



Praha 30. 11. 2015
Sp. zn.: 124/15-NKU45/200/15

**Stanovisko
ke Zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky
za 1. pololetí 2015**

(k sněmovnímu tisku č. 644/0)

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

**Předkládá: Miloslav Kala,
prezident Nejvyššího kontrolního úřadu**

Stanovisko NKÚ je rozvrženo do následujících částí:

I.	Shrnutí	3
II.	Ekonomický vývoj ČR a hospodaření veřejných rozpočtů	4
III.	Státní rozpočet na rok 2015 a jeho změny v 1. pololetí 2015	7
1.	Příjmy státního rozpočtu	8
2.	Výdaje státního rozpočtu	14
3.	Nároky z nespotřebovaných výdajů	17
4.	Saldo hospodaření státního rozpočtu a výhled plnění do konce roku 2015	18
IV.	Hospodaření územních rozpočtů	19
V.	Vývoj státních finančních aktiv a pasiv a řízení státního dluhu	21

I. Shrnutí

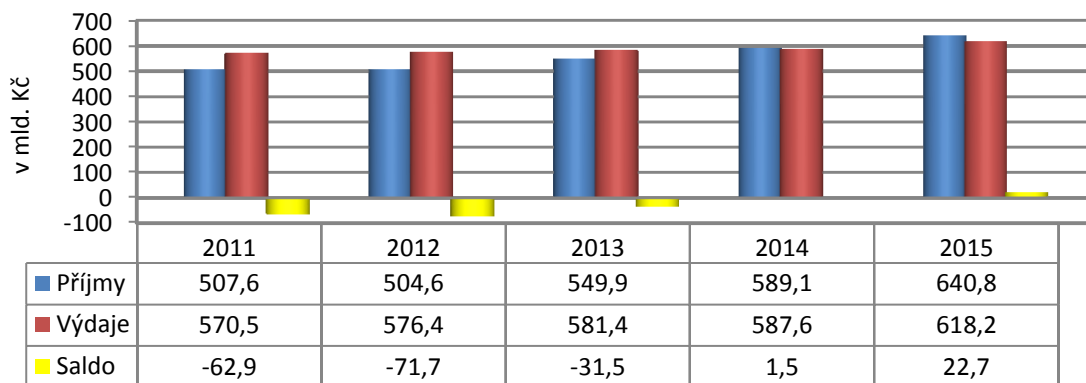
Nejvyšší kontrolní úřad (dále také „NKÚ“) předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále také „PS PČR“) v souladu s ustanovením § 5 zákona č. 166/1993 Sb.¹ své stanovisko ke zprávě o vývoji ekonomiky a plnění státního rozpočtu. NKÚ obdržel ke stanovisku sněmovní tisk č. 644/0 *Zpráva o plnění státního rozpočtu ČR za 1. pololetí 2015* (dále také „Zpráva“).

Obsahem této Zprávy je rovněž hodnocení plnění rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí, regionálních rad regionů soudržnosti a vývoje státních finančních aktiv, stavu státních záruk, vývoje státního dluhu, jejich podrobná analýza, výhled plnění do konce roku a v případě odchýlení od schváleného státního rozpočtu (dále také „SR“) informace o krocích k zajištění stability rozpočtového hospodaření. Zprávu Ministerstva financí (dále také „MF“) schválila vláda usnesením ze dne 26. 10. 2015 č. 857.

V materiálu může dojít k odchýlkám hodnot vlivem zaokrouhlování.

Vývoj plnění SR k 30. 6. v letech 2011–2015 charakterizuje postupné zvyšování příjmů i výdajů. Saldo dosáhlo kladné hodnoty až v roce 2014 (viz následující graf).

Graf č. 1 – Vývoj plnění státního rozpočtu k 30. 6. 2011–2015



Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2011–2015.

Hospodaření SR skončilo k 30. 6. 2015 přebytkem ve výši 22,7 mld. Kč. Zásadní měrou se na příjmové straně rozpočtu (meziroční růst o 51,7 mld. Kč) podílely prostředky přijaté z rozpočtu Evropské unie (dále také „EU“). Naopak inkaso daňových příjmů se i přes pozitivní ekonomickou situaci zvýšilo minimálně. Inkaso daně z přidané hodnoty (dále také „DPH“) se podařilo za 1. pololetí roku naplnit na 46,3 % rozpočtu a snížilo se oproti stejnému období roku 2014 o 5,3 mld. Kč, tj. o 4,8 %.

¹ Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Výdaje SR vzrostly k 30. 6. 2015 meziročně o 30,6 mld. Kč, na tomto růstu mají podíl kapitálové výdaje ve výši 19,1 mld. Kč. Vyšší čerpání kapitálových výdajů bylo ovlivněno prostředky získanými z rozpočtu EU (zejména z operačního programu *Doprava*; operačního programu *Podnikání a inovace* a z regionálních operačních programů).

NKÚ však upozorňuje, že ke zlepšenému výsledku hospodaření SR za hodnocené období došlo zejména z důvodu vysokých příjmů z rozpočtu Evropské unie a nižšího čerpání rozpočtových výdajů. Příznivé saldo tak není důsledkem zlepšeného hospodaření.

NKÚ dále poukazuje na nesrovnalosti některých číselných údajů ve Zprávě a v analytické části informačního portálu MONITOR. Tyto nesoulady jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka č. 1 – Rozdíly mezi údaji ve Zprávě a na stránkách informačního portálu MONITOR

Ukazatel	Zpráva	MONITOR
Konsolidované příjmy územních samosprávných celků (mld. Kč)	222,1	230,8
Konsolidované výdaje územních samosprávných celků (mld. Kč)	191,9	200,6
Čerpání SR investičních transferů obyvatelstvu (v %)	394,5	732,3
Čerpání SR investičních transferů do zahraničí (v %)	58,1	20,6

Zdroj: Zpráva o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2015, MONITOR.

II. Ekonomický vývoj ČR a hospodaření veřejných rozpočtů

Zpráva prezentuje ve své I. kapitole hlavní sledované makroekonomické ukazatele, které potvrdily příznivý hospodářský vývoj tuzemské ekonomiky. V návaznosti na souhrnná data uvedená v analýze Českého statistického úřadu (dále také „ČSÚ“) *Vývoj ekonomiky České republiky v 1. pololetí 2015* (čj. 1798/2015-01, ze dne 21. 9. 2015) **Nejvyšší kontrolní úřad konstatuje, že oproti Zprávě byly ČSÚ některé uváděné hodnoty sledovaných ukazatelů již zpřesněny.**

Hrubý domácí produkt (dále také „HDP“) dosáhl za 1. pololetí roku 2015 meziročního růstu o 4,2 %, v 1. čtvrtletí meziročně vzrostl o 4,0 % a ve 2. čtvrtletí o 4,4 %. Z hlediska struktury poptávky byl růst HDP způsoben zejména tvorbou fixního hrubého kapitálu a výdaji na konečnou spotřebu zastoupenou především spotřebou domácností a vládních institucí. Na stabilní zvýšení výdajů na konečnou spotřebu domácností od začátku roku 2014 navázal její celkový růst za 1. pololetí 2015 ve výši 2,9 %, který byl pozitivně ovlivněn narůstajícími disponibilními příjmy domácností, zvyšující se zaměstnaností a důvěrou spotřebitelů v ekonomický vývoj.

Důsledek expanzivní fiskální politiky se projevil nejen ve zvýšené realizaci investic vládních institucí, ale rovněž ve stabilním meziročním zvýšení konečné spotřeby vládních institucí (v 1. čtvrtletí o 2,8 % a ve 2. čtvrtletí o 2,3 %). Jednalo se však z velké části

o důsledek mimořádného vlivu, kdy se vládní instituce snaží dočerpávat do konce roku 2015 alokované prostředky z fondů EU zahrnuté do programového období 2007–2013. V případě nefinančních podniků došlo k zesílené investiční aktivitě i za pomoci realizovaných loňských zisků a pozitivního vnímání budoucího vývoje. V porovnání s ekonomickými údaji jednotlivých států EU dosáhla česká ekonomika v prvních dvou čtvrtletích roku 2015 jednoho z nejvyšších meziročních i čtvrtletních přírůstků makroekonomických ukazatelů. Potvrdil se tím stabilně silný ekonomický růst.

Oproti původním předpokladům ekonomika ČR za 1. pololetí roku 2015 dynamicky nabrala na síle. Na růstu HDP o 4,2 % (růst HDP byl MF predikován ve výši 2,5 %) se podílely všechny jeho klíčové složky, a to jak na straně poptávky, tak nabídky. Současné tempo růstu je ovlivněno faktory, jako jsou zvýšené čerpání finančních prostředků z rozpočtu EU v rámci ukončení programového období 2007–2013, obnovená důvěra v budoucí vývoj firem a zvýšená spotřeba domácností.

Běžný účet platební bilance za 1. pololetí 2015 vykázal rekordní přebytek 96,0 mld. Kč, který byl především podpořen nižším odlivem důchodů (dividend) do mateřských zemí zahraničních partnerů při zachování tempa nárůstu přebytku bilance obchodu se zbožím a službami. Obdobný trend byl zaznamenán u salda na **kapitálovém účtu platební bilance**, který dosáhl za podpory zvýšeného přílivu finančních prostředků z dotačních fondů EU celkové výše 83,0 mld. Kč. Naopak finanční účet platební bilance vykázal deficit ve výši 175,0 mld. Kč.

Z hlediska vnějšího prostředí **tuzemská ekonomika profitovala z nízkých cen komodit** (ropa, plyn, nerostné suroviny), a to i přes meziročně slabší měnový kurz CZK/USD. Naproti tomu se eurozóna spolu s celou EU stále potýká s pomalým tempem oživení, kdy přetrvávají nepříznivé faktory, zejména vysoké zadlužení vládních sektorů. **Vliv nepříznivých geopolitických událostí**, dosavadní sankce vůči Ruské federaci a ruská odvetná embarga nebo nejistota ohledně situace v čínské ekonomice neustále **vytváří rizika**, která mohou negativně přispět **ke zpomalení hospodářského růstu**.

Z pohledu na **cenový vývoj a spotřebitelské ceny** byl dosavadní výrazný pokles cen ropy a některých dalších výrobních komodit hlavním určujícím faktorem pro velmi nízkou míru inflace, která dosáhla za 1. pololetí 2015 výše 0,4 %. Přijatá administrativní opatření včetně navýšení spotřební daně, rostoucí domácí poptávka ani pokračující devizové intervence České národní banky k zajištění tolerančního pásma inflačního cíle nevytvořily za hodnocené období odpovídající tlak na zvyšování spotřebitelských cen.

Vývoj reálné ekonomiky napomohl zvýšení **poptávky na trhu práce** v celém sektoru národního hospodářství České republiky. Celková zaměstnanost se za 1. pololetí 2015 podle Zprávy zvýšila oproti stejnému období roku 2014 o 73 tis. osob. Stejný trend vykazovala **míra zaměstnanosti** (podíl počtu zaměstnaných ve věkové skupině 15–64letých), která dosáhla 69,8 % a meziročně vzrostla o 1,4 %.

Naopak **obecná míra nezaměstnanosti** (podíl nezaměstnaných k pracovní síle ve věkové skupině 15–64letých) pokračovala v dlouhodobém trendu snižování a dosáhla úrovně 5,5 %. Ve srovnání s ostatními státy EU dosáhla ČR v oblasti obecné míry nezaměstnanosti na konci 2. čtvrtletí 2015 druhého nejlepšího umístění hned za Německem.

Příznivá situace ekonomických subjektů v hodnoceném období, spojená rovněž s poptávkou na trhu práce, přispěla k celkovému **zvyšování mezd**. Ke zvýšení průměrné mzdy došlo i díky růstu tarifních platů státních zaměstnanců (již na konci roku 2014). Celková průměrná mzda tak ve 2. čtvrtletí 2015 meziročně vzrostla o 3,4 %, což přispělo ke zvýšené reálné spotřebě domácností.

Měnový vývoj dosáhl v hodnoceném období růstu, který představoval zvýšení peněžní zásoby v české ekonomice meziročně o 4,6 %. Přírůstky disponibilních příjmů domácností a ziskovost podniků vytvořily hlavní faktory pro zvýšení vkladů u finančních institucí. Obdobně přetrval za příznivých úrokových sazeb nižší meziroční růst úvěrů poskytnutých domácnostem a nefinančním podnikům, které volné peněžní zdroje aktivně přerozdělovaly na vklady a spotřebu.

Deficit **veřejných rozpočtů** za rok 2015 se očekává ve výši 83,5 mld. Kč (tj. 1,9 % HDP), což představuje meziroční zvýšení o 8,5 mld. Kč. Ve srovnání s předpokládaným výsledkem prezentovaným v dokumentaci k návrhu zákona o SR na rok 2015 se celkový deficit veřejných rozpočtů sníží o 20,9 mld. Kč z predikovaných 104,4 mld. Kč. Zlepšených výsledků by mělo být dosaženo zejména snížením schodku SR o 19,9 mld. Kč a snížením schodku rozpočtů územních samosprávných celků o 4,5 mld. Kč. Naopak by se měl zvýšit deficit hospodaření mimorozpočtových fondů a veřejného zdravotního pojištění.

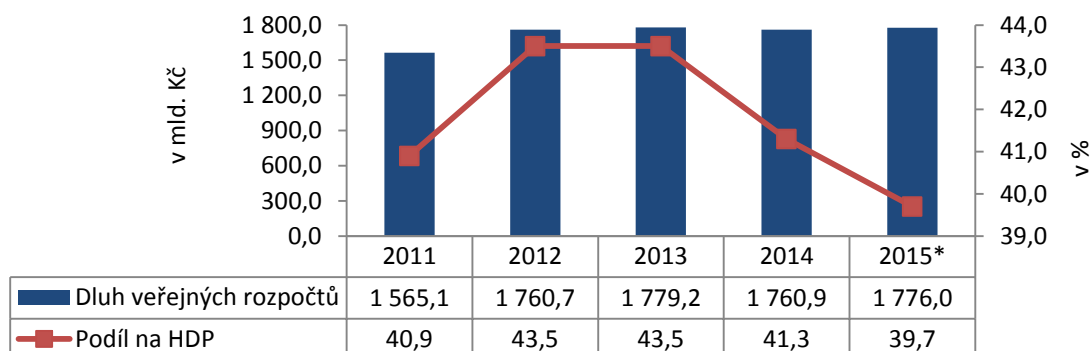
Snížení předpokládaného deficitu veřejných rozpočtů je z větší části opětovně postaveno na vyšším schváleném schodku státního rozpočtu na rok 2015, který podle očekávání MF bude nižší.

Dluh veřejných rozpočtů ke konci roku 2015 se předpokládá ve výši 1 776,0 mld. Kč (vyšší o 15,1 mld. Kč než v roce 2014). Oproti plánovanému objemu ve výši 1 790,2 mld. Kč bude jeho stav ke konci roku 2015 pravděpodobně nižší.

Významný vliv na nízkou dynamiku nárůstu dluhu veřejných rozpočtů má nižší deficit státního rozpočtu díky příznivým výsledkům při naplňování příjmové stránky rozpočtu (silný přírůstek prostředků z EU a odvodů pojistného na sociální zabezpečení na základě růstu zaměstnanosti a zvyšování mezd). Do financování dluhu jsou rovněž zapojeny volné prostředky z konsolidovaných účtů státní pokladny. Dalším pozitivním faktorem jsou prozatím příznivé podmínky financování státního dluhu prostřednictvím dluhopisových nástrojů.

Graf č. 2 znázorňuje vývoj dluhu veřejných rozpočtů a jeho podílu na HDP v letech 2011–2015. Od roku 2013 podíl dluhu veřejných rozpočtů na HDP klesá.

Graf č. 2 – Vývoj dluhu veřejných rozpočtů a jeho podílu na HDP v letech 2011–2015



Zdroj: Státní závěrečný účet České republiky za rok 2014, Zpráva o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2015, dokumentace k návrhu zákona o SR na rok 2015.

* Jedná se o odhad Ministerstva financí.

Zpráva opakovaně zdůrazňuje příznivé postavení veřejného dluhu ČR v mezinárodním srovnání a připomíná hlavní faktory ovlivňující výši dluhu včetně rizik jeho zvyšování.

NKÚ v této souvislosti souhlasí, že současný stav nemusí být trvalý, a poukazuje na skutečnost, že nejsou dlouhodobě realizovány žádné významnější systémové nástroje, které by dostatečně podpořily uváděná tvrzení o potřebě zmírňovat dluhy veřejných rozpočtů. V případě mimorozpočtových fondů a veřejného zdravotního pojištění je hospodaření postaveno na vysokém odčerpávání disponibilních veřejných prostředků a není primárně posíleno vícezdrojové financování.

III. Státní rozpočet na rok 2015 a jeho změny v 1. pololetí 2015

V rámci procesního postupu při zpracování návrhu státního rozpočtu podle § 8 zákona č. 218/2000 Sb.² byl usnesením PS PČR č. 71 ze dne 19. 12. 2013 stanoven výdajový rámec pro rok 2015 ve výši 1 153,0 mld. Kč. Z důvodu realizace vládních priorit a zabezpečení podpory hospodářského růstu vláda předložila PS PČR návrh na zvýšení výdajového rámce pro rok 2015 na 1 169,0 mld. Kč, tento návrh byl usnesením PS PČR č. 409 ze dne 19. 9. 2014 schválen.

Státní rozpočet na rok 2015 ve formě zákona č. 345/2014 Sb.³ schválila PS PČR dne 10. 12. 2014. Příjmy byly stanoveny ve výši 1 118,5 mld. Kč a výdaje ve výši 1 218,5 mld. Kč. Ve srovnání se schváleným rozpočtem roku 2014 počítal SR pro rok 2015 s růstem celkových příjmů o 20,2 mld. Kč, s růstem výdajů o 8,2 mld. Kč

² Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

³ Zákon č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015.

a se schodkem nižším o 12,0 mld. Kč. Vypořádání schodku SR má být realizováno zvýšením stavu státních dluhopisů o 101,4 mld. Kč a zvýšením stavu na účtech státních finančních aktiv o 1,4 mld. Kč. NKÚ v souvislosti s uvedeným vypořádáním schodku SR upozorňuje, že zvýšení stavu peněžních prostředků na účtech státních finančních aktiv neslouží k vypořádání schodku státního rozpočtu (tedy k zabezpečení jeho financování), ale zvyšuje výpůjční potřebu státu.

Ministerstvo financí při zpracování návrhu SR na rok 2015 vycházelo rovněž z vlastní makroekonomické predikce zpracované z dostupných dat ke konci července 2014. Mimořádně silný růst ekonomiky ČR významně ovlivnil i současný stav naplnění některých ukazatelů příjmové a výdajové stránky SR.

Státní rozpočet na rok 2015 se schváleným schodkem 100,0 mld. Kč není ve své struktuře příjmů a výdajů dostatečně ambiciózní z pohledu snižování celkového dluhu veřejných rozpočtů.

V průběhu 1. pololetí 2015 byly hlavní změny v celkových příjmech a výdajích SR realizovány souvztažným navýšením příjmů a výdajů o 24,7 mld. Kč. V meziročním srovnání došlo až k 457% navýšení objemu takto realizovaných změn v souladu s § 24 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb. Stěžejním důvodem těchto změn bylo zesílené úsilí jednotlivých ministerstev (řídících orgánů) dočerpát prostředky určené na programy spolufinancované z rozpočtu EU, u kterých končí v roce 2015 možnost dalšího využití. V hodnoceném období byl nakonec po všech změnách rozpočet celkových příjmů stanoven ve výši 1 143,1 mld. Kč a rozpočet celkových výdajů ve výši 1 243,1 mld. Kč.

Zvýšená potřeba změn rozpočtu byla za sledované období realizována Ministerstvem financí prostřednictvím 415 rozpočtových opatření. V porovnání s počty rozpočtových opatření realizovaných v prvních pololetích let 2011–2015 jde o nejvyšší počet schvalovaných změn SR. Zpráva uvádí, že nejvýznamnější skupinu rozpočtových opatření tvořily přesuny mezi jednotlivými kapitolami (36,1 %), dále přesuny z kapitoly *Všeobecná pokladní správa* (dále také „VPS“) do rozpočtů jiných kapitol (32,8 %) a přesuny v rámci příslušné kapitoly (26,5 %).

NKÚ vzhledem ke stále vysokému počtu rozpočtových opatření doporučuje, aby se vláda a PS PČR intenzivně zabývaly tím, zda je účel prostředků uvolňovaných z kapitoly VPS v souladu s účelem, který kapitole VPS určuje zákon o rozpočtových pravidlech.

1. Příjmy státního rozpočtu

K 30. 6. 2015 dosáhly příjmy státního rozpočtu výše 640,8 mld. Kč (tj. 56,1 % rozpočtu po změnách). V meziročním srovnání došlo k nárůstu příjmů SR o 51,7 mld. Kč, tj. o 8,8 %. Na meziročním nárůstu plnění celkových příjmů SR za 1. pololetí 2015 se podílely zejména přijaté transfery, které vzrostly o 50,1 mld. Kč, a pojistné na důchodové pojištění (zvýšení o 9,3 mld. Kč).

U příjmů z daní a poplatků došlo k poklesu v plnění oproti 1. pololetí 2014, a to o 4,1 mld. Kč. Rozpočtované mimořádné nedaňové příjmy kapitoly Ministerstva zemědělství ve výši 8,7 mld. Kč (které byly tvořeny odvody státního podniku Lesy ČR ve výši 8,2 mld. Kč a národního podniku Budějovický Budvar ve výši 0,5 mld. Kč) nebyly zatím v 1. pololetí 2015 realizovány, rozpočet nedaňových příjmů byl i bez těchto příjmů v 1. pololetí 2015 naplněn na 64,5 %.

Tabulka č. 2 – Plnění SR u vybraných druhů příjmů v 1. pololetí let 2011–2015

Vybrané příjmy státního rozpočtu	Plnění za 1. pololetí (v mld. Kč)					Plnění (v %)
	2011	2012	2013	2014	2015	2015
Daň z příjmů fyzických osob	39,8	41,4	41,4	45,2	43,9	41,9
– ze závislé činnosti	37,4	38,2	39,6	41,5	41,9	45,3
– ze samostatné výdělečné činnosti	-1,2	-1,5	-2,6	-1,2	-3,1	x
Daň z příjmů právnických osob	50,5	48,9	46,7	50,7	55,0	61,8
Daň z přidané hodnoty	94,6	92,1	104,2	111,5	106,2	46,3
Zvláštní daně a poplatky ze zboží a služeb v tuzemsku (spotřební daně)	66,4	64,6	62,8	69,6	66,7	49,2
Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti	180,6	185,6	184,2	189,1	199,4	49,8
– pojistné na důchodové pojištění	161,4	165,8	164,5	168,8	178,1	50,0
Daně z majetkových a kapitálových převodů	7,3	4,4	4,2	4,3	5,2	55,0
Ostatní daňové příjmy	1,3	2,2	3,3	2,8	3,0	73,3
– odvody z loterií	x	0,7	1,5	1,2	1,3	75,6
Daňové příjmy bez pojistného	262,7	255,9	264,4	285,8	281,7	49,0
Daňové příjmy celkem	443,4	441,5	448,6	474,8	481,1	49,3
Nedaňové příjmy celkem	14,1	18,0	22,2	25,7	20,8	64,5
Kapitálové příjmy celkem	0,7	1,0	1,6	2,5	2,8	53,7
Přijaté transfery celkem	49,5	44,2	77,5	86,1	136,1	104,8
Příjmy celkem	507,6	504,6	549,9	589,1	640,8	56,1

Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí z let 2011–2015.

Poznámka: Součet jednotlivých řádků se může lišit oproti výslednému součtu z důvodu zaokrouhlování.

Rozpočet celkových daňových příjmů (včetně příjmů z pojistného na sociální zabezpečení) pro rok 2015 počítá s částkou 975,8 mld. Kč, což je o 30,3 mld. Kč více, než byl rozpočet roku 2014. K 30. 6. 2015 byly daňové příjmy naplněny částkou 481,1 mld. Kč (tj. 49,3 % rozpočtu po změnách).

Nejnižší procentní plnění vykázala za 1. pololetí 2015 daň z příjmů fyzických osob (dále také „DPFO“), což bylo opět významně ovlivněno výběrem této daně od fyzických osob podávajících daňové přiznání.

Vzhledem ke stále platné právní úpravě, která umožňuje zaměstnavatelům jako plátcům daně odvádět sražené zálohy na daň nebo sraženou daň z mezd svých zaměstnanců v úhrnné částce, a vzhledem k absenci zákonné povinnosti zaměstnavatelů hlásit další údaje o zaměstnancích nelze vyčíslit DPFO za zaměstnance, kteří jsou současně osobami podávajícími daňové přiznání, a nelze ani sledovat vývoj DPFO u osob podávajících daňové přiznání ani DPFO ze závislé činnosti v reálné výši. **NKÚ upozorňuje, že při současném stavu právní úpravy DPFO nelze transparentně ověřit, zda je výše daně ovlivněna poklesem příjmů ze samostatné výdělečné činnosti, nebo také nárůstem vratek u osob, které jsou zaměstnanci (zaměstnavatel odvádí DPFO ze závislé činnosti).** V této souvislosti existuje i riziko dopadu na příjmy obcí a krajů z hlediska rozpočtového určení, které je u těchto dvou daní rozdílné. Příznivější poměr daňového přerozdělení pro obce a kraje je poskytován v rámci daně ze samostatné výdělečné činnosti, nicméně inkaso této daně je právě snižováno v důsledku vracení přeplatků z daně ze závislé činnosti.

K 30. 6. 2015 byl u DPFO ze samostatné výdělečné činnosti vykázán záporný zůstatek ve výši 3,1 mld. Kč (což je o 1,9 mld. Kč horší výsledek oproti stejnému období roku 2014). **NKÚ vzhledem k vývoji inkasa v 2. pololetí minulého roku a každoroční praxi podávání daňových přiznání DPFO upozorňuje na existenci rizika, že celkové inkaso této daně za rok 2015 bude mít zápornou hodnotu.**

Inkaso DPFO ze závislé činnosti dosáhlo za 1. pololetí 2015 výše 41,9 mld. Kč (tj. 45,3 % rozpočtu) a oproti stejnému období roku 2014 se zvýšilo o 0,4 mld. Kč. DPFO ze závislé činnosti byla ovlivněna legislativními opatřeními, která byla cílena na podporu finanční situace znevýhodněných skupin obyvatel, jako jsou hlavně důchodci a rodiny s dětmi. **NKÚ upozorňuje, že další rozšiřování daňových zvýhodnění a slev nepřispívá k efektivitě správy daně. Zvýšená administrativní zátěž při správě této daně je v protikladu k doporučení č. 2 Národního programu reformy ČR pro rok 2015⁴: „zlepšit plnění daňových povinností a snížit náklady na výběr a placení daní zjednodušením daňového systému ...“** Podle NKÚ nelze vyšší výnos z této daně realizovat, protože se jejím prostřednictvím poskytuje řada „sociálních podpor“.

Pozitivní vliv na inkaso DPFO ze závislé činnosti měla ponechaná právní úprava výpočtu daně z tzv. superhrubé mzdy, která měla být původně, s účinností od 31. 12. 2014, zrušena zákonem č. 458/2011 Sb.⁵. **Vzhledem k tomu, že původní rozpočet měl již počítat s příjmy z DPFO po zrušení superhrubé mzdy, NKÚ doporučuje ve Zprávě uvést vliv zachování superhrubé mzdy na inkaso DPFO.**

⁴ Národní program reformy ČR pro rok 2015 schválený vládou dne 29. dubna 2015 (dokument je předkládán Evropské komisi v rámci evropského semestru).

⁵ Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů.



U daně z příjmů právnických osob (dále také „DPPO“) došlo k příznivějšímu pololetnímu plnění, inkaso oproti roku 2014 vzrostlo o 4,3 mld. Kč. Meziroční nárůst u DPPO je ovlivněn oživením řady odvětví ekonomiky, a to v regionální působnosti všech finančních úřadů. Stejně jako v období roku 2014 nedošlo u této daně k legislativním změnám, které by podstatně ovlivnily výši inkasa DPPO. **NKÚ pozitivně hodnotí zavedení povinnosti podávat elektronické daňové přiznání od roku 2015 pro většinu právnických osob.**⁶

Pro plnění rozpočtu daňových příjmů z titulu DPH měly dle Zprávy význam legislativní změny, zejména zavedení druhé snížené sazby, a dále pak vyplácení nadměrných odpočtů souvisejících s akcí *Pomoc Praze II*.

Inkaso DPH připadající na státní rozpočet v 1. pololetí 2015 se oproti stejnému období roku 2014 i přes současný ekonomický růst snížilo o 5,3 mld. Kč, tj. o 4,8 %. Zpráva oproti prvnímu pololetí 2014 neuvádí objem nevyplacených nadměrných odpočtů, který by případně ovlivnil inkaso DPH v roce 2015. NKÚ v této souvislosti upozorňuje na skutečnost, že může dojít k obdobnému stavu jako v 1. pololetí 2014, tedy ke zkreslení výše inkasa z důvodu zadržení nadměrných odpočtů.

V 1. pololetí 2015 činilo inkaso spotřební daně z minerálních olejů 35,2 mld. Kč (48,9 % rozpočtu), což je o 1,4 mld. Kč více než ve stejném období roku 2014. S účinností od 1. 10. 2014 (novelou zákona č. 353/2003 Sb.⁷, dále jen „zákon o spotřebních daních“) byl opětovně zaveden institut vrácení spotřební daně z minerálních olejů osobám užívajícím tyto oleje pro zemědělskou prvovýrobu. Jedná se o úpravu institutu tzv. zelené nafty, ale oproti znění platnému k 31. 12. 2013 se zkrátila lhůta pro uplatnění nároku na vrácení této daně. Podstatná změna legislativy spočívá i v tom, že nárok na vrácení daně nevzniká osobě, která je ke dni podání daňového přiznání v likvidaci nebo úpadku. Zavedení nové koncepce registrace distributorů pohonných hmot dle příslušných ustanovení zákona č. 311/2006 Sb.⁸ ovlivnilo vývoj inkasa této daně již v roce 2014. **NKÚ ve Zprávě v této souvislosti postrádá vyčíslení vratek daně u zelené nafty za období 2014 i 2015 k posouzení jejich vlivu na příjem státního rozpočtu.**

V 1. pololetí roku 2015 se na spotřební dani z tabákových výrobků vybralo 23,3 mld. Kč (49,7 % rozpočtu), což je o 4,2 mld. Kč méně než ve stejném období roku minulého. S účinností od 1. 12. 2014 byl novelizován zákon o spotřebních daních, který zavedl mimo jiné vyšší sazby daně z tabákových výrobků. Problematika předzásobení tabákovými výrobky se starou sazbou daně a jejich následného prodeje spotřebiteli

⁶ Zdroj: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Konvergence-k-EU_2015_Konvergenční-program-2015.pdf, str. 28, zde je zavedení zdůvodněno zrychlením schopnosti správce daně reagovat na případné hrozby.

⁷ Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

⁸ Zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách).

ve zdaňovacím období s účinnou novou sazbou daně nebyla právními předpisy dlouhodobě upravena. Předzásobením docházelo ke snižování příjmů státního rozpočtu, zejména u příjmů ze spotřební daně z cigaret. Uvedenou novelou bylo od 1. 12. 2014 předzásobení tabákovými výrobky regulováno.

Od 1. 3. 2015 byly cigarety s daňovou sazbou označenou na tabákové nálepce písmenem „O“ (sazba daně platná do 30. 11. 2014) považovány až na zákonné výjimky za neznačený tabákový výrobek. Status neznačeného tabákového výrobku byl vztažen na všechny formy nakládání s těmito výrobky, jako je zejména prodej, nabízení k prodeji, skladování mimo daňový sklad a přeprava. **NKÚ doporučuje ve Zprávě podrobněji hodnotit měsíční inkaso daně z tabákových výrobků, zejména uvádět měsíční počty odebraných tabákových nálepek s příslušným označením (písmeno abecedy). Bez těchto údajů nelze posoudit významnost vlivu předzásobení a vlivu nových sazeb daně z tabákových výrobků.**

Příjem státního rozpočtu ze spotřební daně z lihu činil za 1. pololetí 2015 celkem 3,7 mld. Kč (rozpočet ve výši 6,5 mld. Kč plněn na 56,6 %), což je o 0,2 mld. Kč více než v 1. pololetí loňského roku. Ve Zprávě je pozitivně hodnocen vliv zákona č. 307/2013 Sb.⁹, který zpřísnil podmínky pro výrobu, distribuci a obchodování s lihovinami, upravil povinnosti pro osoby povinné značit líh, zavedl povinnou registraci distributorů lihu a povinnost složit kauci. **Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že v oblasti kontrolních pásek, které subjekt vykazuje jako zničené nebo ztracené, stále existuje riziko šedé ekonomiky (právní předpisy neukládají držitelům kontrolních pásek povinnost vést jejich evidenci podle individuálních kódů).**

Odvody z loterií podle zákona č. 202/1990 Sb.¹⁰ ve výši 1,3 mld. Kč za 1. pololetí roku 2015 jsou při srovnání s předchozím rokem vyšší o 0,1 mld. Kč (naplnění rozpočtu pro rok 2015 již na 75,6 %). Provozovatelé loterií a jiných podobných her mohou s účinností od 1. 1. 2014 poskytnout dary Českému olympijskému výboru na tělovýchovné a sportovní účely. **NKÚ doporučuje ve Zprávě uvést částku, která byla poskytnuta na tělovýchovné a sportovní účely (popř. úhrnnou výši uplatněných slev z odvodu).**

NKÚ zveřejnil již v roce 2014 závěr z kontrolní akce¹¹, 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 Ministerstvo financí 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 státního rozpočtu má nedostatečná právní úprava a technické standardy MF pro provozování loterií a jiných podobných her (zejména internetových).

⁹ Zákon č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu.

¹⁰ Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách.

¹¹ KA č. 13/35 – Příjmy státního rozpočtu související s provozováním loterií a jiných podobných her.



Na podzim roku 2014 představilo MF návrh nového zákona o hazardních hrách, který by měl umožnit zejména získání licence pro zahraniční subjekty, snížení počtu výherních hracích přístrojů, nastavení nových pravidel pro ochranu hráčů a zefektivnění výběru odvodu. MF předpokládalo účinnost nového zákona od 1. 1. 2016. NKÚ uvádí, že účinnost tohoto zákona se očekává nejdříve od 1. 1. 2017. V současné době se připravuje novela stávajícího zákona č. 202/1990 Sb., jejíž účinnost se očekává od 1. 1. 2016.

Částku inkasa příjmů z pojistného na sociální zabezpečení (včetně penále, pokut a přírážky k pojistnému na nemocenské pojištění) ve výši 199,4 mld. Kč v prvním pololetí roku 2015 tvořily:

- pojistné na důchodové pojištění ve výši 178,1 mld. Kč,
- pojistné na nemocenské pojištění ve výši 13,7 mld. Kč,
- příspěvek na státní politiku zaměstnanosti ve výši 7,7 mld. Kč.

Meziroční nárůst byl markantní u pojistného na důchodové pojištění, zde činil 9,3 mld. Kč. Nejvýznamnější objem pojistného byl vybrán Českou správou sociálního zabezpečení (dále také „ČSSZ“) na pojistném zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných. **NKÚ hodnotí pozitivně zvyšující se příjmy z pojistného na sociální zabezpečení. U takto zásadního příjmu státního rozpočtu NKÚ doporučuje doplnit Zprávu o posouzení vlivu vybraných faktorů, zejména počty zaměstnavatelů, pojištěnců a osob samostatně výdělečně činných vykonávajících činnost, neboť výši ukazatele sociálního pojistného ovlivnil výrazný meziroční nárůst celkových poplatníků při porovnání stavu k 30. 6. 2014 a 2015 (dle údajů ČSSZ o více než 80 tisíc).**

S účinností od 1. 1. 2013 je Finanční správou ČR spravován tzv. druhý důchodový pilíř.¹² Převod penzijním společnostem byl k 30. 6. 2015 ve výši 746,0 mil. Kč. **NKÚ doplňuje, že významný podíl na pojistném na důchodové spoření mají plátcí, tj. zaměstnavatelé (převod penzijním společnostem hrazený osobami samostatně výdělečně činnými je zanedbatelný).**

Vyšší poměrné plnění nedaňových a ostatních příjmů (kapitálové příjmy a přijaté transfery) k 30. 6. 2015 představovalo meziroční zvýšení těchto příjmů o 45,5 mld. Kč. Na tomto výsledku se podílely zejména přijaté transfery, které meziročně vzrostly o 50,1 mld. Kč. **NKÚ doporučuje doplnit do Zprávy kvantifikovaný odhad, jak se významně rostoucí inkaso přijatých transferů promítne v souvislosti s podporou ekonomiky i zaměstnanosti do příjmů z jednotlivých druhů daní (např. DPH, DPPO, DPFO).**

Daňové nedoplatky jsou dlouhodobě spravovány třemi subjekty, Finanční správou ČR, Celní správou ČR a ČSSZ. K 30. 6. 2015 dosáhly daňové nedoplatky celkové výše 190,3 mld. Kč, meziročně poklesly o 19,0 mld. Kč a oproti stavu na konci roku 2014

¹² Zákon č. 397/2012 Sb., o pojistném na důchodové spoření.

vzrostly o 5,3 mld. Kč. **NKÚ pozitivně hodnotí doplnění Zprávy o podrobnější informace, které správci daní uvedli ke stavu nedoplatků v hodnoceném období.**

Tabulka č. 3 – Vývoj pololetního stavu daňových nedoplatků v letech 2011–2015

(v mld. Kč)

Subjekt	2011	2012	2013	2014	2015
Finanční správa ČR	121,9	131,6	137,4	134,1	116,4
Česká správa sociálního zabezpečení	61,0	62,3	63,1	64,3	63,2
Celní správa České republiky	9,3	7,7	10,3	10,8	10,7
Celkem	192,3	201,6	210,9	209,3	190,3

Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu ČR za první pololetí z let 2011–2015.

Poznámka: Součet jednotlivých řádků se může lišit oproti výslednému součtu z důvodu zaokrouhlování.

NKÚ v rámci své kontrolní činnosti¹³ zjistil, že od poloviny roku 2013 nastavila Finanční správa ČR pilotní projekt s cílem zajistit efektivnější řízení vymáhání, koordinaci a včasné a operativní řízení vymáhacích procesů při efektivním využití ADIS¹⁴. **NKÚ navrhuje uvést ve Zprávě hodnocení tohoto projektu včetně dopadů na výši daňových nedoplatků.**

Ve Zprávě je opět uvedeno, že správci daně požadují již delší dobu vytvoření on-line systému dotazování do centrálního registru silničních vozidel a podporována je také možnost aktivního využívání připravované centrální evidence bankovních účtů. **NKÚ pozitivně hodnotí skutečnost, že správci daně mají oproti roku 2014 možnost využívat on-line systém dotazování do základních registrů veřejné správy.**

2. Výdaje státního rozpočtu

Celkové výdaje SR dosáhly k 30. 6. 2015 výše 618,2 mld. Kč (tj. 49,7 % rozpočtu po změnách). V 1. pololetí 2015 tak nebylo v oblasti výdajů dočerpáno 3,7 mld. Kč poměrné části ročního rozpočtu po změnách. Porovnání čerpání výdajů SR v letech 2011–2015 vždy k 30. 6. je uvedeno v tabulce č. 4.

Tabulka č. 4 – Přehled výše výdajů SR a jejich plnění k 30. 6. v letech 2011–2015

Ukazatel	2011	2012	2013	2014	2015
Výdaje celkem (v mld. Kč)	570,5	576,4	581,4	587,6	618,2
Plnění rozpočtu (v %)	47,4	48,3	49,1	48,3	49,7
Meziroční změna (v %)	-2,2	1,0	0,9	1,1	5,2
Běžné výdaje (v mld. Kč)	523,2	534,4	544,6	552,7	564,1
Plnění rozpočtu (v %)	48,2	49,2	50,4	49,0	49,5
Meziroční změna (v %)	-0,9	2,1	1,9	1,5	2,1
Kapitálové výdaje (v mld. Kč)	47,3	41,9	36,8	34,9	54,0
Plnění rozpočtu (v %)	39,6	39,3	36,1	39,4	52,2
Meziroční změna (v %)	-15,4	-11,3	-12,3	-5,2	54,8

Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí z let 2011–2015.

Poznámka: Součet jednotlivých řádků se může lišit oproti výslednému součtu z důvodu zaokrouhlování.

¹³ KA č. 13/02 – *Daňové nedoplatky spravované finančními úřady.*

¹⁴ Automatizovaný daňový informační systém.

Z tabulky č. 4 je zřejmé, že čerpání výdajů SR k 30. 6. mělo v letech 2011–2014 stoupající tendenci v průměru o 5,7 mld. Kč.

K 30. 6. 2015 došlo ke skokovému meziročnímu nárůstu výdajů o 30,6 mld. Kč. Tuto skutečnost významně ovlivnilo čerpání kapitálových výdajů.

Čerpání běžných výdajů si zachovalo meziroční stejnoměrný stoupající vývoj v průměru o 10,2 mld. Kč. Běžné výdaje byly rozpočtovány v celkové výši 1 142,6 mld. Kč při meziročním zvýšení o 6,5 mld. Kč. V průběhu 1. pololetí 2015 byl rozpočet běžných výdajů snížen rozpočtovými opatřeními o 3,0 mld. Kč na 1 139,6 mld. Kč. Největší část běžných výdajů tvořily stejně jako v minulých letech mandatorní výdaje. Pro rok 2015 byly rozpočtovány ve výši 712,9 mld. Kč, což je 58,5 % celkových výdajů schváleného rozpočtu. Jedná se o meziroční zvýšení o 9,2 mld. Kč oproti schválenému rozpočtu roku 2014. Mandatorní výdaje vykázaly za 1. pololetí 2015 snížení o 6,4 mld. Kč oproti skutečnosti stejného období roku 2014 a dosáhly částky 344,9 mld. Kč. Největší částí mandatorních výdajů byly podle Zprávy výdaje vyplývající ze zákonů (320,9 mld. Kč), dále to byly výdaje podle smluvních závazků (24,0 mld. Kč) a výdaje provedené na základě jiných právních norem (0,03 mld. Kč).

Mezi mandatorní výdaje patří také dávky státní sociální podpory, které dosáhly k 30. 6. 2015 částky 17,7 mld. Kč, což je meziroční pokles o 0,2 mld. Kč. Veškeré dávky sociální podpory vykázaly mírný pokles s výjimkou příspěvku na bydlení, který se meziročně zvýšil o 0,3 mld. Kč na 4,7 mld. Kč. Nejedná se sice o tak vysoké zvýšení, jako tomu bylo mezi pololetím 2013 a pololetím 2014 (růst o 0,8 mld. Kč), přesto se stále jedná o jedinou neustále se zvyšující dávku státní sociální podpory. Příčiny navýšení jsou ve Zprávě komentovány velmi obecně. **NKÚ doporučuje ve Zprávě podrobně vyhodnotit tuto negativně se vyvíjející skutečnost, a to i v souvislosti s vyplácením doplatku na bydlení, který je součástí dávek v hmotné nouzi.** Za první pololetí let 2014 i 2015 bylo na doplatek na bydlení vyplaceno shodně 1,6 mld. Kč, ve Zprávě opět chybí podrobnější komentář. Celkově tak bylo na bydlení k 30. 6. 2015 poskytnuto 6,3 mld. Kč (6,0 mld. Kč k 30. 6. 2014).

Mezi běžné výdaje patří mj. výdaje na státní politiku zaměstnanosti. Jedná se o:

- sociální transfery a výdaje na služby zaměstnanosti; výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti dosáhly k 30. 6. 2015 celkem 4,1 mld. Kč, což představuje oproti prvnímu pololetí roku 2014 zvýšení o 1,3 mld. Kč;
- neinvestiční transfery podnikatelským subjektům; výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti činily k 30. 6. 2015 celkem 2,6 mld. Kč, což představuje oproti prvnímu pololetí roku 2014 zvýšení o 1,1 mld. Kč;

- neinvestiční transfery neziskovým a podobným organizacím; výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti činily k 30. 6. 2015 celkem 0,2 mld. Kč, což představuje oproti prvnímu pololetí roku 2014 zvýšení o 0,1 mld. Kč;
- neinvestiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně; výdaje obcí na aktivní politiku zaměstnanosti činily k 30. 6. 2015 celkem 0,7 mld. Kč, což představuje oproti prvnímu pololetí roku 2014 zvýšení o 0,1 mld. Kč.

Z výše uvedeného vyplývá, že na aktivní politiku zaměstnanosti bylo k 30. 6. 2015 vydáno 7,6 mld. Kč. Navíc v rámci neinvestičních transferů příspěvkovým a podobným organizacím bylo poskytnuto na „*správu sociálního zabezpečení, politiku zaměstnanosti a domovy pro osoby se zdravotním postižením*“ k 30. 6. 2015 celkem 0,4 mld. Kč, nelze tedy určit, kolik z této částky bylo vyčleněno na politiku zaměstnanosti.

Ve Zprávě jsou velmi stručně komentovány prostředky na aktivní politiku zaměstnanosti poskytnuté v rámci výdajů na služby zaměstnanosti a v rámci neinvestičních transferů podnikatelským subjektům (především se jedná o zaměření prostředků bez konkrétní specifikace). **NKÚ doporučuje ve Zprávě podrobně vyhodnotit aktivní politiku zaměstnanosti v uceleném souboru a podrobně specifikovat zaměření a využití finančních prostředků.**

Kapitálové výdaje byly ve schváleném rozpočtu na rok 2015 zahrnuty v částce 75,8 mld. Kč, což představuje 6,2 % celkových výdajů rozpočtu. Je to o 1,7 mld. Kč více oproti schválenému rozpočtu roku 2014. Schválený rozpočet kapitálových výdajů byl v průběhu 1. pololetí 2015 rozpočtovými opatřeními navýšen o 27,7 mld. Kč na 103,5 mld. Kč. Stejně jako v minulých letech souvisí část kapitálových výdajů (pro rok 2015 dle Zprávy schváleno 31,3 mld. Kč, rozpočtovými opatřeními zvýšeno o 22,0 mld. Kč na 53,3 mld. Kč) s financováním programů reprodukce a provozování majetku, které jsou evidovány v Informačním systému programového financování EDS¹⁵ a SMVS.¹⁶

Skutečnost dosažená v 1. pololetí 2015 ve výši 54,0 mld. Kč (tj. 52,2 % rozpočtu po změnách) je o 19,1 mld. Kč vyšší oproti skutečnosti v 1. pololetí 2014 ve výši 34,9 mld. Kč. Zpráva v této souvislosti uvádí, že vyšší čerpání kapitálových výdajů bylo významně ovlivněno prostředky na programy spolufinancované z rozpočtu EU. Nejvíce investičních prostředků tak bylo vynaloženo na spolufinancování operačního programu *Doprava* (11,7 mld. Kč), operačního programu *Podnikání a inovace* (10,5 mld. Kč) a regionálních operačních programů (8,5 mld. Kč).

Procentní čerpání rozpočtu kapitálových výdajů bylo vyšší než čerpání běžných výdajů. To se projevilo zejména u investičních transferů podnikatelským subjektům (čerpání činilo 90,4 % rozpočtu po změnách) a regionálními radám (čerpání činilo 89,0 %).

¹⁵ Evidenční dotační systém.

¹⁶ Správa majetku ve vlastnictví státu.

Nejvyššího procentního čerpání ale dosáhly investiční transfery obyvatelstvu. Dle Zprávy (tabulka č. 62) činilo čerpání 394,5 %, tento údaj však neodpovídá údajům z informačního portálu MONITOR (732,3 % rozpočtu po změnách) ani prostému výpočtu z tabulky č. 62. Podobně je uveden nesprávný údaj v procentech u investičních transferů do zahraničí. Čerpání za 1. pololetí 2015 je ve Zprávě v tabulce č. 62 uvedeno nesprávně ve výši 58,1 % (což neodpovídá prostému výpočtu z tabulky č. 62), zatímco na stránkách informačního portálu MONITOR je uvedeno čerpání ve výši 20,6 %.

Nejvyšší podíl na čerpání kapitálových výdajů ve výši 30,3 % připadl na podnikatelské subjekty (16,4 mld. Kč). Další 25,6 % činily investiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně (13,8 mld. Kč) a 20,1 % investiční transfery veřejným rozpočtům ústřední úrovně (10,9 mld. Kč). 14,0 % bylo poskytnuto příspěvkovým organizacím (7,5 mld. Kč). Organizační složky státu vyčerpaly 7,7 % (4,2 mld. Kč) a ostatní subjekty 2,3 % (1,2 mld. Kč).

Vzhledem ke skutečnosti, že rok 2015 je posledním rokem pro dočerpání prostředků v rámci programového období 2007–2013, se očekává, že skutečné čerpání kapitálových výdajů v roce 2015 bude výrazně vyšší než schválený rozpočet na rok 2015.

NKÚ doporučuje, aby se Zpráva zabývala mj. i významnějšími odchylkami mezi rozpočtem a čerpáním kapitálových výdajů.

3. Nároky z nespotřebovaných výdajů

V rámci celkových výdajů státního rozpočtu Zpráva prezentuje stav a zapojení nároků z nespotřebovaných výdajů (dále také „NNV“) za 1. pololetí 2015, které mohou nad rámec svých rozpočtů běžného roku čerpat organizační složky státu v souladu s § 47 zákona č. 218/2000 Sb. V hodnoceném období bylo z celkového stavu NNV k 1. 1. 2015 ve výši 154,9 mld. Kč zapojeno do rozpočtů organizačních složek 100,2 mld. Kč. **Skutečné čerpání činilo dle Zprávy 46,4 mld. Kč.** Údaje o stavu NNV ve vybraných letech jsou uvedeny v následující tabulce č. 5.

Tabulka č. 5 – Přehled stavu nároků z nespotřebovaných výdajů v letech 2011–2015
(v mld. Kč)

Ukazatel	2011	2012	2013	2014	2015
Stav k 1. 1. běžného roku	101,1	129,9	133,2	146,6	154,9
Snížení stavu ¹⁷	46,5	63,2	70,0	88,7	100,2
Stav k 30. 6. běžného roku	54,6	66,7	63,2	57,9	54,7

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2011–2014; zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí z let 2011–2015.

V meziročním srovnání došlo u profilujících nespotřebovaných výdajů k vyššímu snížení stavu NNV o 9,4 mld. Kč. Větší využití NNV bylo ovlivněno zejména nutností realizovat

¹⁷ Snížení stavu evidovaných NNV podle § 47 odst. 6 písm. a) až e) zákona č. 218/2000 Sb.

projekty spolufinancované z fondů EU a finančních mechanismů za programové období 2007–2013 a také zvýšeným úsilím při realizaci výdajů na programové financování nebo výdajů na výzkum, vývoj a inovace. V případě neprofilujících nespotřebovaných výdajů došlo rovněž k vyššímu meziročnímu snížení stavu NNV (o 2,1 mld. Kč), ovšem jejich celkový podíl na evidovaném stavu NNV se postupně zvyšuje.

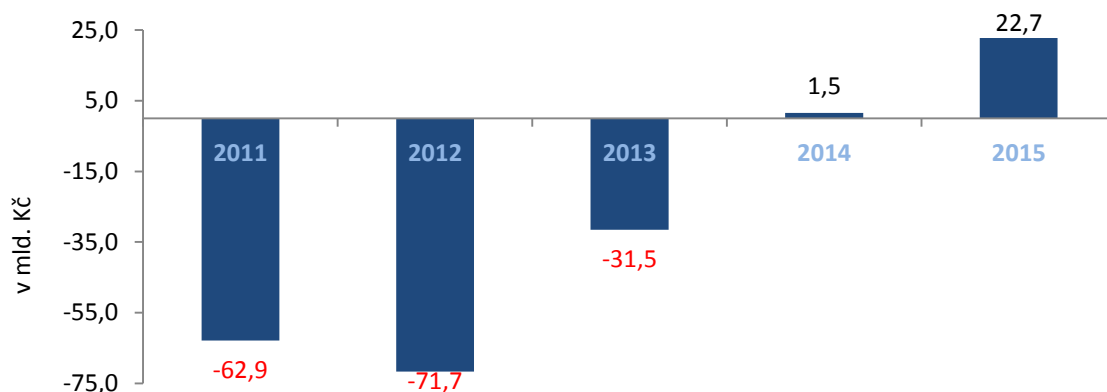
NKÚ v této souvislosti opětovně upozorňuje, že Zpráva neobsahuje podrobné hodnocení dosavadního vývoje stavu NNV po stránce efektivního zapojení a nezabývá se ani rizikem spojeným s jejich dlouhodobým vysokým stavem, který významným způsobem ovlivňuje výsledky hospodaření roku.

4. Saldo hospodaření státního rozpočtu a výhled plnění do konce roku 2015

Státní rozpočet na rok 2015 stanovil příjmy ve výši 1 118,5 mld. Kč, výdaje ve výši 1 218,5 mld. Kč a schodek ve výši 100,0 mld. Kč. Rozpočet příjmů po změnách dosáhl výše 1 143,1 mld. Kč, rozpočet výdajů po změnách činil 1 243,1 mld. Kč a rozpočtováný schodek zůstal ve výši 100,0 mld. Kč.

V 1. pololetí roku 2015 dosáhly celkové příjmy státního rozpočtu 640,8 mld. Kč, tj. 56,1 % rozpočtu po změnách, a celkové výdaje 618,2 mld. Kč, tj. 49,7 % rozpočtu po změnách. Hospodaření SR skončilo k 30. 6. 2015 přebytkem ve výši 22,7 mld. Kč, což je nejlepší výsledek hospodaření za 1. pololetí od vzniku ČR. Proti stejnému období roku 2014 je výsledek o 21,2 mld. Kč příznivější. Na tomto výsledku se podílel zejména růst celkových příjmů oproti 1. pololetí 2014 o 51,7 mld. Kč (tj. o 8,8 %), zatímco rozpočet po změnách byl oproti skutečnosti pololetí 2014 vyšší jen o 0,8 %. Růst příjmů převýšil růst celkových výdajů, které se zvýšily o 30,5 mld. Kč. Dle Zprávy měly na růst příjmů největší vliv prostředky přijaté z EU (růst o 50,1 mld. Kč), růst pojistného na sociální zabezpečení (o 10,3 mld. Kč) či vyšší inkaso DPPO (o 4,3 mld. Kč), zatímco výdaje byly ovlivněny zejména investicemi, které souvisely se zvýšenou aktivitou v oblasti financování společných programů ČR a EU v rámci končícího programového období 2007–2013.

Graf č. 3 – Saldo hospodaření státního rozpočtu za 1. pololetí 2011–2015



Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2011–2015.

Zpráva obsahuje také velmi stručný výhled plnění SR do konce roku a uvádí, že v 2. pololetí roku 2015 bude pravděpodobně akcelarovat snaha kapitol čerpat jak rozpočtové prostředky, tak i NNV z minulých let v rámci společných programů EU a ČR. Na straně příjmů lze očekávat zlepšené inkaso daňových příjmů, ovšem příjmy z rozpočtu EU již zřejmě nebudou dosahovat vysokých hodnot z 1. pololetí roku. V průběhu 2. poloviny roku 2015 tak bude docházet ke zhoršování výsledku hospodaření státního rozpočtu, nicméně schodek daný rozpočtem by neměl být na konci roku překročen.

Dle Zprávy počítá rozpočet na rok 2015 v porovnání s rozpočtem roku 2014 s růstem celkových příjmů o 20,2 mld. Kč, tj. o 1,8 %, celkové výdaje by měly růst o 8,2 mld. Kč, tj. o 0,7 %, a schodek by se tak měl snížit o 12,0 mld. Kč, tj. o 10,7 %.

Výše uvedené údaje se ne zcela shodují s textem na str. 22 Zprávy, kde se uvádí: „Schodek státního rozpočtu byl rozpočtován ve výši 104,0 mld. Kč; podle aktuálních odhadů dosáhne úrovně 84,0 mld. Kč, tedy o 19,9 mld. Kč méně, než činil původní předpoklad. Takto upravený deficit státního rozpočtu není metodicky shodný s deficitem prezentovaným v ostatních částech tohoto dokumentu, neboť z jeho výše je vyloučen vliv finančních operací (poskytování a splácení půjček, nákup a prodej majetkových účastí).“ NKÚ také připomíná, že ve SR na rok 2015 byly výdaje v kapitole 398 – Všeobecná pokladní správa v položce Vládní rozpočtová rezerva rozpočtovány ve výši 3,8 mld. Kč. K 30. 6. 2015 bylo z vládní rozpočtové rezervy vyčerpáno celkem 2,7 mld. Kč, tj. 71,5 %.

NKÚ upozorňuje, že ke zlepšenému výsledku hospodaření státního rozpočtu za hodnocené období došlo zejména z důvodu nižšího čerpání rozpočtových výdajů a z důvodu navýšení příjmů státního rozpočtu spojených se spolufinancováním projektů z rozpočtu Evropské unie.

IV. Hospodaření územních rozpočtů

Zpráva uvádí, že hospodaření územních rozpočtů (rozpočty krajů, obcí, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti) v 1. pololetí roku 2015 bylo do značné míry ovlivněno negativním vývojem celostátního inkasa sdílených daňových příjmů, hlavně daně z přidané hodnoty. Částečný pokles inkasa daňových příjmů způsobily legislativní změny v oblasti daní účinné od roku 2015. Jednalo se o sníženou sazbu daně z přidané hodnoty a zavedení některých zvýhodnění a slev na dani z příjmů fyzických osob. K další významné změně od 1. 1. 2015 došlo v oblasti transferů, neboť byl uskutečněn převod financování sociálních služeb ze státu na kraje, což mělo za následek nárůst přijatých transferů, ale na druhé straně také zvýšení výdajů.

Údaje o příjmech a výdajích po konsolidaci k 30. 6. 2015 neodpovídají údajům zveřejněným v analytické části informačního portálu MONITOR ani součtu údajů v řádcích v tabulce č. 73.

Celkové konsolidované příjmy územních rozpočtů za 1. pololetí 2015 dosáhly podle Zprávy částky 222,1 mld. Kč (plnění na 52,0 % v porovnání s rozpočtem 2015 po změnách uvedeným ve výši 427,2 mld. Kč), podle informačního portálu MONITOR 230,8 mld. Kč (plnění na 54,3 %, neboť rozpočet 2015 po změnách činí 425,4 mld. Kč). Celková částka v součtu jednotlivých tříd příjmů činí dle tabulky č. 73 Zprávy 230,9 mld. Kč. Příjmy obcí a dobrovolných svazků obcí se na celkových příjmech v hodnotě 230,9 mld. Kč podílely částkou 131,0 mld. Kč (56,7 %), příjmy krajů 90,6 mld. Kč (39,2 %) a příjmy regionálních rad regionů soudržnosti 9,3 mld. Kč (4,0 %). Zvýšení příjmů oproti stejnému období minulého roku bylo způsobeno výhradně růstem objemu jak neinvestičních, tak i investičních transferů. Podle Zprávy jejich celkový objem dosáhl částky 95,9 mld. Kč, avšak v analytické části informačního portálu MONITOR je uvedeno 104,2 mld. Kč. **Na úrovni krajů** největší podíl na příjmech měly přijaté transfery (72,1 %) a následně daňové příjmy (25,3 %). **Na úrovni obcí a dobrovolných svazků obcí** se v největší míře na příjmech podílely daňové příjmy (64,6 %), následovaly transfery (22,9 %) a nedaňové příjmy (10,9 %). **Na úrovni regionálních rad regionů soudržnosti** byly příjmy tvořeny téměř výhradně přijatými transfery (96,8 %).

Celkové konsolidované výdaje územních rozpočtů v 1. pololetí 2015 dosáhly podle Zprávy částky 191,9 mld. Kč (čerpání 45,2 % v porovnání s rozpočtem 2015 po změnách uvedeným ve výši 424,6 mld. Kč), podle informačního portálu MONITOR 200,6 mld. Kč (čerpání na 41,9 %, neboť rozpočet 2015 po změnách činí 478,3 mld. Kč). Celková částka v součtu jednotlivých tříd výdajů dle tabulky č. 73 Zprávy činí 200,8 mld. Kč. Podle Zprávy se nárůst týkal pouze běžných výdajů, a to zejména v souvislosti s převodem kompetencí v oblasti sociálních služeb. Po přepočítání údajů ze Zprávy je však zřejmé, že rostly i **kapitálové výdaje**, jejich celková hodnota ve sledovaném období nečinila 34,3 mld. Kč, nýbrž 40,9 mld. Kč. Podle Zprávy se **běžné výdaje** na celkových podílely částkou 157,7 mld. Kč, propočtem údajů ve Zprávě však bylo zjištěno, že se podílely částkou 160,0 mld. Kč, tj. 79,7 % z hodnoty 200,8 mld. Kč.

Hospodaření územních rozpočtů podle Zprávy skončilo k 30. 6. 2015 kladným výsledkem na všech úrovních územních rozpočtů a celkově přebytkem ve výši 30,1 mld. Kč, což je o 0,9 mld. Kč lepší výsledek, než jaký byl vykázan za stejné období roku 2014. Podíl jednotlivých územních rozpočtů na výsledku hospodaření je přímo úměrně zastoupen u příjmů i výdajů, a to zhruba ve stejných procentuálních hodnotách. Saldo příjmů a výdajů v tabulce č. 73 ve sloupci „územní rozpočty celkem skutečnost k 30. 6. 2015“ je uvedeno ve výši 30,1 mld. Kč. Neshoduje se však s částkou uvedenou v analytické části informačního portálu MONITOR, která činí 30,3 mld. Kč.

Zadluženost územních rozpočtů k 30. 6. 2015 ve výši 116,4 mld. Kč Zpráva porovnává se stavem ke konci roku 2014 a konstatuje snížení o 2,7 mld. Kč. Nejvyšší podíl zadluženosti mají obce, a to ve výši 87,0 mld. Kč (z nich nejvíce hl. m. Praha v hodnotě 33,0 mld. Kč, tj. 37,9 %), dále kraje (26,7 mld. Kč) a dobrovolné svazky obcí (2,7 mld. Kč). **NKÚ upozorňuje** na skutečnost, že výše zadluženosti k 30. 6. 2015 dosahuje 97,7 % zadluženosti ke konci roku 2014 (tj. 119,1 mld. Kč).

NKÚ doporučuje opravit chybné údaje v textu i výše zmíněných tabulkách Zprávy, aby v následující zprávě za 1. pololetí 2016 byly údaje za sledované období porovnávány se správnými hodnotami 1. pololetí 2015. Součástí doporučení NKÚ je provádění kontroly zpracovávaných dat ve Zprávě porovnáním s údaji na stránkách informačního portálu MONITOR vždy před předložením Zprávy a odstraňování případných odchylek, ev. jejich zdůvodnění ve Zprávě.

V. Vývoj státních finančních aktiv a pasiv a řízení státního dluhu

Ke zvýšení stavu peněžních prostředků státu na bankovních účtech státních finančních aktiv k 30. 6. 2015 oproti stavu k 31. 12. 2014 je ve Zprávě uvedeno, že se jedná především o zvýšení peněžních prostředků na účtu, kde byly v průběhu 1. pololetí 2015 kumulovány peněžní prostředky získané z emisí státních dluhopisů. Dále je ve Zprávě uvedeno, že převažující podíl peněžních prostředků z emisí tuzemských dluhopisů je určen k zajištění předstihového krytí očekávaného schodku státního rozpočtu ve druhé polovině roku 2015. **NKÚ upozorňuje, že evidenci ve státních finančních aktivech podléhá z prostředků získaných emisemi státních dluhopisů pouze ta část, která představuje rezervu vytvořenou podle § 35 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb. Ve Zprávě informace v tomto smyslu chybí a NKÚ ji doporučuje vzhledem k objemu navýšení peněžních prostředků (o 73,2 mld. Kč) uvádět.**

Z tabulky č. 98 Zprávy vyplývá, že v 1. pololetí 2015 byly realizovány výpůjční operace ve výši 201,3 mld. Kč a splátky ve výši 190,5 mld. Kč, takže rozdíl činí 10,8 mld. Kč. **NKÚ uvádí, že ze Zprávy není vzhledem k uvedenému rozdílu výpůjčních operací a splátek zcela zřejmé, z jakých prostředků došlo ke zvýšení stavu peněžních prostředků státu na bankovních účtech státních finančních aktiv o 73,2 mld. Kč při předpokladu provádění splátek z prostředků získaných výpůjčními operacemi** (jak je to uvedeno v odstavci pod tabulkou č. 98).

Státní finanční aktiva celkem v tabulce č. 88 Zprávy obsahují také cenné papíry z investování na účtech řízení likvidity státní pokladny a pohledávky z depo operací na účtech řízení likvidity státní pokladny. NKÚ upozorňuje, že pokud jsou součástí souhrnného účtu státní pokladny prostředky na bankovních účtech státních finančních aktiv (uvedené v řádku 1. tabulky č. 88), je existence části cenných papírů z investování a pohledávek z depo operací výsledkem investování právě peněžních prostředků

na bankovních účtech státních finančních aktiv a existuje reálné riziko dvojího započtení těchto prostředků do státních finančních aktiv. Zda MF tuto skutečnost při uvádění stavu státních finančních aktiv v tabulce č. 88 nějak zohlednilo, není ze Zprávy zřejmé.

Do státních finančních aktiv jsou započítávány cenné papíry z investování na účtech řízení likvidity státní pokladny a pohledávky z depo operací na účtech řízení likvidity státní pokladny s tím, že o záporný stav účtů řízení likvidity státní pokladny není korigována výše státních finančních aktiv a stav účtů řízení likvidity státní pokladny není ani součástí státních finančních pasiv. Při tomto postupu výpočtu nemá rozdíl státních finančních aktiv a pasiv uváděný ve Zprávě prakticky žádnou vypovídací hodnotu.

V bodě 3. části IV. *Vývoj státních finančních aktiv a pasiv* Zprávy je stav státních zahraničních pohledávek uváděn v jejich plné výši a nezohledňuje významné snížení jejich hodnoty vyjádřené v účetnictví opravnými položkami. Skutečnost, že z tohoto důvodu dochází k nadhodnocení státních finančních aktiv, byla uvedena také v kontrolním závěru z kontrolní akce¹⁸. NKÚ doporučuje uvádět v tomto smyslu podrobnější informace ohledně zahraničních pohledávek.

NKÚ doporučuje, aby bod 4. v části IV. *Vývoj státních finančních aktiv a pasiv* Zprávy obsahoval také doplňující informace o stavech majetkových účastí, jejichž majitelem je stát a se kterými jsou příslušní hospodařit správci kapitol. Tyto majetkové účasti má Ministerstvo financí povinnost evidovat podle § 36 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb. mimo státní finanční aktiva a správci kapitol mu o nich předkládají čtvrtletně údaje podle vyhlášky č. 455/2008 Sb.¹⁹ **V této souvislosti NKÚ upozorňuje, že příslušnost hospodaření k některým majetkovým účastem státu ve stejných obchodních společnostech (Česká exportní banka, a.s., Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s., Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s.) mají kromě Ministerstva financí také další ministerstva. V těchto případech dochází k situaci, kdy pouze část majetkové účasti státu (spravovaná Ministerstvem financí) je součástí státních finančních aktiv, a Zpráva tak obsahuje informaci jen k této části.**

Druhý odstavec pod tabulkou č. 105 obsahuje komentář ke skutečnosti dosažené v ukazateli *Financování*, který je v rámci státního rozpočtu rozpočtován a sledován v kapitole 396 – *Státní dluh* pro pohyby bankovních účtů v souvislosti s vypořádáním přebytku nebo schodku státního rozpočtu a s pohyby na účtech státních finančních aktiv. **Interpretaci dosažené skutečnosti ukazatele *Financování* v kapitole *Státní dluh* (–22,1 mld. Kč), že „ostatní kapitoly státního rozpočtu (s výjimkou kapitoly OSFA) hospodařily s přebytkem 22,1 mld. Kč“, považuje NKÚ za neúplnou.** Z výsledků plnění příjmů a výdajů státního rozpočtu podle kapitol státního rozpočtu uvedených v tabulce

¹⁸ KA č. 13/10 – *Zahraniční pohledávky ve správě Ministerstva financí.*

¹⁹ Vyhláška č. 455/2008 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech pro předkládání údajů o stavu pohledávek z poskytnutých návratných finančních výpomocí, majetkových účastí a cenných papírů, jejichž majitelem je stát a se kterými jsou příslušní hospodařit správci kapitol.



č. 2 a tabulce č. 3 přílohové části Zprávy lze dojít k závěru, že hospodaření kapitoly *Operace státních finančních aktiv* skončilo přebytkem 1,3 mld. Kč a na zbývajících kapitoly státního rozpočtu připadá přebytek ve výši 21,3 mld. Kč.

Významnou činností v souvislosti s řízením státního dluhu je vytváření rezervy peněžních prostředků podle § 35 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb. K výši této rezervy ani ke způsobu jejího vytvoření nejsou ve Zprávě uvedeny žádné informace. K problematice řízení státního dluhu vydalo Ministerstvo financí v měsíci červenci 2015 *Čtvrtletní zprávu o řízení státního dluhu České republiky*, ve které jsou obsaženy také údaje za 1. pololetí roku 2015. **Ani v této zprávě nejsou uvedeny informace o rezervě peněžních prostředků vytvořené podle § 35 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.**

Část V. Zprávy obsahuje bod 3.1.1. *Řízení likvidity státní pokladny*. NKÚ doporučuje pro zvýšení informační hodnoty zařadit do této části také *Situační zprávu státní pokladny* obdobně, jako se to uvádí v informacích o pokladním plnění SR za 1. a 3. čtvrtletí.