

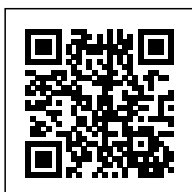


PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
POSLANECKÁ SNĚMOVNA

VIII. volební období

305/1

**Stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu ke zprávě o plnění státního
rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2018**



Doručeno poslancům: 12. listopadu 2018 v 12:55



Praha 7. 11. 2018
Sp. zn.: 189/18-NKU45/261/18

Stanovisko
ke Zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky
za 1. pololetí 2018

(k sněmovnímu tisku č. 305/0)

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

Předkládá: Miloslav Kala,
prezident Nejvyššího kontrolního úřadu

Stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) je rozvrženo do následujících částí:

| | |
|---|-----------|
| I. Úvodní slovo prezidenta NKÚ | 3 |
| II. Ekonomický vývoj České republiky | 4 |
| III. Příjmy státního rozpočtu | 6 |
| IV. Výdaje státního rozpočtu | 9 |
| V. Nároky z nespotřebovaných výdajů | 12 |
| VI. Saldo hospodaření státního rozpočtu a výhled plnění do konce roku 2018 | 13 |
| VII. Státní dluh | 14 |
| VIII. Výsledky hospodaření územních rozpočtů..... | 16 |
| Seznam použitých zkratek..... | 18 |

Redakční poznámka:

Redakční uzávěrka pro *Stanovisko ke Zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2018* byla stanovena na 30. 9. 2018. 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 NKÚ

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

česká ekonomika si během prvního pololetí 2018 udržela očekávaný ekonomický růst. Stojí za ním i nadále výdaje na konečnou spotřebu domácností, které ovlivňuje kromě důvěry spotřebitelů hlavně vysoká míra zaměstnanosti i růst platů a mezd. Začíná se však projevovat zpomalování růstu v některých důležitých odvětvích. Naplno se projevil efekt „vyčerpaného“ trhu práce, kde míra nezaměstnanosti dosáhla dalšího poklesu až na 2,4 procenta, což je nejnižší hodnota v rámci Evropské unie. Vážným problémem je zejména nevhodná struktura kvalifikace uchazečů o práci, která se stává rizikem pro zachování dalšího rozvoje.

Ve stanovisku NKÚ ke státnímu závěrečnému účtu za rok 2017 jsme upozorňovali, že vážne uskutečňování strategických investic a důležitých reforem, což může mít pro budoucnost České republiky vážné dopady. Na naše varování navázala *Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí*, kterou vydala Národní rozpočtová rada. Analýzy Národní rozpočtové rady ukazují, že i když bude české hospodářství stejně jako dosud růst rychlejším tempem než ekonomiky vyspělejších zemí, což posílí daňové příjmy, nejsou české veřejné finance dlouhodobě udržitelné.

Uskutečňování investic státu vázlo i v prvním pololetí roku 2018. Přestože kapitálové výdaje byly zákonem o státním rozpočtu na rok 2018 stanoveny na více než 90 miliard korun, což je o necelých 14 miliard korun méně než na předchozí rok, jejich podíl na celkových výdajích v prvním pololetí 2018 činil pouze necelých pět procent. Přitom celkové výdaje státního rozpočtu za první pololetí 2018 dosáhly 694 miliard korun, což je přes 50 procent rozpočtu výdajů.

Tato fakta lze vyložit jednoduše: provoz státu funguje podle plánu, přesto se plánované investice nedaří realizovat. Ze schváleného rozpočtu kapitálových výdajů bylo za první pololetí roku 2018 vyčerpáno pouze necelých 37 procent, prostřednictvím programového financování se z celkových disponibilních zdrojů vyčerpalo jen necelých 18 procent. Obdobná situace je v oblasti výdajů spolufinancovaných z Evropské unie (včetně finančních mechanismů a společné zemědělské politiky), kde nebyla vyčerpána ani třetina konečného rozpočtu.

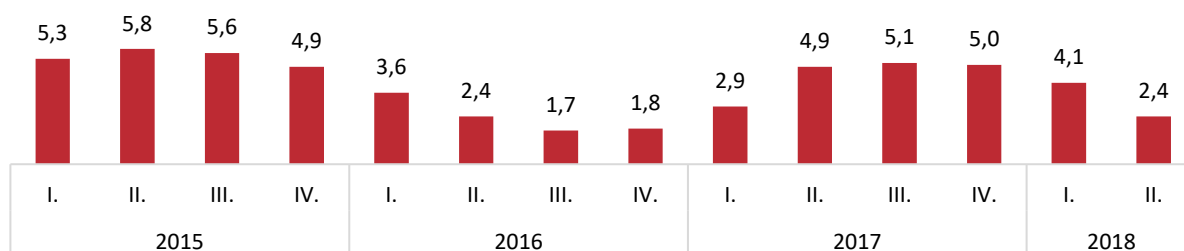
Předkládám Vám stanovisko NKÚ ke *Zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2018*. Věřím, že předložené informace přijmete jako konstruktivní podnět k zamyšlení.

Miloslav Kala,
prezident NKÚ

II. Ekonomický vývoj České republiky

Česká ekonomika vstoupila do roku 2018 s relativně vysokým růstem hrubého domácího produktu (dále také „HDP“), který však v průběhu 1. pololetí 2018 začal zpomalovat. V porovnání s prvním čtvrtletím 2018, kdy meziroční růst HDP dosáhl úrovně 4,1 %, došlo ve druhém čtvrtletí k výraznému zpomalení na 2,4 %¹. Dynamika růstu HDP se tak za 1. pololetí roku 2018 oproti 1. pololetí roku 2017 snížila na 3,3 % a přiblížila se aktuálně nastavené makroekonomické predikci pro rok 2018² ve výši 3,2 %. Obdobná situace mírného zpomalení ekonomik nastala i v ostatních zemích EU, kde ve druhém čtvrtletí roku 2018 průměrný růst HDP dosáhl 2,1 %¹.

Graf č. 1 – Vývoj růstu HDP v jednotlivých čtvrtletích (v %)



Zdroj: Český statistický úřad.

Za ekonomickým růstem České republiky v hodnoceném období nadále stojí zejména výdaje na konečnou spotřebu domácností, které ovlivňuje vedle důvěry spotřebitelů především vysoká míra zaměstnanosti spojená s růstem mezd a platů. K dosavadním investičním aktivitám firem a domácností se v průběhu 1. pololetí 2018 přidaly i meziročně vyšší výdaje vládních institucí (s ohledem na nutnost čerpání prostředků z fondů EU v nastavených termínech). Naopak negativní vliv na růst HDP měl nižší celkový přebytek zahraničního obchodu, který byl mimo jiné způsoben poklesem vývozu do některých hlavních exportních zemí EU (Německo, Slovensko).

Na celkové výkonnosti ekonomiky se začíná projevovat zpomalování růstu v některých důležitých odvětvích (např. v automobilovém průmyslu). Významnou roli zde hraje neuspokojivá situace na pracovním trhu. **V tuzemském prostředí se naplno projevil efekt „vyčerpaného“ trhu práce, kde sice míra nezaměstnanosti dosáhla dalšího poklesu na 2,4 %³ (nejnižší v rámci EU), ale nedostatek, resp. nevhodná struktura kvalifikace uchazečů o práci se stává rizikem pro zachování dalšího rozvoje především podniků ve zpracovatelském průmyslu a ostatních technických oborech.** Nepříznivou situaci na trhu práce dokládá samotný vývoj počtu nezaměstnaných osob a počtu volných pracovních míst evidovaných Úřadem práce ČR. V průběhu 1. pololetí roku 2018 překročil počet evidovaných

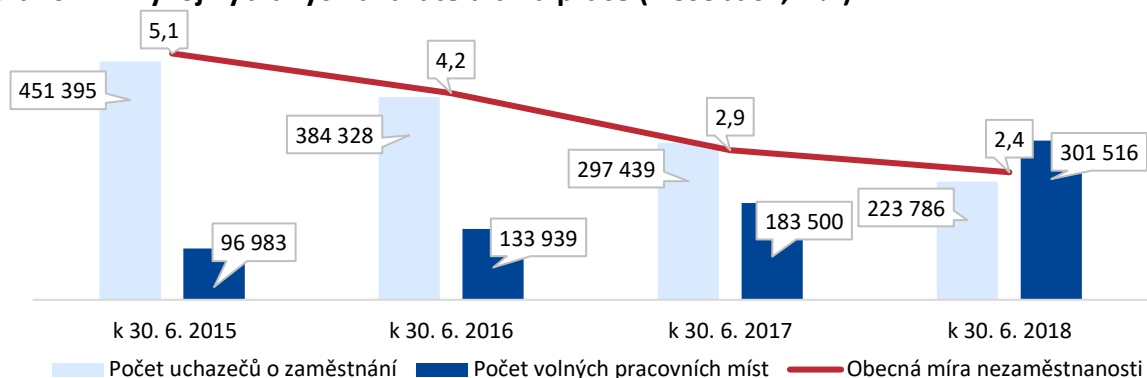
¹ Zdroj: Český statistický úřad: Vývoj ekonomiky České republiky – 1. pololetí 2018 ze dne 20. 9. 2018.

² Makroekonomická predikce – červenec 2018, Ministerstvo financí.

³ Obecná míra nezaměstnanosti 15–64letých (podíl nezaměstnaných k ekonomicky aktivním, tj. součtu zaměstnaných a nezaměstnaných) očištěná od sezónních vlivů – červen 2018, Český statistický úřad.

volných pracovních míst počet evidovaných uchazečů o zaměstnání, což signalizuje nerovnováhu pracovního trhu a neschopnost uspokojovat poptávku po nové vhodné pracovní síle.

Graf č. 2 – Vývoj vybraných ukazatelů trhu práce (v osobách, v %)



Zdroj: Úřad práce ČR, Český statistický úřad.

Současná situace na trhu práce se projevila i na rychlejším tempu zvyšování průměrné nominální mzdy, která byla v 1. pololetí 2018 meziročně o 8,6 % vyšší. Při současném růstu spotřebitelských cen nad úroveň 2 % se tak reálné příjmy zvýšily o 6,4 %, což byl nejlepší výsledek za posledních několik let. V oblasti měnové politiky se pozornost České národní banky zaměřila především na udržení cenové hladiny v nastaveném cílovém pásmu a zamezení přehřívání trhu s úvěry pro domácnosti pomocí postupného zvyšování úrokových sazeb.

Na vývoj české ekonomiky stále významněji působí i vnější rizika, která jsou spojena se zaváděním protekcionistických opatření ze strany Spojených států amerických vůči vybraným zemím. Podstatným způsobem tak ovlivňují dynamiku růstu mezinárodního obchodu a přenášejí nejistotu na další komodity (např. ropu). Neméně významným rizikem pro EU zůstává finanční krize Turecka a nevyjasněné podmínky odchodu Velké Británie z EU v roce 2019.

Česká republika od začátku roku 2018 zpomaluje v ekonomickém růstu, který se tak dostává na úroveň odpovídající jejím produkčním kapacitám a možnostem pracovního trhu. Na exportně orientovanou českou ekonomiku bude mít v následujícím období vliv zpomalení růstu vyspělých ekonomik zemí EU, což se může odrazit v celkově horší bilanci zahraničního obchodu.

III. Příjmy státního rozpočtu



Příjmy za 1. pololetí roku 2018 dosáhly celkové výše 688,13 mld. Kč, tj. plnění rozpočtu příjmů stanoveného zákonem⁴ na 52,35 % (schválený rozpočet příjmů činil 1 314,50 mld. Kč). Ve srovnání s 1. pololetím roku 2017 došlo ke zvýšení příjmů o 8,45 %. Na plnění se nejvíce podílely daňové příjmy ve výši 600,47 mld. Kč, které se meziročně zvýšily o 38,78 mld. Kč. Kapitálové příjmy se zvýšily o 3,30 mld. Kč a schválený rozpočet byl plněn na 93,68 %. Přijaté transfery se zvýšily o 14,04 mld. Kč (tj. o 25,28 %), přestože nezahrnovaly převod realizovaný z fondu privatizace na krytí deficitu systému důchodového pojištění pravidelně se opakující v uplynulých šesti letech ve výši od 5,8 mld. Kč (rok 2017) až do 14,4 mld. Kč (rok 2012).

Graf č. 3 – Příjmy státního rozpočtu za 1. pololetí 2017 a 2018 (v mld. Kč)



Zdroj: informační portál MONITOR.

Příjmy z pojistného na sociální zabezpečení se meziročně zvýšily o 23,96 mld. Kč (tj. o 10,51 %) a schválený rozpočet byl plněn na 50,69 %. Do růstu inkasa se promítlo zvýšení platů a mezd a nízká míra nezaměstnanosti.

| | 1. pololetí 2017 | 1. pololetí 2018 | |
|----------------------------------|----------------------|----------------------|--------------------|
| Pojistné na sociální zabezpečení | 227,94 mld. Kč | 251,90 mld. Kč | ↗ 23,96 mld. Kč |
| | Plnění RS na 50,90 % | Plnění RS na 50,69 % | |

Inkaso daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) se meziročně zvýšilo o 6,15 mld. Kč (tj. o 4,91 %) na celkových 131,48 mld. Kč. Růst výběru DPH byl negativně ovlivněn novelou

⁴ Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018.

zákona o rozpočtovém určení daní⁵, která snížila podíl státního rozpočtu na výnosech z DPH o 2,18 procentního bodu, tj. na 67,5 %. Dále Ministerstvo financí ve schváleném rozpočtu počítalo se spuštěním zbývajících etap elektronické evidence tržeb⁶. Ty však byly nálezem Ústavního soudu⁷ ponechány v režimu dočasně vyloučených tržeb. Na pozitivním vývoji inkasa DPH se podílely zejména pokračující hospodářský růst a růst výdajů na spotřebu domácností.

| | 1. pololetí 2017 | 1. pololetí 2018 | |
|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Daň z přidané hodnoty | 125,33 mld. Kč | 131,48 mld. Kč | ↗ 6,15 mld. Kč |
| | Plnění RS na 48,54 % | Plnění RS na 46,81 % | |

Výběr daně z příjmů fyzických osob se meziročně zvýšil o 8,03 mld. Kč (tj. o 13,95 %). Do výběru se promítl vliv hospodářského růstu, rekordní počet pracujících a sílící tlak na navýšení mezd ve veřejném i soukromém sektoru. Negativní dopad na tyto příjmy měly některé změny zákona o daních z příjmů⁸ včetně úprav z roku 2017⁹, které se projevily až při ročním zúčtování záloh. Inkaso daně z příjmů právnických osob se snížilo o 0,74 mld. Kč (tj. o 1,13 %).

| | 1. pololetí 2017 | 1. pololetí 2018 | |
|-----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Daň z příjmů fyzických osob | 57,60 mld. Kč | 65,63 mld. Kč | ↗ 8,03 mld. Kč |
| | Plnění RS na 47,84 % | Plnění RS na 45,14 % | |

| | 1. pololetí 2017 | 1. pololetí 2018 | |
|-------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Daň z příjmů právnických osob | 65,57 mld. Kč | 64,83 mld. Kč | ↘ 0,74 mld. Kč |
| | Plnění RS na 57,42 % | Plnění RS na 54,76 % | |

Příjmy ze spotřebních daní včetně energetických daní se meziročně zvýšily o necelé 1 %, tj. o 0,63 mld. Kč. Objemově nejvýznamnější daní této skupiny je daň z minerálních olejů. Její inkaso vzrostlo oproti prvnímu pololetí minulého roku o 0,69 mld. Kč a dosáhlo celkové výše 38,46 mld. Kč. Výraznější růst inkasa negativně ovlivnilo zavedení vrácení daně za tzv.

⁵ Zákon č. 260/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Třetí vlna měla dopadnout na podnikatele od 1. 3. 2018 a čtvrtá vlna od 1. 6. 2018.

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2017 (Pl. ÚS 26/16).

⁸ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

⁹ Navýšení daňového zvýhodnění na první vyživované dítě poplatníka, navýšení v případě druhého, třetího a dalšího vyživovaného dítěte poplatníka, zvýšení částky slevy na dani za umístění dítěte do předškolního zařízení.

zelenou naftu i pro živočišnou prvovýrobu¹⁰. Příjmy z daně z tabákových výrobků meziročně klesly o 0,28 mld. Kč. Na uvedenou výši inkasa mělo mimo jiné vliv přijetí tzv. protikuřáckého zákona¹¹ a zvýšení sazeb daně z tabákových výrobků od 1. 1. 2018¹².

| | 1. pololetí 2017 | 1. pololetí 2018 | |
|---|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| Spotřební daně včetně energetických daní | 72,45 mld. Kč | 73,08 mld. Kč | ↗ 0,63 mld. Kč |
| | Plnění RS na 47,98 % | Plnění RS na 47,24 % | |

Růst přijatých transferů souvisel s vyššími příjmy z Evropské unie a finančních mechanismů (dále také „EU/FM“) včetně společné zemědělské politiky (dále také „SZP“), které se meziročně zvýšily o 19,24 mld. Kč (plnění schváleného rozpočtu na 94,63 %).

| | 1. pololetí 2017 | 1. pololetí 2018 | |
|----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| Příjmy z EU/FM včetně SZP | 47,20 mld. Kč | 66,44 mld. Kč | ↗ 19,24 mld. Kč |
| | Plnění RS na 48,62 % | Plnění RS na 94,63 % | |

Příjmy za operační programy z programového období 2007–2013 se meziročně zvýšily o 18,1 mld. Kč. Růst byl způsoben zapojením závěrečných plateb přijatých od Evropské komise na operační programy¹³ v rámci programového období 2007–2013, které již nebyly rozpočtovány. V rámci programového období 2014–2020 se příjmy z EU včetně SZP k 1. pololetí 2018 meziročně zvýšily o 1,72 mld. Kč (tj. o 3,93 %) a schválený rozpočet byl plněn na 64,94 %. Ačkoliv se příjmy z finančních mechanismů oproti srovnávanému období (prvnímu pololetí roku 2017) snížily o 0,57 mld. Kč, schválený rozpočet byl plněn na 155,56 %. V rámci aktuálního programového období obdržela ČR do 30. 6. 2018 na průběžných a zálohových platbách z evropských strukturálních a investičních fondů pouze 18,3 % z celkové alokace, což ji zařadilo za 1. pololetí roku 2018 na 23. místo mezi všemi státy EU¹⁴.

¹⁰ Zákon č. 453/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

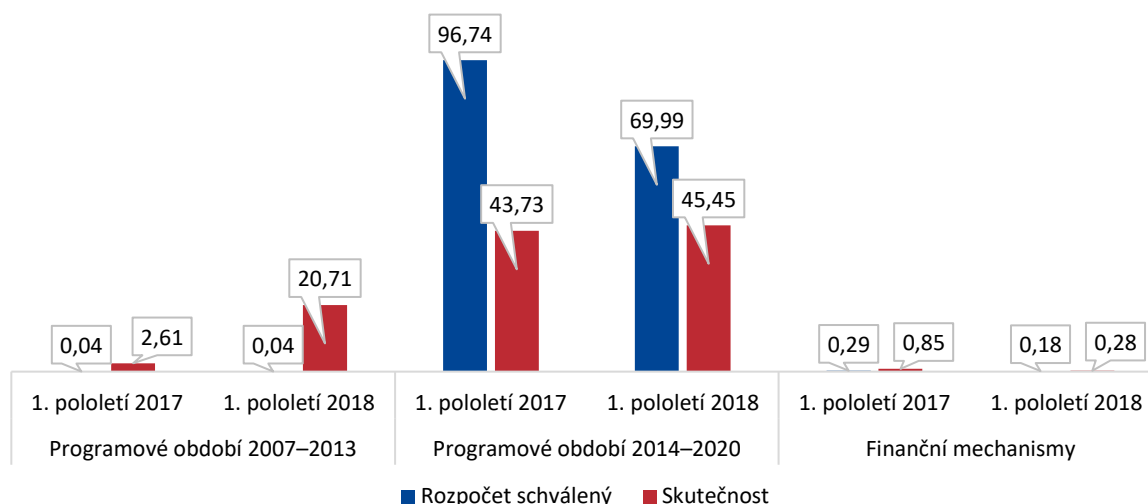
¹¹ Zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.

¹² Zákon č. 315/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Výzkum a vývoj pro inovace, Vzdělávání pro konkurenceschopnost, Integrovaný operační program, regionální operační programy (s výjimkou Regionálního operačního programu Severozápad), Praha – Konkurenceschopnost, Doprava, Životní prostředí.

¹⁴ Zdroj: Evropská komise.

Graf č. 4 – Příjmy z EU včetně SZP za 1. pololetí let 2017 a 2018 v členění dle jednotlivých programových období, příjmy z finančních mechanismů (v mld. Kč)



Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí let 2017 a 2018, informační portál MONITOR.

Meziroční zvýšení celkových příjmů státního rozpočtu bylo způsobeno zejména pokračujícím hospodářským růstem, rekordně nízkou mírou nezaměstnanosti, navýšením mezd ve veřejném a soukromém sektoru, vyšší spotřebou domácností a finančními prostředky z rozpočtu EU souvisejícími s minulým programovým obdobím, které již nebyly do schváleného rozpočtu zahrnuty. Závěrečné platby vztahující se k programovému období 2007–2013 tvořily 38,62 % z celkového navýšení příjmů (tj. 20,71 mld. Kč).

IV. Výdaje státního rozpočtu



Výdaje státního rozpočtu za 1. pololetí roku 2018 dosáhly celkové výše 694,01 mld. Kč, což činilo 50,86 % rozpočtu výdajů stanoveného zákonem¹⁵ (schválený rozpočet výdajů činil 1 364,50 mld. Kč). Na meziročním nárůstu celkových výdajů o více než 10 % se podílely především běžné výdaje, které vzrostly o 51,23 mld. Kč a dosáhly výše 660,76 mld. Kč.

¹⁵ Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018.

| | 1. pololetí 2017 | 1. pololetí 2018 | |
|--------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Běžné výdaje | 609,53 mld. Kč | 660,76 mld. Kč | ↗ 51,23 mld. Kč |
| | Čerpání RS na 50,57 % | Čerpání RS na 51,85 % | |

Na vyšším meziročním čerpání běžných výdajů se nejvíce podílely neinvestiční transfery krajům (zvýšení o 14,01 mld. Kč) a sociální dávky (zvýšení o 11,73 mld. Kč). Výdaje na starobní důchody vzrostly o 8,15 mld. Kč z důvodu navýšení¹⁶ základní výměry důchodu o 150 Kč měsíčně a procentní výměry důchodu o 3,5 % (v průměru tedy o 475 Kč měsíčně). Výrazně také vzrostly výdaje na platy státních zaměstnanců (mj. v organizačních složkách státu o 6,6 mld. Kč).

| | 1. pololetí 2017 | 1. pololetí 2018 | |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Kapitálové výdaje | 20,35 mld. Kč | 33,25 mld. Kč | ↗ 12,90 mld. Kč |
| | Čerpání RS na 19,59 % | Čerpání RS na 36,89 % | |

Kapitálové výdaje byly čerpány ve výši 33,25 mld. Kč při meziročním nárůstu o 12,90 mld. Kč. **Jejich podíl na celkových výdajích však činil pouze 4,8 %.**

Kapitálové výdaje byly zákonem o státním rozpočtu na rok 2018 stanoveny ve výši 90,12 mld. Kč, což je ještě o 13,75 mld. Kč méně než na rok předchozí. Tato skutečnost nevypovídá o výraznější podpoře investiční aktivity ze strany vlády.

Ačkoliv čerpání kapitálových výdajů meziročně vzrostlo, z jejich schváleného rozpočtu bylo za 1. pololetí roku 2018 vyčerpáno pouze necelých 37 %. Nejvyšší nárůst zaznamenaly investiční transfery vysokým školám (zvýšení o 3,40 mld. Kč) a investiční transfery státním fondům (zvýšení o 3,19 mld. Kč). Oproti původním předpokladům bylo úspěšnější čerpání investičních prostředků ze zahraničních zdrojů než ze zdrojů tuzemských, u nichž bylo vyčerpáno pouze 12,72 mld. Kč z rozpočtovaných 57,73 mld. Kč, tedy 22,03 %.

Téměř 70 % všech kapitálových výdajů bylo v 1. pololetí roku 2018 realizováno prostřednictvím programového financování.

¹⁶ Nařízení vlády č. 343/2017 Sb., o výši všeobecného vyměřovacího základu za rok 2016, přepočítacího koeficientu pro úpravu všeobecného vyměřovacího základu za rok 2016, redukčních hranic pro stanovení výpočtového základu pro rok 2018 a základní výměry důchodu stanovené pro rok 2018 a o zvýšení důchodů v roce 2018.

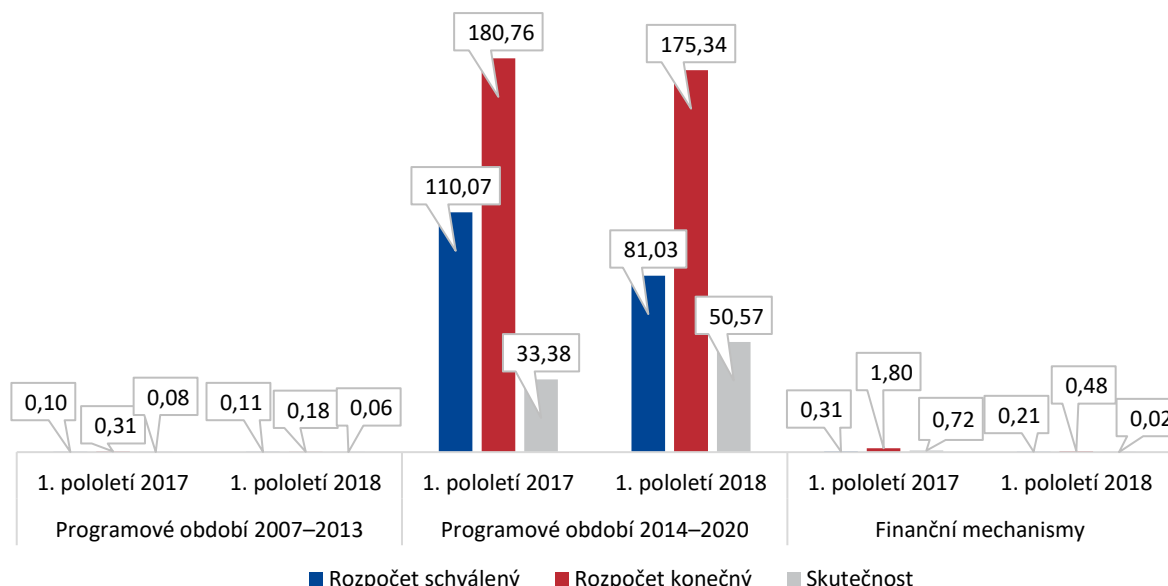
| | 1. pololetí 2017 | 1. pololetí 2018 | |
|---|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| Celkové výdaje realizované prostřednictvím programového financování | 19,50 mld. Kč | 28,26 mld. Kč | ↗ 8,76 mld. Kč |
| | Čerpání RS na 20,60 % | Čerpání RS na 33,34 % | |

Čerpání výdajů realizovaných prostřednictvím programového financování se meziročně zvýšilo o 8,76 mld. Kč, tj. o 44,9 %. Obdobně jako v předchozích letech však existuje riziko nedočerpání významné části těchto prostředků, jelikož z celkových disponibilních zdrojů (konečného rozpočtu ve výši 161,58 mld. Kč) bylo vyčerpáno pouze 17,5 %.

| | 1. pololetí 2017 | 1. pololetí 2018 | |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Výdaje EU/FM včetně SZP | 34,18 mld. Kč | 50,65 mld. Kč | ↗ 16,47 mld. Kč |
| | Čerpání RS na 30,94 % | Čerpání RS na 62,26 % | |

Z celkových výdajů spolufinancovaných z EU/FM (dále také „výdaje EU/FM“) včetně SZP, které za 1. pololetí roku 2018 dosáhly výše 50,65 mld. Kč a meziročně vzrostly o 16,47 mld. Kč, činily běžné výdaje 27,63 mld. Kč a kapitálové výdaje 23,02 mld. Kč.

Graf č. 5 – Výdaje spolufinancované z EU včetně SZP za 1. pololetí let 2017 a 2018 v členění dle jednotlivých programových období, výdaje z finančních mechanismů (v mld. Kč)



Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí let 2017 a 2018, informační portál MONITOR.

V rámci programového období 2014–2020 se výdaje spolufinancované z EU včetně SZP meziročně zvýšily o 17,19 mld. Kč. **Přesto nebyla za 1. pololetí letošního roku vyčerpána ani třetina jejich konečného rozpočtu.** Nejvyšší objem prostředků byl čerpán na operační

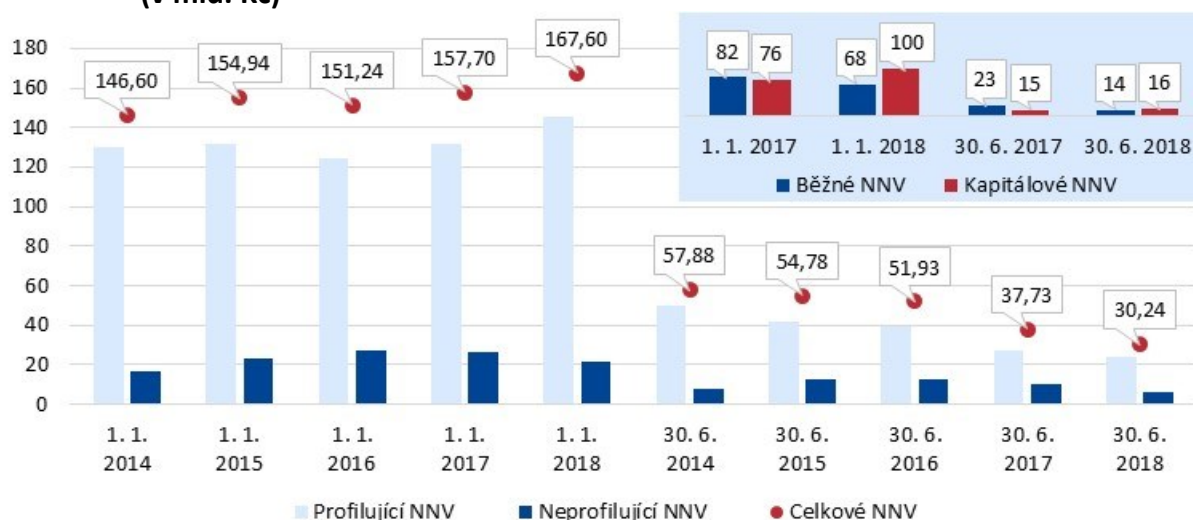
program *Výzkum, vývoj a vzdělávání* (10,16 mld. Kč), přímé platby zemědělcům (9,17 mld. Kč) a *Program rozvoje venkova* (7,92 mld. Kč). Mezi méně úspěšné programy se, i přes meziročně vyšší čerpání, řadil *Integrovaný regionální operační program*, kde z celkových 32,43 mld. Kč bylo vyčerpáno pouze 5,58 mld. Kč, tedy 17,21 %. V 1. pololetí 2018 byly realizovány také výdaje z již uzavřeného programového období 2007–2013 ve výši 62,57 mil. Kč, především na komunitární programy.

Přestože čerpání evropských finančních prostředků zaznamenalo meziroční nárůst, z konečného rozpočtu výdajů pro rok 2018 bylo v rámci programového období 2014–2020 k 30. 6. 2018 vyčerpáno pouze 28,84 %.

V. Nároky z nespotřebovaných výdajů

Od svého zavedení dosáhly nároky z nespotřebovaných výdajů (dále také „NNV“) k 1. 1. 2018 nejvyššího stavu (167,60 mld. Kč) a naopak k 30. 6. 2018 nejnižšího pololetního stavu (30,24 mld. Kč). Důvodem takto výrazného snížení stavu bylo vyšší zapojení NNV do rozpočtu výdajů (meziročně o 19,95 mld. Kč více). Přestože byly NNV v pololetí roku 2018 zapojeny ve výši 133,06 mld. Kč, čerpány byly pouze z 33 % (44,30 mld. Kč), přičemž nároky z nespotřebovaných běžných výdajů byly čerpány ze 40 % (22,24 mld. Kč) a nároky z nespotřebovaných kapitálových výdajů z 28 % (22,06 mld. Kč).

Graf č. 6 – Stav nároků z nespotřebovaných výdajů na začátku a v pololetí let 2014–2018 (v mld. Kč)



Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí let 2014–2018.

Nejvíce se na meziročním zvýšení stavu NNV k 1. 1. 2018 podílely kapitoly *Ministerstvo pro místní rozvoj* a *Ministerstvo životního prostředí* (v součtu o 7,08 mld. Kč). U obou kapitol však došlo meziročně během prvního pololetí 2018 k vyššímu zapojení NNV, a tak pololetní stav jejich zbylých NNV byl v roce 2018 nižší než v roce předchozím. Uvedené výrazné meziroční změny stavů NNV jsou spojeny převážně s projekty a programy spolufinancovanými z rozpočtu EU/FM.

Tabulka č. 1 – Stavy nároků z nespotřebovaných výdajů u vybraných kapitol státního rozpočtu za 1. pololetí let 2017 a 2018 (v mld. Kč)

| Kapitola státního rozpočtu | 1. 1. 2017 | 30. 6. 2017 | 1. 1. 2018 | 30. 6. 2018 | Meziroční změna stavu k 1. 1. 2018 | Meziroční změna stavu k 30. 6. 2018 |
|--|------------|-------------|------------|-------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| Ministerstvo dopravy | 12,35 | 2,12 | 14,02 | 5,37 | 1,67 | 3,25 |
| Ministerstvo zemědělství | 22,38 | 0,64 | 22,71 | 2,62 | 0,33 | 1,98 |
| Ministerstvo kultury | 2,73 | 0,00 | 4,67 | 0,00 | 1,95 | 0,00 |
| Ministerstvo průmyslu a obchodu | 15,47 | 0,99 | 13,57 | 0,64 | -1,89 | -0,35 |
| Ministerstvo financí | 6,19 | 3,79 | 5,93 | 2,76 | -0,27 | -1,02 |
| Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy | 13,07 | 2,69 | 15,03 | 0,78 | 1,96 | -1,91 |
| Ministerstvo práce a sociálních věcí | 17,85 | 8,55 | 13,14 | 6,50 | -4,70 | -2,04 |
| Ministerstvo životního prostředí | 14,21 | 4,09 | 17,72 | 1,21 | 3,50 | -2,87 |
| Ministerstvo pro místní rozvoj | 28,58 | 7,52 | 32,17 | 3,05 | 3,58 | -4,47 |

Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí let 2017 a 2018.

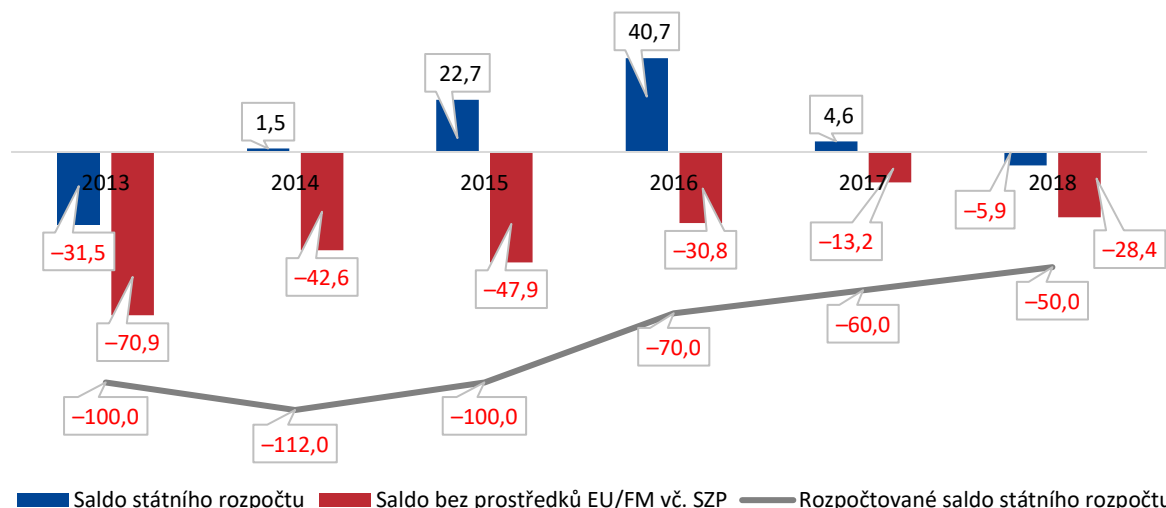
Pozn.: Do tabulky byly vybrány kapitoly, u kterých byly meziroční změny stavu v absolutní hodnotě vyšší než 1 mld. Kč.

Zejména nízká investiční aktivita posledních let způsobila nárůst NNV, které tak dosáhly k 1. 1. 2018 historického maxima. Kapitoly v prvním pololetí roku 2018 zapojily do svých rozpočtů celkem 79 % NNV. Mechanismus zapojování NNV, který kapitolám umožňuje maximální zapojení NNV počátkem roku bez ohledu na jejich reálné potřeby, je pro kapitoly výhodný. Nemusejí stav zapojených NNV v průběhu roku sledovat ani aktualizovat. I z tohoto důvodu pak opakovaně dochází k nevyčerpání NNV a jejich opětovnému vykázání spolu s nevyčerpanými výdaji k 1. 1. dalšího kalendářního roku.

VI. Saldo hospodaření státního rozpočtu a výhled plnění do konce roku 2018

Hospodaření státního rozpočtu skončilo k 30. 6. 2018 v deficitu ve výši 5,9 mld. Kč a oproti 1. pololetí roku 2017, kdy saldo státního rozpočtu dosáhlo přebytku ve výši 4,6 mld. Kč, se zhoršilo o 10,5 mld. Kč. **K meziročnímu zhoršení hospodaření přispělo zejména vyšší čerpání běžných výdajů, které vzrostlo o 51,2 mld. Kč na celkový objem 660,8 mld. Kč.**

Hospodaření státního rozpočtu v 1. pololetí roku 2018 rovněž ovlivnily meziročně vyšší příjmy z EU/FM včetně SZP a výdaje EU/FM včetně SZP. Saldo těchto příjmů a výdajů dosáhlo za 1. pololetí roku 2018 přebytku 22,5 mld. Kč, který byl způsoben především přijatou částí závěrečných plateb z programového období 2007–2013 ve výši 20,7 mld. Kč. Z následujícího grafu je patrné, že prostředky z rozpočtu EU/FM včetně SZP dlouhodobě pozitivně ovlivňují celkové pololetní hospodaření státního rozpočtu.

Graf č. 7 – Vývoj salda státního rozpočtu za 1. pololetí v letech 2013–2018 (v mld. Kč)

Zdroj: informační portál MONITOR, zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí let 2013–2018.

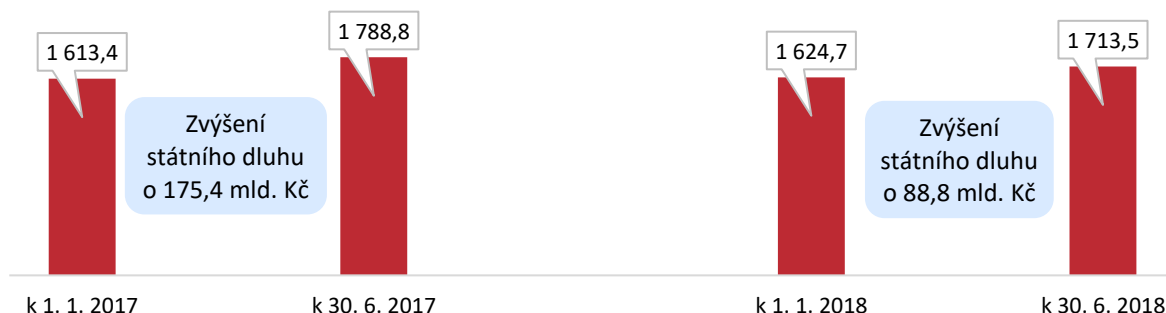
Saldo bez prostředků EU/FM včetně SZP skončilo za 1. pololetí roku 2018 schodkem ve výši 28,4 mld. Kč. **Meziročně tak došlo ke zhoršení hospodaření státního rozpočtu očištěného na příjmové i výdajové straně o prostředky z rozpočtu EU/FM včetně SZP o 15,2 mld. Kč, a to i přesto, že plnění celkových daňových příjmů meziročně vzrostlo o 38,8 mld. Kč.** Ve 2. polovině roku 2018 (podobně jako v roce 2017) může dojít k intenzivnějšímu čerpání výdajů EU/FM (zejména kapitálových výdajů), což by negativně ovlivnilo celkové saldo hospodaření státního rozpočtu.

Vzhledem k dosavadnímu vývoji hospodaření státního rozpočtu lze na konci roku 2018 předpokládat lepší výsledek hospodaření než plánovaný schodek 50 mld. Kč. Stejně jako v minulých dvou letech může být i na konci roku 2018 vykázán velký rozdíl mezi plánovaným a skutečným saldem státního rozpočtu.

VII. Státní dluh

Na růstu státního dluhu v 1. pololetí 2018, který dosáhl objemu 1 713,5 mld. Kč, se odráží zvolený postup Ministerstva financí, které realizovalo na domácím trhu významnou část emise střednědobých a dlouhodobých státních dluhopisů. Postupně tak došlo ke zvýšení průměrné doby do splatnosti státního dluhu na 5,2 roku a přiblížení se k cílové hodnotě (6,0 roku). Zároveň byla v hodnoceném období z větší části předfinancována letošní splátka dluhopisu¹⁷ v hodnotě 74,4 mld. Kč.

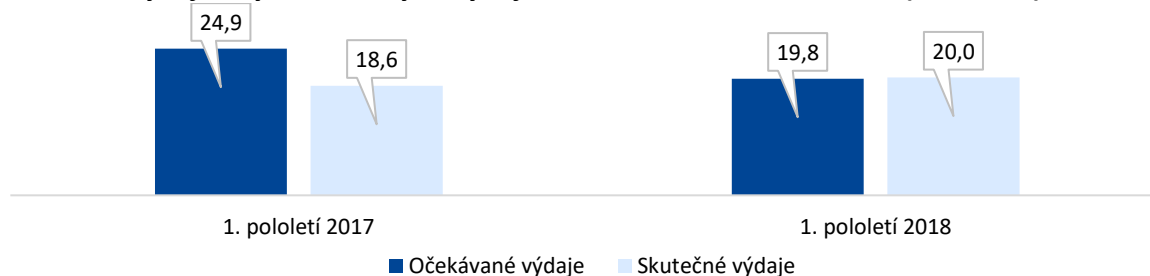
¹⁷ Dluhopis České republiky, 2003–2018, s kuponovou sazbou 4,60 %; v tomto případě činil každoroční výdaj státního rozpočtu na obsluhu státního dluhu 3,4 mld. Kč.

Graf č. 8 – Meziroční vývoj státního dluhu za 1. pololetí (v mld. Kč)

Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí let 2017 a 2018.

Významnou skutečností, která v průběhu 1. pololetí 2018 začala ovlivňovat celkové řízení státního dluhu, je postupné zvyšování úrokových sazeb na finančním trhu od konce roku 2017. **Rizikem pro zvyšování výdajů na obsluhu státního dluhu se tak stává nutnost refinancování většího objemu krátkodobých dluhopisů, na které se strategie financování státního dluhu v předešlém období zaměřila.** Podle struktury splatnosti státního dluhu vzniká za celý rok 2018 a pro následující rok 2019 vysoká potřeba refinancování státních dluhopisů.

V porovnání s 1. pololetím roku 2017 došlo v hodnoceném období ke zvýšení čistých úrokových výdajů na obsluhu státního dluhu, jak ukazuje následující graf. V příštích letech lze očekávat jejich další zvyšování, což Ministerstvo financí již zohlednilo ve své strategii¹⁸.

Graf č. 9 – Vývoj čistých úrokových výdajů na obsluhu státního dluhu (v mld. Kč)

Zdroj: Ministerstvo financí – čtvrtletní zpráva o řízení státního dluhu za 1. pololetí 2018.

Klíčovou roli by v době ekonomického růstu mělo hrát i postupné snižování celkové výše státního dluhu. Schodkové rozpočtování a udržování pouze „stabilního“ objemu státního dluhu (přestože vzhledem k HDP vykazuje klesající trend) nelze z dlouhodobého hlediska považovat za zcela efektivní přístup v rámci fiskální politiky ČR.

¹⁸ Strategie financování a řízení státního dluhu České republiky na rok 2018.

VIII. Výsledky hospodaření územních rozpočtů

| | Příjmy | Výdaje | Saldo |
|--|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| Obce a dobrovolné svazky obcí | 162,07 mld. Kč | 136,04 mld. Kč | 26,03 mld. Kč |
| Kraje | 119,68 mld. Kč | 98,84 mld. Kč | 20,85 mld. Kč |
| Regionální rady regionů soudržnosti | 0,28 mld. Kč | 0,16 mld. Kč | 0,12 mld. Kč |
| Územní rozpočty celkem | 278,38 mld. Kč | 231,36 mld. Kč | 47,02 mld. Kč |

Hospodaření územních rozpočtů¹⁹ skončilo za 1. pololetí 2018 přebytkem 47,02 mld. Kč. V porovnání s 1. pololetím roku 2017 byl vykázán přebytek o 1,83 mld. Kč vyšší.

Celkové příjmy územních rozpočtů činily za 1. pololetí 2018 celkem 278,38 mld. Kč a meziročně vzrostly o 32,26 mld. Kč. Tento nárůst byl způsoben zejména meziročním zvýšením daňových příjmů a přijatých transferů. Daňové příjmy se zvýšily nejen z důvodu pokračujícího ekonomického růstu, ale také díky novele zákona o rozpočtovém určení daní²⁰, která posílila příjmy obecních rozpočtů²¹. Přijaté transfery ve prospěch územních rozpočtů dosáhly 110,69 mld. Kč. Jejich hlavní část tvořily transfery ze státního rozpočtu²², ty v 1. pololetí 2018 činily 106,88 mld. Kč a jejich podíl na celkových příjmech územních rozpočtů činil 38 %. Největší část z těchto transferů připadla krajům (84,54 mld. Kč).

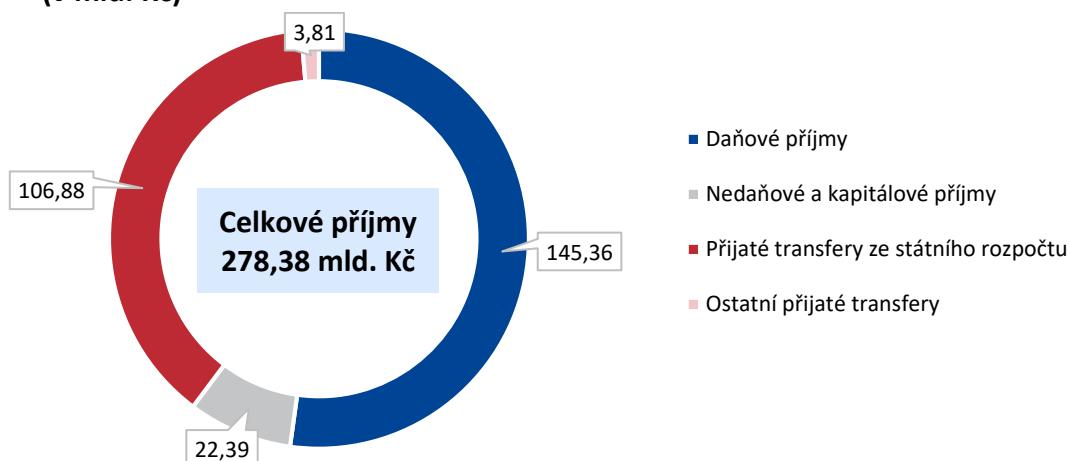
¹⁹ Z důvodu konsolidace je součet na úrovni republiky odlišný od součtu jednotlivých úrovní, tj. obcí a dobrovolných svazků obcí, krajů a regionálních rad.

²⁰ Zákon č. 260/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Novela navýšila podíl obcí na výnosu z DPH z 21,40 % na 23,58 % a upravila propočet procenta, kterým se obce podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daní, a to tak, že navýšila váhu kritéria „počet dětí MŠ a žáků ZŠ navštěvujících školu zřízenou obcí“ ze 7 % na 9 %.

²² Mezi přijaté transfery ze státního rozpočtu byly podle rozpočtové skladby zařazeny příjmy vykázané na rozpočtových položkách 4111 a 4211 (neinvestiční a investiční přijaté transfery z všeobecné pokladní správy státního rozpočtu), 4112 a 4212 (neinvestiční a investiční přijaté transfery ze státního rozpočtu v rámci souhrnného dotačního vztahu), 4116 a 4216 (ostatní neinvestiční a investiční přijaté transfery ze státního rozpočtu; tato skupina tvořila více než 94 % celku).

Graf č. 10 – Podíly jednotlivých skupin příjmů na celkových příjmech v 1. pololetí 2018 (v mld. Kč)

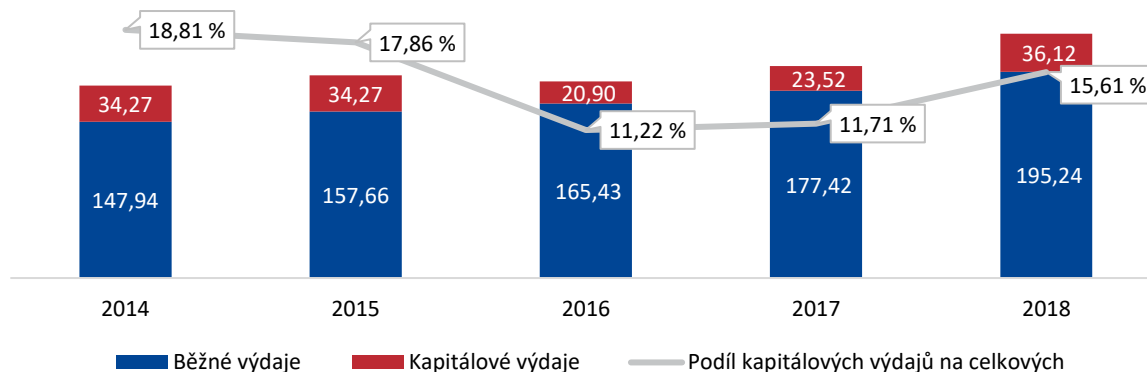


Zdroj: Zpráva o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2018, informační portál MONITOR.

Vzhledem k charakteru daňových příjmů, které se dají přesněji rozpočtovat, lze konstatovat, že přebytková salda hospodaření územních rozpočtů v posledních letech jsou velkou měrou způsobena právě vysokými transfery ze státního rozpočtu (především krajům).

Celkové výdaje územních rozpočtů činily za 1. pololetí 2018 celkem 231,36 mld. Kč a meziročně vzrostly o 30,43 mld. Kč. Na tomto nárůstu se podílely jak běžné, tak i kapitálové výdaje. Při porovnání objemů běžných a kapitálových výdajů v časové řadě za 1. pololetí posledních 5 let je patrné pravidelné každoroční zvyšování běžných výdajů. Výrazný meziroční nárůst kapitálových výdajů v 1. pololetí 2018 lze hodnotit jako snahu obcí a krajů po 2 letech investičního útlumu vyvinout vyšší aktivitu.

Graf č. 11 – Podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích územních rozpočtů v 1. pololetí 2014–2018 (v mld. Kč, v %)



Zdroj: zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí let 2014–2018.

I přes meziroční nárůst kapitálových výdajů v 1. pololetí 2018 a zvýšení jejich podílu na celkových výdajích nelze považovat investiční aktivitu územně samosprávných celků za dostatečnou, neboť z rozpočtu na celý rok 2018 nebyla v 1. pololetí vyčerpána ani třetina disponibilních kapitálových zdrojů.

Vysoké příjmy ze státního rozpočtu a nízké čerpání rozpočtu kapitálových výdajů se projevily nejen na kladném pololetním saldu hospodaření, ale také na skutečnosti, že díky nevyužití těchto disponibilních prostředků byl vykázán v 1. pololetí 2018 dosud nejvyšší pololetní stav finančních prostředků na účtech územních rozpočtů (214,5 mld. Kč).

Seznam použitých zkratk

| | |
|--------------|-----------------------------------|
| ČR | Česká republika |
| DPH | Daň z přidané hodnoty |
| EU | Evropská unie |
| EU/FM | Evropská unie/finanční mechanismy |
| HDP | Hrubý domácí produkt |
| NKÚ | Nejvyšší kontrolní úřad |
| NNV | Nároky z nespotřebovaných výdajů |
| RS | Rozpočet schválený |
| SZP | Společná zemědělská politika |