z analytické činnosti NKÚ

Návrh SZÚ v části I. *Informace o postupu privatizace a o stavu a použití prostředků vedených na zvláštních účtech* uvádí informace o postupu privatizace a o stavu a použití prostředků vedených na zvláštních účtech v roce 2014, a to velké a malé privatizace.

1. Velká privatizace

Vývoj a struktura privatizačních příjmů dlouhodobě odpovídají skutečnosti, že proces privatizace, tj. převody majetku státu a majetkových účastí na jiné fyzické nebo právnické osoby, je postupně pouze dokončován. Příjmy z prodeje majetku v roce 2014 činily 0,01 mld. Kč a z dividend dosáhly částky celkem 13,0 mld. Kč (z toho příjmy z dividend společnosti ČEZ, a.s., 12,7 mld. Kč). Celkové privatizační příjmy za rok 2014 dosáhly výše 13,1 mld. Kč, tj. zůstaly zhruba na úrovni roku 2013, resp. se snížily o 1,3 %.

²⁹ MONITOR je přitom (<http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/informacni-systemy/iissp--monitor>) prezentován jako: „... specializovaný informační portál Ministerstva financí, který umožňuje veřejnosti volný přístup k rozpočtovým a účetním informacím ze všech úrovní státní správy a samosprávy. Prezentované informace pocházejí ze systému Státní pokladny (IISSP – Integrovaný informační systém státní pokladny) a jsou pravidelně aktualizovány. Aktualizace dat probíhá jednou za čtvrtletí z Centrálního systému účetních informací státu a jednou za měsíc z Rozpočtového informačního systému. MONITOR dále zajišťuje zveřejňování účetních závěrek organizačních složek státu podle § 21a zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů ...“

Celkové privatizační výdaje v roce 2014 činily 15,8 mld. Kč a byly tvořeny zejména dvěma nejvýznamnějšími výdaji:

- převodem ve výši 10,3 mld. Kč do příjmů státního rozpočtu na kompenzaci deficitu důchodového systému (celková částka převodů z tohoto titulu od roku 2012, kdy se uskutečnil první převod, činí 34,7 mld. Kč);
- úhradami ve výši 3,4 mld. Kč na odstraňování ekologických škod (od počátku privatizace bylo celkem uhrazeno 81,7 mld. Kč).

Záporné saldo privatizačních příjmů a výdajů ve výši 2,7 mld. Kč se promítlo zejména do zůstatku volných disponibilních zdrojů velké privatizace, zde se objem prostředků k 31. 12. 2014 snížil oproti roku 2013 na 5,2 mld. Kč, tj. o 2,5 mld. Kč. Kromě toho došlo v roce 2014 také ke snížení zůstatku vázaných peněžních prostředků velké privatizace na 4,3 mld. Kč, což je snížení o cca 0,2 mld. Kč (snížení zahrnuje část záporného salda příjmů a výdajů a kurzové rozdíly).

NKÚ ve svých stanoviscích k návrhům SZÚ od roku 2011 upozorňuje v souvislosti s průběžně se snižujícími zůstatky volných peněžních prostředků velké privatizace na riziko pro státní rozpočet, které spočívá zejména v pokrytí závazků souvisejících s vypořádáním ekologických škod způsobených státními podniky před privatizací.

2. Vypořádání ekologických škod způsobených státními podniky před privatizací

Garance, tj. maximální smluvně garantované částky na vypořádání ekologických škod vzniklých před privatizací, jsou limitovány výší kupní ceny privatizovaného majetku nebo výší kmenového jmění privatizovaných akciových společností. Podle návrhu SZÚ dosáhly tyto garance k 31. 12. 2014 výše 186,8 mld. Kč a týkaly se 172 neukončených ekologických smluv. Celkové výdaje na vypořádání ekologických škod způsobených státními podniky před privatizací dosáhly za rok 2014 částky 1,2 mld. Kč. Počet smluv, výše garancí i objem uhrazených výdajů se v roce 2014 oproti roku 2013 snížily. Celkové výdaje na vypořádání ekologických škod způsobených státními podniky před privatizací byly za rok 2014 nižší oproti předchozímu roku o cca 50 % (snížení z 2,3 mld. Kč na 1,2 mld. Kč), výše garancí za stejné období klesla o cca 2 % (ze 190,7 mld. Kč na 186,8 mld. Kč). V porovnání s rokem 2010 se výdaje vynaložené na tento účel v roce 2014 snížily o cca 68 % a výše garancí se za stejné období navýšila o cca 16 %. Počet neukončených smluv od roku 2010 postupně klesal, a to ze 190 (v roce 2010) na 172 (v roce 2014).

Tabulka č. 10 – Odstraňování ekologických škod způsobených před privatizací

Rok	Počet smluv (stav k 31. 12.)	Výdaje (v mld. Kč)	Garance (v mld. Kč)
2010	190	3,6	161,4
2011	186	3,4	160,4
2012	180	3,4	190,6
2013	177	2,3	190,7
2014	172	1,2	186,8

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2010 až 2013, návrh SZÚ za rok 2014.

Důvody snižujících se výdajů na úhradu ekologických škod při trvajícím vysokém stavu garancí nejsou v návrhu SZÚ komentovány (zda se jedná např. o odkládání výdajů do příštích období, zadržení plateb nebo je to důsledek postsanačního monitoringu, který je oproti vlastním sanačním pracím méně finančně náročný apod.). S tím souvisí i problematika neustále se prodlužující délky odstraňování ekologických škod. Z údajů uvedených na webových stránkách MF v *Přehledu společností s platnou ekologickou smlouvou na odstranění ekologických zátěží ke dni 31. 12. 2014* (zveřejněno 5. 2. 2015) vyplývá, že z celkového počtu 172 neukončených ekologických smluv k 31. 12. 2014 bylo více než 76 % uzavřeno před 17 a více lety. Kromě toho jsou v tomto přehledu společností uvedeni „aktuální vlastníci“, kteří podle informativních výpisů z obchodního rejstříku již neexistují nebo byli zapsáni pod jiným jménem, např. společnost Z – holding, a.s., (č. partnera 0199/98/01) byla vymazána z obchodního rejstříku 1. 12. 2012, společnost ČKD Chlazení, s.r.o., (č. partnera 99/95/01) byla vymazána 18. 6. 2014 a zapsána jako firma ENERGO CHOCEŇ, s.r.o.

Další garance schválené usneseními vlády ve výši 37,7 mld. Kč se týkají nápravy ekologických škod způsobených těžbou nerostů.

Ministr financí předkládá vládě pravidelné pololetní informace o výši čerpání smluvních garancí na vypořádání ekologických závazků vzniklých před privatizací. Ve zprávě za období od 1. 7. 2014 do 31. 12. 2014 je mimo jiné uvedena již vyčerpaná výše z dosud neukončených garancí ke konci roku 2014. V případě sanace starých ekologických škod vzniklých před privatizací se jedná o částku 51,0 mld. Kč, u zahlazování následků hornické činnosti to je 4,2 mld. Kč. **Na dosud neukončené garance v celkové výši 186,8 mld. Kč bylo tedy k 31. 12. 2014 vyčerpano 55,2 mld. Kč. V případě garancí na nápravu ekologických škod způsobených těžbou nerostů bylo k 31. 12. 2014 vyčerpano 22,7 mld. Kč. Informace o již vyčerpaných částkách dosud neukončených garancí považuje NKÚ za zásadní a doporučuje je uvádět v návrhu SZÚ.**

3. Malá privatizace

Zůstatek peněžních prostředků malé privatizace k 31. 12. 2014 činil 3,9 mld. Kč a v porovnání s rokem 2013 došlo k jeho navýšení o cca 0,1 mld. Kč, tj. cca o 3 %.

Hlavním účelem pro zřízení zvláštního účtu malé privatizace bylo shromažďování peněžních prostředků z dražeb realizovaných v režimu malé privatizace. Zatímco proces tzv. velké privatizace podle zákona č. 92/1991 Sb.³⁰ je dokončován, proces tzv. malé privatizace podle zákona č. 427/1990 Sb.³¹ byl ukončen cca před 20 lety. NKÚ opětovně upozorňuje, že návrh SZÚ neuvádí právní tituly příjmů ani výdajů, tj. na základě kterých zákonných předpisů byly v roce 2014 realizovány, a neuvádí ani žádné další informace o možnosti použití prostředků malé privatizace, tj. zda se jedná o peněžní prostředky volné nebo vázané. Z tohoto důvodu k tvorbě ani čerpání těchto peněžních prostředků v roce 2014 nelze zaujmout stanovisko. **NKÚ s ohledem na ukončení procesu malé privatizace před cca 20 lety opětovně**

³⁰ Zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby.

³¹ Zákon č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby.

doporučuje navrhnout postup, jak bude dále s prostředky ve výši necelých 4,0 mld. Kč naloženo.

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

- V části I. v tabulce č. 1 je uvedena u Výzkumného a zkušebního leteckého ústavu, a. s., hodnota akcií ve jmenovité hodnotě k 31. 12. 2014 ve výši 335 021 tis. Kč, tj. navýšení oproti skutečnosti k 31. 12. 2013 o 81 665 tis. Kč. MF neuvádí, z jakého důvodu došlo k promítnutí nákupu akcií realizovaných podle smlouvy o úplatném převodu akcií v roce 2013 (viz návrh SZÚ za rok 2013 – část I.) až do návrhu SZÚ za rok 2014.
- V části II. v tabulce č. 7 (*Rozpis konečného zůstatku peněžních prostředků k 31. 12. 2014*), je uveden zůstatek vázaných prostředků ve výši 3 mld. Kč, aniž by MF komentovalo právní důvody a délku vázanosti. NKÚ opětovně doporučuje pro zvýšení informační hodnoty návrhu SZÚ uvádět právní důvody a délku vázanosti těchto prostředků.
- V části II. ve druhém odstavci pod tabulkou č. 7 je bez dalšího vysvětlení uvedeno, že záruka k projektu *Ingolstadt* (1,134 mld. Kč) byla převedena od 1. 4. 2013 na samostatný bankovní účet spravovaný Českou národní bankou, ačkoliv minimálně v uplynulých pěti letech byly tyto peněžní prostředky uloženy vždy na samostatném bankovním účtu (vedeném jako termínovaný vklad) spravovaném Českou národní bankou.
- V části II. v odstavci 1. pod tabulkou č. 9 (*Druhá struktura ostatních příjmů velké privatizace v roce 2014*) jsou uvedeny jako jeden z dalších významných příjmů přijaté jistoty vyhlášených veřejných zakázek ve výši 10 250 tis. Kč. NKÚ opětovně upozorňuje, že tato částka sice byla správně zahrnuta do privatizačních příjmů, avšak jedná se o příjem, který je současně potenciálním výdajem, protože po ukončení veřejné zakázky jsou jistoty vráceny uchazečům o veřejnou zakázku. V roce 2014 výdaje na vrácení jistot veřejných zakázek činily 7 380 tis. Kč. Dopad příjmů z přijatých jistot na bilanci privatizačních zdrojů je celkově dlouhodobě neutrální.
- V části II. v tabulce č. 10 (řádek šestý) je uvedeno, že na „úhradu – odškodnění FNM ČR“ bylo v roce 2014 vynaloženo 72,728 mil. Kč, tj. zvýšení výdaje oproti roku 2013 o cca 70 mil. Kč, resp. o 2 294 %. Vzhledem k objemu peněžních prostředků a míře navýšení oproti předchozímu roku chybí informace jakého privatizovaného majetku nebo majetků se úhrada závazku týkala a komu byla vyplacena.
- V části II. v tabulce č. 10 jsou uvedeny výdaje ve výši 10,057 mil. Kč (řádek 17) jako „poplatky za centrální depozitář“ a oproti roku 2011, kdy byl mezi výdaje hrazené z privatizačních zdrojů tento titul zařazen, se postupně zvyšují (od roku 2011 do roku 2014 cca o 39 %). V návrzích SZÚ nejsou uváděny informace o důvodu zařazení této položky mezi výdaje hrazené z privatizačních prostředků ani o jejím navyšování během tří uplynulých let.
- V části II. pod tabulkou č. 11 je konstatováno: „*Nejvyšší výdajovou položkou jsou výdaje na soudní řízení ve výši 611 tis. Kč.*“ Přitom novelou zákona č. 178/2005 Sb., účinnou od 17. 1. 2012, se úhrady nákladů spojených se soudními a správními řízeními vyplývajícími z uplatňování zákona č. 427/1990 Sb. staly jedním z výdajových titulů hrazených

z peněžních prostředků velké privatizace (§ 5 odst. 3 písm. e zákona č. 178/2005 Sb.³²), není tedy zřejmé, jaké výdaje a na základě jakých právních předpisů byly realizovány.

Absence informací zejména o již uhrazených garancích na odstraňování ekologických škod a o důvodech snižování výdajů na úhradu ekologických škod při trvajícím vysokém stavu garancí, neuvádění důvodů ani délky vázanosti privatizačních prostředků velké privatizace, neuvedení dalšího postupu pro nakládání s peněžními prostředky soustředěnými na účtu malé privatizace a rovněž nekomentování důvodů extrémního navýšení některých výdajových položek (úhrada/odškodnění FNM ČR, poplatky za centrální depozitář) – to vše snižuje informační hodnotu této části návrhu SZÚ.

³² Zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku).

IX. Seznam použitých zkratk

ADIS	<i>Automatizovaný daňový informační systém</i>
CSÚIS	<i>Centrální systém účetních informací státu</i>
ČR	Česká republika
ČÚS	český účetní standard
DPFO	daň z příjmů fyzických osob
DPH	daň z přidané hodnoty
DPPO	daň z příjmů právnických osob
DSO	dobrovolné svazky obcí
ESA 2010	Evropský systém národních účtů
EU	Evropská unie
FM	finanční mechanismy
FNM ČR	Fond národního majetku České republiky
FS	<i>Fond soudržnosti</i>
GA ČR	Grantová agentura České republiky
GFS 2001	statistický standard <i>Government Finance Statistics 2001</i>
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>
Komise	Evropská komise
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MZe	Ministerstvo zemědělství
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NNV	nároky z nespotřebovaných výdajů
OSS	organizační složka státu
PO	příspěvkové organizace

Program spolupráce *Program švýcarsko-české spolupráce*

PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
RF	rezervní fondy organizačních složek státu
SF	strukturální fondy
SFA	státní finanční aktiva
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SR	státní rozpočet
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond
SZP	společná zemědělská politika
SZÚ	státní závěrečný účet
SŽDC	Správa železniční dopravní cesty, státní organizace
VPS	<i>Všeobecná pokladní správa</i> (kapitola státního rozpočtu)
ZÚ	závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu