

**Nejvyšší kontrolní úřad**

Sp. zn.: 158/19-NKU45/203/19

Praha 23. 8. 2019

**Stanovisko**  
**k návrhu státního závěrečného účtu České republiky**  
**za rok 2018**

(k sněmovnímu tisku č. 472/0)

(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 2018 na základě ustanovení § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ při vypracování stanoviska vycházel ze sněmovního tisku PS PČR č. 472/0, ze závěrečných účtů (dále také „ZÚ“) jednotlivých kapitol státního rozpočtu (dále také „SR“), ze schválených kontrolních závěrů kontrolních akcí (dále také „KA“) a z dalších poznatků z kontrolní a analytické činnosti NKÚ.

Stanovisko NKÚ je rozvrženo do následujících částí:

<b>I.</b>	<b>Úvodní slovo prezidenta .....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>Shrnutí .....</b>	<b>5</b>
<b>III.</b>	<b>Ekonomický vývoj .....</b>	<b>6</b>
<b>IV.</b>	<b>Státní rozpočet .....</b>	<b>9</b>
	1. Hospodaření státního rozpočtu .....	9
	2. Rozpočtování a výdajový rámec .....	13
	3. Příjmy státního rozpočtu .....	16
	4. Výdaje státního rozpočtu .....	21
	5. Prostředky z EU/FM .....	24
<b>V.</b>	<b>Hodnocení rizik vybraných odvětví s možným dopadem na veřejný sektor .....</b>	<b>28</b>
	1. Kvalita dopravní infrastruktury .....	28
	2. Energetika .....	31
	3. Délka soudního řízení .....	34
	4. Výzkum, vývoj a inovace .....	37
	5. Výdaje na léky .....	39
	6. Ochrana zemědělské půdy .....	41
	7. Kvalita ovzduší .....	44
<b>VI.</b>	<b>Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů .....</b>	<b>46</b>
	1. Hospodaření územních rozpočtů .....	46
	2. Hospodaření státních fondů .....	49
	3. Hospodaření zdravotních pojišťoven .....	51
<b>VII.</b>	<b>Vyhodnocení správnosti vykázaných údajů .....</b>	<b>53</b>
	<b>Seznam použitých zkratk .....</b>	<b>56</b>
	<b>Příloha č. 1 – Použité online zdroje pro stanovisko NKÚ .....</b>	<b>58</b>
	<b>Příloha č. 2 – Kontrolní akce, jejichž schválené kontrolní závěry byly použity pro stanovisko NKÚ .....</b>	<b>59</b>

***Redakční poznámka:***

Redakční uzávěrka stanoviska NKÚ k návrhu SZÚ za rok 2018 byla stanovena na 12. 7. 2019.

Materiál je prioritně zaměřen na skutečnosti roku 2018 a hodnocení je provedeno na základě nejaktuálnějších dostupných dat. V případě obecné platnosti mohou být vzhledem k nedostupnosti dat za rok 2018 použita data ze starších období.

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 nebo použití různých zdrojů.

## I. Úvodní slovo prezidenta

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

držíte v rukou stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu k návrhu státního závěrečného účtu za rok 2018. NKÚ v něm hodnotí, jak se vyvíjelo hospodaření státu v předchozím roce.

Pokud se na hospodaření České republiky podíváme podrobněji, zjistíme, že si naše republika dokázala udržet slušný ekonomický růst ve výši 3 %, státní rozpočet skončil v přebytku 2,94 miliardy korun, celkově příjmy státu meziročně rostly.

Za nárůstem příjmů stojí především rekordně nízká nezaměstnanost, zvyšování platů a tím i větší spotřeba domácností. Příjmy státu jsou stále velmi silně závislé na přímých daních, a to včetně pojistného na sociální zabezpečení. Taková závislost může být do budoucna riziková, zejména pokud přijde ekonomické ochlazení. Byť jen mírné snížení ekonomického tempa pak může mít nepříjemné důsledky pro státní rozpočet i z toho důvodu, že rychleji než příjmy a celkové výdaje státního rozpočtu rostou výdaje mandatorní.

V roce 2018 byla Česká republika také poprvé hodnocena za to, zda plní při čerpání prostředků z EU pravidlo n+3, a toto pravidlo se jí splnit podařilo. Přesto má při čerpání stále značné rezervy. To s sebou nese řadu rizik, ať už ve vyšší chybovosti v žádostech o platby, nebo ve zvýšené snaze dočerpat prostředky před koncem programového období.
















NKÚ se ve svém stanovisku zabývá také oblastmi, do nichž směřovaly v uplynulém roce významné prostředky, ale přesto se v nich nedaří odstranit některé dlouhodobé problémy. Ať už jde o mírnou inovační výkonnost v porovnání se zbytkem Evropy, nedostatečnou ochranu zemědělské půdy před vlivy eroze, zhoršování kvality dopravní infrastruktury nebo neplnění některých opatření, která by měla zlepšit kvalitu ovzduší.

Věřím, že zpětná vazba z pohledu nezávislého auditora státu má svou váhu a může být pro tvůrce politik vodítkem v jejich dalším rozhodování o tom, kam směřovat prostředky státu v dalším období a jakým oblastem věnovat zvýšenou pozornost.

Miloslav Kala,

prezident Nejvyššího kontrolního úřadu

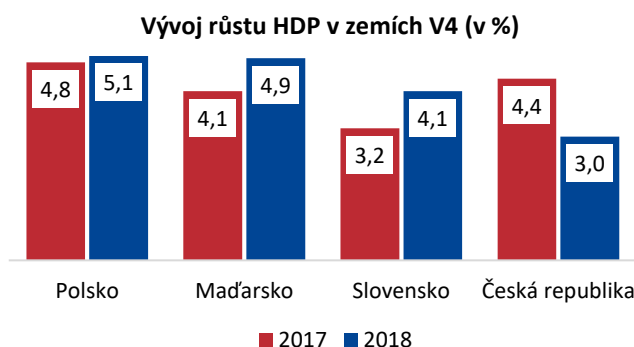
## II. Shrnutí

-  Česká republika si v roce 2018 udržela solidní ekonomický růst ve výši 3 %.
-  Hospodaření státního rozpočtu skončilo místo plánovaného schodku ve výši 50 mld. Kč přebytkem 2,94 mld. Kč.
-  Celkové příjmy státního rozpočtu vzrostly meziročně o 130,3 mld. Kč, k čemuž přispěla zejména vysoká zaměstnanost spojená se zvyšováním mezd a platů.
-  České republice se do konce roku 2018 podařilo splnit pravidlo n+3 pro všechny operační programy v rámci *Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020*.
-  Obecná míra nezaměstnanosti ve výši 2,2 % dosáhla své nejnižší úrovně v historii České republiky a byla nejnižší v rámci celé Evropské unie.
-  Státní dluh meziročně absolutně mírně klesl a snížil se i jeho podíl na HDP.
-  V roce 2018 byl vykázán významný přebytek hospodaření zdravotních pojišťoven.
  
-  Mezi rozpočtovaným a skutečným saldem státního rozpočtu byl vykázán vysoký rozdíl.
-  Plnění příjmů je stále více závislé na přímých daních včetně pojistného na sociální zabezpečení, které silně reagují na případné ochlazení ekonomiky.
-  Mandatorní a kvazimandatorní výdaje rostou rychleji než celkové příjmy a výdaje, což do budoucna představuje riziko pro fiskální udržitelnost státního rozpočtu.
-  V programovém období 2014–2020 stihla Česká republika z celkové alokace z evropských strukturálních a investičních fondů smluvně zajistit do konce roku 2018 pouze 63 % prostředků, což ji řadí na předposlední místo v rámci EU.
-  Zvyšující se podíl silniční nákladní dopravy na celkové nákladní dopravě přispívá ke zhoršování kvality dopravní infrastruktury.
-  Blíží se konec životnosti některých tepelných elektráren a do konce roku 2018 nepadlo rozhodnutí, jak tyto zdroje nahradit.
-  Více než polovina výměry zemědělské půdy je ohrožena vodní erozí a současně se zvyšuje i rozloha ploch ohrožených větrnou erozí.
-  Dochází ke zvyšování míry závislosti hospodaření krajů a obcí na transferech ze státního rozpočtu.

### III. Ekonomický vývoj

Hospodářský růst české ekonomiky ve výši 3,0 %<sup>1</sup> hrubého domácího produktu (dále také „HDP“) naplnil svou očekávanou hodnotu, ale průběh v jednotlivých čtvrtletích ukázal, že od konce roku 2017 došlo k celkovému zpomalení výkonnosti ekonomiky. Dominantní postavení při tvorbě HDP si zachovala vysoká úroveň spotřeby domácností (podpořená zaměstnaností a zvyšováním disponibilních příjmů), ke které se přidala silná spotřeba vládních institucí vyvolaná především zvýšením

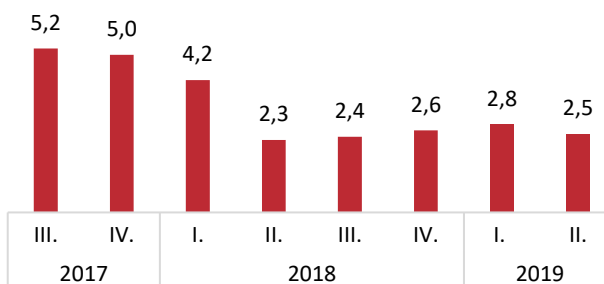
mandatorních výdajů a „povinností“ vyčerpat v roce 2018 alikvotní část prostředků na projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie (dále také „EU“). Investiční aktivita vládních institucí tak přispěla k tvorbě hrubého kapitálu a ke zvyšování stavební produkce.



předznamenal výsledek celkového salda zahraničního obchodu (přebytek 122,3 mld. Kč), které bylo meziročně nižší o 41,2 mld. Kč. Zřetelným signálem celkového snížení výkonnosti ekonomiky je samotný pokles hodnoty vývozu motorových vozidel poprvé od roku 2009. **Ve srovnání s ostatními evropskými státy dosáhla Česká republika druhého nejvyššího absolutního propadu růstu HDP<sup>2</sup>.** Především s ohledem na situaci vnějšího prostředí a očekávaný pokles ekonomické výkonnosti v rámci EU může docházet k dalšímu mírnému zpomalování národního hospodářství.

**V oblasti cenového vývoje se průměrná inflace ve výši 2,1 %<sup>1</sup> dokázala udržet okolo 2% inflačního cíle České národní banky.** V porovnání s rokem 2017 rostly spotřebitelské ceny pomaleji, ale zároveň během roku 2018 vznikly předpoklady pro jejich výraznější růst v následujícím období. Do zvyšování cenové hladiny se promítá dynamický růst jednotkových nákladů na práci. Zvýšení cen ropy na mezinárodních trzích mělo v roce 2018 prozatím mírnější dopad na zvyšování tuzemských cen pohonných hmot (ve větší míře se projevilo až v 1. polovině roku 2019).

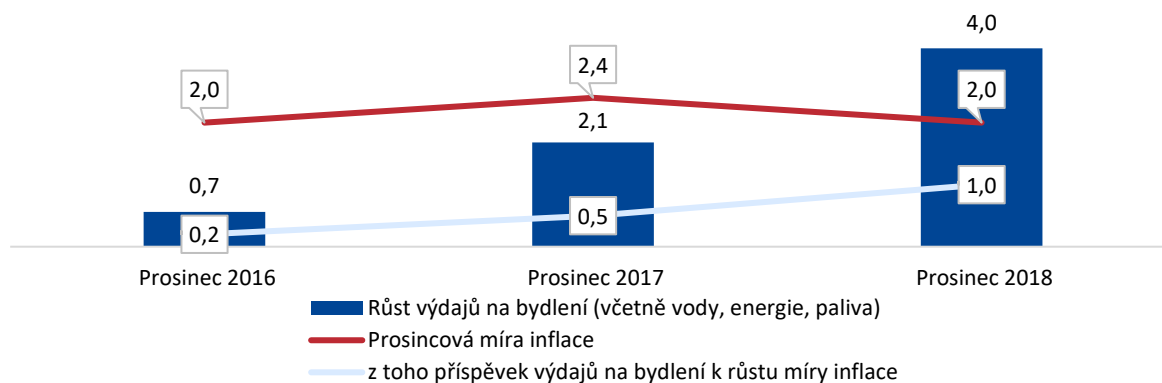
**Vývoj růstu HDP v jednotlivých čtvrtletích (v %)**



Naopak do zpomalení růstu HDP se promítá slábnoucí růst globální ekonomiky, nevyřešené mezinárodní obchodní vztahy a nejistá situace kolem připravovaného odchodu Spojeného království z EU. Pokles německé ekonomiky jako hlavního obchodního partnera ČR během roku 2018

<sup>1</sup> Zdroj: hlavní makroekonomické ukazatele publikované Českým statistickým úřadem dne 1. 7. 2019.

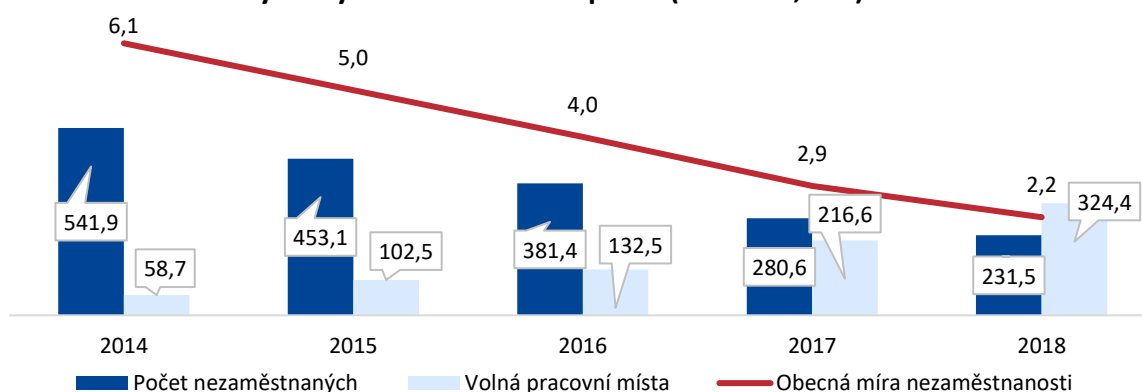
<sup>2</sup> Eurostat: Real GDP growth rate – volume, ze dne 10. 7. 2019.

**Graf č. 1 – Zvyšování výdajů na bydlení a cen energetických komodit a jejich dopad na prosincovou inflaci (v %)**

Zdroj: SZÚ za rok 2017, návrh SZÚ za rok 2018.

**Klíčový podíl na průměrné inflaci v roce 2018 převzal dynamický růst cen výdajů spojených s bydlením a cen energetických komodit (voda, elektřina, plyn), který se podílel na celkové inflaci téměř z 50 %, jak znázorňuje předcházející graf. Právě tyto výdaje, jež tvoří významnou část spotřebního koše domácností, zásadním způsobem ovlivní v roce 2019 růst průměrné míry inflace, která bude silně atakovat horní hranici tolerančního pásma inflačního cíle nastaveného Českou národní bankou<sup>3</sup>.**

Trh práce se i přes zpomalení výkonnosti ekonomiky přiblížil k novým maximálním hodnotám celkové zaměstnanosti. Sledovaná míra ekonomické aktivity obyvatelstva ve věku 15–64 let se během jednotlivých čtvrtletí roku 2018 zvyšovala a celkově dosáhla na úroveň 76,6 % (meziroční zvýšení o 0,7 procentního bodu). Obecná míra nezaměstnanosti ve výši 2,2 %<sup>1</sup> dosáhla své nejnižší úrovně v historii České republiky. ČR tím zároveň dosáhla nejnižší nezaměstnanosti ze všech zemí EU.

**Graf č. 2 – Tendence vybraných ukazatelů trhu práce (v tisících, v %)**

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, Úřad práce ČR, Český statistický úřad.

Negativním dopadem rekordně nízké nezaměstnanosti je stav, kdy se na trhu práce prohloubil nesoulad mezi nabídkou a poptávkou po vhodné kvalifikované pracovní síle, který

<sup>3</sup> Toleranční pásmo 2% inflačního cíle je stanoveno na úrovni +/- 1 procentního bodu.

se stal jednou z hlavních překážek pro další růst produkce firem především ve zpracovatelském průmyslu. Počet volných pracovních míst evidovaných Úřadem práce ČR se meziročně zvýšil o 107,8 tis. na celkových 324,4 tis. neobsazených pracovních míst. Naopak počet evidovaných uchazečů o zaměstnání se na konci roku meziročně snížil o 49 tis. a dosáhl úrovně 231,5 tis. osob. Částečné řešení strukturálních problémů trhu práce představuje postupné zvyšování počtu zaměstnaných cizinců, který mezi roky 2015 až 2017 dosáhl nárůstu o téměř 150 tis. osob.

**Exportně orientovanou českou ekonomiku postupně ovlivňuje zpomalení růstu vyspělých ekonomik zemí eurozóny, které patří k významným obchodním partnerům. Možnosti zvyšování výkonnosti v některých segmentech národního hospodářství jsou omezeny především nedostatkem požadované kvalifikované pracovní síly. Zvyšování mezd a platů společně se zvyšováním cen hlavních energetických komodit vytváří silný inflační tlak, na který Česká národní banka postupně reagovala zvýšením základní dvoutýdenní repo sazby.**



## IV. Státní rozpočet

### 1. Hospodaření státního rozpočtu

V roce 2018 dosáhly celkové příjmy státního rozpočtu 1 403,92 mld. Kč a celkové výdaje byly čerpány ve výši 1 400,97 mld. Kč. Přestože celkové výdaje překročily schválený rozpočet o 36,5 mld. Kč, příjmy byly oproti schválenému rozpočtu vyšší o 89,4 mld. Kč a hospodaření státního rozpočtu tak skončilo místo plánovaného padesátimiliardového schodku přebytkem ve výši 2,94 mld. Kč. **Opět se tak opakoval vysoký rozdíl (téměř 53 mld. Kč) mezi rozpočtovaným a skutečným saldem státního rozpočtu.** Po očištění o prostředky z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů (dále také „EU/FM“), na jejichž příjmové straně sehrálo významnou roli inkaso části závěrečných plateb vztahujících se k uzavřenému programovému období 2007–2013 (dále také „PO7+“) ve výši téměř 24 mld. Kč, by navíc státní rozpočet skončil v mírném deficitu. Státní dluh meziročně mírně klesl o 2,7 mld. Kč na 1 622 mld. Kč a ve výdajích na jeho obsluhu došlo oproti schválenému rozpočtu k úspoře ve výši 4,5 mld. Kč. Ke zvýšení došlo v oblasti čerpání kapitálových (investičních) výdajů. Tyto výdaje dosáhly 116,46 mld. Kč a oproti roku 2017 se zvýšily o 34,71 mld. Kč. **Podíl kapitálových výdajů na výdajích celkových se meziročně zvýšil a dosáhl 8,3 %. Ani v loňském roce se však nepodařilo dosáhnout alespoň 10% podílu jako v době ekonomické recese.**

**Tabulka č. 1 – Hospodaření státního rozpočtu v letech 2017 a 2018 (v mld. Kč)**

Státní rozpočet		Celkové příjmy	Daňové příjmy	Nedaňové a kapitálové příjmy	Přijaté transfery	Celkové výdaje	Běžné výdaje	Kapitálové výdaje	Saldo
2017	Schválený rozpočet	1 249,27	1 112,79	23,86	112,62	1 309,27	1 205,40	103,87	-60,00
	Rozpočet po změnách	1 250,21	1 112,79	23,86	113,56	1 310,26	1 202,81	107,45	-60,05
	Konečný rozpočet	–	–	–	–	1 428,56	1 256,53	172,03	–
	Skutečnost	1 273,64	1 155,61	32,79	85,24	1 279,80	1 198,05	81,75	-6,15
2018	Schválený rozpočet	1 314,50	1 219,23	24,03	71,23	1 364,50	1 274,37	90,12	-50,00
	Rozpočet po změnách	1 326,74	1 219,23	24,03	83,47	1 376,74	1 283,32	93,41	-50,00
	Konečný rozpočet	–	–	–	–	1 518,35	1 343,30	175,05	–
	Skutečnost	1 403,92	1 240,37	41,15	122,40	1 400,97	1 284,52	116,46	2,94

**Zdroj:** informační portál MONITOR.

Při bližším pohledu na strukturu státního rozpočtu na rok 2018 je patrné, že příjmová část je silně závislá na plnění daňových příjmů. V roce 2019 by daňové příjmy měly tvořit více než 90 % veškerých příjmů státního rozpočtu. Plnění těchto příjmů však citlivě reaguje na hospodářský vývoj a s nástupem ekonomické recese prudce klesá.

Výdajové straně rozpočtu čím dál více dominují výdaje mandatorní a kvazimandatorní<sup>4</sup>. V roce 2018 dosáhly mandatorní výdaje výše 769,5 mld. Kč (z toho sociální transfery činily

<sup>4</sup> Kvazimandatorní výdaje jsou nezbytné pro zajištění chodu státu, jedná se např. o platy zaměstnanců veřejného sektoru, výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti a výdaje na obranu.

565,4 mld. Kč) a oproti roku 2017 se zvýšily o téměř 40 mld. Kč. Kvazimandatorní výdaje v roce 2018 činily 299,6 mld. Kč, z toho platy organizačních složek státu (dále také „OSS“) a příspěvkových organizací činily 242,8 mld. Kč a meziročně se zvýšily o 35,2 mld. Kč.

**Mandatorní a kvazimandatorní výdaje tak za rok 2018 dosáhly celkové výše 1 069,1 mld. Kč a „pohltily“ více než ¼ veškerých příjmů státního rozpočtu a stejnou měrou se podílely na celkových výdajích.** Jak dokládá i následující tabulka, v době ekonomické recese se podíl těchto výdajů na příjmech státního rozpočtu navíc prudce zvýšil. V roce 2009 muselo být na jejich uhrazení využito více než 87 % příjmů státního rozpočtu. Je tedy zřejmé, že mandatorní a kvazimandatorní výdaje při zpomalení ekonomiky vytvářejí silný tlak na státní rozpočet, jelikož nižší příjmy musejí pokrývat vysoké „povinné“ výdaje. **Vláda by se proto měla v době ekonomického růstu snažit o konsolidaci mandatorních a kvazimandatorních výdajů, aby pak měla v době ekonomické recese větší možnost fiskálně reagovat.**

**Tabulka č. 2 – Daňové příjmy, mandatorní a kvazimandatorní výdaje a jejich podíl na celkových příjmech a výdajích státního rozpočtu (v mld. Kč, v %)**

Ukazatel	Rok			
	2008	2009	2018	2019*
Daňové příjmy	929,9	833,2	1 240,4	1 325,4
Mandatorní výdaje**	581,8	622,0	769,5	825,3
Kvazimandatorní výdaje	215,8	228,9	299,6	323,3
<b>Mandatorní a kvazimandatorní výdaje celkem</b>	<b>797,6</b>	<b>850,9</b>	<b>1 069,1</b>	<b>1 148,6</b>
<b>Podíl na příjmech státního rozpočtu</b>				
Daňové příjmy	87,40 %	85,49 %	88,35 %	90,45 %
Mandatorní výdaje	54,68 %	63,82 %	54,81 %	56,32 %
Kvazimandatorní výdaje	20,28 %	23,49 %	21,34 %	22,06 %
<b>Mandatorní a kvazimandatorní výdaje celkem</b>	<b>74,96 %</b>	<b>87,31 %</b>	<b>76,15 %</b>	<b>78,38 %</b>
<b>Podíl na výdajích státního rozpočtu</b>				
Daňové příjmy	85,79 %	71,40 %	88,54 %	88,04 %
Mandatorní výdaje	53,67 %	53,30 %	54,93 %	54,83 %
Kvazimandatorní výdaje	19,90 %	19,62 %	21,39 %	21,47 %
<b>Mandatorní a kvazimandatorní výdaje celkem</b>	<b>73,58 %</b>	<b>72,91 %</b>	<b>76,31 %</b>	<b>76,30 %</b>

**Zdroj:** SZÚ za roky 2008 a 2009, návrh SZÚ za rok 2018, zákon č. 336/2018 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2019, a dokumentace k návrhu tohoto zákona, *Státní rozpočet 2019 v kostce*.

\* Pro rok 2019 jsou uvedeny rozpočtované hodnoty.

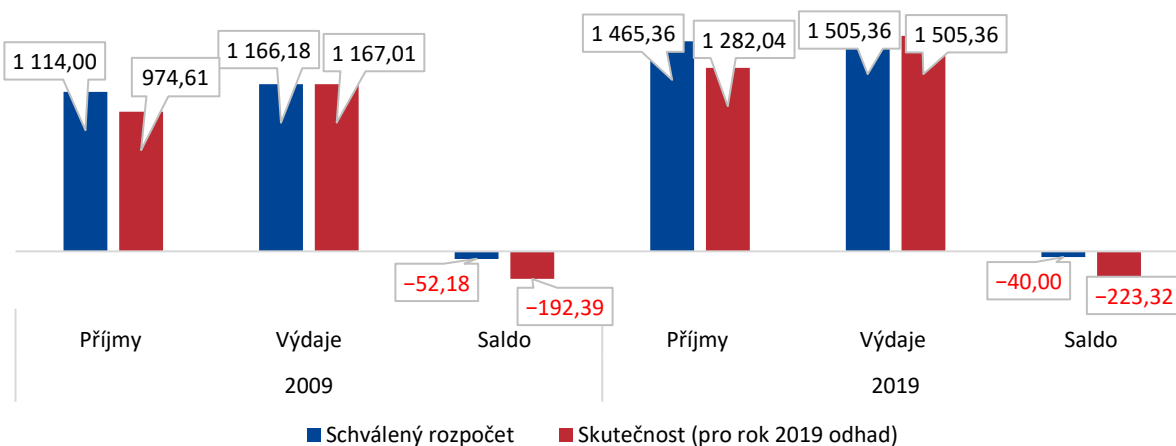
\*\* V mandatorních výdajích jsou zahrnuty i dotace na obnovitelné zdroje.

Ke zvyšování však dochází jak v oblasti výdajů mandatorních, především u sociálních transferů, tak v oblasti kvazimandatorních, prostřednictvím nárůstu výdajů na platy zaměstnanců OSS a příspěvkových organizací státního rozpočtu. Kvazimandatorní výdaje rostly v letech 2017 a 2018 dokonce vyšším než 10% tempem. Oproti roku 2008 vzrostly v roce 2018 mandatorní a kvazimandatorní výdaje nominálně o 271,5 mld. Kč, jejich podíl na příjmech státního rozpočtu se zvýšil o 1,19 p. b. a na výdajích o 2,73 p. b. Mandatorní výdaje vzrostly za toto období o 32,26 %, což je větší nárůst než u celkových příjmů, které vzrostly o 31,95 %, i celkových výdajů, které se zvýšily o 29,25 %.

**Tempo růstu mandatorních výdajů je z dlouhodobého hlediska vyšší než tempo růstu příjmů i výdajů státního rozpočtu, což do budoucna představuje riziko pro fiskální udržitelnost státního rozpočtu.**

V současné době patří Česká republika mezi ekonomicky nejstabilnější země v Evropě. Díky ekonomickému růstu se jí daří alespoň mírně snižovat státní dluh v poměru k HDP, nezaměstnanost je dokonce nejnižší v celé EU. V průběhu roku 2018 však začala česká ekonomika zpomalovat. **Vláda navíc v dobách ekonomického růstu stále sestavuje deficitní rozpočty, nestabilizuje běžné, respektive mandatorní, výdaje a spoléhá se především na vyšší plnění příjmové strany rozpočtu.** Česká ekonomika je také silně závislá na exportu, a tudíž i silně provázána s ekonomikami našich obchodních partnerů. V následujícím období tak na její vývoj může mít silný dopad i zpomalování růstu těchto ekonomik, jako tomu bylo v roce 2009, kdy se státní rozpočet musel vyrovnat s následky importované ekonomické krize. Následující graf znázorňuje na příkladu roku 2019<sup>5</sup> modelovou situaci, jak by státní rozpočet reagoval, kdyby došlo k výraznému zhoršení ekonomického vývoje, jako tomu bylo mezi roky 2008 a 2009. Mezi těmito roky se v důsledku poklesu ekonomické výkonnosti příjmy státního rozpočtu snížily o 8,4 % a jejich schválený rozpočet nebyl v roce 2009 naplněn o 12,5 %. Přestože se podařilo udržet výdaje téměř na úrovni schváleného rozpočtu, vinou enormního propadu příjmů skončilo hospodaření státního rozpočtu v roce 2009 nikoli schodkem 52,18 mld. Kč, nýbrž schodkem ve výši 192,39 mld. Kč.

**Graf č. 3 – Modelová situace v případě nepříznivého vývoje ekonomiky (v mld. Kč)**



**Zdroj:** informační portál MONITOR, zákon č. 336/2018 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2019, a dokumentace k návrhu tohoto zákona.

**Pozn.:** Pro rok 2019 se jedná o výpočet NKÚ.

Kdyby došlo k podobnému propadu ekonomiky spojenému s nenaplněním příjmů oproti schválenému rozpočtu ve výši 12,5 %, mohl by schodek i při nepřekročení rozpočtovaných výdajů dosáhnout v roce 2019 místo plánovaných 40 mld. Kč více než 220 mld. Kč. Silně

<sup>5</sup> V současné době je jasné, že výrazné oslabení ekonomiky v roce 2019 nenastalo. Modelovou situaci však lze při takto nastaveném rozpočtu aplikovat na jakýkoliv další rok.

negativní dopad na výsledné saldo by mělo i mírné zpomalení ekonomického růstu, např. snížení plnění příjmů oproti schválenému rozpočtu pouze o 5 % by rozpočtováný schodek téměř ztrojnásobilo.

**V důsledku stále se zvyšujících mandatorních a kvazimandatorních výdajů a vlivem silné závislosti na plnění daňových příjmů, které reagují velmi citlivě na případné zpomalení ekonomického růstu, je státní rozpočet na případnou recesi připraven ještě hůře, než tomu bylo před deseti lety. Dokonce i mírné ekonomické ochlazení může u takto nastavených rozpočtů způsobit vysoké schodky.**

## 2. Rozpočtování a výdajový rámec

Státní rozpočet obsahuje dle rozpočtových pravidel<sup>6</sup> očekávané příjmy a odhadované výdaje státního rozpočtu. Celkové výdaje státního rozpočtu jsou v návrhu zákona o státním rozpočtu stanoveny na základě výdajového rámce, který je tvořen celkovými výdaji státního rozpočtu a státních fondů s vyloučením jejich vzájemných dotačních vztahů. Výdajový rámec na rok 2018 byl v roce 2015 stanoven ve výši 1 245,7 mld. Kč. Následně byl několikrát změněn, například z důvodu posílení platů ve zdravotnictví, zvýšení výdajů na rozvoj dopravní infrastruktury či zvýšení výdajů na platy v regionálním školství a na platy ostatních státních zaměstnanců. V roce 2017 nabyl účinnosti zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti<sup>7</sup>, který změnil metodiku stanovení výdajových rámců. Rámce jsou nyní uváděny v *rozpočtové strategii sektoru veřejných institucí ČR* a obsahují již prostředky z rozpočtu EU a finančních mechanismů<sup>8</sup>, zatímco dříve byly tyto prostředky zahrnuty až v podkladech předkládaných s vládním návrhem zákona o státním rozpočtu na příslušný rok. Konečná výše výdajového rámce, schválená v zákoně o státním rozpočtu na rok 2018<sup>9</sup>, činila 1 441,0 mld. Kč.

### Schéma č. 1 – Vývoj výdajového rámce na rok 2018 (v mld. Kč)



**Zdroj:** usnesení PS PČR č. 999 z roku 2015, č. 1324 z roku 2016 a č. 1451 z roku 2016, usnesení vlády ČR č. 314 z roku 2017, zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018.

Schválený rozpočet výdajů státního rozpočtu (bez dotací státním fondům) a státních fondů byl pro rok 2018 o 40,3 mld. Kč nižší než stanovený výdajový rámec, avšak skutečná výše výdajů překročila vymezený výdajový rámec o 3,8 mld. Kč. **V roce 2018 tak nedošlo k dodržení výdajového rámce, ačkoliv je závazný a schválený PS PČR, která by měla vyžadovat jeho dodržování. Neustálé změny výdajového rámce a jeho překračování nepřispívají k zabezpečení udržitelnosti veřejných financí.**

Státní rozpočet na rok 2018 byl stanoven zákonem<sup>9</sup> ve výši příjmů 1 314,50 mld. Kč a ve výši výdajů 1 364,50 mld. Kč. Během roku bylo provedeno celkem 992 rozpočtových opatření, která navýšila rozpočet příjmů na 1 326,74 mld. Kč a rozpočet výdajů na 1 376,74 mld. Kč. Zapojením zejména nároků z nespotřebovaných výdajů byl rozpočet výdajů navýšen na konečných 1 518,35 mld. Kč. Jelikož čerpání výdajů za rok 2018 činilo 1 400,97 mld. Kč, zůstalo 117,37 mld. Kč nevyčerpano. Nevyčerpání konečného rozpočtu převyšující sto miliard korun se pravidelně opakuje již od roku 2011. Systém rozpočtování by měl být více zaměřen na sestavování rozpočtů jednotlivých výdajových položek, aby nedocházelo k výraznému

<sup>6</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>7</sup> Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

<sup>8</sup> Způsob určení výdajových rámců se v *rozpočtové strategii sektoru veřejných institucí ČR* odvíjí od tzv. střednědobého rozpočtového cíle, který vychází z konceptu salda upraveného o vlivy hospodářského cyklu a vlivy jednorázových či jiných přechodných opatření, která nemají strukturální povahu.

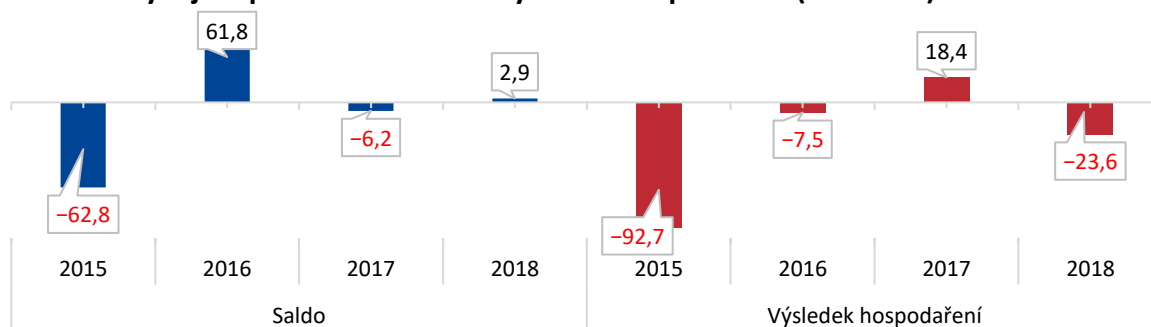
<sup>9</sup> Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018.

nedočerpání konečných rozpočtů a růstu nároků z nespotřebovaných výdajů. Při sestavování státního rozpočtu by se měla brát v úvahu možnost zapojení nároků z nespotřebovaných výdajů, které významnou měrou zvyšuje konečný rozpočet. Jak vyplynulo mj. z KA č. 16/09<sup>10</sup>, v současné době mnohdy dochází k zapojení nároků z nespotřebovaných výdajů do rozpočtu bez ohledu na skutečné potřeby kapitol. Zákon o státním rozpočtu tak ztrácí na svém významu.

Státní rozpočet je v ČR sestavován na základě peněžního principu, to znamená, že se příjmy a výdaje OSS vykazují do období, kdy došlo ke skutečnému pohybu peněžních prostředků, a to bez ohledu na časovou a věcnou souvislost. V roce 2018 tak skončil státní rozpočet přebytkovým saldem ve výši 2,94 mld. Kč.

Na rozdíl od údajů o plnění státního rozpočtu se v účetnictví OSS sledují veškeré transakce na základě tzv. akruálního principu. Ten zachycuje veškeré vzniklé náklady a výnosy (neomezuje se jen na příjmy a výdaje) do období, se kterým věcně a časově souvisejí, přičemž nebere ohled na to, zda došlo k reálnému pohybu peněz. Z účetních údajů OSS vyplývá, že při uplatnění akruálního principu dosáhl v roce 2018 nekonsolidovaný výsledek hospodaření OSS ztráty ve výši 23,64 mld. Kč<sup>11</sup>.

**Graf č. 4 – Vývoj rozpočtového salda a výsledku hospodaření (v mld. Kč)**



**Zdroj:** informační portál MONITOR.

Rozdíly mezi rozpočtovými saldy a výsledky hospodaření OSS jsou způsobeny mj. zachycením finančního majetku na mimorozpočtových účtech<sup>12</sup>, zejména však velkým množstvím akruálních účetních případů, které se v peněžním výkaznictví státního rozpočtu neprojeví. Mezi tyto případy patří zejména zachycování odpisů dlouhodobého majetku, opravných položek, nákladů z prodeje dlouhodobého majetku, krátkodobých a dlouhodobých pohledávek<sup>13</sup>, krátkodobých a dlouhodobých závazků<sup>14</sup> aj. Z uvedených informací vyplývá, že

<sup>10</sup> KA č. 16/09 – Nároky z nespotřebovaných výdajů vykazované organizačními složkami státu (kontrolní závěr byl zveřejněn v části 3/2017 Věstníku NKÚ).

<sup>11</sup> Vlastní výpočet NKÚ na základě zveřejněných účetních závěrek všech jednotlivých OSS.

<sup>12</sup> Např. na syntetických účtech 245 – Jiné běžné účty a 247 – Účty státních finančních aktiv.

<sup>13</sup> Jedná se zejména o transferové pohledávky vykázané na syntetických účtech 344 – Pohledávky za osobami mimo vybrané vládní instituce, 373 – Krátkodobé poskytnuté zálohy na transfery, 471 – Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery a 475 – Dlouhodobé zprostředkování transferů.

<sup>14</sup> Jedná se zejména o závazky vykázané na syntetických účtech 375 – Krátkodobé zprostředkování transferů a 389 – Dohadné účty pasivní.

výsledek hospodaření vypovídá o jiných skutečnostech než saldo státního rozpočtu, přičemž podle NKÚ je žádoucí tyto výsledky zjišťovat, analyzovat a porovnávat.

NKÚ v kontrolním závěru z KA č. 17/36<sup>15</sup> uvedl, že potenciál aktuálních účetních informací není ze strany Ministerstva financí plně využíván. Tyto informace zobrazují skutečné finanční dopady učiněných rozhodnutí a mohou pomoci k transparentnějšímu skládání účtů při hospodaření s majetkem státu a k lepšímu rozhodování za předpokladu, že jsou spolehlivé a srovnatelné. Nepropojení aktuálního účetnictví se systémem rozpočtnictví a z toho vyplývající nevyužívání aktuálních účetních informací ze strany Ministerstva financí při sestavování státního rozpočtu, závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu a státního závěrečného účtu představuje výrazné omezení předpokládaných přínosů účetní reformy z roku 2010.

---

<sup>15</sup> KA č. 17/36 – *Účetní reforma v oblasti veřejných financí* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2018 *Věstníku NKÚ*).

### 3. Příjmy státního rozpočtu

Příznivá ekonomická situace v ČR v průběhu roku 2018 odpovídala vrcholu ekonomického cyklu a vytvořila předpoklad pro překročení plánovaných příjmů (1 314,5 mld. Kč). Meziroční zvýšení o 130,3 mld. Kč

(o 10,2 %) patřilo

k nejvyšším zvýšením

plnění příjmů od roku

1993. Nejvíce se na růstu

podílely daňové příjmy

(zvýšení o 84,8 mld. Kč),

kdy rostly zejména

příjmy z pojistného na

sociální zabezpečení

(o 47,1 mld. Kč), daně

z příjmů fyzických osob

(o 17,9 mld. Kč) a daň z přidané hodnoty (o 13,0 mld. Kč). V porovnání s rokem 2017 došlo

rovněž ke zvýšení objemu přijatých transferů o 37,2 mld. Kč, kdy došlo oproti zákonem

schválenému rozpočtu ke zvýšení příjmů ze závěrečných plateb z rozpočtu EU za operační

programy předcházejícího PO7+ o více než 23,8 mld. Kč.

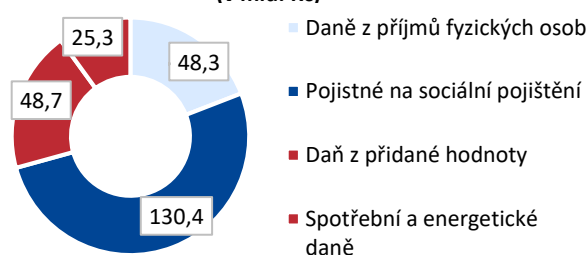
Plnění příjmů státního rozpočtu

v mld. Kč	2014	2015	2016	2017	2018	2018– 2017
<b>Celkové příjmy</b>	<b>1 133,8</b>	<b>1 234,5</b>	<b>1 281,6</b>	<b>1 273,6</b>	<b>1 403,9</b>	<b>130,3</b>
<b>Daňové příjmy</b>	<b>952,5</b>	<b>1 002,1</b>	<b>1 071,5</b>	<b>1 155,6</b>	<b>1 240,4</b>	<b>84,8</b>
<b>Nedaňové příjmy</b>	<b>42,0</b>	<b>38,6</b>	<b>33,9</b>	<b>24,4</b>	<b>23,5</b>	<b>-0,9</b>
<b>Kapitálové příjmy</b>	<b>4,9</b>	<b>7,9</b>	<b>6,5</b>	<b>8,4</b>	<b>17,6</b>	<b>9,3</b>
<b>Přijaté transfery</b>	<b>134,4</b>	<b>185,9</b>	<b>169,7</b>	<b>85,2</b>	<b>122,4</b>	<b>37,2</b>

**Příjmy nad rámec schváleného rozpočtu ve výši 89,4 mld. Kč představovaly „rozpočtový polštář“, který byl využit částečně ke zvýšení celkových výdajů SR a částečně ke zlepšení salda SR.**

**Dominantním faktorem určujícím zvyšování celkových příjmů SR se v posledních letech stala vysoká úroveň zaměstnanosti provázaná se zvyšováním mezd a platů. Ve spojení**

Zvýšení příjmů SR ze zdanění práce ve srovnání s nárůstem u nepřímých daní mezi roky 2014 a 2018 (v mld. Kč)



**s vysokou mírou zdanění práce, na kterou NKÚ upozornil již ve svém předcházejícím stanovisku k návrhu SZÚ za rok 2017, je plnění příjmů SR silně závislé na přímých daních<sup>16</sup>. Naopak nepřímé daně<sup>17</sup>, které se vyznačují menší citlivostí na ekonomické změny (zpomalování výkonnosti, recese) s menším dopadem na plnění příjmů,**

<sup>16</sup> Přímé daně jsou zákonem určené povinné platby s jasně vymezeným plátcem. Přímé daně se dělí na důchodové, mezi které patří daně z příjmů fyzických a právnických osob, a daně majetkové zastoupené daní z nemovitých věcí, daní z nabytí nemovitých věcí a silniční daní. Specificky mezi ostatní přímé daně se řadí daň z hazardních her.

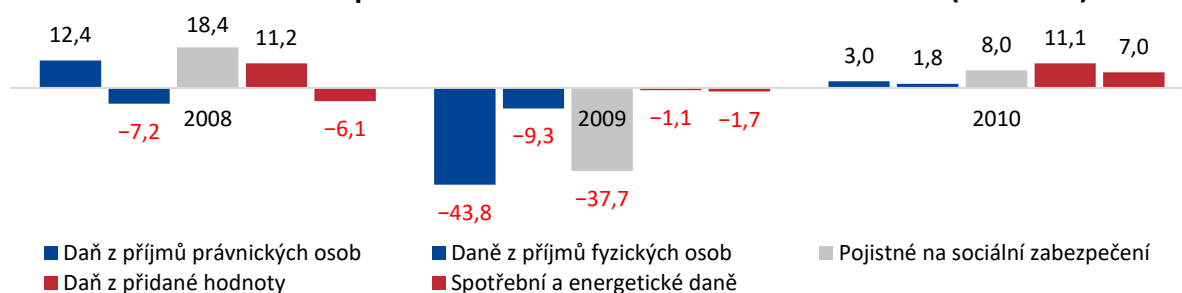
<sup>17</sup> Nepřímé daně nemají dopředu jednoznačně určeného daňového poplatníka, zákonem je určen pouze plátcce daně, který konkrétní nepřímou daň odvádí. Mezi tyto daně patří daň z přidané hodnoty, spotřební daň a tzv. energetické daně (daň z elektřiny, ze zemního plynu a z pevných paliv). Do této kategorie spadají také poplatky za znečištění vzduchu či vody a poplatky za odpad.



snížily svůj podíl ve struktuře hlavních položek příjmů SR. Ve srovnání s rokem 2014, který představoval začátek ekonomického růstu, se daně z příjmů fyzických osob a pojistné na sociální zabezpečení podílely do konce roku 2018 na zvýšení příjmů SR výší 178,7 mld. Kč. Naopak objemově nejvýznamnější složky nepřímých daní (daň z přidané hodnoty a spotřební daně včetně energetických) přispěly ke zvýšení celkových příjmů SR pouze o 74 mld. Kč.

Pro budoucí vývoj plnění daňových příjmů spatřuje NKÚ riziko ve vysoké závislosti na přímých daních včetně pojistného na sociální zabezpečení. Toto riziko se promítlo do celkového hospodaření SR již v roce 2009, jak znázorňuje následující graf. Možnost dopadu ekonomické recese blíže ukazuje i modelová situace zobrazená v grafu č. 3, který je uveden v kapitole IV. 1. *Hospodaření státního rozpočtu.*

**Graf č. 5 – Meziroční změna inkasa vybraných přímých a nepřímých daní včetně pojistného na sociální zabezpečení během ekonomické krize v roce 2009 (v mld. Kč)**



**Zdroj:** SZÚ za roky 2008–2010.

Zkušenost z dopadu ekonomické krize v roce 2009 na plnění příjmů SR ukázala, že přímé daně zastoupené daní z příjmů právnických osob a daněmi z příjmů fyzických osob, které jsou pevně spojeny (podle skutečné zaměstnanosti) s platbou pojistného na sociální zabezpečení, zaznamenaly „neřízené“ meziroční snížení o 90,8 mld. Kč. Brzdící efekt nepřímých daní při propadu výkonnosti ekonomiky se naopak projevil v minimálním meziročním poklesu ve výši 2,8 mld. Kč oproti roku 2008. Dále se nepřímé daně v následujícím roce 2010 vrátily do meziročního růstu a dosáhly i vyššího plnění než za rok 2008. Naopak daně z příjmů fyzických osob překročily skutečné plnění z roku 2008 až v roce 2014 a daň z příjmů právnických osob skutečnost z roku 2008 doposud nepřekročila<sup>18</sup>.

Vysoké zdanění příjmů souvisí se snahou poplatníků snížit své daňové povinnosti na minimum. NKÚ již v KA č. 16/21<sup>19</sup> zjistil, že podnikající poplatníci daně z příjmů fyzických osob vykazali v letech 2012–2015 o 77 % nižší základ daně než zaměstnaní poplatníci, kteří podali přiznání k dani. S cílem zvýšit efektivitu výběru daní a zajistit spravedlivé konkurenční prostředí byla s účinností od prosince 2016 zavedena elektronická evidence tržeb<sup>20</sup>. Přínosy

<sup>18</sup> Inkaso daně z příjmů právnických osob do SR by nebylo vyšší ani při zohlednění postupného snižování sazby daně z příjmů právnických osob z 24 % v roce 2007 na 19 % od roku 2010 a nebylo by vyšší ani v případě, že by nedošlo ke změně rozpočtového určení daní.

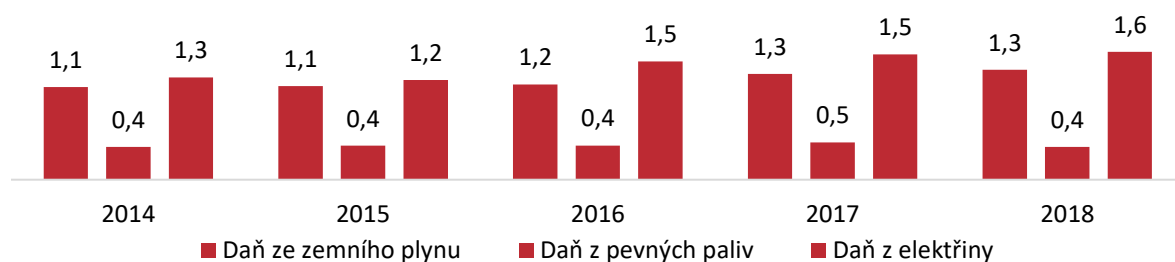
<sup>19</sup> KA č. 16/21 – *Správa daně z příjmů fyzických osob se zaměřením na dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2017 *Věstníku NKÚ*).

<sup>20</sup> Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.

elektronické evidence tržeb přitom byly podle návrhu SZÚ v roce 2018 o 0,5 mld. Kč nižší, než předpokládal státní rozpočet. Zavedení této evidence mělo podle návrhu SZÚ pozitivní dopad na inkaso daně z příjmů právnických osob ve výši 1,9 mld. Kč, přesto jeho výše na hodnotu předkrizového období nedosáhla. NKÚ spatřuje riziko v nedosažení očekávaných přínosů zavedeného opatření a generování neúčelně vynaložených vysokých nákladů souvisejících se správou daní jak na straně správců daně, tak na straně poplatníků. Navíc zavedené opatření zvyšuje administrativní zátěž i těch daňových subjektů, které uskutečňují odvod daně v souladu se zákonem.

NKÚ již v KA č. 15/33<sup>21</sup> upozornil na skutečnost, že ve srovnání se zeměmi EU jsou sazby u energetických daní v ČR nastaveny převážně kolem minimálních sazeb stanovených EU. **Inkaso z energetických daní činilo za rok 2018 pouze 3,3 mld. Kč a dlouhodobě klesá celkový podíl energetických daní na daňových příjmech, který za rok 2018 dosáhl hodnoty 0,3 %.** Vedle funkce fiskální (posílení příjmů státního rozpočtu) by zvýšení energetických daní mělo ve větší míře stimulovat snížení energetické náročnosti ekonomiky a omezovat negativní vlivy výroby, respektive spotřeby environmentálně škodlivých výrobků, na které dlouhodobě upozorňuje ve svých pravidelných přehledech OECD<sup>22</sup>.

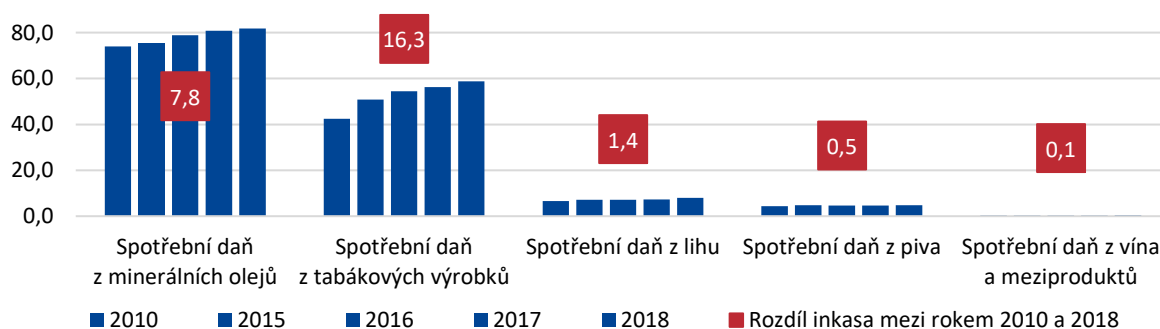
**Graf č. 6 – Vývoj inkasa u jednotlivých energetických daní (v mld. Kč)**



**Zdroj:** SZÚ za roky 2014–2017, návrh SZÚ za rok 2018.

Na celkovém inkasu spotřebních daní za rok 2018 ve výši 153,8 mld. Kč se podílel meziročně vyšší výběr spotřební daně z minerálních olejů o 1,0 mld. Kč a spotřební daně z tabákových výrobků o 2,6 mld. Kč.

**Graf č. 7 – Vývoj inkasa spotřebních daní a jeho zvýšení oproti roku 2010 (v mld. Kč)**



**Zdroj:** SZÚ za roky 2010, 2015, 2016 a 2017, návrh SZÚ za rok 2018.

<sup>21</sup> KA č. 15/33 – *Správa spotřebních daní* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2017 *Věstníku NKÚ*).

<sup>22</sup> Např. *Hospodářský přehled: Česká republika 2018* publikovaný OECD v červenci 2018.

**Spotřební daň z tabákových výrobků je jedinou daní, u které dochází dlouhodobě ke zvyšování sazby daně.** Vedle zajištění harmonizace se směrnicí EU<sup>23</sup> je tak naplňován i cíl zajištění vysokého stupně ochrany lidského zdraví v souladu se *Smlouvou o fungování Evropské unie*. Naopak u alkoholických nápojů se základní sazby spotřebních daní nezvyšovaly u piva a lihu od roku 2010, u vína od roku 2004. Přitom mezinárodní instituce (OECD, WHO) i Evropská unie dlouhodobě upozorňují, že má ČR omezit vysokou spotřebu alkoholu s ohledem na jeho škodlivost a ekonomické dopady<sup>24</sup>. Tento krok by však vyžadoval analýzu dopadů případného zvýšení daňové zátěže u alkoholických nápojů na zajištění ochrany proti krácení příjmů a analýzu dopadů snížení spotřeby na příjmy státního rozpočtu.

**Tabulka č. 3 – Spotřební daně z alkoholu a cigaret na 1 obyvatele za rok 2017**

Ukazatele	Cigarety	Lihoviny	Pivo	Víno
Spotřeba na jednoho obyvatele	1 978 ks	6,9 litrů	144,3 litrů	19,4 litrů
Inkaso spotřební daně do SR v mil. Kč	56 219,3	7 344,3	4 634,6	380,7
<b>Spotřební daň na jednoho obyvatele v Kč</b>	<b>5 299</b>	<b>692</b>	<b>437</b>	<b>36</b>

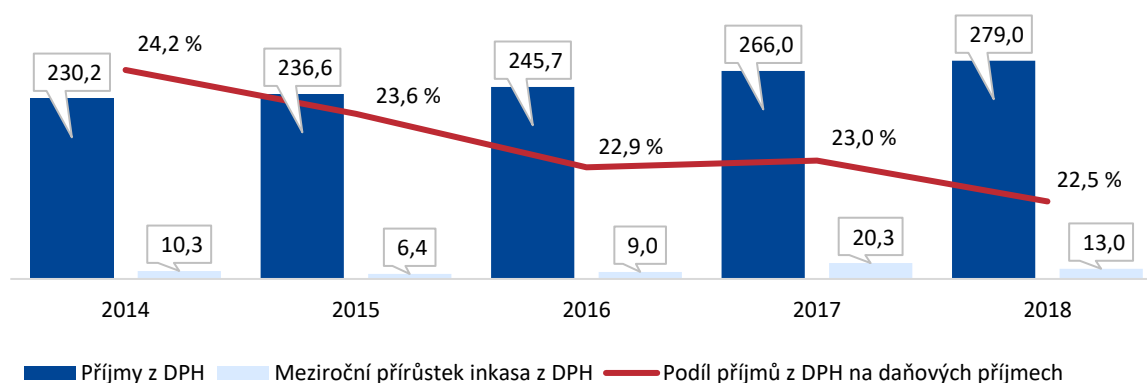
**Zdroj:** Český statistický úřad, SZÚ za rok 2017.

Významným daňovým příjmem SR byla i v roce 2018 daň z přidané hodnoty (dále také „DPH“), jejíž inkaso se meziročně sice zvýšilo o 13,0 mld. Kč, ale současně bylo o 2 mld. Kč nižší, než očekával plánovaný rozpočet DPH. **Vyšší výběr DPH plně odrážel současnou ekonomickou situaci v ČR** (úroveň cenové inflace, růst tržeb nebo spotřebu soukromých subjektů, vládních institucí a domácností). **Omezujícím faktorem pro zvýšení výběru DPH mohou být i další navrhované úpravy v podobě přeřazení některých plnění za zboží a služby ze základní sazby (21 %) do první snížené sazby (15 %) nebo do druhé snížené sazby (10 %).** V praxi se ukazuje, že konečná cena pro spotřebitele se zpravidla nemění, což částečně kompenzuje daňovým subjektům náklady na zavedení elektronické evidence tržeb a zároveň může ovlivnit vyšší výběr přímých daní. Výsledným efektem je snížení výběru DPH u vybraných služeb a zboží, které se následně promítá do klesajícího podílu nepřímých daní na celkových daňových příjmech<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Směrnice Rady 2011/64/EU, o struktuře a sazbách spotřební daně z tabákových výrobků.

<sup>24</sup> Publikace *Společenské náklady z konzumace alkoholu v ČR* vydaná v roce 2019 Institutem pro zdravotní ekonomiku a technology assessment, o.p.s., s podporou Úřadu vlády ČR vyčísluje roční náklady spojené s konzumací alkoholu ve výši 57 mld. Kč. Významná část nákladů připadá na ztrátu pracovní produktivity, zdravotnické náklady, předčasná úmrtí nebo dopravní nehody, domácí násilí a kriminalitu.

<sup>25</sup> Ministerstvo financí v rámci prezentace *Výsledky rozpočtového roku 2018* vyčíslilo dosavadní snížení výběru DPH kvůli přesunům plnění do nižších sazeb od roku 2015 poklesem o 3,9 mld. Kč a pro rok 2019 počítá už s celkovým poklesem o 6,3 mld. Kč.

**Graf č. 8 – Inkaso DPH a jeho podíl na celkových daňových příjmech SR (v mld. Kč, v %)**

**Zdroj:** SZÚ za roky 2014–2017, návrh SZÚ za rok 2018.

Nově zavedeným opatřením v EU v oblasti DPH je možnost uplatnění všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti u tuzemského prodeje zboží či služeb nad prahovou hodnotu 17 500 eur<sup>26</sup>. ČR o zavedení tohoto obecného mechanismu dlouhodobě usilovala a zvažuje jeho implementaci do zákona o DPH<sup>27</sup>. Směrnice však tento mechanismus umožňuje používat za přesně definovaných podmínek pouze do 30. června 2022. Důvodem zavedení tohoto dočasného opatření je umožnit členským státům do přijetí konečného režimu DPH účinně bojovat proti daňovým únikům na DPH, a to zejména proti rozšířeným karuselovým podvodům. Aplikace všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti si vyžádá zásadní změnu nastavení systému DPH, a to na velmi krátkou dobu (max. cca na tři roky). Muselo by dojít ke změně právních předpisů, ke změně nastavení informačních systémů správce daně i daňových subjektů i ke změnám jejich obchodních modelů. Předpokládaných efektů by nemuselo být dosaženo.

**Vysoký výběr přímých daní a pojistného nevytváří „pozitivní“ tlak na přehodnocení a přenesení daňové zátěže na část nepřímých daní, a to například na spotřební a energetické daně. Příkladem může být přehlížená nerovnováha mezi přínosem vybrané spotřební daně včetně DPH z alkoholických produktů a skutečně vynaloženými výdaji z veřejných rozpočtů na negativní dopady spojené s konzumací alkoholu.**

**Doposud nebyly naplněny některé body z programového prohlášení vlády<sup>28</sup>, kterými jsou například zrušení superhrubé mzdy u daně z příjmů fyzických osob s pozitivním dopadem na snížení míry zdanění práce nebo přijetí systémových opatření ke snížení administrativní zátěže na straně správce daně i daňového subjektu.**

<sup>26</sup> Směrnice Rady (EU) 2018/2057 ze dne 20. prosince 2018, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o dočasné používání všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k dodání zboží a poskytnutí služeb nad určitou prahovou hodnotu.

<sup>27</sup> Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

<sup>28</sup> Programové prohlášení vlády ČR ze dne 27. 6. 2018. Zrušení superhrubé mzdy si stanovila v programovém prohlášení i vláda v roce 2014.

#### 4. Výdaje státního rozpočtu

V roce 2018 dosáhly výdaje státního rozpočtu 1 401,0 mld. Kč, což je o 121,2 mld. Kč více než v roce 2017. **Jednalo se o nejvyšší čerpání výdajů v historii ČR** a bylo způsobeno mimo jiné vysokým čerpáním nároků

z nespotřebovaných výdajů ve výši 102,8 mld. Kč (meziročně o 30,2 mld. Kč více). Na meziročním zvýšení výdajů se nejvíce podílely běžné výdaje s nárůstem o 86,5 mld. Kč. **Rostly**

**zejména mandatorní a kvazimandatorní výdaje, které stále více zatěžují výdajovou stránku státního rozpočtu.**

Čerpání výdajů státního rozpočtu						
v mld. Kč	2014	2015	2016	2017	2018	2018–2017
<b>Celkové výdaje</b>	1 211,6	1 297,3	1 219,8	1 279,8	1 401,0	121,2
<b>Běžné výdaje</b>	1 100,1	1 121,7	1 135,6	1 198,0	1 284,5	86,5
<b>Kapitálové výdaje</b>	111,5	175,7	84,3	81,7	116,5	34,8

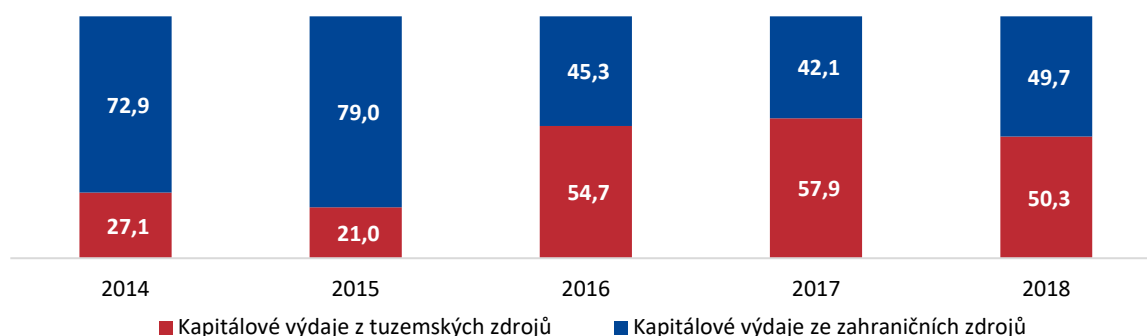
Čerpání kapitálových výdajů v roce 2018 meziročně vzrostlo o necelých 35 mld. Kč. **Jednalo se hlavně o snížení „investičního dluhu“ z minulých let,** který souvisel s pomalým rozjezdem programového období 2014–2020, kdy byly čerpány nízké částky. **Přes výrazný meziroční nárůst čerpání kapitálových výdajů byl jejich konečný rozpočet vyčerpán pouze z 66,5 %.** Naproti tomu konečný rozpočet běžných výdajů byl vyčerpán z více než 95 %.

**Kapitálové výdaje dosahují vyšších hodnot pouze v letech, kdy ČR musí profinancovat část prostředků z rozpočtu EU, aby nedošlo ke snížení celkové alokace. Toto se projevilo kromě mimořádného roku 2015<sup>29</sup> také v roce 2018, kdy bylo nutné splnit pravidlo n+3<sup>30</sup>.**

Významným zdrojem kapitálových výdajů po roce 2015 jsou tuzemské investiční prostředky, a to zvláště z důvodu pomalého rozjezdu programového období 2014–2020 a nutnosti předfinancovat zejména dopravní stavby.

<sup>29</sup> V roce 2015 byly kapitálové výdaje oproti ostatním letům mimořádně vysoké (175,7 mld. Kč) z důvodu dočerpávání prostředků z programového období 2007–2013.

<sup>30</sup> Pravidlo n+3 je kontrolní nástroj, který slouží k zajištění plynulosti čerpání finančních prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů. Podle tohoto pravidla musí být alokace podpory pro n-tý rok programového období vyčerpána v následujících třech kalendářních letech, v opačném případě závazek Evropské komise zaniká.

**Graf č. 9 – Podíly tuzemských a zahraničních zdrojů na kapitálových výdajích (v %)**

**Zdroj:** SZÚ za roky 2014–2017, návrh SZÚ za rok 2018.

**Tlak na zvyšování národních investičních prostředků bude v dalších letech narůstat především kvůli předpokládané<sup>31</sup> nižší alokaci z rozpočtu EU na realizaci politiky soudržnosti v ČR po roce 2020 a navýšení národního spolufinancování u projektů podporovaných z fondů EU. Hlavním důvodem nižší alokace pro ČR bude zejména nová podoba výpočtu<sup>32</sup>, na základě kterého se budou po roce 2020 přidělovat finanční prostředky z rozpočtu EU na politiku soudržnosti.**

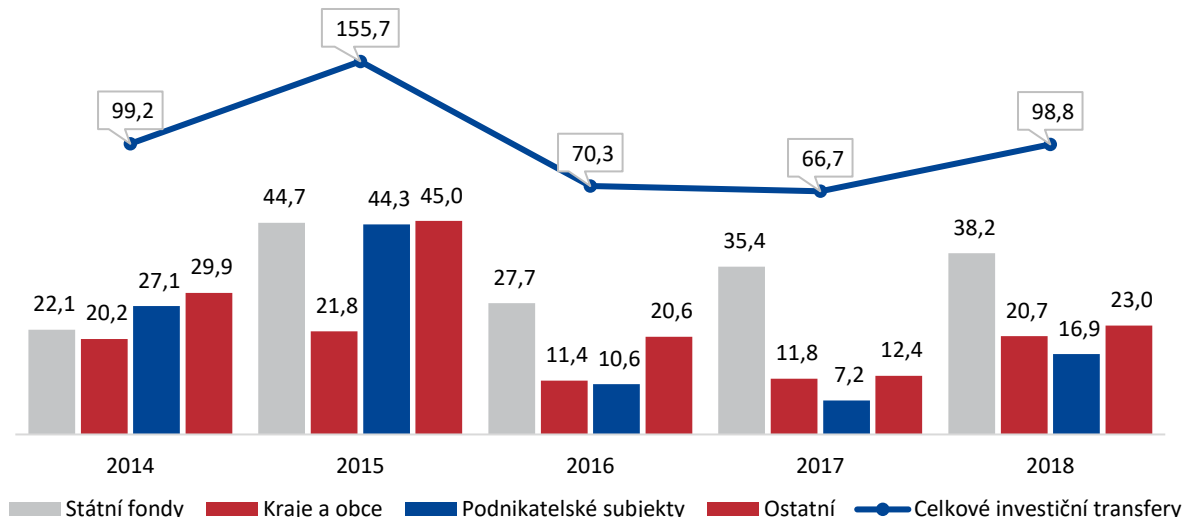
**Díky nárůstu čerpání kapitálových výdajů se jejich podíl na celkových výdajích sice meziročně zvýšil o 1,9 p. b. na celkových 8,3 %, ale nedosáhl ani podílu z krizových let. Aby vláda dosáhla např. 11,4% podílu kapitálových výdajů, jako tomu bylo v roce 2009, musela by v roce 2018 vyčerpat z konečného rozpočtu ještě o 43,3 mld. Kč více. V takovém případě by kapitálové výdaje činily 159,7 mld. Kč a jejich konečný rozpočet by byl čerpán na 91,2 %. Hospodaření SR by však v roce 2018 neskončilo přebytkem 2,9 mld. Kč, nýbrž schodkem ve výši 40,4 mld. Kč.**

V letech 2014 až 2018 tvořily většinu kapitálových výdajů investiční transfery (v průměru přes 85 %). Mezi největší příjemce investičních transferů ze státního rozpočtu v tomto období patřily státní fondy (168,0 mld. Kč), podnikatelské subjekty (106,1 mld. Kč) a kraje a obce (85,8 mld. Kč).

<sup>31</sup> Zdroj: *Národní koncepce realizace politiky soudržnosti v ČR po roce 2020 – podklad pro Dohodu o partnerství pro období 2021–2027* (verze z prosince 2018).

<sup>32</sup> Základním kritériem pro přidělování prostředků po roce 2020 by měl být i nadále HDP na obyvatele, nově by měla být přidána kritéria: míra nezaměstnanosti, úroveň vzdělání, změny klimatu a přijímání a integrace migrantů.

**Graf č. 10 – Příjemci investičních transferů ze státního rozpočtu (v mld. Kč)**

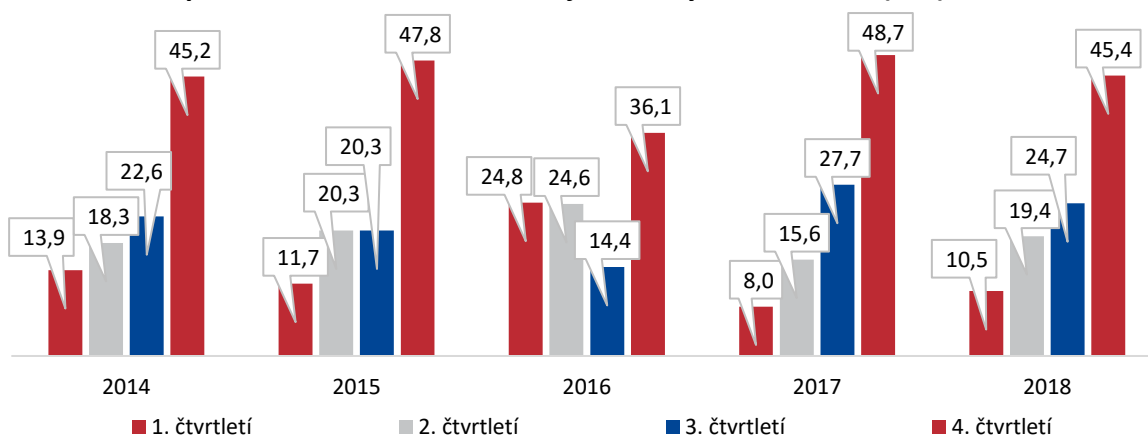


**Zdroj:** informační portál MONITOR.

**Pozn.:** Mezi ostatní příjemce patří např. vysoké školy, výzkumné instituce, příspěvkové a neziskové organizace a spolky.

**Investiční transfery ze státního rozpočtu jsou převáděny v průběhu roku nerovnoměrně. Nejvyšší převody se uskutečňují každoročně až v závěru roku, jak znázorňuje následující graf.**

**Graf č. 11 – Čerpání investičních transferů v jednotlivých čtvrtletích (v %)**



**Zdroj:** SZÚ za roky 2014–2017, návrh SZÚ za rok 2018.

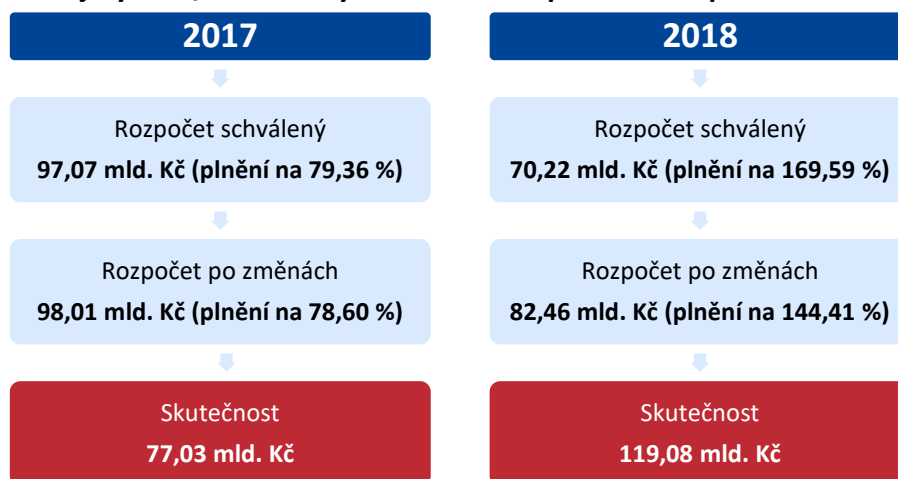
**Většina subjektů, které ze státního rozpočtu získávají investiční transfery, není konečným příjemcem těchto prostředků (zejména státní fondy, kraje a obce) a přeposílá je dalším organizacím. K převodu velké části prostředků ze státního rozpočtu dochází až v závěru roku. Pokud tedy není většina transferů v posledním čtvrtletí poskytnuta tzv. „ex post“<sup>33</sup>, je jejich skutečné proinvestování v daném roce obtížně realizovatelné. Mnoho investičních transferů se tak v daném roce nemusí stát skutečnou investicí (stane se jí v dalším období).**

<sup>33</sup> Investice je realizována již před poskytnutím transferu.

## 5. Prostředky z EU/FM

Celkové příjmy prostředků z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů za rok 2018 dosáhly výše 119,08 mld. Kč a zákonem schválený rozpočet byl plněn na 169,59 %. Na meziročním růstu o 42,05 mld. Kč se kromě zvýšení příjmů z rozpočtu EU za programové období 2014–2020 (dále také „PO14+“) podílely především závěrečné platby Evropské komise (dále také „EK“) na operační programy (dále také „OP“) v rámci programového období 2007–2013, které dosáhly v přepočtu výše 23,89 mld. Kč (tj. 20% podíl na celkových příjmech z EU/FM). **Do rozpočtu příjmů na rok 2018 nebyly tyto prostředky zahrnuty, ačkoliv Ministerstvo financí v SZÚ za rok 2017 uvedlo, že se převod těchto prostředků na příjmové účty v roce 2018 očekává. Z tohoto důvodu vznikl velký rozdíl mezi skutečností a rozpočtem příjmů za předchozí programové období, který byl v rámci sestaveného rozpočtu schválen pouze ve výši 0,04 mld. Kč. Tato skutečnost nevypovídá o systémovém přístupu Ministerstva financí při tvorbě rozpočtu.**

Schéma č. 2 – Příjmy z EU/FM za roky 2017 a 2018 s procentním plněním

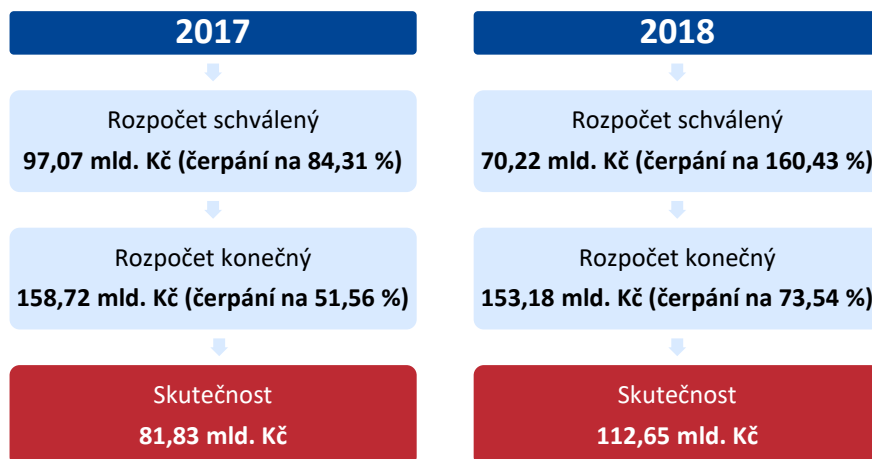


Zdroj: SZÚ za rok 2017, návrh SZÚ za rok 2018.

Celkové výdaje spolufinancované z rozpočtu EU/FM (dále také „výdaje EU/FM“) dosáhly v roce 2018 výše 112,65 mld. Kč (tj. meziroční zvýšení o 30,82 mld. Kč). Schválený rozpočet výdajů EU/FM byl čerpán na 160,43 %. Na vyšším čerpání výdajů se projevilo již plně probíhající PO14+ a také rostoucí tlak na splnění pravidla n+3 a dodržení milníků výkonnostního rámce<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Finanční a věcné ukazatele (celkem 134) stanovené Evropskou komisí ke splnění do konce roku 2018 jako podmínka pro přiznání výkonnostní rezervy ve výši 6 % z celkové alokace vyčleněné pro ČR.



**Schéma č. 3 – Výdaje EU/FM za roky 2017 a 2018 s procentním čerpáním**

**Zdroj:** SZÚ za rok 2017, návrh SZÚ za rok 2018.

Rok 2018 byl zásadní pro splnění pravidla n+3 pro všechny programy v rámci *dohody o partnerství*<sup>35</sup>. **Stav finančních prostředků v žádostech o platbu odeslaných Evropské komisi musel ke dni 31. 12. 2018 dosahovat cca 17 % z celkové alokace.** V opačném případě by hrozila ztráta nevyčerpaných finančních prostředků alokovaných pro roky 2014 a 2015. Jak ukazuje následující tabulka, pravidlo n+3 se do konce roku podařilo splnit u všech programů.

**Tabulka č. 4 – Čtvrtletní plnění pravidla n+3 u jednotlivých programů v roce 2018**

Program	Celková alokace bez výkonnostní rezervy (v mld. €)	Limit čerpání pro rok 2018 (v %)	Stav finančních prostředků v žádostech o průběžnou platbu odeslaných EK (kumulativně v %)				Rozdíl mezi kumulativní hodnotou čerpání ve 4. čtvrtletí a limitem čerpání pro rok 2018 (procentní bod)
			1. čtvrtletí	2. čtvrtletí	3. čtvrtletí	4. čtvrtletí	
OP PPR	0,19	16,80	1,80	3,08	4,55	17,41	0,61
OP PIK	4,07	16,80	6,56	6,56	6,56	18,49	1,69
OPR	0,03	17,21	5,88	5,88	9,48	20,21	3,00
IROP	4,29	17,09	3,38	3,38	9,90	19,52	2,43
OP VVV	2,60	16,80	5,70	5,70	10,61	19,72	2,92
OPŽP	2,58	15,88	10,12	10,12	16,55	22,49	6,61
OPZ	2,02	17,12	21,19	23,90	28,85	32,87	15,75
OPTP	0,21	17,95	21,25	21,25	28,76	32,48	14,53
OPD	4,28	17,30	18,28	18,28	25,12	27,94	10,64
PRV	2,18	17,14	31,27	35,86	41,40	43,78	26,64

**Zdroj:** čtvrtletní zprávy o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020 za 1., 2., 3. a 4. čtvrtletí roku 2018

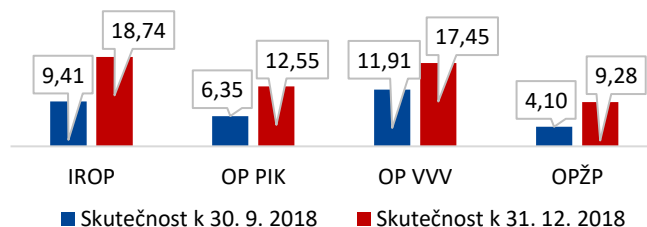
<sup>35</sup> *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020* je základní zastřešující dokument pro čerpání finančních prostředků z ESI fondů v programovém období 2014–2020.

Z tabulky je zřejmé, že limit s přehledem splnily *Program rozvoje venkova*, *OP Zaměstnanost*, *Doprava* a *Technická pomoc*. Naopak zejména *OP Praha – pól růstu ČR* a *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* splnily limit právě jen díky zvýšenému čerpání ve 4. čtvrtletí a pro plnění pravidla  $n+3$  v roce 2019 jsou velmi rizikové.

**Z hlediska vývoje výdajů EU/FM se stav mezi 3. a 4. čtvrtletím roku 2018 u všech rizikových operačních programů téměř zdvojnásobil, a nedá se tak hovořit o plynulosti čerpání výdajů na jednotlivé operační programy.**

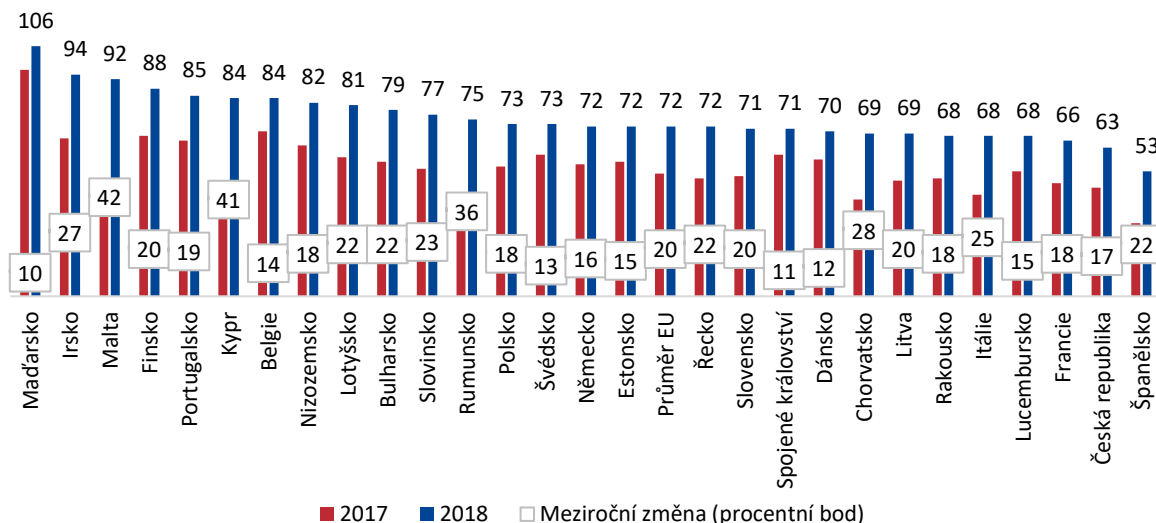
Existuje riziko, že takto nerovnoměrný průběh čerpání povede mimo jiné k vyšší míře chybovosti při přípravě žádostí o platbu a jejich schvalování v rámci implementační struktury.

Vývoj výdajů mezi 3. a 4. čtvrtletím 2018 (v mld. Kč)



**V mezinárodním srovnání publikovaném EK se ČR v roce 2018 umístila na předposledním místě z evropské osmadvacítky s hodnotou 63 % smluvně zajištěných prostředků z celkové alokace na schválené projekty spolufinancované z evropských strukturálních a investičních fondů (dále také „ESI fondy“). ČR se nepřiblížila průměru zemí EU, který v roce 2018 činil 72 % smluvně zajištěných prostředků (došlo naopak k meziročnímu zhoršení o tři procentní body mezi průměrem EU a ČR).**

**Graf č. 12 – Procentuální vyjádření smluvně zajištěných prostředků z ESI fondů v roce 2017 a 2018 (v %, v p. b.)**



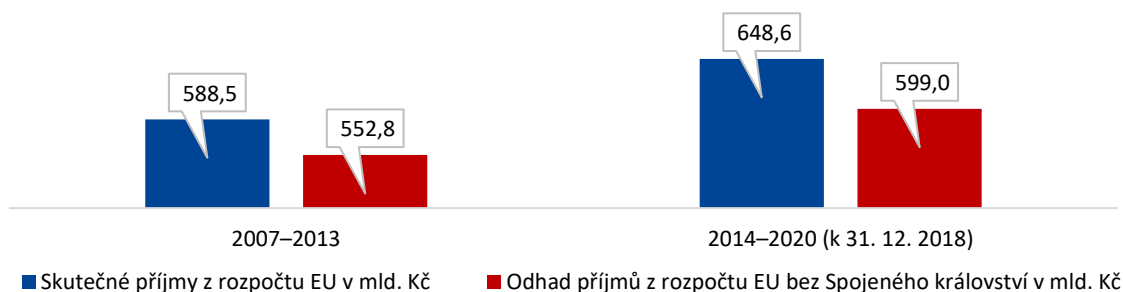
**Zdroj:** Evropská komise (stav ke dni 12. 7. 2019).

V červnu roku 2016 proběhlo referendum o setrvání Spojeného království v EU, v němž se jeho občané rozhodli pro tzv. „brexit“ neboli ukončení členství v EU. Za PO7+ a PO14+ odvedlo do konce roku 2018 Spojené království do unijního rozpočtu 177,6 mld. € a získalo 82,0 mld. €. Objem odvodů převýšil příjmy o 95,7 mld. € za obě programová období, což řadí Spojené království mezi největší přispěvatele do rozpočtu EU. Po odchodu Spojeného

království tak ztratí EU čistého plátce a s ním průměrný roční příspěvek do rozpočtu příjmů ve výši cca 14,8 mld. €<sup>36</sup>. Výpadek prostředků by měl být dle návrhu EK<sup>37</sup> nahrazen po ukončení členství Spojeného království v EU novými příjmy<sup>38</sup>, zvýšením stropu vlastních zdrojů z 1,20 % na 1,29 % hrubého národního důchodu evropské sedmadvacítky, realokací prostředků a úsporami v rozpočtu. **Odvody ČR do unijního rozpočtu by se tak v následujících letech mohly výrazněji zvýšit. Vyšší odvody mohou vést mimo jiné ke zhoršení bilance čisté pozice ČR.**

Následující graf znázorňuje modelovou situaci, o kolik finančních prostředků mohly klesnout příjmy ČR, pokud by Spojené království nebylo členem EU již v současném a předchozím období.

**Graf č. 13 – Skutečné příjmy ČR z rozpočtu EU a odhadované příjmy ČR z rozpočtu EU bez Spojeného království (v mld. Kč)**



**Zdroj:** Evropská komise<sup>39</sup>.

**Pozn.:** Výpočet NKÚ<sup>40</sup>.

Pokud by Spojené království nebylo členem EU, ČR by za poslední dvě programová období do 31. 12. 2018 získala z unijních zdrojů v přepočtu o 85,2 mld. Kč méně. V rámci PO7+ by se jednalo o částku 35,6 mld. Kč a v PO14+ by do konce roku 2018 šlo o částku 49,6 mld. Kč. Na konci současného programového období by byla odhadovaná výše příjmů pravděpodobně podstatně vyšší. **Členství Spojeného království v EU přineslo ČR v letech 2007–2018 každoročně v průměru o 7,1 mld. Kč vyšší příjmy z unijního rozpočtu. Případný brexit tak bude pro ČR znamenat větší tlak na národní zdroje.**

<sup>36</sup> Výše 14,8 mld. € byla vypočtena jako roční průměr skutečných příspěvků Spojeného království do rozpočtu EU v letech 2007–2018 (včetně korekčních mechanismů).

<sup>37</sup> *Rozpočet EU pro budoucnost – Modernizace příjmové strany rozpočtu EU.*

<sup>38</sup> Příspěvek členských států vypočítaný na základě množství nerecyklovaných plastových obalových odpadů v každém členském státě, 20% podíl z výnosů z dražeb v rámci systému EU pro obchodování s emisemi, 3% sazba uplatňovaná na nový společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob.

<sup>39</sup> DG budget data, dostupné z: [http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue\\_expenditure.html](http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html).

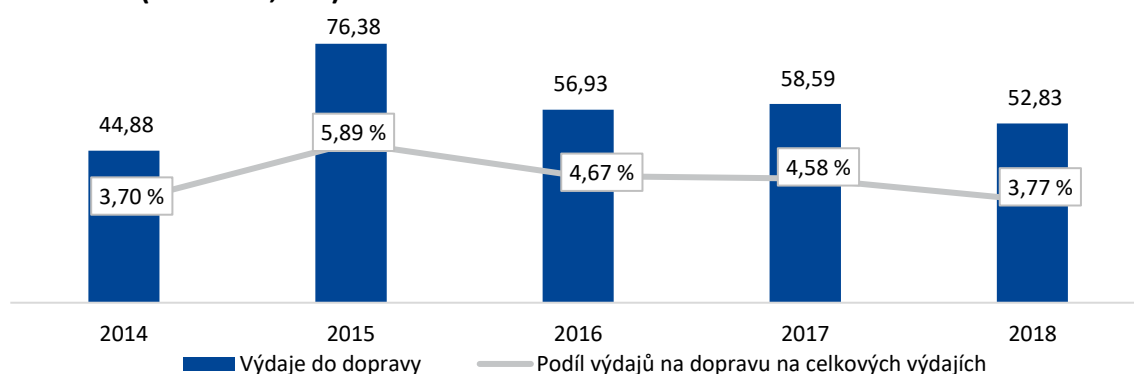
<sup>40</sup> Odhad příjmů pro jednotlivá období byl vypočten z celkových vlastních zdrojů EU a z celkové podpory jednotlivým členským státům očištěné o příspěvky a podporu Spojeného království při zachování všech ostatních podmínek. Při převodu eur na české koruny byly použity průměrné kurzy devizového trhu České národní banky za jednotlivé roky.

## V. Hodnocení rizik vybraných odvětví s možným dopadem na veřejný sektor

### 1. Kvalita dopravní infrastruktury

Kvalitní dopravní infrastruktura, která vyhovuje kapacitním požadavkům státu, patří k základním předpokladům úspěšné a konkurenceschopné ekonomiky a měla by být jednou z vládních priorit. Výdaje vynakládané ze státního rozpočtu na oblast dopravy v roce 2018 činily 52,83 mld. Kč a meziročně klesly o 5,76 mld. Kč, a to především kvůli nižším transferům Státnímu fondu dopravní infrastruktury. Podíl těchto výdajů<sup>41</sup> na celkových výdajích státního rozpočtu dosáhl v roce 2018 pouze 3,77 % a oproti předchozímu roku se snížil o 0,8 p. b. **Podpora sektoru dopravy vyjádřená podílem na celkových výdajích státního rozpočtu v posledních letech klesla, což bylo ovlivněno mj. složitou procedurou při schvalování staveb a jejich nepřipraveností – na tyto problémy NKÚ opakovaně upozorňuje. Kladný vliv legislativních změn<sup>42</sup> se může projevit až v dalších letech.**

Graf č. 14 – Výdaje na oblast dopravy a jejich podíl na celkových výdajích státního rozpočtu (v mld. Kč, v %)



**Zdroj:** informační portál MONITOR.

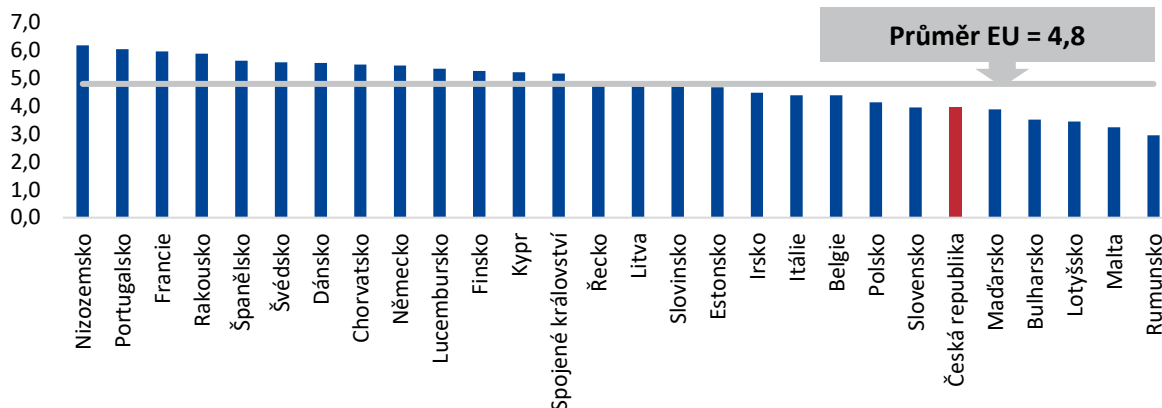
V roce 2018 byly v ČR postaveny pouze 4 km nových dálnic a 15 km silnic první třídy, tempo výstavby dopravní infrastruktury se tak nepodařilo ani v loňském roce zvýšit. Kromě toho ČR zaostává dle mezinárodního srovnání spokojenosti obyvatel publikovaného Světovým ekonomickým fórem<sup>43</sup> za průměrem zemí EU v oblasti kvality silnic. V roce 2018 zaujala Česká republika mezi zeměmi Evropské unie až 23. místo. Její umístění se za posledních 5 let v podstatě nezměnilo, přestože výdaje vynakládané na opravy a údržbu silniční infrastruktury v roce 2018 činily 22,35 mld. Kč. Za posledních 5 let se zvýšily o 6,18 mld. Kč a mezi evropskými zeměmi rozhodně nepatřily k nejnižším.

<sup>41</sup> Dle odvětvového třídění rozpočtové skladby se jedná o oddíl 22 – *Doprava*.

<sup>42</sup> Např. zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zákon č. 169/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>43</sup> Pomocí indexů 1 až 7 (1 = extrémně špatné silnice, 7 = extrémně dobré silnice) je hodnocena spokojenost obyvatel s kvalitou silnic v dané zemi.

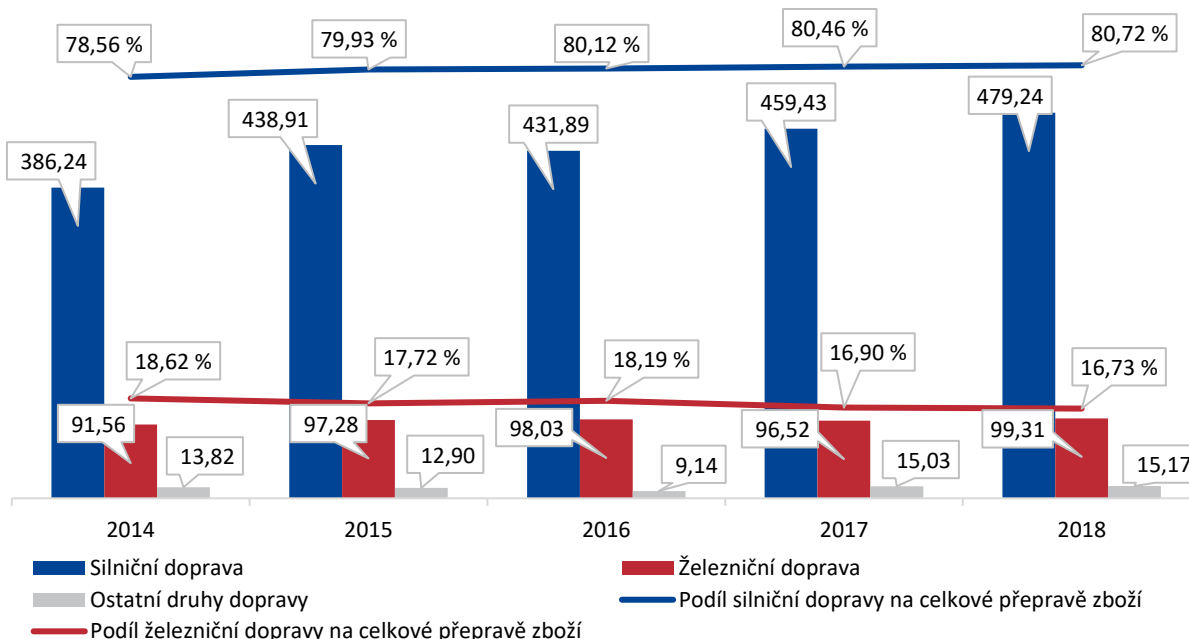
Graf č. 15 – Kvalita silnic v zemích EU v roce 2018



Zdroj: The Global Competitiveness Report 2018.

Na neuspokojivý stav českých silnic má významný vliv silniční nákladní doprava, která v roce 2018 meziročně vzrostla o 19,8 mil. tun. Železniční nákladní doprava meziročně vzrostla pouze o 2,8 mil. tun. Ani v roce 2018 tak nedošlo k přesunu alespoň části nákladní dopravy ze silnic na železnici, jak si v návaznosti na *Bílou knihu*<sup>44</sup> stanovila již předchozí vláda a současná vláda se k tomuto záměru ve svém programovém prohlášení<sup>45</sup> připojila. Z následujícího grafu je patrné, že se tento závazek vládě nedaří plnit, protože se podíl silniční nákladní dopravy na celkové nákladní dopravě dlouhodobě zvyšuje.

Graf č. 16 – Přeprava zboží na území České republiky v letech 2014–2018 (v mil. tun, v %)



Zdroj: ročenky dopravy ČR.

<sup>44</sup> Do roku 2030 by mělo být 30 % silniční přepravy nákladu nad 300 km převedeno na jiné druhy dopravy, např. na železniční či lodní dopravu.

<sup>45</sup> Programové prohlášení vlády ČR ze dne 27. 6. 2018.

Z KA č. 18/34<sup>46</sup> navíc vyplynulo, že Ministerstvo dopravy neřídilo implementaci vah pro vysokorychlostní kontrolní vážení na strategické úrovni, ačkoliv se jedná o nástroj bezpečnosti silničního provozu a proti poškozování vozovek přetíženými vozidly. Do konce roku 2018 Ředitelství silnic a dálnic nezprovoznilo na dálniční síti ČR ani jedno takové zařízení.

**Pomalé tempo výstavby nové dopravní infrastruktury, na které NKÚ opakovaně upozorňuje ve svých stanoviscích a kontrolních závěrech (např. KA č. 17/05<sup>47</sup>), rostoucí intenzita dopravy a zhoršování stavu stávajících komunikací mohou negativně ovlivnit konkurenceschopnost české ekonomiky.**

---

<sup>46</sup> KA č. 18/34 – *Implementace inteligentních dopravních systémů (ITS) v silniční infrastruktuře České republiky* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2019 *Věstníku NKÚ*).

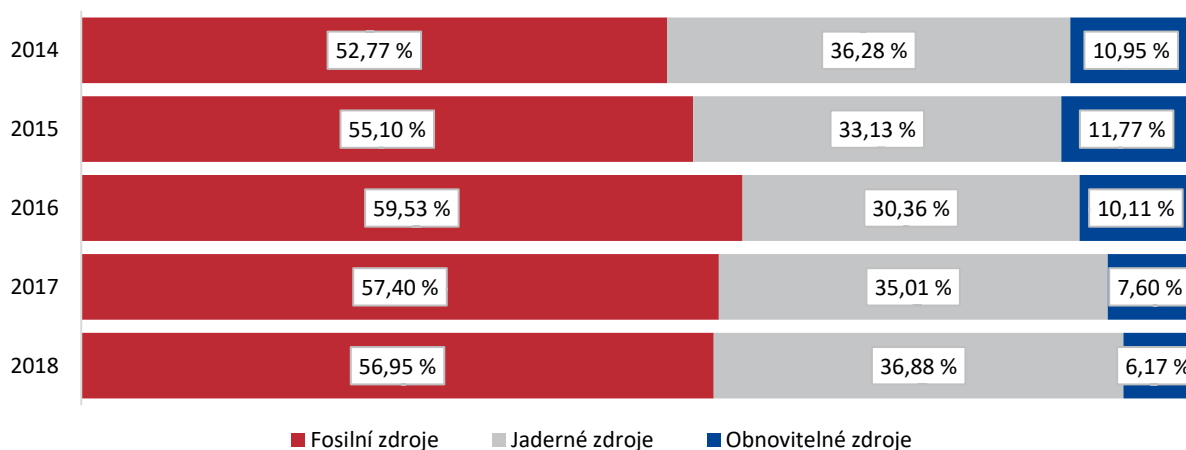
<sup>47</sup> KA č. 17/05 – *Výstavba, modernizace a rekonstrukce dálnic* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2018 *Věstníku NKÚ*).

## 2. Energetika

ČR má problematiku energetiky upravenou ve *Státní energetické koncepci*, která byla v roce 2015 aktualizována. Na tuto koncepci navázal ve stejném roce *Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v České republice*. Na základě těchto dokumentů by snahou ČR mělo být zajištění spolehlivého, bezpečného a k životnímu prostředí ohleduplného dodávání energie.

ČR je energeticky soběstačná, neboť vyprodukuje více elektrické energie, než sama spotřebuje. V roce 2018 činila výroba elektřiny (netto) 81,9 TWh, přičemž tuzemská spotřeba (netto) byla 62,2 TWh. Zmíněná spotřeba v roce 2018 byla nejvyšší v historii ČR. S tím souvisí také rostoucí podíl tuzemské spotřeby elektřiny na celkové výrobě, který v roce 2014 činil 73 % a v roce 2018 již 76 %. K produkci elektrické energie jsou v ČR z více než poloviny využívány fosilní zdroje, jak je patrné z následujícího grafu.

**Graf č. 17 – Zdroje elektrické energie v ČR v letech 2014–2018 (v %)**



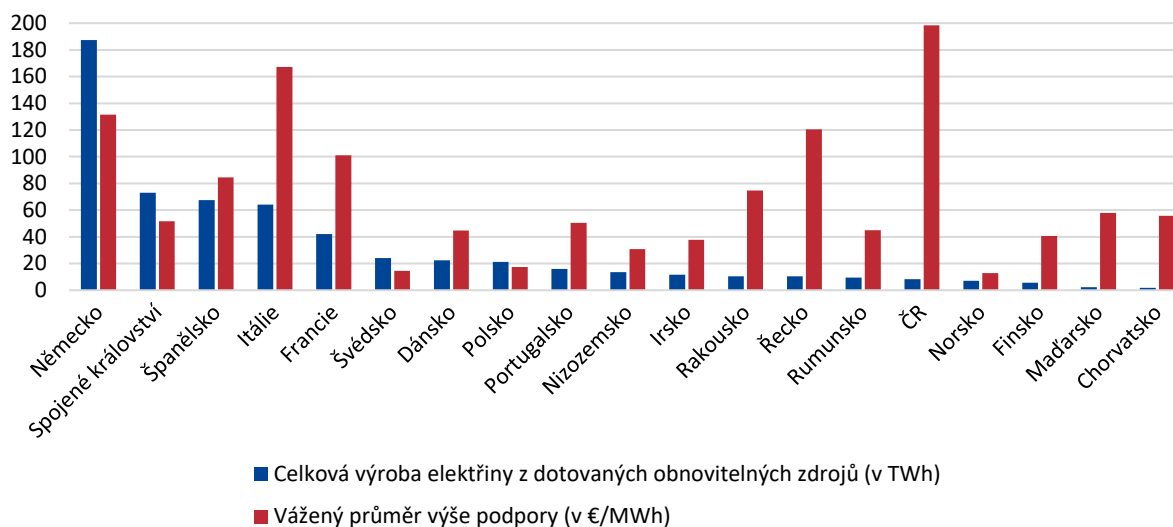
**Zdroj:** OTE, a.s.

Výroba elektřiny tepelnými elektrárnami je v ČR historicky dána díky nerostnému bohatství a zeměpisné poloze. V současné době se však blíží konec produkčního období některých elektráren a hledají se alternativní zdroje výroby. Jednou z možností jsou kromě jaderné energie také obnovitelné zdroje energie, jejichž podíl se zvýšil se snahou chránit životní prostředí (poskytování dotací). Podle *Zprávy o stavu systému podpory obnovitelných zdrojů energie v letech 2016 a 2017*<sup>48</sup> je v rámci Evropy vyplácena v ČR nejvyšší podpora na jednotku vyprodukované elektrické energie z dotovaných obnovitelných zdrojů. V roce 2017 činila průměrná výše dotace (vážený průměr) v ČR 198,3 €/MWh a vyrobilo se těmito zdroji 8,2 TWh elektrické energie, zatímco průměr sledovaných 25 zemí byl 96,3 €/MWh. Například

<sup>48</sup> Materiál *Status Review of Renewable Support Schemes in Europe for 2016 and 2017* (Zpráva o stavu systému podpory obnovitelných zdrojů energie v letech 2016 a 2017) vypracovala Rada evropských energetických regulačních orgánů (Council of European Energy Regulators). Účelem zprávy je shromáždit srovnatelné údaje o podpoře obnovitelných zdrojů energie v Evropě s cílem poskytnout tvůrcům politik, regulátorům a subjektům působícím v oblasti průmyslu informace o podpůrných systémech pro elektřinu z obnovitelných zdrojů (technologie, typ nástroje).

v Německu činila podpora 131,5 €/MWh při celkové produkci 187,4 TWh a v Rakousku 74,8 €/MWh při výrobě 10,5 TWh. Rakousko (stejně jako další země) disponuje ještě obnovitelnými zdroji, které nejsou státem podporovány a do této Zprávy zahrnuté.

**Graf č. 18 – Podpora výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů ve vybraných evropských zemích za rok 2017**



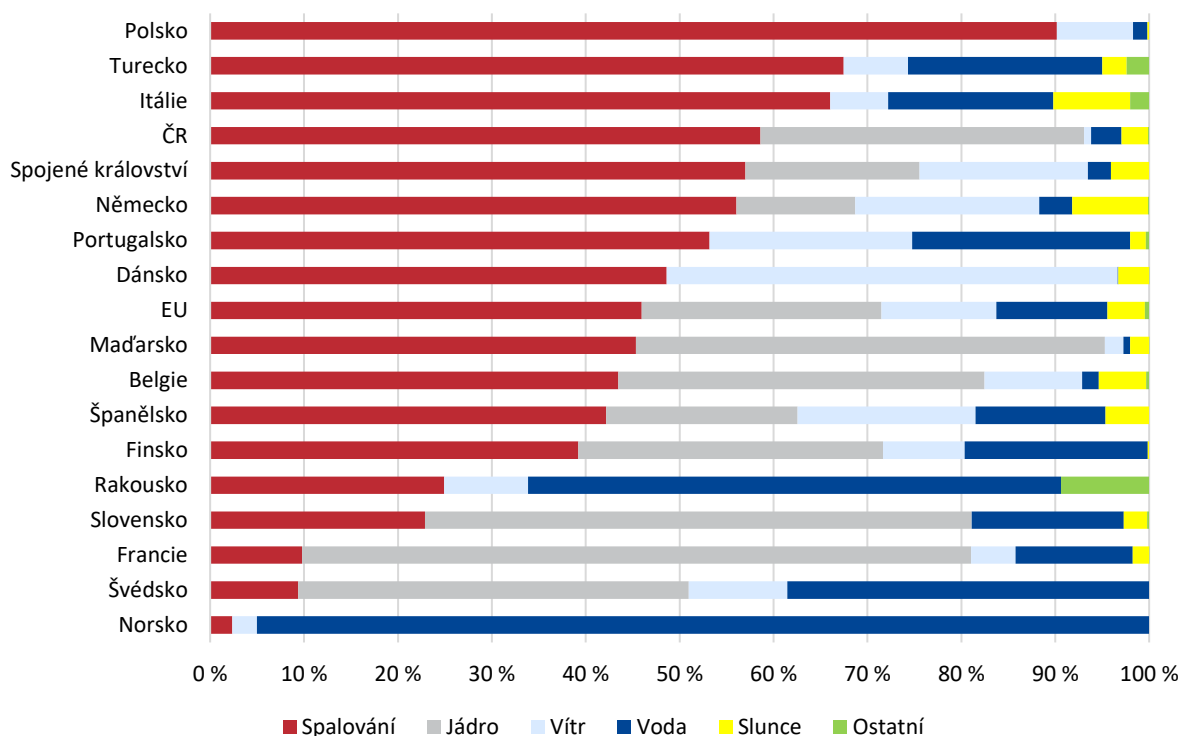
**Zdroj:** Status Review of Renewable Support Schemes in Europe for 2016 and 2017.

**Přestože je výroba elektřiny z obnovitelných zdrojů v ČR při porovnání s dalšími evropskými státy nejvíce dotována, vyprodukuje se z ní mnohem méně elektrické energie než ve většině evropských zemí. Tato skutečnost je výrazně ovlivněna geografickou polohou ČR.** NKÚ již v kontrolním závěru z KA č. 14/06<sup>49</sup> uvedl, že poskytování podpory obnovitelných zdrojů energie bylo ne hospodárné a provozní podpora výroby elektřiny z těchto zdrojů nebyla úměrná vyrobenému množství. Základní příčinou ne hospodárnosti bylo uplatnění principu plošné podpory, při které byly podporovány i nejdražší obnovitelné zdroje energie (fotovoltaické elektrárny).

Do popředí se tak dostala varianta zvýšení jaderné výroby a výstavby dalších jaderných bloků. Mezi zeměmi provozujícími jaderné elektrárny dosahuje ČR mírně nadprůměrného podílu jaderné výroby na celkové produkci elektrické energie. Pokud by se podařilo ČR naplnit cíle strategických dokumentů a dosáhnout cca 50% podílu, zařadila by se na přední místa.

<sup>49</sup> KA č. 14/06 – Peněžní prostředky určené na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2014 Věstníku NKÚ).



**Graf č. 19 – Výroba elektrické energie (netto) ve vybraných evropských zemích podle jednotlivých zdrojů za rok 2018 (v %)**

**Zdroj:** Eurostat.

Obnova energetického mixu (náhrada fosilních zdrojů nejméně z jedné třetiny) je pro ČR neodkladnou investicí, která přesáhne několik set miliard korun.

**Vláda ČR přijala v roce 2015 opatření k omezení fosilních zdrojů se záměrem upřednostnit jadernou energii<sup>50</sup>, ale do konce roku 2018 nepadl jasný návrh, který by nastavil směr v této oblasti a zajistil potřebu příslušných finančních prostředků. Životnost některých tepelných elektráren se blíží ke konci a s každým dalším rokem, o který bude rozhodnutí o dostavbě či rekonstrukci jaderné soustavy odloženo, dochází ke zkracování času potřebného k realizaci. Pokud by v současné době byla ukončena činnost tepelných elektráren, chyběla by produkce cca 28 TWh k uspokojení domácí (netto) spotřeby. Vzniká tak riziko nedostupnosti elektrické energie a ztráty energetické soběstačnosti, případně i riziko energetické závislosti ČR na jiných státech.**

<sup>50</sup> Schválení *Státní energetické koncepce a Národního akčního plánu rozvoje jaderné energetiky v České republice*.

### 3. Délka soudního řízení

Jedním z faktorů, který ovlivňuje fungování justice, je délka soudního řízení. Právní předpisy nestanovují přesnou lhůtu u většiny rozhodnutí v trestním, správním a občanskoprávním řízení, ve které musí soud o dané věci rozhodnout. Právo na spravedlivé soudní řízení, které se uskuteční v přiměřené lhůtě před nezávislým a nestranným soudem, je jedním ze základních pilířů právních řádů všech demokratických států. Soudní řízení se dělí podle druhu právní věci, o které soud rozhoduje. Následující tabulka ukazuje počty případů jednotlivých soudních řízení a podíl nevyřízených případů.

**Tabulka č. 5 – Případy jednotlivých soudních řízení v roce 2018**

Soudní řízení	Správní	Občanskoprávní a obchodní	Opatrovnické	Trestní*
Celkové množství případů v roce 2018	22 242	532 132	186 641	88 066
Meziroční absolutní změna	1 016	6 252	5 932	-3 841
Meziroční procentuální změna	4,79 %	1,19 %	3,28 %	-4,18 %
<b>Podíl nevyřízených případů na celkovém množství v roce 2018</b>	<b>53 %</b>	<b>29 %</b>	<b>22 %</b>	<b>15 %</b>
<i>z toho: nevyřízeno přes 1 rok a více</i>	<i>42 %</i>	<i>33 %</i>	<i>8 %</i>	<i>20 %</i>

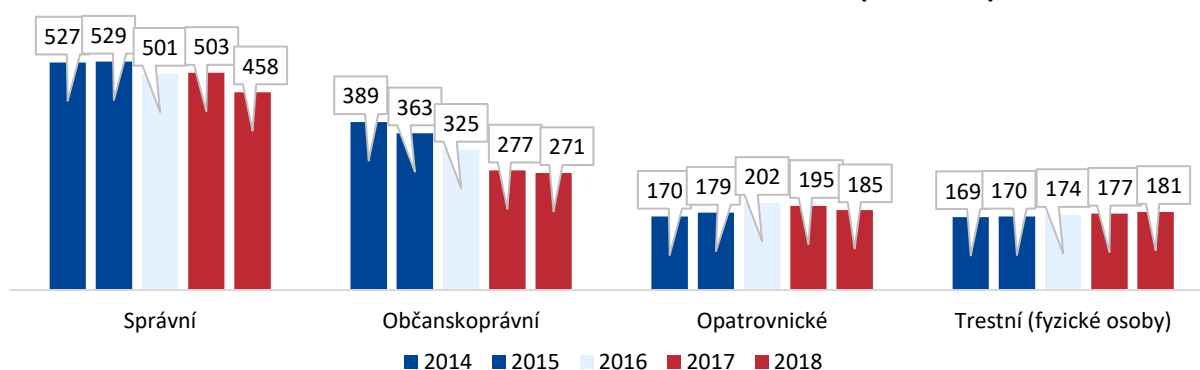
**Zdroj:** České soudnictví: Výroční statistická zpráva za rok 2017, Justice.cz (E-sluzby → statistiky → statistické údaje z oblasti justice → výkazy soudů a státních zastupitelství → rok 2018).

\* Od podání obžaloby.

**Pozn.:** Do výpočtu byly zahrnuty prvoinstanční soudy na okresní a krajské úrovni.

V absolutním vyjádření vykazovalo nejvyšší meziroční nárůst případů občanskoprávní a obchodní řízení. Vyjádří-li se však meziroční změna v procentech, nejvyššího nárůstu dosáhlo správní řízení, které současně vykazovalo i nejvyšší podíl nevyřízených případů na celkovém množství. V trestním řízení naopak klesl počet řešených případů, a to v souvislosti se snižující se kriminalitou na území ČR. Počet případů a personální obsazení soudů jsou obecně hlavními faktory, které ovlivňují délku soudního řízení.

**Graf č. 20 – Průměrná délka soudního řízení v letech 2014–2018 (ve dnech)**



**Zdroj:** Justice.cz (E-sluzby → statistiky → statistické údaje z oblasti justice → přehledy statistických listů).

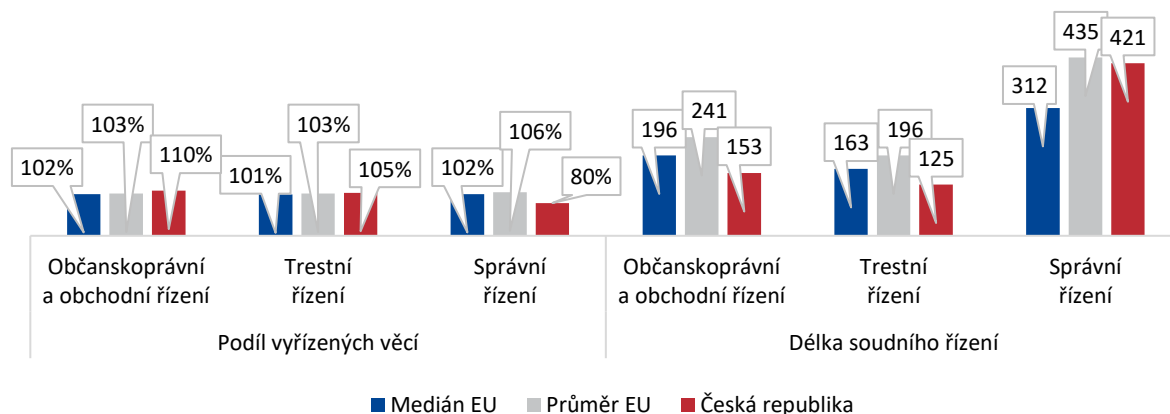
**Pozn.:** Jedná se o délku soudního řízení ode dne nápadu do dne právní moci.

Nejdelší průměrnou délku soudního řízení vykazuje správní řízení, a to i přes skutečnost, že od roku 2014 jeho průměrná délka klesla o 69 dní. Naopak nejkratší dobu trvá trestní řízení, avšak v posledních letech se jeho délka mírně prodlužuje. Jedním z důvodů je omezení

nadměrného užívání zkráceného přípravného řízení na základě rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR. Využívání tohoto zkráceného řízení se oproti roku 2014 snížilo o více než 40 %.

Výkonnost soudních systémů členských států EU je porovnávána ve zprávě zveřejněné Komisí pro efektivitu justice Rady Evropy<sup>51</sup>. V této zprávě jsou soudní systémy porovnávány mj. na základě dvou ukazatelů, a to podle podílu vyřízených věcí (tzv. clearance rate)<sup>52</sup> a délky soudního řízení (tzv. disposition time)<sup>53</sup>.

**Graf č. 21 – Porovnání výkonnosti české justice s EU (v %, ve dnech)**



**Zdroj:** publikace *Efficiency and quality of justice*.

**Pozn.:** Medián a průměr EU byly vypočítány na základě dostupných dat členských států EU.

Z mezinárodního porovnání vyplynulo, že česká justice převýšila průměr i medián (prostřední hodnotu) zemí EU v rychlosti vyřizování případů s výjimkou správního řízení, v němž počet příchozích případů převýšil počet vyřešených o 20 procent. **Počet případů správního řízení k vyřešení se tak neustále zvyšuje.**

Délka soudního řízení (měřená ukazatelem disposition time) je dle zprávy v jednotlivých soudních řízeních v ČR kratší, než činil průměr EU. K průměru EU se nejvíce ČR blíží ve správním řízení. Průměr EU však značně zhoršují malé ostrovní státy Kypr (1 582 dní) a Malta (1 464 dní). Ze srovnání jednotlivých zemí vyplývá, že ČR zaostává v rychlosti vyřizování agendy správního řízení za většinou zemí EU. Pokud k porovnání použijeme medián, který by měl částečně eliminovat extrémní hodnoty, ukáže se, že medián ve výši 312 dní překročila Česká republika o 109 dní.

Ze statistik uvedených v publikaci *Efficiency and quality of justice* vyplývá, že ČR zkracuje délku občanskoprávního řízení. K vyřešení sporu dochází za méně než 200 dní. Počet vyřízených případů je vyšší než počet nově příchozích. Výjimku tvoří správní řízení, kde se

<sup>51</sup> Komise v roce 2018 vydala publikaci *Efficiency and quality of justice* (publikace obsahuje data za rok 2016).

<sup>52</sup> Ukazatel hodnotí, jak je soudní systém schopen vyřizovat svou agendu. Porovnává počet vyřešených případů s počtem příchozích a je vyjádřen v procentech.

<sup>53</sup> Jedná se o teoretický průměr trvání případu u soudu s ohledem na jeho současné tempo práce. Vypočítává se jako poměr všech nevyřízených případů na konci roku vůči počtu případů vyřešených za stejné období a převádí se na dny.

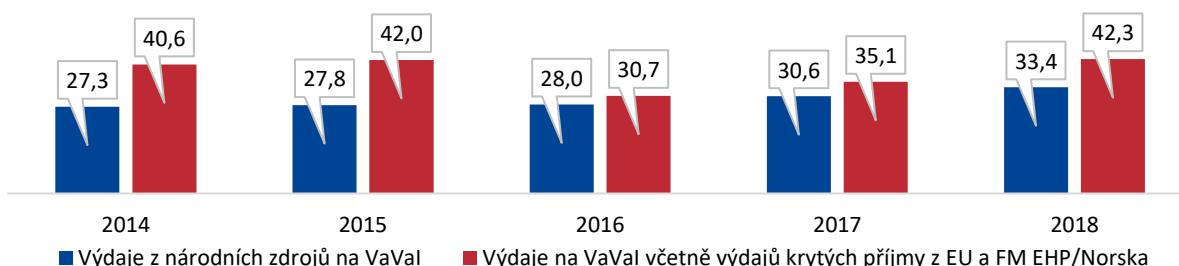
případy kumulují. **Nepřiměřená délka trvání soudního řízení přispívá k zahlcení české justice stížnostmi občanů na nesprávný výkon veřejné moci a vzniká povinnost státu vyplácet v opodstatněných případech odškodnění.**

**ČR zároveň vede ve statistikách v aktivitě nově přijatých a schvalovaných předpisů v rámci probíhající reformy justice, což ovlivní délku soudních řízení v budoucnu.** Např. v říjnu 2018 byla schválena novela insolvenčního zákona, která upravila pravidla pro osoby vstupující do procesu oddlužení. Možnost oddlužení se nově týká širšího okruhu osob, což může dle vyjádření soudů vést k nárůstu předmětné agendy až o polovinu. V současné době resort Ministerstva spravedlnosti připravuje nový trestní řád a nový občanský soudní řád.

#### 4. Výzkum, vývoj a inovace

V roce 2018 činily výdaje na výzkum, vývoj a inovace (dále také „VaVal“) včetně výdajů krytých příjmy z EU a FM EHP/Norska celkem 42,3 mld. Kč. Výdaje pouze z národních zdrojů dosáhly 33,4 mld. Kč. Prostředky k podpoře VaVal byly v roce 2018 poskytnuty prostřednictvím 17 kapitol státního rozpočtu, do institucionální podpory směřovalo 17,1 mld. Kč a do účelové 16,3 mld. Kč.

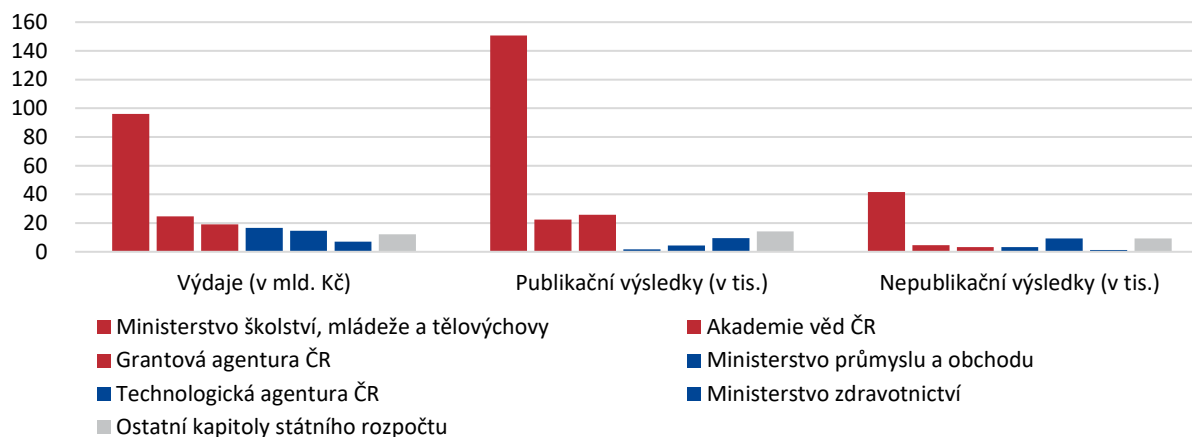
**Graf č. 22 – Výdaje státního rozpočtu na VaVal v letech 2014–2018 (v mld. Kč)**



**Zdroj:** informační portál MONITOR.

Za posledních pět let bylo poskytnuto na podporu VaVal ze státního rozpočtu celkem 190,7 mld. Kč, z toho přes 40 mld. Kč bylo vynaloženo na výstavbu nových výzkumných center. Dle informačního systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací bylo uplatněno za stejné období přes 229 tisíc publikačních a přes 72 tisíc nepublikačních výsledků.

**Graf č. 23 – Výdaje a výsledky v oblasti VaVal v souhrnné výši za roky 2014 až 2018**



**Zdroj:** informační portál MONITOR, informační systém výzkumu, experimentálního vývoje a inovací.

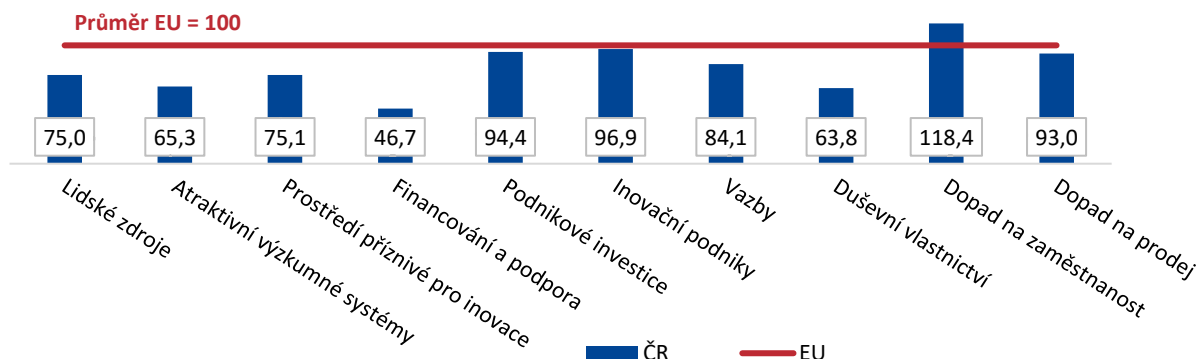
**Pozn.:** Graf obsahuje údaje za státní rozpočet. Byly do něho vybrány kapitoly s ročními výdaji na VaVal vyššími než 1 mld. Kč. Kapitoly s ročními výdaji na VaVal nižšími než 1 mld. Kč jsou zahrnuty ve sloupečku „Ostatní kapitoly státního rozpočtu“. Počet výsledků z informačního systému byl generován k 10. 7. 2019 dle roku uplatnění výsledku.

Podle souhrnného inovačního indexu<sup>54</sup> se ČR nedaří držet tempo s růstem inovační výkonnosti EU a nadále se řadí do skupiny mírných inovátorů, což je druhá nejhorší

<sup>54</sup> Souhrnný inovační index pro měření inovační výkonnosti v evropském srovnávacím přehledu inovací rozlišuje 4 hlavní typy ukazatelů rozdělených do 10 dimenzí inovací, které zahrnují celkem 27 ukazatelů.

výkonnostní skupina z celkových čtyř. Následující graf znázorňuje rozdělení souhrnného inovačního indexu ČR do jednotlivých dimenzí a porovnání s evropským průměrem.

**Graf č. 24 – Porovnání inovační výkonnosti ČR s průměrem EU dle jednotlivých oblastí souhrnného inovačního indexu za rok 2018 (v %)**



**Zdroj:** Evropská komise (European Innovation Scoreboard).

V porovnání s evropským průměrem ztrácí ČR nejvíce v oblasti financování a podpory. Tato oblast obsahuje mj. ukazatel investic rizikového kapitálu<sup>55</sup>, ve kterém ČR v roce 2018 dosáhla pouze 5 % evropského průměru. ČR zaostává také v oblasti duševního vlastnictví, zejména v ukazateli přihlašování patentů, kde v roce 2018 dosáhla 23 % evropského průměru. V oblasti atraktivních výzkumných systémů ČR rovněž ztrácí, neboť ukazatel světové citovanosti publikací dosáhl jen 44 % průměru EU. Přestože je ČR spoluautorem značného množství publikačních výstupů, jejich využití je dle ukazatele světové citovanosti publikací podprůměrné. Nejlepšího výsledku bylo dosaženo v sektoru dopadu na zaměstnanost, kdy ČR převýšila průměr EU zejména v ukazateli zaměstnanosti v rychle rostoucích podnicích (o 45 % více než průměr EU).

**ČR se dlouhodobě řadí do skupiny mírných inovátorů ztrácejících na průměr EU zejména v ochraně duševního vlastnictví a investicích rizikového kapitálu, které představují vyšší přidanou hodnotu v ekonomice.**

**Právě činnosti s vyšší přidanou hodnotou ČR poslední roky chybí, a proto by se mělo na tyto oblasti aplikovaného výzkumu poskytování podpory zaměřit. Především by podpora měla cílit na projekty, které budou schopny výrazně ovlivnit prostředí ČR. Pokračovat by se mělo také ve využívání potenciálu výzkumných center intenzivnějším propojením veřejného a soukromého sektoru, aby se zajistila vyšší využitelnost výsledků v praxi.**

K lepším výsledkům v oblasti VaVal by měla přispět *Inovační strategie České republiky 2019–2030*, kterou vláda prostřednictvím Rady pro výzkum, vývoj a inovace schválila dne 23. ledna 2019. Po dosažení cílů vytyčených ve *Strategii* by se měla ČR dle Rady zařadit mezi nejinnovativnější země Evropy.

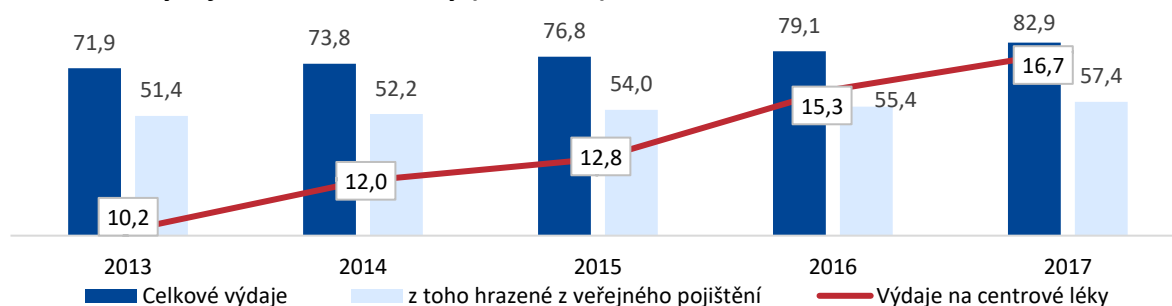
<sup>55</sup> Rizikový kapitál (tzv. venture capital) představuje kapitál, který slouží zejména k financování inovačních projektů a k financování počátečního rozvoje společnosti.

## 5. Výdaje na léky

Česká republika dlouhodobě řeší udržitelnost financování a zlepšení systému zdravotní péče, které přitom v mezinárodním srovnání patří k méně finančně náročným a dosahuje kvalitní úrovně. Omezené veřejné zdroje plynoucí do zdravotnictví nezajišťují v dostatečné míře požadované zkvalitňování zdravotní péče. **V této souvislosti nemá být hospodaření s veřejnými zdroji ve zdravotnictví pouze otázkou dalšího navyšování výdajů, důležité je i zvyšování efektivity vynaložených prostředků.**

Ve struktuře výdajů na zdravotní péči mají nezastupitelnou roli výdaje na léky. Tyto výdaje za rok 2017 dosáhly celkové výše 82,9 mld. Kč (jejich podíl na celkových výdajích činil 21,4 %). Z časového hlediska mají výdaje na léky rostoucí tendenci, která je významně ovlivněna i novým přístupem k inovativní léčbě spojené s rozvojem specializovaných center a větším využíváním centrových léků<sup>56</sup>. Právě centrové léky s vyšší pořizovací cenou se podílejí největší měrou na vyšším růstu výdajů. Jenom v porovnání s rokem 2013 se výdaje na centrové léky zvýšily o 63,7 %.

**Graf č. 25 – Celkové výdaje na léky a jejich financování z veřejného pojištění s vyčíslením výdajů na centrové léky (v mld. Kč)**



**Zdroj:** Český statistický úřad – *Výsledky zdravotnických účtů ČR v letech 2010 až 2017*.

Problematika účelnosti a hospodárnosti vynakládání výdajů v oblasti pořizování léčiv byla ze strany NKÚ prověřena KA č. 17/19<sup>57</sup>.

**Bylo zjištěno, že u vybraných kontrolovaných fakultních nemocnic existují vysoké rozdíly pořizovacích cen léčiv spojené s nízkým uplatňováním zadávacího řízení dle zákona o zadávání veřejných zakázek<sup>58</sup>.**

Ve většině případů se pořizování léčiv realizovalo prostřednictvím výjimky s využitím přímého zadání dodavatelům. U vybraných kontrolovaných druhů léčiv (včetně centrových léků) bylo zadávací řízení využito pouze v rozmezí od 0 % do 30 % a největší rozdíly v jednotkové ceně dosáhly od desítek až ke stovkám procent. Oblast přijímání, vykazování a nakládání s bonusy od dodavatelů nebyla transparentní.

<sup>56</sup> Centrové léky jsou léčiva předepisovaná specializovanými centry pro léčbu závažných nemocí.

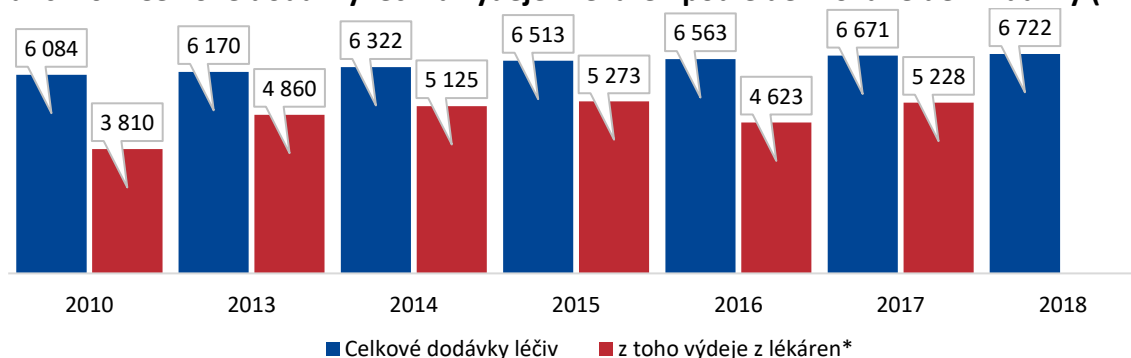
<sup>57</sup> KA č. 17/19 – *Peněžní prostředky vynakládané vybranými nemocnicemi na úhradu nákladů z činnosti* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2018 *Věstníku NKÚ*).

<sup>58</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

**Důležitým krokem, který v průběhu roku 2018 začalo Ministerstvo zdravotnictví plně podporovat, je zavedení systému centrálních nákupů léčiv a zdravotnického materiálu; dále se Ministerstvo zdravotnictví spolu se zástupci farmaceutických společností podílelo na vytvoření databáze reálných cen léčiv. Tyto kroky mohou v konečném důsledku pomoci snížit výdaje na nákup léčivých přípravků zdravotnickými zařízeními.**

Z pravidelně hodnocených ukazatelů uveřejňovaných Státním ústavem pro kontrolu léčiv lze vysledovat, že v ČR vzrostla postupně celková distribuce léčiv včetně jejich výdeje v lékárnách. Ve srovnání s rokem 2010 (6 084 mil.) počet definovaných denních dávek<sup>59</sup> v roce 2018 dosáhl 6 722 mil., a vzrostl tak o 10,5 %.

**Graf č. 26 – Celkové dodávky léčiv a výdeje z lékáren podle definované denní dávky (v mil.)**



**Zdroj:** Státní ústav pro kontrolu léčiv – *Hodnocení distribuovaných a vydaných léčivých přípravků za rok 2018.*

\* Údaje zahrnují pouze přípravky vydávané na základě lékařského předpisu nebo vydané v rámci kategorie bez lékařského předpisu s omezením; údaj za rok 2018 nebyl k datu redakční uzávěrky k dispozici.

**Klíčovou roli k zajištění větší transparentnosti a efektivnosti vynakládání výdajů na léčiva má přinést novela zákona o léčivech<sup>60</sup>, která upřesňuje celý elektronický systém a stanovuje podmínky využívání centrální databáze lékového záznamu pacienta na základě povinnosti používat elektronické recepty. Jak vyplývá ze samotné důvodové zprávy k novele, dosavadní praxe ukazuje, že dochází k předepisování i léčiv, která se navzájem užívat nesmějí, resp. dochází k dublování preskripce, neboť lékař má přehled pouze o léčivech, která sám předepsal.**

**Oblast zdravotnictví je financována převážně z odvodů na zdravotní pojištění, které jsou citlivé na pokles ekonomiky. Zároveň v současných demografických podmínkách, kdy trvale roste podíl ekonomicky neaktivního obyvatelstva, se riziko poklesu příjmů z pojistného zvyšuje. Plnohodnotné zavedení a fungování systému elektronických receptů a využívání centrálních nákupů léčiv a zdravotnického materiálu jsou jedny z důležitých nástrojů ke snížení nákladů a efektivnímu využívání finančních zdrojů v systému zdravotnictví.**

<sup>59</sup> Definovaná denní dávka je v tomto případě jednotka užívaná ke sledování spotřeby léčiv. Zpravidla se jedná o průměrnou denní udržovací dávku léku podávanou při léčbě daného onemocnění u dospělých pacientů.

<sup>60</sup> Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 66/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění zákona č. 290/2017 Sb.

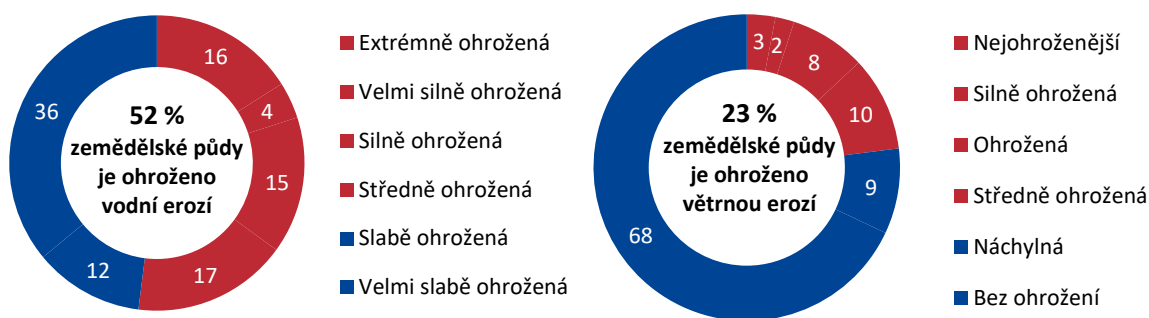


## 6. Ochrana zemědělské půdy

Hospodaření na zemědělské půdě je v podmínkách ČR postaveno ve větší míře na intenzivním zemědělství. Kvůli dříve uplatňovanému způsobu hospodaření převládají velké půdní bloky s omezeným počtem ochranných a krajinných prvků. Využívání zemědělské půdy postupně ovlivnila i převzatá společná zemědělská politika a další opatření EU, která přispěla ke změně struktury pěstovaných plodin a k poklesu živočišné výroby (např. kvůli podpoře využití produkce zemědělských plodin jako obnovitelného zdroje energie). Na stavu zemědělské půdy se projeví i klimatické změny, kdy dochází k většímu výskytu případů vodní i větrné eroze.

**Z pravidelného sledování stavu zemědělské půdy vyplývá, že vodní erozí je ohrožena již více než polovina výměry zemědělské půdy a současně se zvětšuje i rozloha ploch ohrožených větrnou erozí, což je mj. následek zvoleného způsobu hospodaření nebo nedostatečné údržby současných a nově vytvářených liniových prvků v krajině.**

**Graf č. 27 – Ohroženost zemědělské půdy vodní a větrnou erozí (v %)**



**Zdroj:** Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy, v. v. i.

Ačkoliv jsou nastavena opatření ke zmírnění negativního projevu vodní a větrné eroze<sup>61</sup>, která mají zajišťovat zemědělské hospodaření ve shodě s ochranou životního prostředí a podmiňují vyplácení dotací pro zemědělské subjekty, nebyla doposud schválena vyhláška o ochraně zemědělské půdy před erozí připravovaná již od roku 2017. Vyhláška má být významným nástrojem k omezení eroze půdy a komplexněji řešit nadměrnou ztrátu půdy (až desítky tun z hektaru ročně). Cílovým stavem mělo být navýšení výměry protierozně chráněné půdy na 60 % z celkové výměry zemědělské půdy.

<sup>61</sup> V rámci podmínek standardů DZES (standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu), které jsou definovány čl. 94 a přílohou č. II nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1306/2013, o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008.

Efektivně podpořit finančními prostředky ochranu zemědělské půdy může Ministerstvo zemědělství i v rámci *Programu rozvoje venkova ČR na období 2014–2020*. Nejvyšší kontrolní úřad se v KA č. 17/26<sup>62</sup> zaměřil na vyhodnocení nastavení opatření M16 *Spolupráce*<sup>63</sup> z pohledu účelnosti, hospodárnosti a efektivity vynaložených finančních prostředků. V kontrolním závěru NKÚ také upozornil na skutečnost, že nebyly využity veškeré dostupné typy spolupráce, např. pro oblast zmírnění změny klimatu, ochrany zemědělské krajiny, účinného hospodaření s vodou apod. Nevyužité typy spolupráce byly přitom věcně zaměřeny na pomoc v oblastech, které Ministerstvo zemědělství označilo ve SWOT analýze v programovém dokumentu *Program rozvoje venkova ČR na období 2014–2020* za slabé stránky a příležitosti.

**Klíčovým předpokladem pro omezení půdní eroze je dosažení udržitelné kvality zemědělské půdy.** V současných podmínkách, kdy dochází k častějším teplotním a srážkovým výkyvům, je nezbytné ve větší míře omezit nevhodné způsoby hospodaření, které vedou ke znehodnocení půdy (např. utužování, zvyšování kyselosti, úbytek organické hmoty včetně ztráty živin apod.).

**Graf č. 28 – Zranitelnost zemědělské půdy okyselováním a utužením (v %)**



**Zdroj:** Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy, v. v. i.

**Zhoršená kvalita zemědělské půdy i snaha udržet požadované výnosy v rostlinné výrobě úzce souvisí se zvýšenou spotřebou průmyslových hnojiv, ochranných prostředků nebo vápenatých hnojiv ke snížení kyselosti půd.** Ke zhoršení kvality půdy přispívá i nedostatek kvalitních organických hnojiv, což je způsobeno především dlouhodobým poklesem chovu hospodářských zvířat, což potvrdily i výsledky KA č. 18/08<sup>64</sup>. Stavy hospodářských zvířat (zejména prasat a dojníc) a míru soběstačnosti ČR v živočišné produkci, zejména ve vepřovém mase, se nedaří zvyšovat, přestože se dotace do živočišné výroby od roku 2012 stále zvyšují. ČR ve srovnání s ostatními členskými zeměmi EU vyplácí nadprůměrné dotace,

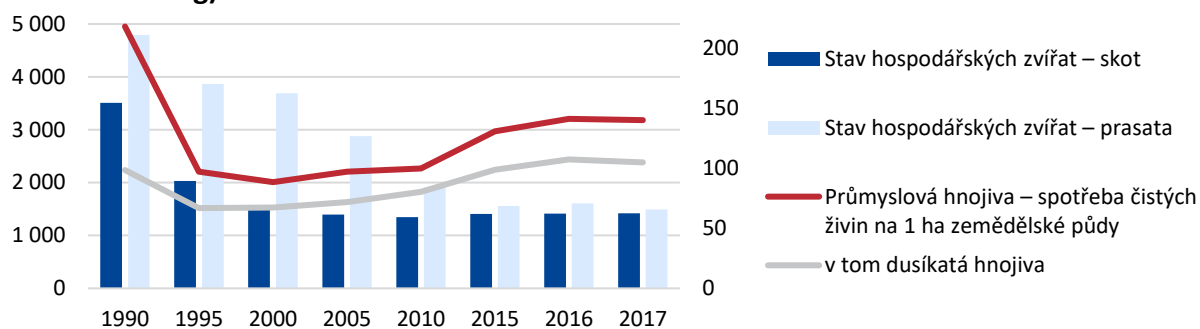
<sup>62</sup> KA č. 17/26 – *Peněžní prostředky určené na opatření Spolupráce v rámci Programu rozvoje venkova ČR na období 2014–2020* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2018 *Věstníku NKÚ*).

<sup>63</sup> Opatření M16 *Spolupráce* je zaměřeno na posílení výzkumu, technologického rozvoje a inovací, zvýšení konkurenceschopnosti malých a středních podniků, odvětví zemědělství, rybářství a akvakultury. Účelem je přispět k dosažení konkurenceschopnosti zemědělství, potravinářství a lesnictví a přispět k dosažení udržitelného hospodaření s přírodními zdroji (zdroj: Státní zemědělský intervenční fond).

<sup>64</sup> KA č. 18/08 – *Peněžní prostředky vynakládané na podpory v sektoru živočišné výroby* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2019 *Věstníku NKÚ*).

což vyplývá z analýzy mezinárodních dat ze *Zemědělské účetní datové sítě* (FADN). Ministerstvu zemědělství se nedaří naplňovat strategické cíle, které si v sektoru živočišné výroby stanovilo. Tyto skutečnosti se negativně projevují na spotřebě průmyslových hnojiv, která se sice oproti začátku devadesátých let minulého století snížila, ale od roku 2010 se naopak zvyšuje. **Jen samotná spotřeba dusíkatých hnojiv dosahuje od roku 2015 hodnot, které byly dosaženy naposledy v osmdesátých letech minulého století.**

**Graf č. 29 – Pokles stavu hospodářských zvířat a spotřeba průmyslových hnojiv (v tis. kusů, v kg)**



**Zdroj:** Český statistický úřad – vybrané ukazatele zemědělství v České republice.

V důsledku klimatických změn je zemědělská půda v České republice v posledních letech extrémně zatížena erozí, která mění kvantitativní a kvalitativní vlastnosti půd. Zlepšení ochrany zemědělské půdy a zastavení její degradace by mělo patřit k zásadním cílům všech dotčených subjektů v zemědělském sektoru. Důležitým předpokladem pro ochranu zemědělské půdy je důsledné dodržování všech stávajících a nově navrhovaných opatření, která budou podporovat správný přístup k hospodaření na zemědělské půdě a budou mít pozitivní dopad na celkovou ochranu životního prostředí. Zlepšení kvality půdy může zásadním způsobem přispět nejen ke zmírnění eroze půdy a zajistit větší odolnost vůči suchu či vydatným deštům, ale i zmírnit rozsah následných škod na produkci zemědělských plodin (snížit finanční kompenzaci ze státního rozpočtu) nebo na majetku obcí a obyvatelstva.

## 7. Kvalita ovzduší

Jednou z nejdůležitějších oblastí životního prostředí je ochrana ovzduší, které nejvíce působí na lidské zdraví. **Ačkoliv se po roce 1990 celkový stav životního prostředí v ČR zlepšil, kvalita ovzduší se i přes dlouhodobě snižované množství emisí znečišťujících látek<sup>65</sup> příliš nelepšil. Ze Zprávy OECD o hodnocení environmentálního chování ČR<sup>66</sup> v této souvislosti vyplynulo, že v ČR je míra úmrtnosti v důsledku znečištění vnějšího ovzduší dvojnásobná oproti průměru OECD.**

V současné době má ČR především problémy s překračováním imisních limitů z hlediska ochrany lidského zdraví. **Zatímco v roce 2014 byl překročen imisní limit u minimálně jedné znečišťující látky<sup>67</sup> na 13,5 % území ČR, v roce 2017 už byl překročen na 26,2 % území a týkal se více než 60 % obyvatel ČR<sup>68</sup>.** Mezi nejvýznamnější znečišťující faktory pro ovzduší z pohledu lidského zdraví se dlouhodobě řadí prašnost, jejímž dominantním zdrojem je vytápění domácností fosilními palivy. Ke změně tohoto nepříznivého vývoje může přispět i výměna neekologických kotlů díky další etapě tzv. kotlíkových dotací a hlavně zákaz provozu nevyhovujících kotlů od září roku 2022. Výsledný efekt bude záviset zejména na míře dodržování tohoto zákazu a jeho vymahatelnosti.

Na nezlepšující se úroveň kvality ovzduší v ČR upozornil taktéž NKÚ v kontrolním závěru z KA č. 18/04<sup>69</sup>. **Některá opatření stanovená ve strategických dokumentech na podporu zlepšování kvality ovzduší nebyla dle NKÚ plněna a u dalších opatření nebyly dodrženy stanovené termíny.** Týká se to např. snížení podílu fosilních paliv na lokálním vytápění domácností nebo urychlení obměny vozového parku osobních vozidel.

Špatná kvalita ovzduší má vliv na mezinárodní hodnocení celkového stavu životního prostředí v ČR, a to např. v rámci tzv. indexu EPI<sup>70</sup> (index výkonnosti z hlediska životního prostředí), který hodnotí celkovou ohleduplnost států vůči životnímu prostředí. **Z následujícího grafu vyplývá, že ČR obsadila v roce 2018 ze všech zemí EU až 21. místo.**

<sup>65</sup> Jedná se především o SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, NH<sub>3</sub>, VOC a o suspendované částice PM, které se v závislosti na velikosti dělí na hrubé částice PM<sub>10</sub> a jemné částice PM<sub>2,5</sub> (tzv. prašnost).

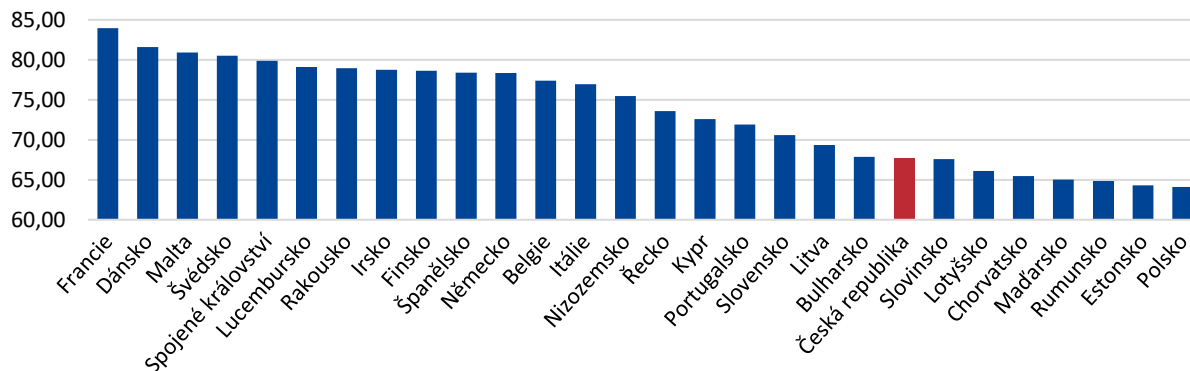
<sup>66</sup> OECD Environmental Performance Reviews: Czech Republic 2018.

<sup>67</sup> Dle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, se jedná o znečišťující látky SO<sub>2</sub>, CO, PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, NO<sub>2</sub>, benzen, Pb, As, Cd, Ni a benzo(a)pyren bez zahrnutí přízemního ozonu.

<sup>68</sup> Z aktualizace Národního programu snižování emisí vyplývá, že tento růst byl způsoben zejména rostoucím trendem benzo(a)pyrenu.

<sup>69</sup> KA č. 18/04 – Peněžní prostředky určené na podporu zlepšování kvality ovzduší (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2019 Věstníku NKÚ).

<sup>70</sup> Environmental Performance Index 2018. Mezi základní hodnoticí kritéria patří zdravé životní prostředí (zejména vliv kvality ovzduší a vody na lidské zdraví) a životaschopnost ekosystémů (komplex dopadů zemědělství, lesnictví, rybářství či spotřeby energií na ekosystémy).

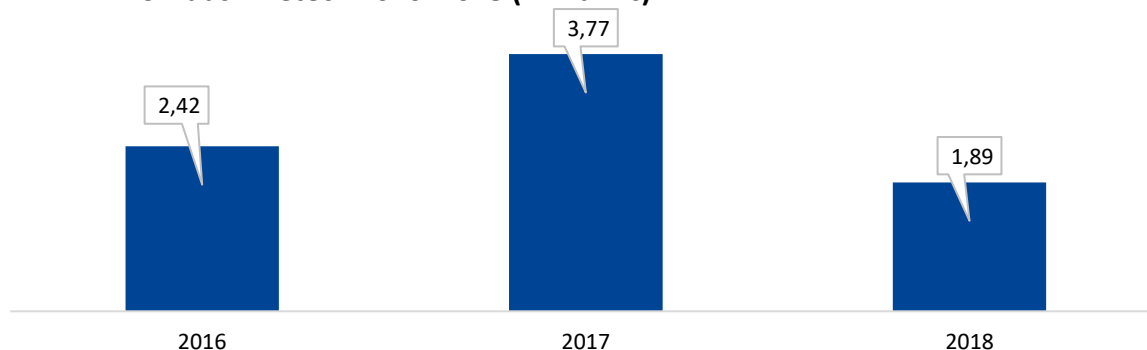
**Graf č. 30 – Pořadí zemí EU podle indexu EPI za rok 2018**

**Zdroj:** Environmental Performance Index 2018.

**Pozn.:** Hodnoty indexu jsou v rozmezí 0–100.

Nejhůře byla ČR hodnocena v oblasti kvality ovzduší, kde se v rámci všech zemí EU umístila dokonce až na 23. místě.

Důležitými finančními zdroji pro ochranu ovzduší jsou prostředky ze státního rozpočtu a Státního fondu životního prostředí, jejichž součástí jsou zejména prostředky z EU<sup>71</sup>. Výši výdajů na ochranu ovzduší ovlivňuje zejména připravenost a schopnost ČR čerpat určené finanční prostředky z rozpočtu EU.

**Graf č. 31 – Výdaje státního rozpočtu a Státního fondu životního prostředí na ochranu ovzduší v letech 2016–2018 (v mld. Kč)**

**Zdroj:** informační portál MONITOR.

**Z výše uvedených skutečností vyplývá, že ČR i po necelých třiceti letech patří v Evropě mezi státy s nejvíce znečištěným ovzduším. Tato situace je způsobena zejména velkou energetickou závislostí na fosilních palivech.**

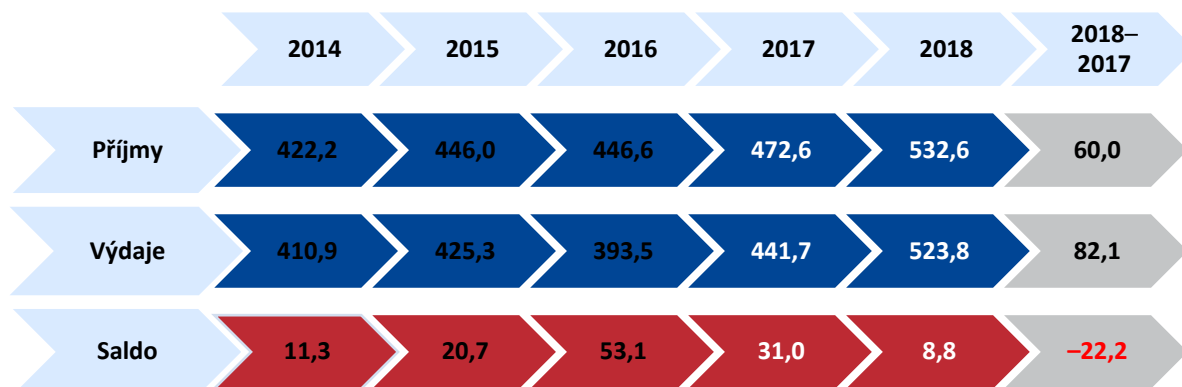
<sup>71</sup> Dle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, se jedná o výdaje zahrnuté v pododdíle 371 – *Ochrana ovzduší a klimatu* bez paragrafu 3714 – *Opatření ke snižování produkce skleníkových plynů a plynů poškozujících ozónovou vrstvu*.

## VI. Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů

### 1. Hospodaření územních rozpočtů

Hospodaření územních rozpočtů skončilo na konci roku 2018 přebytkem 8,8 mld. Kč. Výsledné saldo bylo o 22,2 mld. Kč nižší než v roce 2017, což bylo způsobeno vyšším meziročním zvýšením výdajů oproti příjmům.

Schéma č. 4 – Hospodaření územně samosprávných celků (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2014–2017, návrh SZÚ za rok 2018.

**Celkové příjmy územních rozpočtů v roce 2018 meziročně vzrostly o 60,0 mld. Kč na 532,6 mld. Kč.** Tento nárůst byl způsoben zejména zvýšením daňových příjmů (o 24,4 mld. Kč) a přijatých transferů (o 29,7 mld. Kč). Na zvýšení daňových příjmů měla kromě pokračujícího ekonomického růstu vliv novela zákona o rozpočtovém určení daní<sup>72</sup>, která posílila příjmy obecních rozpočtů<sup>73</sup>. Přijaté transfery územních rozpočtů v roce 2018 dosáhly 190,7 mld. Kč, což byla nejvyšší částka v historii ČR. **Hlavní část celkových transferů tvořily prostředky ze státního rozpočtu<sup>74</sup> (činily 179,3 mld. Kč), které měly na celkových příjmech územních rozpočtů třetinový podíl.** Z těchto transferů získaly kraje 129,8 mld. Kč (tj. 72,4 %), obce 48,5 mld. Kč, dobrovolné svazky obcí 0,8 mld. Kč a regionální rady regionů soudržnosti 0,3 mld. Kč. Vzhledem k nastavení rozpočtového určení daní a vzhledem k tomu, že z krajských rozpočtů jsou hrazeny vysoké přímé náklady na vzdělávání v regionálním školství (z kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy přijaly kraje transfery ve výši

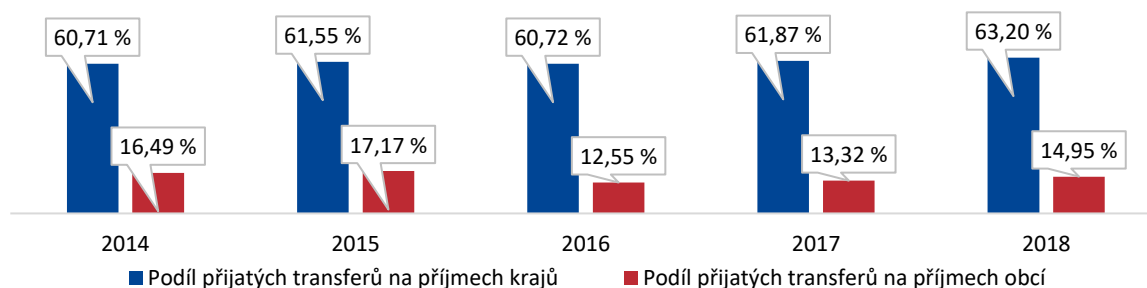
<sup>72</sup> Zákon č. 260/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>73</sup> Novela navýšila podíl obcí na výnosu z DPH z 21,40 % na 23,58 % a upravila propočtení procenta, kterým se obce podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu z daní tím, že navýšila váhu kritéria „počet dětí MŠ a žáků ZŠ navštěvujících školu zřizovanou obcí“ ze 7 % na 9 %.

<sup>74</sup> 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).

103,3 mld. Kč), je míra závislosti krajů na transferech ze státního rozpočtu nesrovnatelně vyšší než v případě obcí.

**Graf č. 32 – Podíl transferů ze státního rozpočtu na příjmech krajů a obcí (v %)**



**Zdroj:** informační portál MONITOR.

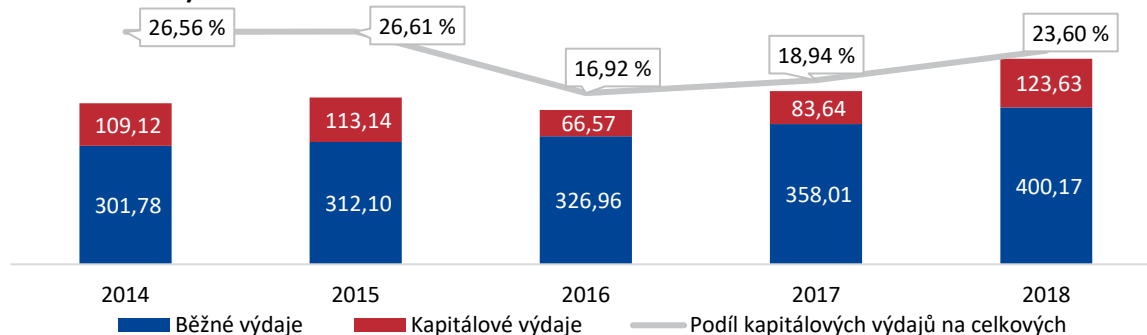
Závislost krajů na transferech ze státního rozpočtu se za 5 let zvýšila přibližně o 2,5 procentního bodu. V roce 2018 tvořily tyto transfery 63,20 % celkových příjmů krajů. Závislost obcí na transferech ze státního rozpočtu v roce 2016 meziročně klesla, což bylo způsobeno zejména výrazným meziročním poklesem přijatých transferů (došlo k ukončení regionálních operačních programů z programového období 2007–2013). I přes daňové úpravy<sup>75</sup>, které od roku 2016 každoročně zvyšují podíl obcí na celostátním daňovém výnosu, se závislost obcí na transferech ze státního rozpočtu oproti roku 2017 zvýšila. Při tomto trendu by mohla být míra závislosti obcí na státním rozpočtu již v roce 2020 vyšší než v roce 2015, kdy kulminovala.

**Na příjmové straně územních rozpočtů klesl meziročně podruhé za sebou podíl vlastních příjmů (zejména daňových) a vzrostl podíl transferů ze státního rozpočtu. Došlo tak ke zvýšení míry závislosti hospodaření krajů a obcí na státním rozpočtu. Pokud by tento trend pokračoval i v budoucnu a došlo by ke zhoršení ekonomické situace ČR, dostal by se státní rozpočet pod tlak, který by znesnadňoval dosažení vyrovnaného či kladného salda státního rozpočtu.**

**Celkové výdaje územních rozpočtů v roce 2018 meziročně vzrostly o 82,1 mld. Kč na 523,8 mld. Kč.** Běžné výdaje meziročně vzrostly o 42,2 mld. Kč na 400,2 mld. Kč, kapitálové výdaje o 40,0 mld. Kč na 123,6 mld. Kč. Podíl kapitálových výdajů na celkových se druhý rok po sobě zvýšil (na 23,60 %).

<sup>75</sup> Zákon č. 391/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 260/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

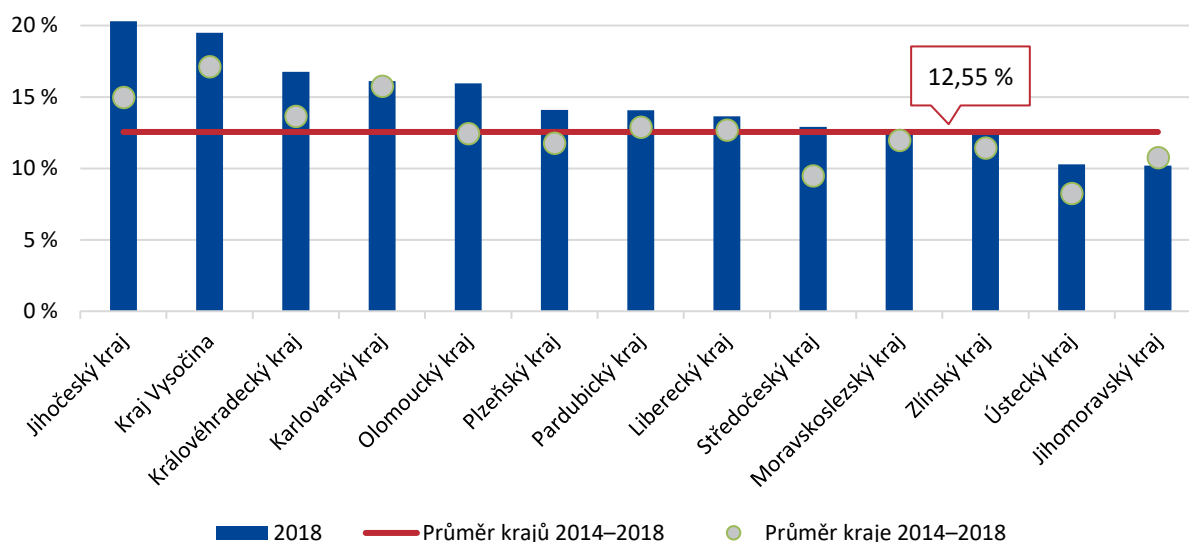
**Graf č. 33 – Podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích územních rozpočtů (v mld. Kč, v %)**



**Zdroj:** SZÚ za roky 2014–2017, návrh SZÚ za rok 2018.

Většinu prostředků ze státního rozpočtu získávají kraje. Tyto prostředky používají na provoz (zabezpečují fungování krajské správy, regionálního školství apod.) formou běžných výdajů a na investiční projekty formou kapitálových výdajů. Právě kapitálové výdaje jsou jedním z důležitých nástrojů, které vytváří hodnoty s potenciálem územního rozvoje regionů. Ze srovnání jednotlivých krajů vyplynulo, že na kapitálové výdaje jednotlivých krajů připadalo za období posledních 5 let průměrně pouze 12,55 % z jejich celkových vynaložených výdajů (průměr za rok 2018 činil 14,53 %).

**Graf č. 34 – Podíl kapitálových výdajů jednotlivých krajů (v %)**



**Zdroj:** informační portál MONITOR.

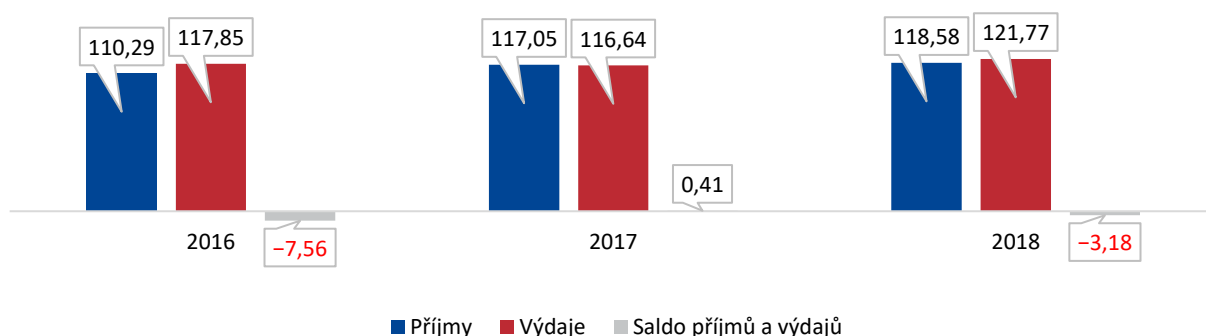
Za krajským průměrem ve vynakládání kapitálových výdajů zaostávaly nejen v roce 2018, ale i v posledních pěti letech zejména kraje Ústecký a Jihomoravský. Naopak Jihočeský kraj a Kraj Vysočina používaly nadprůměrnou část svých celkových výdajů na investiční projekty a přispívaly tímto způsobem více k rozvoji regionu.



## 2. Hospodaření státních fondů

**Hospodaření státních fondů (dále také „SF“) za rok 2018 skončilo deficitem ve výši 3,18 mld. Kč a meziročně se zhoršilo o 3,59 mld. Kč.** Meziroční zhoršení salda hospodaření SF způsobil především rychlejší růst výdajů oproti příjmům. Nejvýznamnějším zdrojem příjmů SF byly nadále dotace ze státního rozpočtu, které dosáhly v roce 2018 výše 77,97 mld. Kč. Kapitálové výdaje se meziročně snížily o 2,83 mld. Kč a běžné výdaje se zvýšily o 7,96 mld. Kč.

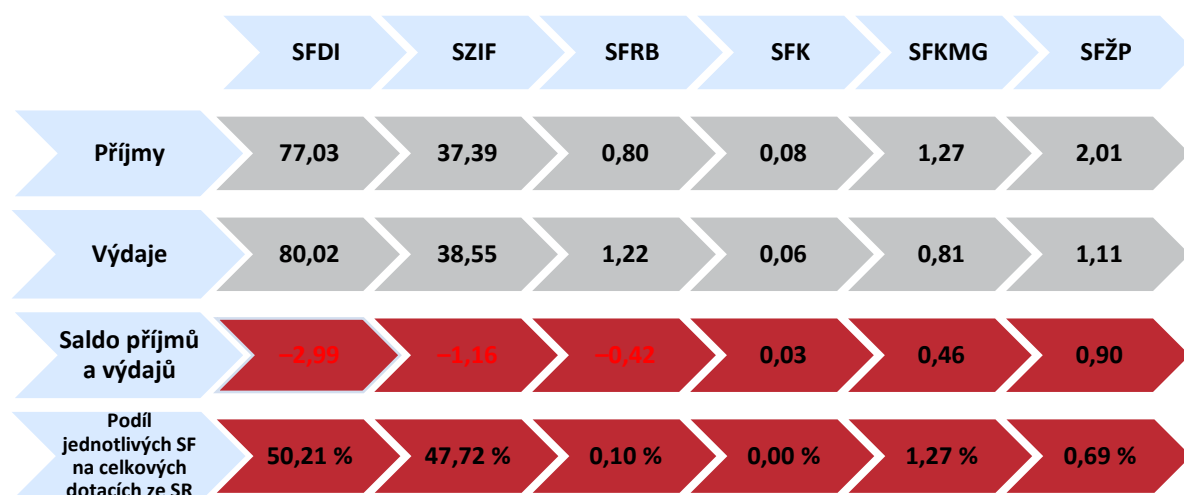
**Graf č. 35 – Hospodaření státních fondů v letech 2016–2018 (v mld. Kč)**



**Zdroj:** informační portál MONITOR.

Všechny státní fondy dosáhly lepšího výsledku hospodaření oproti rozpočtovanému. Výsledné saldo hospodaření SF nejvíce ovlivnily Státní fond dopravní infrastruktury a Státní zemědělský intervenční fond. Tyto dva fondy obdržely 97,93 % dotací ze státního rozpočtu a na celkových výdajích státních fondů se podílely z 97,37 %. Hospodaření všech státních fondů za rok 2018 je znázorněno níže.

**Schéma č. 5 – Plnění příjmů, čerpání výdajů, saldo příjmů a výdajů SF v roce 2018 (v mld. Kč)**



**Zdroj:** informační portál MONITOR

**Pozn.:** SFDI – Státní fond dopravní infrastruktury, SZIF – Státní zemědělský intervenční fond, SFRB – Státní fond rozvoje bydlení, SFK – Státní fond kultury, SFKMG – Státní fond kinematografie, SFŽP – Státní fond životního prostředí.

Od roku 2010 došlo v souhrnu k průměrnému plnění rozpočtu příjmů SF na 81 %. Podle § 28 zákona č. 218/2000 Sb.<sup>76</sup> se zůstatky prostředků SF převádějí do následujícího rozpočtového roku. V následujících letech tak mohou být nespotřebované prostředky použity na předem stanovený účel. V souvislosti s tímto nařízením dochází u některých státních fondů k výraznému přebytku finančních prostředků na běžných účtech, jak ukazuje následující tabulka.

**Tabulka č. 6 – Stav finančních prostředků na bankovních účtech SF v letech 2016–2018 (v mld. Kč)**

Státní fondy	Stav finančních prostředků na bankovních účtech státních fondů			Skutečné výdaje za rok 2018	Rozdíl finančních prostředků na bankovních účtech za rok 2018 a skutečných výdajů za rok 2018
	2016	2017	2018		
Státní fond životního prostředí České republiky	6,33	7,19	8,09	1,11	6,98
Státní fond rozvoje bydlení	6,98	6,70	6,32	1,22	5,10
Státní fond kinematografie	1,74	1,75	2,21	0,81	1,40
Státní fond kultury České republiky	0,15	0,17	0,20	0,06	0,14
Státní zemědělský intervenční fond	4,61	2,24	0,95	38,55	–37,60
Státní fond dopravní infrastruktury	2,70	4,87	1,88	80,02	–78,14

Zdroj: informační portál MONITOR.

Čtyři z šesti státních fondů disponují vysokými finančními prostředky na svých běžných účtech. Tyto prostředky dokonce několikanásobně převyšují roční výdaje těchto fondů za rok 2018. V návrhu SZÚ za rok 2018 však chybí detailnější rozbor těchto disponibilních prostředků, na jaké konkrétní účely mají být použity.

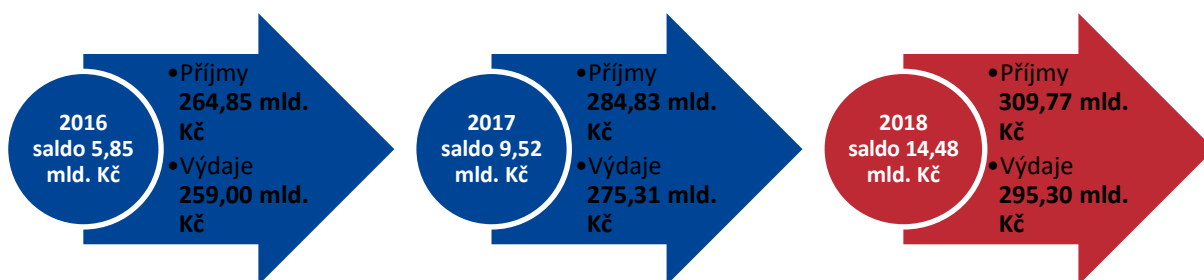
Hospodaření státních fondů je dlouhodobě závislé na přijatých dotacích ze státního rozpočtu. Doposud však nebyla přijata systémová opatření, která by vedla k výraznějšímu snížení této závislosti. Podíl dotací ze SR na celkových příjmech státních fondů v roce 2018 činil 65,75 %.

<sup>76</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

### 3. Hospodaření zdravotních pojišťoven

Hospodaření systému veřejného zdravotního pojištění skončilo v roce 2018 přebytkem ve výši 14,48 mld. Kč, tj. zvýšení kladného salda o 4,96 mld. Kč oproti roku 2017. **Celkové příjmy v roce 2018 dosáhly 309,77 mld. Kč a celkové výdaje 295,30 mld. Kč.** Největší položku celkových příjmů tvořilo inkaso pojistného po přerozdělování (98,84 %), které současně zahrnovalo příjmy ze státního rozpočtu na státní pojištěnce. V souvislosti s rekordně nízkou nezaměstnaností klesá od roku 2015 podíl těchto příjmů na celkových příjmech zdravotních pojišťoven.<sup>77</sup> V roce 2018 činil tento podíl 22,07 %.

**Schéma č. 6 – Hospodaření zdravotních pojišťoven v letech 2016–2018 (v mld. Kč)**



Zdroj: SZÚ za roky 2016–2017, návrh SZÚ za rok 2018.

**Stejně jako v předchozím roce hospodařily zdravotní pojišťovny po celý rok 2018 dle rozpočtových provizorií<sup>78</sup>.**

Kladné saldo hospodaření se pozitivně projevilo na meziročním zvýšení finanční rezervy na bankovních účtech všech fondů veřejného zdravotního pojištění o 47,8 %. Finanční rezerva všech fondů tak dosáhla v roce 2018 hodnoty 45,06 mld. Kč. **Meziroční zvýšení zůstatků se nejvíce projevilo na bankovních účtech základních fondů zdravotního pojištění, tyto finanční zásoby se zvýšily u všech sedmi zdravotních pojišťoven.**

<sup>77</sup> Například počet poplatníků rostl meziročně 44x rychleji než počet důchodců (zdroj: Česká správa sociálního zabezpečení).

<sup>78</sup> Výbor pro zdravotnictví PS PČR doporučil PS PČR schválení zdravotně pojistných plánů zdravotních pojišťoven na rok 2018 v květnu stejného roku. PS PČR schválila zdravotně pojistné plány zdravotních pojišťoven na rok 2018 až dne 24. 1. 2019 usnesením č. 454.

**Tabulka č. 7 – Konečné zůstatky na bankovních účtech základního fondu zdravotního pojištění a stav finančních zásob v letech 2017 a 2018 (k 31. 12.)**

Základní fond zdravotního pojištění	Konečný zůstatek na bankovním účtu k poslednímu dni daného roku (v mld. Kč)		Finanční zásoba (ve dnech)	
	2017	2018	2017	2018
Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR	5,12	12,78	12	27
Vojenská zdravotní pojišťovna ČR	0,91	1,02	19	20
Česká průmyslová zdravotní pojišťovna	2,15	3,18	28	38
Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví	1,89	2,88	42	60
Zaměstnanecká pojišťovna Škoda	0,42	0,62	43	60
Zdravotní pojišťovna Ministerstva vnitra ČR	2,26	3,70	27	40
Revírní bratrská pokladna, zdravotní pojišťovna	0,97	1,28	35	45
<b>Celkem</b>	<b>13,71</b>	<b>25,46</b>	<b>19</b>	<b>33</b>

**Zdroj:** SZÚ za rok 2017, návrh SZÚ za rok 2018.

Stav závazků vůči poskytovatelům zdravotních služeb dosáhl k 31. 12. 2018 výše 34,35 mld. Kč. Došlo tak ke snížení závazků o 0,31 mld. Kč oproti roku 2017. **Všechny zdravotní pojišťovny opět hospodařily bez závazků po lhůtě splatnosti ke konci roku 2018.**

**Hospodaření systému veřejného zdravotního pojištění je vysoce závislé na prostředcích z veřejného pojištění. Zhorší-li se ekonomická situace v ČR, stabilita veřejného zdravotního pojištění může být takovým vývojem negativně ovlivněna.**

## VII. Vyhodnocení správnosti vykázaných údajů

Výchozím dokumentem pro hodnocení výsledků rozpočtového hospodaření roku 2018 je zákon o státním rozpočtu ČR na rok 2018<sup>79</sup>. Základní ukazatele státního rozpočtu na rok 2018 jsou uvedeny v přílohách č. 1–4 zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2018, 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*<sup>80</sup>.

Stanovisko NKÚ ke správnosti údajů vykázaných v návrhu státního závěrečného účtu je vydáváno k údajům uvedeným v návrhu SZÚ za rok 2018 v sešitě G v tabulkách č. 1–2, 7–9 a 11–12, které vycházejí z údajů uvedených v odstavci 1, a dále k údajům v sešitě H, které se týkají rozpočtových kapitol, jejichž správcem jsou ministerstva. Stanovisko je vydáno na základě dvou typů kontrolních a analytických postupů, kterými jsou:

- kontroly NKÚ typu finanční audit, jejichž kontrolovaným obdobím byly roky 2016 a 2017 a předmětem byly také údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu; tyto kontroly poskytují systémové poznatky využitelné i pro rok 2018;
- analýza vykázaných údajů za rozpočtové kapitoly za rok 2018, jejichž správcem jsou ministerstva.

Kontroly NKÚ, jejichž kontrolovaným obdobím byly roky 2016 a 2017 a předmětem byly také údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu<sup>81</sup>

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 zaměřeny na závěrečné účty jednotlivých kapitol SR, údaje předkládané pro hodnocení plnění státního rozpočtu a na údaje účetních závěrek. Při těchto kontrolách jsou získávány informace využitelné pro hodnocení spolehlivosti systémů určených pro sledování a vykazování příjmů a výdajů státního rozpočtu.

<sup>79</sup> Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018.

<sup>80</sup> Přílohy č. 1–4 zákona č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018.

<sup>81</sup> Ke dni redakční uzávěrky *Stanoviska k návrhu státního závěrečného účtu České republiky za rok 2018* nebyly zveřejněny kontrolní závěry z kontrol typu finanční audit, jejichž předmětem byly také údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018.

Za roky 2016 a 2017 byla šesti kontrolami<sup>82</sup> prověřena správnost vykázání rozpočtových příjmů a výdajů v šesti kapitolách státního rozpočtu. V rámci uvedených šesti 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 SR byly zjištěny jen ojedinělé drobné nesprávnosti ve vykázání příjmů a výdajů a tyto nesprávnosti neměly vliv na vypovídací schopnost informací uvedených v závěrečných účtech.

Podíl příjmů kontrolovaných osob na příjmech státního rozpočtu v roce 2018 byl 12,88 % a podíl výdajů kontrolovaných osob na výdajích státního rozpočtu v roce 2018 byl 7,15 %. Při kontrolách nebyly zjištěny významné nesprávnosti v druhovém zatřídění vykázaných příjmů a výdajů.

#### Analýza vykázaných údajů za rozpočtové kapitoly za rok 2018, 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 údajů v dalších částech SZÚ. **Nebyly zjištěny objemově významné rozdíly.**

---

<sup>82</sup> KA č. 18/13 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zdravotnictví za rok 2017, účetní závěrka Ministerstva zdravotnictví za rok 2017 a údaje předkládané Ministerstvem zdravotnictví pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2017 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2019 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).

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. 17/18 – 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).

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. 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).

**S ohledem na výše uvedené je dle názoru NKÚ možné zkontrolované údaje<sup>83</sup> obsažené v sešitech G a H návrhu SZÚ za rok 2018 považovat za správné.**

NKÚ dlouhodobě upozorňuje na skutečnost, že závěrečné účty jen minimálně využívají akruální údaje<sup>84</sup> z účetních závěrek. Vzhledem k jejich vysoké vypovídací schopnosti o hospodaření kapitol státního rozpočtu považuje NKÚ za vhodné, aby příslušné právní předpisy<sup>85</sup> nastavily využívání akruálních údajů v závěrečných účtech ve vyšší míře.

NKÚ v kontrolním závěru z KA č. 17/36<sup>86</sup> doporučil Ministerstvu financí využívat akruální účetní informace nejen pro potřeby sestavení závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu a státního závěrečného účtu, ale i při sestavování státního rozpočtu, čímž by došlo k většímu využití potenciálu akruálních účetních informací. Ministerstvo financí ve stanovisku ke kontrolnímu závěru z této KA žádná opatření k doporučení NKÚ nepřijalo. Zdůvodnilo to tím, že dle zákona<sup>87</sup> jsou státní rozpočet a státní závěrečný účet sestavovány na peněžní bázi.

Akruální informace umožňují podat celkový obraz o výsledku hospodaření v daném roce nezkreslený o ekonomické dopady a zátěže působící na jiná období. Při porovnání údajů o plnění státního rozpočtu (peněžní princip) s údaji o výsledku hospodaření (akruální princip) pak dochází k rozdílným výsledkům a tím i k různé interpretaci skutečného stavu veřejných financí (viz kapitola IV. 2. *Rozpočtování a výdajový rámec*).

---

<sup>83</sup> Údaje ověřené Nejvyšším kontrolním úřadem jsou vymezeny v prvním a druhém odstavci kapitoly VII. *Vyhodnocení správnosti vykázaných údajů*.

<sup>84</sup> Akruální princip (nebo také báze, koncept) je jedna ze základních účetních zásad a spočívá v tom, že náklady a výnosy se účtují do období, se kterým věcně a časově souvisejí, aniž by bylo bráno v úvahu, kdy došlo k reálnému pohybu peněz.

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> KA č. 17/36 – *Účetní reforma v oblasti veřejných financí* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2018 *Věstníku NKÚ*).

<sup>87</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

## Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
DPH	Daň z přidané hodnoty
EHP	Evropský hospodářský prostor
EK	Evropská komise
EPI	Index výkonnosti z hlediska životního prostředí
ESI fondy	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
FM	Finanční mechanismy
HDP	Hrubý domácí produkt
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program</i>
KA	Kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OP	Operační program (operační programy)
OPD	Operační program <i>Doprava</i>
OP PIK	Operační program <i>Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>
OP PPR	Operační program <i>Praha – pól růstu ČR</i>
OPR	Operační program <i>Rybářství</i>
OPTP	Operační program <i>Technická pomoc</i>
OP VVV	Operační program <i>Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>
OPZ	Operační program <i>Zaměstnanost</i>
OPŽP	Operační program <i>Životní prostředí</i>
OSS	Organizační složka státu
p. b.	Procentní bod
PO7+	Programové období 2007–2013
PO14+	Programové období 2014–2020
PRV	<i>Program rozvoje venkova</i>
PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
SF	Státní fondy



SR	Státní rozpočet
SWOT	Analýza silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb
SZÚ	Státní závěrečný účet (státní závěrečné účty)
V4	Visegrádská čtyřka (aliance čtyř států střední Evropy: České republiky, Maďarska, Polska a Slovenska)
VaVal	Výzkum, vývoj a inovace
Výdaje EU/FM	Výdaje spolufinancované z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů
WHO	Světová zdravotnická organizace
ZÚ	Závěrečný účet

## Příloha č. 1 – Použité online zdroje pro stanovisko NKÚ

Online zdroj	Část stanoviska, v níž je zdroj využit
<a href="https://cohesiondata.ec.europa.eu/">https://cohesiondata.ec.europa.eu/</a>	Graf č. 12
<a href="http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html">http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html</a>	Graf č. 13
<a href="https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/compare/investments-infrastructure/quality-roads_en#2018">https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/compare/investments-infrastructure/quality-roads_en#2018</a>	Graf č. 15
<a href="https://www.ote-cr.cz/cs/statistika/narodni-energeticky-mix">https://www.ote-cr.cz/cs/statistika/narodni-energeticky-mix</a>	Graf č. 17
<a href="https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/80ff3127-8328-52c3-4d01-0acb2db2d3bed">https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/80ff3127-8328-52c3-4d01-0acb2db2d3bed</a>	Graf č. 18
<a href="http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_105m&amp;lang=en">http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_105m&amp;lang=en</a>	Graf č. 19
<a href="https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html">https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html</a>	Graf č. 20
<a href="https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/publication-of-the-2018-edition-of-the-report-on-efficiency-and-quality-of-european-judicial-systems-by-the-cepej">https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/publication-of-the-2018-edition-of-the-report-on-efficiency-and-quality-of-european-judicial-systems-by-the-cepej</a>	Graf č. 21
<a href="https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en">https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en</a>	Graf č. 24
<a href="https://epi.envirocenter.yale.edu/epi-report-2018/executive-summary">https://epi.envirocenter.yale.edu/epi-report-2018/executive-summary</a>	Graf č. 30
<a href="https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tec00115&amp;lang=en">https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tec00115&amp;lang=en</a>	Poznámka pod čarou č. 2
<a href="https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2018/oecd-zverejnilo-hospodarsky-prehled-cr-2-32423">https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2018/oecd-zverejnilo-hospodarsky-prehled-cr-2-32423</a>	Poznámka pod čarou č. 22
<a href="http://www.iheta.org/p69-spolecenske-naklady-konzumace-alkoholu-v-ceske-republice-report">http://www.iheta.org/p69-spolecenske-naklady-konzumace-alkoholu-v-ceske-republice-report</a>	Poznámka pod čarou č. 24
<a href="https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/KOHEZNI-POLITIKA-PO-ROCE-2020/Koncepce-CR-pro-politiku-soudrznosti-2021">https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/KOHEZNI-POLITIKA-PO-ROCE-2020/Koncepce-CR-pro-politiku-soudrznosti-2021</a>	Poznámka pod čarou č. 31
<a href="https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d94c9a87-5269-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-cs">https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d94c9a87-5269-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-cs</a>	Poznámka pod čarou č. 37
<a href="https://www.mzp.cz/cz/hodnoceni-politiky-zivotni-prostredi_cr">https://www.mzp.cz/cz/hodnoceni-politiky-zivotni-prostredi_cr</a>	Poznámka pod čarou č. 66

## Příloha č. 2 – Kontrolní akce, jejichž schválené kontrolní závěry byly použity pro stanovisko NKÚ

Číslo kontrolní akce	Předmět kontroly	Datum schválení kontrolního závěru
14/06	Peněžní prostředky určené na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K14006.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K14006.pdf</a>	10. 11. 2014
15/33	Správa spotřebních daní <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K15033.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K15033.pdf</a>	17. 10. 2016
16/09	Nároky z nespotřebovaných výdajů vykazované organizačními složkami státu <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K16009.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K16009.pdf</a>	16. 1. 2017
16/21	Správa daně z příjmů fyzických osob se zaměřením na dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K16021.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K16021.pdf</a>	7. 8. 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 <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K16029.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K16029.pdf</a>	18. 9. 2017
17/05	Výstavba, modernizace a rekonstrukce dálnic <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17005.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17005.pdf</a>	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 <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17008.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17008.pdf</a>	13. 11. 2017
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 <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17018.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17018.pdf</a>	5. 3. 2018
17/19	Peněžní prostředky vynakládané vybranými nemocnicemi na úhradu nákladů z činnosti <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17019.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17019.pdf</a>	30. 7. 2018
17/26	Peněžní prostředky určené na opatření <i>Spolupráce v rámci Programu rozvoje venkova ČR na období 2014–2020</i> <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17026.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17026.pdf</a>	21. 5. 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 <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17030.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17030.pdf</a>	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 <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17031.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17031.pdf</a>	30. 7. 2018
17/36	Účetní reforma v oblasti veřejných financí <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17036.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17036.pdf</a>	17. 9. 2018
18/04	Peněžní prostředky určené na podporu zlepšování kvality ovzduší <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18004.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18004.pdf</a>	10. 12. 2018
18/08	Peněžní prostředky vynakládané na podpory v sektoru živočišné výroby <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18008.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18008.pdf</a>	25. 3. 2019
18/13	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo zdravotnictví</i> za rok 2017, účetní závěrka Ministerstva zdravotnictví za rok 2017 a údaje předkládané Ministerstvem zdravotnictví pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2017 <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18013.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18013.pdf</a>	4. 2. 2019
18/34	Implementace inteligentních dopravních systémů (ITS) v silniční infrastruktuře České republiky <a href="https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18034.pdf">https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18034.pdf</a>	25. 3. 2019