

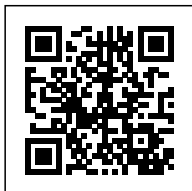


PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
POSLANECKÁ SNĚMOVNA

VII. volební období

19/1

**Stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu ke Zprávě o plnění státního
rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2013**



Doručeno poslancům: 5. prosince 2013 v 12:41



V Praze dne 3. 12. 2013
Sp. zn.: 185/13-NKU45/207/13

**Stanovisko
ke Zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky
za 1. pololetí 2013**

(k sněmovnímu tisku č. 19)

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

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

Nejvyšší kontrolní úřad (dále také „NKÚ“) předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR v souladu s ustanovením § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, své stanovisko ke sněmovnímu tisku č. 19 *Zpráva o plnění státního rozpočtu ČR za 1. pololetí 2013* (dále také „Zpráva“).

Obsah:

- I. Výsledky hospodaření státního rozpočtu za 1. pololetí 2013 a pokladní plnění státního rozpočtu k 30. 9. 2013
- II. Vývoj státních finančních aktiv a pasiv a řízení státního dluhu
- III. Hospodaření územních rozpočtů a vývoj veřejných rozpočtů v 1. pololetí 2013

I. Výsledky hospodaření státního rozpočtu za 1. pololetí 2013 a pokladní plnění státního rozpočtu k 30. 9. 2013

1. Návrh státního rozpočtu na rok 2013

Při přípravě státního rozpočtu České republiky (dále také „SR“) na rok 2013 vycházeli zpracovatelé mimo jiné z predikce základních makroekonomických ukazatelů zpracované Ministerstvem financí v říjnu 2012. Návrh SR počítal podle uvedeného materiálu s meziročním přírůstkem hrubého domácího produktu (dále také „HDP“) ve stálých cenách o 0,7 %, snížením spotřeby domácností o 0,5 %, snížením spotřeby vlády o 1,3 %, růstem objemu mezd a platů ve výši 2,1 %, průměrnou mírou inflace 2,1 % a průměrnou mírou nezaměstnanosti 7,3 % (metodika dle výběrového šetření pracovních sil).

Na základě těchto předpokladů (mimo dalších) byl sestaven SR na rok 2013, ve kterém byly navrženy příjmy ve výši 1 080,8 mld. Kč, což oproti schválenému rozpočtu roku 2012 znamená snížení o 3,9 mld. Kč (0,4 %). Oproti skutečnosti dosažené za rok 2012 to však představuje nárůst předpokládaných příjmů o 29,4 mld. Kč, tj. o 2,8 % (skutečnost roku 2012 činila 1 051,4 mld. Kč). V roce 2012 došlo k nenaplnění rozpočtovaných příjmů vůči schválenému rozpočtu o 33,3 mld. Kč, vůči rozpočtu po změnách dokonce o 42,6 mld. Kč. Součástí rozpočtovaných příjmů v SR na rok 2013 jsou podle Zprávy ve větší míře než v SR na rok 2012 ostatní příjmy a transfery mimořádného charakteru – příjmy z prodeje kmitočtových pásem ve výši 7,0 mld. Kč, příjmy z dividend akciové společnosti Lesy České republiky ve výši 6,0 mld. Kč (k tomu NKÚ upozorňuje, že v dokumentaci ke SR na rok 2013 je tento příjem uveden jako „odvod“, neboť Lesy České republiky nejsou akciovou společností, ale státním podnikem), příjmy z privatizačního účtu ve výši 13,0 mld. Kč. **NKÚ v této souvislosti připomíná, že problematickým opatřením je zejména rozpočtování příjmů z privatizačního účtu ve výši 13,0 mld. Kč ke kompenzaci deficitu důchodového systému v roce 2013, a to vzhledem k omezené výši privatizačních zdrojů a vysokým potřebám budoucích úhrad z těchto zdrojů (zejména půjde o úhrady ekologických závazků vzniklých při privatizaci).**

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

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

NKÚ hodnotí kladně, že návrh SR na rok 2013 vycházel mimo jiné z aktuální predikce základních makroekonomických ukazatelů zpracované Ministerstvem financí v říjnu 2012 (na rozdíl od návrhu SR na rok 2012, kdy byla jedním z podkladů predikce základních makroekonomických ukazatelů, kterou zpracovalo Ministerstvo

financí v červenci 2011 a která již nebyla v řadě základních ukazatelů v době schvalování SR aktuální).

2. Schválený SR a jeho změny v 1. pololetí 2013

Státní rozpočet České republiky na rok 2013 byl schválen zákonem č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2013, (dále jen „zákon o SR“). Příjmy v něm byly stanoveny ve výši 1 080,8 mld. Kč a výdaje ve výši 1 180,8 mld. Kč. Rozpočtovaný schodek ve výši 100,0 mld. Kč by měl být podle zákona o SR vypořádán zvýšením stavu státních dluhopisů do výše 99,93 mld. Kč, zvýšením stavu přijatých dlouhodobých úvěrů do výše 1,63 mld. Kč (vypůjčené prostředky na tento účel tak mají dosáhnout celkové výše 101,56 mld. Kč) a změnou stavu na účtech státních finančních aktiv, a to jejich zvýšením o 1,56 mld. Kč. **NKÚ v souvislosti s uvedeným vypořádáním schodku SR opět upozorňuje** – obdobně jako ve svých stanoviscích k návrhům státních závěrečných účtů i ke zprávám o plnění SR za 1. pololetí v minulých letech –, že zvýšení stavu peněžních prostředků na účtech státních finančních aktiv neslouží k vypořádání schodku státního rozpočtu (tedy k zabezpečení jeho financování), ale zvyšuje výpůjční potřebu státu.

V průběhu 1. pololetí 2013 došlo k úpravám schváleného SR v souvislosti s financováním programů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. V rámci těchto úprav byl souvztažně navýšen celkový rozpočet příjmů i celkový rozpočet výdajů o 2,2 mld. Kč. Provést takovou operaci umožňuje ministři financí § 24 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.¹ Vzhledem k navýšení příjmů i výdajů SR o stejnou částku neměla tato úprava dopad na schválenou výši schodku SR. Rozpočet příjmů po změnách tak dosáhl výše 1 083,0 mld. Kč a rozpočet výdajů po změnách činil 1 183,0 mld. Kč.

Zpráva uvádí, že v průběhu 1. pololetí bylo provedeno celkem 396 rozpočtových opatření, z toho 40,9 % představují přesuny z kapitoly *Všeobecná pokladní správa* do rozpočtů ostatních kapitol v objemu 5,2 mld. Kč (ve stejném období roku 2012 to bylo 4,1 mld. Kč), 31,1 % tvořily přesuny rozpočtových prostředků mezi kapitolami SR. Další skupinu rozpočtových opatření tvořily přesuny v rámci příslušné kapitoly a také byly kapitolám uvolněny prostředky z rozpočtu kapitoly *Operace státních finančních aktiv* (0,3 mld. Kč) a z rozpočtu kapitoly *Státní dluh* (2,0 mld. Kč). Vyšší počet provedených rozpočtových opatření v 1. pololetí 2013 oproti stejnému období minulého roku Zpráva zdůvodňuje tím, že do celkového přehledu byla na základě údajů vedených v rozpočtovém systému zahrnuta v roce 2013 i rozpočtová opatření kapitoly *Všeobecná pokladní správa*. Bez těchto rozpočtových opatření by jejich celkový počet činil 315, tj. o 15 méně oproti stejnému období roku 2012. **Důvod nezapočítávání rozpočtových opatření kapitoly Všeobecná pokladní správa do celkového počtu provedených rozpočtových opatření v dřívějších letech Zpráva neuvádí.**

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

Tabulka č. 1 – Počet provedených rozpočtových opatření

	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013
Počet rozpočtových opatření provedených do 30. 6.	366	338	330	396

Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí z let 2010–2013.

Rozpočtovým opatřením provedeným v kapitole *Státní dluh* došlo ke snížení specifického ukazatele „*obsluha státního dluhu*“ a k navýšení rozpočtu kapitoly *Ministerstvo dopravy* o 2,0 mld. Kč. Rozhodující část výdajů kapitoly *Státní dluh* (úrokové výdaje) byla zdůvodněna a zahrnuta do SR na základě stanovení maximálních nákladů státního dluhu, které nebudou s pravděpodobností 99 % překročeny (úrokový model, kterým byly stanoveny hrubé úrokové náklady v riziku). **NKÚ souhlasí s přístupem MF k rozpočtování úrokových výdajů, negativně však hodnotí použití takto stanovených výdajů prostřednictvím rozpočtového opatření v jiné kapitole státního rozpočtu, tj. kapitola *Státní dluh* by neměla sloužit jako další případná rezerva výdajů SR.**

3. Příjmy státního rozpočtu k 30. 6. 2013

K 30. 6. 2013 dosáhly příjmy SR celkové výše 549,9 mld. Kč, což představovalo 50,8 % rozpočtu po změnách, tj. o 8,4 mld. Kč více oproti poměrné části příjmů SR připadající na 1. pololetí. V meziročním srovnání došlo k nárůstu příjmů SR v celkovém vyjádření o 45,3 mld. Kč, což je necelých 9,0 %. Na meziročním nárůstu plnění celkových příjmů státního rozpočtu za 1. pololetí 2013 se podílely především nedaňové a kapitálové příjmy a přijaté transfery z rozpočtu Evropské unie, které v mezidobí vzrostly o 38,0 mld. Kč. **Z ostatních příjmů a transferů mimořádného charakteru (uvedených na str. 3 tohoto stanoviska) rozpočtovaných v celkové výši 26,0 mld. Kč nebyl v 1. pololetí 2013 žádný realizován.**

Tabulka č. 2 – Plnění SR u vybraných druhů příjmů v letech 2010–2013

Vybrané příjmy státního rozpočtu	Plnění za 1. pololetí v mld. Kč				Plnění v %
	2010	2011	2012	2013	2013
Daň z příjmů fyzických osob	40,39	39,81	41,42	41,43	42,2
– ze závislé činnosti	35,03	37,37	38,19	39,57	45,8
– ze samostatné výdělečné činnosti	2,08	-1,16	-1,50	-2,59	x
Daň z příjmů právnických osob	59,08	50,47	48,92	46,73	55,4
Daň z přidané hodnoty	88,43	94,60	92,14	104,24	49,2
Zvláštní daně a poplatky ze zboží a služeb v tuzemsku	62,14	66,37	64,63	62,75	44,1
Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti	174,05	180,62	185,58	184,18	48,8
– pojistné na důchodové pojištění	155,41	161,41	165,84	164,53	49,3
Daně z majetkových a kapitálových převodů	3,78	7,29	4,37	4,17	43,0
Ostatní daňové příjmy	1,35	1,27	2,23	3,26	64,9
– odvody z loterií	x	x	0,73	1,47	56,6
Daňové příjmy celkem	431,89	443,36	441,48	448,61	48,1
Nedaňové příjmy celkem	16,99	14,09	18,04	22,22	76,8
Přijaté transfery celkem	58,29	49,51	44,15	77,51	66,7
Příjmy celkem	507,94	507,64	504,64	549,91	50,8

Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí z let 2010–2013.

Rozpočet daňových příjmů (včetně příjmů z pojistného na sociální zabezpečení) pro rok 2013 počítá s částkou 932,0 mld. Kč, což je o 13,5 mld. Kč méně, než byl rozpočet roku 2012, ale o 19,7 mld. Kč více, než byla skutečnost dosažených daňových příjmů za rok 2012. **K 30. 6. 2013 byly daňové příjmy plněny na 48,1 %, což je oproti poměrné části připadající na 1. pololetí roku 2013 o 17,4 mld. Kč méně.**

Pololetní plnění daně z příjmů fyzických osob trvale vykazuje hodnoty pod poměrnou výší připadající na 1. pololetí z celkového ročního rozpočtu, což je do značné míry ovlivněno výběrem daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti. Tato daň měla od roku 2011 za 1. pololetí vždy zápornou hodnotu. Tento trend pokračoval i v roce 2013 a v 1. pololetí byl rozpočet těchto příjmů plněn na minus 96 % (veškeré vybrané příjmy byly vráceny poplatníkům jako přeplatek na dani a meziroční nárůst vrácených přeplatků činil téměř 8 %). K 30. 6. 2013 byl u této daně vykázán záporný zůstatek ve výši cca 2,6 mld. Kč. **NKÚ upozorňuje na dlouhodobou neschopnost naplnit schválený rozpočet příjmů z této daně a na nízkou efektivnost nastavení systému jejího výběru.** Zpráva jako důvod sníženého výběru daně do SR v roce 2013 uvádí také negativní vliv změny v rozpočtovém určení daní, kdy byly posíleny příjmy obcí na úkor příjmů státního rozpočtu.

U daně z příjmů právnických osob pololetní plnění každoročně klesá (oproti roku 2010 pokles o 12,4 mld. Kč). Zpráva uvádí jako důvody meziročního poklesu inkasa této

daně do SR mimo jiné snížení podílu SR na celkovém výnosu této daně od roku 2013 a zrušení daňové neuznatelnosti odměn členů statutárních orgánů a dalších orgánů právnických osob.

U daně z přidané hodnoty (dále také „DPH“) se inkaso připadající na SR v 1. pololetí 2013 oproti stejnému období roku 2012 zvýšilo o 12,1 mld. Kč. Zpráva uvádí, že se patrně pozitivně projevuje režim přenesení daňové povinnosti a další nová opatření proti daňovým únikům (institut nespolehlivého plátce a zveřejňování účtů v registru plátců DPH. **Tato opatření hodnotí NKÚ kladně a doporučuje využít také mechanismu rychlé reakce v jednáních o povolení výjimky na přenesení daňové povinnosti u pohonných hmot v ČR jako účinného nástroje v boji proti daňovým únikům v této oblasti.** Dne 26. 7. 2013 byla v *Úředním věstníku Evropské unie* zveřejněna směrnice Rady 2013/42/EU, kterou došlo ke změně směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o mechanismus rychlé reakce proti podvodům v oblasti DPH. Mechanismus rychlé reakce, tj. rychlé rozhodnutí Evropské komise o povolení výjimky k přenosu daňové povinnosti u vybraných komodit (např. pohonných hmot), by měl být významným nástrojem proti daňovým podvodům v oblasti DPH, které vedou ke značným rozpočtovým ztrátám a mají dopad na podmínky hospodářské soutěže, a tedy i na fungování vnitřního trhu. Tento nástroj je v současné době pouze dočasným řešením, a to do té doby, než budou přijata dlouhodobější legislativní řešení zaměřená na zvýšení odolnosti systému DPH vůči daňovým podvodům.

Rozpočet příjmů z pojistného na sociální zabezpečení pro rok 2013 činí 377,8 mld. Kč, což je o 6,2 mld. Kč méně, než bylo rozpočtováno v roce 2012, ale **o 6,3 mld. Kč více, než byla skutečnost roku 2012.** K 30. 6. 2013 bylo odvedeno na pojistném na sociální zabezpečení 184,2 mld. Kč (to je o 1,4 mld. Kč méně než ve stejném období minulého roku), což je plnění na 48,8 % rozpočtu a oproti poměrné části připadající na 1. pololetí je to o 4,7 mld. Kč méně. **Negativní vliv na výši inkasa pojistného na sociální zabezpečení (resp. na jeho rozhodující část, kterou představuje pojistné na důchodové pojištění) měl kromě nepříznivého ekonomického vývoje také vznik 2. pilíře důchodového pojištění. Tyto vlivy nejsou ve Zprávě vyčísleny.**

Vyšší poměrné plnění nedaňových a ostatních příjmů (kapitálové příjmy a přijaté transfery) k 30. 6. 2013 na 76,8 % rozpočtu po změnách znamenalo meziroční zvýšení těchto příjmů o 38,1 mld. Kč. Tento výsledek byl ovlivněn mimo jiné vratkou dotace poskytnuté Státnímu fondu dopravní infrastruktury ve výši 5,0 mld. Kč a zejména transfery peněžních prostředků z rozpočtu Evropské unie – objem těchto transferů se podle Zprávy zvýšil oproti stejnému období roku 2012 o 33,0 mld. Kč a dosáhl částky 75,1 mld. Kč.

Součástí nedaňových příjmů jsou také odvody za porušení rozpočtové kázně. NKÚ v minulosti provedl v této oblasti kontrolní akci č. 10/08 – *Správa odvodů za porušení rozpočtové kázně*. V souvislosti s výsledky této kontrolní akce požádal kontrolní výbor Poslanecké sněmovny ministra financí, aby Ministerstvo financí v roce 2012 vypracovalo a předložilo návrh k zefektivnění systému správy těchto odvodů. NKÚ vykonal v roce 2013 následnou kontrolu správy těchto odvodů a kontrolní závěr z této kontrolní akce bude publikován do konce letošního roku.

Tabulka č. 3 – Vývoj daňových nedoplatků v letech 2010–2013 (v mld. Kč)

Subjekty	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013 ¹⁾
Finanční správa ČR	106,4	118,8	134,7	137,4
Česká správa sociálního zabezpečení	60,1	61,3	62,5	63,1
Celní správa ČR	9,0	8,8	10,1	10,4
Nedoplatky celkem	175,5	188,9	207,3	210,9

Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí z let 2010–2013.

¹⁾ Jedná se o údaj k 30. 6. 2013.

Pokud jde o daňové příjmy, Zpráva uvádí na str. 46–59 podrobné informace k vývoji nedoplatků těchto příjmů a k jejich vymáhání. Výše daňových nedoplatků má stále stoupající tendenci, a to u všech subjektů spravujících tyto nedoplatky. Zpráva opět (jako v minulých letech) uvádí informace o faktorech, které nepříznivě ovlivňují efektivitu a výsledky činnosti finančních úřadů (dlužníci poukazují své peněžní prostředky na účty třetích osob, dlužníci mění často své zaměstnavatele, ponechání společností bez statutárních orgánů, účelové převedení společností na osoby s neznámým pobytem, nemožnost dohledání majetku dlužníků apod.). Dále Zpráva v této části identifikuje faktory limitující zvýšení výkonnosti v této oblasti, např. výrazně nedostatečný objem finančních prostředků na provoz nebo časté a s výkonnými útvary leckdy nedostatečně konzultované změny v daňové oblasti. Základ k vyšší efektivitě vymáhání daňových nedoplatků je podle Zprávy nutné položit především v legislativní oblasti. Ke zvýšení efektivnosti vymáhání těchto pohledávek státu by mělo přispět také vytvoření on-line systému dotazování do základních registrů (spuštěných k 1. 7. 2012 na základě zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech) a zpřístupnění centrálního registru účtů vedených u bank. Vzhledem k dlouhodobému charakteru a závažnosti této problematiky **doporučuje NKÚ, aby vláda ve Zprávě informovala o opatřeních, která v této oblasti miní provést.**

4. Výdaje státního rozpočtu k 30. 6. 2013

Celkové výdaje SR dosáhly k 30. 6. 2013 výše 581,4 mld. Kč, to představovalo 49,1 % rozpočtu po změnách. V 1. pololetí 2013 tak nebylo dočerpáno 10,1 mld. Kč poměrné části ročního rozpočtu. Oproti skutečnosti stejného období předchozího roku však byly výdaje vyšší o 5,0 mld. Kč. Porovnání čerpání výdajů SR v letech 2010–2013 vždy k 30. 6. je uvedeno v tabulce č. 4.

Tabulka č. 4 – Přehled výše výdajů SR a jejich plnění k 30. 6. v letech 2010–2013

	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013
Výdaje celkem (v mld. Kč)	583,6	570,5	576,4	581,4
Plnění rozpočtu (v %)	48,4	47,4	48,3	49,1
Meziroční změna (v %)	+1,5	-2,2	+1,0	+0,9
Běžné výdaje (v mld. Kč)	527,7	523,2	534,4	544,6
Plnění rozpočtu (v %)	49,4	48,2	49,2	50,4
Meziroční změna (v %)	+0,7	-0,9	+2,1	+1,9
Kapitálové výdaje (v mld. Kč)	55,9	47,3	42,0	36,8
Plnění rozpočtu (v %)	40,3	39,6	39,3	36,1
Meziroční změna (v %)	+9,4	-15,4	-11,2	-12,4

Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí z let 2010–2013.

Čerpání výdajů SR k 30. 6. 2013 se přibližuje k procentnímu podílu připadajícímu na pololetí z ročního rozpočtu výdajů a po poklesu v roce 2011 má stoupající tendenci. Roste čerpání běžných výdajů při snižování plnění kapitálových výdajů. Meziročně vzrostly běžné výdaje v absolutním vyjádření o 10,2 mld. Kč a u kapitálových výdajů došlo ke snížení o 5,2 mld. Kč.

Největší část běžných výdajů, které byly rozpočtovány v celkové výši 1 085,7 mld. Kč při meziročním snížení o 7,1 mld. Kč, tvoří stejně jako v minulých letech výdaje mandatorní. Podle údaje uvedeného na str. 70 Zprávy byly mandatorní výdaje pro rok 2013 rozpočtovány ve výši 688,8 mld. Kč (NKÚ upozorňuje na nesoulad této částky s částkou v tabulce č. 45 na str. 74 Zprávy, kde je uvedena výše schváleného rozpočtu mandatorních výdajů 688 715 mil. Kč), což je 58,3 % celkových rozpočtovaných výdajů a zároveň se jedná o meziroční snížení o 2,1 mld. Kč oproti schválenému rozpočtu roku 2012. Oproti skutečnosti roku 2012 je to snížení o 35,3 mld. Kč. Podle Zprávy vzrostou mandatorní sociální výdaje oproti schválenému rozpočtu na rok 2012 o 9,1 mld. Kč (mandatorní sociální výdaje tvoří rozhodnou část mandatorních výdajů a mají dosáhnout částky 566,3 mld. Kč) při snížení dalších mandatorních výdajů. Ke snížení rozpočtovaných výdajů oproti schválenému rozpočtu na rok 2012 došlo např. u výdajů na obsluhu státního dluhu, a to **o 11,6 mld. Kč**.

Kapitálové výdaje byly do schváleného rozpočtu zahrnuty v částce 95,1 mld. Kč, což je o 1,8 mld. Kč méně oproti schválenému rozpočtu roku 2012. Stejně jako v minulých letech souvisí část kapitálových výdajů (dle Zprávy) s financováním programů reprodukce a provozování majetku. V roce 2009 byla zavedena evidence výdajů na programy podle jejich typizace buď v systému EDS (evidenční dotační systém), na který pro rok 2013 připadají výdaje ve výši 19,4 mld. Kč, nebo v systému SMVS (správa majetku ve vlastnictví státu), na který připadají výdaje ve výši 20,7 mld. Kč.

Přehled o výdajích vedených v těchto evidencích je v tabulce č. 5. Zpráva v této souvislosti uvádí, že v aktuálním roce lze očekávat pokračování přístupu resortů k reprodukci majetku ve vlastnictví státu, a to směrem k její neinvestiční části, tj. od pořízování nového majetku ke kvalitnější péči o jeho stav. Jako argument je uvedena skutečnost, že výdaje organizačních složek státu na opravy a udržování v pololetí meziročně vzrostly o 16,3 % (z částky 1,6 mld. Kč v 1. pololetí 2012 na 1,9 mld. Kč v 1. pololetí 2013). NKÚ konstatuje, že toto přesvědčení je uváděno ve zprávách o plnění státního rozpočtu za 1. pololetí již od roku 2009, přičemž chybí informace (kromě údaje o zvýšení výdajů na opravy o 0,3 mld. Kč), jak se toto očekávání naplňuje. Podle názoru NKÚ se zde může projevit např. také dlouhodobý trend poměrně razantního snižování kapitálových výdajů, z čehož následně plynou vyšší nároky na opravy stávajícího majetku.

Tabulka č. 5 – Výdaje na programy reprodukce a provozování majetku (v mld. Kč)

Evidence	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013
Evidenční dotační systém	21,5	21,4	18,5	19,4
Správa majetku ve vlastnictví státu	32,6	25,0	21,3	20,7
Celkem	54,1	46,4	39,8	40,1

Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí z let 2010–2013.

V tabulce č. 6 jsou uvedeny nároky z nespotřebovaných výdajů, které vykázali správci kapitol k 1. lednu v letech 2010–2013, za rok 2013 je uveden také údaj ke konci měsíce června.

Tabulka č. 6 – Přehled nároků z nespotřebovaných výdajů k 1. 1. (v mld. Kč)

	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2013 ¹⁾
Celkem	89,8	101,1	129,9	133,2	63,2

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2010–2012, Zpráva o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2013.

¹⁾ Jedná se o údaj k 30. 6. 2013.

Výše nároků z nespotřebovaných výdajů podle Zprávy poklesla za 1. pololetí 2013 o 70,0 mld. Kč. Zpráva k těmto nárokům uvádí informace na několika místech – většinou v souvislosti s jednotlivými druhy výdajů SR – a zahrnuje je také mezi nejzásadnější faktory, které ovlivňují očekávanou skutečnost roku 2013 a které budou blíže upřesňovány ještě v průběhu dalšího období. **NKÚ doporučuje, aby Zpráva obsahovala kromě informace o částce snížení nároků z nespotřebovaných výdajů také podrobnější údaje o jednotlivých titulech ve smyslu § 47 zákona č. 218/2000 Sb., podle kterých byly nároky sníženy.**

V souvislosti s tabulkou č. 1 na str. 94 Zprávy (Neinvestiční transfery veřejným rozpočtům ústřední úrovně) NKÚ upozorňuje, že tato tabulka neobsahuje údaje vztahující se k 1. pololetí 2013.

5. Saldo hospodaření státního rozpočtu k 30. 6. 2013

Hospodaření SR skončilo k 30. 6. 2013 schodkem ve výši 31,5 mld. Kč, což je o 40,2 mld. Kč lepší výsledek než ve stejném období minulého roku a o 18,5 mld. Kč méně oproti poměrné části rozpočtovaného schodku roku 2013 připadající na 1. pololetí 2013. Tohoto výsledku bylo dosaženo především vyšším naplněním příjmů (zvýšení o 9 %) při nízkém růstu výdajů (0,9 %). Dle Zprávy se na vyšších příjmech podílely zejména transfery z rozpočtu Evropské unie společně s inkasem DPH, a to v celkové výši 45,1 mld. Kč. Porovnání výsledku hospodaření SR za 1. pololetí v krizových letech od roku 2009 je uvedeno v tabulce č. 7.

Tabulka č. 7 – Výsledek hospodaření státního rozpočtu (v mld. Kč)

	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013
Výsledek hospodaření SR k 30. 6.	-68,3	-75,7	-62,9	-71,7	-31,5

Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí z let 2010–2013.

Zpráva obsahuje také stručný výhled plnění SR do konce roku, ve kterém uvádí nejzásadnější faktory ovlivňující očekávanou skutečnost – těmito faktory jsou plnění daňových příjmů, plnění příjmů z pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, příjmy z rozpočtu Evropské unie, použití prostředků na předfinancování programů a použití nároků z nespotřebovaných výdajů. **K očekávanému propadu daňových příjmů včetně pojistného na sociální zabezpečení Zpráva uvádí, že by měl být vykompenzován vyššími příjmy z rozpočtu Evropské unie, a rozpočtovaný deficit SR tak nebude pravděpodobně překročen.**

6. Pokladní plnění státního rozpočtu k 30. 9. 2013

K 30. 9. 2013 vykázal SR dle údajů o jeho pokladním plnění schodek ve výši 38,2 mld. Kč (z hlediska plnění ročního rozpočtu se jedná o 38,2 %). Oproti výsledku za 1. pololetí došlo ke zvýšení schodku o 6,7 mld. Kč. Ve 3. čtvrtletí 2013 ovlivnila plnění SR mj. i realizace části jednoho rozpočtovaného příjmu mimořádného charakteru, když byl proveden převod částky 10,0 mld. Kč z prostředků privatizace do kapitoly *Všeobecná pokladní správa* na kompenzaci deficitu důchodového systému.

Celkové příjmy dosáhly výše 806,4 mld. Kč, což představuje 74,4 % rozpočtu po změnách. Zhoršil se tak výsledek v plnění příjmů vykázany za 1. pololetí a přebytek oproti poměrnému plnění vykázany k 30. 6. 2013 ve výši 8,4 mld. Kč se změnil v nenaplnění příjmů připadajících z ročního rozpočtu na tři čtvrtletí o 6,8 mld. Kč. Současně ale došlo k meziročnímu růstu příjmů o 49,3 mld. Kč. Nejvyšší růst zaznamenala DPH, když její inkaso meziročně narostlo o 14,9 %. Ve srovnání se stejným obdobím roku 2012 byl vyšší také výběr daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, a to o 2,2 mld. Kč, zatímco inkaso spotřebních daní pokleslo o 3,7 mld. Kč, daně z příjmů právnických osob o 6,2 mld. Kč a daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti stále vykazuje zápornou hodnotu ve

výši -0,3 mld. Kč. Také inkaso daní z majetkových a kapitálových převodů zaostává za poměrnou částí připadající na tři čtvrtletí (plnění na 67,3 %), zde došlo k meziročnímu poklesu o 2,1 mld. Kč. Příjmy z pojistného na sociální zabezpečení byly plněny na 73,2 % ročního rozpočtu a meziročně poklesly cca o 1,0 mld. Kč.

Celkové výdaje SR dosáhly k 30. 9. 2013 výše 844,7 mld. Kč, což představovalo 71,3 % rozpočtu po změnách a zároveň to bylo o 16,1 mld. Kč více než ve srovnatelném období minulého roku. Běžné výdaje byly čerpány na 72,7 % rozpočtu po změnách a v absolutní částce dosáhly výše 786,3 mld. Kč, což je o 27,8 mld. Kč více než ve srovnatelném období minulého roku. Celkem 52,2 % běžných výdajů (tj. 410,7 mld. Kč) tvořily výdaje do sociální oblasti. Vyšší výdaje oproti předchozímu roku byly vykázány v kapitole *Státní dluh* (o 5,1 mld. Kč více než ve srovnatelném období roku 2012). Rozpočet kapitálových výdajů činil po změnách 102,9 mld. Kč a k 30. 9. 2013 bylo vyčerpáno 58,4 mld. Kč, tj. plnění pouze na 56,7 % rozpočtu po změnách, což je oproti stejnému období roku 2012 o 11,7 mld. Kč méně.

Podle pokladního plnění dosáhl schodek SR k 30. 9. 2013 výše 38,2 mld. Kč, když příjmy dosáhly výše 74,4 % rozpočtu po změnách a výdaje dosáhly výše 71,3 % rozpočtu po změnách. Oproti stejnému období roku 2012 je tento výsledek lepší o 33,2 mld. Kč. Také k 30. 9. 2013 v příjmech SR přetrvává vliv vyššího plnění příjmů z rozpočtu Evropské unie při nižším plnění daňových příjmů. Vláda podle *Informace o pokladním plnění státního rozpočtu České republiky za 1. až 3. čtvrtletí 2013* očekává, že rozpočtový deficit nebude ke konci roku 2013 překročen.

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

1. K tabulce č. 80 na str. 142 NKÚ uvádí, že ke konzistenci údajů nepřispívá uvádění rozdílných stavů k 31. 12. 2012 a k 1. 1. 2013 na položce *Majetkové účasti státu vůči zahraničí a tuzemsku ve správě MF*, na položce *Závazky z nesplaceného upsaného kapitálu* a na navazujících součtových položkách. Údaje vykázané tímto způsobem na sebe nenavazují z hlediska bilanční kontinuity a nemohou odpovídat stavům v účetnictví. Je tím také zřetelný údaj o změnách nastalých v 1. pololetí 2013. Otázkou je také vypovídací hodnota výše rozdílu mezi státními finančními aktivy, ve kterých jsou zahrnuta mimo jiné aktiva z finančního investování na účtu *Řízení likvidity státní pokladny*, a státními finančními pasivy, do kterých se nepromítá záporný stav účtu *Řízení likvidity státní pokladny*.

2. Stejně jako v předchozích letech upozorňuje NKÚ na nekonzistentnost údajů uvedených ve Zprávě v části IV. *Vývoj státních finančních aktiv a pasiv*, kde jsou na str. 142 uvedeny v tabulce č. 80 tyto údaje:

Státní finanční pasiva celkem k 1. 1. 2013	1 736,4 mld. Kč,
Státní finanční pasiva celkem k 30. 6. 2013	1 748,4 mld. Kč,

zatímco v části V. *Zpráva o řízení státního dluhu* jsou na str. 151 v tabulce č. 89 uvedeny údaje:

Státní dluh celkem k 1. 1. 2013	1 667 633 mil. Kč,
Státní dluh celkem k 30. 6. 2013	1 678 104 mil. Kč.

NKÚ opět uvádí, že podle § 36 odst. 9 rozpočtových pravidel **je státní dluh souhrnem státních finančních pasiv**. Dle dostupných podkladů odpovídá rozdíl mezi údaji o státním dluhu uvedenými ve Zprávě cca výši závazků z nesplaceného upsaného kapitálu, které jsou v tabulce č. 80 uvedeny jako součást státních finančních pasiv. **Použití rozdílných údajů o výši státního dluhu není ve Zprávě komentováno.**

3. Pod tabulkou č. 81 na str. 143 Zprávy je v druhém odstavci uvedeno: „*V důsledku novelizace zákona č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku, nebylo možno realizovat převody prostředků z výnosů privatizovaného majetku na spolufinancování programů vodohospodářských akcí s jejich následným transferem do kapitoly MZe.*“ Z výše uvedené formulace vyplývá, že rozpočtové příjmy kapitoly *Operace státních finančních aktiv* byly v 1. pololetí roku 2013 ovlivněny novelizací zákona č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku. **K tomu NKÚ uvádí**, že možnost realizovat převody prostředků z výnosů z privatizovaného majetku na spolufinancování programů vodohospodářských akcí byla zrušena nabytím účinnosti novely zákona o zrušení Fondu národního majetku dne 17. 1. 2012, mohly tím být ovlivněny rozpočtové příjmy kapitoly *Operace státních finančních aktiv* v roce 2012. **Na rok 2013 proto tyto příjmy neměly být rozpočtovány.**
4. Z údajů uvedených na str. 145 Zprávy vyplývá, že v průběhu 1. pololetí 2013 byly investovány peněžní prostředky jaderného účtu ve výši 6,9 mld. Kč do repo operací s úrokovým výnosem 154 tis. Kč. **NKÚ upozorňuje**, že uvedené peněžní prostředky se tím nestaly v 1. pololetí 2013 součástí souhrnného účtu státní pokladny, v důsledku čehož se zvýšily nároky na zajištění denní likvidity státní pokladny včetně souvisejících nákladů. **NKÚ také doporučuje** ke zvýšení informační hodnoty Zprávy uvádět celkový zůstatek peněžních prostředků jaderného účtu a průměrnou úrokovou sazbu, za kterou byly peněžní prostředky prostřednictvím repo operací investovány.
5. K tabulce č. 84 na str. 146 NKÚ uvádí obdobně jako k tabulce č. 80 na str. 142, že ke konzistenci údajů nepřispívá uvádění rozdílných stavů k 31. 12. 2012 a k 1. 1. 2013.
6. **NKÚ opět doporučuje** ke zvýšení informační hodnoty Zprávy uvádět a komentovat v části týkající se vývoje státních finančních aktiv a pasiv také stavy pohledávek z poskytnutých návratných finančních výpomocí, majetkových účastí a cenných papírů, jejichž majitelem je stát a se kterými jsou příslušní hospodařit správci kapitol. Tyto údaje má Ministerstvo financí k dispozici vzhledem k povinnosti evidovat uvedené pohledávky, majetkové účasti a cenné papíry mimo bilanci státních finančních aktiv a pasiv podle § 36 odst. 4 rozpočtových pravidel.
7. **NKÚ doporučuje** v části Zprávy týkající se vývoje státních finančních aktiv a pasiv uvádět a komentovat také výši rezervy peněžních prostředků vytvářené dle § 35 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb. včetně výdajů na tuto rezervu, resp. úspor vzniklých jejím snižováním. Údaj o výši rezervy uvedlo Ministerstvo financí ve *Čtvrtletní informaci o řízení dluhového portfolia k 30. 6. 2013*, podle které rezerva peněžních prostředků činila 114,3 mld. Kč. Ke konci roku 2012 to bylo 139,9 mld. Kč. Pokud bude rezerva významným způsobem v průběhu roku 2013 snížena, NKÚ doporučuje, aby ve státním závěrečném účtu za rok 2013 byl k tomuto snížení uveden komentář, včetně vyčíslení úspor ve výdajích státního dluhu.

8. K tabulce č. 98 na str. 161 Zprávy a k textu pod touto tabulkou NKÚ upozorňuje na formální nepřesnosti. Porovnání (rozdíl) mezi výnosy a náklady je v tabulce vyjádřeno znaménkem znamenajícím podíl „výnosy/náklady“; z textu nad tabulkou je zřejmé, že výnosy převýšily náklady, ale v textu pod tabulkou je uvedeno „úspory převýšily náklady“.
9. V případě údajů uvedených ve finančním výkazu FIN 2-04U za kapitolu *Státní dluh* k 30. 6. 2013 je zřejmý nesoulad položky 8122 – *Uhrazené splátky dlouhodobých vydaných dluhopisů* (62 898 039,82 tis. Kč) s údaji o splátkách dluhopisů v bodě 1.4. na str. 156 Zprávy, kde je uvedeno:
„*Splátky SSD činily 62 863 mil. Kč a byly v plné míře dány splátkou jistiny 40. emise 10letých státních dluhopisů z roku 2003 uhrazené při své splatnosti dne 16. června 2013.*
Splátky SSD ve výši 30 mil. Kč spočívaly v předčasném splacení části diskontovaného SSD z jarní série emisí 2012 ve výši 10 mil. Kč, předčasném splacení části kupónového SSD z roku 2011 ve výši 2 mil. Kč a předčasném splacení části reinvestičního SSD z roku 2011 ve výši 17 mil. Kč.“

NKÚ doporučuje, aby při zpracování části IV. *Vývoj státních finančních aktiv a pasiv* a části V. *Zpráva o řízení státního dluhu* Zprávy byly komentovány, včetně odkazu na položku rozpočtové skladby, údaje uvedené v části II. *Rozpočtové výdaje a financování* finančního výkazu FIN 2-04U za kapitolu *Státní dluh*. Více než polovina údajů této části finančního výkazu není ve Zprávě komentována.

III. Hospodaření územních rozpočtů a vývoj veřejných rozpočtů v 1. pololetí 2013

Významný dopad na rozpočty obcí mají od roku 2013 legislativní úpravy v daňové oblasti, kterými byly posíleny daňové příjmy (u DPH, daně z příjmů právnických osob a daně z příjmů fyzických osob) s předpokladem jejich zvýšení o 12,0 mld. Kč na úkor příjmů SR a částečně příjmů krajů (u DPH a daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti). V souvislosti s tímto zvýšením příjmů obcí došlo ke snížení objemu transferů, které byly doposud převáděny ze státního rozpočtu obecním rozpočtům. **U daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti nastala za 1. pololetí situace (podobně jako v roce 2012), kdy SR vykázal minusové plnění v částce -2,6 mld. Kč, ale do příjmů obcí byla v tomto období převedena částka 1,2 mld. Kč.**

Za 1. pololetí 2013 dosáhly podle Zprávy celkové konsolidované příjmy územních rozpočtů (rozpočty krajů, obcí, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti) částky 203,9 mld. Kč (plnění na 51,7 %) a výdaje částky 169,3 mld. Kč (plnění na 42,7 %). Hospodaření územních rozpočtů tak skončilo k 30. 6. 2013 s kladným výsledkem na všech úrovních územních rozpočtů a celkově přebytkem ve výši 34,6 mld. Kč, což je o 13,1 mld. Kč lepší výsledek, než jaký byl vykázán za stejné období roku 2012.

Zadluženost územních rozpočtů k 30. 6. 2013 poklesla oproti konci roku 2012 o 6,0 mld. Kč a činila celkem 111,1 mld. Kč.

Dle Zprávy lze v tomto roce očekávat meziroční zlepšení vývoje hospodaření veřejných rozpočtů prezentované v metodice peněžních toků. Očekává se deficit veřejných rozpočtů ve výši 76,1 mld. Kč, což by představovalo 2,0 % HDP; v roce 2012 byl tento ukazatel na úrovni 2,4 % HDP. Zároveň Zpráva předpokládá také dodržení fiskálního cíle (podíl deficitu veřejných rozpočtů na HDP v metodice fiskálního cílení) stanoveného v dokumentaci k návrhu SR na rok 2013 ve výši 2,9 % HDP (očekává se skutečnost ve výši 2,8 % HDP). Největší podíl na deficitu veřejných rozpočtů má deficit SR. Deficitní hospodaření ve výši 8,4 mld. Kč se předpokládá také u mimorozpočtových fondů, což představuje meziroční zhoršení o 5,4 mld. Kč. Kladný výsledek hospodaření ve výši 6,5 mld. Kč Zpráva předpokládá u místních rozpočtů. **Za závažné považuje NKÚ konstatování, že stejně jako v předchozích letech se projevuje nedostatek vlastních příjmů u mimorozpočtových fondů, jejichž výdajové programy jsou nastaveny, ale většina z těchto fondů nemá dostatečné zdroje na realizaci.**

Negativní tendence pokračují ve vývoji dluhu veřejných rozpočtů, a to i přes skutečnost, že se v roce 2013 očekává zpomalení dynamiky jeho růstu. Zpráva uvádí, že tento výsledek nelze přeceňovat, protože souvisí se snížením rezervy vytvořené v minulosti z emisí státních dluhopisů nad rámec potřeby krytí schodků státního rozpočtu. Vývoj absolutní výše konsolidovaného dluhu veřejných rozpočtů v minulých obdobích a jeho podílu na HDP v časové řadě (podle aktuálních údajů z níže uvedených zdrojů) uvádí tabulka č. 6.

Tabulka č. 6 – Vývoj dluhu veřejných rozpočtů a jeho podílu na HDP

	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012*	Rok 2013**
Dluh veřejných rozpočtů (v mld. Kč)	1 426,4	1 565,1	1 760,7	1 768,8
Podíl na HDP (v %)	37,5	40,7	45,8	46,6

Zdroj: státní závěrečný účet České republiky za rok 2012, *Zpráva o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2013.*

* Údaj o předběžné skutečnosti.

** Jedná se o odhad Ministerstva financí.

Zpráva opět konstatuje, že z hlediska mezinárodního srovnání není úroveň veřejného dluhu vysoká, ale upozorňuje na nebezpečí dynamiky jeho růstu a na klesající možnosti jejího snižování inkasem privatizačních příjmů. Na tuto skutečnost dlouhodobě poukazuje také NKÚ s tím, že jedním z rozhodujících problémů rozpočtové politiky zůstává vysoký podíl mandatorních výdajů, který není pokryt odpovídajícími příjmy.