

Nejvyšší kontrolní úřad

Sp. zn.: 189/18-NKU45/194/18

V Praze dne 27. 8. 2018

Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu České republiky
za rok 2017

(k sněmovnímu tisku č. 164/0)

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

Předkládá: Miloslav Kala,
prezident Nejvyššího kontrolního úřadu

Nejvyšší kontrolní úřad (dále také „NKÚ“) předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále také „PS PČR“) stanovisko k vládnímu návrhu státního závěrečného účtu (dále také „SZÚ“) České republiky (dále také „ČR“) za rok 2017 na základě ustanovení § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ při vypracování stanoviska vycházel ze sněmovního tisku PS PČR č. 164/0, ze závěrečných účtů (dále také „ZÚ“) jednotlivých kapitol státního rozpočtu (dále také „SR“), ze schválených kontrolních závěrů ke kontrolním akcím (dále také „KA“) a z dalších poznatků z kontrolní a analytické činnosti NKÚ.

Stanovisko NKÚ je rozvrženo do následujících částí:

I.	Úvodní slovo prezidenta	5
II.	Shrnutí	6
III.	Ekonomický vývoj a státní dluh	10
IV.	Státní rozpočet	13
	1. Hospodaření státního rozpočtu	13
	2. Příjmy státního rozpočtu	14
	3. Výdaje státního rozpočtu	18
	4. Prostředky ze zahraničí	19
V.	Vybrané problémy veřejné správy	23
	1. Doprava	23
	2. Digitalizace ekonomiky a společnosti	24
	3. Kultura	27
	4. Obrana	29
	5. Průmysl a obchod	31
	6. Regionální rozvoj	33
	7. Školství	34
	8. Sociální bydlení	36
	9. Vězeňství	37
	10. Výzkum, vývoj a inovace	39
	11. Zdravotnictví	41
	12. Zemědělství	43
	13. Životní prostředí	45
VI.	Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů	48
	1. Hospodaření územních rozpočtů	48
	2. Hospodaření státních fondů	49
	3. Hospodaření zdravotních pojišťoven	50
VII.	Vyhodnocení správnosti vykázaných údajů	52
	Seznam použitých zkratk	55
	Příloha č. 1 – Použité online zdroje pro stanovisko NKÚ	57
	Příloha č. 2 – Schválené kontrolní závěry použité pro stanovisko NKÚ	58

Redakční poznámka:

Redakční uzávěrka stanoviska NKÚ k návrhu SZÚ za rok 2017 byla stanovena na 10. 7. 2018.

Materiál je prioritně zaměřen na skutečnosti roku 2017 a hodnocení je provedeno na základě nejaktuálnějších dostupných dat. V případě obecné platnosti mohou být vzhledem k nedostupnosti dat za rok 2017 použita data ze starších období. Při tvorbě materiálu byly využity poznatky z analytické a kontrolní činnosti NKÚ.

V materiálu není sjednocen počet desetinných míst, a to z důvodu používání různých zdrojů (některé zdroje uvádějí pouze zaokrouhlená čísla nebo čísla zaokrouhlená na odlišný počet desetinných míst). Dále může v materiálu dojít k drobným odchylkám hodnot z důvodu zaokrouhlování.

I. Úvodní slovo prezidenta

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

dostalo se Vám do rukou stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu k návrhu státního závěrečného účtu za rok 2017. V něm hodnotíme vývoj ekonomické situace v zemi a výsledky hospodaření státu za celý rok.

České republice se na její poměry bezesporu daří: nezaměstnanost v podstatě neexistuje, průmysl a podnikatelský sektor jedou na plné obrátky, HDP roste, lidé se nebojí utrácet své peníze. A to vše v takové míře, že mluvíme o bezprecedentním stavu.

Nezapomínejme ovšem na pomyslné „ale“, které už tak pozitivní zdaleka není. Navzdory všem superlativům provázejí současný stav i problémy, které by se v této době měly řešit. Nejen že se nám nedaří v současnosti za příznivých okolností výrazněji snižovat státní dluh, nedaří se nám ani dosahovat alespoň vyrovnaného hospodaření státního rozpočtu. Stačí zmínit, že v roce 2017 státní dluh znovu vzrostl: tentokrát o 11,3 miliardy korun na 1 624,7 miliardy korun. Na rok 2018 je pak rozpočtován deficit státního rozpočtu 50 miliard korun. Takové počínání jde za současných okolností proti ekonomické logice.

Situace je o to více zarážející, že takových rozpočtových výsledků dosahujeme i přesto, že stát příliš neinvestuje. V roce 2017 bylo vyčerpáno pouze 48 % konečného rozpočtu kapitálových výdajů – v absolutních číslech jde o 82 miliard korun. Jedná se o nejnižší investice státu za posledních 12 let. Investiční podpora státu byla v roce 2017 dokonce nižší než v letech ekonomické recese. Co z toho vyplývá? Rozpočtový deficit je do velké míry výsledkem růstu běžných výdajů. Výdaje státního rozpočtu v roce 2017 dosáhly téměř 1 280 miliard korun, což je skoro o 60 miliard korun více než v předchozím roce. Na tomto meziročním nárůstu se podepsaly výhradně běžné výdaje.






Nízké investice znamenají ještě jeden problém, který je dobré si připomenout. V ekonomické konjunktuře nebudeme věčně a promarnit takovou příležitost k uskutečnění strategických investic a reforem může mít pro budoucnost České republiky bolestivé dopady. Kdy jindy by na nich stát měl pracovat než v příznivé době, kdy lze využít vyšších příjmů státního rozpočtu, dobré situace a obecně vhodných podmínek.











Závěrem ještě jedna věc. Česká republika zůstává podle Světového ekonomického fóra v hodnocení konkurenceschopnosti ekonomiky na 31. místě. Z pohledu výkonnosti veřejného sektoru je ale ČR až na 100. místě ze 137 posuzovaných zemí. Pokud chceme tento rozdíl zmírnit, je zodpovědná fiskální politika jedním ze základních pilířů, na kterých by změny měly stát.



Příjemné čtení

Miloslav Kala

II. Shrnutí

-  Hrubý domácí produkt vzrostl v roce 2017 o 4,3 %, a to za přispění stálé spotřeby domácností a aktivní bilance zahraničního obchodu se zbožím a službami.
-  Podíl veřejného dluhu na hrubém domácím produktu byl v roce 2017 čtvrtý nejnižší v Evropské unii.
-  Daňové příjmy meziročně vzrostly o 84,1 mld. Kč, a to především díky vysoké zaměstnanosti a zvyšování mezd a platů zaměstnanců, což zvýšilo výběr pojistného na sociální zabezpečení a daně z příjmů fyzických osob.
-  Dlouhodobá poptávka zaměstnavatelů po nové pracovní síle postupně snížila obecnou míru nezaměstnanosti v roce 2017 na 2,9 %.
-  Zadluženost územně samosprávných celků meziročně klesla díky příznivému výsledku hospodaření.

-  Ani přes vysoký ekonomický růst nebyl opět sestaven alespoň vyrovnaný státní rozpočet.
-  Hospodaření státního rozpočtu skončilo v roce 2017 deficitem ve výši 6,2 mld. Kč, který se výrazně lišil od plánovaného schodku 60 mld. Kč.
-  V roce 2017 byly kapitálové výdaje státního rozpočtu nejnižší za posledních 12 let (činily pouze 81,8 mld. Kč).
-  Příjmy z Evropské unie a finančních mechanismů v roce 2017 činily 77 mld. Kč. Meziročně se snížily o 82 mld. Kč, a byly tak nejnižší od roku 2009.
-  Nedošlo ke zlepšení efektivnosti čerpání prostředků evropských strukturálních a investičních fondů alokovaných na programy a projekty v programovém období 2014–2020 oproti předcházejícímu programovému období.
-  Tempo výstavby dopravní infrastruktury nekorespondovalo s rostoucí intenzitou dopravy.
-  Celková úroveň digitalizace ekonomiky a společnosti se pohybovala mírně pod průměrem Evropské unie, přičemž Česká republika zaostávala především v digitalizaci veřejné správy.
-  Nedařilo se realizovat významné nákupy vojenské techniky a vybavení, přestože kapitola *Ministerstvo obrany* měla k dispozici rostoucí rozpočet výdajů na obranu.
-  Podíl domácí přidané hodnoty na vývozu se pohyboval v rozmezí 50–62 %, což řadilo Českou republiku na poslední příčky v rámci zemí Evropské unie.
-  Dosavadní finanční podpora hospodářsky problémových regionů nepřinesla požadovaný efekt.

-  Systém veřejného zdravotního pojištění vykazuje vysokou míru citlivosti na výkyvy ekonomického cyklu a z dlouhodobého hlediska není zajištěna stabilní udržitelnost financování zdravotní péče z veřejných zdrojů.
-  Česká republika s největší pravděpodobností nestihne do roku 2020 zvýšit podíl recyklace odpadu na požadovanou úroveň 50 %.

Následující grafické znázornění přináší shrnutí nejpodstatnějších zjištěných nedostatků, které významně ovlivňují úroveň veřejného života v ČR.

INVESTIČNÍ AKTIVITA

Hospodaření státního rozpočtu se v roce 2017 vyznačovalo nízkou investiční aktivitou ze strany vlády. Kapitálové výdaje dosáhly pouze 81,75 mld. Kč a byly nejnižší za posledních 12 let.

ODPADOVÉ HOSPODÁŘSTVÍ

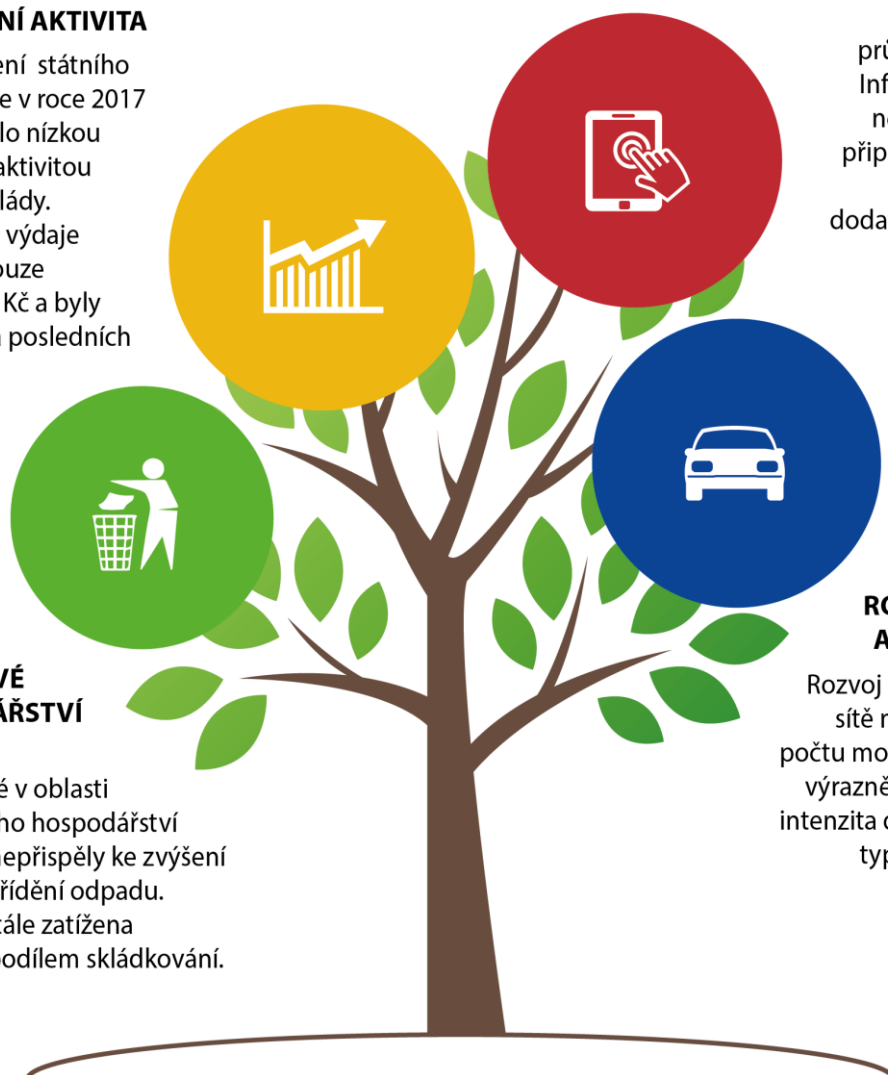
Investice realizované v oblasti odpadového hospodářství doposud nepřispěly ke zvýšení efektivity třídění odpadu. ČR je tak stále zatížena vysokým podílem skládkování.

DIGITALIZACE

Úroveň digitalizace ekonomiky a společnosti se pohybuje pod průměrem zemí EU. Informační systémy nejsou dostatečně připravené, což často vede ke vzniku dodatečných nákladů.

ROZVOJ SILNIČNÍ A DÁLNIČNÍ SÍTĚ

Rozvoj silniční a dálniční sítě neodpovídá růstu počtu motorových vozidel, výrazně se proto zvyšuje intenzita dopravy na všech typech komunikací.





INVESTIČNÍ AKTIVITA

Podíl výdajů státního rozpočtu v roce 2009



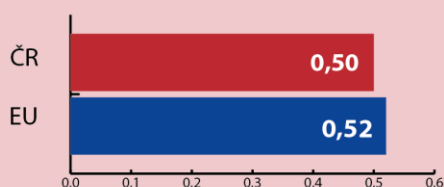
Investiční aktivita byla v roce 2017 **nižší než v roce 2009**, kdy se ČR nacházela v ekonomické recesi, jak dokládá i klesající podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu.

Podíl výdajů státního rozpočtu v roce 2017



DIGITALIZACE

Úroveň digitalizace v roce 2017 (index DESI)

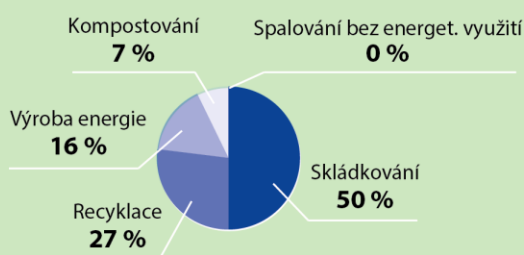


K rozvoji digitalizace dochází v ČR **pomaleji** než ve většině zemí EU. Česká republika v roce 2017 obsadila v míře digitalizace až **18. místo** z celkového počtu 28 zemí EU.



ODPADOVÉ HOSPODÁŘSTVÍ

Nakládání s komunálním odpadem a jeho produkce za rok 2016



ČR do roku 2020 pravděpodobně nestihne **zvýšit podíl recyklace** na požadovanou úroveň **50 %**, přestože je oblast dlouhodobě finančně podporována v rámci operačního programu *Životní prostředí*. Naopak podíl likvidace odpadu skládkováním je dlouhodobě vysoký.



ROZVOJ SILNIČNÍ A DÁLNIČNÍ SÍTĚ

Ukazatele intenzity dopravy

Počet motorových vozidel	2000: 4,48 mil. 2017: 7,35 mil.
Délka silniční a dálniční sítě	2000: 55 408 km 2017: 55 756 km
Intenzita provozu na dálnicích	2000: 22 044 voz./den 2016: 31 070 voz./den

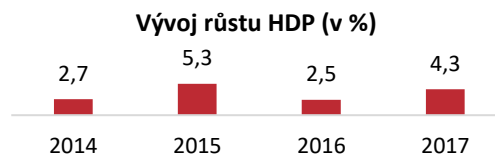
Od roku 2000 se **počet motorových vozidel** v České republice zvýšil o **64,1 %**.

Silniční a dálniční síť se za stejnou dobu rozrostla pouze o **0,6 %**. Došlo tak ke zvýšení průměrné **denní intenzity provozu** na všech typech komunikací, na dálnicích dokonce o 40 %.

V roce 2017 bylo do provozu uvedeno pouze 17 km dálnic, stále se tedy nedaří navázat na období před ekonomickou krizí, kdy se zprovožňovalo v průměru 56 km dálnic ročně.

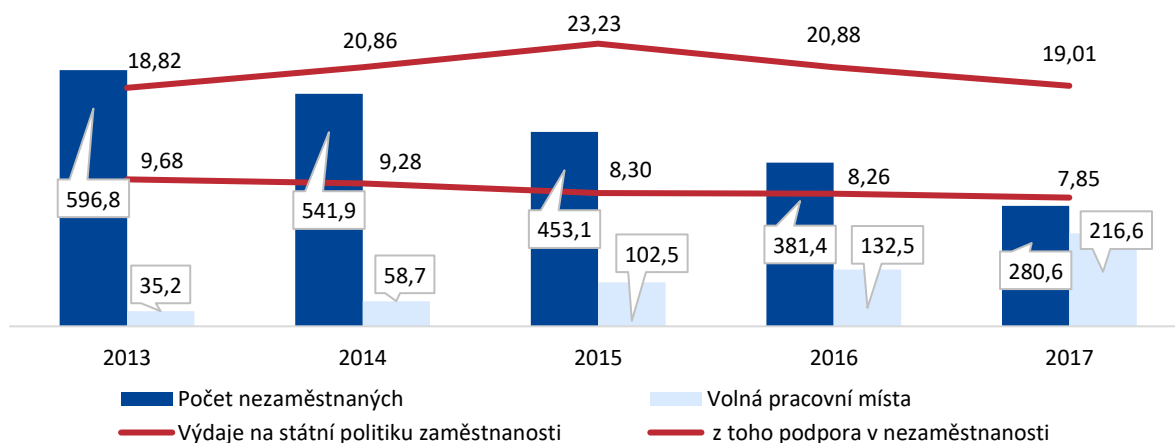
III. Ekonomický vývoj a státní dluh

Česká republika v roce 2017 vykázala opětovné zrychlení ekonomiky, které se promítlo v růstu hrubého domácího produktu (dále také „HDP“) o 4,3 %¹. K dobrému výsledku přispěly všechny složky HDP, zejména pak nadále silná spotřeba domácností disponujících rostoucími příjmy. Stoupající tendenci měla rovněž investiční aktivita firem, což se projevilo v tvorbě fixního kapitálu. Rychlejší růst naopak brzdily nízké vládní investiční výdaje spolufinancované z EU. Lepší vývoj ekonomik EU zajistil v ČR i pro rok 2017 mírně rostoucí přebytek zahraničního obchodu, na kterém se zásadním způsobem neprojevilo pozvolné posilování koruny po ukončení režimu kurzových intervencí realizovaných Českou národní bankou.



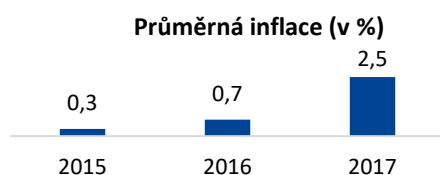
Dosavadní příznivý vývoj české ekonomiky je zároveň spojen s riziky, která mohou ovlivnit její další udržitelný růst. Především jde o vysokou poptávku po nové pracovní síle na trhu práce. V plné míře se tak projevuje nedostatečná pružnost trhu práce v podobě nedostupnosti kvalifikovaných pracovních sil. **Dlouhodobé strukturální problémy trhu práce** (např. nízká podpora zaměstnanosti matek s malými dětmi, malý podíl částečných pracovních úvazků nebo nízká provázanost vzdělávacího systému s budoucím vývojem poptávky na trhu práce) **se projevují ve vysokém podílu výdajů na státní politiku zaměstnanosti, přestože nezaměstnanost v roce 2017 dále klesala.** V roce 2017 dosáhly výdaje na státní politiku zaměstnanosti obdobné výše jako v roce 2013, kdy byl více než dvojnásobný počet nezaměstnaných. Výdaje na podporu v nezaměstnanosti klesají pozvolna.

Graf č. 1 – Vývoj vybraných ukazatelů trhu práce a výdaje na státní politiku zaměstnanosti (v tis. osob; v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2013–2016, návrh SZÚ za rok 2017.

¹ Zdroj: hlavní makroekonomické ukazatele publikované Českým statistickým úřadem dne 2. 7. 2018.



Situace na trhu práce s nedostatkem pracovních sil se podílela na dalším růstu mezd a platů, ale v konečném důsledku i na růstu inflace. **Za rok 2017 došlo celkově k rychlejšímu zvýšení cenové hladiny.** Průměrná míra inflace dosáhla 2,5 % a skokově se tak dostala do horní

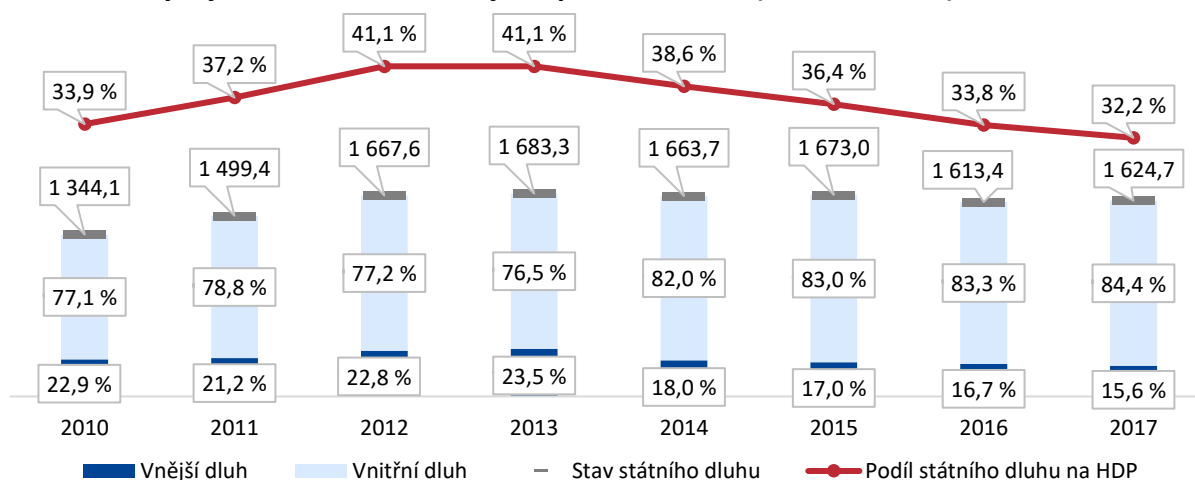
poloviny tolerančního pásma inflačního cíle České národní banky. Kromě zvýšení spotřebitelských cen, zejména potravin, pokračoval silící tlak na zvyšování výdajů spojených s bydlením, a to v souvislosti s nedostatečnou bytovou výstavbou v metropolitních regionech.

Oproti vyspělým zemím EU je výkonnost ekonomiky ČR ve větší míře postavena na zpracovatelském průmyslu, který ovšem s ohledem na nedostatek kvalifikované pracovní síly na trhu práce naráží na bariéru další expanze. Klíčové pro zvyšování produktivity a zachování ziskovosti firem, při očekávaných vyšších mzdových nákladech, budou investice do nových technologií. Pomalá realizace vládou nastavených cílů k zajištění udržitelného ekonomického růstu ČR, např. vybudování sítě nové generace pro vysokorychlostní internet, plnohodnotné fungování eGovernmentu a elektronizace veřejné správy jako nástroje pro snížení administrativní zátěže, nevytváří očekávanou efektivní podporu.

Státní dluh

Státní dluh se meziročně zvýšil o 11,3 mld. Kč na 1 624,7 mld. Kč vykázaných ke konci roku 2017. Přestože došlo ke zvýšení státního dluhu, jeho podíl na hrubém domácím produktu se opět snížil. Klesající trend tohoto podílu je patrný již několik posledních let, což způsobila velmi dobrá tuzemská ekonomická situace a rychle rostoucí HDP. Od roku 2014 je také patrná změna složení státního dluhu, kdy dochází k navyšování vnitřního dluhu na úkor vnějšího.

Graf č. 2 – Vývoj státního dluhu ČR a jeho podílu na HDP (v mld. Kč; v %)



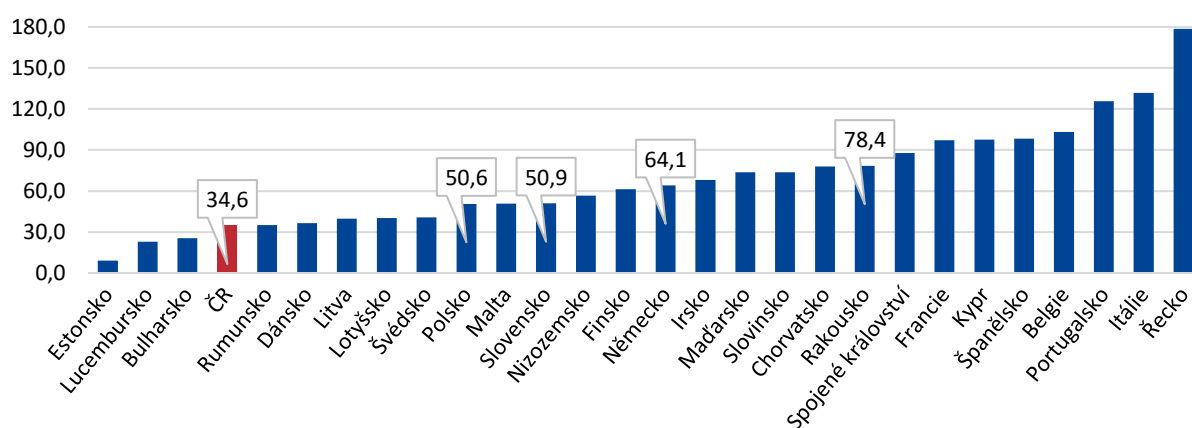
Zdroj: SZÚ za roky 2010–2016, návrh SZÚ za rok 2017.

Změna poměru složení dluhu souvisí s výpůjčními operacemi státu, které v posledních letech spočívaly zejména v emisích státních pokladničních poukázek a hlavně střednědobých a dlouhodobých státních dluhopisů vydaných na domácím trhu. Snížení vnějšího dluhu bylo dosaženo i díky nulovým emisím střednědobých a dlouhodobých dluhopisů vydaných na zahraničních trzích a také jejich splácením.

V roce 2017 došlo k nárůstu podílu střednědobých a dlouhodobých dluhopisů se splatností vyšší než 5 let o 21,6 p. b. Zvýšení těchto dluhopisů nastane pravděpodobně i v roce 2018, kdy se očekávají výdaje na financování státního dluhu ve výši 351,6 mld. Kč a Ministerstvo financí je plánuje zabezpečit právě emisemi těchto dluhopisů². Jedná se o nejvyšší potřebu financování za několik posledních let, což souvisí se splatností dříve pořízených dluhopisů.

Státní dluh je hlavní součástí veřejného dluhu, který se v roce 2017 také meziročně zvýšil, a to na 1 704,7 mld. Kč. **V rámci porovnání podílu veřejného dluhu na hrubém domácím produktu je zřejmé, že ČR byla v roce 2017 zemí se čtvrtým nejnižším podílem v rámci EU.**

Graf č. 3 – Podíl vládního (veřejného) hrubého dluhu na hrubém domácím produktu ve vybraných evropských zemích za rok 2017 (v %)



Zdroj: Eurostat.

Ačkoliv je ekonomika ČR v posledních letech ve velmi dobré kondici, nedaří se výrazněji snižovat státní dluh ani dosahovat alespoň vyrovnaného hospodaření státního rozpočtu. V roce 2017 státní dluh opět vzrostl, byl vykázán schodek hospodaření státního rozpočtu 6,2 mld. Kč. Na rok 2018 je rozpočtován deficit státního rozpočtu ve výši 50,0 mld. Kč. I přes tyto skutečnosti patří ČR k zemím s nejnižším podílem veřejného dluhu na HDP v Evropě.

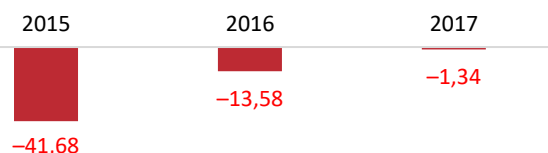
² Zdroj: Strategie financování a řízení státního dluhu České republiky na rok 2018.

IV. Státní rozpočet

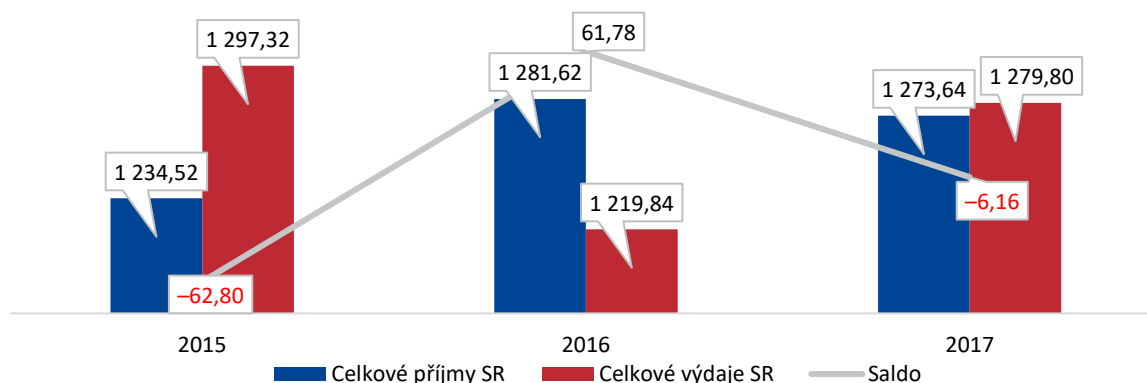
1. Hospodaření státního rozpočtu

Hospodaření státního rozpočtu za rok 2017 skončilo schodkem ve výši 6,2 mld. Kč. Proti přebytkovému saldu z roku 2016 ve výši 61,8 mld. Kč se státní rozpočet vrátil do deficitu, jehož příčinou byl zejména výrazný meziroční pokles příjmů z Evropské unie a finančních mechanismů (dále také „EU/FM“), a to o více než 80 mld. Kč. **Opakoval se loňský vysoký rozdíl mezi plánovaným schodkem státního rozpočtu (pro rok 2017 ve výši 60 mld. Kč) a konečným výsledkem.** Naopak saldo státního rozpočtu očištěné o prostředky EU/FM vykázalo další meziroční zlepšení, které bylo důsledkem především stále rostoucí ekonomiky (příznivá situace zejména na straně spotřeby domácností a aktivní bilance zahraničního obchodu).

Saldo SR bez prostředků z EU/FM (v mld. Kč)



Graf č. 4 – Hospodaření státního rozpočtu v letech 2015–2017 (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2015 a 2016, návrh SZÚ za rok 2017.

Nižší objem realizovaných investic (o více než 20 mld. Kč oproti schválenému rozpočtu) krátkodobě vylepšil celkovou bilanci státního rozpočtu, ale zhoršil jeho strukturu (viz podkapitola 3. *Výdaje státního rozpočtu*, graf č. 7 – *Podíly běžných a kapitálových výdajů*). Meziroční růst běžných výdajů o více než 60 mld. Kč nepřispěl k dlouhodobé udržitelnosti financování výdajů ze SR.³ **V situaci relativně vysokého ekonomického růstu nelze ani nízké deficitní hospodaření státního rozpočtu bez prostředků EU/FM považovat za uspokojivý stav.** Současná pomalá a neustále odkládaná realizace některých strategických investic a reforem v době, kdy lze za dobré ekonomické situace využít vyšších příjmů, se stává rizikem pro další sestavování státního rozpočtu i pro jeho hospodaření. Za související riziko lze považovat také následný dopad na celkový vývoj veřejného dluhu a náklady na jeho financování.

³ Dlouhodobě zůstává nedořešena např. reforma důchodového systému nebo systém financování veřejného zdravotního pojištění především s ohledem na demografický vývoj obyvatelstva.

2. Příjmy státního rozpočtu

Příjmy státního rozpočtu v roce 2017 činily 1 273,64 mld. Kč, což je o 7,97 mld. Kč méně než v předchozím roce. Na meziročním snížení celkových příjmů se nejvíce podílely přijaté transfery, které opětovně poklesly. Naopak daňové příjmy se meziročně zvýšily o 84,13 mld. Kč.

Tabulka č. 1 – Příjmy státního rozpočtu v letech 2014–2017 (v mld. Kč)

Státní rozpočet	2014	2015	2016	2017	2017 – 2016
Celkové příjmy	1 133,83	1 234,52	1 281,62	1 273,64	-7,97
Daňové příjmy	952,52	1 002,13	1 071,49	1 155,61	84,13
Nedaňové příjmy	41,96	38,59	33,89	24,43	-9,47
Kapitálové příjmy	4,95	7,91	6,53	8,37	1,84
Přijaté transfery	134,41	185,88	169,71	85,24	-84,47

Zdroj: SZÚ za roky 2014–2016, návrh SZÚ za rok 2017.

V roce 2017 dosáhly přijaté transfery v rámci státního rozpočtu 85,2 mld. Kč, což byl nejnižší výsledek plnění za posledních 12 let. Jejich výrazný pokles souvisel především s ukončením proplácení žádostí z rozpočtu EU/FM v rámci programového období 2007–2013 a se zpožděným plněním příjmů z programového období 2014–2020.

Celostátní výběr daně z přidané hodnoty (dále také „DPH“) se v roce 2017 opětovně zvýšil, a to o 32,0 mld. Kč. Nárůst inkasa byl způsoben nejen stále rostoucí spotřebou domácností a vládních institucí, ale také investicemi do fixního kapitálu (stavby, zařízení, infrastruktura) v soukromém sektoru.

V roce 2017 došlo k výraznému zvýšení počtu plátců DPH, který byl nejvyšší za několik posledních let (např. oproti roku 2007 vzrostl jejich počet o více než 44 tisíc). Tento nárůst se také odrazil v meziročním zvýšení vlastní daňové povinnosti o 43,9 mld. Kč. Současně se zvýšily nadměrné odpočty včetně vrácení daně, které dosáhly hodnoty z roku 2015.

Tabulka č. 2 – Vývoj vybraných faktorů ovlivňujících DPH a meziroční změny těchto faktorů

Ukazatele	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Vlastní daňová povinnost (v mld. Kč)	642,39	648,57	692,49	3,86 %	0,96 %	6,77 %
Nadměrné odpočty a vrácení daně (v mld. Kč)	310,78	299,11	310,81	5,13 %	-3,76 %	3,91 %
Počet plátců*	506 309	503 145	522 266	-1,12 %	-0,62 %	3,80 %
Hrubý domácí produkt (v mld. Kč)	4 595,78	4 767,99	5 045,19	5,31 %	2,45 %	4,29 %
z toho: výdaje na konečnou spotřebu (v mld. Kč)	3 035,31	3 161,35	3 362,67	3,18 %	3,36 %	3,40 %
tvorba hrubého fixního kapitálu (v mld. Kč)	1 216,31	1 188,72	1 246,14	10,19 %	-3,11 %	3,32 %
DPH** (v mld. Kč)	330,44	347,69	381,46	2,46 %	5,22 %	9,71 %
Čisté inkaso DPH** (v mld. Kč)	331,84	349,72	381,68	2,77 %	5,39 %	9,14 %

Zdroj: Finanční správa ČR, Český statistický úřad, SZÚ za roky 2015–2016, návrh SZÚ za rok 2017.

* Počet plátců je uveden k 30. 11. 2015, k 27. 12. 2016 a k 31. 12. 2017.

** Údaje z evidence daní a poplatků finanční správy nesouhlasí s údaji za celostátní daně z finančních výkazů Integrovaného informačního systému Státní pokladny z důvodů časového posunu převodu daňových příjmů dle § 6 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

Podle Ministerstva financí a Generálního finančního ředitelství bylo inkaso DPH také ovlivněno zavedením kontrolního hlášení (od roku 2016) a postupným zaváděním elektronické evidence tržeb (od prosince roku 2016). V návrhu SZÚ je uvedeno, že kontrolní hlášení v roce 2017 způsobilo nárůst výběru DPH ve výši 4,2 mld. Kč, ačkoliv podle *Státního rozpočtu 2017 v kostce*⁴ byl předpokládán výběr vyšší o 8,2 mld. Kč. Naopak *Konvergenční program ČR 2017*⁵ uvádí přínos kontrolního hlášení v roce 2017 pouze 2 mld. Kč. Podobné odlišnosti ve výši nárůstu výběru se vyskytují také u elektronické evidence tržeb. **Odhadované dopady zaváděných opatření se v jednotlivých dokumentech Ministerstva financí významně lišily. Věrohodnost těchto údajů je diskutabilní, protože v materiálech jsou zveřejňovány rozdílné hodnoty, u nichž není vysvětlena metoda jejich výpočtu a nejsou podloženy ani analýzou konkrétních dat.**

Tabulka č. 3 – Kontrolní hlášení a elektronická evidence tržeb v roce 2017

Kontrolní hlášení		
Dokument	Dopad na	Zvýšení výběru DPH (v mld. Kč)
<i>Státní rozpočet 2017 v kostce</i>	státní rozpočet	8,2
<i>Konvergenční program ČR 2017</i>	veřejné rozpočty	2,0
Důvodová zpráva k zákonu č. 360/2014 Sb. ⁶	veřejné rozpočty	5–10
Návrh SZÚ za rok 2017	státní rozpočet	4,2
Elektronická evidence tržeb		
Dokument	Dopad na	Zvýšení výběru DPH (v mld. Kč)
<i>Státní rozpočet 2017 v kostce</i>	státní rozpočet	3,0
<i>Konvergenční program ČR 2017</i>	veřejné rozpočty	4,5
Důvodová zpráva k zákonu č. 112/2016 Sb. ⁷	veřejné rozpočty	5,5
Návrh SZÚ za rok 2017	státní rozpočet	4,1

Zdroj: *Státní rozpočet 2017 v kostce*, *Konvergenční program ČR 2017*, důvodová zpráva k zákonu č. 360/2014 Sb., důvodová zpráva k zákonu č. 112/2016 Sb., návrh SZÚ za rok 2017.

Významnou položku příjmů veřejných rozpočtů tvořily příspěvky na sociální zabezpečení, které se meziročně zvýšily o 8,6 % na 666,1 mld. Kč. **Při porovnání podílů příspěvků na sociální zabezpečení na celkových daňových příjmech patří dlouhodobě ČR společně se Slovenskem k zemím s nejvyšším podílem příspěvků.**

⁴ Státní rozpočet v kostce je pravidelná (každoroční) publikace Ministerstva financí, která si klade za cíl zvýšit transparentnost rozpočtové politiky a informovanost veřejnosti. Popisuje hlavní funkce státního rozpočtu, jeho charakteristiky, proces přípravy a přináší konkrétní informace k rozpočtu na daný rok.

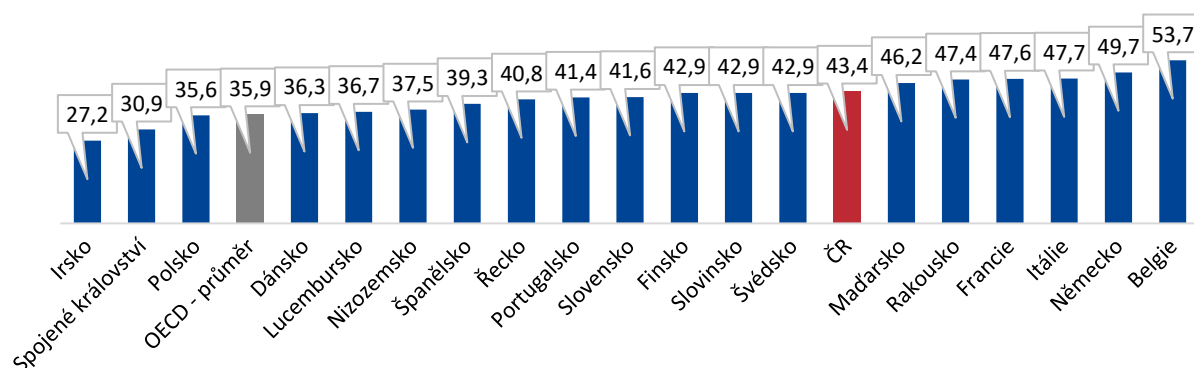
⁵ Konvergenční program ČR je strategickým dokumentem, který každoročně připravuje Ministerstvo financí. Dokument specifikuje základní souhrnné fiskální údaje a nejvýznamnější připravovaná opatření s rozpočtovým dopadem formou střednědobé fiskální strategie vlády.

⁶ Zákon č. 360/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁷ Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.

Vysoký podíl příspěvků na sociální zabezpečení přispívá k vyššímu daňovému zatížení. ČR patřila v roce 2017 v rámci Evropy ke státům s nadprůměrným daňovým zatížením práce, jak je znázorněno v následujícím grafu. Daňové zatížení je v tomto případě definováno jako poměr průměrné výše zaplacených daní jednoho pracovníka (samostatná osoba bez dětí disponující 100% průměrným výdělkem) k odpovídajícím celkovým nákladům zaměstnavatele.

Graf č. 5 – Daňové zatížení práce ve vybraných evropských zemích za rok 2017 (v %)



Zdroj: OECD.

Pozn.: Ukazatel je vyjádřen v procentech mzdových nákladů.

V roce 2017 činilo průměrné daňové zatížení v zemích OECD 36 % superhrubé mzdy, zatímco v ČR se jednalo o 43 %. Přestože jsou mzdy a platy v ČR více daněny a považovány za podprůměrné (oproti vyspělejšími zemím), patří míra nezaměstnanosti v ČR k nejnižším v Evropě. Na míře zdanění práce se především podílely odvody na sociální zabezpečení. Evropská komise i Rada Evropské unie již od roku 2011 doporučují ve svých zprávách⁸ ČR snížit vysokou úroveň zdanění práce přesunem zdanění do oblastí, které méně omezují růst (např. periodické daně z bydlení a daně z provozu motorových vozidel). Dále také navrhuje zmenšit rozdíly v daňovém zacházení se zaměstnanci a živnostníky. Vysoké zdanění práce může rovněž přispívat k nepříznivé situaci na trhu práce pro pracovníky s nízkou kvalifikací. V roce 2017 označila Evropská komise ve *Zprávě o České republice 2017* úroveň zdanění práce v ČR opětovně za vysokou, zejména u osob s nízkými příjmy. **Podle této zprávy nedošlo k žádnému posunu od zdanění práce směrem k jiným daním, jak bylo doporučeno v dřívějších letech.** Příjmy z periodických daní z nemovitostí a environmentálních daní zůstávají na nízké úrovni. Na nízkou úroveň zdanění pevných paliv, zemního plynu a elektřiny upozornil také NKÚ v kontrolní akci č. 15/33⁹. **Podíl samotné daně z příjmů fyzických osob na celkových nákladech na práci se v rámci EU a OECD v případě ČR pohybuje dlouhodobě**

⁸ Především v posouzeních národních programů reforem a konvergenčních programů, které pro daný rok (2011, 2012, 2013, 2014) předložila Česká republika, a také ve zprávách o České republice z let 2015 a 2016.

⁹ KA č. 15/33 – *Správa spotřebních daní* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2017 *Věstníku NKÚ*).

pod průměrem. NKÚ ale v této souvislosti v kontrolním závěru z KA č. 16/21¹⁰ konstatoval, že stávající systém daně z příjmů fyzických osob je nepřehledný a složitý. Náročnost správy daně z příjmů fyzických osob zvyšuje velké množství odpočitatelných položek a slev na dani a jejich rozšiřování nebo naopak rušení. Zákon o daních z příjmů¹¹ byl od svého vzniku v roce 1992 více než 130× novelizován.

Správa daní v ČR je i přes příznivý vývoj inkasa příjmů nadále poznamenána vysokou pracností, duplicitními operacemi správců daní a nízkým propojením informačních systémů. Tyto negativní aspekty správy daní mělo částečně eliminovat zavedení jednoho inkasního místa. Jak NKÚ uvedl v kontrolním závěru z KA č. 15/17¹², výsledky projektu jednoho inkasního místa nenaplnily jeho hlavní cíle, tj. zjednodušit správu daní a pojistného a dosáhnout úspor jak na straně poplatníků, tak na straně státu. Vzhledem k nepatrným projektovým výsledkům vláda realizaci projektu v roce 2016 zrušila. NKÚ však v návaznosti na předchozí kontrolní akce¹³ (KA č. 11/07, č. 13/35, č. 14/17, č. 15/33) kladně hodnotí řadu přijatých opatření ke zlepšení daňové správy a zvýšení její efektivity. V mnoha případech se jedná o systémová řešení, jejichž účinnost bude patrná až v delším časovém horizontu.

Na základě výše uvedených kontrolních akcí akceptovalo Ministerstvo financí výtky NKÚ a např. v oblasti hazardu vypracovalo zcela novou právní úpravu¹⁴, která mj. zavedla možnost blokovat webové stránky, které nabízejí nepovolené hazardní hry, nebo možnost nabízet zahraničním subjektům provozovat hazard v ČR legální cestou. Ohledně správy spotřebních daní NKÚ vyhodnotil, že systém správy daní je efektivní, avšak existuje prostor pro úsporu nákladů. Na základě doporučení NKÚ byla nebo budou přijata některá opatření k nápravě (vytvoření metodiky vykazování lidských zdrojů, automatizace zpracování daňových přiznání, analýza nákladovosti jednotlivých procesů).

¹⁰ KA č. 16/21 – *Správa daně z příjmů fyzických osob se zaměřením na dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2017 Věstníku NKÚ).

¹¹ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

¹² KA č. 15/17 – *Peněžní prostředky vynakládané na opatření související se zjednodušením výběru a správy daní a pojistného, zejména na Projekt vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2016 Věstníku NKÚ).

¹³ KA č. 11/07 – *Správa daně z přidané hodnoty při dovozu zboží ze třetích zemí* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2012 Věstníku NKÚ),

KA č. 13/35 – *Příjmy státního rozpočtu související s provozováním loterií a jiných podobných her* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2014 Věstníku NKÚ),

KA č. 14/17 – *Správa daně z přidané hodnoty a dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2015 Věstníku NKÚ).

¹⁴ Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.

3. Výdaje státního rozpočtu

Výdaje státního rozpočtu v roce 2017 dosáhly 1 279,80 mld. Kč, což je o 59,96 mld. Kč více než v předchozím roce. Na meziročním zvýšení se podílely pouze běžné výdaje. Kapitálové výdaje naopak meziročně poklesly.

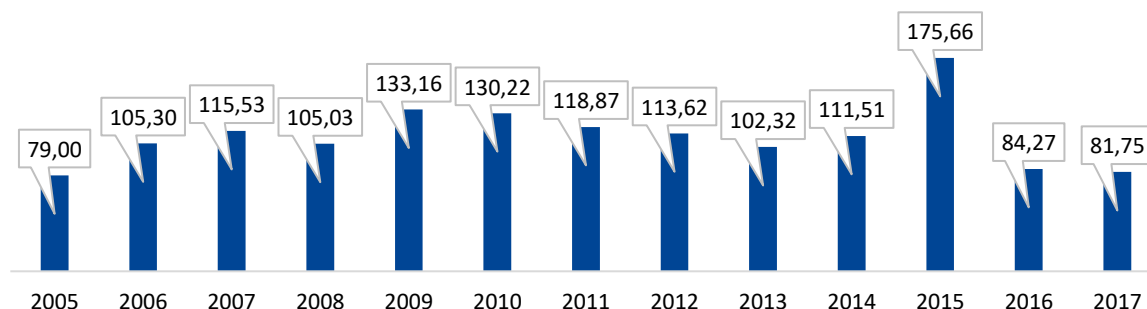
Tabulka č. 4 – Výdaje státního rozpočtu v letech 2014–2017 (v mld. Kč)

Státní rozpočet	2014	2015	2016	2017	2017 – 2016
Celkové výdaje	1 211,61	1 297,32	1 219,84	1 279,80	59,96
Běžné výdaje	1 100,10	1 121,66	1 135,57	1 198,05	62,48
Kapitálové výdaje	111,51	175,66	84,27	81,75	-2,52

Zdroj: SZÚ za roky 2014–2016, návrh SZÚ za rok 2017.

V roce 2017 dosáhly kapitálové výdaje v rámci státního rozpočtu pouze 81,75 mld. Kč, což byl nejnižší výsledek za posledních 12 let. Investiční podpora ze státního rozpočtu tak byla v roce 2017 dokonce nižší než v letech ekonomické recese.

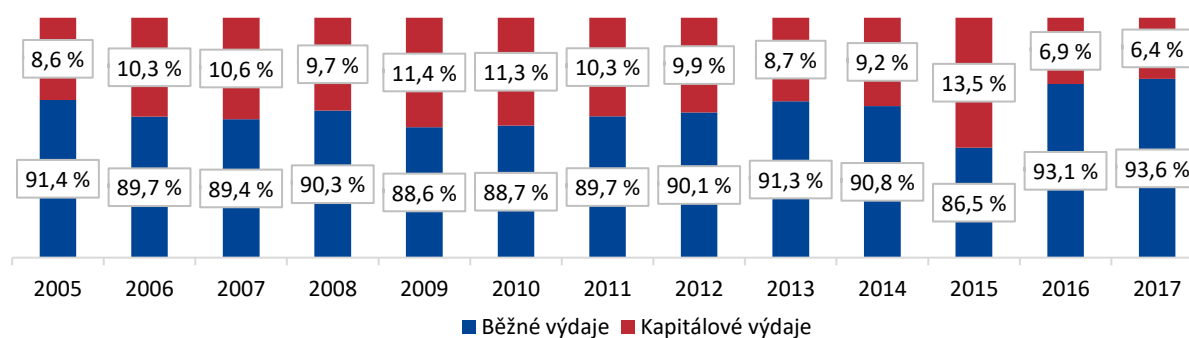
Graf č. 6 – Vývoj kapitálových výdajů státního rozpočtu (v mld. Kč)



Zdroj: Automatizovaný rozpočtový informační systém, informační portál MONITOR.

Další zásadní skutečností, která ukazuje na velmi nízkou míru investiční aktivity ze strany vlády, je klesající podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu. Z následujícího grafu je patrné, že podíl běžných (provozních) výdajů rostl, zatímco podíl kapitálových (investičních) výdajů činil v roce 2017 již pouze 6,4 %. V době ekonomické recese se přitom pohyboval kolem 10 %.

Graf č. 7 – Podíly běžných a kapitálových výdajů (v %)



Zdroj: Automatizovaný rozpočtový informační systém, informační portál MONITOR.

Malá investiční aktivita a s ní spojené nízké čerpání kapitálových výdajů se projevily rovněž na zvýšení stavu nároků z nespotřebovaných výdajů. Zatímco stav nároků

z nespotřebovaných běžných výdajů meziročně k 1. 1. 2018 poklesl, **stav nároků z nespotřebovaných kapitálových výdajů meziročně vzrostl o téměř 24 mld. Kč.** Stav celkových nároků z nespotřebovaných výdajů tak k 1. 1. 2018 meziročně vzrostl o 9,91 mld. Kč na 167,60 mld. Kč, což je nejvíce v historii.

Tabulka č. 5 – Stav nároků z nespotřebovaných výdajů (v mld. Kč)

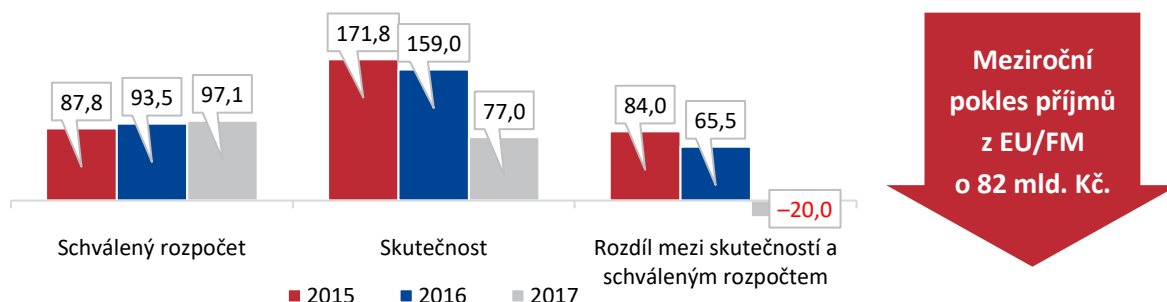
Ukazatel	Stav k 1. 1. 2017	Stav k 1. 1. 2018	Změna stavu
Nároky z nespotřebovaných výdajů celkem	157,70	167,60	9,91
Nároky z nespotřebovaných běžných výdajů	82,04	67,95	-14,09
Nároky z nespotřebovaných kapitálových výdajů	75,66	99,66	23,99

Zdroj: Integrovaný informační systém Státní pokladny, návrh SZÚ za rok 2017.

4. Prostředky ze zahraničí

Na hospodaření s prostředky ze zahraničí se v roce 2017 v plné míře projevil pomalý průběh financování programů z programového období 2014–2020, které tvořilo hlavní objem přijatých transferů SR. **Příjmy z EU/FM¹⁵ vykázaly meziroční propad ve výši 82 mld. Kč. Zároveň nebyl za rok 2017 naplněn schválený rozpočet příjmů z EU/FM o 20 mld. Kč.** V roce 2017 se tak projevil konec mimořádného objemu přijatých prostředků z rozpočtu EU v rámci uzavíraného programového období 2007–2013 v letech 2015 a 2016.

Graf č. 8 – Příjmy z EU/FM s vyčíslením jejich rozdílu oproti rozpočtu (v mld. Kč)



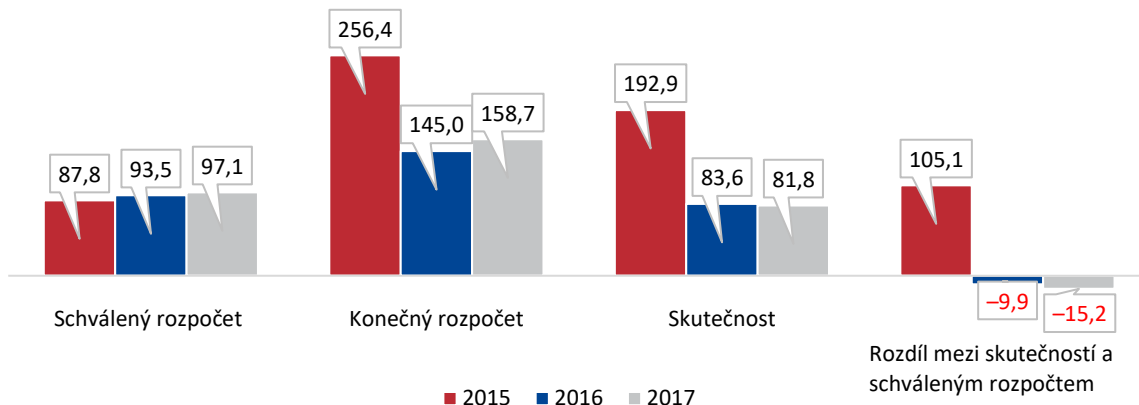
Zdroj: SZÚ za roky 2015 a 2016, návrh SZÚ za rok 2017.

Na straně výdajů spolufinancovaných z rozpočtu EU/FM¹⁶ (dále také „výdaje EU/FM“) se v roce 2017 naopak projevily pozdější schválení jednotlivých programů v programovém období 2014–2020 a nízká připravenost ze strany řídicích orgánů programů, na kterou NKÚ poukázal již ve svém stanovisku k návrhu SZÚ za rok 2016. Schválený rozpočet výdajů EU/FM tak nebyl dočerpán o 15,2 mld. Kč, konečný rozpočet dokonce o 76,9 mld. Kč. Na nízké čerpání výdajů EU/FM v letech 2016 a 2017 měl vliv zejména pomalejší rozjezd spolufinancování projektů ČR a EU na začátku nového programového období. Hlavní část výdajů EU/FM tvořily prostředky vynaložené v rámci společné zemědělské politiky.

¹⁵ Příjmy z EU/FM zahrnují veškeré příjmy poskytnuté ze zahraničí (bez národních prostředků) sledované podle prostorového a nástrojového třídění vymezeného vyhláškou č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

¹⁶ Výdaje EU/FM zahrnují veškeré výdaje z rozpočtu EU/FM (bez národních prostředků) sledované podle prostorového a nástrojového třídění vymezeného vyhláškou č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

Graf č. 9 – Výdaje EU/FM s vyčíslením jejich rozdílu oproti rozpočtu (v mld. Kč)

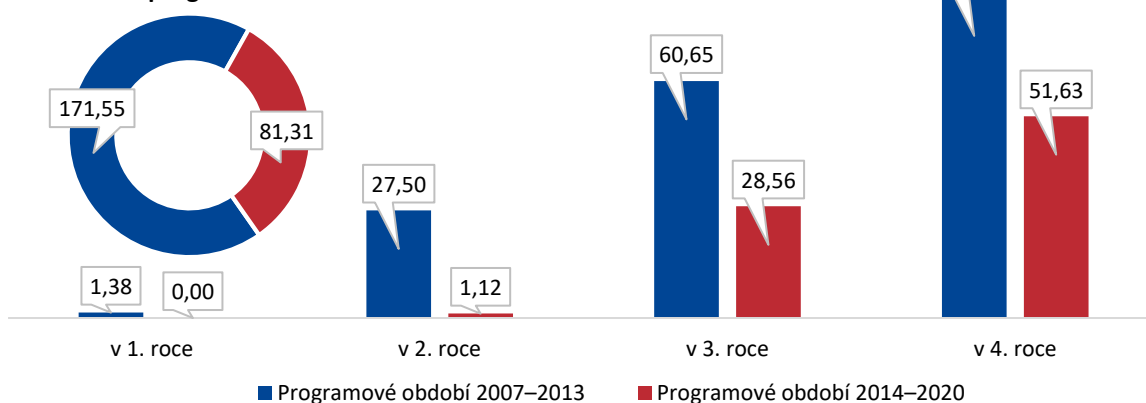


Zdroj: SZÚ za roky 2015 a 2016, návrh SZÚ za rok 2017.

Při porovnání stavu využití finančních prostředků v obou programových obdobích je patrné, že v oblasti efektivity čerpání výdajů alokovaných na programy nedošlo ke zlepšení, které se očekávalo po přijetí souboru systémových opatření a nástrojů¹⁷. Právě zohlednění negativních zkušeností z předchozího programového období 2007–2013 a jejich eliminace měly přispět ke zlepšení implementace evropských strukturálních a investičních fondů (dále také „ESI fondy“) v novém programovém období. I přes rozdílné nastavení pravidel financování u jednotlivých programových období a pozdější zahájení programového období 2014–2020 ze strany Evropské komise (vydání příslušné legislativy) lze konstatovat, že programové období 2014–2020 vykazuje od počátku nižší objem čerpání výdajů v jednotlivých letech, jak znázorňuje následující graf.

Graf č. 10 – Výdaje vynaložené na programy v prvních letech jednotlivých programových období bez započtení společné zemědělské politiky (v mld. Kč)

Celkově vynaložené výdaje po 4. roce realizace programového období

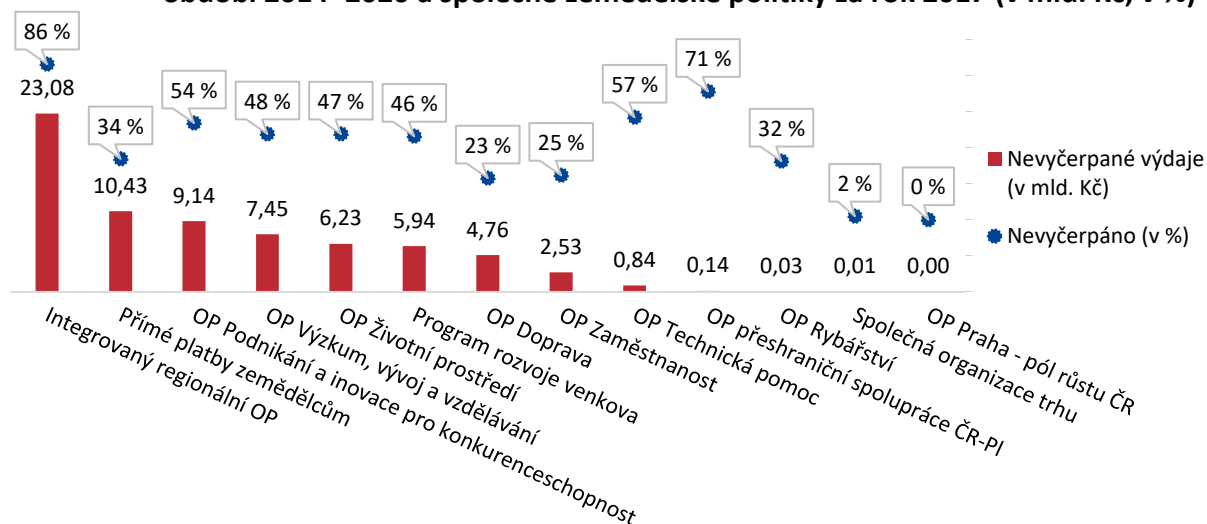


Zdroj: SZÚ za roky 2007–2010, SZÚ za roky 2014–2016 a návrh SZÚ za rok 2017.

¹⁷ Např. jednotné monitorovací prostředí a jednotné metodické prostředí, celkové zjednodušení administrace a snížení časové náročnosti schvalování projektů nebo plnění opatření k horizontálním rizikům podle usnesení vlády ČR ze dne 11. května 2016 č. 411, k Výroční zprávě o implementaci Dohody o partnerství v programovém období let 2014 až 2020 za rok 2015.

Z dosavadního průběhu naplňování cílů u jednotlivých programů z programového období 2014–2020 vyplývá, že se ČR nedaří využívat plánované výdaje státního rozpočtu v jednotlivých rozpočtových letech. Nízký stav zapojených výdajů vykazují zejména *Integrovaný regionální operační program* a operační program *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*, které jsou mimo jiné nositeli naplňování prioritních cílů a mají směřovat k udržitelné prosperitě a konkurenceschopnosti ČR.

Graf č. 11 – Nevyčerpané výdaje u jednotlivých operačních programů v programovém období 2014–2020 a společné zemědělské politiky za rok 2017 (v mld. Kč; v %)



Zdroj: návrh SZÚ za rok 2017.

Již od počátku implementace Dohody o partnerství¹⁸ musí Česká republika řešit problematické oblasti, zejména pak příčiny nedostatečného čerpání prostředků z ESI fondů a rizika nenaplnění očekávaných výsledků např. v oblasti elektronizace výkonů veřejné správy, zvýšení energetické účinnosti, zlepšení dostupnosti sociálního bydlení nebo zvýšení pokrytí vysokorychlostním internetem. Nízká schopnost realizace dílčího strategického cíle u *Integrovaného regionálního operačního programu* přispěla k nutnosti provést další realokaci finančních prostředků ve výši cca 2 mld. Kč do operačního programu *Životní prostředí*. Jak vyplývá z Výroční zprávy o implementaci Dohody o partnerství¹⁹, je spolufinancování projektů z prostředků ESI fondů ohroženo i dalšími riziky. Část z nich souvisí s monitorovacím systémem MS2014+, který prochází od svého prvotního nasazení stále vysokým počtem nutných úprav. Tento stav vede k nedodržování původně nastavených časových a věcných cílů implementace Dohody o partnerství. **Neméně závažným rizikem se stal i nesoulad národní legislativy s požadavky směrnice o EIA (posuzování vlivů na životní prostředí), což může vést k odložení většího množství projektů z procesu certifikace, a tedy k negativnímu dopadu na čerpání prostředků podle pravidla n+3²⁰.**

¹⁸ Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020 ze dne 22. 8. 2014.

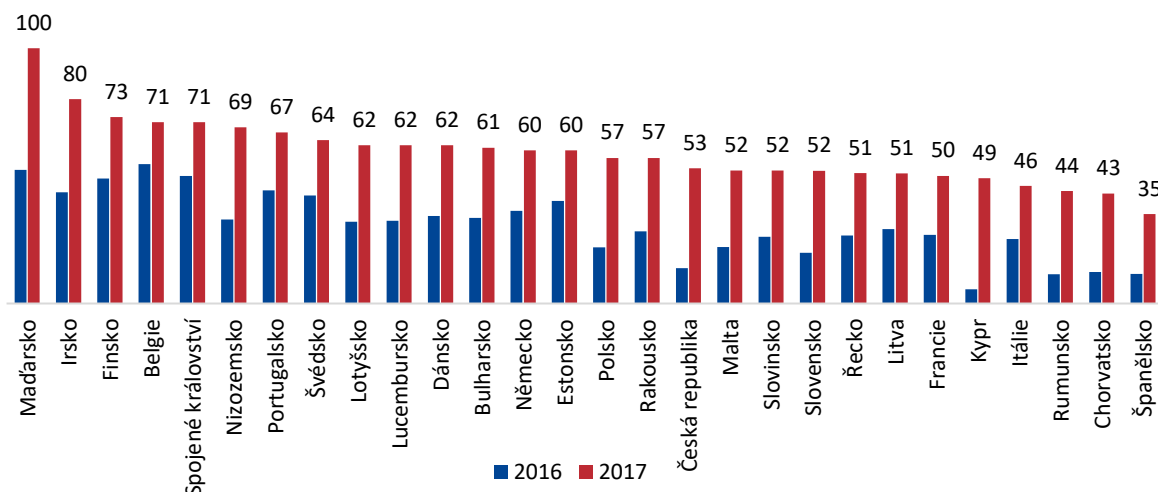
¹⁹ Výroční zpráva o implementaci Dohody o partnerství v programovém období 2014–2020 za rok 2017.

²⁰ Podle pravidla n+3 musí být alokované prostředky reálně vyčerpany nejpozději do tří let.

Ve *Zprávě*²¹ hodnotí negativně Evropská komise u České republiky pomalejší zahájení financování programového období 2014–2020 z ESI fondů. Mezi hlavní příčiny tohoto stavu náleží zejména pozdní přijetí programů, dlouhá příprava výzev k podávání žádostí o dotace, nepřipravenost a složitost prováděcích pravidel nebo nedostatek projektů v omezeném počtu oblastí.

V mezinárodním srovnání se České republice během roku 2017 podařilo více přiblížit evropskému průměru ohledně smluvně zajištěných prostředků na schválené projekty financované z ESI fondů. **ČR se tak v roce 2017 zařadila mezi státy EU s meziročně nejvyšším navýšením smluvně zajištěných prostředků.** Přestože bylo od začátku programového období do konce roku 2017 smluvně zajištěno již 53 % prostředků z celkové alokace, ČR stále zaostává za průměrem zemí EU, který dosáhl přes 59 %.

Graf č. 12 – Stav smluvně zajištěných finančních prostředků z ESI fondů k 31. 12. (v %)



Zdroj: Evropská komise (data z 6. 7. 2018).

Česká republika ani po implementaci nových systémových nástrojů a opatření není schopna zajistit plynulost čerpání finančních prostředků z ESI fondů. Reálně tak hrozí u některých programů nedodržení pravidla n+3 stanoveného pro rok 2018²² a riziko ztráty části alokace v podobě výkonnostní rezervy²³.

²¹ *Zpráva o České republice 2018, pracovní dokument útvarů Komise, Evropský semestr 2018: Posouzení pokroku ve strukturálních reformách a v předcházení a nápravě makroekonomické nerovnováhy a výsledky hloubkových přezkumů strukturálních reforem podle nařízení (EU) č. 1176/2011, SWD(2018) 202 v konečném znění ze dne 7. 3. 2018.*

²² Alokační prostředky z ESI fondů pro rok 2014 byla z důvodu schválení operačních programů až v roce 2015 převedena k alokaci roku 2015 a je součástí plnění pravidla n+3 pro rok 2015, což znamená, že všechny tyto prostředky musí být vyčerpány do 31. 12. 2018.

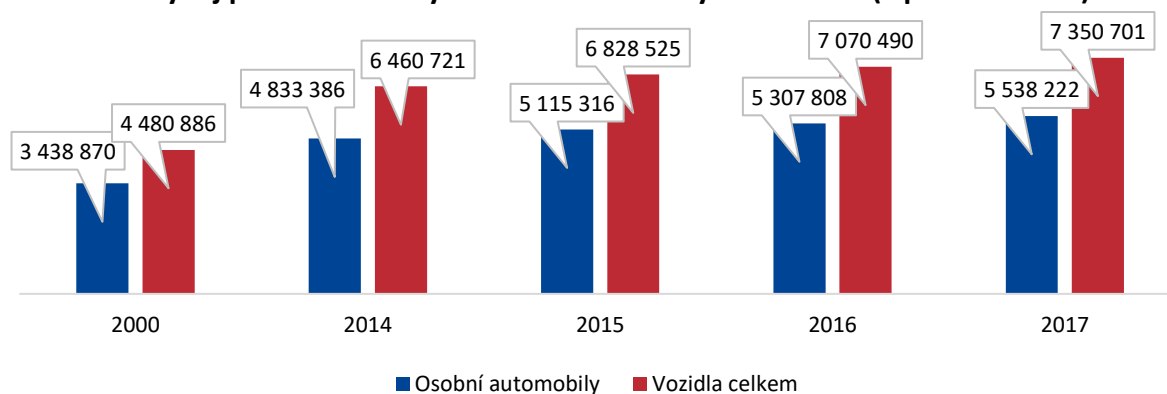
²³ Výkonnostní rezerva je dalším nástrojem pro posílení efektivního čerpání ESI fondů. Podle článku 20 nařízení EU č. 1303/2013 musí mít každý členský stát výkonnostní rezervu, kterou tvoří 6 % zdrojů přidělených prostřednictvím ESI fondů. Při nenaplnění výkonnostního rámce a stanovených milníků na úrovni prioritních os operačních programů k 31. 12. 2018 může ČR přijít o část výkonnostní rezervy.

V. Vybrané problémy veřejné správy

1. Doprava

Jedním z předpokladů úspěšné ekonomiky je kvalitní dopravní infrastruktura, která vyhovuje kapacitním požadavkům daného státu. Celosvětově vzrůstá procento automobilizace společnosti a zvyšuje se tlak na rychlost, bezpečnost a komfort přepravy. Ani České republice se trend rostoucího počtu motorových vozidel nevyhýbá. Mezi roky 2000 a 2017 jejich celkový počet vzrostl o více než 64 %, jak je patrné i z následujícího grafu. Nejvyšší absolutní nárůst lze pozorovat u osobních automobilů, jejichž počet se mezi roky 2000 a 2017 zvýšil o 2,1 milionu, tedy o 61 %. Počet nákladních vozidel ve stejném období vzrostl dokonce o 150,1 %.

Graf č. 13 – Vývoj počtu motorových vozidel mezi roky 2000–2017 (v počtu vozidel)



Zdroj: ročenky dopravy ČR za roky 2000, 2014–2017.

Pozn.: Mezi motorová vozidla jsou zahrnuty osobní automobily, motocykly, nákladní automobily, autobusy a mikrobusesy.

Přestože motorových vozidel v České republice přibývá rychlým tempem (u osobních automobilů o cca 200 tisíc ročně), síť silnic a dálnic se mezi roky 2000 a 2017 v České republice téměř nezměnila. Délka silnic a dálnic v roce 2017 činila 55 756 km a oproti roku 2000 přibýlo pouze 348 kilometrů. **Tím dochází k čím dál většímu zatěžování již existujících komunikací a neustálému zvyšování hustoty provozu.** Jak dokládá následující tabulka, mezi roky 2000 a 2016 vzrostla průměrná denní intenzita provozu na všech sledovaných typech komunikací. Na dálnicích došlo ke zvýšení průměrné denní intenzity provozu o více než 40 %. Denně tedy v roce 2016 projíždělo po českých dálnicích o více než 9 tisíc vozidel více než v roce 2000. Na nejfrekventovanějších úsecích dokonce projíždí téměř 100 tisíc aut denně.

Tabulka č. 6 – Hustota provozu na silnicích a dálnicích ČR v letech 2000 a 2016

Průměrná denní intenzita provozu (voz. / 24 h)	2000	2016
Dálnice	22 044	31 070
Silnice I. třídy	7 981	8 510
Silnice II. třídy	2 178	2 620
Silnice III. třídy	570	680

Zdroj: celostátní sčítání dopravy v roce 2016; publikace *Silnice a dálnice v ČR 2005*.

Pozn.: Údaje o průměrné denní intenzitě provozu za rok 2017 nebyly k 10. 7. 2018 dostupné.

V roce 2016 bylo v České republice uvedeno nově do provozu pouze 16 kilometrů²⁴ a v roce 2017 pak 17 kilometrů dálnic²⁵. Dálniční síť tedy ke konci roku 2017 dosahovala délky 1 239,8 km. Z kontrolního závěru z KA č. 17/05²⁶ vyplynulo, že pokud by měla ČR dosáhnout plánovaného cíle 2 073 km dálnic do roku 2050, musely by být dálnice stavěny tempem 25 km za rok. NKÚ však dále uvádí, že reálné tempo výstavby dálnic pro roky 2018–2020 je za současných podmínek 17 km ročně. Hlavní příčinu pomalého tempa výstavby NKÚ spatřuje v problémech se získáváním územních rozhodnutí a stavebních povolení. **Celková příprava stavby dálnice (od získání souhlasného stanoviska k vlivům stavby na životní prostředí do vydání pravomocného stavebního povolení) trvá v České republice průměrně 13 let²⁷.**

České republice se zatím příliš nedaří využívat potenciál hospodářského růstu a navázat v oblasti výstavby dopravní infrastruktury alespoň na období před ekonomickou krizí, kdy bylo mezi roky 2006–2010 zprovozněno v průměru 56 km dálnic ročně.

2. Digitalizace ekonomiky a společnosti

Dosaženou úroveň digitalizace hodnotí mimo jiné tzv. index DESI²⁸, který ukazuje dosažený pokrok prostřednictvím pěti složek. Těmi jsou úroveň připojení k internetu, lidský kapitál, používání internetu, integrace digitálních technologií a digitální veřejné služby.²⁹

Z následujícího grafu vyplývá, že Česká republika obsadila v roce 2017 v souhrnu 18. místo z celkového počtu 28 zemí EU. Při porovnání zemí V4 se však ČR umístila nejlépe (Slovensko se umístilo na 20. místě, Maďarsko na 21. místě a Polsko až na 23. místě).

²⁴ Jednalo se o úsek dálnice D8 0805 Lovosice – Řehlovice o celkové délce 16,413 km, který byl zprovozněn 17. 12. 2016.

²⁵ Jednalo se o úseky dálnic D3 Veselí nad Lužnicí – Bošilec v délce 5,1 km (zprovozněn 12. 10. 2017) a Borek – Úsilné v délce 3,2 km (zprovozněn 27. 9. 2017), D4 Skalka – II/118 v délce 4,8 km (zprovozněn 4. 10. 2017) a D11 Osičky – Hradec Králové v délce 4,4 km (zprovozněn 21. 8. 2017).

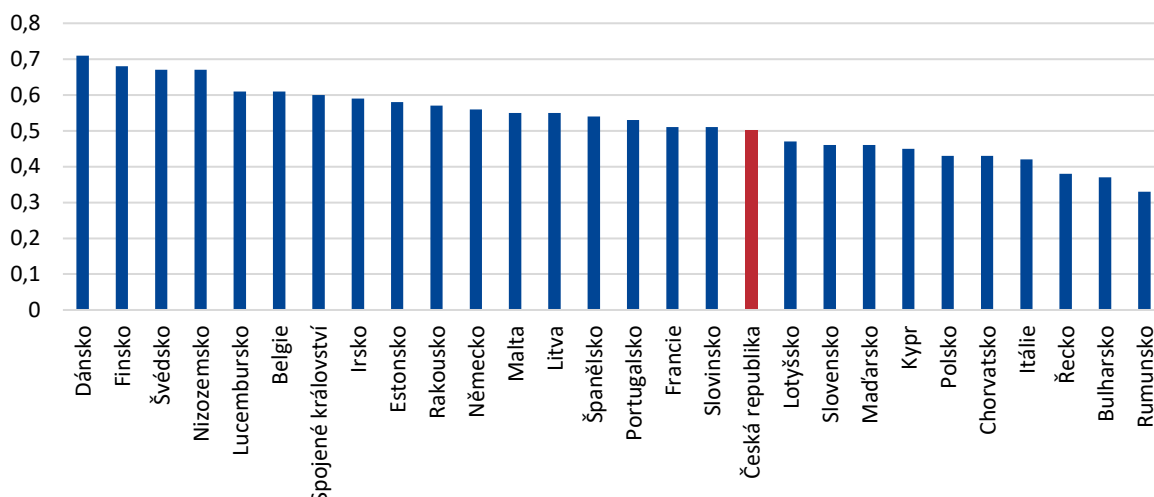
²⁶ KA č. 17/05 – *Výstavba, modernizace a rekonstrukce dálnic* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2018 *Věstníku NKÚ*).

²⁷ Novela zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, která má umožnit stavět ještě předtím, než budou vykoupeny nebo vyvlastněny všechny pozemky pod budoucí stavbou dopravní infrastruktury, prošla legislativním procesem a byla podepsána prezidentem republiky 31. 7. 2018.

²⁸ Index digitalizace ekonomiky a společnosti.

²⁹ Oblast **připojení** měří rozmístění širokopásmové infrastruktury a její kvalitu. Oblast **lidského kapitálu** hodnotí dovednosti potřebné k využívání digitálních služeb. Oblast **používání internetu** zahrnuje řadu aktivit, které jsou poskytovány online, například zprávy, videa, hudba, hry, videohovory, sociální sítě, online nakupování a bankovníctví. Oblast **integrace digitálních technologií** hodnotí digitalizaci podniků a elektronického obchodu. Oblast **digitálních veřejných služeb** měří digitalizaci veřejné správy se zaměřením na eGovernment a eHealth.

Graf č. 14 – Pořadí zemí EU podle míry digitalizace (index DESI) za rok 2017

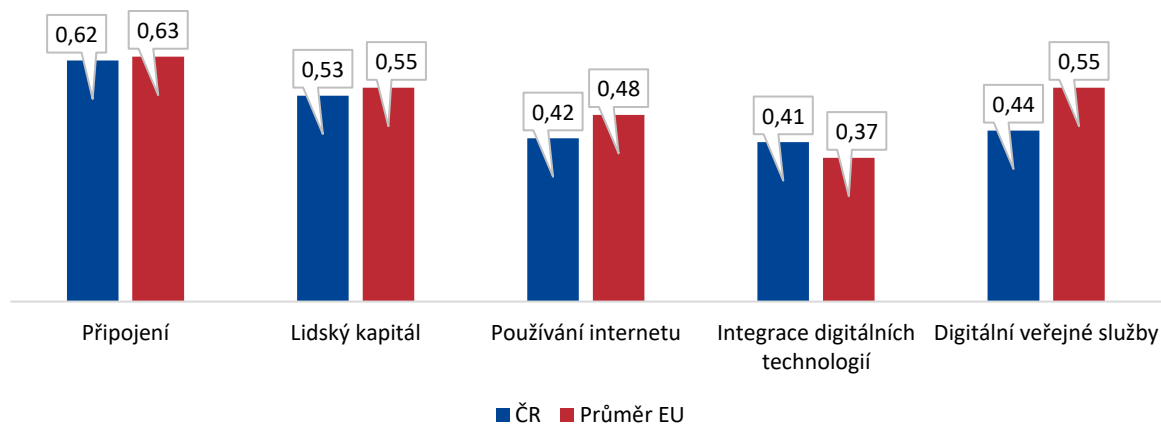


Zdroj: Evropská komise, Digital Economy and Society Index (DESI) za rok 2017.

Pozn.: Hodnoty indexu jsou v rozmezí 0–1.

Celková úroveň digitalizace ekonomiky a společnosti v ČR zaostává za mírou digitalizace ve více než polovině zemí Evropské unie.

Graf č. 15 – Úroveň ČR v jednotlivých složkách indexu DESI za rok 2017

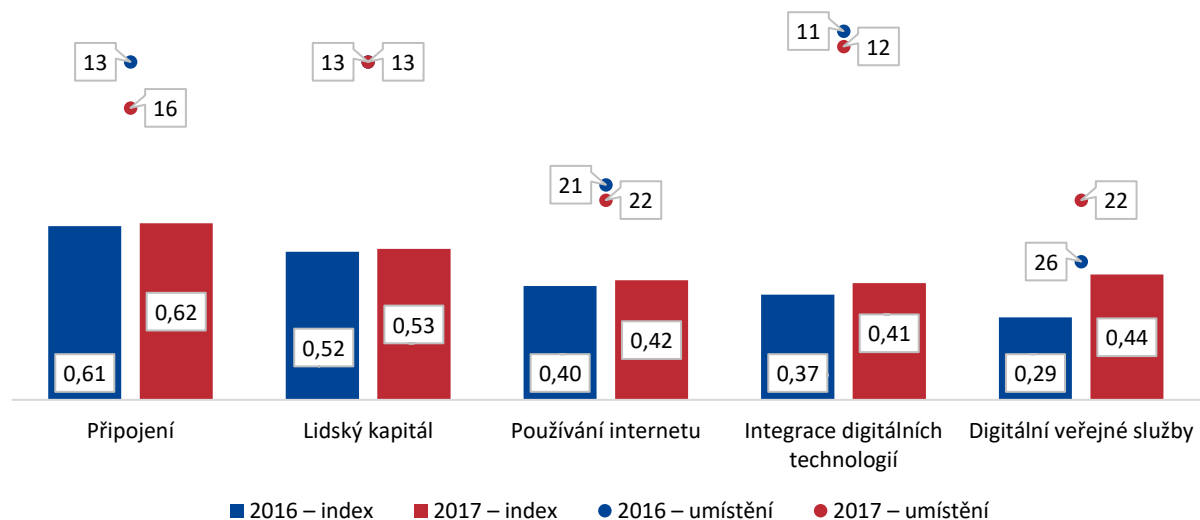


Zdroj: Evropská komise, Digital Economy and Society Index (DESI) dle jednotlivých složek.

Pozn.: Hodnoty indexu jsou v rozmezí 0–1.

Dosažená úroveň ČR v jednotlivých složkách indexu DESI se pohybovala pod průměrem EU. Pouze v oblasti integrace digitálních technologií dosahovala ČR lepšího výsledku, než činil průměr EU. Dopomohly k tomu převážně malé a střední podniky, které ve velké míře využívaly internet jako prodejní místo. Meziroční porovnání jednotlivých oblastí za ČR přináší následující graf.

Graf č. 16 – Porovnání hodnot dílčích ukazatelů indexu DESI dosažených v ČR v letech 2016 a 2017



Zdroj: Evropská komise, Digital Economy and Society Index (DESI) za roky 2016 a 2017.

Pozn.: Hodnoty indexu jsou v rozmezí 0–1.

Z pěti uvedených ukazatelů indexu DESI se pozice České republiky meziročně zlepšila pouze v oblasti digitálních veřejných služeb (z původní 26. pozice se zlepšila na 22. místo), přesto zůstává i nadále výrazně pod průměrem zemí EU.

S rozvojem digitalizace, zejména na venkově, souvisel program *Vysokorychlostní internet* z operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* v rámci programového období 2014–2020. Cílem programu bylo rozšíření moderní, kvalitní a bezpečné infrastruktury umožňující vysokorychlostní přístup k internetu (přístupové sítě nové generace) do lokalit, ve kterých není tento přístup zajištěn a není pravděpodobné, že bude zajištěn z komerčních zdrojů. Program, zahrnující dotace v celkové výši 14 mld. Kč, měl zároveň pomoci zvyšovat konkurenceschopnost a zaměstnanost ve venkovském prostoru, usnadnit rozvoj podnikání a přístup ke službám státu jak pro obyvatelstvo, tak pro podnikatelský sektor. Výzvu zveřejnilo Ministerstvo průmyslu a obchodu zhruba po dvou letech příprav 31. března 2017 s datem ukončení příjmu žádostí o podporu 26. září 2017. Již v úvodu byl však avizován nezáměr společností provozujících veřejné sítě elektronických komunikací z důvodu nejasných podmínek a nejistoty obdržení dotace kvůli možným rozporům s pravidly EU. Podmínkou bylo, že společnosti musí nové sítě postavit do roku 2023 a až potom mohou na své projekty získat dotace z EU. V případě, že se stavba v daném termínu nestihne, nebudou mít na dotaci nárok. **V první výzvě bylo požádáno pouze o necelých 50 milionů korun z celkové alokace ve výši 11,55 mld. Kč.**

Program *Vysokorychlostní internet* byl již od svého začátku nejen zpožděn, ale také kritizován odbornou veřejností a ICT sektorem za nekvalitně zpracovanou dokumentaci Ministerstvem průmyslu a obchodu, neakceptování připomínek zainteresovaných stran a neochotu konzultovat problematiku. Existuje tak riziko, že se finanční prostředky z EU nestihnou vyčerpat v plné výši a dojde ke ztrátě možnosti využití investičních prostředků ve výši

několika miliard korun. **Vzhledem k případné absenci celoplošného pokrytí vysokorychlostním internetem může dojít k pozastavení digitalizace, která již nyní postupuje v ČR výrazně pomaleji než v dalších zemích EU, které jsou schopny rychleji realizovat změny a rychleji přijímat související legislativu.**

Kontrolní činnosti³⁰ NKÚ byly v oblasti informačních technologií a elektronizace veřejné správy zjištěny především tyto nedostatky:

- nové informační systémy jsou vytvářeny bez důkladné analýzy potřeb, připravenosti právních předpisů a dalších podmínek zajišťujících jejich účelné využívání,
- informační systémy jsou roztržštěné a nezajišťují vzájemné sdílení dat napříč různými orgány státní správy, což vede k navyšování administrativních nákladů,
- pořizovací a provozní náklady informačních systémů jsou vysoké, avšak využívání těchto systémů nevedlo ani v delším časovém horizontu k dosažení cílů a očekávaných přínosů,
- na úpravy a rozvoj informačních systémů jsou v důsledku nepřípravenosti projektů vynakládány vysoké dodatečné náklady,
- autorská práva nejsou dostatečně ošetřena, což vytváří problémy při přechodu k jinému dodavateli a zvyšuje náklady na další rozvoj informačních systémů.

3. Kultura

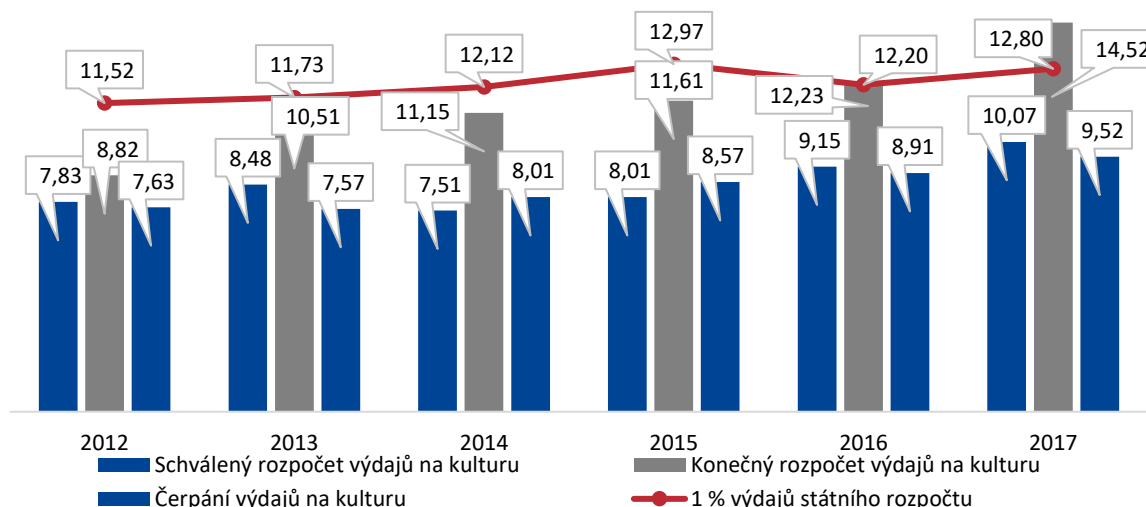
Dlouhodobým cílem vlády je posílit výdaje do oblasti kultury na úroveň 1 % výdajů státního rozpočtu. **Z následujícího grafu je patrné, že výdaje na kulturu se do roku 2017 i přes ekonomický růst výrazněji nepřiblížily k požadované výši.** Rozpočet výdajů od roku 2015 do roku 2017 sice vzrostl o 2,06 mld. Kč, čerpání však vzrostlo pouze o 0,95 mld. Kč. Ačkoliv příslušné resorty (zejména *Ministerstvo kultury*) opakovaně požadovaly navýšení rozpočtových prostředků, kromě let 2014 a 2015 se nepodařilo vyčerpat ani schválený rozpočet výdajů.

³⁰ KA č. 16/12 – *Příprava jednotného metodického prostředí pro čerpání podpory EU v programovém období 2014+* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2017 *Věstníku NKÚ*),

KA č. 16/18 – *Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní ústav pro kontrolu léčiv* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2017 *Věstníku NKÚ*),

KA č. 16/26 – *Výdaje na provoz a využití nemovitého majetku včetně výdajů na zajištění informační podpory související se správou, provozem a údržbou nemovitého majetku* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2017 *Věstníku NKÚ*),

KA č. 17/03 – *Zdravotnické informační systémy ve správě organizačních složek resortu zdravotnictví* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2018 *Věstníku NKÚ*).

Graf č. 17 – Rozpočet a čerpání výdajů na kulturu v porovnání s požadovaným cílem v letech 2012–2017 (v mld. Kč)

Zdroj: informační portál MONITOR.

Pozn.: Do výdajů na kulturu byly zahrnuty výdaje vykázané³¹ v oddílu 33 – *Kultura, církve a sdělovací prostředky* bez pododdílu 333 – *Činnosti registrovaných církví a náboženských společností*, 334 – *Sdělovací prostředky* a paragrafu 3362 – *Činnost ústředního orgánu státní správy v oblasti sdělovacích prostředků*.

Pokud by se podařilo vyčerpat konečný rozpočet výdajů, mohlo být požadované úrovně výdajů na oblast kultury dosaženo již v roce 2016. V roce 2017 bylo z konečného rozpočtu vyčerpano pouze 65,56 %, což způsobilo zejména nízké čerpání výdajů v rámci programového financování. Konečný rozpočet výdajů na programové financování činil 5,71 mld. Kč a vyčerpano bylo jen 1,52 mld. Kč (tj. 26,62 %). Mezi nejméně úspěšné programy z hlediska čerpání patřil v roce 2017 *Program péče o národní kulturní poklad*³², z jehož konečného rozpočtu ve výši 2,88 mld. Kč bylo vyčerpano 0,81 mld. Kč. Nepodařilo se vyčerpat zejména prostředky určené na rekonstrukci historické a provozní budovy Státní opery.

NKÚ v souvislosti s *Programem péče o národní kulturní poklad* v kontrolním závěru z KA č. 17/16³³ konstatoval, že v důsledku nejasné koncepce programu a nedostatečné stavební připravenosti akcí byl původní termín ukončení realizace programu z konce roku 2014 prodloužen na konec roku 2020 (s možností dalšího prodloužení). **Od počátku realizace programu v roce 2007 do konce roku 2017 bylo vyčerpano pouze 45,74 % disponibilních prostředků státního rozpočtu³⁴, ačkoliv tento program patří mezi objemově nejvýznamnější programy v oblasti kultury. Stav národního kulturního pokladu se tak kvůli neustálým prodlužováním oprav zlepšuje velmi pomalu.**

³¹ Dle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

³² *Program péče o národní kulturní poklad* je evidován v informačním systému programového financování EDS/SMVS pod číslem 134 12.

³³ KA č. 17/16 – *Program péče o národní kulturní poklad* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2018 *Věstníku NKÚ*).

³⁴ Zdroj: informační systém programového financování EDS/SMVS.

Nízké výdaje vynaložené na programové financování měly negativní dopad na čerpání kapitálových výdajů, jejichž podíl na celkových výdajích na kulturu činil v roce 2017 jen 15,34 %. Rovněž čerpání výdajů spojených s financováním z fondů EU v rámci programového období 2014–2020 probíhá pomalým tempem. Kapitola *Ministerstvo kultury* v roce 2017 vyčerpala ze schváleného rozpočtu výdajů v rámci programového období 2014–2020 pouze 5,07 % finančních prostředků určených na rozvoj a ochranu kulturního dědictví.

Stát nedokáže zcela efektivně využít stávající finanční prostředky. Při snaze navýšovat výdaje na kulturu na úroveň 1 % výdajů státního rozpočtu existuje na základě zjištění NKÚ vysoké riziko neefektivního využití takto navýšených výdajů (nepřipravenost na realizaci projektů).

4. Obrana

Výdaje kapitoly *Ministerstvo obrany* dosáhly v roce 2017 celkové výše 52,91 mld. Kč a oproti předchozímu roku vzrostly o téměř 16 %. Podíl výdajů *Ministerstva obrany* na HDP činil 1,05 %. **V roce 2017 vydávaly členské státy NATO na obranu průměrně 2,42 % HDP, evropské státy pak průměrně 1,46 %. ČR tedy nedosahovala ani průměru evropských zemí sdružených v NATO.**

Z členství v NATO vyplývá závazek vynakládat 2 % HDP na obranu. ČR se stejně jako další členské země, které v roce 2014 cíl nesplňovaly, zavázala dosáhnout tohoto cíle do roku 2024. Pro účely mezinárodního srovnání NATO jsou výdaje na obranu rovny výdajům kapitoly *Ministerstvo obrany*, ve kterých jsou však zahrnuty i prostředky, které nebyly vynaloženy přímo na obranu státu³⁵. **Výdaje na obranu vykázané v oddíle 51 – *Obrana* podle vyhlášky o rozpočtové skladbě činily 42,71 mld. Kč, jejich podíl na HDP tak dosáhl 0,84 % HDP.**

Po této korekci je dosažení požadované výše výdajů na obranu v dohledné době ještě méně pravděpodobné. Ani cíl v podobě zvýšení výdajů na obranu na úroveň 1,4 % HDP do roku 2020, ke kterému se již v roce 2014 vláda zavázala³⁶, se zřejmě nepodaří splnit, jak dokládá následující tabulka.

Tabulka č. 7 – Rozpočet výdajů kapitoly *Ministerstvo obrany* a jejich podíl na HDP

Ukazatel	2018	2019	2020
Rozpočet výdajů <i>Ministerstva obrany</i> (v mld. Kč)	58,89	66,63	77,28
Predikce HDP v běžných cenách (v mld. Kč)	5 320,00	5 596,00	5 840,00
Podíl rozpočtovaných výdajů <i>Ministerstva obrany</i> na HDP	1,11 %	1,19 %	1,32 %

Zdroj: zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018; návrh střednědobého výdajového rámce na roky 2019 a 2020; makroekonomická predikce Ministerstva financí z dubna 2018.

³⁵ Např. výdaje na starobní důchody a výsluhové příspěvky, výdaje na sportovní reprezentaci, na činnost vysokých škol atd.

³⁶ Smlouva koaličních stran o zajištění obrany České republiky ze dne 2. 9. 2014.

Z členství v NATO vyplývá pro ČR také závazek vynakládat do roku 2024 alespoň 20 % z obranného rozpočtu na pořízení či modernizaci hlavních druhů vojenské techniky a vybavení. Na pořízení a obnovu majetku, jak je také patrné z následující tabulky, vydala ČR v roce 2017 z výdajů *Ministerstva obrany* pouze 11,12 %, průměr členských států NATO přitom činil téměř 19 %. Mezi roky 2010 a 2017 došlo ke snížení podílu těchto výdajů na celkových výdajích a naopak k růstu podílu osobních výdajů.

ČR v rozporu s trendem NATO snížila v letech 2010–2017 podíl výdajů na pořízení a obnovu majetku a zvýšila podíl osobních výdajů. K růstu osobních výdajů došlo pouze v devíti z 28 členských států NATO, přičemž v ČR byl nárůst dokonce čtvrtý nejvyšší. Tyto kroky nepřispívají k plnění závazků vyplývajících z členství v NATO.

Tabulka č. 8 – Podíl výdajů na pořízení a obnovu majetku a osobních výdajů na celkových výdajích na obranu (v %)

Členský stát NATO	Výdaje na pořízení a obnovu majetku			Osobní výdaje		
	2010	2017	2017 – 2010	2010	2017	2017 – 2010
Rumunsko	8,80	33,20	24,40	79,07	54,67	–24,40
Lucembursko	34,45	32,99	–1,46	45,63	38,85	–6,78
Litva	10,00	31,09	21,09	65,60	42,40	–23,20
Turecko	27,98	30,40	2,42	49,75	53,28	3,54
Bulharsko	15,41	29,54	14,13	64,30	54,62	–9,68
USA	24,02	28,43	4,40	46,70	42,07	–4,64
Norsko	18,13	25,52	7,39	42,69	35,48	–7,21
Francie	30,20	24,17	–6,04	47,64	47,98	0,34
Polsko	18,13	22,14	4,01	56,79	47,92	–8,87
Spojené království	24,47	22,03	–2,43	35,65	34,05	–1,61
Itálie	10,92	20,94	10,02	75,08	66,41	–8,68
Slovensko	9,81	20,42	10,61	62,39	54,48	–7,91
Kanada	13,81	19,42	5,61	45,30	47,15	1,84
Španělsko	12,10	19,31	7,21	63,38	61,50	–1,88
Estonsko	11,88	19,24	7,36	34,51	34,92	0,41
Lotyšsko	15,62	17,22	1,60	55,91	37,26	–18,65
Nizozemsko	15,70	16,80	1,10	52,28	50,97	–1,31
Řecko	17,98	15,47	–2,51	65,07	72,19	7,12
Maďarsko	12,10	15,34	3,23	56,35	42,41	–13,95
Německo	17,59	13,75	–3,84	52,66	48,75	–3,91
Dánsko	14,10	12,10	–2,00	50,81	48,95	–1,86
Česká republika	12,42	11,12	–1,30	50,66	56,19	5,53
Portugalsko	13,20	10,31	–2,89	70,18	78,03	7,85
Chorvatsko	8,12	9,07	0,95	71,56	62,77	–8,78
Černá Hora	3,66	8,20	4,55	73,63	72,78	–0,85
Albánie	15,69	6,96	–8,73	75,66	68,20	–7,47
Belgie	6,79	5,30	–1,49	75,54	76,07	0,53
Slovinsko	18,00	4,01	–13,99	61,69	75,42	13,72
Průměr	15,75	18,73	2,98	57,61	52,70	–4,91

Zdroj: Defence Expenditure of NATO Countries 2010–2017.

Přestože se minulá vláda snažila řešit problém podfinancování resortu obrany a navyšovat výraznější měrou jeho rozpočet, nepodařilo se *Ministerstvu obrany* v roce 2017 vyčerpat všechny disponibilní prostředky. Konečný rozpočet výdajů zůstal nedočerpán o 4,4 mld. Kč.

V tomto nedočerpání hrály významnou roli výdaje určené na programové financování, jejichž konečný rozpočet nebyl dočerpán o 2,03 mld. Kč. Ačkoliv *Ministerstvo obrany* v roce 2017 disponovalo oproti předchozímu roku prostředky na programové financování o 4,28 mld. Kč vyššími, úspěšnost jejich čerpání byla nižší než v roce 2016. K nejvyššímu nedočerpání, dosahujícímu 1,11 mld. Kč (pouze 31,25 % konečného rozpočtu), došlo v rámci programu 107 41 – *Udržení a rozvoj schopností vzdušných sil AČR*, příčinou bylo mj. neuzavření smlouvy na nákup mobilních 3D radiolokátorů MADR v hodnotě 867,7 mil. Kč.

Na rozdíl od plánů *Ministerstva obrany* na rok 2017 nebyly uzavřeny ani smlouvy na nákupy obrněných vozidel Titus, na modernizaci samohybných houfnic Dana nebo na nákup desítek lehkých obrněných vozidel, a to ani přesto, že tyto zakázky v průběhu roku 2017 vláda schválila. Zakázka na modernizaci houfnic v hodnotě 1,28 mld. Kč bez DPH³⁷ byla dokonce v únoru 2018 zrušena.

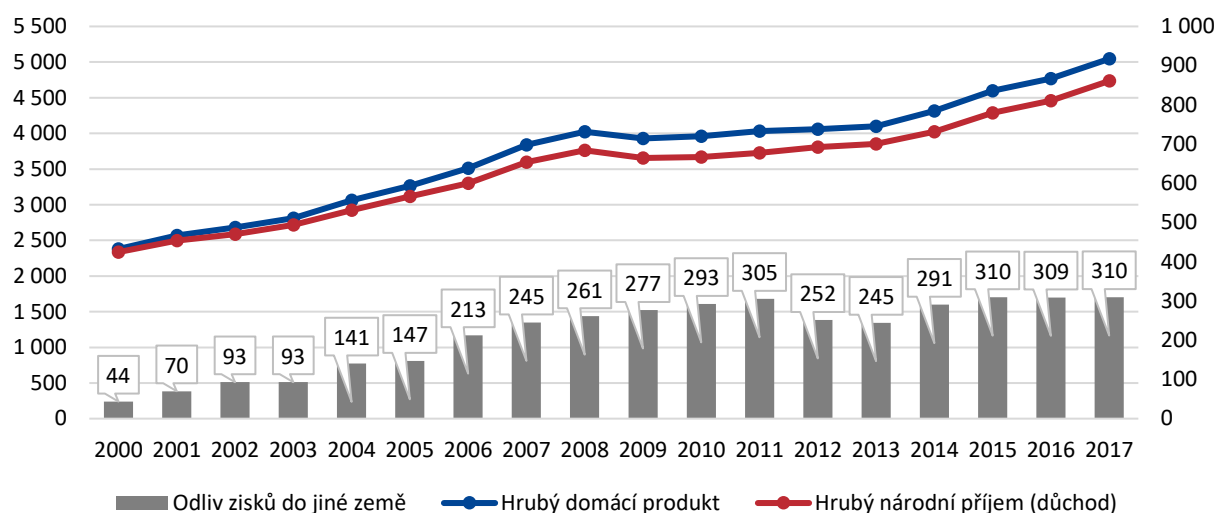
Nevyčerpání rozpočtovaných výdajů se negativně projevilo také nárůstem stavu nároků z nespotřebovaných výdajů resortu *Ministerstva obrany*. Jejich stav k 1. 1. 2018 dosáhl 4,34 mld. Kč, a přestože na nebezpečí rostoucích nároků z nespotřebovaných výdajů a možnou větší zátěž pro státní rozpočet v následujících letech upozorňoval NKÚ již ve svém stanovisku k návrhu SZÚ za rok 2016, jejich stav se oproti stavu k 1. 1. 2017 zvýšil o 402,31 mil. Kč.

Ministerstvu obrany se ani přes pozitivní ekonomický vývoj a s ním související vyšší objem prostředků plynoucích do resortu obrany stále nedaří realizovat významné modernizační projekty, jejichž součástí jsou nákupy nové vojenské techniky a nového vybavení.

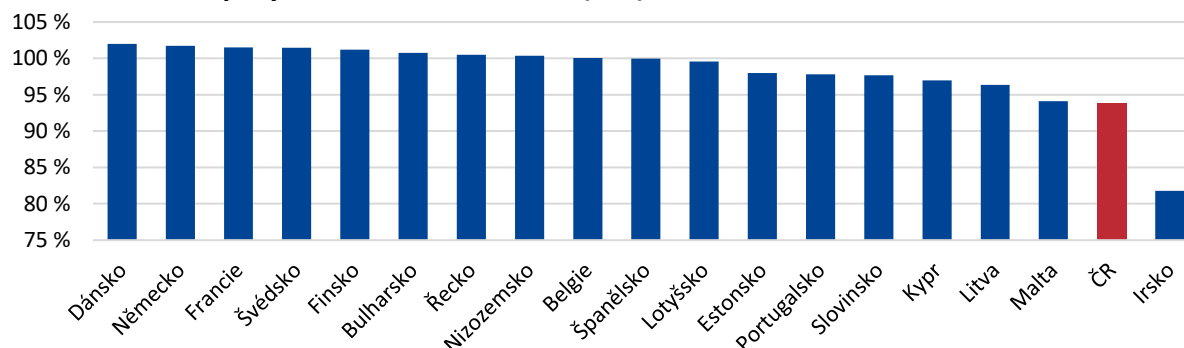
5. Průmysl a obchod

Hospodářský růst, ke kterému dochází v ČR již čtvrtým rokem, má pozitivní vliv nejen na vývoj hrubého domácího produktu, ale také na vývoj hrubého národního příjmu (dále také „HNP“). Avšak při porovnání vývoje podílu HNP na HDP je patrné, že z dlouhodobého hlediska podíl hrubého národního příjmu na hrubém domácím produktu klesá (v roce 2000 činil podíl 98,17 % a v roce 2017 byl 93,86 %). Každým rokem tak dochází k přesunu části finančního kapitálu vyprodukovaného na území ČR do jiných zemí. V roce 2017 tento přesun činil více než 300 mld. Kč.

³⁷ Dle materiálu ministra obrany *Informace o veřejné zakázce „Modernizace 152 mm ShKH vz. 77“* měla předpokládaná cena činit 1,2769 mld. Kč bez DPH.

Graf č. 18 – Hrubý domácí produkt, hrubý národní příjem a ztráta zisků v ČR (v mld. Kč)**Zdroj:** Český statistický úřad.

Při porovnání podílu HNP na HDP s dalšími evropskými zeměmi (viz následující graf) je zřejmé, že v ČR je odliv zisků z výrobních faktorů vlastněných nerezidenty na rezidentském území mnohem vyšší než v ostatních evropských zemích. Například v Německu byl v roce 2017 tento podíl vyšší než 100 %, což znamená, že německá ekonomika získala vyšší zisky, než sama na svém území vyprodukovala.

Graf č. 19 – Podíl hrubého národního příjmu na hrubém domácím produktu ve vybraných evropských zemích za rok 2017 (v %)**Zdroj:** Eurostat.

Také podíl domácí přidané hodnoty na vývozu se v ČR dlouhodobě pohybuje v rozmezí 50–62 %, což řadí ČR na poslední příčky v rámci zemí EU.

Zlepšení situace má přinést cílenější podpora se zaměřením na české společnosti a činnosti s vyšší přidanou hodnotou (technologicky náročné, hodnotově víceúrovňové), činnosti vytvářející tlak na výzkum a inovace či podporu start-upů, avšak dopad této podpory nebyl dosud příslušnými orgány vyhodnocen.

6. Regionální rozvoj

Na národní úrovni je v rámci podpory regionálního rozvoje vymezena kategorie hospodářsky problémových regionů, u nichž je pravděpodobné, že řešení jejich problémů nebude možné zvládnout bez pomoci státu a EU. Do této kategorie spadá významná část území Moravskoslezského, Karlovarského a Ústeckého kraje.

Vývoj podílu hrubého domácího produktu jednotlivých krajů a hlavního města Prahy na celkovém HDP mezi roky 2007 až 2016 ukazuje následující tabulka.

Tabulka č. 9 – Podíl HDP za kraje a hl. m. Prahu na celkovém HDP (v %)

Kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016 – 2007
Jihomoravský	9,99	10,26	10,28	10,30	10,45	10,70	11,05	10,98	10,93	10,76	0,77
Středočeský	10,83	10,94	10,71	10,61	10,93	11,07	11,04	11,44	11,29	11,57	0,74
Zlínský	4,63	4,76	4,77	4,68	4,74	4,70	4,74	4,96	4,77	4,79	0,16
Plzeňský	4,96	4,71	4,93	5,01	5,02	4,89	5,08	5,17	5,07	5,11	0,15
Královéhradecký	4,53	4,50	4,57	4,59	4,55	4,54	4,52	4,59	4,53	4,63	0,10
Olomoucký	4,56	4,57	4,57	4,64	4,70	4,73	4,68	4,70	4,63	4,61	0,05
Liberecký	3,27	3,18	3,14	3,19	3,20	3,24	3,23	3,23	3,22	3,25	-0,02
Vysočina	4,11	3,91	3,97	3,91	4,02	4,08	4,08	4,03	3,95	3,98	-0,13
Hl. m. Praha	25,20	25,58	25,52	25,69	24,88	24,74	24,68	24,20	25,20	25,00	-0,20
Moravskoslezský	9,99	10,03	9,66	9,81	10,06	10,07	9,69	9,74	9,57	9,78	-0,21
Pardubický	4,14	4,03	3,99	4,04	4,11	3,90	3,95	3,99	3,98	3,90	-0,24
Jihočeský	5,24	5,07	5,19	5,12	5,05	5,13	5,17	5,09	4,98	5,00	-0,24
Karlovarský	2,17	2,10	2,16	2,09	2,06	2,03	2,00	1,96	1,90	1,87	-0,30
Ústecký	6,37	6,37	6,54	6,31	6,21	6,18	6,09	5,92	5,98	5,75	-0,62
Celkem ČR	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

Zdroj: Český statistický úřad.

Pozn.: Údaje o podílu HDP za kraje a hl. m. Prahu na celkovém HDP za rok 2017 nebyly k 10. 7. 2018 dostupné.

Nejvýrazněji poklesl podíl HDP v tomto období právě v Ústeckém a Karlovarském kraji (celkem o 0,92 p. b.). Tyto dva kraje navíc zaznamenaly nejnižší růst HDP ze všech krajů. Mezi roky 2007 až 2016 vzrostl HDP v Karlovarském kraji o 7,21 % a v Ústeckém kraji o 12,11 %, což bylo hluboko pod celorepublikovým růstem ve výši 24,30 %. Je tak zřejmé, že finanční podpora těchto krajů efekt nepřinesla.

Kromě klesajícího podílu HDP se tyto kraje potýkají také s vyšší mírou nezaměstnanosti, než je průměr celé ČR (v roce 2017 činila 2,9 %). V roce 2017 měl nejvyšší míru nezaměstnanosti Moravskoslezský kraj (4,7 %).

K další pomoci zmíněným problémovým krajům, resp. k podpoře jejich hospodářské restrukturalizace, schválila vláda ČR v roce 2017 po 4 letech příprav *Akční plán Strategie hospodářské restrukturalizace znevýhodněných regionů* (tzv. „RE:START“). Během následujících let by mělo být proinvestováno zhruba 42 miliard korun na opatření v oblasti podnikání, lidských zdrojů, životního prostředí, infrastruktury atd. **Je otázkou, proč se tyto**

finanční prostředky nedostaly do těchto krajů již dříve a zda u nich opravdu dojde ke zlepšení ekonomické situace.

Dalším nástrojem rozvoje regionů v ČR je vzájemná spolupráce obcí, kterou měly podpořit dva projekty financované z operačního programu *Lidské zdroje a zaměstnanost* v celkovém objemu 619,40 mil. Kč. Tyto finanční prostředky byly použity zejména na mzdy a odměny osobám zapojeným do obou projektů za zpracování velkého množství dokumentů (strategií a akčních plánů). **NKÚ v kontrolním závěru z KA č. 16/32³⁸ konstatoval, že postrádá skutečný a prokazatelný přínos vynaložených peněžních prostředků k rozvoji spolupráce obcí a daného území.** Dále vyplynulo, že podpora v oblasti spolupráce obcí byla Ministerstvem práce a sociálních věcí a Ministerstvem vnitra poskytována nekoordinovaně na projekty vzájemně si konkurující a že výstupy (zpracované strategie místního rozvoje) nebyly závazné, tudíž existuje riziko, že nebudou využity. Financování obdobných aktivit by mělo vždy vycházet z důkladného posouzení jejich potřebnosti a především by měl být nastaven účinný systém sledování a měření přínosů pro cílovou skupinu.

7. Školství

Efektivní a konkurenceschopný vzdělávací systém generující vzdělanou a kvalifikovanou populaci se výraznou měrou podílí na dlouhodobé prosperitě každé země. Z mezinárodního šetření v oblasti výsledků vzdělávání³⁹, které se provádí od roku 2000 každé tři roky, vyplývá, že úroveň přírodovědné, čtenářské a matematické gramotnosti českých studentů soustavně klesá. Výjimku tvořil pouze rok 2012, kdy došlo ke zlepšení výsledků ve všech třech sledovaných oblastech, v roce 2015 však již opět pokračoval klesající trend. NKÚ v kontrolním závěru z KA č. 16/13⁴⁰ konstatoval, že v českém školství přetrvává absence pravidelné zpětné vazby o kvalitě dosahovaného vzdělání, pomocí které by bylo možné lépe vyhodnocovat efektivnost prostředků vynakládaných každoročně na systém vzdělávání. Z šetření dále vyplynulo, že ve většině případů rostou průměrné výsledky žáků spolu se stoupajícími výdaji na vzdělávání. **Tyto výdaje vyjádřené podílem na HDP jsou však v České republice nižší, než činí průměr zemí OECD. Od roku 2011 do roku 2016 navíc tento podíl klesal a i přes mírný meziroční nárůst v roce 2017 zůstává nižší než v zatím posledním mezinárodním srovnání⁴¹, kdy země OECD vynakládaly na vzdělávání v roce 2014 průměrně 5,2 % HDP.**

³⁸ KA č. 16/32 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na podporu rozvoje vzájemné spolupráce obcí a rozvoje místních partnerství* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2017 *Věstníku NKÚ*).

³⁹ Zdroj: PISA (*Programme for International Student Assessment*).

⁴⁰ KA č. 16/13 – *Peněžní prostředky vynakládané na rozvoj vzdělávání v České republice* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2017 *Věstníku NKÚ*).

⁴¹ Zdroj: *Education at a Glance 2017*.

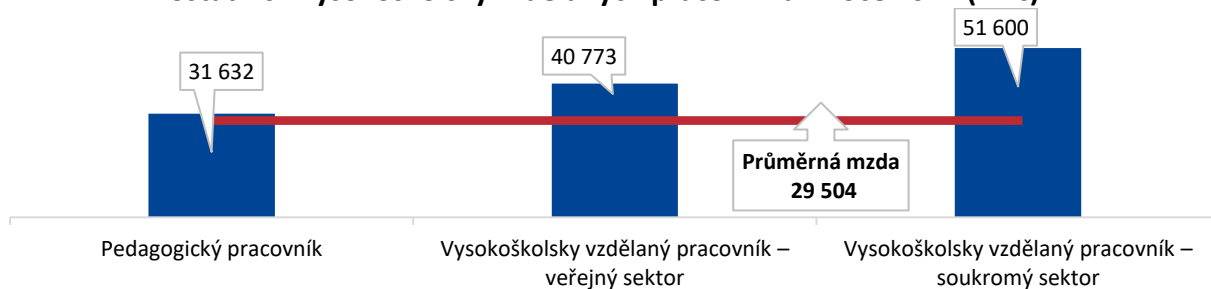
Tabulka č. 10 – Výdaje ČR na vzdělávání v letech 2010–2017

Ukazatel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Veřejné výdaje na školství (v mld. Kč)	162,97	173,72	171,37	172,81	178,71	182,85	173,45	194,82
Veřejné výdaje na školství jako podíl na HDP (v %)	4,12	4,31	4,22	4,22	4,14	4,01	3,68	3,86
Veřejné výdaje na školství jako podíl na celkových výdajích státního rozpočtu (v %)	14,09	15,03	14,87	14,73	14,75	14,09	14,22	15,22

Zdroj: statistické ročenky Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za roky 2010–2016, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

Česká republika zatím nevyužila hospodářského růstu ke zvýšení výdajů na vzdělávání tak, aby se jejich podíl na HDP přiblížil alespoň k průměru zemí OECD.

S výdaji na vzdělávání úzce souvisí i výdaje na platy zaměstnanců ve školství. **Platy učitelů jsou však v České republice v porovnání se zeměmi OECD velmi nízké.** V roce 2014 dosahovaly průměrné platy českých učitelů působících v regionálním školství (mateřské, základní a střední školy) v relaci k průměrným platům ostatních vysokoškolsky vzdělaných zaměstnanců pouze na 56 %, tedy nejméně ze všech zemí v OECD, kde průměrně dosahovali učitelé na 86 % platu ostatních vysokoškoláků. Jak ukazuje následující graf, v roce 2017 pak učitelé dosahovali průměrně na 68,5 % platu (mzdy) ostatních vysokoškolsky vzdělaných zaměstnanců. Došlo tedy k částečnému vylepšení jejich situace, přesto se jejich platy zatím k průměru zemí OECD nepřiblížily a stále se, i přes několik navýšení v posledních letech, pohybují pouze na úrovni průměrné mzdy.

Graf č. 20 – Průměrný měsíční plat pedagogických pracovníků v porovnání s platy (mzdami) ostatních vysokoškolsky vzdělaných pracovníků v roce 2017 (v Kč)

Zdroj: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Český statistický úřad, informační systém o průměrném výdělku.

Dlouhodobě nízké platy a v současné době společností vnímaná nízká prestiž povolání učitele se pak odráží na menším zájmu absolventů pedagogických fakult věnovat se po ukončení studia učitelské profesi. S tím souvisí i ne příliš pozitivní vývoj věkového rozložení učitelských sborů. Zatímco v roce 2010 v regionálním školství působilo 22 % učitelů mladších 35 let, v roce 2016 to bylo již pouze necelých 18 %. Naopak stále roste podíl učitelů starších 55 let (20,5 % v roce 2016 oproti 15,5 % v roce 2010). **Ve školství se zvyšuje podíl učitelů blížících se důchodovému věku. Pokud se výraznějším způsobem nezlepší situace v odměňování učitelů, bude stále obtížnější doplňovat jejich stav novými absolventy pedagogických vysokých škol.**

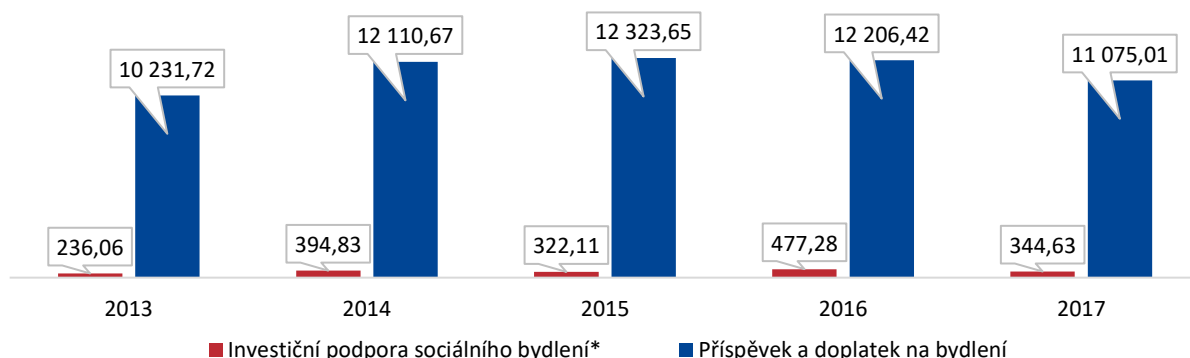
Vláda by měla přijmout opatření, která by zabezpečila významnější finanční motivaci pedagogů, podpořila jejich další profesní rozvoj, a zvýšila tak atraktivitu pedagogické profese.

8. Sociální bydlení

Aktuálním problémem v sociální oblasti je zvyšující se počet sociálně vyloučených lokalit a osob v nich žijících a nedostatek finančně dostupného bydlení. Problém je dále umocněn neefektivním systémem podpory v oblasti bydlení ze strany veřejného sektoru. **ČR zažívá v posledních letech hospodářský růst s rekordně nízkou nezaměstnaností, přesto podle výzkumu Ministerstva práce a sociálních věcí⁴² počet lidí bez domova stále roste. Rovněž je vysoký počet lidí ohrožených ztrátou bydlení z důvodu nevhodného či nejistého bydlení.**

Hlavním nástrojem řešení sociálního bydlení⁴³ v ČR je vyplácení dávek na bydlení (příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení). **NKÚ v této souvislosti konstatoval v kontrolním závěru z KA č. 17/02⁴⁴, že poskytování dávek na bydlení sice pomáhá snižovat počet lidí ohrožených chudobou a v jistých případech tak brání sociálnímu vyloučení, ale neřeší příčiny vzniku bytové nouze ani sociálního vyloučení. I přes tuto skutečnost je výše těchto dávek vysoká.**

Graf č. 21 – Příspěvky a doplatky na bydlení a investiční podpora sociálního bydlení mezi roky 2013–2017 (v mil. Kč)



Zdroj: informační portál MONITOR, ZÚ kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj za roky 2013–2016, návrh ZÚ kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj za rok 2017, ZÚ kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí za roky 2013–2016, návrh ZÚ kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí za rok 2017, SZÚ za roky 2013–2016, návrh SZÚ za rok 2017.

* Jedná se o podporu výstavby nájemních bytů z rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj a Státního fondu rozvoje bydlení určených pro sociální bydlení, konkrétně se jedná o podporu výstavby podporovaných bytů a úvěrů na podporu výstavby nájemních bytů dle nařízení vlády⁴⁵.

⁴² Vyhodnocení průzkumu řešení bezdomovectví v obcích s rozšířenou působností.

⁴³ Pojem sociální bydlení není v právním řádu ČR definován.

⁴⁴ KA č. 17/02 – Podpora sociálního bydlení jako součást politiky sociálního začleňování (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2018 Věstníku NKÚ).

⁴⁵ Nařízení vlády č. 284/2011 Sb., o podmínkách poskytnutí a použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou úvěru na podporu výstavby nájemních bytů na území České republiky.

Naproti tomu investiční podpora státu zaměřená na rozvoj sociálního bydlení je nízká. Cílem této podpory je zvyšování dostupnosti bydlení vymezeným cílovým skupinám obyvatel. NKÚ konstatoval v kontrolním závěru z KA č. 15/18⁴⁶, že Ministerstvo pro místní rozvoj nesledovalo, kolik z celkového počtu sociálních bytů je skutečně využíváno cílovými skupinami osob. **NKÚ u vybraného projektu zjistil, že příjemce dotace pronajímal sociální byty lidem, kteří nespádali do cílové skupiny.**

Je zřejmé, že dosavadní systém a financování sociálního bydlení sice pomáhá snižovat počet osob ohrožených chudobou, ale neřeší příčinu vzniku problému, tj. příčiny vzniku jejich bytové nouze. Ke zlepšení současného stavu by mohl přispět zákon o sociálním bydlení, který by nastavil zcela nový systém podpory sociálního bydlení a definoval cílové skupiny obyvatel a pravidla jejího poskytování. Tento zákon byl však stažen z projednávání v PS PČR a znovu již předložen nebude. V současné době je připravován nový návrh zákona o sociálním bydlení. Vzhledem k neustále se oddalujícímu přijetí zákona o sociálním bydlení hrozí riziko, že dostupnost bydlení pro různě ohrožené skupiny obyvatel se bude nadále zhoršovat a počet těchto obyvatel poroste.

9. Vězeňství

České vězeňství se potýká s dlouhodobým problémem přeplněnosti věznic. Kapacity věznic byly ke konci ledna 2018 naplněny na 105,56 %⁴⁷. K přetížení vězeňského systému dochází mimo jiné kvůli posilování trestní represe, která se projevila ve zvyšování počtu trestů za méně závažnou kriminální činnost.

K nižší naplněnosti věznic by mohlo přispět častější využívání alternativních trestů u méně závažných trestných činů (např. trestu domácího vězení, peněžitého trestu, zákazu činnosti či propadnutí majetku atd.). Jedním ze zmíněných druhů je trest domácího vězení, který byl v ČR zaveden novým trestním zákoníkem⁴⁸ jako alternativa k trestu odnětí svobody a zároveň jako možné řešení přeplněných věznic. Po mnoha pokusech se Ministerstvu spravedlnosti podařilo vybrat dodavatele elektronického monitorovacího systému a souvisejících elektronických náramků. Za projekt zaplatilo Ministerstvo spravedlnosti celkem 93 mil. Kč (roční nájem ve výši 15,6 mil. Kč předplacený na 6 let). Rizikem zavedení elektronických náramků je jejich doposud neověřená funkčnost, způsob výkonu dohledu nad výkonem alternativního trestu a výběr vězňů pro tento typ trestu. Z dat Vězeňské služby ČR vyplývá, že průměrný denní výdaj za celou vězeňskou službu za 1 vězně v roce 2017 činil

⁴⁶ KA č. 15/18 – *Peněžní prostředky určené na podporu bydlení* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2016 *Věstníku NKÚ*).

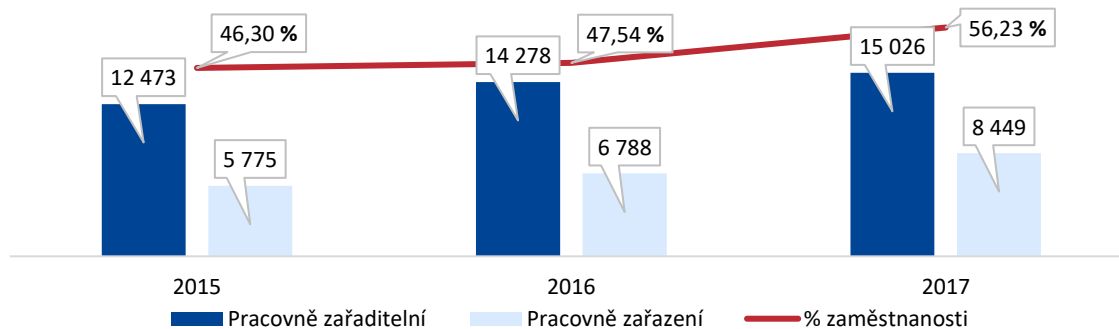
⁴⁷ Zdroj: týdenní statistické hlášení Vězeňské služby ČR ze dne 26. 1. 2018.

⁴⁸ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

1 187 Kč⁴⁹ a dle pilotního projektu vyšly náklady na jednoho odsouzeného v domácím vězení s elektronickým náramkem na 165 korun denně⁵⁰. **Cílem aplikace trestu domácího vězení formou elektronických náramků by tedy měla být mimo snížení naplněnosti věznic i předpokládaná finanční úspora.**

Snadnějším návratu zpět do společnosti a omezení případné trestní recidivy by mohlo pomoci zaměstnávání vězňů během výkonu trestu odnětí svobody. Díky zaměstnání vězni získávají či si udržují pracovní návyky a za odvedenou práci dostávají mzdu, díky které se mohou podílet na nákladech za výkon trestu.

Graf č. 22 – Vývoj zaměstnanosti odsouzených mezi roky 2015–2017 (v počtu osob; v %)



Zdroj: statistické ročenky Vězeňské služby ČR za roky 2016–2017.

Odsouzenému je zákonem o výkonu trestu odnětí svobody⁵¹ dána základní povinnost pracovat, pokud je mu práce přidělena a není uznán dočasně práce neschopným. Průměrná denní zaměstnanost v roce 2017 byla 8 449 odsouzených. Oproti roku 2016 došlo k nárůstu o 748 pracovně zařaditelných osob a také došlo k růstu skutečně zařazených o 1 661 osob. **I přes pozitivní vývoj v oblasti zaměstnanosti odsouzených osob pracovalo v roce 2017 pouze 56,23 % zařaditelných vězňů. Problémem zůstává zajištění dostatečného množství práce pro všechny pracovně zařaditelné osoby.**

K pozitivnímu vývoji v oblasti trestní recidivy, která se v ČR pohybuje kolem 70 %, by mohl přispět pilotní projekt *Otevřená věznice*⁵², který byl zahájen v roce 2017. Projekt byl spuštěn v Jiřicích na Nymbursku a bude vyhodnocen po roce fungování. Náklady na realizaci 1. etapy se pohybovaly kolem 23 mil. Kč. Otázkou je, zda realizací tohoto a případných navazujících projektů skutečně dojde ke snížení recidivy vězňů a zda dojde ke zlepšení zařazování vězňů zpět do společnosti.

⁴⁹ Zdroj: *Statistická ročenka Vězeňské služby ČR za rok 2017* – počet vězňů k 31. 12. 2017, započteny jsou výdaje na platy, pojistné, ostatní věcné výdaje, fond kulturních a sociálních potřeb, kapitálové výdaje a sociální dávky.

⁵⁰ Zdroj: *České vězeňství 3/2012* – čtvrtletník pro vězeňství a kriminální prevenci publikovaný Vězeňskou službou ČR.

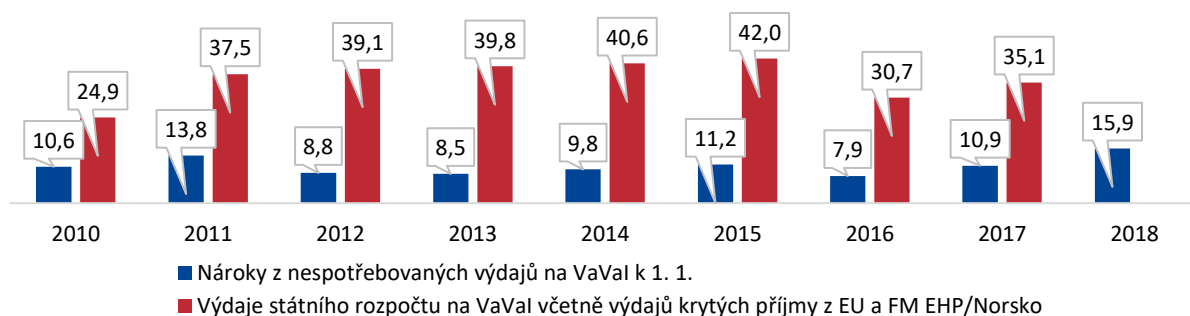
⁵¹ § 28 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵² Otevřená věznice je zařízení, které postupně, efektivně a kontrolovaně připravuje vězněné osoby na propuštění. Důraz je kladen na minimalizaci „šoku“ po přechodu z výkonu trestu na svobodu a posilování odpovědnosti odsouzených za vlastní chování a rozhodování.

10. Výzkum, vývoj a inovace

V roce 2017 činily výdaje státního rozpočtu na výzkum, vývoj a inovace (dále také „VaVal“) celkem 35,1 mld. Kč, což bylo oproti předchozímu roku zvýšení o 4,4 mld. Kč. Přestože došlo k meziročnímu nárůstu těchto výdajů, stále jejich výše nedosahuje hodnot z let 2011 až 2015. Například v roce 2015 byly kapitálové výdaje na VaVal o 220 % vyšší než v roce 2017 a jejich podíl na celkových výdajích na VaVal ze státního rozpočtu byl 33,4 % (v roce 2017 pouze 12,5 %). V posledních dvou letech došlo také ke zvýšení nároků z nespotřebovaných výdajů určených na VaVal, které k 1. lednu 2018 dosáhly nejvyššího stavu za posledních několik let, jak je patrné z následujícího grafu. Zmiňovaný propad investic a nárůst nároků z nespotřebovaných výdajů souvisel s pomalým náběhem programového období 2014–2020.

Graf č. 23 – Výdaje státního rozpočtu na výzkum, vývoj a inovace a stav nároků z nespotřebovaných výdajů na výzkum, vývoj a inovace k 1. 1. (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2009–2016, návrh SZÚ za rok 2017.

Značné množství investičních prostředků (přes 40 mld. Kč) bylo v rámci operačního programu *Výzkum a vývoj pro inovace* z programového období 2007–2013 vynaloženo na výstavbu nových výzkumných center, která se zatím nedokáží financovat vlastní činností a kvůli závazku udržitelnosti jsou závislá na podpoře státu. NKÚ již v roce 2016 konstatoval v kontrolním závěru z KA č. 15/06⁵³, že na financování provozu center bude v pětileté době udržitelnosti podle odhadů řídicího orgánu nutné vyčlenit ze státního rozpočtu 24,4 mld. Kč. Dále zjistil, že řadě nově vzniklých výzkumných center se nedařilo získat další zdroj financování (zejména ze smluvního výzkumu a z mezinárodních grantů) ve výši, v jaké se původně předpokládalo. **A tak nejen závazek udržitelnosti, ale také provoz center bude vytvářet tlak na zvýšení výdajů ze státního rozpočtu během následujících let.** Zlepšení finanční situace by mohla přinést intenzivnější zahraniční spolupráce (otevření center zahraničním vědcům) nebo větší zapojení podnikatelského sektoru, který by kapacitu center více využil a částečně zlepšil financování.

⁵³ KA č. 15/06 – *Peněžní prostředky strukturálních fondů Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování operačních programů z hlediska udržitelnosti projektů* (kontrolní závěr byl zveřejněn v části 1/2016 *Věstníku NKÚ*).

Od roku 2010 do roku 2017 bylo v ČR vynaloženo na podporu VaVal jen ze státního rozpočtu celkem 289,7 mld. Kč, avšak podle srovnání inovační výkonnosti⁵⁴ s průměrem Evropské unie (EU = 100 %) se výkonnost ČR zhoršila za sledované období o 8 p. b. Jak je patrné z následující tabulky, ČR patřila k zemím, které se za sledované období v inovační výkonnosti velmi zhoršily.

Tabulka č. 11 – Inovační výkonnost ve vybraných evropských zemích za roky 2010 a 2017

Země	Výkonnost vztažená k průměru EU (v %)		Změna výkonnosti vztažená k průměru EU (p. b.)
	2010	2017	
Nizozemsko	120	128	8
Spojené království	114	121	7
Francie	105	109	4
Rakousko	112	115	3
Španělsko	76	79	3
Irsko	114	116	2
Slovensko	63	64	1
Belgie	118	118	0
EU	100	100	0
Polsko	54	54	0
Itálie	76	74	-2
Švédsko	144	141	-3
Finsko	133	129	-4
Maďarsko	70	66	-4
Slovinsko	96	92	-4
Dánsko	139	132	-7
Portugalsko	87	80	-7
ČR	90	82	-8
Německo	128	120	-8

Zdroj: Evropská komise (European Innovation Scoreboard).

ČR se nedaří zvyšovat inovační výkonnost, přestože je na podporu VaVal každým rokem vynaloženo značné množství prostředků. ČR se tak dlouhodobě řadí k zemím s podprůměrnou inovační výkonností.

NKÚ v této souvislosti uvedl v kontrolním závěru z KA č. 16/19⁵⁵, že ČR nepodporovala orientovaný základní výzkum s cílem podpořit oblasti s vyšším předpokladem návaznosti

⁵⁴ Inovační výkonnost rozlišuje v evropském srovnávacím přehledu deset dimenzí inovací (např. lidské zdroje, přitažlivé výzkumné systémy, prostředí příznivé pro inovace, financování a podpora, investice podniků aj.) a zahrnuje celkem 27 různých ukazatelů, které podporují konkurenceschopnost země. Na základě vypočteného průměrného skóre řadí Evropská komise členské státy do čtyř různých výkonnostních skupin.

⁵⁵ KA č. 16/19 – *Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly Grantová agentura České republiky* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2017 *Věstníku NKÚ*).

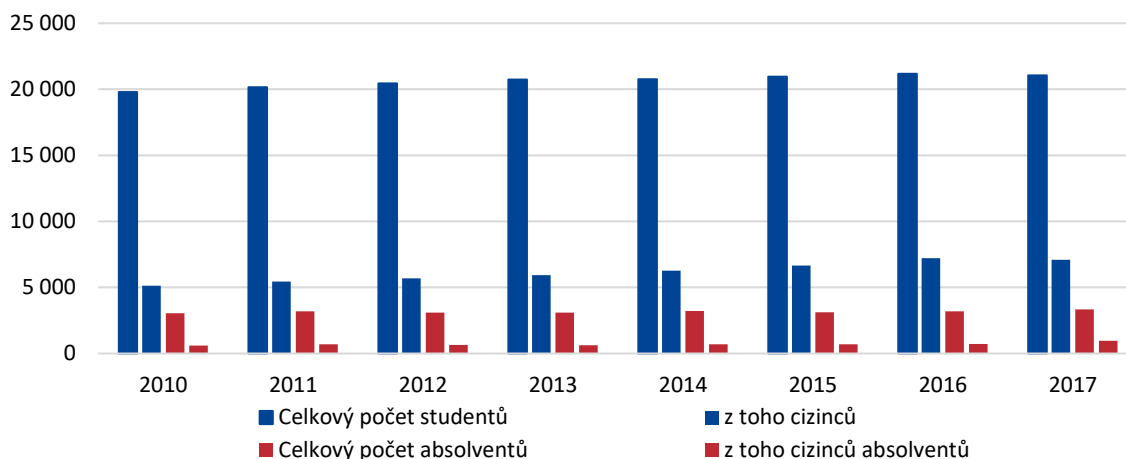
a využití výsledků v následných fázích inovačního procesu. **Namísto koncentrace části podpory do strategických oblastí upřednostňovala rovnoměrné rozložení podpory grantových projektů do všech pěti vědních oborů⁵⁶, které postihují všechny oblasti základního výzkumu.** Z národních koncepčních dokumentů i z interních materiálů Grantové agentury ČR přitom vyplývá potřeba strategického orientování části základního výzkumu do stanovených prioritních oblastí VaVal.

11. Zdravotnictví

České zdravotnictví se v posledních letech potýká s odlivem mladých lékařů do zahraničí. Podle Ústavu zdravotnických informací a statistiky ČR odchází do zahraničí přibližně každý pátý mladý lékař, což by znamenalo, že v roce 2020 bude více než 30 procentům lékařů více než 60 let a věkový průměr bude 50 let.

V důsledku stárnutí lékařů⁵⁷ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ve spolupráci s Ministerstvem zdravotnictví plánují navýšit kapacitu lékařských fakult cca o 15 procent⁵⁸. Nárůst počtu studentů lékařských fakult však znamená vyšší finanční náklady pro stát a vysokou školu. Fakulta dostává na studenta, který je vyučován v českém jazyce, dotaci, jež se mezi jednotlivými vysokými školami liší podle koeficientu jejich náročnosti. Další finanční prostředky fakultám plynou například z expertní činnosti, spolupráce s průmyslem a donátory.

Graf č. 24 – Počet studentů lékařských fakult



Zdroj: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, sdružené informace matrik studentů za roky 2010–2017.

⁵⁶ Vědy o neživé přírodě, technické vědy, zemědělské a biologicko-environmentální vědy, lékařské a biologické vědy, společenské a humanitní vědy.

⁵⁷ Průměrný věk lékaře byl dle Ústavu zdravotnických informací a statistiky ČR v roce 2016 přes 48 let, v některých oborech (praktický lékař) dokonce až 58 let.

⁵⁸ Zdroj: usnesení vlády České republiky ze dne 6. června 2018 č. 352, o dofinancování rozpočtu regionálního školství a podpoře lékařských fakult v roce 2018 a o změně usnesení vlády ze dne 27. března 2018 č. 206, o zavedení nové slevy z jízdného ve vlacích a autobusech pro seniory, děti, žáky a studenty.

Vzhledem k vývoji personální situace v českém zdravotnictví identifikoval NKÚ jako rizikovou oblast nastavení systému vzdělávání budoucích lékařů, kteří za výhodných podmínek se státní podporou vystudují, a následně část z nich odchází do zahraničí. Samotné zvýšení počtu studentů/absolventů tak nestačí, pokud je stát nedokáže udržet v systému českého zdravotnictví.

Jednou z klíčových oblastí zdravotnictví je systém veřejného zdravotního pojištění, který v posledních letech vykazuje vysokou míru citlivosti na výkyvy ekonomického cyklu. Ministerstva zdravotnictví a financí provedla zátěžový stress-test⁵⁹, který potvrdil, že pojišťovny by při zpomalení ekonomického růstu již po dvou letech nebyly schopny současně nastavený systém veřejného zdravotního pojištění financovat včas.

V období ekonomické krize mezi roky 2009 až 2013 byl systém veřejného zdravotního pojištění v trvalém deficitu, zachránily ho rezervy vytvořené před rokem 2009. Po nastartování hospodářského růstu a zvýšení příjmů veřejného zdravotního pojištění vláda po roce 2013 netvořila žádné rezervy na horší časy. Problém je také částečně ve zdravotních pojišťovnách, které nevytvářejí dostatečnou rezervu, která by zajistila vyrovnané hospodaření i v průběhu období s nižším hospodářským růstem, a tedy menším výběrem pojistného na veřejné zdravotní pojištění.

Tabulka č. 12 – Výdaje za zdravotní služby a stav finančních rezerv (v mil. Kč; ve dnech)

Ukazatel	VZP ČR	VoZP ČR	ČPZP	OZP	ZPŠ	ZP MV ČR	RBP ZP
Průměrný měsíční výdaj na zdravotní služby	13 377,3	1 420,0	2 358,3	1 370,1	294,7	2 577,9	831,2
Konečný zůstatek na bankovním účtu ZFZP k 31. 12. 2017	5 118,4	908,2	2 146,8	1 891,0	415,0	2 260,9	969,4
Finanční zásoba na bankovním účtu – přepočteno na dny	12	19	28	42	43	27	35

Zdroj: návrh SZÚ za rok 2017.

Pozn.: ZFZP – Základní fond zdravotního pojištění, VZP ČR – Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, VoZP ČR – Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky, ČPZP – Česká průmyslová zdravotní pojišťovna, OZP – Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví, ZPŠ – Zaměstnanecká pojišťovna Škoda, ZP MV ČR – Zdravotní pojišťovna ministerstva vnitra České republiky, RBP – Revírní bratrská pokladna, zdravotní pojišťovna.

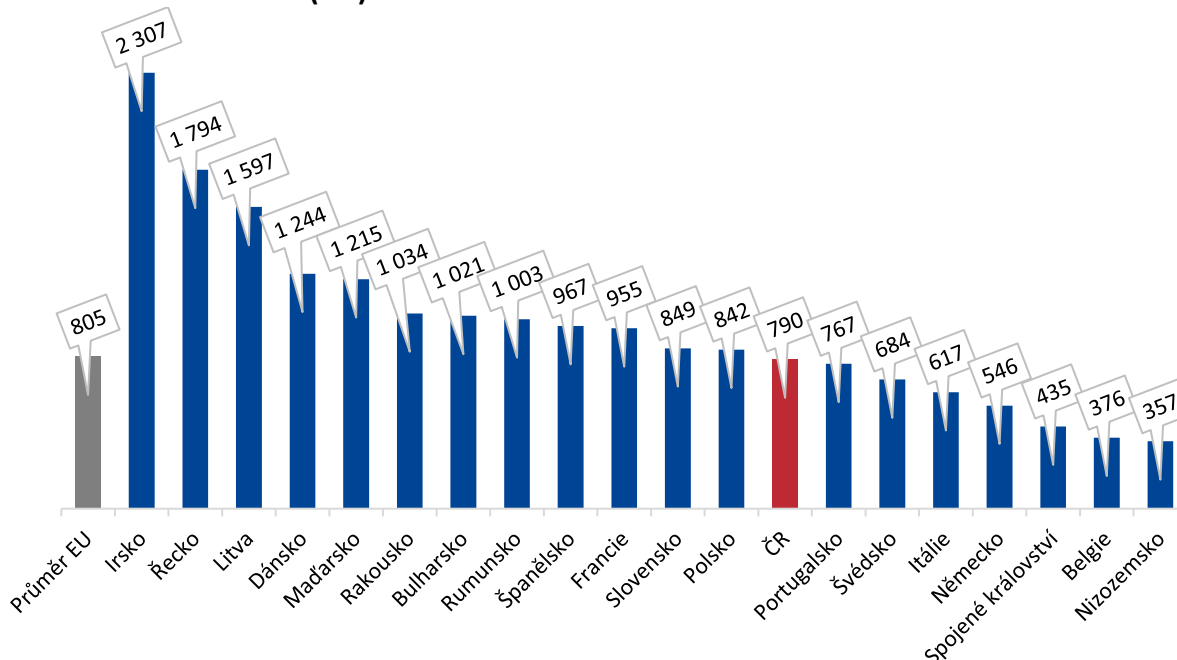
Systém veřejného zdravotního pojištění tak zůstává zranitelný vůči negativním šokům, např. v podobě návratu bytí jen mírné recese. V současné situaci nelze hovořit o jeho finanční udržitelnosti ze střednědobého ani dlouhodobého hlediska, kdy se systém bude potýkat s dopady stárnutí populace a rozvojem nových nákladných zdravotnických technologií. **Bez zásadní změny financování zdravotní péče nebude stát schopen garantovat kvalitní zdravotní péči hrazenou z veřejných zdrojů.**

⁵⁹ V testu byly nastaveny podmínky minimálního mandatorního nárůstu výdajů za zdravotní služby, mírně vzrostl výběr pojistného na 101,5 %, inflace byla nulová a počet nezaměstnaných stoupl o 50 tisíc.

12. Zemědělství

Po vstupu České republiky do EU se na celkovém stavu zemědělství projevilo postupné naplňování společné zemědělské politiky EU. Od počátku byl objem prostředků z fondů v rámci společné zemědělské politiky určených na přímé platby v I. pilíři a podpora opatření na rozvoj venkova ve II. pilíři v ČR nižší oproti většině zemí EU⁶⁰. Z celkové rozpočtované výše 408,3 mld. € v programovém období 2014–2020 by v rámci společné zemědělské politiky měla ČR obdržet při přepočtu na 1 obyvatele 790 €, což je mírně pod průměrem EU (o 15 € na obyvatele), jak ukazuje následující graf.

Graf č. 25 – Rozpočet společné zemědělské politiky na obyvatele v programovém období 2014–2020 (v €)



Zdroj: Evropská komise (publikace *The CAP in your country*), Eurostat.

Pozn.: Zdrojem pro výpočet rozpočtu společné zemědělské politiky na obyvatele byl počet obyvatel jednotlivých zemí k 1. 1. 2014 podle databáze Eurostatu.

České zemědělství také převzalo zavedené nástroje EU spojené se snížením produkce vybraných zemědělských komodit, např. kvóty na mléko a cukr⁶¹. Dalším faktorem, který ovlivnil zaměření hospodaření zemědělských subjektů, se stala směrnice⁶², jež podporuje využití produkce zemědělství jako obnovitelného zdroje energie.

Zemědělské subjekty se tak ve větší míře přizpůsobily nově nastaveným podmínkám, což se promítlo na velkoplošném pěstování vybraných komodit (řepky, kukuřice a obilovin), které

⁶⁰ V souladu s aktem o přistoupení k EU platilo pro vyplácení přímých podpor státům vstupujícím do EU v roce 2004 přechodné období, které stanovilo jejich postupné navyšování až do roku 2013.

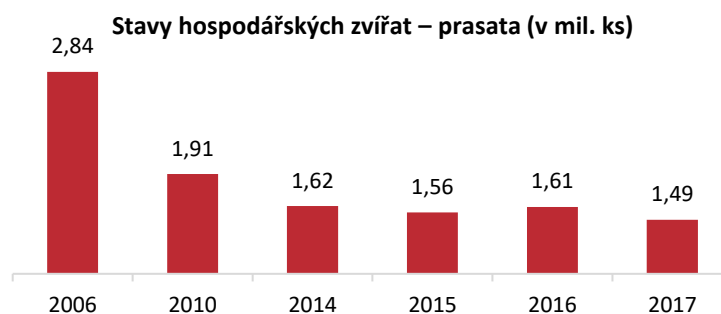
⁶¹ Kvóty na produkci mléka a cukru byly postupně zrušeny v roce 2015, resp. 2017.

⁶² Směrnice evropského parlamentu a rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic.

se staly zdrojem pro tuzemskou produkci biomasy nebo ekonomicky výhodnou komoditou pro vývoz. **Dosavadním výsledkem převládajícího intenzivního zemědělství⁶³ v ČR je vedle změny struktury pěstovaných plodin především pokles živočišné výroby způsobený zejména nevhodnou strukturou dotační podpory, vysokým podílem levného dovozu masa a nepříznivými výkupními cenami.** Nebýt však národních podpor do sektorů skotu, prasat a drůbeže, byl by propad živočišné výroby ještě hlubší.

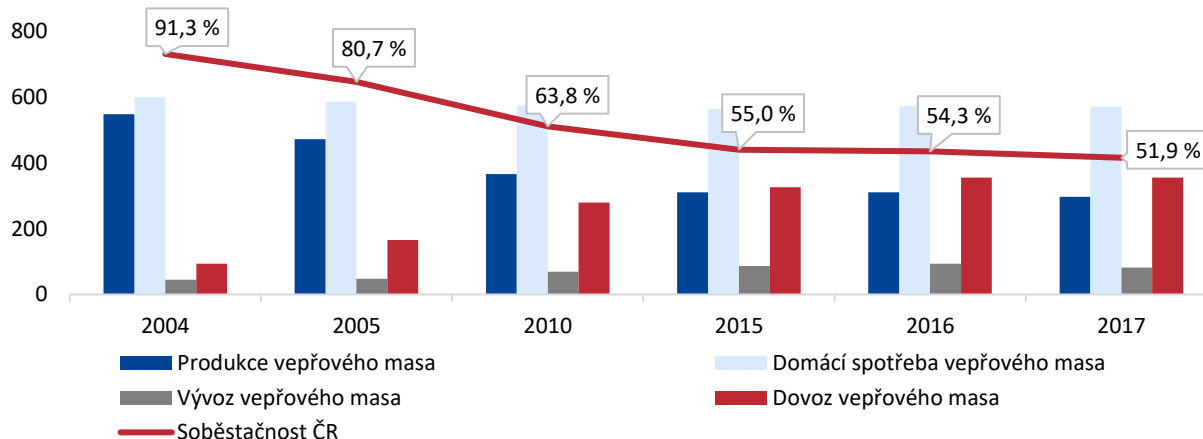
Česká republika postupně ztratila soběstačnost v produkci některých základních komodit, což nelze považovat za přínos nastavené zemědělské politiky ČR a dotačních programů.

Především u produkce vepřového masa se prohlubuje kritická situace v otázce soběstačnosti ČR, kde dovoz trvale překračuje domácí produkci. Obdobně lze hodnotit produkci drůbežního masa, vajec nebo ovoce a zeleniny, což se



následně může promítnout do kvality dovážených zemědělských komodit a potravin. **Česká republika tak musí každoročně řešit případy zjištění dovozu zdravotně závadných zemědělských komodit a potravin ze států EU a třetích zemí⁶⁴.**

Graf č. 26 – Vývoj produkce vepřového masa a soběstačnost ČR při vstupu do EU a v posledních letech (v tis. tun ž. hm.; v %)



Zdroj: publikace *Zemědělství 2004* a *Zemědělství 2005*, Český statistický úřad, Ústav zemědělské ekonomiky a informací, Ministerstvo zemědělství.

⁶³ Dominantní typ hospodaření v ČR soustřeďující se na maximalizaci zisků, kterých se snaží docílit co nejvyššími výnosy. Těch je dosahováno zejména pomocí vyšších dávek průmyslově vyráběných hnojiv a přípravků na ochranu rostlin, regulátorů růstu a dále intenzivním využíváním zemědělských strojů a zavlažovacích systémů, upřednostňováním velkých monokulturních lánů či pěstováním geneticky modifikovaných organismů.

⁶⁴ Hlášení v systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (RASFF).

Omezená soběstačnost ČR v tradičních zemědělských produktech dostává prvovýrobce a zpracovatele pod silný tlak dovozů zemědělských a potravinářských produktů ze zemí EU, kterým nelze vzhledem k větší dotační podpoře konkurovat cenou.

Jedním z následků je nerovný přístup obchodních řetězců při nákupech tuzemských produktů, ačkoliv je v praxi uplatňován zákon o významné tržní síle⁶⁵, který má zamezit nekalým praktikám hospodářské soutěže a zneužití postavení v dodavatelsko-odběratelských vztazích.

Dosažení přiměřené soběstačnosti v produkci základních tuzemských komodit a potravinové bezpečnosti patří k hlavním prioritám nastavené zemědělské politiky ČR⁶⁶. I přes nastavená opatření a cílenou finanční podporu nedochází k trvalému zlepšení postavení českých prvovýrobce a zpracovatelů na jednotném evropském trhu. Chystaná reforma společné zemědělské politiky od roku 2021 bude klást ještě vyšší nároky na změnu v přístupu chování zemědělských subjektů, zajištění udržitelnosti zemědělství při ekologickém využívání přírodních zdrojů nebo zajištění trvalé prosperity venkovských oblastí.

13. Životní prostředí

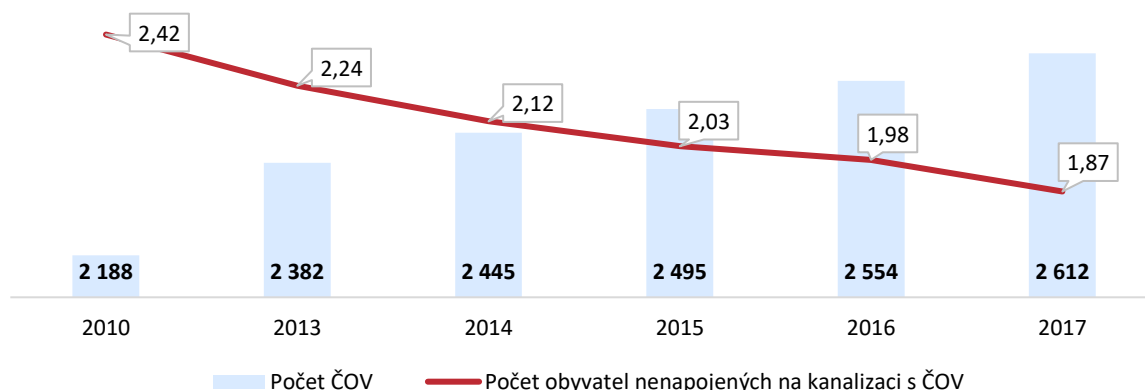
V oblasti ochrany životního prostředí je jedním z problémů nedokončený proces výstavby, rekonstrukcí či zvýšení kapacit čistíren odpadních vod (dále také „ČOV“) v obcích o velikosti nad 2 000 ekvivalentních obyvatel. ČR sice každoročně vykazuje vyšší počet ČOV s novou technologií čištění, ovšem na základě směrnice⁶⁷ a vyjednaného přechodného období měly být již v roce 2010 napojeny na ČOV všechny obce o velikosti nad 2 000 ekvivalentních obyvatel. **V roce 2017 nebylo připojeno na kanalizaci s ČOV téměř 1,9 mil. obyvatel ČR.**

⁶⁵ Zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití.

⁶⁶ Usnesení vlády č. 392/2016 ze dne 2. 5. 2016, o *Strategii resortu Ministerstva zemědělství ČR s výhledem do roku 2030*.

⁶⁷ Směrnice Rady (EU) č. 91/271/EHS ze dne 21. 5. 1991, o čištění městských odpadních vod.

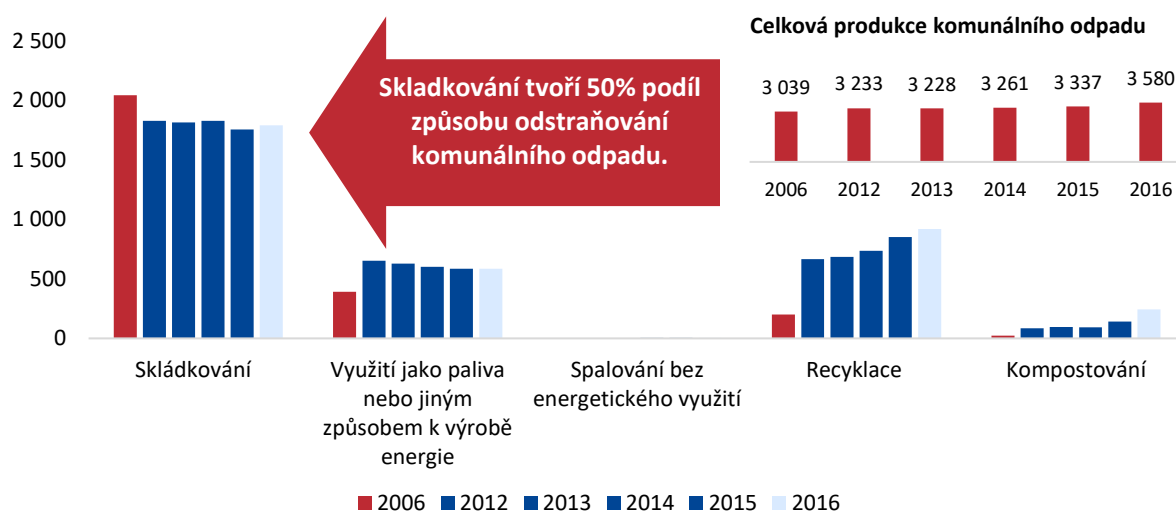
Graf č. 27 – Stav ČOV a počet obyvatel nenapojených na kanalizaci s ČOV (v počtu ČOV; v milionech)



Zdroj: Český statistický úřad.

V oblasti odpadového hospodářství se ČR zavázala⁶⁸ ke zvýšení podílu recyklace na úroveň 50 % do roku 2020. Ačkoliv byla již pro rok 2016 připravena novela zákona o odpadech s cílem snížit podíl skládkovaných odpadů a naopak zvýšit míru recyklace odpadů, nebyl doposud dokončen legislativní proces této novely.

Graf č. 28 – Nakládání s komunálním odpadem a jeho produkce (v tis. tun)



Zdroj: Český statistický úřad.

Pozn.: Údaje o produkci komunálního odpadu za rok 2017 nebyly k 10. 7. 2018 dostupné.

Česká republika v současné době dosahuje necelé 30% úrovně recyklace z celkové produkce komunálního odpadu. **Hlavní podíl tak stále připadá na skládkování, které dlouhodobě překračuje 50 %.** Nedaří se trvale prosadit investice do moderních třídících linek za účelem zvýšení efektivity třídění odpadu, ani zvýšení kapacity sběrných nádob pro občany nebo navýšení kapacity a počtu svozových míst. Zároveň chybějící novela zákona o odpadech

⁶⁸ Směrnice evropského parlamentu a rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. 11. 2008, o odpadech a o zrušení některých směrnic.

nevytvořila efektivní systém pobídek a poplatků, který by podpořil pozitivní vývoj v oblasti nakládání s komunálním odpadem a motivaci občanů třídit odpad.

NKÚ na základě KA č. 16/23⁶⁹ upozorňoval na skutečnost, že Ministerstvo životního prostředí nevyhodnotilo, jakých přínosů bylo dosaženo u projektů podpořených z operačního programu *Životní prostředí* z programového období 2007–2013. Není tak zřejmé, jak vložené prostředky (ve výši téměř 14 mld. Kč) napomohly ke zlepšení stavu při nakládání s odpady a k plnění plánů odpadového hospodářství ČR. Dále z kontroly vyplynul nesoulad mezi údaji vykazovanými Českým statistickým úřadem a Ministerstvem životního prostředí. Český statistický úřad vykazuje hodnoty o produkci odpadů v souladu s požadavky evropské legislativy, zatímco Ministerstvo životního prostředí vychází z dat informačního systému odpadového hospodářství, který eviduje data od původců odpadů dle požadavků národní legislativy. Objem produkce odpadu (zejména komunálního) je podle dat Ministerstva životního prostředí výrazně vyšší.

Nástroje, které mají přispět ke zvýšení recyklace na úroveň 50 % do roku 2020, jsou do praxe zaváděny pomalu, přestože je oblast odpadového hospodářství dlouhodobě finančně podporována⁷⁰ v rámci operačního programu *Životní prostředí*. ČR tak pravděpodobně do roku 2020 nestihne zvýšit podíl recyklace na požadovanou úroveň 50 %, která by ČR zařadila na úroveň vyspělých evropských zemí.

⁶⁹ KA č. 16/23 – *Peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2017 *Věstníku NKÚ*).

⁷⁰ Finanční prostředky ve výši 14,0 mld. Kč v rámci programového období 2007–2013 a alokace ve výši 8,8 mld. Kč na programové období 2014–2020 (zdroj: kontrolní závěr z KA č. 16/23).

VI. Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů

1. Hospodaření územních rozpočtů

Tabulka č. 13 – Příjmy a výdaje územních samosprávných celků (v mld. Kč)

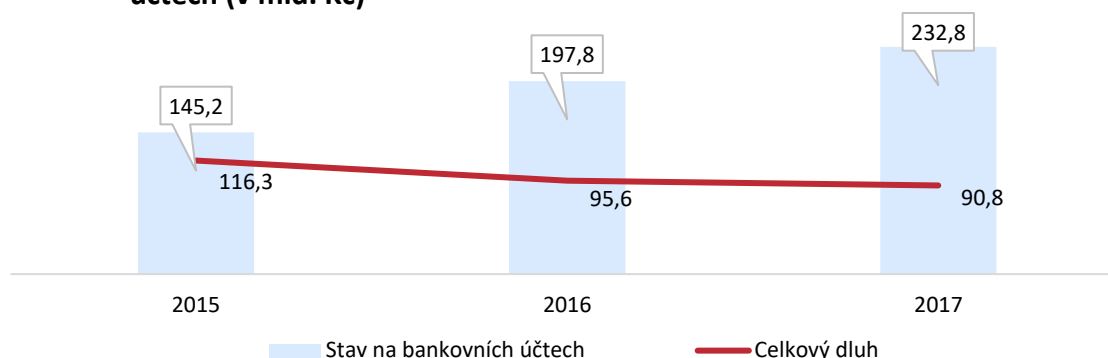
Územní samosprávné celky	2014	2015	2016	2017	2017 – 2016
Celkové příjmy	422,23	446,03	446,58	472,60	26,02
Daňové příjmy	219,39	226,30	249,50	270,74	21,24
Nedaňové příjmy	37,50	36,79	35,51	34,14	-1,37
Kapitálové příjmy	6,67	5,79	8,53	6,70	-1,83
Přijaté transfery	158,70	177,10	153,17	160,99	7,82
Celkové výdaje	410,90	425,29	393,53	441,65	48,12
Běžné výdaje	301,78	312,10	326,96	358,00	31,04
Kapitálové výdaje	109,12	113,19	66,57	83,64	17,07
Saldo hospodaření	11,33	20,74	53,05	30,95	-22,10

Zdroj: SZÚ za roky 2014–2016, návrh SZÚ za rok 2017.

Výsledek hospodaření územních rozpočtů za rok 2017 skončil po konsolidaci příjmů a výdajů s kladným saldem ve výši 30,95 mld. Kč. Nejvyšší přebytek byl vykázán na úrovni rozpočtů obcí ve výši 21,45 mld. Kč. Oproti předešlému roku došlo ke snížení přebytku o 22,10 mld. Kč. Na celkových příjmech se nejvíce podílely daňové příjmy ve výši 270,74 mld. Kč, tj. plnění rozpočtu po změnách na 104 %. Růst daňových příjmů byl způsoben pozitivním vývojem ekonomiky, efektivnějším výběrem daní a novelou zákona o rozpočtovém určení daní⁷¹, která mimo jiné navýšila podíl obcí na DPH na 21,4 %. Růst neinvestičních transferů souvisel s finančním posilováním oblasti regionálního školství. Naopak pokles přijatých investičních transferů způsobilo nízké čerpání prostředků na investiční projekty realizované v rámci programového období 2014–2020. Celkové výdaje vzrostly ve srovnání s rokem 2016 o 48,12 mld. Kč, tj. na 441,65 mld. Kč. Růst byl zaznamenán jak na straně běžných, tak kapitálových výdajů.

Příznivé výsledky hospodaření územních rozpočtů se promítly v pokračujícím poklesu zadluženosti rozpočtů a v nárůstu stavu finančních prostředků na bankovních účtech. Ke konci roku 2017 vykázaly územní rozpočty zadluženost ve výši 90,8 mld. Kč, tj. o 4,8 mld. Kč méně ve srovnání s předchozím rokem. Na celkovém dluhu se nejvíce podílely obce částkou 69,0 mld. Kč. Stav finančních prostředků na bankovních účtech územních rozpočtů činil ke konci roku 2017 celkem 232,8 mld. Kč, tj. v meziročním srovnání zvýšení stavu o 35 mld. Kč.

⁷¹ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

Graf č. 29 – Vývoj celkového dluhu územních samosprávných celků a stavu na bankovních účtech (v mld. Kč)

Zdroj: SZÚ za roky 2015–2016, návrh SZÚ za rok 2017.

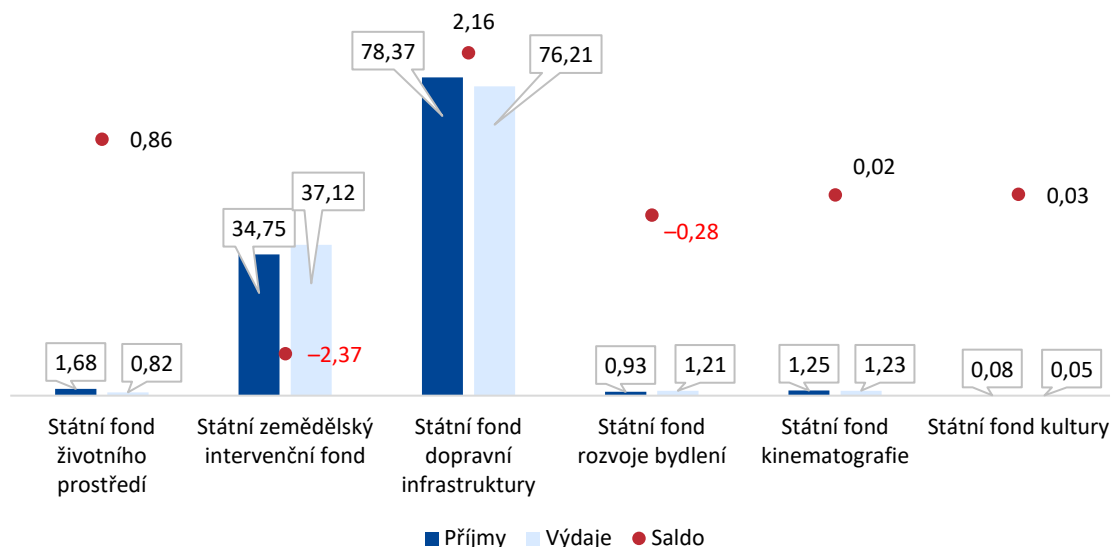
2. Hospodaření státních fondů

Tabulka č. 14 – Příjmy a výdaje státních fondů (v mld. Kč)

Státní fondy	2014	2015	2016	2017	2017 – 2016
Celkové příjmy	98,93	127,21	110,29	117,05	6,76
Daňové příjmy	18,27	19,30	19,91	20,64	0,73
Nedaňové příjmy	13,02	19,06	15,71	18,90	3,19
Kapitálové příjmy	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Přijaté transfery	67,64	88,85	74,67	77,51	2,84
Celkové výdaje	96,73	131,53	117,85	116,64	-1,21
Běžné výdaje	64,11	69,09	77,31	73,23	-4,08
Kapitálové výdaje	32,62	62,44	40,54	43,41	2,87
Saldo hospodaření	2,20	-4,32	-7,56	0,41	7,97

Zdroj: SZÚ za roky 2014–2016, návrh SZÚ za rok 2017.

Hospodaření státních fondů dosáhlo za rok 2017 kladného salda ve výši 0,41 mld. Kč. Výsledek hospodaření ovlivnilo především nedočerpání běžných a kapitálových výdajů, jejichž rozpočet byl čerpán na 80,8 %. Rozpočet příjmů státních fondů byl naplněn na 86,0 %, tj. 117,05 mld. Kč. Nejvýznamnějším zdrojem příjmů státních fondů v roce 2017 byly dotace ze státního rozpočtu ve výši 77,45 mld. Kč, které tvořily 66,2 % příjmů státních fondů. U daňových a nedaňových příjmů došlo k mírnému překročení rozpočtované částky díky současnému ekonomickému růstu. Hospodaření státních fondů za rok 2017 znázorňuje následující graf.

Graf č. 30 – Hospodaření státních fondů za rok 2017 (v mld. Kč)

Zdroj: návrh SZÚ za rok 2017.

3. Hospodaření zdravotních pojišťoven

Tabulka č. 15 – Příjmy a výdaje veřejného zdravotního pojištění (v mld. Kč)

Veřejné zdravotní pojištění	2014	2015	2016	2017	2017 – 2016
Celkové příjmy	241,26	252,59	264,85	284,83	19,98
Celkové výdaje	239,01	252,00	259,00	275,31	16,31
Saldo hospodaření	2,25	0,59	5,85	9,52	3,67

Zdroj: SZÚ za roky 2014–2016, návrh SZÚ za rok 2017.

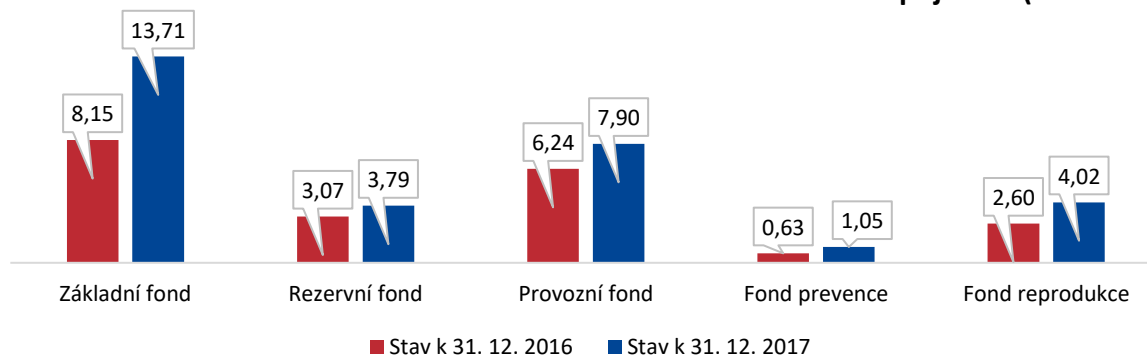
Hospodaření systému veřejného zdravotního pojištění za rok 2017 skončilo přebytkem ve výši 9,52 mld. Kč, kdy celkové příjmy zdravotních pojišťoven dosáhly 284,83 mld. Kč a celkové výdaje 275,31 mld. Kč. Oproti roku 2016 se přebytek zvýšil o 3,67 mld. Kč. Na kladném výsledku hospodaření zdravotních pojišťoven se podílel meziroční nárůst výnosů ze zdaňované činnosti o 13,1 % na 0,07 mld. Kč a nárůst inkasa pojistného po přerozdělování o 7,6 % na 281,60 mld. Kč. Současné byl zaznamenán v systému veřejného zdravotního pojištění nárůst výdajů za cizince uhrazených poskytovateli zdravotních služeb, které se zvýšily o 16,2 % na 1,21 mld. Kč.

Přestože byly zdravotně pojistné plány zdravotních pojišťoven na rok 2017 doporučeny ke schválení, PS PČR je do konce svého volebního období neschválila, a tak zdravotní pojišťovny hospodařily po celý rok 2017 dle rozpočtových provizorií. Na skutečnost, že zdravotní pojišťovny hospodařily bez schválených zdravotně pojistných plánů, upozornil NKÚ již v KA č. 14/33⁷².

⁷² KA č. 14/33 – Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Zdravotní pojišťovny ministerstva vnitra České republiky (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2016 Věstníku NKÚ).

Ve srovnání s předchozím rokem finanční rezervy na bankovních účtech všech fondů zdravotního pojištění dosáhly celkové hodnoty 30,58 mld. Kč, to je nárůst o 46,8 %. Meziroční srovnání stavu na bankovních účtech základních fondů zdravotního pojištění zobrazuje následující graf.

Graf č. 31 – Stav na bankovních účtech základních fondů zdravotního pojištění (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za rok 2016, návrh SZÚ za rok 2017.

Stav celkových závazků vůči poskytovatelům zdravotních služeb dosáhl v roce 2017 hodnoty 35,66 mld. Kč, což představuje meziroční nárůst o 2,1 %. Žádná ze zdravotních pojišťoven nehospodařila se závazky po lhůtě splatnosti vůči poskytovatelům zdravotních služeb.

VII. Vyhodnocení správnosti vykázaných údajů

Výchozím dokumentem pro hodnocení výsledků rozpočtového hospodaření roku 2017 je zákon o státním rozpočtu ČR na rok 2017⁷³. Základní ukazatele státního rozpočtu na rok 2017 jsou uvedeny v přílohách č. 1–4 zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2017, konkrétně se jedná o *Úhrnnou bilanci příjmů a výdajů státního rozpočtu, Celkový přehled příjmů státního rozpočtu podle kapitol, Celkový přehled výdajů státního rozpočtu podle kapitol a Ukazatele státního rozpočtu podle kapitol*⁷⁴.

Stanovisko NKÚ ke správnosti údajů vykázaných v návrhu státního závěrečného účtu je vydáváno k údajům uvedeným v návrhu SZÚ za rok 2017 v sešitu G v tabulkách č. 1–2, 7–9 a 11–12, které vycházejí z údajů uvedených v odstavci 1, a dále k údajům v sešitu H, které se týkají rozpočtových kapitol, jejichž správcem jsou ministerstva.

Níže uvedené stanovisko je vydáno na základě tří typů kontrolních postupů, kterými jsou:

- kontroly NKÚ typu finanční audit, jejichž kontrolovaným obdobím byl rok 2017 a předmětem byly také údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu,
- kontroly NKÚ, jejichž kontrolovaným obdobím byly roky 2016 a 2015 a předmětem byly také údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu; tyto kontroly poskytují systémové poznatky využitelné i pro rok 2017,
- analýza vykázaných údajů za rozpočtové kapitoly za rok 2017, jejichž správcem jsou ministerstva.

Kontroly NKÚ typu finanční audit, jejichž kontrolovaným obdobím byl rok 2017 a jejichž předmětem byly také údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu:

Nástrojem využívaným NKÚ k prověřování úplnosti a správnosti vykázání příjmů a výdajů státního rozpočtu uvedených v sešitech G a H návrhu SZÚ jsou zejména kontroly typu finanční audit. Tyto kontroly jsou zaměřené na závěrečné účty jednotlivých kapitol, údaje předkládané pro hodnocení plnění státního rozpočtu a údaje účetních závěrek. Při těchto kontrolách jsou získávány informace využitelné pro hodnocení spolehlivosti systémů určených pro sledování a vykazování příjmů a výdajů státního rozpočtu.

Za rok 2017 byla metodou finančního auditu prověřena správnost vykázání rozpočtových příjmů a výdajů ve dvou kapitolách státního rozpočtu⁷⁵. Podíl příjmů kontrolovaných osob na

⁷³ Zákon č. 457/2016 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2017, ve znění zákona č. 232/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 457/2016 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2017.

⁷⁴ Přílohy č. 1–4 zákona č. 457/2016 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2017, ve znění zákona č. 232/2017 Sb.

⁷⁵ KA č. 17/30 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo obrany za rok 2017, účetní závěrka Ministerstva obrany za rok 2017 a údaje předkládané Ministerstvem obrany pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2017* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2018 Věstníku NKÚ), KA č. 17/31 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zemědělství za rok 2017, účetní závěrka Ministerstva zemědělství za rok 2017 a údaje předkládané Ministerstvem zemědělství pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2017* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2018 Věstníku NKÚ).

příjmech státního rozpočtu v roce 2017 činil 2,98 % a podíl výdajů kontrolovaných osob na výdajích státního rozpočtu v roce 2017 činil 7,83 %. **Při kontrolách nebyly zjištěny významné nesprávnosti v druhovém zatřídění vykázaných příjmů a výdajů.**

V rámci uvedených kontrol bylo také ověřeno, zda byly závěrečné účty sestaveny v souladu s právními předpisy, zda vycházejí z údajů v účetnictví a z údajů předkládaných pro hodnocení plnění rozpočtu. Kontrolou závěrečných účtů kapitol bylo zjištěno jen několik ojedinělých drobných nesprávností bez vlivu na vypovídací schopnost informací uvedených v závěrečných účtech.

Kontroly NKÚ typu finanční audit, jejichž kontrolovaným obdobím byly roky 2016 a 2015 a jejichž předmětem byly také údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu:

Za roky 2015 a 2016 byla šesti kontrolami NKÚ prověřena správnost vykázání rozpočtových příjmů a výdajů v devíti kapitolách státního rozpočtu⁷⁶. Podíl příjmů kontrolovaných osob na příjmech státního rozpočtu v roce 2017 činil 57,27 % a podíl výdajů kontrolovaných osob na výdajích státního rozpočtu v roce 2017 činil 32,08 %. **Při kontrolách nebyly zjištěny významné nesprávnosti v druhovém zatřídění vykázaných příjmů a výdajů.**

Z výše uvedeného vyplývá, že za roky 2015–2017 byla kontrolami NKÚ prověřena správnost vykázání příjmů a výdajů v jedenácti kapitolách státního rozpočtu. Podíl příjmů kontrolovaných osob na příjmech státního rozpočtu v roce 2017 byl 60,25 % a podíl výdajů kontrolovaných osob na výdajích státního rozpočtu v roce 2017 byl 39,91 %.

⁷⁶ KA č. 15/35 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2015, účetní závěrka Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2015 a údaje předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2016 Věstníku NKÚ),
KA č. 16/03 – Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu Ministerstvo financí, Státní dluh, Operace státních finančních aktiv a Všeobecná pokladní správa za rok 2015, údaje pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2015 předkládané Ministerstvem financí za tyto kapitoly a účetnictví Ministerstva financí za rok 2015 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2017 Věstníku NKÚ),
KA č. 16/25 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo průmyslu a obchodu za rok 2015, účetní závěrka Ministerstva průmyslu a obchodu za rok 2015 a údaje předkládané Ministerstvem průmyslu a obchodu pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2017 Věstníku NKÚ),
KA č. 16/29 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo práce a sociálních věcí za rok 2016, účetní závěrka Ministerstva práce a sociálních věcí za rok 2016 a údaje předkládané Ministerstvem práce a sociálních věcí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2016 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2017 Věstníku NKÚ),
KA č. 17/08 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo pro místní rozvoj za rok 2016, účetní závěrka Ministerstva pro místní rozvoj za rok 2016 a údaje předkládané Ministerstvem pro místní rozvoj pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2016 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2018 Věstníku NKÚ),
KA č. 17/18 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo životního prostředí za rok 2016, účetní závěrka Ministerstva životního prostředí za rok 2016 a údaje předkládané Ministerstvem životního prostředí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2016 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2018 Věstníku NKÚ).

Analýza vykázaných údajů za rozpočtové kapitoly za rok 2017, jejichž správcem jsou ministerstva:

Vykázané údaje týkající se rozpočtových kapitol, jejichž správcem jsou ministerstva, byly porovnány s údaji zaznamenanými v rozpočtovém informačním systému a centrálním systému účetních informací státu. Dále byla provedena kontrola konzistence údajů za uvedené rozpočtové kapitoly obsažených v sešitech G a H a údajů hodnotících zpráv, případně dalších částí SZÚ. **Nebyly zjištěny objemově významné rozdíly.**

Stanovisko NKÚ ke správnosti vykázaných údajů:

S ohledem na výše uvedené je dle názoru NKÚ možné údaje zmíněné v prvním a druhém odstavci této kapitoly stanoviska NKÚ a obsažené v návrhu SZÚ za rok 2017 v sešitech G a H považovat za správné.

Doporučení:

Rozsah informací, které jsou stanoveny vyhláškou⁷⁷ jako povinně zveřejňované v závěrečném účtu, nebyl po roce 2010 doplněn o další údaje, jejichž vykazování bylo stanoveno účetní reformou v oblasti veřejných financí a které o hospodaření s rozpočtovými prostředky v příslušném rozpočtovém roce vypovídají lépe než jen peněžní toky. Jde o aktuální údaje, které zobrazují náklady a výnosy za příslušné rozpočtové období, nároky (pohledávky) a závazky existující ke konci rozpočtového roku i potenciální nároky (podmíněné pohledávky) a potenciální závazky (podmíněné závazky).

Všechny tyto aktuální informace umožňují podat celkový obraz o výsledku hospodaření v daném roce nezkrácený o ekonomické dopady a zátěže působící na jiná období.

NKÚ dlouhodobě upozorňuje na skutečnost, že závěrečné účty minimálně využívají aktuální údaje z účetních závěrek. Vzhledem k vysoké vypovídací schopnosti aktuálních údajů o hospodaření kapitol státního rozpočtu považuje NKÚ za vhodné, aby příslušné právní předpisy nastavily využívání těchto údajů v závěrečných účtech ve vyšší míře.

V kontrolní akci č. 16/03⁷⁸ NKÚ doporučil Ministerstvu financí některá opatření vztahující se k vykazování údajů o státním dluhu. Ministerstvo již některá naplnilo, když v sešitu E návrhu státního závěrečného účtu za rok 2017 uvedlo informaci o použité metodě ocenění při vykazování korunové výše státního dluhu denominovaného v cizích měnách se zohledněním zajišťovacích operací.

⁷⁷ Vyhláška č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu.

⁷⁸ KA č. 16/03 – Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu Ministerstvo financí, Státní dluh, Operace státních finančních aktiv a Všeobecná pokladní správa za rok 2015, údaje pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2015 předkládané Ministerstvem financí za tyto kapitoly a účetnictví Ministerstva financí za rok 2015 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2017 Věstníku NKÚ).

Seznam použitých zkratk

AČR	Armáda České republiky
ČOV	Čistírna odpadních vod
ČPZP	Česká průmyslová zdravotní pojišťovna
ČR	Česká republika
DESI	Index digitalizace ekonomiky a společnosti (The Digital Economy and Society Index)
DPH	Daň z přidané hodnoty
EDS/SMVS	<i>Evidenční dotační systém / Správa majetku ve vlastnictví státu</i>
EIA	Vyhodnocení vlivů na životní prostředí (Environmental Impact Assessment)
ESI fondy	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
FM	Finanční mechanismy
HDP	Hrubý domácí produkt
HNP	Hrubý národní příjem
ICT	Informační a komunikační technologie
KA	Kontrolní akce
NATO	Severoatlantická aliance
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OP	Operační program
OZP	Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví
p. b.	Procentní bod
PISA	Mezinárodní průzkum znalostí studentů (Programme for International Student Assessment)
PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
RASFF	Systém rychlého varování pro potraviny a krmiva (Rapid Alert System for Food and Feed)
RBP ZP	Revírní bratrská pokladna, zdravotní pojišťovna
SR	Státní rozpočet

SZÚ	Státní závěrečný účet
V4	Visegrádská čtyřka (aliance čtyř států střední Evropy: České republiky, Maďarska, Polska, Slovenska)
VaVaI	Výzkum, vývoj a inovace
VoZP ČR	Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky
Výdaje EU/FM	Výdaje spolufinancované z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů
VZP ČR	Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky
ZFZP	Základní fond zdravotního pojištění
ZP MV ČR	Zdravotní pojišťovna ministerstva vnitra České republiky
ZPŠ	Zaměstnanecká pojišťovna Škoda
ZÚ	Závěrečný účet

Příloha č. 1 – Použité online zdroje pro stanovisko NKÚ

Online zdroj	Část stanoviska, v níž je zdroj využit
http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_17_40&plugin=1	Graf č. 3
https://data.oecd.org/tax/tax-wedge.htm#indicator-chart	Graf č. 5
https://cohesiondata.ec.europa.eu/	Graf č. 12
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=en	Graf č. 19
http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina080&plugin=1	Graf č. 19
https://ec.europa.eu/info/publications/cap-your-country_en	Graf č. 25
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_gind&lang=en	Graf č. 25
https://www.nato.int/cps/em/natohq/news_152830.htm	Tabulka č. 8
https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en	Tabulka č. 11
http://www.oecd.org/pisa/	Poznámka pod čarou č. 39
https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en	Poznámka pod čarou č. 41
https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en	Poznámka pod čarou č. 64
https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-economy-and-society-index-desi-2017	index DESI

Příloha č. 2 – Schválené kontrolní závěry použité 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. 2. 2012
13/35	Příjmy státního rozpočtu související s provozováním loterií a jiných podobných her	28. 7. 2014
14/17	Správa daně z přidané hodnoty a dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu	30. 3. 2015
14/33	Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Zdravotní pojišťovny ministerstva vnitra České republiky	30. 11. 2015
15/06	Peněžní prostředky strukturálních fondů Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování operačních programů z hlediska udržitelnosti projektů	14. 12. 2015
15/17	Peněžní prostředky vynakládané na opatření související se zjednodušením výběru a správy daní a pojistného, zejména na Projekt vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů	16. 5. 2016
15/18	Peněžní prostředky určené na podporu bydlení	15. 2. 2016
15/33	Správa spotřebních daní	17. 10. 2016
15/35	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy</i> za rok 2015, účetní závěrka Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2015 a údaje předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015	27. 6. 2016
16/03	Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu <i>Ministerstvo financí, Státní dluh, Operace státních finančních aktiv a Všeobecná pokladní správa</i> za rok 2015, údaje pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2015 předkládané Ministerstvem financí za tyto kapitoly a účetnictví Ministerstva financí za rok 2015	3. 4. 2017
16/12	Příprava jednotného metodického prostředí pro čerpání podpory EU v programovém období 2014+	15. 5. 2017
16/13	Peněžní prostředky vynakládané na rozvoj vzdělávání v České republice	20. 3. 2017
16/18	Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní ústav pro kontrolu léčiv	3. 4. 2017
16/19	Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly <i>Grantová agentura České republiky</i>	20. 3. 2017
16/21	Správa daně z příjmů fyzických osob se zaměřením na dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu	7. 8. 2017
16/23	Peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady	25. 4. 2017

16/25	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo průmyslu a obchodu</i> za rok 2015, účetní závěrka Ministerstva průmyslu a obchodu za rok 2015 a údaje předkládané Ministerstvem průmyslu a obchodu pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015	26. 6. 2017
16/26	Výdaje na provoz a využití nemovitého majetku včetně výdajů na zajištění informační podpory související se správou, provozem a údržbou nemovitého majetku	23. 10. 2017
16/29	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo práce a sociálních věcí</i> za rok 2016, účetní závěrka Ministerstva práce a sociálních věcí za rok 2016 a údaje předkládané Ministerstvem práce a sociálních věcí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2016	18. 9. 2017
16/32	Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na podporu rozvoje vzájemné spolupráce obcí a rozvoje místních partnerství	23. 10. 2017
17/02	Podpora sociálního bydlení jako součást politiky sociálního začleňování	19. 2. 2018
17/03	Zdravotnické informační systémy ve správě organizačních složek resortu zdravotnictví	11. 12. 2017
17/05	Výstavba, modernizace a rekonstrukce dálnic	27. 11. 2017
17/08	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo pro místní rozvoj</i> za rok 2016, účetní závěrka Ministerstva pro místní rozvoj za rok 2016 a údaje předkládané Ministerstvem pro místní rozvoj pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2016	13. 11. 2017
17/16	Program péče o národní kulturní poklad	22. 1. 2018
17/18	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo životního prostředí</i> za rok 2016, účetní závěrka Ministerstva životního prostředí za rok 2016 a údaje předkládané Ministerstvem životního prostředí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2016	5. 3. 2018
17/30	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo obrany</i> za rok 2017, účetní závěrka Ministerstva obrany za rok 2017 a údaje předkládané Ministerstvem obrany pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2017	25. 6. 2018
17/31	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo zemědělství</i> za rok 2017, účetní závěrka Ministerstva zemědělství za rok 2017 a údaje předkládané Ministerstvem zemědělství pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2017	30. 7. 2018

