





**Nejvyšší kontrolní úřad**

Sp. zn.: 186/13-NKU45/85/13

V Praze dne 28. května 2013

**Stanovisko**  
**k návrhu státního závěrečného účtu České republiky**  
**za rok 2012**

(k sněmovnímu tisku č. 1010)

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

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



Česká republika

## **Nejvyšší kontrolní úřad**

Nejvyšší kontrolní úřad (dále také „NKÚ“) předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (dále také „PS PČR“) stanovisko k vládnímu návrhu státního závěrečného účtu ČR (dále také „SZÚ“) za rok 2012 na základě ustanovení § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ při vypracování stanoviska vycházel z předloženého tisku PS PČR č. 1010, závěrečných účtů jednotlivých kapitol státního rozpočtu zaslaných NKÚ jejich správci a z kontrolních závěrů a dalších poznatků z kontrolní činnosti NKÚ.

Stanovisko NKÚ je rozvrženo do následujících částí:

- I. Vývoj veřejných rozpočtů**
- II. Státní rozpočet, státní finanční aktiva a pasiva, státní záruky, poznatky z kontrolní činnosti NKÚ související s těmito oblastmi**
- III. Další složky veřejných rozpočtů a související poznatky z kontrolní činnosti NKÚ**
- IV. Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu a související poznatky z kontrolní činnosti NKÚ**
- V. Prostředky poskytnuté ČR ze zahraničí a související poznatky z kontrolní činnosti NKÚ**
- VI. Závěrečné shrnutí**

**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. Vývoj veřejných rozpočtů

K hodnocení vývoje veřejných rozpočtů používá Ministerstvo financí (dále také „MF“) metodiku GFS 2001. Podle této metodiky skončilo hospodaření veřejných rozpočtů schodkem ve výši 92,9 mld. Kč, což byl o 78,5 mld. Kč lepší výsledek než v roce 2011. Na tomto zlepšení se podílí mimo jiné lepší hospodaření mimorozpočtových fondů, a to díky výrazným úsporám na výdajové straně. Hospodaření územních samosprávných celků (dále také „ÚSC“) vykázalo přebytek ve výši 1,5 mld. Kč.

Příjmy veřejných rozpočtů dosáhly výše 1 498,7 mld. Kč, výdaje pak byly ve výši 1 591,6 mld. Kč. Deficit veřejných rozpočtů ve výši 92,9 mld. Kč představuje 2,4 % hrubého domácího produktu (dále také „HDP“). Zatímco v roce 2011 se na celkovém deficitu veřejných rozpočtů ve výši 171,4 mld. Kč podílely všechny složky veřejných rozpočtů, tj. jak státní rozpočet, tak rozpočty státních fondů a ÚSC, v roce 2012 to byl státní rozpočet a státní fondy, ÚSC hospodařily v roce 2012 s přebytkem.

Dluh veřejných rozpočtů dosáhl v roce 2012 částky 1 760,7 mld. Kč, což představovalo 45,8 % HDP a meziroční zvýšení o 195,6 mld. Kč (12,5 %). Podíl konsolidovaného státního dluhu na celkovém dluhu dosáhl výše 93,4 % (v roce 2011 to bylo 93,2 %). Podíl státního dluhu na celkovém dluhu veřejných financí se neustále zvyšuje a jeho růst představuje jeden z hlavních problémů veřejných financí.

Další metodika, ve které jsou vykazovány údaje o stavu veřejných financí, je metodika Evropského systému národních účtů (dále také „ESA 95“). Údaje v této metodice Česká republika (dále také „ČR“) předává mj. Evropské komisi v rámci hodnocení plnění maastrichtských kritérií pro přistoupení k eurozóně. Metodika ESA 95 je zmíněna také ve vládních materiálech k návrhu státního rozpočtu na rok 2012, a to v částech týkajících se fiskální politiky. Tam je mj. uvedeno, že cíle fiskální konsolidace, ke kterým se ČR zavázala v aktualizaci konvergenčního programu, potvrzují trajektorii podílů deficitů vládního sektoru na HDP pro roky 2012 a 2013 na hodnotách 3,5 %, resp. 2,9 %. Podle informace zveřejněné Českým statistickým úřadem **dosáhl vládní deficit za rok 2012 měřený dle metodiky ESA 95 výše 4,4 % HDP a byl významně ovlivněn finančními kompenzacemi v rámci církevních restitucí (ve výši 59 mld. Kč) a korekcemi evropských dotací předfinancovaných ze státního rozpočtu (ČR vracela prostředky ve výši 12 mld. Kč).** Bez obou zmíněných vlivů by deficit vládního sektoru dosáhl výše 2,5 % HDP. **NKÚ proto doporučuje, aby státní závěrečný účet uváděl vybrané údaje o veřejných rozpočtech také v metodice ESA 95.**

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

### 1. Hospodaření státního rozpočtu

Hodnocení plnění státního rozpočtu je uvedeno v návrhu SZÚ v části C. *Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu*. Státní rozpočet (dále také „SR“) na rok 2012 byl schválen zákonem č. 455/2011 Sb.<sup>1</sup>, který stanovil celkové příjmy ve výši 1 084,7 mld. Kč a výdaje ve výši 1 189,7 mld. Kč. Podle tohoto zákona měl být schodek ve výši 105,0 mld. Kč vypořádan zvýšením stavu státních dluhopisů do výše 101,3 mld. Kč, zvýšením stavu přijatých dlouhodobých úvěrů do výše 5,9 mld. Kč a zvýšením stavu na účtech státních finančních aktiv o 2,2 mld. Kč. V průběhu roku byl rozpočet upraven souvztažným zvýšením příjmů i výdajů o 9,3 mld. Kč (na základě zmocnění dle § 24 odst. 4 rozpočtových pravidel). Dále došlo k navýšení rozpočtu kapitoly *Operace státních finančních aktiv* (dále také „OSFA“) o 0,4 mld. Kč, čímž se zvýšil schodek schváleného rozpočtu na 105,4 mld. Kč.

Schválený rozpočet příjmů počítal s růstem oproti rozpočtu roku 2011 o 29,0 mld. Kč, což v porovnání se skutečností roku 2011 představuje zvýšení o 71,9 mld. Kč. K naplnění těchto předpokladů měla vést některá legislativní opatření, především novela zákona o DPH a změna parametrů rozpočtového určení daní. Zlepšení situace v oblasti příjmů z pojistného na sociální zabezpečení měla přinést další legislativní úprava, změna zákoníku práce, podle které přibyla povinnost platit pojistné i z dohod o provedení práce (při splnění určitých podmínek) či rozšíření počtu osob nemocensky pojištěných. Jak už NKÚ konstatoval ve svém *Stanovisku ke Zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2012*, jednorázovým a nesystémovým opatřením se jeví být rozpočtování příjmů ve výši 15,0 mld. Kč z prostředků privatizace do kapitoly *Všeobecná pokladní správa*, které byly určeny ke kompenzaci deficitu důchodového systému v roce 2012.

Celkové výdaje byly na rok 2012 rozpočtovány ve výši 1 189,7 mld. Kč, což bylo v porovnání s rozpočtem na rok 2011 o 1,0 mld. Kč méně, avšak oproti skutečnosti téhož roku to znamenalo nárůst o 34,2 mld. Kč. Toto zvýšení se promítlo do nárůstu běžných výdajů o 56,2 mld. Kč při snížení kapitálových výdajů o 22,0 mld. Kč. Na růstu rozpočtovaných výdajů se měly podílet zejména mandatorní výdaje, které byly rozpočtovány ve výši 690,8 mld. Kč (což je o 11,2 mld. Kč více, než bylo rozpočtováno na rok 2011, a o 38,1 mld. Kč více, než byla dosažená skutečnost roku 2011). Podíl mandatorních výdajů na celkových výdajích by tak dosáhl 58,1 %. Významným opatřením vlády, které bylo přijato jako reakce na zhoršující se výhled hospodářského vývoje a s cílem zajistit dodržení rozpočtovaného schodku, bylo vázání výdajů v jednotlivých kapitolách SR a omezení čerpání nároků z nespotřebovaných výdajů organizačními složkami státu (dále také „OSS“). Tato opatření byla schválena usnesením vlády č. 178 ze dne 21. března 2012, přičemž vázání bylo stanoveno ve výši 23,6 mld. Kč. V průběhu roku pak došlo ještě k několika úpravám v této oblasti a konečná výše vázaných prostředků pak činila 20,4 mld. Kč.

**NKÚ již dříve konstatoval, že již v době schvalování návrhu SR bylo zřejmé, že výchozí předpoklady z predikce základních makroekonomických ukazatelů, ze kterých MF vycházelo při tvorbě SR, nebudou naplněny.** Ve stanovisku NKÚ ke *Zprávě o plnění*

<sup>1</sup> Zákon č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2012.

*státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2012* bylo v této souvislosti uvedeno, že predikce základních makroekonomických ukazatelů zpracovaná MF v říjnu 2011 obsahovala významné odchylky od původních předpokladů z měsíce července – růst HDP o 1 % oproti původně předpokládanému zvýšení o 2,5 %, snížení spotřeby domácností o 0,5 % oproti původně předpokládanému zvýšení o 2,0 %, snížení spotřeby vlády o 0,5 % oproti původně předpokládanému snížení o 2,1 %, růst objemu mezd a platů ve výši 2,7 % oproti původně předpokládanému zvýšení o 4,4 %.

V rámci státního rozpočtu byla v průběhu roku 2012 prováděna řada rozpočtových opatření (dále také „RO“) v podobě přesunů mezi jednotlivými kapitolami nebo přesunů mezi položkami v rámci jedné kapitoly. Celkem bylo podle hodnoceného materiálu provedeno 721 RO (v roce 2011 to bylo 764 RO). V této oblasti nedochází k výraznějším meziročním změnám.

Hospodaření SR za rok 2012 skončilo schodkem ve výši 101,0 mld. Kč, což je o 4,4 mld. Kč lepší výsledek, než byl předpokládán. Na str. 7 části C. návrhu SZÚ je uvedeno, že dosažený schodek se navrhuje vypořádat mj. zvýšením stavů na účtech státních finančních aktiv (tato formulace je také převzata do návrhu usnesení PS PČR, který je uveden v návrhu SZÚ v části A. *Vládní návrh usnesení Poslanecké sněmovny k návrhu státního závěrečného účtu České republiky za rok 2012*). **NKÚ opakovaně upozorňuje, že prostřednictvím zvýšení stavů na účtech státních finančních aktiv nemůže být vypořádán schodek státního rozpočtu.** Tento názor potvrzuje také vyjádření uvedené v návrhu SZÚ v části E. *Zpráva o řízení státního dluhu*, kde je na str. 1 mj. uvedeno, že přírůstek státního dluhu v roce 2012 byl dále zvyšován potřebou financování zvýšení stavu státních finančních aktiv ve výši 2,4 mld. Kč.

**NKÚ opět upozorňuje na nároky z nespotřebovaných výdajů minulých let u OSS, neboť jejich stav neustále roste. V roce 2013 by OSS mohly čerpat tyto výdaje až do výše 133,2 mld. Kč, což by mohlo mít výrazně negativní dopad na plnění státního rozpočtu.** Vláda tuto situaci řeší tím, že použití nároků z nespotřebovaných výdajů podmiňuje souhlasem předsedy vlády (v roce 2012 podle usnesení vlády ze dne 7. 3. 2012 č. 146), ačkoliv zákon č. 218/2000 Sb.<sup>2</sup> takový souhlas k použití úspor výdajů z minulých let nevyžaduje.

---

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

Tabulka č. 1 – Nároky z nespotřebovaných výdajů

(v mld. Kč)

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

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2009 až 2012.

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

### 1.1 Plnění příjmů státního rozpočtu

V porovnání se skutečností roku 2011 počítal schválený státní rozpočet na rok 2012 s růstem celkových příjmů o 71,9 mld. Kč, tj. o 7,1 %. Rozpočet příjmů po změnách činil 1 094,0 mld. Kč. Celkové příjmy za rok 2012 dosáhly výše 1 051,4 mld. Kč, byly tedy plněny na 96,1 % schváleného rozpočtu po změnách. Daňové příjmy (bez pojistného na sociální zabezpečení) byly plněny na 96,3 % rozpočtu – oproti očekávání bylo vybráno o 20,7 mld. Kč méně.

#### Daň z přidané hodnoty

Schválený rozpočet počítal s růstem inkasa daně z přidané hodnoty (dále také „DPH“) o 15,5 % oproti skutečnosti roku 2011, čehož mělo být dosaženo zejména zvýšením snížené sazby daně z přidané hodnoty z 10 % na 14 % a současně adekvátním snížením podílu obcí na výnosech z DPH. Nakonec byl evidován pokles hlavně u výnosů z položek zdaněných základní sazbou. Přestože byl v druhém pololetí patrný lepší vývoj inkasa DPH, došlo k naplnění predikcí pouze z 90,1 %. **NKÚ upozorňuje, že předpokládaná inkasa DPH se od roku 2008 nedaří naplňovat. Ačkoliv byla v roce 2012 zvýšena snížená sazba o 4 procentní body, vzniklo oproti schválenému rozpočtu záporné saldo DPH ve výši 21,9 mld. Kč, což je nejvíce za posledních 5 let (v roce 2008 záporné saldo DPH činilo 14,1 mld. Kč, v roce 2009 to bylo 7,4 mld. Kč, v roce 2010 dosáhlo 0,8 mld. Kč a v roce 2011 činilo 3,2 mld. Kč)<sup>3</sup>.** Další vliv na meziroční srovnání měly i změny legislativy. Oblast DPH byla v roce 2012 přímo novelizována zejména dvěma zákony – tzv. „velkou novelou“ (zákon č. 47/2011 Sb.<sup>4</sup>) a „sazbovou novelou“ (zákon č. 370/2011 Sb.<sup>5</sup>). Jako celek nabyla „velká novela“ účinnosti již 1. 4. 2011, avšak ustanovení § 92e, kterým je rozšířen tuzemský režim přenesení daňové povinnosti i na stavební a montážní práce, nabylo účinnosti až 1. 1. 2012.

Na nízkém výběru DPH se podílejí také daňové úniky. NKÚ v kontrolní akci č. 11/07 – *Správa daně z přidané hodnoty při dovozu zboží ze třetích zemí* poukázal na skutečnost, že vykázaný základ daně v daňových přiznáních k DPH byl o 445,2 mld. Kč nižší oproti celkové hodnotě dovozu dle jednotných správních dokladů. Systém správy DPH z dovozu zboží a z

<sup>3</sup> Zdroj: pokladní plnění SR (stav k 31. 12.).

<sup>4</sup> Zákon č. 47/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> Zákon č. 370/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.



následných zdanitelných plnění nepředcházely nepřiznávání DPH, fakticky pouze ex post stíhal subjekty, které byly již dávno nekontaktní. Celý proces byl zdoluhavý a narážel na legislativu, která neumožňovala přijímat rychlá a účinná opatření k zamezení dovozu zboží podvodnými plátcí. Zboží bylo dovezeno na trh EU ze třetích zemí, aniž by z něj byla uhrazena DPH a v neposlední řadě i daň z příjmů, což narušovalo hospodářskou soutěž a ve značném rozsahu krátilo příjmy státního rozpočtu.

Daňové trestné činy jsou obtížně prokazatelné a k vyvození trestní odpovědnosti nepřispívá ani komplikovanost právní úpravy daňové soustavy. Ztráty z daňových úniků jsou vysoké. Podle statistik Policie ČR bylo v roce 2012 evidováno celkem 916 případů krácení daně, poplatku a podobné povinné platby s vzniklou škodou ve výši 6,3 mld. Kč. Trestný čin neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby byl zjištěn u 607 případů s celkovou škodou 169 mil. Kč.<sup>6</sup>

Zamezení daňovým únikům by primárně mělo být zajištěno v rámci bezvadné právní úpravy daňových a souvisejících právních předpisů a právní úpravou sankcí v rámci daňového řízení. Paradoxně právě stávající právní úprava mnohdy otevírá subjektům cestu k daňovým únikům a složitost daňové legislativy a neefektivnost daňového řízení jsou jedny z faktorů, které zvyšují množství daňových úniků.

Významné změny účinné od 1. 1. 2012 přinesla „sazbová novela“. Z hlediska boje proti podvodům s DPH má podle NKÚ podstatný význam zavedení nového opatření, kdy správce daně může vydat s okamžitou účinností a vykonatelností zajišťovací příkaz, jestliže má odůvodněnou obavu, že hrozí nebezpečí z prodlení (stejně opatření bylo zapracováno i do novely zákona o spotřebních daních). Nově bylo také rozšířeno ručení za nezaplacenou DPH, kdy příjemce zdanitelného plnění ručí, pokud je úplata za plnění poskytnuta bezhotovostním převodem na účet vedený poskytovatelem platebních služeb mimo tuzemsko.

### **Spotřební daně**

Celostátní výnos spotřebních daní dosáhl v roce 2012 částky 146,8 mld. Kč (97,9 % rozpočtu). Meziročně došlo k navýšení inkasa o 0,1 %. Na státní rozpočet připadlo z celového výnosu spotřebních daní 139,6 mld. Kč (98,1 % rozpočtu), což je o 2,7 mld. Kč méně, než předpokládal rozpočet. Významný negativní vliv na inkaso spotřebních daní v roce 2012 měl výskyt metylalkoholu v lihovinách. V komoditě líh bylo na daních inkasováno za rok 2012 o 3,8 % méně oproti roku 2011 a došlo k naplnění rozpočtu na 88,0 %. Přestože je v ČR několik orgánů, které mají kompetence kontrolovat trh s lihem (např. Celní správa ČR, orgány veřejného zdraví, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Policie ČR, Česká obchodní inspekce a územní finanční orgány), neměl dle analýzy zpracované na základě bodu II/2 usnesení vlády České republiky ze dne 19. září 2012 č. 689<sup>7</sup> ani jeden z výše uvedených orgánů nastaveno hodnocení rizika v této oblasti na prioritní (vyšší) úrovni. Kvalifikace rizika byla orgány přehodnocena až v souvislosti se situací na trhu s lihem v září roku 2012.

<sup>6</sup> Zdroj: [www.policie.cz](http://www.policie.cz), statistiky za rok 2012.

<sup>7</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 19. září 2012 č. 689, k informaci o aktuální situaci v souvislosti se zvýšeným výskytem intoxikací metylalkoholem.

S účinností od 1. 1. 2012 mírně vzrostly sazby daně u tabákových výrobků (§ 104 odst. 1)<sup>8</sup>. Novelou byla do zákona o spotřebních daních implementována směrnice Rady 2010/12/EU, tj. byly upraveny minimální sazby u cigaret. Zvýšení sazeb této spotřební daně je rozděleno do dvou etap – od 1. 1. 2012 a od 1. 1. 2014. Dopad první etapy na příjmy veřejných rozpočtů byl odhadnut u spotřebních daní na +2,1 mld. Kč (u DPH na +0,4 mld. Kč), skutečné příjmy byly pouze o 0,1 mld. Kč nižší, než předpokládal rozpočet. U spotřební daně z tabáku se tak podařilo naplnit rozpočet na 99,8 %.

### **Daně z příjmů**

Inkaso daně z příjmů právnických osob svým objemem 89,2 mld. Kč představovalo 104,2 % plánovaného výnosu a meziročně bylo o 6,9 mld. Kč vyšší. V roce 2012 se po třech letech podařilo u této daně naplnit schválený rozpočet. Mezi legislativní změny, které mimo jiné ovlivnily pozitivně tuto daň, patřilo zrušení tzv. osvobození od daně a dále byl snížen odpočet daňových ztrát vyměřených v předcházejících letech. U daně z příjmů právnických osob vybírané na základě přiznání vzrostl dvojnásobně celkový objem příslušenství daně, zahrnující úroky, penále, pokuty a náklady řízení (nárůst o 1,1 mld. Kč). Podle NKÚ lze tento nárůst přičítat i legislativní úpravě zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, účinné od 1. 1. 2011, která u daňových přiznání nepodaných včas ukládá povinnost udělit pokutu minimálně ve výši 500 Kč. Daň z příjmů právnických osob vybíraná srážkou nebyla naplněna zejména z důvodu sníženého objemu vyplácených dividend.

Inkaso daně z příjmů fyzických osob dosáhlo 92,6 mld. Kč, tj. 100,6 % rozpočtované částky. Mezi změny ovlivňující v roce 2012 tuto daň patřilo zvýšení daňového zvýhodnění na vyživované dítě o 150 Kč měsíčně, změna daňového bonusu, který se zvýšil o 8 100 Kč na 60 300 Kč, a dále zrušení tzv. povodňové stokoruny. Byl zaznamenán také meziroční pokles základu daně dle § 7, § 9 a § 10 zákona o daních z příjmů, a to za zdaňovací období, která měla vliv na stanovení výše záloh na daň odváděnou v 1. pololetí roku 2012. Potvrzuje to přetrvávající ekonomické problémy osob samostatně výdělečně činných. Do výnosů ze srážkové daně se promítlo zrušené osvobození příjmů z úroků ze stavebního spoření od daně a růst objemu přijatých důchodů (přijaté úroky z vkladů, dividendy, podíly na zisku apod.). Inkaso daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti bylo naplněno pouze na 62,6 %. Přestože došlo k výraznému meziročnímu zlepšení ve vybírání těchto příjmů (v roce 2011 byl rozpočet této daně naplněn pouze na 28,2 %), rozpočet daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti se dlouhodobě nedaří naplňovat (viz tabulka č. 2).

---

<sup>8</sup> Právní rámec byl novelizován zákonem č. 95/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 61/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o lihu), ve znění pozdějších předpisů.

Tabulka č. 2 – Plnění rozpočtu příjmů v letech 2007–2012 (v %)

Druh příjmu	Plnění rozpočtu příjmů v letech					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Daň z příjmů fyzických osob celkem</b>	<b>104,1</b>	<b>105,3</b>	<b>79,9</b>	<b>99,1</b>	<b>89,3</b>	<b>100,6</b>
- ze závislé činnosti a funkčních požitků	104,3	100,7	86,6	106,2	98,5	101,7
- ze samostatné výdělečné činnosti	93,6	110,8	22,2	41,8	28,2	62,6
- z kapitálových výnosů	121,0	185,4	108,8	107,5	57,1	102,5
<b>Daň z příjmů právnických osob</b>	<b>106,7</b>	<b>107,9</b>	<b>64,0</b>	<b>86,0</b>	<b>98,0</b>	<b>104,2</b>
<b>Daň z přidané hodnoty</b>	<b>101,9</b>	<b>92,7</b>	<b>91,0</b>	<b>99,6</b>	<b>98,4</b>	<b>90,1</b>
<b>Zvláštní daně a poplatky ze zboží a služeb v tuzemsku</b>	<b>100,2</b>	<b>93,1</b>	<b>86,1</b>	<b>92,7</b>	<b>98,9</b>	<b>98,1</b>
<b>Správní poplatky</b>	<b>89,5</b>	<b>89,5</b>	<b>101,9</b>	<b>103,6</b>	<b>103,0</b>	<b>105,9</b>
<b>Pojistné na důchodové pojištění</b>	<b>102,7</b>	<b>99,6</b>	<b>88,0</b>	<b>96,4</b>	<b>98,4</b>	<b>96,7</b>
<b>Clo (od roku 2012 součást nedaňových příjmů)</b>	<b>119,6</b>	<b>169,5</b>	<b>87,3</b>	<b>127,8</b>	<b>143,9</b>	<b>140,2</b>
<b>Daně z majetkových a kapitálových převodů</b>	<b>117,5</b>	<b>118,3</b>	<b>68,3</b>	<b>84,4</b>	<b>90,1</b>	<b>91,0</b>
<b>Ostatní daňové příjmy</b>	<b>319,8</b>	<b>167,3</b>	<b>89,1</b>	<b>100,9</b>	<b>99,5</b>	<b>185,4</b>
<b>Daňové příjmy celkem</b>	<b>103,3</b>	<b>99,1</b>	<b>84,0</b>	<b>95,8</b>	<b>97,1</b>	<b>96,5</b>
<b>Příjmy celkem</b>	<b>106,2</b>	<b>101,9</b>	<b>86,1</b>	<b>94,8</b>	<b>94,2</b>	<b>96,1</b>

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2007 až 2012.

### Clo

Výběr cla byl rozpočtován v nižší hodnotě, než činily skutečné příjmy roku 2011 (v % viz tabulka č. 4). Skutečný výnos byl nakonec o 40 % větší, než činil výnos plánovaný, meziročně však byl zaznamenán pokles o 194,9 mil. Kč. **V návrhu státního závěrečného účtu nejsou uvedeny faktory, které ovlivnily výši výběru tohoto příjmu.**

### Majetkové daně

Do této skupiny spadají daně z majetkových a kapitálových převodů (tj. daň dědická, darovací a daň z převodu nemovitostí) a stejně jako v roce 2011 také 32% darovací daň uvalená na bezúplatné nabytí emisních povolenek určených výrobci elektřiny získávané z energie slunečního záření.

Z této skupiny daní inkasoval státní rozpočet 11,1 mld. Kč, tj. 91 % rozpočtované částky. Rozdíl mezi rozpočtem a skutečnými příjmy byl mimo jiné způsoben poklesem průměrné tržní hodnoty povolenky emisí skleníkových plynů (z 349,84 Kč v roce 2011 na 201,79 Kč v roce 2012). Celkové inkaso majetkových daní bylo ovlivněno také přetrvávajícím nižším inkasem daně z převodu nemovitostí v souvislosti s vývojem cen nemovitostí a útlumem trhu.

### Ostatní daně

Novelou zákona č. 202/1990 Sb.<sup>9</sup> (dále také „loterijní zákon“) bylo s účinností od 1. 1. 2012 zrušeno osvobození od daně z příjmů právnických osob u provozovatelů loterií a jiných podobných her a současně byla zrušena možnost ovlivnit rozmístění výtěžku z provozování loterií.

V roce 2012 měl provozovatel loterií povinnost podat hlášení k odvodu z loterií a současně uhradit zálohu (ustanovení § 41g odst. 3 loterijního zákona). Účelem novely loterijního zákona bylo stanovení pevných sazeb a čtvrtletních záloh odváděných v průběhu kalendářního roku a zavedení pravidelného placení stejných záloh do rozpočtu státu a obcí. Dílčí odvody z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení jsou z 20 % příjmem státního rozpočtu a zbylá část je příjmem obcí. Podstatný vliv na výběr ostatních daňových příjmů ve výši 4,3 mld. Kč měly v roce 2012 již zmíněné odvody z loterií (1,8 mld. Kč) a tržby z prodeje kolků (1,3 mld. Kč).

### Daňové nedoplatky (včetně nedoplatků z pojistného na sociální zabezpečení)

Celkové daňové nedoplatky byly podle návrhu SZÚ na konci roku 2012 evidovány ve výši 207,4 mld. Kč. Tato výše je kumulována od roku 1990 a jsou v ní zahrnuty všechny daně, tedy i nedoplatky daní ze staré daňové soustavy, a je částečně zkreslena, jelikož do ní není zahrnuta tzv. posečkaná daň (posečkání úhrady daně nebo rozložení její úhrady na splátky podle § 156 odst. 1 daňového řádu), u které je stanovena nová lhůta splatnosti, a daň tak do této doby ztrácí svou vykonatelnost a vymahatelnost. Od roku 2009 se stav nedoplatků i přes jejich odepisování neustále zvyšuje (viz tabulka č. 3).

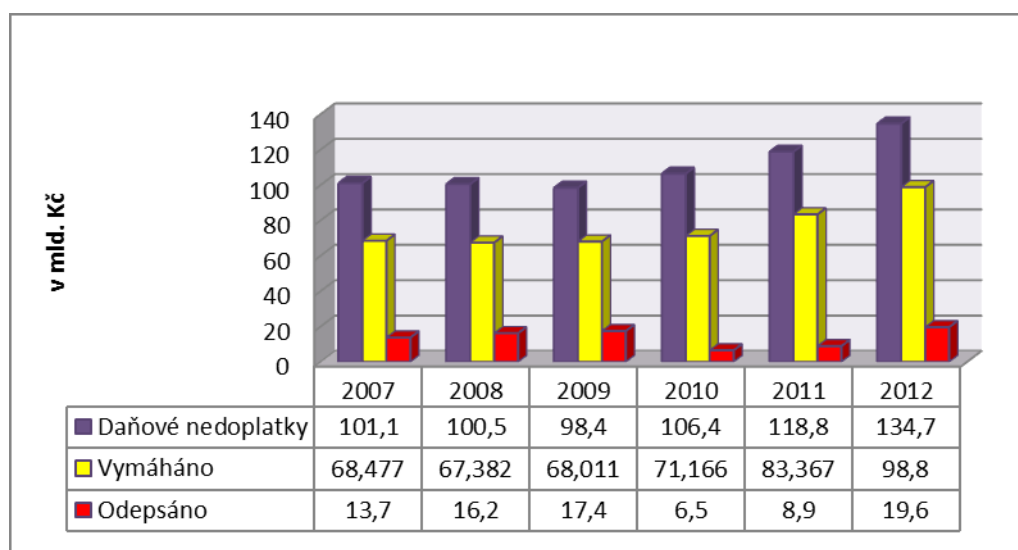
**Tabulka č. 3 – Kumulované daňové nedoplatky (v mld. Kč)**

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

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2007 až 2012.

<sup>9</sup> Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v platném znění.

**Graf č. 1 – Statistika daňových nedoplatků u územních finančních orgánů**



**Zdroj:** SZÚ a informace o činnosti české daňové správy za roky 2007–2012.

Nejvyšší daňové nedoplatky evidují územní finanční orgány, přestože každoročně odepisují v průměru přes 13,6 mld. Kč (za roky 2007–2012), v roce 2012 dokonce 19,6 mld. Kč. **NKÚ upozorňuje, že kdyby nedocházelo každý rok k odepisování nedoplatků, byly by v současné době nedoplatky o 60 % vyšší** (sledované období 2007–2012). V České republice chybí nástroje, které by snížily riziko vzniku nedoplatků (nečastějšími příčinami vzniku nedoplatků jsou: druhotná platební neschopnost – fyzická osoba pokračuje v podnikatelských aktivitách v nově zřízených právnických osobách se stejným předmětem podnikatelské činnosti –, předluženost, nekontaktnost). V roce 2012 činila úspěšnost územních finančních orgánů ve vymáhání 8 % z celkového objemu nedoplatků (vymoženo bylo celkem 7,9 mld. Kč), došlo tedy ke zlepšení o 1,1 % oproti předchozímu roku. Podle Finanční správy České republiky měly na vymáhání daňových nedoplatků v roce 2012 negativní vliv i legislativní změny, a to implementace „nového daňového řádu“ a přípravy na změny v organizační struktuře územních finančních orgánů (zákon č. 456/2011 Sb.<sup>10</sup>). Příčiny vzniku daňových nedoplatků a nízkou vymahatelnost v této oblasti prověřuje NKÚ v kontrolní akci zařazené do plánu kontrolní činnosti na rok 2013.

NKÚ v roce 2012 prověřil, jak daňová správa ukládá pokuty za porušení zákona o účetnictví a nakolik je při jejich vymáhání úspěšná. Kontrolou bylo zjištěno, že finanční orgány neuplatňují sankce důsledně. Nedůsledné uplatňování sankcí je ovlivněno mj. tím, že finanční úřady preferují daňové řízení a že v okamžiku zjištění rozhodných skutečností pracovníci daňové správy musí z daňového řízení přejít k řízení správnímú. Ani rejstříkovým soudům se výběr sankcí za neuposlechnutí výzvy k doplnění sbírky listin nedaří. Povinnost zakládat určené dokumenty do sbírky listin přitom neplní převážná většina podnikatelských subjektů. Právní úprava týkající se postihování správních deliktů podle zákona o účetnictví je neúčinná. Podle názoru NKÚ je do budoucna důležité vyřešit, kdo a jak má kontrolovat, zda podnikatelské subjekty skutečně založily všechny dokumenty do sbírky listin.

V roce 2012 NKÚ realizoval kontrolu zaměřenou na příjmy z výběru mýtného v ČR. Zpoplatnění užívání vybraných pozemních komunikací bylo zavedeno mimo jiné z důvodu

<sup>10</sup> Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.

zajištění nových finančních prostředků na výstavbu a údržbu pozemních komunikací. Průměrné roční inkaso za roky 2007–2011 z výběru mýtného činilo 6,3 mld. Kč (průměrné náklady ve vztahu k této částce dosáhly hodnoty 49,9 %) a z časových poplatků za roky 2009–2011 činilo inkaso 3,1 mld. Kč (průměrné náklady 7,4 %). Kontrolou bylo zjištěno, že čistý výnos ze systému výkonového zpoplatnění (tzv. výběr mýtného) je snížen vysokou nákladovostí systému. V této kontrole NKÚ prověřil i oblast vymáhání. Ředitelství silnic a dálnic (dále také „ŘSD“) nevyúčtovalo mýtné ve výši 28,38 mil. Kč a následně tyto nedoplatky ani nevymáhalo. K polovině roku 2012 ŘSD prostřednictvím advokátní kanceláře vymohlo na základě výzvy uniklé mýtné v hodnotě 17,57 mil. Kč, z toho soudně 4,74 mil. Kč, kdy téměř 60 % těchto nedoplatků nepřesáhlo 1 000 Kč. ŘSD při této kontrole nedoložilo NKÚ ekonomickou výhodnost „smlouvy o poskytování služeb spojených s evidencí a vymáháním nedoplatků na mýtném“ uzavřené s advokátní kanceláří a společností pro správu a vymáhání pohledávek s platností od začátku roku 2009 do března 2015. Vymáhání nedoplatků na mýtném bylo ve všech materiálech, které vláda ČR vzala svými usneseními na vědomí, koncipováno v rovině veřejnoprávní, tj. mělo být zajišťováno celními orgány, přesto byly nedoplatky vymáhány občanskoprávní cestou dodavatelským způsobem. Celní správa vymáhala sankce podle právních předpisů upravujících správu daní a poplatků. Kontrola dále zjistila, že je problematické vymoci zpětně pokuty, které cizí státní příslušníci nezaplatili přímo na místě (vymoženo pouze 50 %).

### **Pojistné na sociální zabezpečení**

S účinností od 1. 1. 2012 byly novelizovány zejména dva zákony související s pojistným na sociální zabezpečení (zákon č. 589/1992 Sb.<sup>11</sup>, zákon č. 187/2006 Sb.<sup>12</sup>). Těmito legislativními změnami došlo k rozšíření okruhu osob, které jsou pojištěny v rámci nemocenského a důchodového pojištění, a došlo také ke změně podmínek účasti na pojištění. Přesto byl rozpočet naplněn pouze na 96,7%.

Za rok 2012 byl schodek v hospodaření systému důchodového pojištění nižší ve srovnání s předchozím rokem o 40 % a dosáhl hodnoty 26,2 mld. Kč. Lepší výsledek i přes snížení výběru pojistného oproti roku 2011 byl dosažen v podstatě administrativními opatřeními tak, že vzniklé záporné saldo bylo sníženo převodem 7,2 % výnosů z DPH (14,4 mld. Kč)<sup>13</sup> a převodem částky ve výši 14,4 mld. Kč z prostředků privatizace na základě usnesení vlády ze dne 26. září 2012 č. 693<sup>14</sup>. Rozpočtované příjmy pojistného na důchodové pojištění se dlouhodobě nedaří naplňovat (viz graf č. 2).

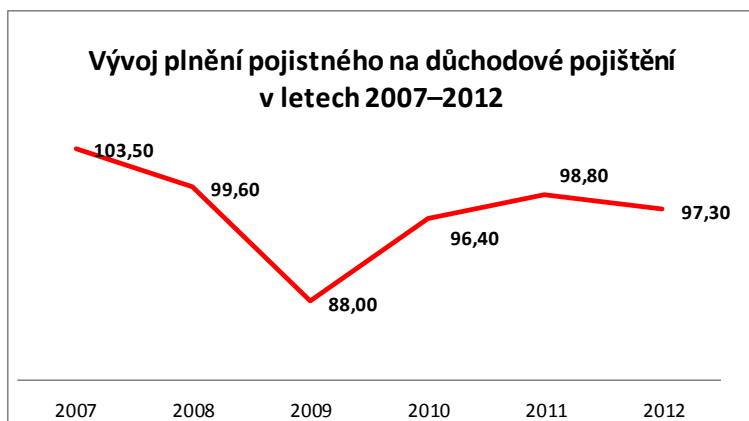
<sup>11</sup> Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti

<sup>12</sup> Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

<sup>13</sup> Změna zákona č. 218/2000 Sb. provedená zákonem č. 370/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>14</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 26. září 2012 č. 693, k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2013 a k návrhům střednědobého výhledu státního rozpočtu České republiky na léta 2014 a 2015 a střednědobých výdajových rámců na léta 2014 a 2015.

**Graf č. 2 – Příjmy pojistného na důchodové pojištění (v%)**



**Zdroj:** státní závěrečné účty za roky 2007 až 2012.

### **Shrnutí a porovnání se skutečností**

Rozpočtované výše vybraných příjmů státního rozpočtu se dlouhodobě nedaří naplňovat. Podle NKÚ jsou některé predikce provedené na základě např. legislativních změn příliš optimistické, obzvláště v posledních letech, kdy ekonomiku ovlivňuje pozvolná recese. Při porovnávání schválených příjmů v jednotlivých státních rozpočtech lze vidět, že téměř u všech příjmů se očekává vždy zlepšení inkasa daní oproti skutečnosti roku předcházejícího, jak ukazuje tabulka č. 4.

**Tabulka č. 4 – Porovnání schváleného rozpočtu se skutečností předchozího roku**

(v %)

	RS 2008/ /SK 2007*	RS 2009/ /SK 2008*	RS 2010/ /SK 2009*	RS 2011/ /SK 2010*	RS 2012/ /SK 2011*
<b>Daň z příjmů fyzických osob celkem</b>	<b>88,31</b>	<b>112,89</b>	<b>103,09</b>	<b>116,01</b>	<b>101,53</b>
- ze závislé činnosti a funkčních požitků	89,45	111,30	94,84	108,32	98,66
- ze samostatné výdělečné činnosti	93,34	141,38	343,39	130,50	177,40
- z kapitálových výnosů	64,46	94,03	93,50	190,22	116,84
<b>Daň z příjmů právnických osob</b>	<b>102,74</b>	<b>102,46</b>	<b>120,35</b>	<b>97,33</b>	<b>104,01</b>
<b>Daň z přidané hodnoty</b>	<b>115,17</b>	<b>109,16</b>	<b>106,72</b>	<b>103,88</b>	<b>115,48</b>
<b>Zvláštní daně a poplatky ze zboží a služeb v tuzemsku</b>	<b>102,44</b>	<b>114,63</b>	<b>113,94</b>	<b>107,60</b>	<b>102,22</b>
<b>Správní poplatky</b>	<b>111,68</b>	<b>58,59</b>	<b>98,82</b>	<b>93,63</b>	<b>98,76</b>
<b>Pojistné na důchodové pojištění</b>	<b>105,39</b>	<b>110,21</b>	<b>106,22</b>	<b>104,42</b>	<b>104,11</b>
<b>Clo (od roku 2012 součást nedaňových příjmů)</b>	<b>90,53</b>	<b>72,60</b>	<b>93,06</b>	<b>72,25</b>	<b>63,69</b>
<b>Daně z majetkových a kapitálových převodů</b>	<b>83,21</b>	<b>113,35</b>	<b>112,92</b>	<b>169,31</b>	<b>104,10</b>
<b>Ostatní daňové příjmy</b>	<b>52,08</b>	<b>295,24</b>	<b>88,58</b>	<b>92,51</b>	<b>111,00</b>
<b>Daňové příjmy celkem</b>	<b>104,18</b>	<b>106,70</b>	<b>108,24</b>	<b>106,09</b>	<b>106,21</b>
<b>Příjmy celkem</b>	<b>101,04</b>	<b>104,71</b>	<b>104,88</b>	<b>105,53</b>	<b>107,10</b>

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2007 až 2012.

\* RS – rozpočet schválený, SK – skutečnost.

U většiny daní byl na rok 2012 predikován rozpočet s nižším dynamickým růstem oproti rokům předcházejícím (viz tabulka č. 4), výjimkou je např. daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti (predikován nárůst 77,4 % oproti skutečnosti 2011). Tato daň se však významně nepodílela na celkovém skutečném plnění příjmů za rok 2012.

Významná změna související s predikcí růstu příjmů státního rozpočtu v roce 2012 byla u sazby DPH, kde se očekával nárůst výběru o cca 30 mld. Kč. Nakonec bylo inkaso ve srovnání s rokem 2011 vyšší pouze o 7,82 mld. Kč.

Vývoj inkasa spotřebních daní ovlivnila také snížená spotřeba obyvatelstva, která byla předpokládána již v roce 2011 na základě makroekonomického vývoje. Inkaso spotřební daně z tabákových výrobků mělo podle pokladního plnění nekontinuální vývoj a bylo ovlivněno především zvýšením sazby v roce 2012 (implementace směrnice Rady 2010/12/EU – upravení minimálních sazeb z cigaret) a následným oznámením zvýšení



sazby i v roce 2013. U této sazby se projevuje trend tzv. předzásobení (pokud je oznámena její změna).

Zvýšení inkasa daně z příjmů fyzických osob o 1,4 mld. Kč (RS 2012 / SK 2011) bylo rozpočtováno na základě očekávaného zvýšení výběru daně z kapitálových výnosů, tato predikce byla dokonce překonána, a to o 0,2 mld. Kč.

U daně z příjmů právnických osob nebyla provedena žádná významná změna právní úpravy, přesto bylo inkaso této daně o 6,9 mld. Kč vyšší než v roce 2011. Na vývoji plnění (viz tabulka č. 2) je vidět, že se výběr této daně daří zlepšovat.

V roce 2012 bylo clo zařazeno mezi nedaňové příjmy. U tohoto druhu příjmů se dlouhodobě nedaří predikovat jeho výběr (viz tabulka č. 2 a 4).

## **1.2 Čerpání výdajů státního rozpočtu**

Celkové výdaje byly čerpány ve výši 1 152,4 mld. Kč, což představovalo plnění na 96,1 % rozpočtu. Nedočerpáno zůstalo 47,0 mld. Kč. Oproti roku 2011 bylo čerpáno o 3,1 mld. Kč méně.

Běžné výdaje dosáhly výše 1 038,8 mld. Kč, což bylo o 2,1 mld. Kč více než v roce 2011, a byly čerpány na 95,5 % rozpočtu. Největší část běžných výdajů, které byly rozpočtovány v celkové výši 1 092,8 mld. Kč s meziročním nárůstem 6,6 mld. Kč, tvoří výdaje mandatorní. Ty byly pro rok 2012 rozpočtovány ve výši 690,8 mld. Kč, tj. 58,1 % celkových rozpočtovaných výdajů (v roce 2011 podíl dosáhl 57,1 %, v roce 2010 byl 55,1 % a v roce 2009 činil 53,5 %). Meziročně se jedná o zvýšení jejich rozpočtované částky o 11,2 mld. Kč. Oproti skutečnosti roku 2011 už jde o zvýšení o 38,1 mld. Kč, na zvýšení mandatorních sociálních výdajů připadá částka 23,6 mld. Kč a na výdaje na obsluhu státního dluhu částka 23,8 mld. Kč (u některých dalších mandatorních výdajů došlo ke snížení). Ve skutečnosti bylo čerpáno 653,4 mld. Kč a podíl mandatorních výdajů na celkových výdajích tak dosáhl 56,7 %. U výdajů na obsluhu státního dluhu se ještě v pololetí očekávalo nečerpání 18,6 mld. Kč oproti schválenému rozpočtu. Za celý rok pak bylo na této položce vyčerpáno o 22,3 mld. Kč méně, než předpokládal schválený rozpočet.

Kapitálové výdaje byly rozpočtovány ve výši 96,9 mld. Kč. Schválený rozpočet byl v průběhu roku navyšován v návaznosti na zajištění financování programů spolufinancovaných z rozpočtu EU. Rozpočet po změnách tak dosáhl výše 111,9 mld. Kč a vyčerpáno bylo 113,6 mld. Kč. Ve srovnání se skutečností roku 2011 došlo k poklesu čerpání kapitálových výdajů o 5,3 mld. Kč. Ke snižování těchto výdajů v absolutní výši i jako podílu na celkových výdajích státního rozpočtu dochází od roku 2010 a pokračuje také ve SR na rok 2013 (rozpočtováno 95,0 mld. Kč). Tento pokles může mít negativní dopady na vývoj ekonomiky.

**Tabulka č. 5 – Výdaje státního rozpočtu v letech 2009–2012 (v mld. Kč)**

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

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2009 až 2012.

K čerpání výdajů SR má NKÚ obecné poznatky z kontrolních akcí realizovaných v roce 2012, které poukazují na typické nedostatky ovlivňující hospodárnost a efektivnost čerpání prostředků SR. Například v oblasti programového financování a dotační politiky bylo zjištěno:

- Programy nevycházejí z dlouhodobých a ujasněných koncepcí, nejsou založeny na skutečných potřebách a prioritách. V programech nejsou stanoveny konkrétní a vyhodnotitelné cíle a efekty, kterých má být realizací dosaženo. Časový, finanční a věcný rámec programů je v průběhu realizace zásadně měněn.
- Při případném vypuštění akce z realizace nejsou prostředky vráceny, ale program je doplněn tak, aby prostředky mohly být vyčerpány.
- K nejčastějším nedostatkům v oblasti veřejných zakázek patří nejednoznačné vymezení množství a druhu požadovaných prací (což vede ke vzniku velkého množství tzv. víceprací), nevyužívání cenových normativů a nedostatečné stanovení předpokládané ceny.
- Investoři přenášeli klíčové činnosti na dodavatele bez prokazatelného ekonomického přínosu pro stát.
- Ze strany poskytovatelů dotací často nejsou stanoveny měřitelné cíle, hodnotitelné parametry a indikátory, které jsou předpokladem pro objektivní závěrečné vyhodnocení efektivnosti dotačních programů.

## 2. Stav a vývoj státních finančních aktiv a pasiv

Podle údajů hodnoceného materiálu narostlo v průběhu roku 2012 pasivní saldo bilance státních finančních aktiv a pasiv oproti předchozímu roku jen mírně o 19,9 mld. Kč (v roce 2010 o 164,4 mld. Kč a v roce 2011 o 127,0 mld. Kč). Tento nárůst byl výsledkem zvýšení stavu státních finančních aktiv (dále také „SFA“) o 147,6 mld. Kč při současném nárůstu státních finančních pasiv o 167,5 mld. Kč (včetně zahrnutí změn závazků z nesplaceného upsaného kapitálu).

Nárůst SFA byl dán značným zvýšením peněžních prostředků státu na bankovních účtech (91,8 mld. Kč) a cenných papírů v držbě státu (58,3 mld. Kč) při současném mírném poklesu stavu pohledávek a majetkových účastí státu. V souvislosti s návrhem SZÚ, resp. částí D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk*, **NKÚ upozorňuje na tyto skutečnosti:**

- U tabulky č. 1 na str. 1 není komentován rozdíl mezi stavem k 31. 12. 2011 a stavem k 1. 1. 2012 u položek *Majetkové účasti státu u zahraničních a tuzemských společností a Závazky z nesplaceného upsaného kapitálu* ve výši 2,0 mld. Kč. Tento rozdíl se přitom promítá do součtových položek SFA i státních finančních pasiv. Možné vysvětlení zmíněného rozdílu je uvedeno na str. 12 této části SZÚ (přijata metodická změna k 1. 1. 2012).
- V tabulce č. 1 na str. 1 v řádku *Státní finanční aktiva celkem* neodpovídají částky součtu jednotlivých položek ve sloupcích *Stav k 31. 12. 2012* a *Změna za rok 2012*.
- Na str. 3 je uvedena informace o držbě státních dluhopisů Českou národní bankou. Podle veřejně dostupných údajů zveřejňovaných Českou národní bankou v databázi ARAD však centrální banka žádné státní dluhopisy nedrží.
- Na str. 6 je chybně uveden údaj o propadu transferů od veřejných rozpočtů o téměř 1,4 mil. Kč. Správně má být uvedeno o téměř 1,4 mld. Kč.
- V tabulce č. 4 na str. 10 v řádku *Změna stavu za rok 2012* neodpovídá částka ve sloupci *Státní zahraniční pohledávky celkem* součtu změn stavu jednotlivých druhů pohledávek.
- V textu pod tabulkou č. 5 na str. 10 nekorespondují částky uvedené v závorkách jako splátky jistiny (93,9 mil. Kč) a úroků (68,1 mil. Kč) s úhrnnou částkou splátek do státního rozpočtu 152 mil. Kč.
- U tabulky č. 10 na str. 13 chybí vysvětlivka k údaji označenému: \*).

Nárůst státních finančních pasiv o 167,5 mld. Kč (včetně zahrnutí změn závazků z nesplaceného upsaného kapitálu) byl dán zvýšením závazků z tuzemských emisí státních dluhopisů (105,1 mld. Kč) a zahraničních emisí státních dluhopisů (64,5 mld. Kč) při mírném snížení závazků z dlouhodobých úvěrů od Evropské investiční banky (1,3 mld. Kč), závazků z titulu nesplaceného upsaného kapitálu v mezinárodních finančních institucích (0,7 mld. Kč) a jiných závazků (0,1 mld. Kč).

Údaje z oblasti státního dluhu obsahuje návrh státního závěrečného účtu v části E. *Zpráva o řízení státního dluhu*. Státní dluh dosáhl ke konci roku 2012 výše 1 667,6 mld. Kč a podle hodnoceného materiálu se za rok 2012 zvýšil o 168,3 mld. Kč (bez zahrnutí změn závazků z nesplaceného upsaného kapitálu). Kromě pokrytí schodku státního rozpočtu roku 2012 (101,0 mld. Kč) mělo zásadní vliv na růst státního dluhu zvýšení dluhové rezervy (69,4 mld. Kč) a zvyšujícím vlivem byla i potřeba financovat nárůst stavu peněžních prostředků na účtech SFA o 2,4 mld. Kč. Naopak k mírnému snížení státního dluhu došlo přeceněním státního dluhu (-4,4 mld. Kč) a úhradou směnek v souvislosti s účastí u Mezinárodní banky pro obnovu a rozvoj (-0,1 mld. Kč). **Podíl státního dluhu na HDP se ke konci roku 2012 zvýšil již na celkových 43,4 %, tj. o 4,4 procentního bodu.**

Tabulka č. 6 – Vývoj státního dluhu

(v mld. Kč)

	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Součet
<b>Státní dluh celkem (k 31. 12.)<sup>1)</sup></b>	999,8	1 178,2	1 344,1	1 499,4	1 667,6	x
<b>Nárůst státního dluhu</b>	107,5	178,4	165,9	155,3	168,2	775,3
<b>Deficit státního rozpočtu</b>	20,0	192,4	156,4	142,8	101,0	612,6
<b>Podíl státního dluhu na HDP<sup>2)</sup> (v %)</b>	26,8	31,3	35,4	39,0	43,4	x

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2008 až 2012.

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

2) Podle aktualizovaných údajů k 11. 3. 2013.

Růst státního dluhu byl v roce 2012 výrazně ovlivněn nejen potřebou krýt schodek SR, ale také zvýšením dluhové rezervy financování ve výši 69,4 mld. Kč. *Strategie financování a řízení státního dluhu ČR na rok 2012* vydaná v prosinci 2011 nepředpokládala tvorbu této rezervy v roce 2012. V části E. státního závěrečného účtu se na str. 1–2 k této skutečnosti uvádí:

*„Nárůst rezervy peněžních prostředků o 69,4 mld. Kč oproti nulovému růstu předpokládanému ve Strategii financování a řízení státního dluhu na rok 2012 (dále „Strategie“) byl dán skutečností přetrvávající dluhové krize v eurozóně a z ní plynoucí významné nejistoty ohledně vývoje reálné ekonomiky a dluhopisového trhu. Ačkoli průměrná úroková sazba státního dluhu vyjádřená podílem čistých úrokových nákladů k průměrné výši státního dluhu za rok 2012 činí zhruba 2,6 % p. a., což je významně více oproti průměrné výši úrokové sazby z prostředků investovaných v rámci Souhrnného účtu státní pokladny ve výši cca 0,5 % p. a., byly by potenciální důsledky zastavení financování státu v případě nedostatečné rezervy v situaci katastrofického vývoje na finančních trzích nesrovnatelně nákladnější.“*

**Obdobně jako v minulých letech není ani v návrhu SZÚ za rok 2012 vyčíslena celková výše rezervy financování ani výdaje spojené s touto rezervou.** Podle údaje uvedeného ve *Strategii financování a řízení státního dluhu ČR na rok 2012* dosáhla výše rezervy financování k 31. 12. 2011 částky 70,6 mld. Kč. Pokud započteme nárůst rezervy v roce 2012 uváděný v hodnoceném materiálu ve výši 69,4 mld. Kč, je její výše, která je součástí státního dluhu, k 31. 12. 2012 celkem 140,0 mld. Kč.

Tabulka č. 7 – Vývoj výše rezervy financování

(v mld. Kč)

Stav k 31. 12.	2008	2009	2010	2011	2012
Rezerva financování	78,0	53,0	65,4	70,6	140,0

Zdroj: pro roky 2010 a 2011 byla zdrojem *Strategie financování a řízení státního dluhu ČR na rok 2012*, údaje pro roky 2008, 2009 a 2012 vycházejí z výpočtu NKÚ.

V návrhu SZÚ je v části D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk* na str. 3 uvedeno: „Výše rezervy peněžních prostředků, uložených formou depozit na

bankovních účtech u jiných peněžních ústavů jako zdroj pro vyloučení rizik z řízení státního dluhu (depo operace), dosáhla ke 31.12.2012 hodnoty 13,1 mld. Kč, což oproti stavu ke 31.12.2011 představuje pokles o cca 1,6 mld. Kč.“ Tato rezerva peněžních prostředků nebyla k 31. 12. 2011 započtena do výše uvedené rezervy financování. **Z hodnoceného materiálu není zřejmé, zda tato částka byla k 31. 12. 2012 započtena do celkové rezervy financování.**

Ve *Strategii financování a řízení státního dluhu ČR na rok 2012* byla zvýšena limitní hranice z 20 % na maximálně 25 % pro podíl krátkodobého dluhu na celkovém státním dluhu a bylo tam v souvislosti s krátkodobým dluhem uvedeno: „Vzhledem k tomu, že je výhodné využívat poměrně nízkých výnosů na krátkém konci výnosové křivky, plánuje se v roce 2012 čistý nárůst objemu peněžních instrumentů v oběhu 50 mld. Kč, kde ještě nehrozí prolomení bezpečnostního limitu 25 % krátkodobého dluhu v rámci dluhového portfolia, tedy nežádoucí zvýšení refinančního rizika, a zároveň bude maximálně využita možnost relativně výhodného financování státního dluhu.“

Podle hodnoceného materiálu však ve skutečnosti došlo ve skladbě státního dluhu podle splatnosti ke snížení podílu krátkodobého dluhu z 19,4 % k 31. 12. 2011 na 17,9 % k 31. 12. 2012. **Nebyla tak v předpokládaném rozsahu využita možnost relativně výhodného financování státního dluhu, která by měla příznivý vliv na výši výdajů na obsluhu státního dluhu.**

V souvislosti s emisemi spořicíh státních dluhopisů **NKÚ opět upozorňuje, že není ve vztahu k ostatním tuzemským emisím komentována výše poplatků na emise spořicíh dluhopisů**, přestože tyto poplatky dosáhly v roce 2012 částky 109,4 mil. Kč (více než 60 % veškerých poplatků dluhové služby na tuzemské emise). Podle hodnoceného materiálu dosáhly tuzemské půjčky realizované prostřednictvím dluhových instrumentů celkové výše 457,5 mld. Kč, z toho prostřednictvím spořicíh dluhopisů 45,3 mld. Kč.

V souvislosti s návrhem SZÚ, resp. částí E. *Zpráva o řízení státního dluhu*, **NKÚ dále upozorňuje na tyto skutečnosti:**

- V tabulce č. 1 na str. 2 je uveden stav státních pokladničních poukázek k 31. 12. 2012 ve výši 189 135 mil. Kč, což je o 4 546 mil. Kč více, než uvádí rozvaha MF v položce *Krátkodobé závazky z vydaných dluhopisů*.
- V tabulce č. 1 na str. 2 jsou uvedeny stavy spořicíh státních dluhopisů, střednědobých a dlouhodobých dluhopisů a zahraničních emisí dluhopisů k 31. 12. 2012 v celkové výši 1 408 495 mil. Kč, což je o 13 984 mil. Kč více, než uvádí rozvaha MF k 31. 12. 2012 v položce *Dlouhodobé závazky z vydaných dluhopisů*.
- Obsah přílohy č. 1: *Vývoj státního dluhu České republiky v roce 2012* neodpovídá názvu této přílohy a zahrnuje údaje o výdajích na státní dluh, které jsou uvedeny také v příloze č. 3.
- V příloze č. 3: *Výdaje na státní dluh České republiky v roce 2012* nejsou uvedeny v příslušném sloupci řádku *Státní pokladniční poukázk*y výdaje na splátky jistiny těchto poukázek. Dochází tím k nesouladu mezi údajem o celkových splátkách jistin uvedeným na str. 10 ve výši 380 177 mil. Kč a údajem v tabulce č. 1 ve výši cca 159 137 mil. Kč.

NKÚ doporučuje, aby případné rozdíly mezi údaji uvedenými v návrhu SZÚ a v účetních výkazech byly v návrhu SZÚ komentovány.

### 3. Stav a vývoj státních záruk

V roce 2012 došlo ke snížení stavu standardních státních záruk, tj. záruk poskytnutých ve smyslu § 73 rozpočtových pravidel, z 25,7 mld. Kč k 1. 1. 2012 na 21,6 mld. Kč k 31. 12. 2012. Snížení bylo dosaženo převážně úhradami z prostředků státního rozpočtu. Jednalo se o úhrady splátek jistin a příslušenství úvěrů poskytnutých na rozvojové projekty Evropskou investiční bankou, kde jako finanční manažer a formální dlužník vystupuje Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s., a dále o vlastní realizaci standardních státních záruk při platební neschopnosti dlužníka – státní organizace Správa železniční dopravní cesty. **Úhrady provedené z vlastních zdrojů dlužníků se na snížení stavu standardních státních záruk podílely pouze 12,3 %.** V roce 2012 (stejně jako v roce 2011) nebyly vystaveny žádné nové standardní státní záruky.

Stav pohledávek státu z realizovaných státních záruk se podle hodnoceného materiálu v roce 2012 snížil z 8,7 mld. Kč k 1. 1. 2012 na 5,2 mld. Kč k 31. 12. 2012. Stav pohledávek byl ovlivněn zejména změnami výše pohledávek u státní organizace Správa železniční dopravní cesty, když v průběhu roku došlo jednak k jejich zvýšení v důsledku realizace standardních státních záruk a jednak **ke snížení prominutím závazků ve výši 5,6 mld. Kč** na základě usnesení vlády ze dne 17. října 2012 č. 768.

K úhradám záruk evidovaných ve prospěch Českomoravské záruční a rozvojové banky, a.s., (dále také „ČMZRB“) hodnocený materiál uvádí (obdobně jako v roce 2011), že se fakticky nejedná o realizaci státních záruk a že v tomto případě týkajícím se úvěrů poskytnutých ze strany Evropské investiční banky vystupuje ČMZRB jako formální dlužník (skutečným dlužníkem je stát, který se smluvně zavázal poskytovat ČMZRB ze státního rozpočtu částky potřebné na splátky jistin a úroků z uvedených úvěrů). **NKÚ proto doporučuje přehodnotit (i v souvislosti s účtováním o státních finančních pasivech) vykazování těchto pasiv (ve výši 8,3 mld. Kč k 31. 12. 2012) jako záruk, protože se nejedná o podmíněné závazky.**

Stav záruk státu, které nesplňují všechny podmínky stanovené rozpočtovými pravidly, tzv. nestandardních státních záruk, se v roce 2012 téměř nezměnil a zůstal ve výši cca 157 mld. Kč. V tomto stavu jsou zahrnuty záruky ve prospěch Československé obchodní banky, a. s., za nekvalitní aktiva Investiční a poštovní banky a záruky ve prospěch České národní banky na odškodnění pro Československou obchodní banku, a. s., jako strategického investora Investiční a poštovní banky, a. s. V roce 2012 MF poskytlo ve prospěch České národní banky kompenzaci ve výši 2,0 mil. Kč.

Stát dále k 31. 12. 2012 ručil na základě zákona 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, za závazky Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a. s., ve výši 203 mld. Kč z pojištění vývozních úvěrových rizik a za závazky České exportní banky, a. s., ve výši 78,4 mld. Kč ze splácení finančních zdrojů získaných bankou a za závazky z ostatních operací banky na finančních trzích. Stavů těchto dvou státních záruk v celkové výši 281,4 mld. Kč nejsou uvedeny v tabulce č. 5 – *Specifikace bankovních úvěrů krytých státní zárukou a jiných záruk státu v roce 2012*, která je v návrhu SZÚ obsažena v části D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk.*

Další formu státních záruk představují garance na odstraňování ekologických škod vzniklých před privatizací a na nápravu ekologických škod způsobených těžbou nerostů. Dle informací uvedených v návrhu SZÚ v části I. *Informace o postupu privatizace a o stavu a použití prostředků vedených na zvláštních účtech* evidovalo MF k 31. 12. 2012 garance v celkové výši 228,3 mld. Kč. Zdrojem finančního vypořádání těchto ekologických závazků není v současné době státní rozpočet, úhrada je prováděna z dosažených privatizačních výnosů. Vzhledem ke stálému snižování úrovně privatizačních výnosů může realizace uvedených garancí představovat budoucí riziko pro výdajovou stranu státního rozpočtu.

**NKÚ doporučuje, aby v návrhu SZÚ v části D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk* byla uvedena informace o státních zárukách souvisejících s mechanismem ESM, resp. EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*). Podle veřejně dostupných zdrojů představují tyto státní záruky částku cca 15,0 mld. Kč. Jedná se o záruky nestandardní, které nesplňují kritéria uvedená v rozpočtových pravidlech.**

#### **4. Prostředky privatizace**

Část I. návrhu SZÚ uvádí za rok 2012 informace o postupu privatizace a o stavu a čerpání prostředků vedených na zvláštních účtech velké a malé privatizace.

##### **Velká privatizace**

Zákon č. 15/2012 Sb.<sup>15</sup> rozšířil s účinností od 17. 1. 2012 možnost čerpání peněžních prostředků velké privatizace také na převody do státního rozpočtu v případě, kdy rozpočtované příjmy pojistného na důchodové pojištění spolu s částkou z výnosu daně z přidané hodnoty započítávanou pro případný převod ze státního rozpočtu do státních finančních aktiv na účet rezervy pro důchodovou reformu budou nižší než rozpočtované výdaje na dávky důchodového pojištění, a dále zákon umožnil použít tyto prostředky na úhrady nákladů soudních sporů souvisejících s malou privatizací a úhrady nákladů spojených s vypořádáním mimosoudních dohod uzavřených mezi MF a dotčenými osobami.

**Zůstatek peněžních prostředků velké privatizace k 31. 12. 2012 činil 17,3 mld. Kč a oproti roku 2011 se snížil o 7,1 mld. Kč, tj. téměř o jednu třetinu.** Toto snížení se výrazně promítlo do zůstatku volných peněžních prostředků velké privatizace, který byl oproti roku 2011 nižší o 7,3 mld. Kč, tj. o 36,3 %, a činil 12,8 mld. Kč. Stav vázaných peněžních prostředků se oproti předchozímu období výrazně nezměnil, resp. zvýšil o cca 0,1 mld. Kč na 4,5 mld. Kč.

**Snížení zůstatku peněžních prostředků velké privatizace k 31. 12. 2012 je výsledkem snižujících se privatizačních příjmů, které v roce 2012 byly o více než 1,5 mld. Kč nižší než v roce 2011 a činily 14,9 mld. Kč. Současně se do zůstatku těchto prostředků výrazně promítlo i zvýšení výdajů z 10,9 mld. Kč na 22,0 mld. Kč.** Navýšení výdajů bylo především důsledkem převodu částky ve výši 14,4 mld. Kč do státního rozpočtu na úhradu schodku důchodového účtu. Dalším významným výdajem ovlivňujícím výslednou bilanci

<sup>15</sup> Zákon č. 15/2012 Sb., kterým se mění 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), ve znění pozdějších předpisů.

peněžních prostředků velké privatizace byly úhrady ekologických závazků (sanace starých ekologických škod vzniklých před privatizací); tyto úhrady se podle vykazovaných údajů snižují a v roce 2012 činily 5,5 mld. Kč (v roce 2009 cca 9,0 mld. Kč). **Se snižujícím se trendem těchto výdajů nekoresponduje vývoj garancí, které MF evidovalo u aktuálních ekologických smluv ke konci roku 2012 ve výši cca 191,0 mld. Kč** (oproti roku 2011 se garance zvýšily o cca 31,0 mld. Kč). Příjmy velké privatizace byly z více než 99 % tvořeny příjmy z dividend společnosti ČEZ, a. s., které činily 14,8 mld. Kč (celkové příjmy 14,9 mld. Kč).

Rozšíření možnosti využívání peněžních prostředků velké privatizace také na převody do státního rozpočtu z titulu kompenzace rozpočtovaného schodku důchodového systému představuje významný zásah do čerpání těchto prostředků (v roce 2012 bylo takto čerpáno 14,4 mld. Kč, usnesením vlády ČR ze dne 26. září 2012 č. 693 byl pro rok 2013 schválen převod ve výši 13,0 mld. Kč). **Podle názoru NKÚ se tím vzhledem k nepravděpodobnosti významného nárůstu privatizačních příjmů značně zvyšuje budoucí riziko pro výdajovou stranu státního rozpočtu v podobě krytí dalších závazků z privatizace, zejména rostoucích garancí vyplývajících z aktuálních ekologických smluv.**

### **Malá privatizace**

Příjmy malé privatizace činily v roce 2012 celkem 0,1 mld. Kč a byly tvořeny z více než 70 % příjmy z úroků, ostatní příjmy souvisely s výnosy z likvidačních zůstatků státních podniků. V hodnoceném materiálu je uvedeno, že výdaje malé privatizace byly v roce 2012 čerpány především v souvislosti s náhradami způsobených škod podle soudních rozhodnutí a činily 0,003 mld. Kč. Zůstatek peněžních prostředků malé privatizace k 31. 12. 2012 činil 3,8 mld. Kč a oproti konci roku 2011 se zvýšil o 0,1 mld. Kč.

Zákonem č. 15/2012 Sb. bylo novelizováno ustanovení zákona č. 178/2005 Sb.<sup>16</sup> o úhradách nákladů spojených s restitučními a privatizačními spory, resp. bylo mimo jiné doplněno, že z peněžních prostředků velké privatizace lze hradit i náklady spojené se soudními spory a správními řízeními vyplývajících z uplatňování zákona č. 427/1990 Sb., což jsou soudní spory tzv. „malé privatizace“. Zde NKÚ upozorňuje, že pokud výdaje malé privatizace vynaložené v souvislosti se soudními spory byly uskutečněny po dni účinnosti zákona č. 15/2012 Sb., tj. od 17. 1. 2012, mohly být hrazeny z peněžních prostředků velké privatizace.

### **Zvláštní účty privatizace**

Zákonem č. 15/2012 Sb. bylo kromě dalších změn doplněno ustanovení § 4 zákona č. 178/2005 Sb. tak, že **finanční privatizační prostředky vedené na zvláštních účtech jsou podřízeny souhrnnému účtu**. Na základě tohoto ustanovení MF již v roce 2012 neukládalo dočasně volné peněžní prostředky velké privatizace prostřednictvím termínovaných vkladů a REPO operací, **nadále však používalo pět bankovních účtů nevedených u ČNB**, takže tyto prostředky nepodléhaly režimu souhrnného účtu státní pokladny ve smyslu rozpočtových pravidel. Na těchto účtech bylo k 31. 12. 2012 uloženo 0,4 mld. Kč.

<sup>16</sup> 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).



**V hodnoceném materiálu není tento postup zdůvodněn a není zde ani uvedeno, jak MF zajistí plnění uvedeného ustanovení zákona č. 178/2005 Sb.,** ačkoliv v poznámce pod tabulkou č. 7 na str. 7 části I. hodnoceného materiálu uvedlo, že: „*Prostředky velké privatizace ... nově spadají pod státní souhrnný účet.*“ NKÚ upozorňuje na použití nesprávného názvu účtu – podle § 33 odst. 2 rozpočtových pravidel jde o souhrnný účet státní pokladny.

Obdobně NKÚ upozorňuje na peněžní prostředky malé privatizace soustředěné na zvláštním účtu zřízeném podle zákona č. 500/1990 Sb., o působnosti orgánů ČR ve věcech převodů vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby, které MF spravuje po zrušení Fondu národního majetku. Tyto peněžní prostředky v celkové výši 3,8 mld. Kč k 31. 12. 2012 MF v roce 2012 uložilo (stejně jako v roce 2011) na dvou běžných účtech v České spořitelně, a. s. **V hodnoceném materiálu není uvedeno, proč jsou tyto peněžní prostředky uloženy na běžných účtech mimo ČNB a nejsou tak využívány v rámci souhrnného účtu státní pokladny.**

### **III. Další složky veřejných rozpočtů a související poznatky z kontrolní činnosti NKÚ**

#### **1. Hospodaření státních fondů**

Údaje o hospodaření státních fondů obsahuje návrh SZÚ v části F. *Zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu.* Rozpočty státních fondů počítaly v roce 2012 podle hodnoceného materiálu se schodkem v celkové výši 17,3 mld. Kč (rozpočet po změnách).

K 31. 12. 2012 skončilo hospodaření státních fondů schodkem v celkové výši 1,0 mld. Kč, což je o 16,3 mld. Kč lepší výsledek oproti rozpočtu po změnách, a to díky výrazné redukci na výdajové straně. Celkové rozpočtované výdaje státních fondů na rok 2012 dosáhly výše 141,6 mld. Kč, dosažená skutečnost činila 100,8 mld. Kč, tj. o 40,8 mld. Kč méně při neplnění rozpočtovaných příjmů o 24,5 mld. Kč. K významným rozdílům v plnění rozpočtů státních fondů tedy došlo na příjmové i výdajové straně. **Hodnocený materiál důvody a důsledky těchto rozdílů blíže nekomentuje a neuvádí ani, zda se v případě nečerpání výdajů jednalo o úsporná opatření nebo o přesun čerpání výdajů do následujících rozpočtových období.**

Největší rozdíl mezi skutečným a rozpočtovaným výsledkem hospodaření vykázal Státní fond dopravní infrastruktury, když místo rozpočtovaného schodku ve výši 5,4 mld. Kč dosáhl přebytku ve výši 5,8 mld. Kč. Ke konci roku dosáhla věřitelská pozice státních fondů u bank (stav peněžních prostředků státních fondů na bankovních účtech) částky 30,8 mld. Kč.

V roce 2012 NKÚ dokončil kontrolní akci č. 11/33, jejímž cílem bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky a majetkem státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané státní fondy. **Jedním ze zjištění bylo, že hrozí stav, kdy státní fondy budou v oblasti příjmů stále více spoléhat na zdroje, které by měly být využívány pouze mimořádně, a to zejména dotace ze státního rozpočtu.** V rámci obecných závěrů z této kontrolní akce NKÚ navrhl např. přehodnotit základní náležitosti zákonů, jimiž byly státní fondy zřízeny;

posoudit zajištění vlastních zdrojů každého státního fondu a zhodnotit, zda jsou dostatečně určeny oblasti, které má fond financovat; stanovit podrobnější podmínky pro poskytování podpor, včetně zajištění alespoň částečné návratnosti peněžních prostředků; nastavit potřebné kontrolní mechanismy pro řízení jednotlivých fondů.

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

ÚSC, dobrovolné svazky obcí (dále také „DSO“) a regionální rady regionů soudržnosti (dále také „RRRS“) skončily své hospodaření v roce 2012 přebytkem ve výši 1,5 mld. Kč, přičemž v roce 2011 hospodařily se schodkem 2,7 mld. Kč, v roce 2010 se schodkem 1,2 mld. Kč a v roce 2009 dokonce se schodkem 25,9 mld. Kč. K přebytkovému hospodaření došlo i přes nenaplnění rozpočtovaných příjmů o 24,9 mld. Kč. ÚSC ale vývoji těchto příjmů přizpůsobily své výdaje, které nebyly dočerpány o 30,3 mld. Kč. Na kladném výsledku hospodaření ÚSC se podílely především obce a DSO, které dosáhly přebytku 6,1 mld. Kč. Naopak kraje a RRRS skončily své hospodaření záporným saldem.

Ke zlepšení situace v hospodaření ÚSC přispěly některé legislativní změny v oblasti rozpočtového určení daní a také v metodice způsobu financování některých sociálních výdajů.

## **IV. Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu a související poznatky z kontrolní činnosti NKÚ**

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

Správci kapitol byli povinni zpracovat návrh závěrečného účtu kapitoly SR dle vyhlášky 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 (dále také „vyhláška“).

Návrhy závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu (dále také „ZÚ“) nezpracovali správci kapitol v souladu s vyhláškou, když zejména:

- nekomentovali rovnoměrnost čerpání výdajů (běžných i kapitálových) v jednotlivých čtvrtletích roku;
- v části hodnocení výsledků vnějších a vnitřních kontrol neuvedli přijatá opatření a zhodnocení jejich plnění;
- hodnocení vynaložených prostředků na společné programy EU a ČR neobsahovalo komentář výdajů na platy a ostatní platby za provedenou práci v rámci společných programů EU a ČR;
- nevyhodnotili hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládaných výdajů kapitoly;
- nevypracovali přehled programů zařazených do *informačního systému programového financování* se základní charakteristikou každého programu;
- neuvedli vyčíslení a zdůvodnění zálohových plateb.

Přehled správců kapitol s označením chybějících bodů v návrzích ZÚ je uveden v příloze č. 2. Řada bodů byla podle názoru NKÚ uvedena pouze částečně a správci kapitol by jejich zpracování měli věnovat větší pozornost. Týká se to zejména vyhodnocení rovnoměrnosti vynakládání výdajů, plnění přijatých opatření z kontrol, informací o nárocích z nespotebovaných výdajů, hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládaných výdajů kapitoly, informací o programech zařazených do *informačního systému programového financování*, informací o výdajích na zahraniční pracovní cesty a údajů o zálohových platbách.

Pro vyhodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládaných výdajů kapitoly je ve vyhlášce uveden požadavek zaměřit komentář na hodnocení a porovnání nákladovosti státem financovaných organizací (např. nákladovost na jednoho zaměstnance), efektivnosti jejich činnosti (dosažený efekt na jednotku nákladů) a celkového přínosu jednotlivých činností a programů financovaných vládou. Hodnocení se má provádět ve vazbě na ukazatele, které byly podkladem pro návrh rozpočtu na příslušný rok, zvláště pak na stanovené výdajové programy. NKÚ v kontrolních závěrečích z provedených kontrolních akcí upozorňuje na nevhodné a neúčelné vynakládání výdajů a na nedostatky v nakládání s majetkem státu. Na základě porovnání vyhodnocení uvedených v závěrečných účtech kapitol je možné konstatovat, že správci kapitol přistupují k plnění tohoto bodu značně rozdílně, což je do určité míry dáno specifiky jejich činnosti a také neexistencí metodiky pro tuto oblast. Někteří správci kapitol věnují tomuto vyhodnocení malou pozornost nebo v jejich závěrečných účtech není uvedeno vůbec. Většina správců kapitol, kteří vyhodnocení v závěrečném účtu provedli, uvedla ukazatel „výdaje kapitoly na jednoho zaměstnance“ (viz tabulka č. 8), případně „běžné výdaje kapitoly na jednoho zaměstnance“.

**Tabulka č. 8 – Výdaje na jednoho zaměstnance**

**(v tis. Kč)**

Kapitola státního rozpočtu	Výdaje na jednoho zaměstnance
Kapitola 301 – Kancelář prezidenta republiky	1 028
Kapitola 308 – Národní bezpečnostní úřad	921
Kapitola 309 – Kancelář veřejného ochránce práv	776
Kapitola 312 – Ministerstvo financí	806
Kapitola 327 – Ministerstvo dopravy	42 082
Kapitola 333 – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	98 350
Kapitola 334 – Ministerstvo kultury	379

**Zdroj:** závěrečné účty kapitol za rok 2012.

Z uvedených údajů je zřejmé, že nemohou sloužit k porovnání úrovně hospodaření státem financovaných organizací, a v návrhu SZÚ nejsou dále zpracovány. K vyhodnocování by měly být využívány nejen údaje vztahující se k plnění rozpočtu na hotovostní bázi, ale také údaje z účetnictví, protože komentář má být zaměřen na vyhodnocování nákladovosti či

dosaženého efektu na jednotku nákladů a organizační složky státu od roku 2010 účtují na akruálním principu.

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

- neporovnali výsledky dosažené v příjmové a výdajové části rozpočtu v hodnoceném roce s výsledky za předchozí rok;
- neuvedli stručnou charakteristiku působnosti;
- neuvedli hlavní úkoly řešené v hodnoceném roce;
- neprovedli hodnocení regulace čerpání výdajů;
- neprovedli hodnocení účelnosti využití rozpočtových prostředků a rovnoměrnosti jejich čerpání.

## **2. Obecné poznatky z kontrolní činnosti**

V roce 2012 a počátkem roku 2013 ukončil NKÚ řadu kontrolních akcí (dále také „KA“), jejichž účelem bylo prověřit, zda kontrolované osoby při své činnosti postupují v souladu s právními předpisy a zda nakládají s prostředky a majetkem státu dle principů účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti. Provedené KA byly zaměřeny na významné oblasti příjmů a výdajů státu, hospodaření s majetkem státu a na ověření informací uvedených v ZÚ kapitol SR. Poznatky z těchto kontrol využívá NKÚ i při formulování stanoviska ke SZÚ. Vzhledem k termínu vypracování tohoto stanoviska je možné do něj většinou převzít pouze poznatky obecnějšího charakteru a porušení, která se pravidelně a dlouhodobě opakují, protože v době zpracování stanoviska nejsou ukončeny kontrolní akce vztahující se k období, za které je zpracován SZÚ.

Zveřejněné výsledky těchto kontrol potvrzují opakující se nedostatky, a to zejména v oblasti účetnictví, zadávání veřejných zakázek, dodržování rozpočtových pravidel a rozpočtové skladby, dodržování pravidel finanční kontroly, zpracování koncepčních a strategických materiálů a stanovení vyhodnotitelných cílů. Podrobné údaje o výsledcích kontrolní činnosti NKÚ v roce 2012 jsou uvedeny ve výroční zprávě NKÚ za rok 2012.

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

- **nedostatky v zadávání veřejných zakázek**  
porušování zákona o veřejných zakázkách bylo předmětem kontrolních zjištění jak u správců kapitol (poskytovatelů dotací), tak u příjemců dotací – KA 12/02, 12/04, 12/05, 12/07, 12/09, 12/10, 12/11;

- **porušování zákona o účetnictví**  
nedostatky ve vedení evidence majetku či nedostatky v účtování jednotlivých účetních případů měly za následek nesprávnost, neúplnost a neprůkaznost účetnictví u kontrolovaných osob – KA 12/02, 12/04, 12/05, 12/07, 12/09, 12/10;
- **porušování rozpočtových pravidel**  
jedná se většinou o neúčelné a nevhodné výdaje nebo o nedodržování podmínek poskytnutých dotací – KA 12/02, 12/04, 12/06, 12/09;
- **porušování zákona o majetku státu**  
jedná se o nedostatky ve vedení evidence majetku státu, nakládání s nepotřebným majetkem bez rozhodnutí o jeho nepotřebnosti, prodej majetku státu bez jeho nabídnutí ostatním OSS, nedodržování pravidel pro pronájem majetku státu – např. KA 11/33, 12/05, 12/07, 12/16;
- **porušování zákona o finanční kontrole**  
jedná se o nedostatečné nastavení vnitřního kontrolního systému a jeho nedostatečnou účinnost nebo neprovádění předběžné či následné řídicí kontroly – např. KA 11/33, 12/04, 12/05, 12/07, 12/11, 12/13;

### 3. Obecné poznatky z provedených kontrol typu finanční audit kapitol SR

NKÚ pravidelně provádí kontroly typu finanční audit, které jsou základním nástrojem pro ověřování údajů uvedených v závěrečných účtech kapitol státního rozpočtu.

Předmětem kontrolních akcí je příslušný závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu; cílem je prověřit, zda kontrolovaná osoba při sestavování závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavování účetní závěrky a finančních výkazů, které jsou předkládány jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu, postupovala v souladu s příslušnými právními předpisy.

V roce 2012 provedl NKÚ analýzu zjištění z kontrolních akcí typu finanční audit realizovaných po 1. 1. 2010,<sup>17</sup> u nichž se do kontrolních kritérií v jednotlivých zjištěných promítla tzv. účetní reforma v oblasti veřejných financí započatá k tomuto datu.

Analýza byla prováděna u kontrolních zjištění z oblasti zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, (dále také „zákon o majetku“), rozpočtových pravidel, vyhlášky 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, vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, a českých účetních standardů č. 701–708.

Z analýzy vyplynuly oblasti, u nichž nejčastěji docházelo k porušením právních předpisů ze strany kontrolovaných osob. V těchto oblastech NKÚ při provádění kontrolních akcí opakovaně zjišťuje nedostatky v podkladech sloužících k sestavení závěrečných účtů kapitol

<sup>17</sup> Jednalo se o analýzu kontrolních zjištění z následujících kontrolních akcí: KA č. 10/19, č. 10/20, č. 11/22, č. 11/26, č. 11/29 a č. 11/36.

státního rozpočtu, a to jak v oblasti účetnictví, tak v oblasti finančního výkaznictví; nejčastěji se opakují tato zjištění:

- U všech kontrolovaných osob bylo zjištěno, že nevedly správné, úplné, průkazné, srozumitelné a přehledné účetnictví podle zákona o účetnictví (porušení § 8 zákona o účetnictví), když nesprávně aplikovaly účetní metody a nedodržovaly obsahové vymezení položek účetní závěrky (porušení § 4 odst. 8 zákona o účetnictví), neprováděly řádně inventarizaci či nepostupovaly v souladu s českými účetními standardy (porušení § 36 zákona o účetnictví).
- Některé kontrolované osoby vedly účetnictví na základě neprůkazných účetních záznamů (porušení § 33a zákona o účetnictví).
- Inventarizace majetku a závazků nebyla některými kontrolovanými osobami provedena v souladu se zákonem o účetnictví, když např. vyhotovené inventurní soupisy neobsahovaly takové skutečnosti, aby bylo možné na jejich základě zjištěný majetek a zjištěné závazky jednoznačně určit, nebo inventarizace nebyla provedena u veškerého majetku a všech závazků, a proto nebyl kontrolovanými osobami zjištěn jejich skutečný stav (porušení § 6 odst. 3 zákona o účetnictví tím, že kontrolované osoby neinventarizovaly majetek a závazky v souladu s § 29 a § 30 zákona o účetnictví).
- U všech kontrolovaných osob byla zjištěna porušení vyhlášky č. 410/2009 Sb. v oblastech nesprávného používání účtů krátkodobých pohledávek, výnosů z činnosti, krátkodobých závazků, vlastního kapitálu a dlouhodobého hmotného majetku. Dalšími oblastmi, ve kterých kontrolované osoby nedodržely správné používání účtů, avšak ve kterých se již nevyskytla zjištění u všech kontrolovaných osob, byly oblasti podmíněných závazků a ostatních podmíněných pasiv, oceňování podmíněných aktiv a pasiv a časového rozlišení.
- Nedostatkem finančního výkaznictví u všech kontrolovaných osob byla nesprávná anebo nekonzistentní klasifikace příjmů a výdajů v rozporu s vyhláškou č. 323/2002 Sb. 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 a nekonzistentní klasifikace prostřednictvím jednotlivých položek rozpočtové skladby byla zjištěna i v oblasti příjmů. Je však možné konstatovat, že se nejednalo o významné nesprávnosti.
- V některých případech bylo u kontrolovaných osob zjištěno také porušení zákona o majetku, a to zejména ve vztahu k § 27 tohoto zákona, a dále porušení rozpočtových pravidel, když nejčastějším zjištěním bylo pochybení v oblasti hospodaření OSS (porušení § 45 rozpočtových pravidel). U tří kontrolovaných osob bylo také konstatováno porušení rozpočtové kázně dle § 44 rozpočtových pravidel.

Z kontrol typu finanční audit rovněž vyplynulo, že účetní předpisy jsou stále zatíženy nejasnostmi, které vedou k nejednotnosti při aplikaci těchto předpisů. Za nejvýznamnější oblast, na kterou se toto hodnocení vztahuje, lze považovat oblast tzv. transferů, a to zejména dotací. Uvedené skutečnosti měly významný až zásadní dopad na vykázané údaje v účetních závěrkách účetních jednotek typu ministerstev (oblast tzv. transferů je upravena českým účetním standardem č. 703 – *Transfery*).

**V oblasti transferů byly u ministerstev identifikovány zejména následující problémové okruhy:**

- účtování o podrozvahových skutečnostech souvisejících s transfery

Z ustanovení českého účetního standardu č. 703 – *Transfery* (dále také „ČÚS č. 703“) není zřejmé, zda poskytovatelé transferů mají na podrozvahových položkách účtovat již na základě přijatých žádostí o poskytnutí dotace, nebo až na základě vydaných rozhodnutí. V návaznosti na to může docházet k vykázání nebo předávání různých hodnot do *Centrálního systému účetních informací státu*, resp. do prezentačního systému účetních a finančních informací státu (tzv. ÚFIS).

- prostředky zálohově poskytované k přímému čerpání na určené bankovní účty vedené u bank podle § 16 odst. 2 rozpočtových pravidel

Některé dotace, ale např. i návratné finanční výpomoci, mohou být ministerstvy poskytovány příjemcům prostřednictvím převodu prostředků na zvláštní bankovní účty u komerčních bank.<sup>18</sup> Tyto zvláštní bankovní účty jsou vedeny na jména ministerstev, disponování s peněžními prostředky na nich uloženými však mají ministerstva výrazně omezeno. Mezinárodní účetní standardy pro veřejný sektor (IPSAS) typ aktiva s takovým omezením nepovažují za „peněžní prostředky“. Podle českých účetních předpisů se však v těchto případech má účtovat jako o prostředcích na bankovních účtech, přičemž problematika jejich faktické likvidity z důvodu existujících omezení není předpisy zohledněna. V rámci kontrol typu finanční audit tak bylo ze strany NKÚ konstatováno, že ministerstva o prostředcích na těchto bankovních účtech mají účtovat jako o prostředcích na bankovních účtech; je však vhodné zvážit, zda kritéria používaná v IPSAS pro prostředky na bankovních účtech nezavést explicitně i do českých účetních předpisů.

- identifikace transferů poskytnutých v minulých letech

Od roku 2010 je o nevypořádaných částkách poskytnutých dotací účtováno jako o zálohách, tj. jako o aktivech; v předchozích letech o takovém typu aktiva účtováno nebylo. Při kontrolách NKÚ byly zjištěny případy, kdy účetní jednotky aplikovaly změnu v předpisech pouze u nově poskytnutých dotací, tj. opomenuly vyčíslit a vykázat zálohy poskytnuté v minulých letech. Při následné snaze identifikovat a vyčíslit částky těchto záloh se však v praxi projevilo toto vyčíslování jako problematické.

V případě víceletých projektů tak přetrvává riziko podhodnocení příslušných údajů v účetních závěrkách, a to zejména o nevypořádané zálohy poskytnuté před rokem 2010.

- účtování o finančním vypořádání

Předpisy regulující účetnictví organizačních složek státu neupravují jednoznačně postup účtování při odvodu inkasovaných přeplatků (přijatých vratek dotací) na vypořádací účet MF. Vzniká tedy riziko, že účetní jednotky mohou k zachycování těchto případů přistupovat odlišně.

---

<sup>18</sup> K postupu pro uzavírání a realizaci smluv o poskytování bankovních služeb měla být podle § 16 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. vydána po dohodě s Českou národní bankou vyhláška Ministerstva financí. Tato vyhláška však vydána nebyla.

- nejasná aplikace ČÚS č. 703 v případě účtování o dotacích, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie či *Národního fondu*. Tato oblast byla z pohledu údajů vykázaných v účetních závěrkách vyhodnocena jako **nejvíce riziková**.

### Vykazování údajů o dotacích, které mají být kryty prostředky z rozpočtu EU

Prostředky na poskytování některých transferů jsou zdrojově kryty rozpočtem Evropské unie a ke konečnému příjemci se dostávají zejména prostřednictvím organizačních složek státu – ministerstev. Ministerstva (s případným využitím tzv. zprostředkujících subjektů) mají zajišťovat, aby prostředky z fondů EU byly v rámci nastavených procesů řádně poskytovány, a nesou za to odpovědnost. Ministerstva však příjemcům neposkytují prostředky, které již obdržela z rozpočtu EU, popř. z *Národního fondu*<sup>19</sup>, ale nejdříve tyto dotace tzv. předfinancují z prostředků státního rozpočtu. Až následně ministerstva (popř. zprostředkující subjekt) žádají *Národní fond* či přímo Evropskou komisi o to, aby jim tyto předfinancované prostředky byly refundovány a staly se tak součástí příjmů státního rozpočtu (v podstatě jako refundace již uskutečněných výdajů státního rozpočtu).<sup>20</sup>

S účinností od roku 2011 byl v ČÚS č. 703 zaveden termín „zprostředkovatel zahraničního transferu“, který se týká pouze účetních jednotek typu organizačních složek státu. Kromě role zprostředkovatele stanovil tento účetní standard také roli tzv. poskytovatele a příjemce transferu. Těmto rolím byly standardem stanoveny určité postupy účtování. **Žádné postupy účtování však nebyly nastaveny pro případy předfinancování.**

Přestože povahy účetních případů byly obdobné, z provedených kontrol a analýz vyplynulo, že ministerstva různě vnímala roli, v jaké se nacházela v případě předfinancování transferů, jež mají být kryty z rozpočtu EU. Volba role (zprostředkovatel zahraničního transferu, nebo poskytovatel a příjemce transferu) má přitom významně odlišné dopady na účetní závěrku – viz tabulka č. 9.

**Tabulka č. 9 – Vliv identifikace role účetní jednotky na údaje vykázané v rozvaze a výkazu zisku a ztráty při poskytování transferu (dle ČÚS č. 703)**

Role účetní jednotky – organizační složky státu – při poskytování transferu	Výkaz rozvaha		Výkaz zisku a ztráty
	Účtováno pouze rozvahově	Nárůst celkových aktiv a celkových pasiv z důvodu účtování o nevypořádaných zálohách na transfery a o dohadných položkách	Vykázání nákladů a výnosů
Poskytovatel a příjemce	Ne	Ano	Ano
Zprostředkovatel zahraničního transferu	Ano	Ne	Ne

Některé organizační složky státu se v principu identifikovaly s rolí zprostředkovatele zahraničního transferu a pro tuto roli stanovily postupy účtování, jiné organizační složky státu

<sup>19</sup> *Národní fond* je souhrn peněžních prostředků svěřených České republice Evropskou unií.

<sup>20</sup> Vzhledem k odpovědnosti, kterou Česká republika v případě poskytování těchto prostředků nese, mohly případné nedostatky a problémy v procesu vést k tomu, že ministerstva by o tyto refundace nežádala, nebo by jejich žádosti nebyly proplaceny. V takovém případě by Česká republika prostředky z fondů EU ne získala a finanční tíži by u příslušných (již předfinancovaných) dotací nesl pouze státní rozpočet.



se v případě poskytování transferů, jež mají být kryty prostředky z rozpočtu EU nebo *Národního fondu*, identifikovaly s rolí poskytovatele a příjemce.

V důsledku toho byly do značné míry věcně obdobné účetní případy vykázány v rozvaze a výkazu zisku a ztráty zcela rozdílně, což vedlo k výrazně odlišnému zobrazení předmětu účetnictví a k omezení srovnatelnosti údajů vykazovaných v účetních závěrkách.

**Z důvodu nejednoznačnosti a nejasnosti aplikace účetních předpisů shledává NKÚ oba přístupy k volbě role při účtování o těchto transferech za výkladově možné. Z tohoto důvodu NKÚ v některých kontrolních závěrech konstatoval, že se nevyjadřuje ke správnosti některých údajů, které jsou vykázány v rozvaze nebo ve výkazu zisku a ztráty kontrolovaných ministerstev a souvisejí s účtováním o transferech.**

NKÚ opakovaně upozorňuje na skutečnost, že vzhledem k nejednoznačnosti účetních předpisů není možné vyhodnotit spolehlivost vykazovaných údajů. Různé možnosti aplikování předpisů vedou k nesrovnatelnosti údajů a znemožňují jejich agregaci či použití například pro statistické účely.

## **V. Prostředky poskytnuté ČR ze zahraničí a související poznatky z kontrolní činnosti NKÚ**

Podle návrhu SZÚ představovaly v roce 2012 skutečné výdaje na financování společných programů EU a ČR včetně výdajů na *společnou zemědělskou politiku* (SZP) a výdajů v rámci finančních mechanismů (FM) úhrnnou částku 130,3 mld. Kč. Podíl národních prostředků představoval 14,0 mld. Kč a 116,3 mld. Kč bylo kryto příjmy ze zahraničních zdrojů.

### **1. Finanční vztahy k rozpočtu EU**

#### **Výdaje na programy spolufinancované z prostředků EU (bez SZP)**

ČR v roce 2012 čerpala na společné programy s EU zejména z oblasti *politiky hospodářské a sociální soudržnosti* celkem 94,7 mld. Kč, z toho 10,0 mld. Kč představovalo národní financování a 84,7 mld. Kč bylo kryto příjmy z rozpočtu EU.

#### **Programové období 2004–2006**

Na rok 2012 nebyly rozpočtovány žádné výdaje. Čerpány byly nespotřebované výdaje z minulých let v částce 1,6 mld. Kč, z toho cca 1,5 mld. Kč bylo kryto příjmy z rozpočtu EU. Výdaje byly použity na investiční projekty zejména v oblasti životního prostředí financované z *Fondu soudržnosti*.

#### **Programové období 2007–2013**

V rámci operačních programů bylo vynaloženo celkem 92,8 mld. Kč, z toho 9,7 mld. Kč z národních zdrojů a 83,1 mld. Kč prostředků krytých příjmy z rozpočtu EU. Financování na počátku roku 2012 bylo u některých operačních programů (dále také „OP“) spojeno s pozastavením certifikace výdajů a jejich následné refundace Evropskou komisí. Problémy ve financování souvisely rovněž se skluzem v realizaci zejména tzv. velkých projektů a s nárůstem podezření na nesrovnalosti u administrovaných projektů a jejich prověřováním.

Největší objemy byly profinancovány v OP *Podnikání a inovace* (14,7 mld. Kč), v regionálních OP a OP pro Prahu (14,6 mld. Kč), v OP *Doprava* (14,2 mld. Kč) a v OP *Životní prostředí* (12,5 mld. Kč).

Na komunitární programy bylo čerpáno 327,5 mil. Kč, z toho 125,8 mil. Kč představovaly národní zdroje a více než 201,7 mil. Kč zdroje z rozpočtu EU.

Na ostatní programy bylo vynaloženo 18,8 mil. Kč, z toho 3,1 mil. Kč z národních prostředků a 15,7 mil. Kč z prostředků rozpočtu EU.

**NKÚ také upozorňuje na skutečnost, že v důsledku finančních oprav provedených Evropskou komisí v průběhu roku 2012 u několika OP budou ve zvýšené míře zatěžovány veřejné rozpočty ČR v návaznosti na to, jak budou jednotlivé projekty vstupovat do procesu certifikace.** Nejvyšší oprava je uplatněna u OP *Doprava* – odhaduje se v částce **11,2 mld. Kč**; u OP *Životní prostředí* činí oprava **1,9 mld. Kč** a u OP *Vzdělávání pro konkurenceschopnost* celkem **1,7 mld. Kč**. V oblasti čerpání komunitárních a ostatních programů EU nejsou subjekty z ČR dlouhodobě příliš úspěšné. V přepočtu na jednoho obyvatele připadá ČR jen 10 € (cca ¼ průměru za celou EU) a společně s Polskem uzavírá pořadí jednotlivých členských států EU.

### **Obecné poznatky z provedených kontrol prostředků poskytnutých z rozpočtu EU**

V průběhu roku 2012 dokončil NKÚ celkem devět kontrolních akcí, které byly zaměřeny na oblasti *politiky soudržnosti*, a jednu kontrolní akci zaměřenou na program *Solidarita a řízení migračních toků*. Jednalo se o KA č. 11/16, č. 11/17, č. 11/18, č. 11/19, č. 11/20, č. 11/27, č. 11/35, č. 12/02, č. 12/06 a č. 12/10.

V rámci těchto kontrolních akcí byly zjištěny následující typy chyb:

- Strategické cíle programů jsou často obecné a v řadě případů nejsou konkretizovány ve specifických cílech, dosažení cílů je těžko hodnotitelné, mnohdy nejsou řádně nastaveny monitorovací indikátory a monitoring naplnění programů je výrazně ztížen.
- Mechanismy pro transparentní výběr projektů k financování v řadě případů selhávají, což někdy vede k porušování zásady řádného finančního řízení, tj. uplatňování kritérií účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti.
- Zadávání veřejných zakázek vykazuje časté chyby při uplatňování zásad transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení.
- Kontrolní systémy jsou s ohledem na vyšší míru chybovosti v některých případech hodnoceny jen jako částečně účinné.
- Nezpůsobilé výdaje tvoří největší skupinu chyb. Jedná se například o výdaje uplatněné příjemci za dodávky a služby, které byly dodány v nedostatečném rozsahu nebo kvalitě, případně nebyly dodány vůbec.

### **Výdaje na společnou zemědělskou politiku**

Z kapitoly MZe bylo v roce 2012 převedeno na Státní zemědělský intervenční fond, jehož prostřednictvím jsou uskutečňovány výdaje v rámci SZP, celkem 35,5 mld. Kč, z toho národní prostředky představovaly 4,0 mld. Kč a 31,5 mld. Kč bylo z prostředků rozpočtu EU. Z celkové částky bylo 21,8 mld. Kč určeno na předfinancování přímých plateb a doplňkové

národní platby (Top Up) dosáhly 649,2 mil. Kč. Na *Program rozvoje venkova* (dále také „PRV“) bylo převedeno 12,7 mld. Kč, z toho 3,3 mld. Kč pocházelo z národních prostředků a 9,4 mld. Kč z prostředků rozpočtu EU. V rámci *společné organizace trhu* bylo čerpáno celkem 381,8 mil. Kč, z toho 63,2 mil. Kč z národních prostředků a 318,0 mil. Kč z prostředků rozpočtu EU.

V průběhu roku 2012 dokončil NKÚ jednu kontrolní akci zaměřenou na SZP. Jednalo se o KA č. 11/15, ze které vyplynuly následující poznatky:

- Systém implementace PRV je v zásadě funkční a účinný.
- Nedostatky byly odhaleny v řídicích a kontrolních mechanismech. Jednalo se zejména o nedostatky týkající se nastavení monitorovacích indikátorů na úrovni projektů a mechanismů výběru projektů k financování.
- Nastavení kontroly přiměřenosti výdajů nebylo dostatečné a způsobilé zajistit, aby uplatněné výdaje projektů byly v souladu se zásadami hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.
- U příjemců podpor byly zjištěny chyby v zadávání veřejných zakázek a uplatňování nezpůsobilých výdajů.

NKÚ upozorňuje, že výše uvedené nedostatky jsou zjišťovány opakovaně a jednou z příčin jejich přetrvávání je skutečnost, že MZe dlouhodobě neodstraňuje některé chyby zjištěné kontrolami NKÚ a nepřijímá dostatečná nápravná opatření.

## **2. Finanční mechanismy (FM)**

V roce 2012 bylo z finančních mechanismů EHP a Norska a *Programu švýcarsko-české spolupráce* čerpáno celkem 89,4 mil. Kč (pouze 13 % rozpočtu po snížení), z toho přes 7,0 mil. Kč pocházelo z národních prostředků a 82,4 mil. Kč z prostředků finančních mechanismů. Nízká míra čerpání rozpočtované částky byla zdůvodněna především zpožděním ve schvalování projektů financovaných z finančních mechanismů EHP/Norska pro období let 2009–2014.

V roce 2012 neprovedl NKÚ žádnou kontrolu týkající se prostředků poskytovaných ČR z finančních mechanismů nebo z *Programu švýcarsko-české spolupráce*. Kontrolu zaměřenou na čerpání podpor z finančních mechanismů EHP/Norska realizoval NKÚ v roce 2011 a na základě jejích výsledků přijala vláda ČR v roce 2012 řadu odpovídajících opatření zejména legislativního charakteru.

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

V roce 2012 byla na platy 4 080 zaměstnanců zapojených do administrativních kapacit v oblasti prostředků z EU/FM nebo v oblasti realizace projektů vynaložena částka 2,737 mld. Kč. Oproti schválenému rozpočtu na rok 2012 nebyl výrazně naplněn ukazatel jednorázového navýšení počtu funkčních míst zaměstnanců zapojených do oblasti čerpání prostředků z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů za oblast organizačních složek státu a příspěvkových organizací, a to o 746 zaměstnanců. NKÚ nemá z této oblasti za rok 2012 žádné kontrolní poznatky.

#### 4. Výdaje na odvody vlastních zdrojů EU a tradičních vlastních zdrojů

ČR odvedla v roce 2012 do rozpočtu EU v rámci tzv. vlastních zdrojů EU celkem 34,8 mld. Kč (z toho cca 5,0 mld. Kč na zdroj dle DPH a 29,8 mld. Kč na zdroj dle HND). V rámci tzv. tradičních vlastních zdrojů (cla a zemědělské, resp. cukerné dávky), které jsou vybírány na mimorozpočtové účty, bylo v roce 2012 odvedeno do rozpočtu EU zhruba 4,8 mld. Kč. NKÚ nemá z této oblasti ve vztahu k rozpočtovému roku 2012 žádné kontrolní poznatky.

#### 5. Čistá pozice ČR vůči EU

V průběhu roku 2012 obdržela ČR z rozpočtu EU platby v celkové výši 113,7 mld. Kč (tj. 4,52 mld. €) a do rozpočtu EU odvedla celkem 39,8 mld. Kč (tj. 1,58 mld. €). ČR tak získala o 73,8 mld. Kč více (tj. 2,94 mld. €), než odvedla. Výsledná čistá pozice ČR za rok 2012 je o více než 43 mld. Kč vyšší, než byla pozice za rok 2011. Za vysokou kladnou bilanci ČR vůči rozpočtu EU stojí především příjmy ze strukturálních fondů a *Fondu soudržnosti*, které dosáhly 81,3 mld. Kč. Toho bylo primárně dosaženo obnovením čerpání některých operačních programů, hlavně OP *Doprava* a OP *Životní prostředí*. Celkově ČR od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2012 zaplatila do rozpočtu EU 301,2 mld. Kč (cca 11,3 mld. €) a získala 551,2 mld. Kč (tj. cca 21 mld. €). Kladné saldo čisté pozice České republiky ve vztahu k rozpočtu EU tak celkově dosáhlo částky 250 mld. Kč (cca 9,75 mld. €).

#### VI. Závěrečné shrnutí

Na výsledek hospodaření SR v roce 2012 mělo vliv několik faktorů. Především SR byl sestaven (zejména na příjmové straně) s ohledem na přijatá legislativní opatření, která vstupovala v platnost od 1. ledna 2012 a dle predikce měla přinést zvýšení celkových příjmů oproti SR na rok 2011 o 29,0 mld. Kč (daňové příjmy měly růst o 18,4 mld. Kč, příjmy z pojistného na sociální zabezpečení o 10,7 mld. Kč). To ale znamenalo růst příjmů oproti skutečnosti roku 2011 dokonce o 71,9 mld. Kč. Výdajová strana SR počítala s poklesem o 1,0 mld. Kč oproti SR na rok 2011, což současně představovalo růst oproti skutečnosti roku 2011 o 34,2 mld. Kč. Příjmová strana SR byla založena na predikci základních makroekonomických ukazatelů, u které již v době schvalování SR bylo zřejmé, že nebude naplněna. Vzhledem k ekonomickému vývoji bylo v 1. čtvrtletí roku 2012 přistoupeno k opatřením na výdajové straně, a to k vázání výdajových prostředků v rozpočtové sféře. Přijetím tohoto opatření nedošlo k překročení plánovaného schodku SR.

NKÚ s ohledem na údaje uvedené v návrhu SZÚ a vzhledem k zobecněným výsledkům ze své kontrolní činnosti upozorňuje:

- na nároky z nespotřebovaných výdajů minulých let u organizačních složek státu, jejichž stav neustále roste; v roce 2013 by tak mohly OSS čerpat tyto výdaje ve výši 133,2 mld. Kč, což by mohlo mít výrazně negativní dopad na plnění státního rozpočtu;
- že předpokládaná inkasa DPH se od roku 2008 nedaří naplňovat; ačkoliv byla v roce 2012 zvýšena snížená sazba o 4 procentní body, vzniklo oproti schválenému rozpočtu záporné saldo DPH ve výši 21,9 mld. Kč, což je nejvyšší záporné saldo za posledních 5 let;

- na každoroční odpisy daňových nedoplatků, ke kterým kdyby nedocházelo, byly by v současné době nedoplatky o 60 % vyšší oproti vykazované výši;
- na snižování kapitálových výdajů, k jejichž poklesu dochází již od roku 2010, což může mít negativní dopady na vývoj ekonomiky;
- že obdobně jako v minulých letech není ani v návrhu SZÚ za rok 2012 vyčíslena celková výše rezervy financování ani výdaje spojené s touto rezervou;
- že nebylo v předpokládaném rozsahu využito relativně výhodného financování státního dluhu formou krátkodobého financování, u něhož byl předpoklad příznivého vlivu na výši výdajů na obsluhu státního dluhu;
- že se rozšířením možnosti využití peněžních prostředků velké privatizace také na převody do státního rozpočtu z titulu kompenzace rozpočtovaného schodku důchodového systému značně zvyšuje budoucí riziko pro výdajovou stranu státního rozpočtu ohledně krytí dalších závazků z privatizace, zejména rostoucích garancí z aktuálních ekologických smluv;
- že jsou při provádění kontrolních akcí opakovaně zjišťovány nedostatky v podkladech sloužících k sestavení závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, a to jak v oblasti účetnictví, tak v oblasti finančního výkaznictví;
- že účetní předpisy jsou stále zatíženy nejasnostmi vedoucími k nejednotnosti při jejich aplikaci; za nejvýznamnější oblast, na kterou se toto hodnocení vztahuje, lze považovat oblast tzv. transferů, a to zejména dotací;
- že vzhledem k nejednoznačnosti účetních předpisů není možné vyhodnotit spolehlivost vykazovaných údajů; různé možnosti aplikování předpisů vedou k nesrovnatelnosti údajů a znemožňují jejich agregaci či použití například pro statistické účely;
- že v důsledku finančních oprav provedených Evropskou komisí v průběhu roku 2012 u několika OP budou ve zvýšené míře zatěžovány veřejné rozpočty ČR tak, jak budou jednotlivé projekty vstupovat do procesu certifikace.

NKÚ také doporučuje:

- přehodnotit (i v souvislosti s účtováním o státních finančních aktivech a pasivech) vykazování závazků vůči Českomoravské záruční a rozvojové bance, a. s., jako záruk, protože se nejedná o podmíněné závazky;
- aby v návrhu SZÚ byla uvedena informace o státních zárukách souvisejících s mechanismem ESM, resp. EFSM;
- aby návrh SZÚ obsahoval vybrané údaje o veřejných rozpočtech také v metodice ESA 95.

## PŘEHLED SCHVÁLENÝCH KONTROLNÍCH ZÁVĚRŮ POUŽITÝCH PRO STANOVISKO NKÚ

Číslo kontrolní akce	Předmět kontroly	Datum schválení kontrolního závěru
11/07	Správa daně z přidané hodnoty při dovozu zboží ze třetích zemí	27. února 2012
11/13	Peněžní prostředky vynaložené na pořízení a provoz systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury České republiky	26. března 2012
11/15	Peněžní prostředky určené na zlepšování kvality života ve venkovských oblastech podle <i>Programu rozvoje venkova</i>	26. března 2012
11/16	Peněžní prostředky určené na výstavbu silničního okruhu kolem hlavního města Prahy	16. dubna 2012
11/17	Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené v rámci operačního programu <i>Vzdělávání pro konkurenceschopnost</i> na prioritní osu <i>Počáteční vzdělávání</i>	27. srpna 2012
11/18	Peněžní prostředky určené v rámci <i>Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Severovýchod pro období 2007–2013</i> na rozvoj městských a venkovských oblastí	27. srpna 2012
11/19	Peněžní prostředky určené v rámci <i>Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Jihozápad pro období 2007–2013</i> na stabilizaci a rozvoj měst a obcí	25. června 2012
11/20	Peněžní prostředky určené v rámci <i>Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Moravskoslezsko pro období 2007–2013</i> na rozvoj měst	25. června 2012
11/21	Evidence a účtování daňových příjmů a souvisejících nákladů a výnosů, pohledávek a závazků	2. května 2012
11/27	Peněžní prostředky určené k naplnění cílů společné migrační a azylové politiky Evropské unie	4. června 2012
11/33	Peněžní prostředky a majetek státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané státní fondy	16. července 2012
11/35	Peněžní prostředky z <i>Evropského sociálního fondu</i> předfinancované a spolufinancované ze státního rozpočtu určené na projekty realizované na území hlavního města Prahy	4. června 2012

## Příloha č. 1

12/01	Příjmy státního rozpočtu plynoucí z pokut ukládaných územními finančními orgány podle zákona o účetnictví, včetně prověření daňových řízení, a z pokut ukládaných soudy v souvislosti s vedením sbírky listin	17. prosince 2012
12/02	Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci <i>Integrovaného operačního programu</i>	26. listopadu 2012
12/04	Hospodaření s majetkem a s peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií na Ministerstvu zemědělství	17. prosince 2012
12/05	Hospodaření s majetkem státu v kapitole státního rozpočtu <i>Kancelář prezidenta republiky</i>	12. listopadu 2012
12/06	Peněžní prostředky určené na realizaci projektů prioritní osy <i>Integrovaný rozvoj území v rámci Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Střední Čechy pro období 2007–2013</i>	15. října 2012
12/07	Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané psychiatrické léčebny	26. listopadu 2012
12/09	Peněžní prostředky vynaložené v souvislosti s budováním informačního systému Státní pokladny	28. ledna 2013
12/10	Peněžní prostředky určené na omezování průmyslového znečištění a environmentálních rizik	26. listopadu 2012
12/11	Peněžní prostředky určené na modernizaci významných železničních uzlů	18. února 2013
12/13	Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu <i>Technická pomoc</i>	18. února 2013
12/14	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo dopravy</i> za rok 2011, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva dopravy za rok 2011	28. ledna 2013
12/15	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo zemědělství</i> za rok 2011, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva zemědělství za rok 2011	18. února 2013
12/16	Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit příspěvková organizace Český hydrometeorologický ústav	18. února 2013
12/17	Prostředky státního rozpočtu poskytnuté Municipální finanční společnosti a.s., peněžní prostředky se zárukou státu a majetková účast státu v této společnosti	25. března 2013
12/22	Peněžní prostředky státu poskytované nestátním neziskovým organizacím prostřednictvím rozpočtové kapitoly <i>Ministerstvo vnitra</i>	25. března 2013







