

Nejvyšší kontrolní úřad

Sp. zn.: 208/20-NKU45/251/20

Praha 27. 8. 2020

Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu České republiky
za rok 2019

(k sněmovnímu tisku č. 843/0)

(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 2019 na základě ustanovení § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ při vypracování stanoviska vycházel ze sněmovního tisku PS PČR č. 843/0, 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 ze své kontrolní a analytické činnosti.

Stanovisko NKÚ je rozvrženo do následujících částí:

I.	Úvodní slovo prezidenta	5
II.	Shrnutí	6
III.	Ekonomický vývoj	9
IV.	Státní rozpočet	13
	1. Hospodaření státního rozpočtu	13
	2. Státní dluh.....	15
	3. Příjmy státního rozpočtu	17
	4. Výdaje státního rozpočtu	29
V.	Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů	52
	1. Hospodaření územních rozpočtů	52
	2. Hospodaření státních fondů	55
	3. Hospodaření zdravotních pojišťoven	58
VI.	Vyhodnocení správnosti vykázaných údajů.....	62
	Seznam použitých zkratk	66
	Příloha č. 1 – Použité online zdroje pro stanovisko NKÚ	68
	Příloha č. 2 – Kontrolní akce, jejichž schválené kontrolní závěry byly použity pro stanovisko NKÚ.....	69

Redakční poznámka:

Redakční uzávěrka stanoviska NKÚ k návrhu SZÚ za rok 2019 byla stanovena na 10. 7. 2020.

Materiál je prioritně zaměřen na skutečnosti roku 2019 a hodnocení je provedeno na základě nejaktuálnějších dostupných dat. V případě obecné platnosti mohou být vzhledem k nedostupnosti dat za rok 2019 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 2019, ve kterém úřad hodnotí hospodaření státu za uplynulý rok.

Přestože ekonomika rostla již šestým rokem v řadě, skončilo hospodaření státního rozpočtu za rok 2019 schodkem 28,5 miliardy korun. Zpomalení začalo být znát. Stačí se podívat na nižší výběr daňových příjmů o téměř 10 miliard korun v porovnání se schváleným rozpočtem. Stalo se tak poprvé za posledních 5 let. Bilanci státního rozpočtu zhoršily i rychle rostoucí běžné výdaje, které se zvýšily o 128 miliard korun.

Pozitivní stránkou loňského hospodaření je meziroční růst kapitálových výdajů, ke kterému přispělo i zvýšení čerpání prostředků z rozpočtu EU. Nezbyvá než doufat, že podporu získaly projekty, které skutečně přispějí k hospodářskému růstu a konkurenceschopnosti naší země.

Stále se ale nedaří najít cestu k dlouhodobé udržitelnosti našich veřejných financí. Nejen NKÚ, ale i další instituce, např. Národní rozpočtová rada a na mezinárodní úrovni Evropská komise nebo OECD, opakovaně doporučují, které kroky bychom měli podniknout. Je tedy škoda, že v předešlých ekonomicky příznivých letech jsme se neodhodlali k některým zásadním reformám. A tento problém neumenšuje ani krátkodobé uspokojení nad tím, že ve srovnání s ostatními státy EU máme nízký počet nezaměstnaných nebo nízké zadlužení veřejného sektoru vůči HDP.

Bohužel se ve struktuře příjmů a výdajů státu zatím výrazně neodrazily ani globální výzvy, ať už jde o digitalizaci, ochranu životního prostředí nebo demografický vývoj. Dalšími problémy jsou závislost příjmů na zdanění práce nebo neschopnost dokončit klíčové investice v oblasti infrastruktury.

Již několikrát jsme upozorňovali, že státní rozpočet je na mimořádné události připraven hůře než v době ekonomické krize v roce 2008. Bohužel musím říci, že aktuální vývoj tuto obavu jen potvrzuje. Od začátku roku 2020 bylo zřejmé, že se nedaří plnit daňové příjmy tak, jak bylo plánováno, zatímco výdaje prudce rostly.

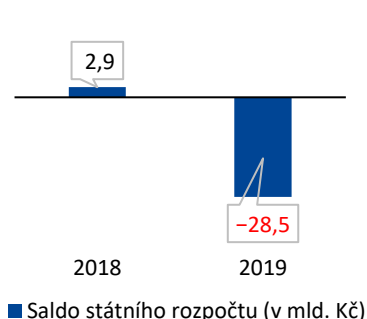
Situace kolem onemocnění covid-19 nepříznivý scénář umocnila do nečekaných rozměrů. Pokles daňových příjmů a mimořádné výdaje v souvislosti s touto nemocí výrazně zhoršily stav veřejných financí. Další vývoj pandemie je nejistý a její ekonomické dopady mohou ČR rychle přiblížit ke stavu, kdy veřejné finance nebudou udržitelné.

Věřím, že nynější krizovou situaci, kterou prožíváme společně s celým světem, využijeme jako příležitost ke změně a lepší přípravě na budoucnost.

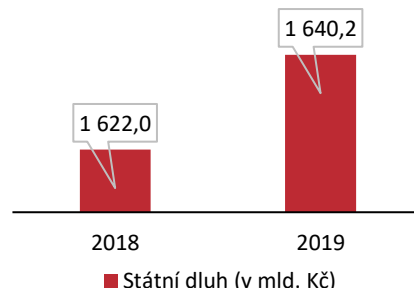
Miloslav Kala,
prezident Nejvyššího kontrolního úřadu

II. Shrnutí

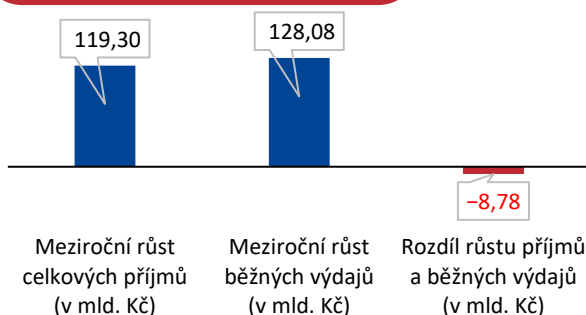
DEFICIT STÁTNÍHO ROZPOČTU



I přes ekonomický růst ve výši 2,3 % hrubého domácího produktu vykázal v roce 2019 státní rozpočet **deficit ve výši 28,5 mld. Kč**. Meziročně došlo k nárůstu státního dluhu o 18 mld. Kč na 1 640 mld. Kč.



RŮST BĚŽNÝCH VÝDAJŮ



Růst běžných výdajů, tj. výdajů určených zejména na provoz státu bez prostředků na realizaci investic, **meziročně převýšil růst celkových příjmů o 8,8 mld. Kč**. Tato skutečnost, zejména v době ekonomického růstu a rychle rostoucích příjmů, nesvědčí o zodpovědném přístupu z hlediska udržitelnosti veřejných financí.

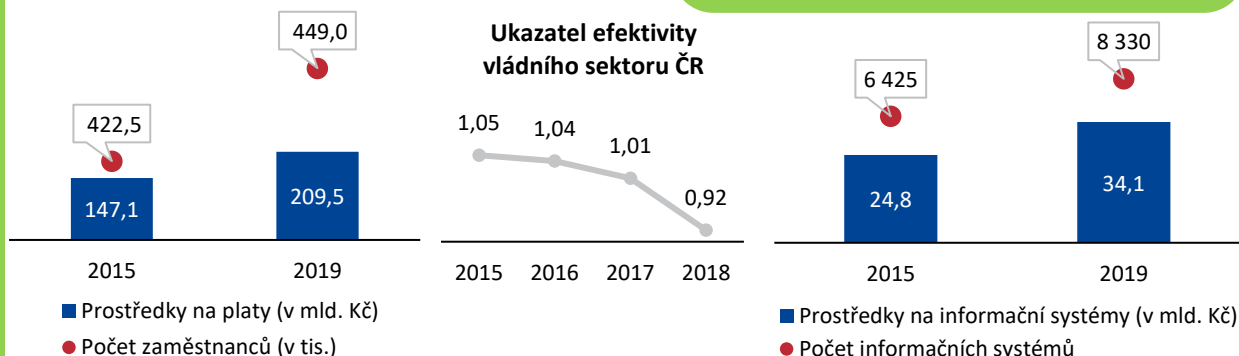
MIMOŘÁDNÉ ZDROJE

- + 18 mld. Kč** Saldo hospodaření státního rozpočtu bylo v době ekonomického růstu vylepšeno **převodem z tzv. privatizačního účtu i vyšším inkasem**
- + 8,7 mld. Kč** **z prodeje emisních povolenek** díky jejich podhodnocení rozpočtu, přesto skončilo hospodaření nejhorším výsledkem za poslední 4 roky.

Jako „**skrytá**“ **rezerva** výdajů státního rozpočtu slouží kapitola 396 – *Státní dluh*, neboť každým rokem je část prostředků převedena do ostatních kapitol ke krytí rozpočtově nezajištěných potřeb, místo aby byly případné uspořené prostředky použity ke snížení schodku státního rozpočtu.

	2015	2016	2017	2018	2019
Převody do ostatních kapitol (v mld. Kč)	7,09	10,89	5,76	3,33	6,00

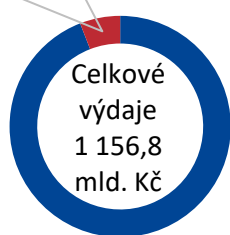
EFEKTIVITA VLÁDNÍHO SEKTORU



Každoroční růst počtu zaměstnanců ve vládou regulované sféře a zvyšování výdajů na informační systémy **nevede ke zvýšení efektivity** vládního sektoru, ta naopak klesá.

PODPORA STRATEGICKÝCH OBLASTÍ

Výdaje do odvětví dopravy
5,9 %



2010

V roce 2019 **nedošlo k výraznější podpoře některých strategických oblastí** národního hospodářství oproti roku 2010, kdy se česká ekonomika nacházela v méně příznivé ekonomické situaci. Pro dosažení alespoň 5,9% podílu na celkových výdajích jako v roce 2010 by do odvětví dopravy muselo být v roce 2019 vynaloženo o 16 mld. Kč více.

Výdaje do odvětví dopravy
4,9 %



2019




NEZAMĚŠTNANOST

Odhad minimálního dopadu na hospodaření státního rozpočtu v případě zvýšení míry nezaměstnanosti ze 2,0 % (v roce 2019) na průměr EU ve výši 6,3 % (v mld. Kč)











Hospodaření státního rozpočtu je velmi závislé na daňových příjmech a vysokém zdanění práce. V případě zvýšení míry nezaměstnanosti by došlo nejen k úbytku příjmů, ale také k nárůstu výdajů kvůli zvýšení počtu nezaměstnaných.




Ekonomický vývoj

-  V roce 2019 činil růst HDP 2,3 %, což bylo o 0,8 p. b. více než průměr Evropské unie.
-  Inflace se v roce 2019 zvýšila na průměrnou hodnotu 2,8 % (nejvíce za posledních sedm let) a přiblížila se k horní hranici tolerančního pásma České národní banky. Průměrné zvýšení spotřebitelských cen v Evropské unii bylo přibližně poloviční.
-  Míra nezaměstnanosti dosáhla úrovně 2 % a opět byla nejnižší v rámci celé Evropské unie.

Státní rozpočet

-  V době ekonomického růstu skončilo hospodaření státního rozpočtu schodkem ve výši 28,5 mld. Kč.
-  Meziroční zvýšení čerpání běžných výdajů o 128,1 mld. Kč překročilo meziroční zvýšení celkových příjmů státního rozpočtu o 8,8 mld. Kč.
-  Čistá pozice ČR ve vztahu k rozpočtu EU v roce 2019 činila 68,5 mld. Kč a oproti předchozímu roku si ČR polepšila o 23,8 mld. Kč, což svědčí o zrychlení čerpání prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů.
-  Schválený rozpočet daňových příjmů nebyl naplněn o 9,7 mld. Kč.
-  Čerpání kapitálových výdajů vzrostlo díky vyšší investiční aktivitě meziročně o 22,7 mld. Kč, což souvisí zejména s nutností vyčerpat prostředky EU z alokace na programové období 2014–2020.
-  I přes růst výdajů státního rozpočtu souvisejících s elektronizací veřejné správy nedochází v porovnání s ostatními zeměmi v rámci indexu *E-Government Development Index* (EGDI) k významnému pokroku ve zvyšování úrovně digitalizace, naopak Česká republika stále zaostává.
-  Vláda nevyužila příznivé ekonomické situace k provedení klíčových změn důchodového systému, který je vzhledem k demografickému trendu dlouhodobě neudržitelný.
-  Inkaso spotřebních daní z alkoholu a tabákových výrobků nepokrývá ani z poloviny odhadované celkové společenské náklady ve výši 160 mld. Kč spojené s užíváním těchto návykových látek. Naopak cenová dostupnost alkoholu a tabákových výrobků se s ohledem na rostoucí příjmy spotřebitele dlouhodobě zvyšuje.

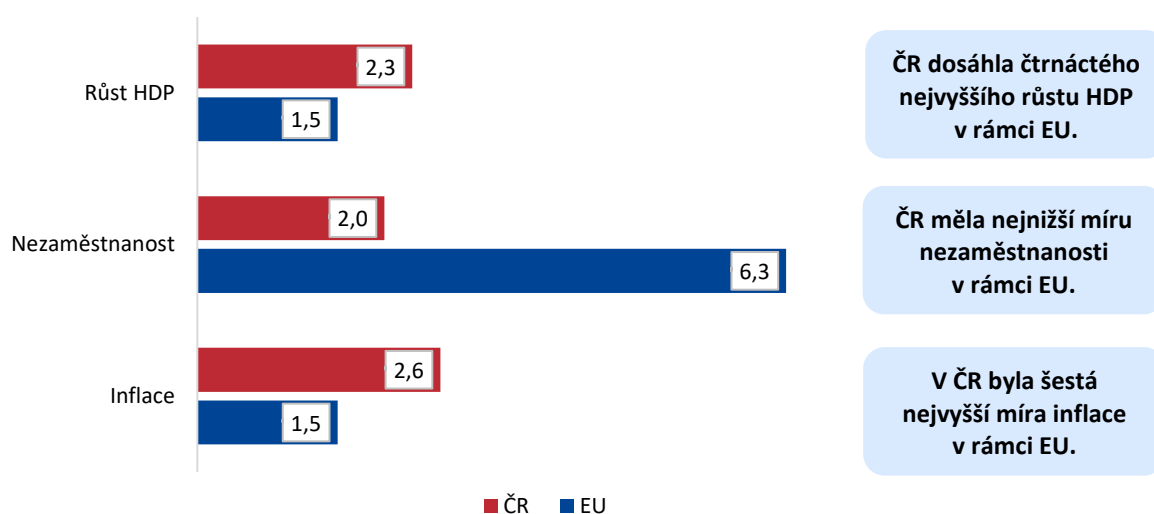
Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů

-  Celkové hospodaření územních rozpočtů skončilo za rok 2019 v přebytku 31,7 mld. Kč.
-  Územní samosprávné celky nevyužily 18,1 mld. Kč z disponibilních kapitálových zdrojů k realizaci investičních záměrů.
-  Systém veřejného zdravotního pojištění není odolný vůči případným negativním vlivům souvisejícím s demografickým vývojem a ekonomickým cyklem.

III. Ekonomický vývoj

V roce 2019 došlo k mírnému zpomalení hospodářského růstu ČR, který byl nejnižší od roku 2014, přesto se jednalo o solidní výsledek ve výši 2,3 % hrubého domácího produktu (dále také „HDP“)¹. V porovnání s průměrem Evropské unie (dále také „EU“) byl růst české ekonomiky dle statistického úřadu Evropské unie (Eurostat) vyšší o 0,8 p. b. a oproti Německu, které je největší ekonomikou EU a řadí se k hlavním obchodním partnerům ČR, byl vyšší o 1,7 p. b. Nejnižší hodnotu v celé EU si ČR stále drží v míře nezaměstnanosti, u které došlo ještě k meziročnímu poklesu na 2,0 %¹. Naopak v posledních měsících roku 2019 se začala v ČR zvyšovat míra inflace², jejíž průměrná roční výše činila 2,8 %¹, a přiblížila se k horní hranici tolerančního pásma České národní banky³.

Graf č. 1 – Vybrané makroekonomické ukazatele ČR a EU za rok 2019 (v %)



Zdroj: databáze Eurostatu (data z července 2020).

Růst ekonomiky ČR byl opět silně podpořen spotřebními výdaji domácností, kterým v posledních letech výrazněji rostly disponibilní příjmy, a ve čtvrtém čtvrtletí roku 2019 také oživením investiční aktivity. Přesto se meziroční růst HDP začal od začátku roku snižovat. Zvýšení hrubé přidané hodnoty, která znázorňuje výkonnost odvětví v ekonomice, bylo způsobeno především sektorem služeb, ve kterém nadále vynikaly nejvíce informační a komunikační činnosti (zvýšení o 7,6 %), ke kterým se přidalo i stavebnictví (nárůst o 3,4 %) a odvětví obchodu, dopravy, ubytování a pohostinství (nárůst o 2,6 %). Naopak průmysl dosáhl v roce 2019 velmi nízkého meziročního nárůstu hrubé přidané hodnoty (jen 0,7 %). Mezi nejvýznamnější bariéry růstu průmyslových podniků již nepatřil pouze nedostatek pracovní síly, ale od poloviny roku 2019 také nedostatečná poptávka. Stabilní spotřeba domácností se rovněž promítla do vyššího nárůstu maloobchodních tržeb o 4,8 %, který byl pátý nejvyšší

¹ Zdroj: Český statistický úřad (data z července 2020).

² Z důvodu mezinárodního porovnání byl v grafu č. 1 použit jako zdroj Eurostat, ačkoliv se jeho data o výši inflace liší od údajů Českého statistického úřadu.

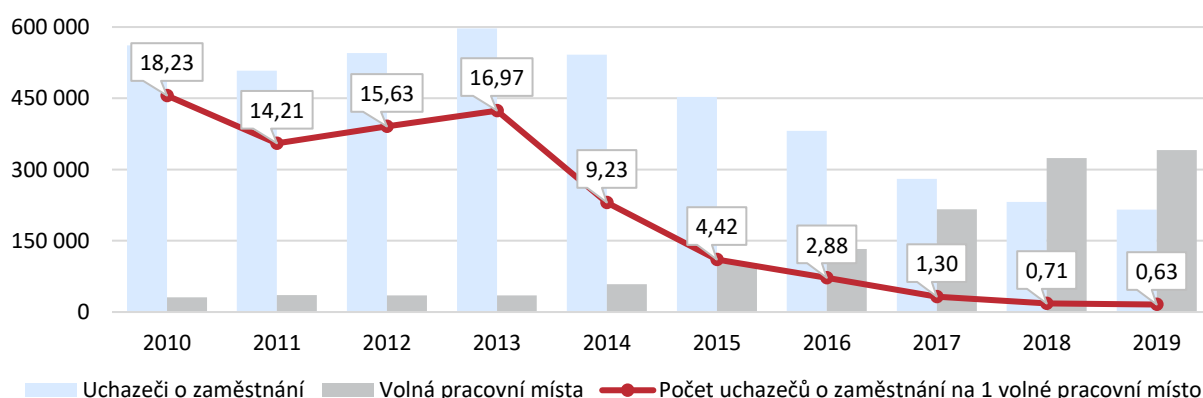
³ Toleranční pásmo České národní banky je stanoveno od 1 % do 3 %.

v rámci zemí EU. Balance zahraničního obchodu ve výši 345,7 mld. Kč přispěla k celkovému nárůstu HDP méně než v předchozích letech. Přestože byl přebytek obchodu se zbožím nejvyšší za posledních několik let (zejména díky motorovým vozidlům), nestačil pokrýt značný propad přebytku obchodu u služeb na konci roku.

Cenová hladina (měřená deflátozem HDP) se v roce 2019 zvýšila o 3,5 %, nejvíce od roku 2007, kdy byla hodnota stejná. Nárůst způsobily zejména spotřebitelské ceny, jejichž přírůstek byl mnohem vyšší než v EU. Index spotřebitelských cen se v ČR zvýšil o 2,8 % (nejvíce za posledních sedm let), což způsobily především ceny bydlení a energií, potravin a nealkoholických nápojů. Průměrné zvýšení spotřebitelských cen v EU bylo přibližně poloviční, činilo 1,5 %. Průměrná hrubá nominální měsíční mzda činila v roce 2019 celkem 34 111 Kč. Opět došlo k výraznému meziročnímu zvýšení mezd (o 7,1 %), které však nebylo kvůli vyššímu růstu cenové hladiny reálně tak vysoké.

ČR zaznamenala nejnižší míru nezaměstnanosti v celé EU a tato míra se v roce 2019 výrazněji nezměnila. Meziroční nárůst celkové zaměstnanosti nedosáhl ani jednoho procenta, přičemž v posledním čtvrtletí došlo již k zastavení růstu. Po několika letech tak byl meziroční růst zaměstnanosti v ČR nižší než ve většině zemí EU. Také počet pracujících cizinců oproti předchozím rokům klesl, přesto stále mají významnou roli v české ekonomice (podíl pracujících cizinců na zaměstnanosti přesáhl 13 %). Ačkoliv zmíněný nedostatek pracovní síly představoval v určitých odvětvích bariéru růstu (například ve stavebnictví), v průmyslu již docházelo ve druhé polovině roku k mírnému snižování zaměstnanosti. Trh práce přesto zůstal nevyvážený, poptávka po pracovní síle nadále převyšovala její nabídku a převis rostl. Na konci roku 2019 připadlo na jedno volné pracovní místo 0,63 uchazeče, zatímco v předchozím roce se jednalo o 0,71.

Graf č. 2 – Vybrané ukazatele trhu práce dle evidence úřadů práce v letech 2010–2019 (v osobách)





Zdroj: Český statistický úřad.

Pozn.: Data se vztahují vždy k 31. 12. daného roku.

V poslední době dochází k pomalému útlumu růstu české ekonomiky, což by mohlo způsobit zvyšování nezaměstnanosti a s tím související úbytek příjmů do státního rozpočtu i dalších složek veřejných rozpočtů. V případě ČR by zvýšení míry nezaměstnanosti (2,0 %, počet nezaměstnaných 108 372) například na průměrnou výši EU (6,3 %), tedy nárůst míry

o 4,3 p. b. a počtu nezaměstnaných o 233 001, znamenalo výrazný propad příjmů v řádu desítek miliard korun. Jak znázorňuje následující schéma, při uplatnění průměrné mzdy by se jednalo jen na odvodech za zaměstnance o ztrátu příjmů ve výši 56,21 mld. Kč (sociální zabezpečení, zdravotní pojištění, daň z příjmů se slevou). Při použití mediánu mezd, který lépe vystihuje rozložení mezd mezi zaměstnanci, by došlo ke snížení příjmů na odvodech o 47,65 mld. Kč.

Schéma č. 1 – Modelová situace změn vybraných finančních ukazatelů v případě zvýšení míry nezaměstnanosti na průměr EU v roce 2019 (v mld. Kč)

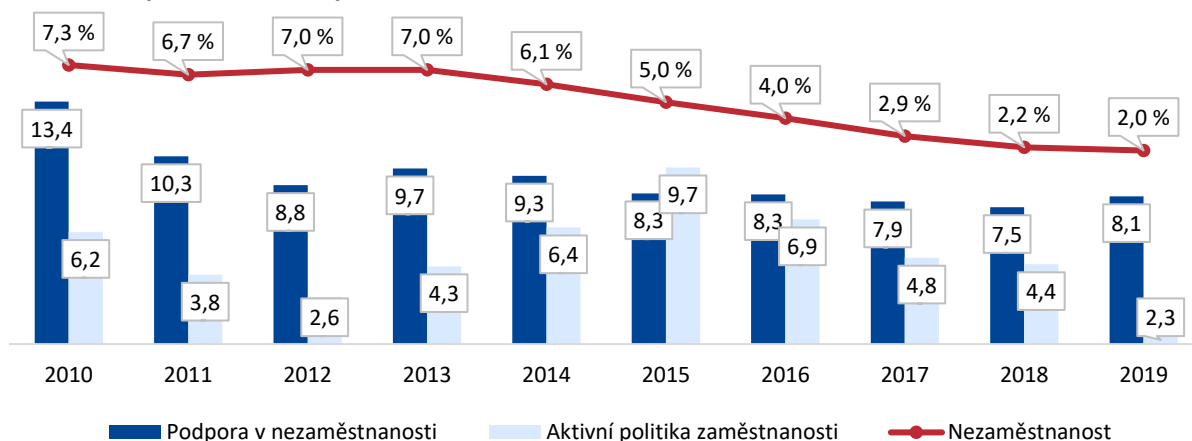
	Výpočet s průměrnou mzdou	Výpočet s mediánem mezd
Snížení příjmů		
	Sociální zabezpečení	29,94
	Zdravotní pojištění	12,87
	Daň z příjmů se slevou	13,40
Zvýšení výdajů		
	Platba státu za státní pojištěnce	2,85
	Podpora v nezaměstnanosti	min. 5
	Aktivní politika zaměstnanosti	min. 2

Zdroj: Český statistický úřad, Finanční správa ČR, Ministerstvo financí, Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Pozn.: Při výpočtu byla použita průměrná mzda ve výši 34 111 Kč a medián mezd ve výši 29 405 Kč.

Zvýšení míry nezaměstnanosti by mělo negativní vliv i na samotnou výši hrubého domácího produktu a další příjmy veřejných rozpočtů (daň z přidané hodnoty, daň z příjmů právnických osob atp.). Nárůst počtu nezaměstnaných osob by také zatížil výdajovou stranu státního rozpočtu, neboť by narostla platba státu za státní pojištěnce. V případě zvýšení na průměrnou míru nezaměstnanosti EU by se platba státu zvýšila o 2,85 mld. Kč. Rovněž by došlo k nárůstu výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti a podporu v nezaměstnanosti o několik miliard korun. V roce 2019 bylo při historicky nejnižší míře nezaměstnanosti vyplaceno na podpoře v nezaměstnanosti 8,14 mld. Kč a výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti činily 2,35 mld. Kč. Jak se zmíněné ukazatele vyvíjely v závislosti na změně míry nezaměstnanosti, znázorňuje následující graf.

Graf č. 3 – Vybrané ukazatele zaměstnanosti a nezaměstnanosti v ČR v letech 2010–2019
(v mld. Kč, v %)



Zdroj: Český statistický úřad, informační portál MONITOR.

Hospodaření státního rozpočtu by bylo v případě zvýšení míry nezaměstnanosti vystaveno nejen značnému úbytku příjmů (z důvodu vysokého zdanění práce), ale také nárůstu výdajů souvisejících se zvýšením počtu nezaměstnaných. Významný pokles příjmů by nastal rovněž u veřejného zdravotního pojištění.

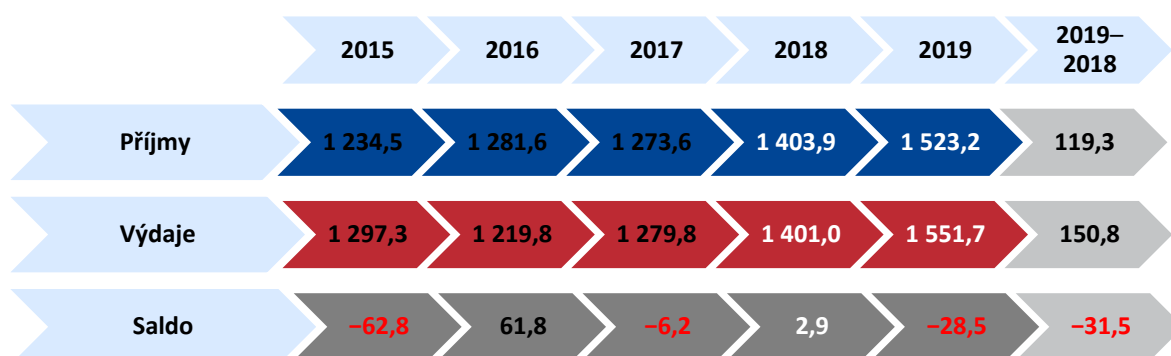
Podle dosažených výsledků se v ČR v roce 2019 zatím neprojevil naplno pokles ekonomické výkonnosti EU jako celku (růst HDP v EU činil 1,5 %). Česká ekonomika meziročně mírně zpomalila na 2,3 % HDP. Její výkonnost byla tažena především domácí spotřebou a vysokou zaměstnaností, jejíž růst se však na konci roku zastavil. I tak zůstala míra nezaměstnanosti v ČR nejnižší v rámci celé EU. Na konci roku rovněž došlo k ochlazení ekonomiky v souvislosti se slabším výkonem celého světového hospodářství, které bude i nadále významně ovlivňovat exportně orientovanou českou ekonomiku. Mezi hlavní vnější faktory, které mohou mít v příštích letech vliv na ekonomiku ČR, budou patřit obchodní vztahy mezi Spojenými státy americkými a Čínou, hospodářská situace v eurozóně, dohoda Spojeného království a EU ohledně „brexitu“, dopady onemocnění covid-19 na celosvětovou ekonomiku a alokace evropských finančních prostředků na programové období 2021–2027.

IV. Státní rozpočet

1. Hospodaření státního rozpočtu

V roce 2019 dosáhly celkové příjmy státního rozpočtu 1 523,2 mld. Kč a celkové výdaje byly čerpány ve výši 1 551,7 mld. Kč. Zatímco celkové výdaje překročily schválený rozpočet o 46,4 mld. Kč, příjmy byly oproti schválenému rozpočtu vyšší o 57,9 mld. Kč, díky tomu hospodaření státního rozpočtu namísto plánovaného čtyřicetimiliardového schodku skončilo schodkem ve výši 28,5 mld. Kč. V poměru k HDP dosáhlo saldo státního rozpočtu -0,5 % a meziročně tak zaznamenalo zhoršení o 0,6 p. b.

Schéma č. 2 – Příjmy, výdaje a saldo státního rozpočtu v letech 2015–2019 (v mld. Kč)



Zdroj: informační portál MONITOR.

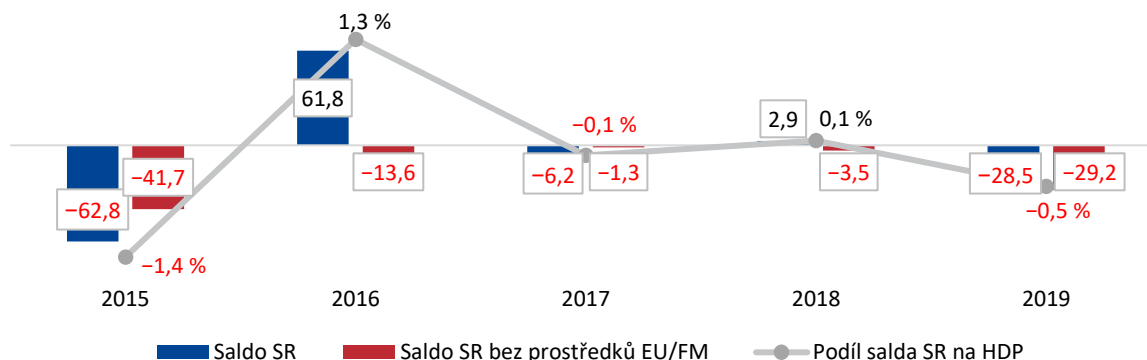
Deficitní výsledek hospodaření státního rozpočtu byl ovlivněn především výrazným nárůstem běžných výdajů (meziročně o téměř 10 %) a také mírným zvýšením investiční aktivity. Kapitálové výdaje se oproti roku 2018 zvýšily o 22,7 mld. Kč a jejich podíl na celkových výdajích činil 9 %. Přesto se ani v roce 2019 nepodařilo dosáhnout alespoň 10% podílu jako v dobách ekonomické recese. Na příjmové straně rozpočtu se negativně projevilo zpomalení ekonomického růstu nižším než rozpočtovaným inkasem daňových příjmů. **Ve prospěch příjmové strany a na vylepšení celkové balance státního rozpočtu naopak zapůsobily jednorázový převod 18 mld. Kč z tzv. privatizačního účtu⁴ (provedený v březnu roku 2019) a také o 8,7 mld. Kč vyšší příjmy z prodeje emisních povolenek⁵, než činil jejich rozpočet.**

Na výsledek hospodaření státního rozpočtu neměl v roce 2019 příliš významný dopad tok prostředků z Evropské unie a finančních mechanismů (dále také „EU/FM“). Po očištění příjmové a výdajové strany od těchto prostředků skončilo hospodaření státního rozpočtu deficitem ve výši 29,2 mld. Kč, jak dokládá i následující graf.

⁴ Zákon č. 308/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku), ve znění pozdějších předpisů, a některé další související zákony, umožnil vládě přesunout prostředky z výnosů privatizace do státního rozpočtu bez vymezení účelu.

⁵ Této problematice se podrobněji věnuje kapitola 3. *Příjmy státního rozpočtu*.

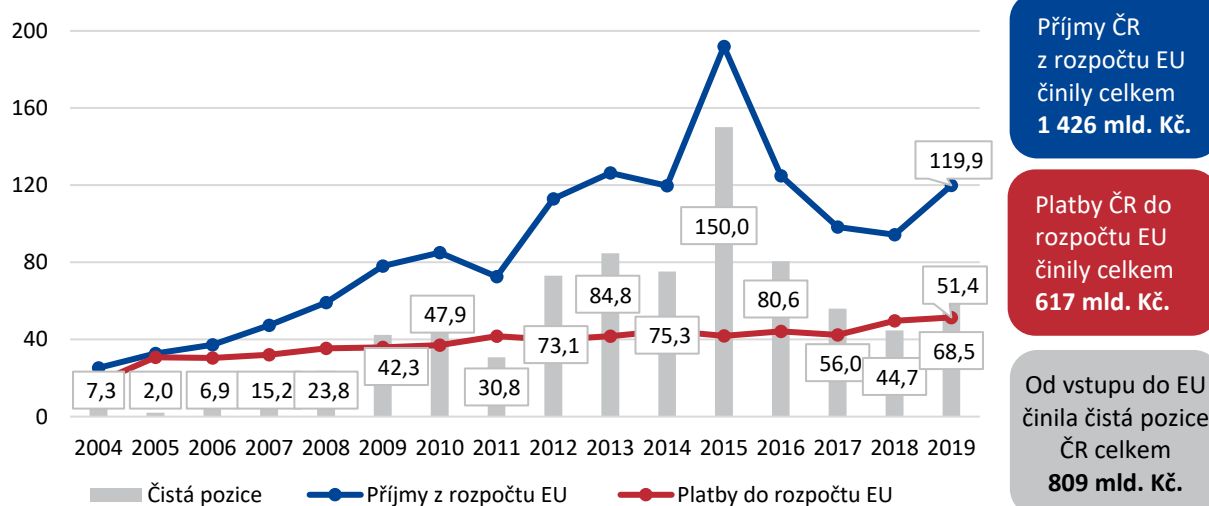
Graf č. 4 – Vývoj salda státního rozpočtu, salda státního rozpočtu bez prostředků EU/FM a podílu salda státního rozpočtu na HDP (v mld. Kč, v %)



Zdroj: návrh SZÚ za rok 2019, Český statistický úřad.

Finanční vztahy s EU však veřejné finance České republiky dlouhodobě pozitivně ovlivňují. **Od vstupu do EU v roce 2004 je ČR tzv. čistým příjemcem a do rozpočtu EU odvádí méně, než kolik z něj získává.** Od roku 2004 do roku 2019 odvedla ČR do rozpočtu EU celkem 617 mld. Kč a získala z něj celkem 1 426 mld. Kč. Celkově tak za dobu členství v EU činila čistá pozice ČR 809 mld. Kč. Zatím nejvyšší čisté pozice dosáhla ČR v roce 2015, kdy se plně projevilo dočerpávání plateb z ukončeného programového období 2007–2013 (dále také „PO7+“). V roce 2019 ČR z rozpočtu EU obdržela 119,9 mld. Kč a odvedla do něj 51,4 mld. Kč. Čistá pozice tak činila 68,5 mld. Kč a oproti předchozímu roku si ČR polepila o 23,8 mld. Kč, což svědčí o zrychlení čerpání prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů (dále také „ESI fondy“).

Graf č. 5 – Čistá pozice ČR vůči rozpočtu EU (v mld. Kč)



Zdroj: Vývoj čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU od roku 2004 do 31. prosince 2019 (Ministerstvo financí).

Hospodaření státního rozpočtu za rok 2019 skončilo nejhorším výsledkem za poslední 4 roky. Bez převodu finančních prostředků z privatizačního účtu ve výši 18 mld. Kč by byl deficit ještě vyšší (pokud by nedošlo k úpravě výdajové strany rozpočtu). Efekt zvyšujících se příjmů státního rozpočtu způsobený především hospodářským růstem byl vynulován

navyšováním výdajů (především běžných) a nebyl využit ani k vyrovnanému hospodaření státního rozpočtu, ani k provedení důležitých reforem (důchodové, zvýšení úrovně digitalizace atd.), které by do budoucna přispěly k fiskální udržitelnosti veřejných financí a vyšší konkurenceschopnosti české ekonomiky.

2. Státní dluh

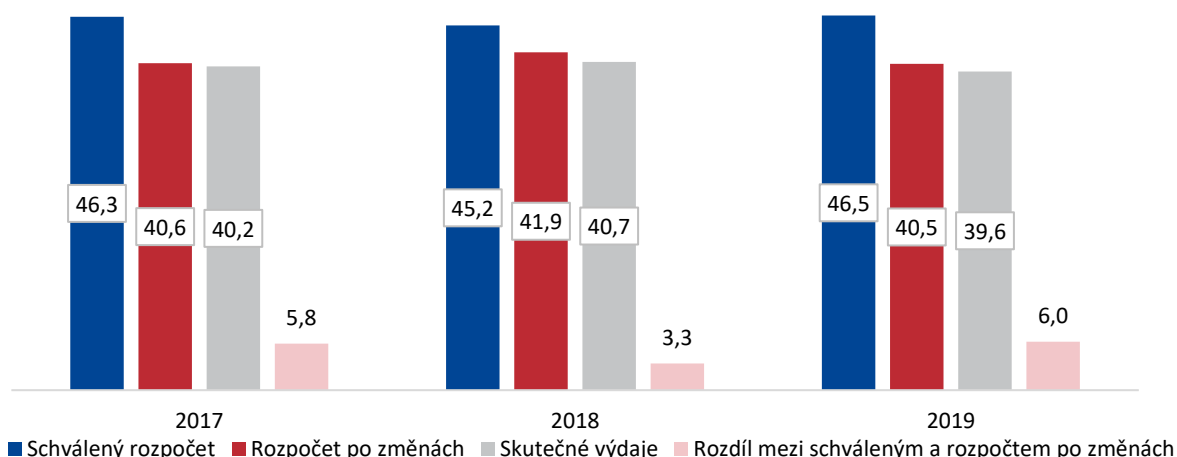
V roce 2019 došlo ke zvýšení státního dluhu o 18,2 mld. Kč na 1 640,2 mld. Kč. Za tímto zvýšením stála zejména emise státních dluhopisů určená k částečnému pokrytí deficitního hospodaření státního rozpočtu. V relativním vyjádření se státní dluh v poměru k HDP meziročně snížil z 30,0 % na 28,5 %. Historicky nejvyššího objemu (1 683,3 mld. Kč) s podílem na HDP ve výši 40,6 % dosáhl státní dluh ČR v roce 2013. Od té doby v poměru k HDP klesá již šestým rokem v řadě, a to především zásluhou dobré kondice české ekonomiky, kdy růst HDP je vyšší než růst státního dluhu. Mezi roky 2013 a 2019 došlo ke snížení státního dluhu v poměru k HDP o 12,1 p. b. a Česká republika se díky tomu řadí mezi nejméně zadlužené země v Evropské unii. **Nominální hodnota státního dluhu se v posledních letech drží na stabilizované úrovni nepřesahující 1,7 bilionu Kč, v důsledku neustálého plánování schodkových rozpočtů se však objem státního dluhu nepodařilo výrazněji snížit a zřejmě se již ani nepodaří dosáhnout úrovně zadlužení z let předkrizových (v roce 2008 činil státní dluh necelý bilion korun).**

Schéma č. 3 – Saldo státního rozpočtu, státní dluh a výdaje na jeho obsluhu (v mld. Kč, v %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 – 2018
Saldo SR	-81,3	-77,8	-62,8	61,8	-6,2	2,9	-28,5	-31,4
Státní dluh	1 683,3	1 663,7	1 673,0	1 613,4	1 624,7	1 622,0	1 640,2	18,2
Podíl státního dluhu na HDP	40,6 %	38,3 %	36,2 %	33,6 %	31,8 %	30,0 %	28,5 %	-1,5
Čisté výdaje na obsluhu SD	50,9	48,5	45,3	40,7	39,8	40,7	39,6	-1,1

Zdroj: informační portál MONITOR, návrh SZÚ za rok 2019, hlavní makroekonomické ukazatele zveřejňované Českým statistickým úřadem.

Čisté výdaje na obsluhu státního dluhu dosáhly v roce 2019 výše 39,6 mld. Kč a meziročně se snížily o více než 1 mld. Kč. Tyto výdaje jsou od roku 2005 rozpočtovány na základě modelového rámce „cost-at-risk“, kdy jsou stanoveny maximální náklady státního dluhu, které nebudou s 95% nebo 99% pravděpodobností překročeny. Jak ukazuje praxe posledních let, skutečné výdaje kapitoly 396 – *Státní dluh* jsou každoročně o několik miliard korun nižší než jejich schválený rozpočet, a pravidelně tak dochází k vysokým úsporám, jak ukazuje i následující graf.

Graf č. 6 – Rozpočet výdajů na obsluhu státního dluhu a jejich skutečné čerpání (v mld. Kč)

Zdroj: informační portál MONITOR.

Takto uspořené prostředky jsou prostřednictvím rozpočtových opatření převáděny do ostatních kapitol státního rozpočtu ke krytí rozpočtově nezajištěných potřeb. Přestože byl tento postup ze strany NKÚ kritizován již v KA č. 14/14⁶ a KA č. 15/13⁷, v roce 2019 byly devíti kapitolám státního rozpočtu rozpočtovými opatřeními převedeny prostředky v celkové výši 6 mld. Kč. **Kapitola 396 – Státní dluh by dle NKÚ neměla sloužit jako „skrytá“ rezerva výdajů státního rozpočtu a případné uspořené prostředky vzniklé z důvodu nižších než předpokládaných úrokových nákladů by se měly projevit na snížení schodku státního rozpočtu.**

V době ekonomické prosperity by mělo hrát významnou roli i postupné snižování nominální výše státního dluhu. V roce 2019 však oproti předchozímu roku klesl státní dluh pouze v relativním vyjádření, a to především díky vysokému růstu HDP, jeho nominální hodnota se naopak zvýšila. Plánování a realizace schodkových rozpočtů v dobách ekonomického růstu nepůsobily ve prospěch snížení celkového objemu státního dluhu. V souvislosti s ekonomickým ochlazením může opět začít rychle stoupat jak absolutní výše dluhu způsobená narůstajícími schodky státního rozpočtu, tak i jeho podíl na HDP.

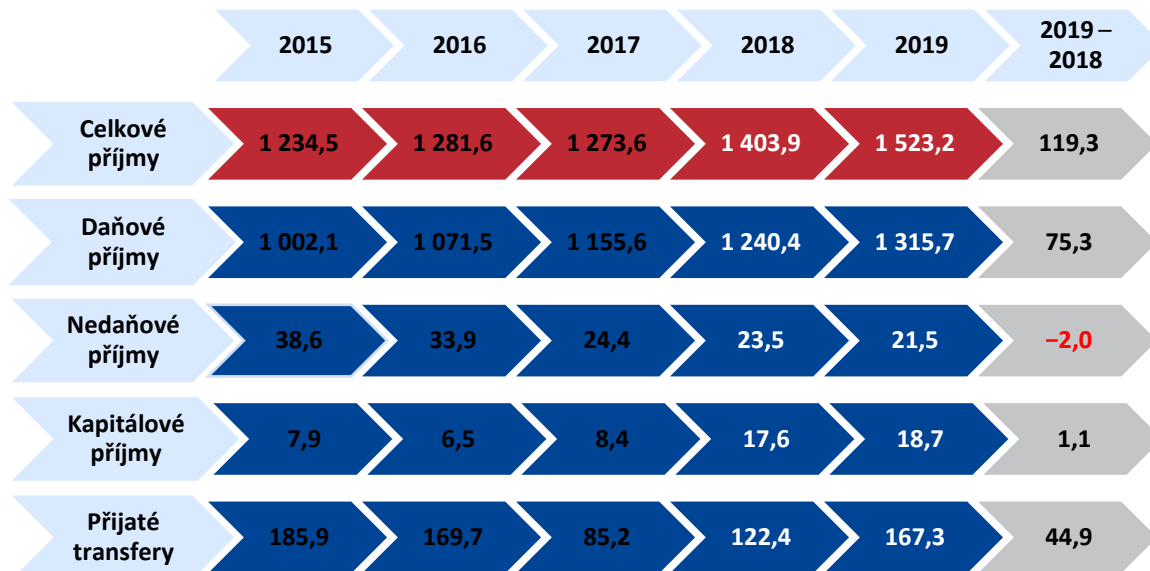
⁶ KA č. 14/14 – Peněžní prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2015 Věstníku NKÚ).

⁷ KA č. 15/13 – Státní dluh a výdaje na jeho financování (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2016 Věstníku NKÚ).

3. Příjmy státního rozpočtu

Plnění příjmů státního rozpočtu za rok 2019 dosáhlo celkové výše 1 523,2 mld. Kč a meziročně se zvýšilo o 119,3 mld. Kč (v roce 2018 o 130,3 mld. Kč), čímž si udrželo nadále rostoucí tendenci.

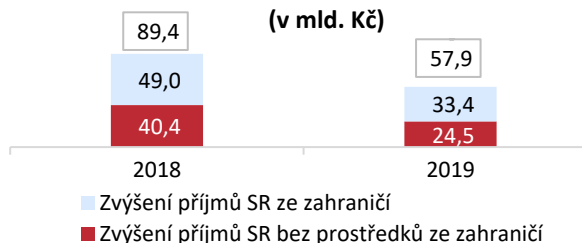
Schéma č. 4 – Plnění příjmů v letech 2015–2019 (v mld. Kč)



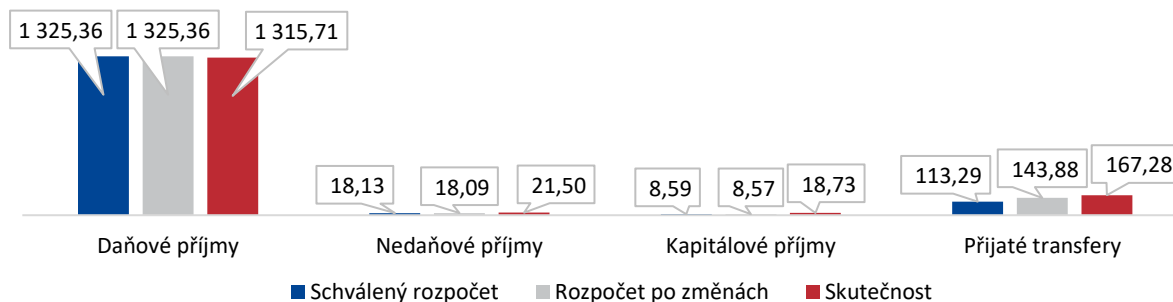
Zdroj: informační portál MONITOR.

V porovnání se schváleným rozpočtem v objemu 1 465,4 mld. Kč byly příjmy vyšší o 57,9 mld. Kč (za rok 2018 o 89,4 mld. Kč), na čemž se z větší části podílely příjmy spojené se spolufinancováním projektů ze zahraničí (33,4 mld. Kč). Naopak zvýšení příjmů bez prostředků ze zahraničí dosáhlo pouze 24,5 mld. Kč, což byl nejhorší výsledek za posledních 5 let. Za roky 2017 a 2018 překračovalo inkaso této části příjmů objem 40 mld. Kč. Z pohledu zařazení příjmů do rozpočtových tříd, jak znázorňuje následující graf, měly rostoucí tendenci přijaté transfery společně s nedaňovými a kapitálovými příjmy. Naproti tomu daňové příjmy zaznamenaly oproti schválenému rozpočtu a rozpočtu po změnách pokles o téměř 10 mld. Kč.

Zvýšení příjmů státního rozpočtu oproti schválenému rozpočtu (v mld. Kč)



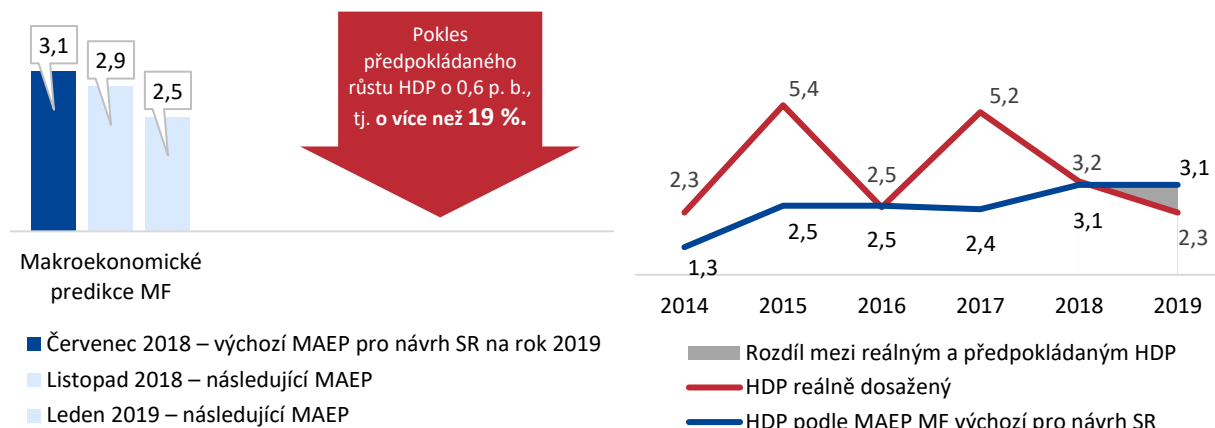
Graf č. 7 – Rozpočet a plnění příjmů v roce 2019 (v mld. Kč)



Zdroj: informační portál MONITOR.

Do plnění příjmů SR se naplno promítlo postupné zpomalování ekonomického růstu, které nebylo dostatečně zohledněno v rámci přípravy, ale především ve schvalovacím procesu návrhu zákona o SR na rok 2019. Ministerstvo financí (dále také „MF“) opakovaně prezentuje, že plánované příjmy SR jsou postaveny na konzervativním přístupu a v rámci přípravy návrhu SR zohledňuje makroekonomickou predikci (dále také „MAEP“), která je Výborem pro rozpočtové prognózy posouzena jako realistická.⁸

Graf č. 8 – Vývoj předpokládaného růstu HDP pro rok 2019 podle pravidelně uveřejňovaných MAEP a porovnání se skutečností (v %)



Zdroj: makroekonomické predikce publikované Ministerstvem financí; Český statistický úřad.

V grafu č. 8 je znázorněn vývoj předpokládaného růstu HDP podle jednotlivých makroekonomických predikcí vydaných MF, které průběžně zachycují očekávaný trend dalšího zpomalování ekonomického růstu. V červenci 2018 byl ještě považován za realistický růst HDP o 3,1 %, na začátku roku 2019 už došlo k výraznému poklesu očekávaného růstu HDP na 2,5 %. **Pokles růstu HDP o 0,6 procentního bodu, tj. o 19 %, představoval významný dopad na očekávané plnění příjmů, což se v průběhu roku 2019 naplno projevilo v realizování nižší výše daňových příjmů, než bylo schváleno zákonem o SR. Od roku 2014, tedy od roku, kdy byl opět nastartován růst ekonomiky, bylo v roce 2019 poprvé dosaženo nižšího růstu HDP, než předpokládala makroekonomická predikce MF využitá při zpracování návrhu SR.**

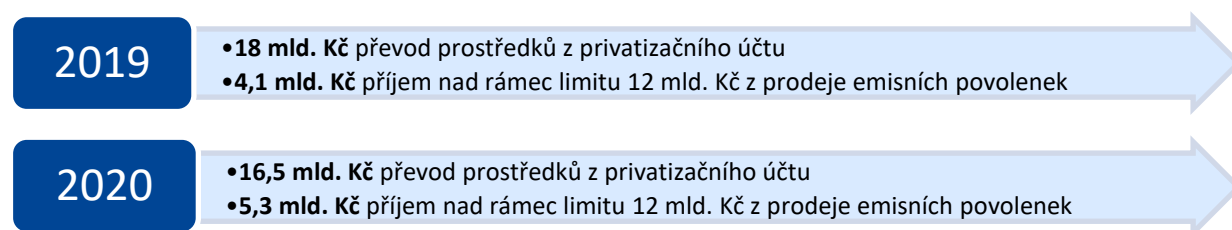
NKÚ doporučuje, aby při procesu schvalování státního rozpočtu byla zohledněna aktuálnější makroekonomická predikce, která reálněji zohlední budoucí vývoj plnění příjmů SR. Využití neaktuální makroekonomické predikce snižuje kvalitu rozpočtu a může významně ovlivnit plánovaný výsledek hospodaření SR.

⁸ Do konce roku 2019 byla každá vypracovaná a zveřejněná makroekonomická predikce MF posouzena Výborem pro rozpočtové prognózy jako realistická a odpovídala aktuálně dostupným datům. V době procesu schvalování návrhu SR může nově vydaná aktuální makroekonomická predikce MF, zejména při zhoršení makroekonomických ukazatelů, zpřesnit výši plánovaných příjmů veřejných rozpočtů a efektivně usměrnit navrhované výdaje.

Ministerstvo životního prostředí v součinnosti s Ministerstvem financí nezpracovalo do návrhu státního rozpočtu na rok 2019 reálný odhad výše kapitálových příjmů realizovaných z prodeje emisních povolenek, které patří s ohledem na preferovanou politiku EU v oblasti snižování emisí v současné době k významným příjmům. Za celý rok 2019 dosáhly tyto příjmy výše 16,1 mld. Kč. Přitom už v roce 2018 byl skutečný příjem z prodeje emisních povolenek ve výši 14,9 mld. Kč. **Schválený rozpočet ve výši 7,4 mld. Kč byl za rok 2019 více než dvojnásobně překročen, a to o 8,7 mld. Kč, tj. o 118 %, což v konečném důsledku napomohlo k pozitivnímu zvýšení celkových příjmů a přispělo k udržení plánovaného salda hospodaření státního rozpočtu, a to i přes nenaplnění rozpočtu daňových příjmů.**

V souvislosti se zhoršeným ekonomickým výhledem a omezenou možností dosáhnout zvýšení příjmů SR pomocí daní přistoupilo MF již v průběhu roku 2018 k urychleným **legislativním úpravám zákonů, aby zajistilo další zdroje státního rozpočtu ke krytí rostoucích běžných výdajů a udržení plánovaného salda hospodaření.** Příjmy státního rozpočtu tak byly pro rok 2019 posíleny prostředky z privatizačního účtu ve výši 18 mld. Kč a v následujícím roce 2020 by měly být z tohoto zdroje posíleny částkou 16,5 mld. Kč.

Schéma č. 5 – Posilování příjmů státního rozpočtu mimo oblast daňových příjmů k zajištění plánovaného schodku hospodaření SR v jednotlivých letech



Zdroj: zákon č. 336/2018 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2019, zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020.

Obdobně bylo k posilování příjmů SR přistoupeno v rámci novelizace zákona č. 383/2012 Sb.⁹, kterým se s účinností od roku 2021 snižuje limit u příjmu z prodeje emisních povolenek z 12 mld. Kč na 8 mld. Kč, jež jsou vázány na výdaje pro zajištění plnění emisních cílů ČR. **Výnosy získané nad rámec tohoto limitu se stávají příjmem státního rozpočtu bez účelového vázání¹⁰.**

Plnění příjmů SR bylo od začátku roku 2019 ovlivněno nižším růstem některých makroekonomických ukazatelů, jako byla spotřeba domácností nebo objem platů a mezd. Pokles daňových příjmů byl částečně kompenzován nerozpočtovanými příjmy a podhodnoceným rozpočtem příjmů z prodeje emisních povolenek. K zajištění extrémně rostoucích běžných výdajů byly legislativní úpravou již v návrhu státního rozpočtu na rok 2019 posíleny příjmy SR převodem prostředků z privatizačního účtu.

⁹ Zákon č. 1/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů.

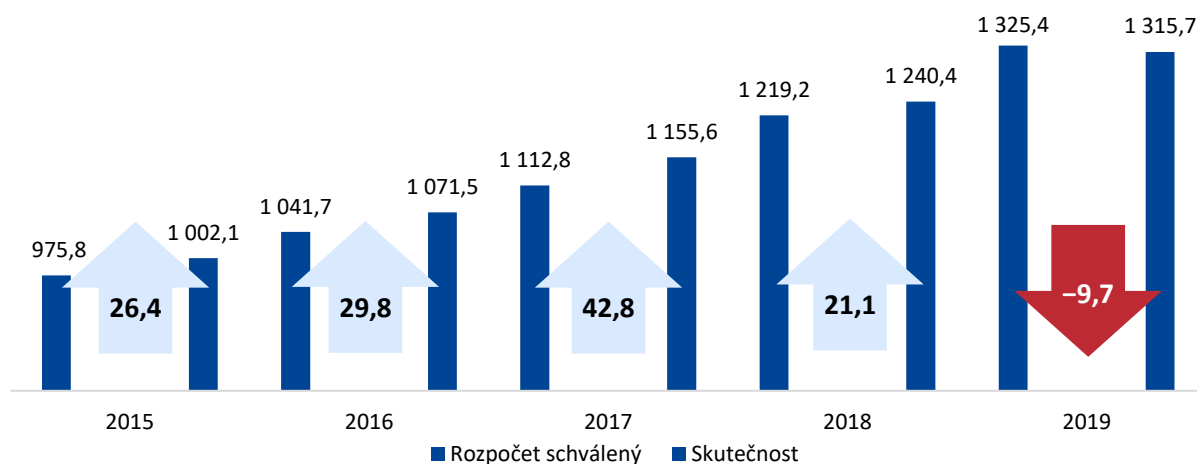
¹⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 1/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 383/2012 Sb.

Daňové příjmy

Zpomalení ekonomického růstu se zásadním způsobem projevilo na celkovém plnění daňových příjmů, které patří mezi klíčové příjmy veřejných rozpočtů vč. státního rozpočtu.

V porovnání se schváleným rozpočtem došlo v hodnoceném období k jejich poklesu ve výši 9,7 mld. Kč. Propad se dotkl především hlavních složek daňových příjmů – daně z příjmů fyzických osob (dále také „DPFO“), daně z příjmů právnických osob (dále také „DPPO“), daně z přidané hodnoty (dále také „DPH“) – a odvodů pojistného na sociální zabezpečení.

Graf č. 9 – Vývoj plnění daňových příjmů ve srovnání se schváleným rozpočtem (v mld. Kč)

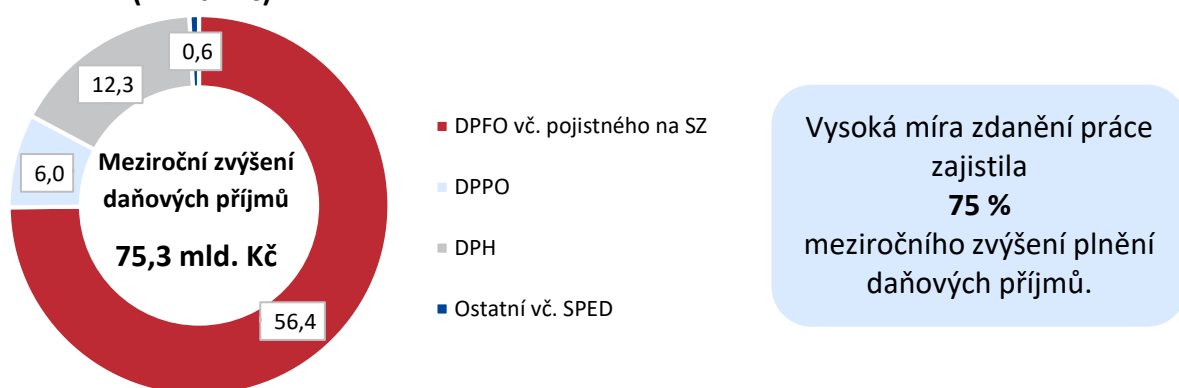


Zdroj: SZÚ za roky 2015–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

V meziročním srovnání si daňové příjmy udržely rostoucí trend, když jejich výběr byl vyšší o 75,3 mld. Kč. Vysoká zaměstnanost a růst platů a mezd byly hlavními faktory zvýšení výběru daně z příjmů fyzických osob a navazujících odvodů pojistného na sociální zabezpečení.

Zvyšování daňových příjmů je silně závislé na vysoké míře zdanění práce, které se podílelo na meziročním růstu částkou 56,4 mld. Kč, jak znázorňuje následující graf. V daném případě se stát spoléhá na nízkou nezaměstnanost podpořenou vyšším zaměstnáváním cizinců a pravidelný růst objemu platů a mezd. Vládou schválená priorita v podobě zrušení superhrubé mzdy se odkládá více než 5 let, ačkoliv Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále také „OECD“) při hodnocení České republiky dlouhodobě doporučuje¹¹ snížit míru zdanění práce, která je z mezinárodního pohledu jednou z nejvyšších.

¹¹ Např. *Hospodářský přehled: Česká republika 2018* (OECD, červenec 2018).

Graf č. 10 – Podíly jednotlivých složek daňových příjmů na meziročním zvýšení v roce 2019 (v mld. Kč)

Zdroj: návrh SZÚ za rok 2019.

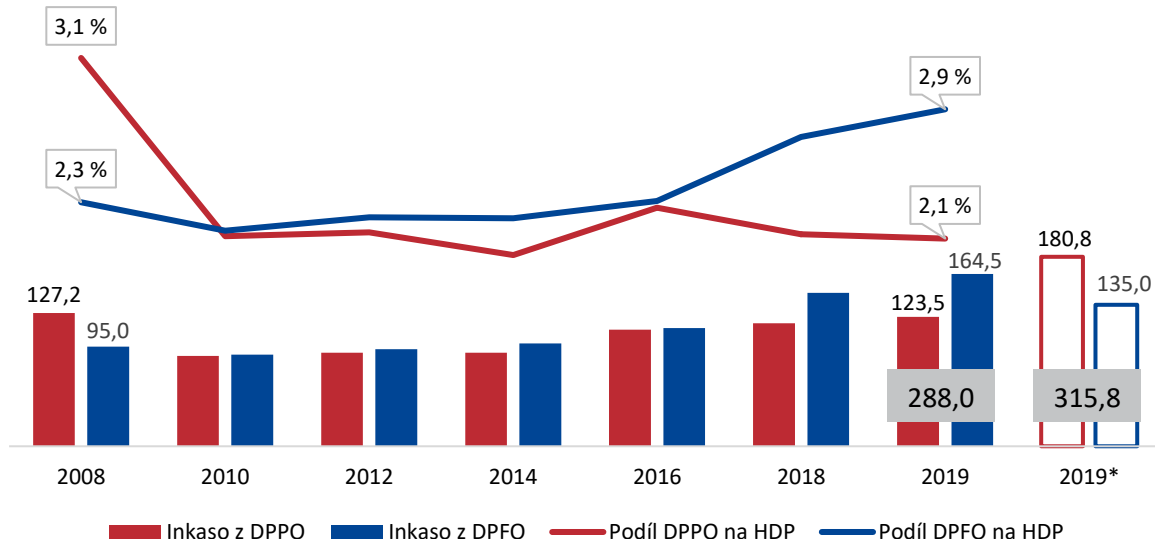
Dlouhodobým problémem v otázce efektivního výběru daňových příjmů je oblast zdaňování nelegální práce fyzických osob. Silná poptávka po pracovní síle se v posledních letech projevila mimo jiné na rostoucím počtu zjištěných nelegálně pracujících osob. Nejvyšší kontrolní úřad v kontrolní akci č. 18/32¹² zjistil, že **předávání informací z oblasti nelegálního zaměstnávání mezi jednotlivými orgány státní správy nebylo funkční. NKÚ vyhodnotil, že systém zahrnující kontrolu výkonu práce a s ní související správu daně z příjmů a sociálního pojištění není účelný, neboť nevedl k řádnému stanovení a doměření daní a pojistného z odměn za nelegální práci.** Ačkoliv jsou ve strategických materiálech pro oblast zaměstnanosti definována opatření k potírání nelegální práce, Ministerstvo práce a sociálních věcí ani Ministerstvo financí nevypracovaly od roku 2016 odpovídající studie zaměřené na odhad úniků na daních z příjmů a pojistném na sociální zabezpečení. Předchozí odhad možných ročních úniků na dani z příjmů v oblasti nelegálního zaměstnávání vypracovaný Ministerstvem financí v roce 2015 byl ve výši 0,4 mld. Kč. Studie Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, jehož zřizovatelem je Ministerstvo práce a sociálních věcí, vyčíslila roční výpadek inkasa daní a sociálního a zdravotního pojištění z důvodu nelegální práce v sektoru závislé práce na 50 mld. Kč a po promítnutí sektoru samostatné výdělečné činnosti na více než 120 mld. Kč.

Inkaso daně z příjmů právnických osob meziročně vzrostlo o 6 mld. Kč na 123,5 mld. Kč. Ze strany Ministerstva financí je tento výsledek prezentován jako nejlepší od roku 2008 (což byl rok předcházející ekonomické krizi v roce 2009). NKÚ v této souvislosti upozorňuje, že dosažené inkaso této daně ve státním rozpočtu bylo za rok 2008 ve výši 127,2 mld. Kč, což v poměru k HDP představovalo 3,1 %. **Pokud by byl udržen podíl 3,1 % HDP i v roce 2019, dosáhl by výběr daně z příjmů právnických osob 180,8 mld. Kč, což je o 57,3 mld. Kč více než skutečné inkaso této daně v roce 2019. Z větší části byly příjmy z daně z příjmů právnických osob nahrazeny výběrem daně z příjmů fyzických osob, jak dále znázorňuje graf č. 11.**

¹² KA č. 18/32 – Příjmy státního rozpočtu vybírané v oblasti zdaňování práce (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2020 Věstníku NKÚ).

V modelovém srovnání lze identifikovat i skutečnost, že souhrnné plnění příjmů z daní fyzických a právnických osob ve výši 288 mld. Kč za rok 2019 je nižší než souhrnné plnění těchto daní ve výši 315,8 mld. Kč, pokud by byl zachován jejich podíl na HDP z roku 2008 (na počátku ekonomické krize).

Graf č. 11 – Vývoj a srovnání plnění příjmů z daní právnických a fyzických osob (v mld. Kč, v %)



Zdroj: SZÚ za roky 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, návrh SZÚ za rok 2019, Český statistický úřad.

* Modelový příklad plnění příjmů z DPFO a DPPO při zachování jejich podílu na HDP z roku 2008.

Inkaso daně z přidané hodnoty se meziročně zvýšilo o 12,3 mld. Kč, ale zároveň bylo nižší oproti schválenému rozpočtu o 6,6 mld. Kč. Kromě celkového zpomalování ekonomiky se **do výběru DPH od roku 2016 promítly vysoký počet změn a přerazování vybraných plnění za zboží a služby ze základní sazby (21 %) do první snížené (15 %) nebo druhé snížené sazby (10 %) především z důvodu podpory zavádění elektronické evidence tržeb (dále také „EET“) mezi podnikatelské subjekty.** Schválený rozpočet příjmů z DPH ve výši 297,9 mld. Kč byl negativně ovlivněn také **nedodržením zásady reálnosti a pravdivosti rozpočtu, neboť Ministerstvo financí zahrnuje do plánovaného meziročního zvýšení inkasa DPH na úrovni státního rozpočtu pozitivní dopad spuštění 3. a 4. etapy elektronické evidence tržeb¹³ s odhadovanou výší 0,7 mld. Kč.** Do doby schválení zákona o státním rozpočtu na rok 2019 ani v průběhu daného roku nebyly v účinnosti novely zákonů č. 112/2016 Sb. a č. 235/2004 Sb.¹⁴, které měly zajistit toto zvýšení plnění příjmů z DPH.

NKÚ v této souvislosti doporučuje, aby v souladu s rozpočtovými zásadami byly do návrhu SR zahrnovány pouze takové plánované daňové příjmy, které budou vycházet z platných zákonů, resp. z jejich účinnosti v daném rozpočtovém roce.

¹³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. prosince 2017 pozastavil původní účinnost spuštění 3. a 4. etapy elektronické evidence tržeb k 28. únoru 2018.

¹⁴ Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, a zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

V návaznosti na vydaný nálezu Ústavního soudu¹⁵ začala finanční správa postupně aplikovat zadržování nadměrných odpočtů DPH pouze na sporná daňová plnění. Následující tabulka znázorňuje **objem zadržovaných nadměrných odpočtů, který přispíval k celkovému pozitivnímu plnění příjmů z DPH.**

Tabulka č. 1 – Vliv zadržovaných nadměrných odpočtů na inkaso DPH (v mld. Kč)

Ukazatel	2015	2016	2017	2018	2019
Inkaso DPH	236,6	245,7	266,0	279,0	291,3
Meziroční změna inkasa DPH	6,4	9,0	20,3	13,0	12,3
v tom průběžný stav zadržených nadměrných odpočtů za měsíc prosinec	4,9	4,7	3,2	1,1	*1,0
Inkaso DPH bez zadržených nadměrných odpočtů	231,7	241,0	262,8	277,9	290,3

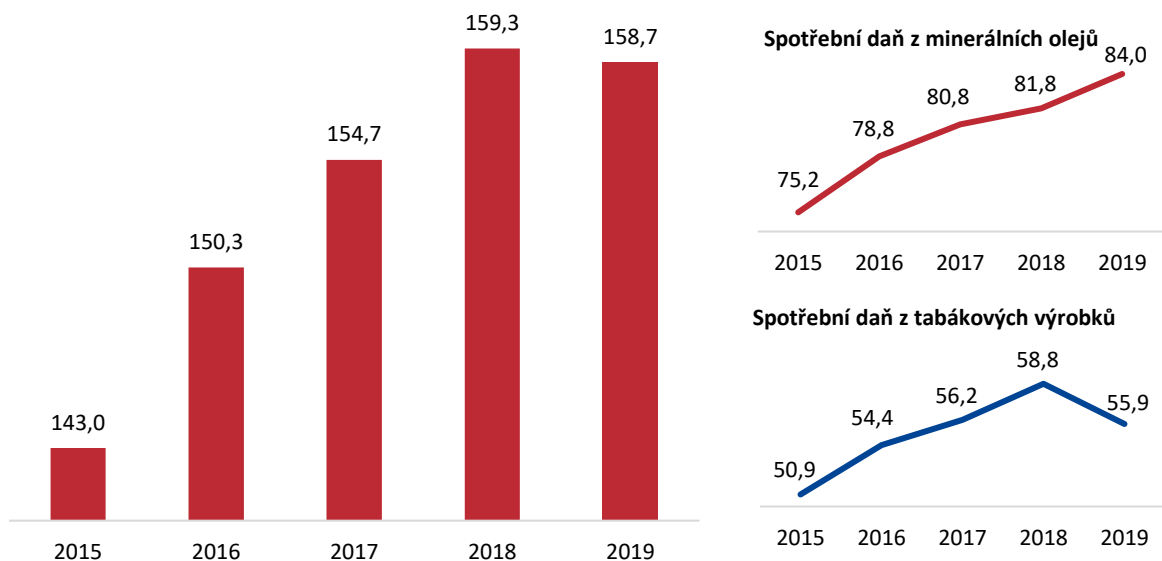
Zdroj: Finanční správa ČR, SZÚ za roky 2015–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

* Odhad podle dosavadních stavů za první až šestý kalendářní měsíc.

Zadržené nadměrné odpočty DPH měly významný vliv na plnění příjmů z DPH především v letech 2015–2017 a napomáhaly „skrytě“ meziročnímu růstu inkasa DPH a prezentování úspěšného zapojení přijatých opatření (kontrolní hlášení, elektronická evidence tržeb) k lepšímu výběru DPH. Za roky 2018 a 2019 došlo postupně k efektivnějšímu využívání nástroje zadržování nadměrných odpočtů DPH.

Celkové inkaso spotřebních a energetických daní (dále také „SPED“) za rok 2019 ve výši 158,7 mld. Kč bylo meziročně nižší o 0,6 mld. Kč, jednalo se o první meziroční pokles od roku 2014. Ačkoliv meziročně vzrostla spotřební daň z minerálních olejů o 2,2 mld. Kč (vyšší mobilita domácností a přepravní výkony dopravců) a spotřební daň z lihu o 0,3 mld. Kč, **zásadní dopad na celkový výběr SPED měl pokles inkasa spotřební daně z tabákových výrobků o 2,89 mld. Kč.** Kromě každoročního předzásobení starými tabákovými nálepkami se ve větší míře projevil na konečném plnění příjmů této spotřební daně i současný trend, kdy někteří spotřebitelé dávají přednost alternativním produktům v podobě elektronických cigaret nebo cigaret se zahříváním tabákem. S nástupem nových alternativních produktů už v průběhu roku 2017 nebyly včas přijaty legislativní změny, které by zajistily plnění spotřební daně ze zahřívání tabákových výrobků.

¹⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 819/18 ze dne 22. února 2019 vymezil přiměřenost zásahu do vlastnických práv daňových subjektů. Tento zásah má být ze strany finanční správy realizován šetrným a přiměřeným způsobem, finanční správa smí zadržovat v rámci daňového řízení pouze spornou část nadměrných odpočtů DPH.

Graf č. 12 – Vývoj inkasa spotřebních a energetických daní s detailním znázorněním objemově nejvýznamnějších spotřebních daní (v mld. Kč)

Zdroj: SZÚ za roky 2015–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

V nastaveném daňovém systému nejsou spotřební a energetické daně využívány jako efektivní nástroj pro zvýšení inkasa daňových příjmů, jak vyplývá opakovaně z doporučení a hodnotících zpráv OECD¹⁶ nebo Evropské komise. Jejich významnost a opodstatnění jsou pro společnost zásadní, neboť tyto daně mohou přispívat k omezení současných negativních externalit a přispívat k ochraně lidského zdraví, přírody a klimatu.

V této souvislosti NKÚ prověřil v rámci KA č. 18/22¹⁷ nastavení podpory, která by měla účinně přispívat k naplnění cílů ve vybraných oblastech klimaticko-energetické politiky při zachování dlouhodobé udržitelnosti veřejných příjmů. Kontrola zjistila, že nejsou připravena účinná a účelná daňová opatření významně podporující naplňování cílů klimaticko-energetické politiky. Motivace široké veřejnosti ke snižování spotřeby energie a přechodu na ekologicky čistší zdroje energie v oblasti daní je nízká. Ve většině států EU jsou finanční opatření v podstatné míře aktivně prosazována, v ČR je kontrolována ministerstva v sektoru dopravy teprve zkoumají.

Pozitivně lze v tomto ohledu hodnotit až schválení zákona č. 364/2019 Sb.¹⁸, který mimo jiné podpořil funkci spotřebních daní spočívající v regulaci společensky problematických činností

¹⁶ Např. *Hospodářský přehled: Česká republika 2018* (OECD, červenec 2018).

¹⁷ KA č. 18/22 – *Podpora environmentální politiky v oblasti příjmů veřejných rozpočtů* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2019 *Věstníku NKÚ*).

¹⁸ Zákon č. 364/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů. V roce 2020 se zvýšily sazby spotřební daně z tabákových výrobků a spotřební daně z lihu.

a navázal na schválenou strategii a akční plán¹⁹. S ekonomickým růstem ČR a růstem životní úrovně se reálné sazby spotřebních daní snižují. **Dostupnost alkoholu a tabákových výrobků ve vazbě na příjmy spotřebitele se tak zvyšuje**, jak znázorňuje následující tabulka. V roce 2019 bylo i přes postupné zdražování možné pořídit ve srovnání s rokem 2015 větší množství alkoholu a tabákových výrobků. Reálné ceny této skupiny výrobků v roce 2019 byly tedy nižší než ceny, které odpovídaly dostupnosti v roce 2015.

Tabulka č. 2 – Dostupnost alkoholu a tabákových výrobků při zvyšování ekonomické a životní úrovně (v Kč, v ks)

Ukazatel		2015		2019		Index 2019/2015	Rozdíl v dostupnosti alkoholu a tabáku (v ks)	Modelová cena alkoholu a tabákových výrobků*** (v Kč)
		Cena (v Kč)	Zakoupené množství z čisté mzdy (v ks)	Cena (v Kč)	Zakoupené množství z čisté mzdy (v ks)			
		1	2	3	4			
Průměrná hrubá měsíční mzda	1 os	26 591		34 111		128 %	Cenová dostupnost alkoholických nápojů a tabákových výrobků se zvýšila.	
Z toho průměrná čistá měsíční mzda*	1 os	20 380		25 573		125 %		
Alkohol	Pivo výčepní světlé lahvové	0,5 l	10,5	1 941	12,0	2 131	114 %	13,2
	Šumivé víno polosladké	0,7 l	126,6	161	128,2**	199	101 %	158,9
	Tuzemský tmavý	1 l	229,9	89	259,8	98	113 %	288,5
Tabák	Sparta blue	1 krab.	87,0	234	97,8**	261	112 %	109,2
	Marlboro	1 krab.	96,0	212	105,9**	241	110 %	120,5

Zdroj: Český statistický úřad, výpočet provedl NKÚ.

* Výpočet se započítáním pouze základní slevy na dani na jednoho poplatníka.

** Uvedené ceny jsou za rok 2018 z důvodu nedostupnosti dat za rok 2019.

*** Modelová cena alkoholu a tabákových výrobků pro rok 2019, která by odpovídala srovnatelné dostupnosti z roku 2015.

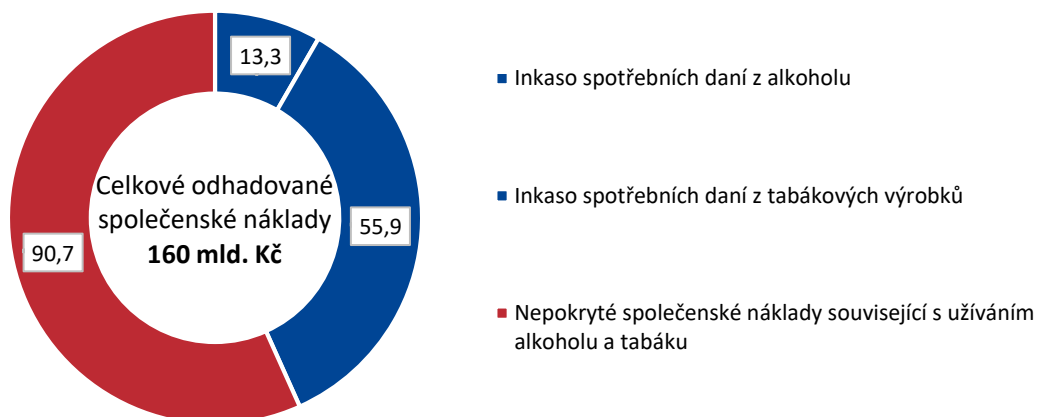
Inkaso spotřebních daní z alkoholu a tabákových výrobků (bez DPH) nepokrývá ani z poloviny celkové odhadované společenské náklady spojené s užíváním těchto návykových látek ve výši 160 mld. Kč.

¹⁹ Národní strategie prevence a snižování škod spojených se závislostním chováním 2019–2027 a Akční plán realizace Národní strategie prevence a snižování škod spojených se závislostním chováním 2019–2021, dílčí opatření:

3.13 – Analyzovat aktuální politiku zdanění hazardních her, alkoholu, tabákových výrobků a případně navrhnout úpravu,

3.14 – Pravidelně navyšovat sazby spotřební daně z tabákových výrobků při respektování diferenciací podle míry škodlivosti jednotlivých výrobků pro společnost.

Graf č. 13 – Podíl inkasa spotřebních daní z alkoholu a tabákových výrobků na společenských nákladech souvisejících s užíváním alkoholu a tabáku v roce 2019 (v mld. Kč)



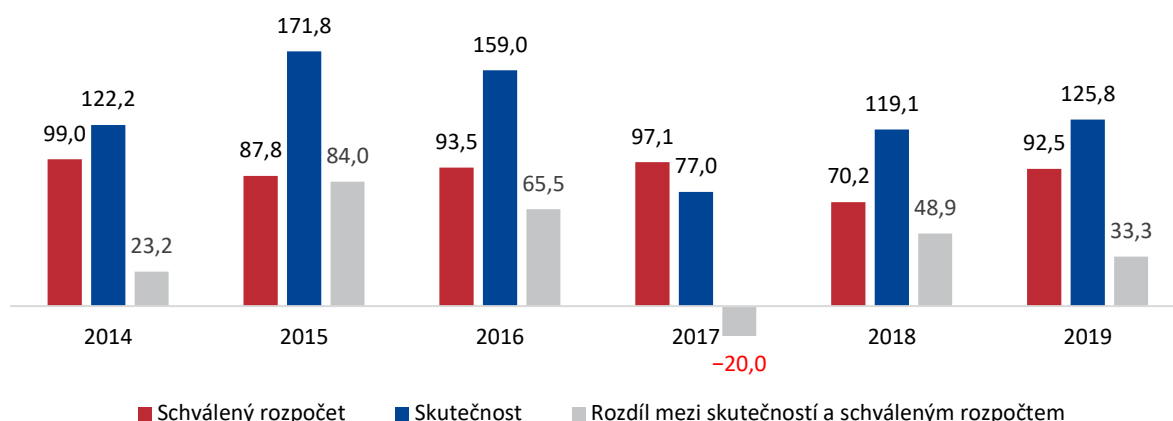
Zdroj: *Společenské náklady z konzumace alkoholu v České republice*, vydal Institut pro zdravotní ekonomiku a technology assessment, o. p. s., s podporou Úřadu vlády ČR v roce 2019. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 364/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů.

K efektivní regulaci trhu s návykovými látkami a závislostními produkty (tak, aby nedošlo k rozvoji černého trhu) může přispět vyšší míra zdanění spotřebními daněmi s potenciálem zvýšení příjmů SR o 20–50 mld. Kč včetně kladného dopadu na snižování společenských nákladů²⁰.

Příjmy z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů

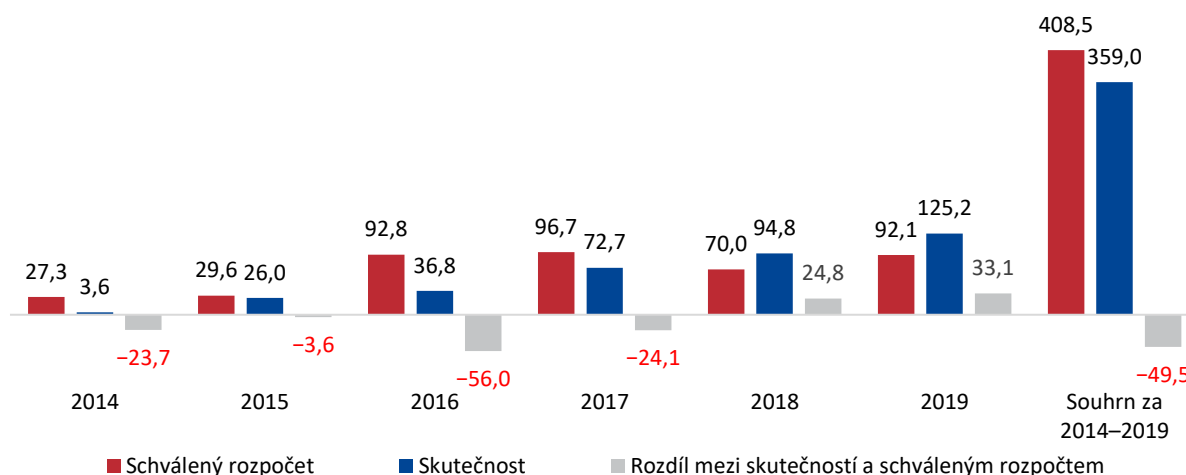
Celkové příjmy z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů včetně společné zemědělské politiky (dále také „SZP“) za rok 2019 dosáhly výše 125,8 mld. Kč. Ve srovnání s rokem 2018, kdy došlo ke zvýšení příjmů z rozpočtu EU/FM i za přispění závěrečných plateb Evropské komise na programy v rámci programového období 2007–2013 ve výši 23,9 mld. Kč, se příjmy z rozpočtu EU/FM v roce 2019 zvýšily o 6,7 mld. Kč.

²⁰ Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony, sněmovní tisk č. 910 ze dne 24. června 2020, pozitivně reaguje na danou problematiku. Návrh v rámci důvodové zprávy předpokládá navýšování sazeb spotřební daně z tabákových výrobků, ze surového tabáku a zahřívaných tabákových výrobků za účelem zachování principu nezvyšování cenové dostupnosti tabákových komodit pro konečného spotřebitele. V dlouhodobém horizontu má toto opatření přinést snížení nákladů na likvidaci škod způsobených kouřením.

Graf č. 14 – Příjmy z rozpočtu EU/FM (v mld. Kč)

Zdroj: SZÚ za roky 2014–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

Od roku 2017 tvoří příjmy z programů v rámci programového období 2014–2020 (dále také „PO14+“) hlavní část veškerých příjmů z rozpočtu EU/FM. V návaznosti na průběžné plnění pravidla n+3²¹ a naplňování milníků výkonnostního rámce se podařilo za roky 2018 a 2019 zvýšit realizaci programů PO14+, což se následně odrazilo v postupném zvýšení plnění příjmů. V této souvislosti **NKÚ upozorňuje, že v souhrnu za roky 2014 až 2019 byly dosažené příjmy z PO14+ nižší o 49,5 mld. Kč než jejich zákonem schválený rozpočet**, jak znázorňuje následující graf. Na nízkém plnění příjmů z rozpočtu EU/FM na začátku PO14+ se podílelo zpožděné schválení programových dokumentů ze strany Evropské komise.

Graf č. 15 – Plnění příjmů z rozpočtu EU/FM za programové období 2014–2020 včetně společné zemědělské politiky (v mld. Kč)

Zdroj: SZÚ za roky 2014–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

²¹ Pravidlo n+3 je považováno za kontrolní nástroj k zajištění plynulosti čerpání finančních prostředků z ESI fondů. Podle tohoto pravidla musí být alokace na rok „n“ vyčerpána do konce roku „n+3“. V případě nesplnění této podmínky hrozí ztráta nevyčerpaných finančních prostředků.

Jak znázorňuje následující tabulka, celkový stav finančních prostředků vyúčtovaných v žádostech o platbu k 31. 12. 2019 u vybraných programů je srovnatelný s jejich plněním příjmů v letech 2014–2019. Česká republika tak i pro rok 2019 naplnila pravidlo n+3. Mezi stanoveným rozpočtem příjmů a jeho plněním vzniká u jednotlivých programů rozdíl²², a to jak za rok 2019, tak i v souhrnu za roky 2014–2019.

Tabulka č. 3 – Porovnání příjmů z rozpočtu EU/FM u vybraných programů od zahájení PO14+ k 31. 12. 2019 (v mld. Kč)

	Stav finančních prostředků vyúčtovaných v žádostech o platbu	Příjmy z rozpočtu EU/FM vykázané ve SR					
		Schválený rozpočet		Skutečnost		Rozdíl mezi skutečností a schváleným rozpočtem	
		2014–2019	z toho rok 2019	2014–2019	z toho rok 2019	2014–2019	z toho rok 2019
OP PIK	27,3	23,8	4,0	30,8	17,3	6,9	13,3
OP VVV	25,2	34,0	10,4	25,1	14,8	-8,9	4,5
OPZ	26,7	35,6	10,2	26,1	8,7	-9,5	-1,5
OPD	48,8	69,7	17,9	47,2	14,5	-22,6	-3,4
OPŽP	27,5	28,4	8,0	25,7	10,5	-2,7	2,5
IROP	43,7	28,7	6,8	43,6	22,4	15,0	15,6

Zdroj: Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020, 4. čtvrtletí roku 2019, SZÚ za roky 2014–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

Pozn.: OP – operační program, PIK – Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost, VVV – Výzkum, vývoj a vzdělávání, Z – Zaměstnanost, D – Doprava, ŽP – Životní prostředí, IROP – Integrovaný regionální operační program.

Rozdílný pokrok v přijímání prostředků u jednotlivých programů ovšem ovlivňuje celkové dosažené příjmy z rozpočtu EU/FM. Například OP *Doprava* měl schválený rozpočet příjmů za roky 2014–2019 ve výši 69,7 mld. Kč, avšak dosažená skutečnost ve výši 47,2 mld. Kč byla nižší o 22,6 mld. Kč. Za rok 2019 nebyly schválené příjmy tohoto programu naplněny ve výši 3,4 mld. Kč. Opačný efekt na plnění příjmů z rozpočtu EU/FM měl program IROP, jehož schválený rozpočet příjmů na období 2014–2019 ve výši 28,7 mld. Kč byl překročen o 15 mld. Kč, a to zejména díky překročení schváleného rozpočtu na rok 2019 o 15,6 mld. Kč. V obou případech byl splněn stanovený limit čerpání pro rok 2019 (naplnění pravidla n+3).

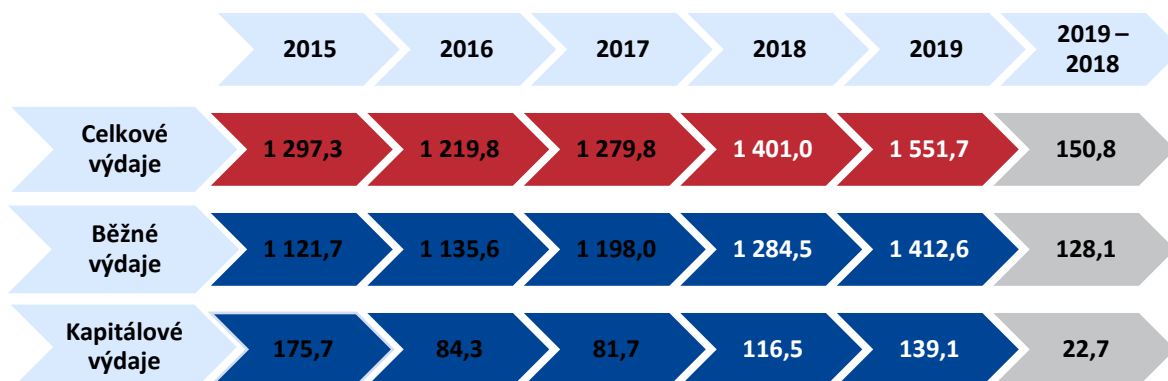
Pravidla nastavená Evropskou komisí (pravidlo n+3, dodržení milníků výkonnostního rámce) přispěla ke zvýšení objemu realizace projektů programů z PO14+, což se následně promítlo do celkového zvýšení příjmů z rozpočtu EU/FM za rok 2019. Česká republika především dohání čerpání prostředků z alokace pro roky 2016 a 2017, kdy plnění příjmů z programů PO14+ bylo oproti schválenému rozpočtu nižší v roce 2016 o 56,0 mld. Kč a v roce 2017 o 24,1 mld. Kč. Stanovení rozpočtu příjmů z rozpočtu EU/FM při tvorbě návrhu státního rozpočtu by mělo zohledňovat konkrétní skutečnosti a očekávaný pokrok v čerpání u jednotlivých programů PO14+.

²² Rozdílnost je dána především konkrétním zaúčtovaným měnovým kurzem, korekcemi nebo termínem přijatých plateb ze strany Evropské komise.

4. Výdaje státního rozpočtu

V roce 2019 dosáhly výdaje státního rozpočtu celkové výše 1 551,74 mld. Kč, což bylo o 150,76 mld. Kč více než v roce 2018. Na meziročním zvýšení se podílely běžné i kapitálové výdaje.

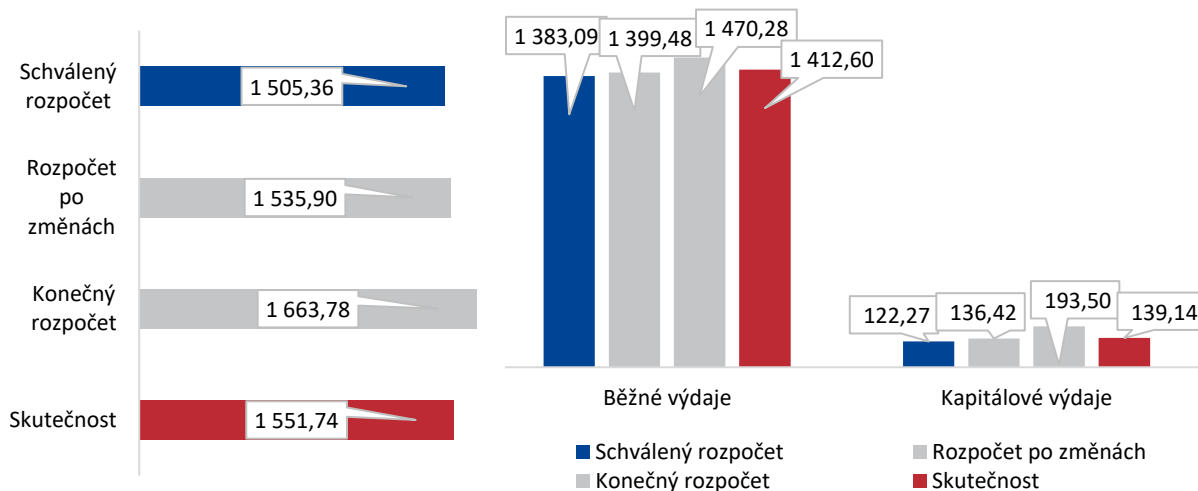
Schéma č. 6 – Čerpání výdajů v letech 2015–2019 (v mld. Kč)



Zdroj: informační portál MONITOR.

Schválený rozpočet celkových výdajů stanovený zákonem²³ ve výši 1 505,36 mld. Kč byl překročen o 46,38 mld. Kč (tj. o 3,08 %). Rozpočet výdajů upravený o všechna provedená rozpočtová opatření, tzv. konečný rozpočet, ve výši 1 663,78 mld. Kč byl nedočerpan o 112,08 mld. Kč.

Graf č. 16 – Rozpočet a čerpání výdajů v roce 2019 (v mld. Kč)



Zdroj: informační portál MONITOR.

Běžné výdaje dosáhly v roce 2019 celkové výše 1 412,6 mld. Kč a byly nejvyšší v historii. Meziroční zvýšení o 128,1 mld. Kč představovalo růst téměř o 10 %. Z celkové výše běžných výdajů bylo v roce 2019 vynaloženo 617,3 mld. Kč, tedy téměř 43,7 %, na neinvestiční transfery obyvatelstvu (z toho dávky důchodového pojištění včetně starobních důchodů činily

²³ Zákon č. 336/2018 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2019.

téměř 472 mld. Kč). V rámci neinvestičních transferů byly vynaloženy vysoké částky např. v podobě transferů krajům (141,8 mld. Kč), fondům sociálního a veřejného zdravotního pojištění (71,9 mld. Kč) a státním fondům (51,3 mld. Kč). Jak je patrné z následující tabulky, nejvyšší meziroční nárůst zaznamenaly v roce 2019 neinvestiční transfery subjektům, zejména územně samosprávným celkům na regionální školství, a obyvatelstvu ve formě sociálních dávek (zejména na starobní důchody). Naopak se podařilo snížit prostředky na neinvestiční nákupy.

Tabulka č. 4 – Běžné výdaje státního rozpočtu (v mld. Kč)

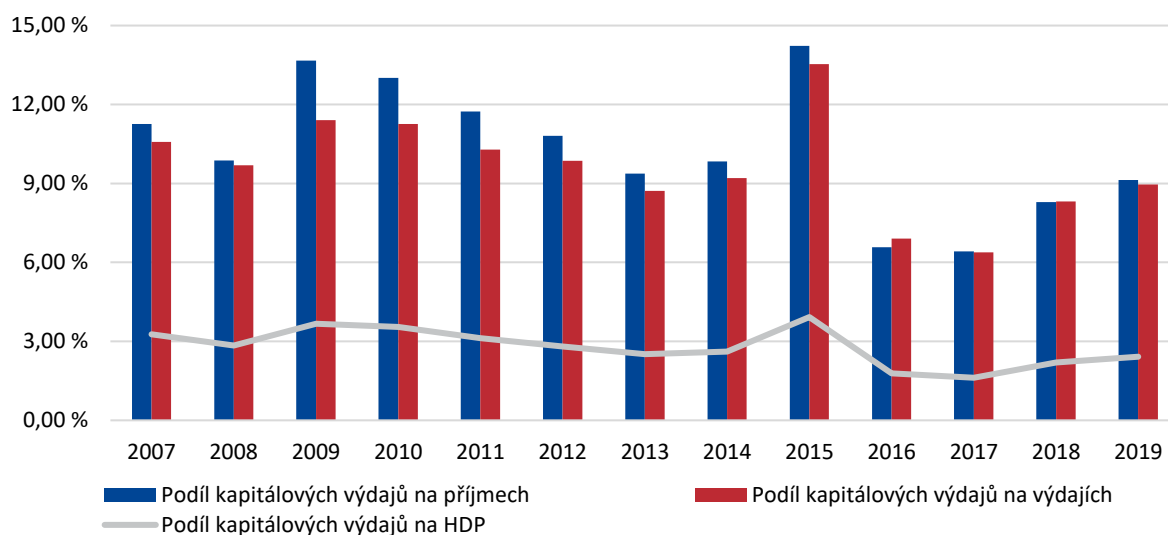
	2015	2016	2017	2018	2019	2019–2015	2019–2018
Platy	104,19	109,86	120,08	133,90	143,73	39,54	9,83
Neinvestiční nákupy	116,94	99,79	103,83	109,55	106,33	-10,60	-3,21
Neinvestiční transfery subjektům	338,42	353,29	383,85	416,48	483,16	144,73	66,68
Neinvestiční transfery obyvatelstvu	520,51	528,29	545,03	572,09	617,31	96,80	45,22
Ostatní běžné výdaje	41,61	44,34	45,27	52,50	62,07	20,46	9,57

Zdroj: informační portál MONITOR.

Pozn.: Kompletní, přesné názvy skupin výdajů: **platy** = Platy a podobné a související výdaje; **neinvestiční nákupy** = Neinvestiční nákupy a související výdaje; **neinvestiční transfery subjektům** = Neinvestiční transfery soukromoprávním subjektům, Neinvestiční transfery veřejnoprávním subjektům a mezi peněžními fondy téhož subjektu a platby daní; **ostatní běžné výdaje** = Neinvestiční transfery a související platby do zahraničí, Neinvestiční půjčené prostředky, Neinvestiční převody Národnímu fondu, Výdaje na náhrady za nezpůsobenou újmu a Ostatní neinvestiční výdaje.

Kapitálové výdaje v roce 2019 činily 139,1 mld. Kč a oproti roku 2018 se zvýšily o 22,7 mld. Kč (tj. o 19,4 %). Konečný rozpočet nebyl dočerpán o 54,4 mld. Kč (tj. o 28,1 %).

Graf č. 17 – Vývoj podílu kapitálových výdajů na HDP, příjmech a výdajích státního rozpočtu (v %)



Zdroj: informační portál MONITOR, Český statistický úřad.

V roce 2015 dosáhl podíl kapitálových výdajů na HDP 3,9 % a vysokých hodnot dosahovaly i podíly na příjmech (14,2 %) a výdajích (13,5 %) státního rozpočtu. Důvodem bylo vysoké čerpání prostředků z fondů EU v rámci programového období 2007–2013 a s tím související použití nároků z nespotřebovaných výdajů vytvořených v předchozích letech. Z důvodu

održení pravidla $n+2^{24}$ bylo nutné vyčerpat přidělené prostředky do konce roku 2015. Naopak nízká investiční aktivita státu se projevila zejména v letech 2016 a 2017, kdy podíl kapitálových výdajů na HDP činil pouze 1,76 % a 1,60 % a nízké byly i podíly na příjmech (6,58 % a 6,42 %) a výdajích (6,91 % a 6,39 %) státního rozpočtu. V roce 2019 činil podíl kapitálových výdajů na HDP 2,42 %.

Odvětvové členění výdajů

Podle odvětvového třídění²⁵ byl v roce 2019 více než 40% podíl z celkových prostředků vynaložen do odvětví sociálních věcí a politiky zaměstnanosti, především prostřednictvím dávek důchodového pojištění (více než 30 %). Druhý nejvyšší podíl směřoval do odvětví služeb pro obyvatelstvo, konkrétně do oblastí vzdělávání (téměř 13 %) a zdravotnictví (více než 5 %). Podrobnější pohled na rozdělování prostředků státního rozpočtu do oblastí národního hospodářství, které nejvíce ovlivňují úroveň veřejného života v České republice, přináší následující tabulka. V ní je uvedena absolutní výše těchto prostředků a jejich podíl na celkových výdajích státního rozpočtu a na HDP v letech 2010 a 2019.

Tabulka č. 5 – Výdaje do vybraných oblastí národního hospodářství v letech 2010 a 2019 (v mld. Kč, v %)

Oddíl	V mld. Kč		Podíl na výdajích		Podíl na HDP	
	2010	2019	2010	2019	2010	2019
Dávky a podpory v sociálním zabezpečení	424,39	602,95	36,68 %	38,86 %	10,63 %	10,48 %
Vzdělávání a školské služby	119,22	200,43	10,31 %	12,92 %	2,99 %	3,49 %
Zdravotnictví	64,36	83,47	5,56 %	5,38 %	1,61 %	1,45 %
Doprava	68,26	75,80	5,90 %	4,88 %	1,71 %	1,32 %
Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství	47,94	61,57	4,14 %	3,97 %	1,20 %	1,07 %
Obrana	40,69	56,79	3,52 %	3,66 %	1,02 %	0,99 %
Bezpečnost a veřejný pořádek	40,58	54,69	3,51 %	3,52 %	1,02 %	0,95 %
Bydlení, komunální služby a územní rozvoj	46,15	30,91	3,99 %	1,99 %	1,16 %	0,54 %

Zdroj: informační portál MONITOR.

Výdaje na dávky a podpory v sociálním zabezpečení v roce 2019 dosáhly 602,95 mld. Kč a jejich podíl na celkových výdajích činil 38,86 %, což bylo o 2,18 p. b. více než v roce 2010. Výrazným absolutním nárůstem těchto výdajů se snižuje prostor pro distribuci prostředků do jiných strategických oblastí národního hospodářství. Do následujících oblastí:

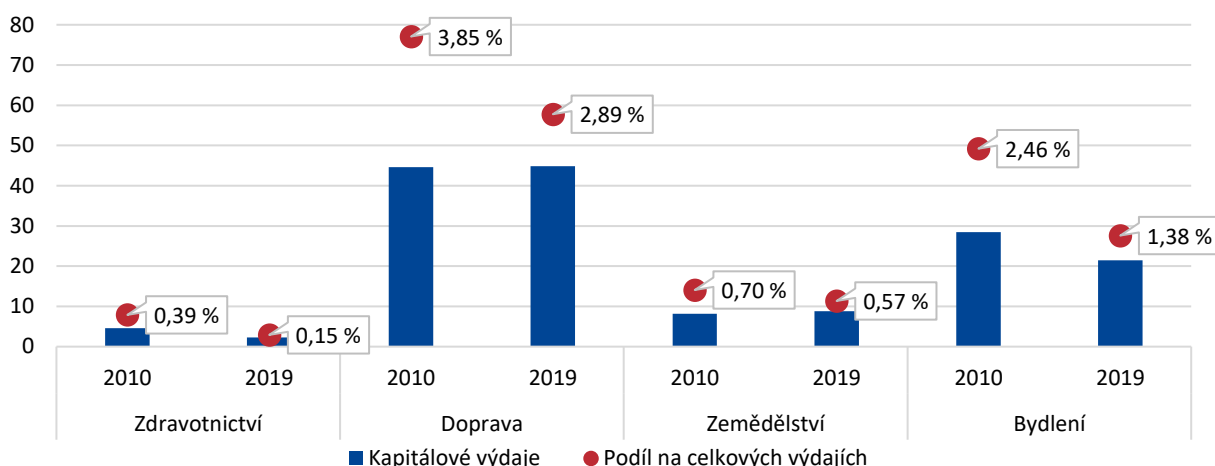
- zdravotnictví,
- doprava,
- zemědělství, lesní hospodářství a rybářství,
- bydlení, komunální služby a územní rozvoj,

²⁴ Pravidlo $n+2$ je považováno za kontrolní nástroj k zajištění plynulosti čerpání finančních prostředků z fondů EU v rámci PO7+. Podle tohoto pravidla musí být alokace na rok „n“ vyčerpána do konce roku „ $n+2$ “. V případě nesplnění této podmínky hrozí ztráta nevyčerpaných finančních prostředků.

²⁵ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

byl v roce 2019 vynaložen nižší podíl z celkových prostředků, než tomu bylo v roce 2010, ačkoliv se v roce 2010 česká ekonomika nacházela ve výrazně horší ekonomické situaci a výdaje státního rozpočtu byly nižší o téměř 400 mld. Kč než v roce 2019 (příjmy byly v roce 2010 nižší dokonce o více než půl bilionu korun). V případě investičních výdajů je nižší podpora těchto oblastí ještě markantnější, jak dokládá následující graf.

Graf č. 18 – Kapitálové výdaje do vybraných oblastí národního hospodářství v letech 2010 a 2019 a jejich podíl na celkových výdajích (v mld. Kč, v %)



Zdroj: informační portál MONITOR.

Pozn.: Kompletní, přesné názvy odvětví: **zemědělství** = Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství; **bydlení** = Bydlení, komunální služby a územní rozvoj.

Výdaje do oblasti dopravy se za posledních deset let zvýšily pouze o 7,5 mld. Kč (kapitálové výdaje dokonce pouze o 0,23 mld. Kč) a jejich podíl na celkových výdajích se dokonce ve stejném období snížil o více než 1 p. b. Přesto se v roce 2019 konečně podařilo zrychlit tempo výstavby dálniční sítě, a to na 34 km za rok, což představovalo nejlepší výsledek za posledních 6 let. V roce 2010 však bylo zprovozněno celkem 52 kilometrů nových dálnic (a rychlostních silnic).

Do oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje bylo v roce 2019 ze státního rozpočtu vynaloženo dokonce o 15,2 mld. Kč méně prostředků, než tomu bylo v roce 2010, a podíl těchto výdajů na celkových výdajích se snížil o 2 p. b. a na HDP o 0,6 p. b.

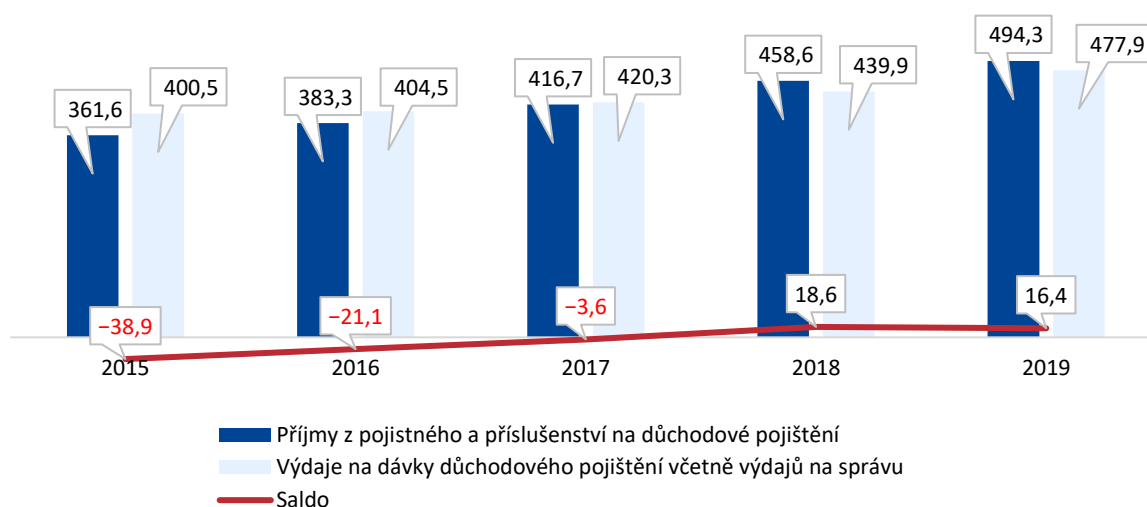
Pokud by měl být v roce 2019 do oblasti dopravy vynaložen alespoň stejný podíl z celkových výdajů jako před deseti lety, musel by státní rozpočet vydat 91 mld. Kč, tedy o 16 mld. Kč více. Do oblasti bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje by musela směřovat částka vyšší o 31 mld. Kč.

České republice se v roce 2019 nepodařilo využít hospodářského růstu a neustále se zvyšujícího objemu prostředků státního rozpočtu k výraznější podpoře strategických oblastí národního hospodářství, než tomu bylo v roce 2010, kdy se česká ekonomika nacházela v mnohem méně příznivé ekonomické situaci.

Výdaje na dávky důchodového pojištění

Objemově nejvýznamnější položku celkových výdajů státního rozpočtu tvoří sociální dávky, na které bylo v roce 2019 ze státního rozpočtu vynaloženo celkem 602,1 mld. Kč. Téměř 80 % veškerých sociálních dávek představují dávky důchodového pojištění. Z těchto dávek jsou vypláceny především důchody starobní, invalidní a pozůstalostní. **Výdaje na dávky důchodového pojištění²⁶ meziročně vzrostly o 37,7 mld. Kč a v roce 2019 dosáhly 471,6 mld. Kč. Příjmy důchodového systému při meziročním růstu o 35,7 mld. Kč dosáhly 494,3 mld. Kč a saldo hospodaření důchodového systému se v roce 2019 již druhý rok v řadě ocitlo v přebytku, a to ve výši 16,4 mld. Kč.**

Graf č. 19 – Příjmy, výdaje a saldo důchodového systému (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2015–2018, návrh SZÚ za rok 2019, informační portál MONITOR.

Pozn.: Saldo je rozdíl příjmů z pojistného a výdajů na dávky důchodového pojištění včetně výdajů na správu bez převodů prostředků do příjmů státního rozpočtu na kompenzaci deficitu důchodového systému.

Kladný výsledek hospodaření důchodového systému byl způsoben především pozitivním ekonomickým vývojem doprovázeným růstem platů a mezd a rekordně nízkou nezaměstnaností, jak dokládá i následující tabulka.

Tabulka č. 6 – Vývoj počtu důchodců a poplatníků pojistného v letech 2015–2019 (k 31.12.)

	2015	2016	2017	2018	2019
Počet důchodců	2 873 953	2 892 469	2 895 963	2 896 973	2 897 527
<i>z toho: počet starobních důchodců</i>	<i>2 376 883</i>	<i>2 395 382</i>	<i>2 403 933</i>	<i>2 410 080</i>	<i>2 414 814</i>
Počet poplatníků	5 104 477	5 173 257	5 296 284	5 340 998	5 341 251
Počet poplatníků na jednoho důchodce	1,78	1,79	1,83	1,84	1,84
<i>z toho: počet poplatníků na jednoho starobního důchodce</i>	<i>2,15</i>	<i>2,16</i>	<i>2,20</i>	<i>2,22</i>	<i>2,21</i>

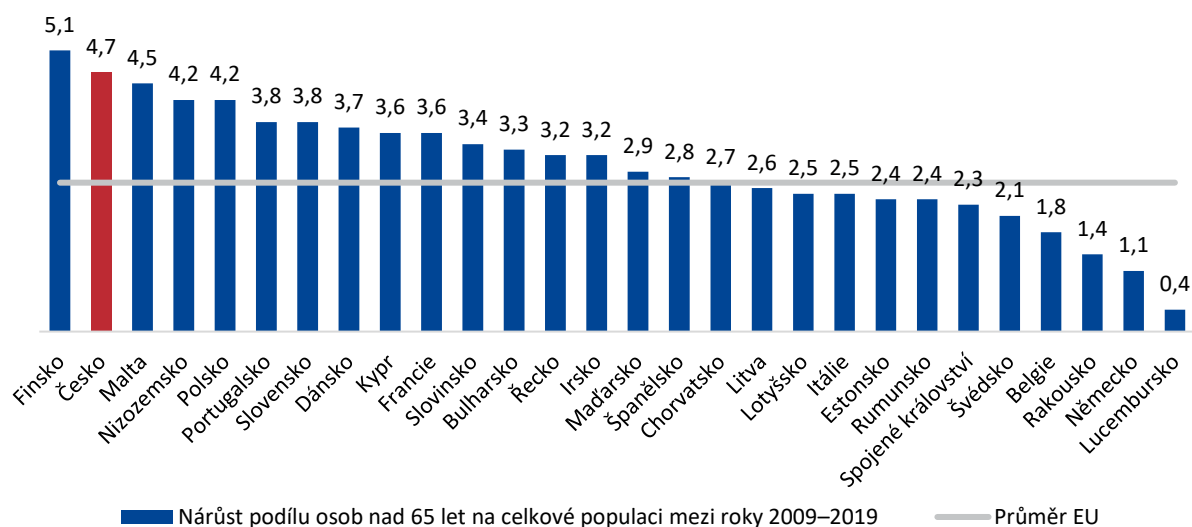
Zdroj: Česká správa sociálního zabezpečení.

²⁶ Dle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, se jedná o výdaje zahrnuté na rozpočtové položce 5410 – Sociální dávky a pododdílu 411 – Dávky důchodového pojištění.

Důchodový systém ČR je ve své stávající podobě silně závislý na vývoji hospodářského cyklu a v době zpomalení ekonomiky existuje vysoká pravděpodobnost, že se opět vrátí do deficitu, ve kterém se nacházel nepřetržitě od roku 2009 do roku 2016. Mezi roky 2008 a 2009 se systém důchodového pojištění propadl z přebytku 2,6 mld. Kč do deficitu 36,8 mld. Kč, a to v důsledku ekonomické krize a s ní spojené rostoucí nezaměstnanosti, která výrazně snížila počet poplatníků pojistného, a také v důsledku legislativního snížení sazby výběru pojistného. V letech 2012 a 2013 dosahoval deficit důchodového systému 55 mld. Kč. **Pokud by k podobnému propadu příjmů způsobenému zpomalením ekonomiky došlo znovu, dopad na výsledné saldo důchodového systému a celkově i na státní rozpočet by mohl být ještě razantnější, protože v oblasti starobních důchodů došlo v roce 2019 k nejvýraznější valorizaci za posledních 20 let (meziroční zvýšení starobního důchodu v průměru o 901 Kč) a i díky této skutečnosti dosáhly výdaje na starobní důchody celkové výše 393,6 mld. Kč, což bylo o 32,8 mld. Kč více než v roce 2018. Za posledních deset let se výdaje na starobní důchody zvýšily o více než polovinu a jejich podíl na celkových výdajích státního rozpočtu ve stejném období vzrostl o téměř 4 p. b. (z 21,5 % v roce 2009 na 25,4 % v roce 2019).**

Na důchodový systém, který je v ČR plně průběžný²⁷, bude mít do budoucna čím dál silnější dopad také demografický vývoj. Vyspělé státy (a Evropa především) se stále více potýkají se stárnutím populace v důsledku zvyšování střední délky života a klesající porodnosti. Ani ČR se tento pro státní rozpočet nepříliš příznivý vývoj nevyhýbá. V roce 2009 činil podíl osob starších 65 let na celkové populaci zemí EU 17,3 %, v roce 2019 dosáhl 20,0 %. **V ČR došlo z celé evropské osmadvacátky k druhému nejvyššímu nárůstu tohoto podílu z 14,9 % na 19,6 % mezi roky 2009 a 2019.** Zatím se ČR v této oblasti pohybuje mírně pod průměrem EU, podíl seniorů na celkové populaci se však rychlým tempem zvyšuje a střední varianta demografických predikcí Českého statistického úřadu předpokládá, že do roku 2060 dosáhne počet obyvatel starších 65 let 30 % a podíl ekonomicky aktivních lidí ve věkové skupině 15–64 let klesne z 64,5 % v roce 2019 na 55,4 %. To by u současně nastaveného důchodového systému mohlo vést až k jeho zhroucení.

²⁷ Plně průběžný důchodový systém znamená, že lidé v produktivním věku financují důchody spoluobčanů v důchodu formou důchodového pojištění.

Graf č. 20 – Nárůst podílu osob nad 65 let mezi roky 2009–2019 v zemích EU (v p. b.)

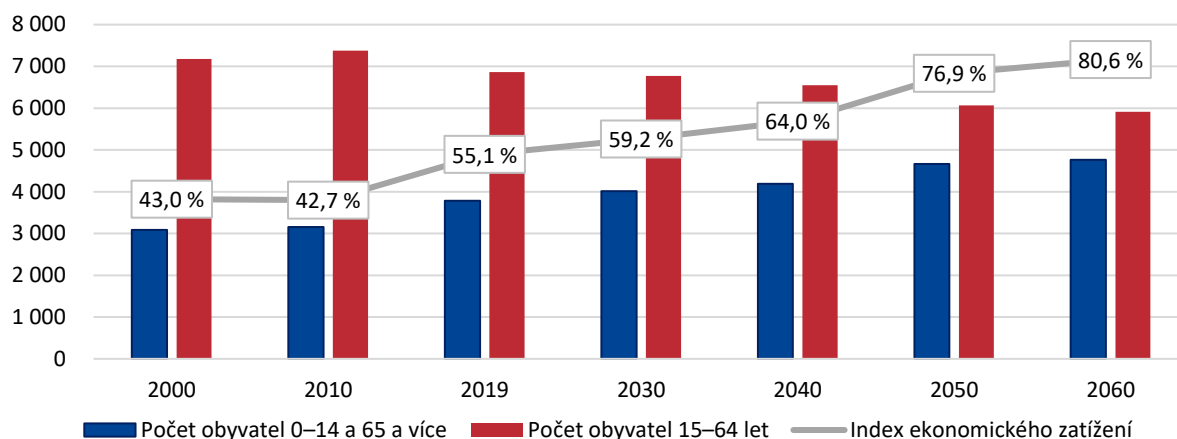
Zdroj: Eurostat – podíl populace ve věku 65 a více let (% z celkové populace).

Stárnutí obyvatelstva jako hlavní důvod dlouhodobé neudržitelnosti českých financí uvádí ve svých zprávách²⁸ i Národní rozpočtová rada. V následujících letech se bude zvyšovat index ekonomického zatížení, který udává podíl ekonomicky neaktivních obyvatel (0–14 let a 65 a více let) na obyvatelích potenciálně ekonomicky aktivních (15–64 let). NKÚ již také v kontrolním závěru z KA č. 18/09²⁹ upozornil, že vzhledem k demografickému vývoji a stárnutí obyvatelstva bude docházet k nárůstu nároků na finanční prostředky ze státního rozpočtu a na personální zabezpečení v oblasti sociálních služeb.

Dle Českého statistického úřadu v roce 2000 na 100 ekonomicky aktivních osob připadalo 43 ekonomicky neaktivních, v roce 2060 by pak 100 ekonomicky aktivních osob muselo „uživit“ již 81 neaktivních osob. V případě, že by byly do kategorie ekonomicky aktivních zahrnuty pouze osoby mezi 20–64 roky, přesáhl by tento index hodnotu 100, tedy na jednu ekonomicky aktivní osobu by připadala jedna osoba ekonomicky neaktivní.

²⁸ Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí – říjen 2018. Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí – červen 2019.

²⁹ KA č. 18/09 – Peněžní prostředky určené na podporu sociálních služeb (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2019 Věstníku NKÚ).

Graf č. 21 – Počet obyvatel ČR dle jednotlivých kategorií a index ekonomického zatížení v letech 2000–2060 (v tis. osob, v %)

Zdroj: Český statistický úřad.

Pozn.: Index ekonomického zatížení – výpočet NKÚ.

Průběžné financování důchodového systému se vzhledem k demografickému trendu jeví jako dlouhodobě neudržitelné, jelikož čím dál větší počet důchodců bude do budoucna závislý na čím dál menším počtu ekonomicky aktivních obyvatel. Vláda však ani v roce 2019 nevyužila hospodářského růstu a vysokého objemu příjmů k podniknutí zásadních kroků, které by přispěly ke stabilizaci a dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému. Neustálé odkládání klíčových změn tohoto systému v sobě skrývá pro budoucí státní rozpočty riziko ve formě neustálého růstu výdajů vynakládaných na důchody a hledání alternativních zdrojů příjmů, respektive krytí schodků tohoto systému, především v dobách ekonomického zpomalení nebo recese.

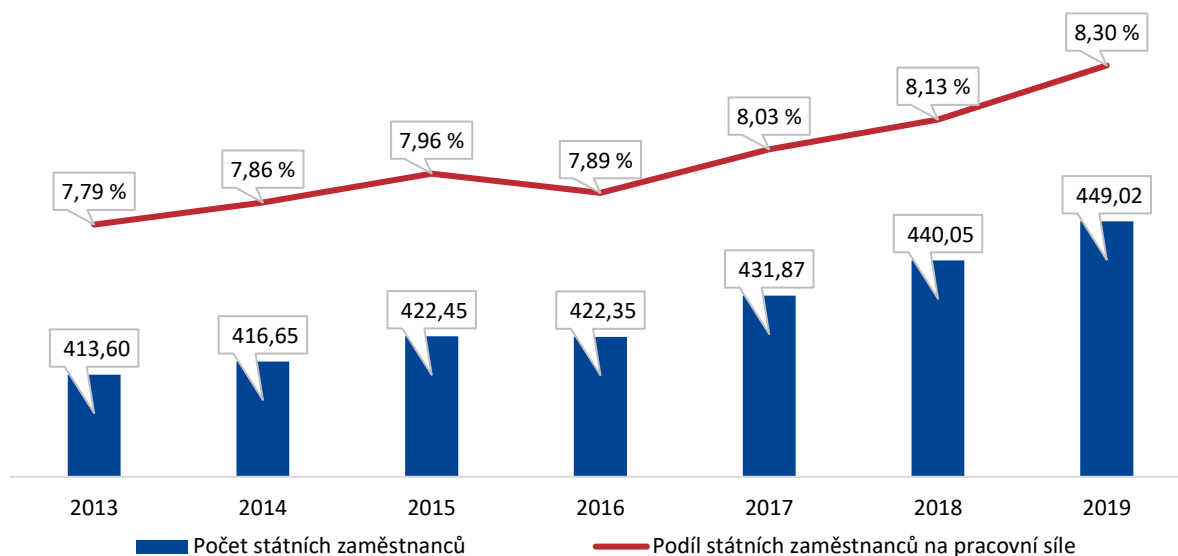
Výdaje na platy státních zaměstnanců

Podstatnou část běžných výdajů tvoří výdaje na platy³⁰ zaměstnanců organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací (dále také „státní zaměstnanci“). Objem vynaložených výdajů souvisí nejen s výší průměrného platu, ale také s počtem státních zaměstnanců.

Počet státních zaměstnanců byl za posledních 10 let nejnižší v roce 2013, kdy činil 413 595 osob. V roce 2019 činil 449 018 osob, což znamená, že došlo k nárůstu o 35 423 osob. Meziročně rovněž roste procentní podíl počtu státních zaměstnanců na celkové pracovní síle obyvatelstva³¹, což stále více zatěžuje hospodaření státního rozpočtu.

³⁰ Výše prostředků na platy a ostatní platby za provedenou práci je v celé této podkapitole čerpána z tabulky č. 11 tabulkové přílohy k návrhu SZÚ.

³¹ Dle Českého statistického úřadu zahrnuje pracovní síla všechny osoby od 15 let, které splňují požadavky na zařazení mezi zaměstnané či nezaměstnané. Tento ukazatel eliminuje vliv ekonomického cyklu na počet zaměstnaných a nezaměstnaných (zohledňuje počet „zaměstnatelných“).

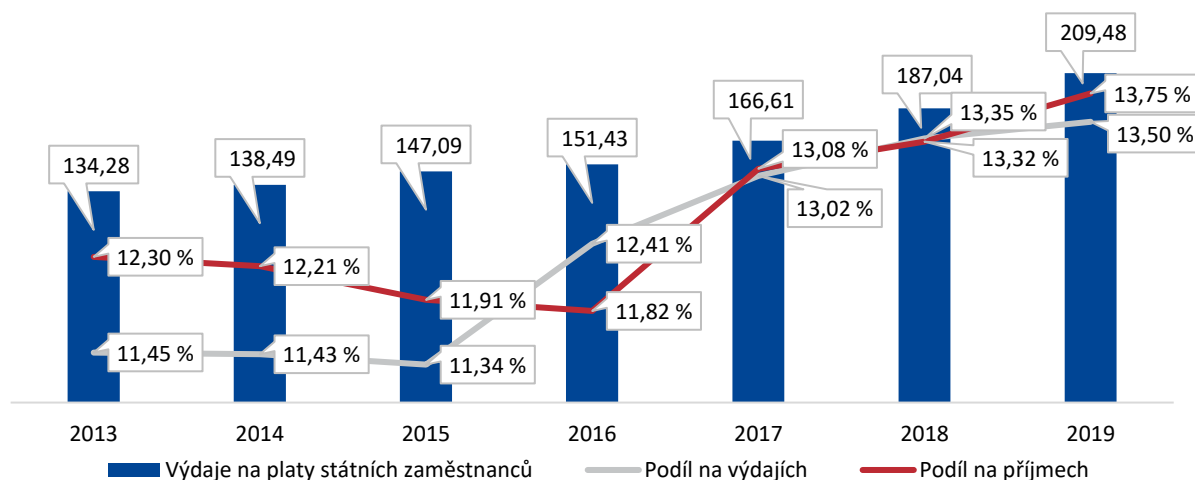
Graf č. 22 – Vývoj počtu státních zaměstnanců a jejich podílu na pracovní síle v letech 2013–2019 (v tis. osob, v %)

Zdroj: SZÚ za roky 2013–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

Zvyšující se počet zaměstnanců placených státem s sebou nese vyšší výdaje ze státního rozpočtu. Zatímco v roce 2011 vydával stát na platy 130,2 mld. Kč (minimum za posledních 10 let), v roce 2019 již 209,5 mld. Kč, tj. téměř o 80 mld. Kč více. Růst výdajů na platy státních zaměstnanců byl výrazně rychlejší než přirozený růst platů a mezd v celé společnosti díky ekonomickému růstu. Podíl platových prostředků na celkových příjmech státního rozpočtu kulminoval v roce 2009. Důvodem byl výrazný a neplánovaný pokles příjmů státního rozpočtu z důvodu ekonomické recese. V dalších letech, i díky klesajícímu počtu státních zaměstnanců (reakce na hospodářskou krizi), tento podíl klesal. Minima dosáhl v roce 2016, kdy činil 11,82 %. Od té doby však rychle roste. V roce 2019 dosáhl 13,75 %. Tento trend je alarmující, protože ani díky příznivému ekonomickému vývoji vysoké a každoročně rostoucí příjmy nestačí k tomu, aby tento podíl klesal nebo se alespoň držel na stejné úrovni. To znamená, že stále více příjmů státního rozpočtu musí být vynakládáno na pokrytí těchto výdajů. Navíc při případném ochlazení ekonomiky, kdy příjmy státního rozpočtu neporostou tak rychlým tempem, se tento podíl bude zvyšovat a výdaje na platy státních zaměstnanců „ukrojí“ ještě větší podíl příjmů.

Podíl výdajů na platy státních zaměstnanců na celkových výdajích státního rozpočtu se dařilo držet na podobné úrovni v letech 2011 až 2015, poté docházelo ke každoročnímu zvyšování tohoto podílu. V roce 2019 činil 13,50 %.

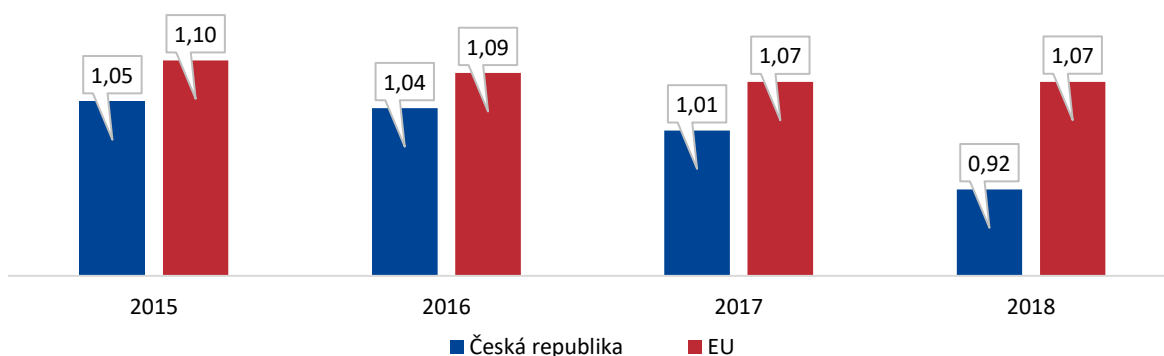
Graf č. 23 – Vývoj výdajů na platy a ostatní platby za provedenou práci státních zaměstnanců v letech 2013–2019 (v mld. Kč, v %)



Zdroj: SZÚ za roky 2013–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

Ačkoliv od roku 2013 došlo k nárůstu počtu státních zaměstnanců o 35 423 osob a výdajů na jejich platy o 75,2 mld. Kč, efektivita vládního sektoru³² se nezvýšila, naopak v posledních letech meziročně klesá a prohlubuje se i rozdíl mezi efektivitou vládního sektoru ČR a průměrem EU.

Graf č. 24 – Ukazatel efektivity vládního sektoru³³

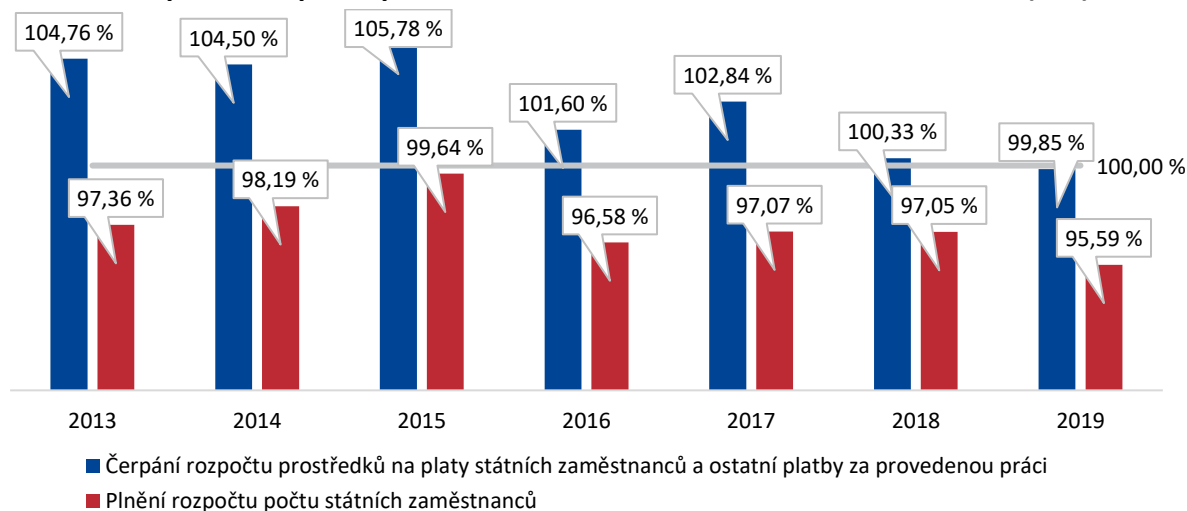


Zdroj: *The Worldwide Governance Indicators (Government Effectiveness).*

Jak je patrné z následujícího grafu, až do roku 2019 každoročně docházelo k překračování rozpočtu prostředků na platy a ostatní platby za provedenou práci, ačkoliv plánované počty zaměstnanců nebyly naplněny. V roce 2019 byl čerpán rozpočet na 99,85 % a schválený počet státních zaměstnanců byl naplněn pouze z 95,59 %. **Prostředky na platy jsou vynakládány i na ta pracovní místa, která jsou neobsazena.** V roce 2019 činil rozdíl mezi čerpáním plánovaných výdajů na platy a ostatní platby za provedenou práci a nenaplněním plánovaného počtu zaměstnanců 4,26 p. b.

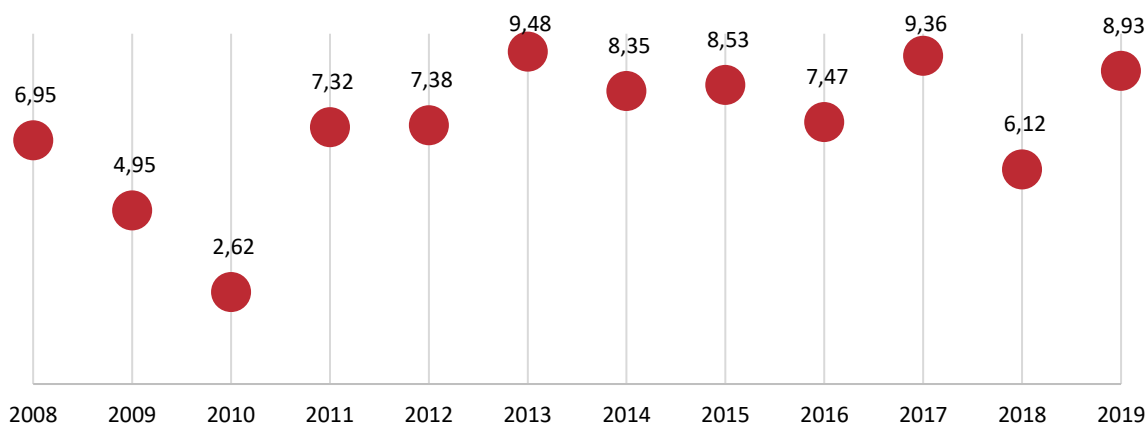
³² Státní rozpočet tvoří významnou složku vládního sektoru.

³³ Ukazatel zohledňuje kvalitu veřejných služeb a jejich nezávislost na politických tlacích pomocí tzv. governance score v číselném rozmezí od –2,5 do +2,5, přičemž vyšší hodnota znamená vyšší efektivitu.

Graf č. 25 – Vývoj čerpání rozpočtu prostředků na platy a ostatní platby za provedenou práci a plnění rozpočtu počtu státních zaměstnanců v letech 2013–2019 (v %)

Zdroj: SZÚ za roky 2013–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

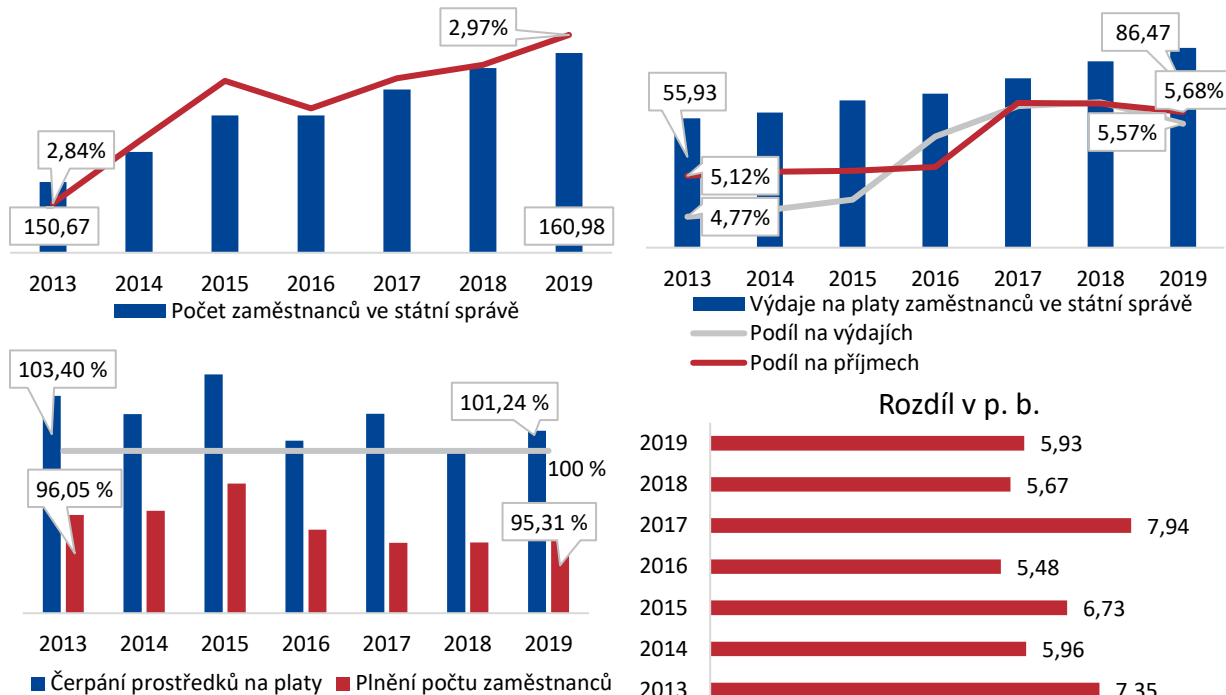
Následující graf ukazuje možnou úsporu prostředků státního rozpočtu, pokud by byly výdaje vynakládány pouze na obsazená místa. V roce 2019 by případná úspora činila 8,93 mld. Kč. **Za posledních 5 let, kdy ČR procházela obdobím ekonomického růstu, mohla úspora činit 40 mld. Kč.**

Graf č. 26 – Hypotetická úspora výdajů na platy státních zaměstnanců připadající na neobsazená místa (v mld. Kč)

Zdroj: SZÚ za roky 2008–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

Rostoucí výše výdajů ze státního rozpočtu na platy souvisí zejména s vysokým počtem státních zaměstnanců. Pokud by došlo ke zvýšení efektivity a produktivity práce vládního sektoru, mohl by celkový objem prostředků na platy klesnout. Průměrný plat by v tomto případě mohl dokonce vzrůst bez dopadů na hospodaření státního rozpočtu.

Tabulková příloha státního závěrečného účtu obsahuje mj. údaje o počtu zaměstnanců ve státní správě, tedy bez těch, kteří nemají status zaměstnance ve státní správě (např. učitelé, vojáci). V tomto případě platí, že nejnižší počet zaměstnanců v posledních 10 letech byl v roce 2012 (150 202 osob). V roce 2019 tento počet činil 160 978 osob. Oproti roku 2012 se zvýšil o 10 776 zaměstnanců, tj. o 7,17 %.

Graf č. 27 – Vývoj počtu zaměstnanců a prostředků na platy ve státní správě v letech 2013–2019 (v tis. osob, v %, v mld. Kč, v p. b.)

Zdroj: SZÚ za roky 2013–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

Vývoj podílu počtu zaměstnanců na pracovní síle a rovněž vývoj výše výdajů na platy se ve státní správě dlouhodobě výrazně neliší od situace u celkového počtu státních zaměstnanců. Podíl počtu zaměstnanců ve státní správě na pracovní síle se zvyšuje podobným tempem jako u celkového počtu státních zaměstnanců a každoročně roste i celková výše výdajů na platy. Z toho vyplývá, že za zvyšováním objemu prostředků na platy státních zaměstnanců nestojí pouze zvyšování platů učitelů, jak se obecně uvádí.

Zvyšující se objem prostředků na platy i samotný růst počtu státních zaměstnanců s sebou přináší i další výdaje, které povinně odcházejí ze státního rozpočtu. Za každého státního zaměstnance je odváděno pojistné na sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění. Jak je patrné z následující tabulky, jejich výše každým rokem narůstá. V roce 2013 nedosáhly tyto odvody ani 43 mld. Kč, zatímco v roce 2019 činily více než 67 mld. Kč.

Tabulka č. 7 – Vývoj pojištění za státní zaměstnance v letech 2013–2019 (v mld. Kč)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sociální zabezpečení	31,15	32,35	34,08	35,98	39,68	44,63	49,72
Zdravotní pojištění	11,21	11,65	12,27	12,95	14,29	16,07	17,97
Celkem	42,37	43,99	46,35	48,93	53,97	60,69	67,70

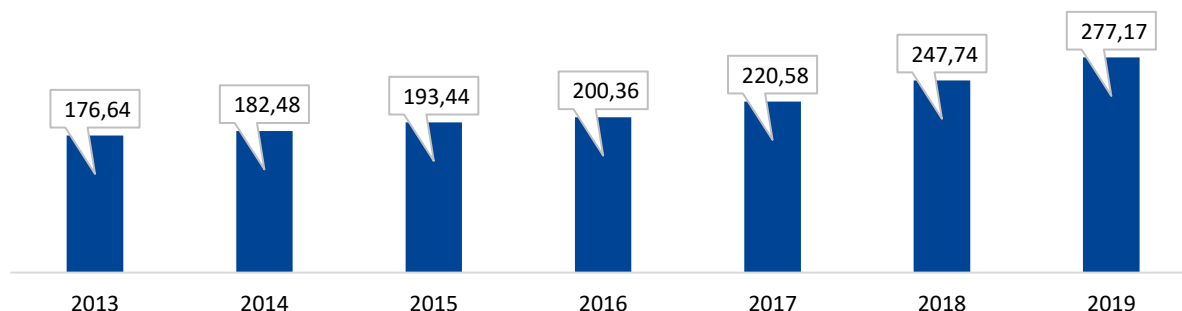
Zdroj: SZÚ za roky 2013–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

Pozn.: Pojištění bylo vypočítáno z průměrného platu.

Sociální zabezpečení u státních zaměstnanců však není spojeno pouze s výdajovou stranou státního rozpočtu, ale rovněž s příjmovou. Zmíněné pojistné je součástí daňových příjmů, a tak zvyšování výdajů na platy státních zaměstnanců se poměrnou částí odrazí v dani z příjmů

fyzických osob a pojistné na sociální zabezpečení se do příjmů promítne v celé výši. Výdaje na platy zvýšené o odvody za pojištění a ostatní platby za provedenou práci znázorňuje následující graf. V roce 2019 došlo opět ke značnému meziročnímu nárůstu těchto výdajů, a to až na 277,17 mld. Kč.

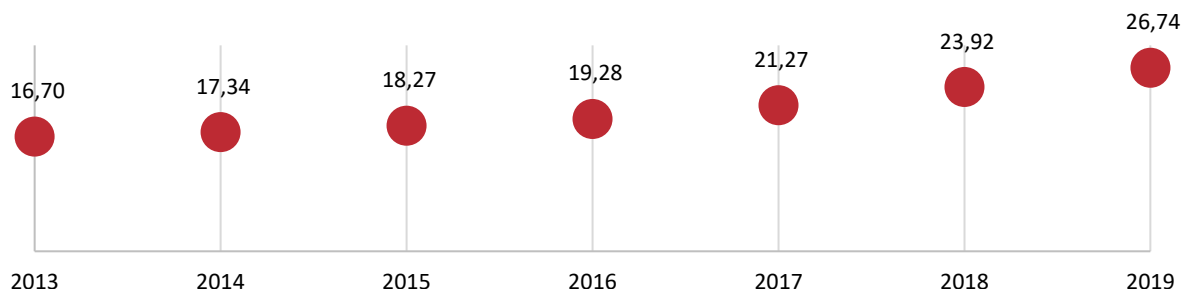
Graf č. 28 – Vývoj výdajů na platy a ostatní platby za provedenou práci státních zaměstnanců včetně pojistného v letech 2013–2019 (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2013–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

Pokud by došlo ke snížení počtu státních zaměstnanců například o 10 %, jednalo by se o úsporu výdajů v řádu desítek miliard korun. V roce 2019 by zmíněné snížení počtu zaměstnanců znamenalo úbytek výdajů státního rozpočtu o téměř 27 mld. Kč.

Graf č. 29 – Hypotetická úspora výdajů na platy státních zaměstnanců včetně pojistného v případě snížení počtu zaměstnanců o 10 % (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2013–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

Pozn.: Do výpočtu nebyly zahrnuty výdaje na ostatní platby za provedenou práci.

Kromě mzdových výdajů souvisí s každou pracovní pozicí ještě výdaje vztahující se k režijním nákladům, mezi které patří výdaje na vybavení kanceláře či kancelářské potřeby, energie, telefony, nájemné, cestovné, vzdělávání atd. Organizační složky státu tak ročně vydají ze svých rozpočtů ještě dalších několik desítek miliard korun spojených s výkonem práce svých zaměstnanců.

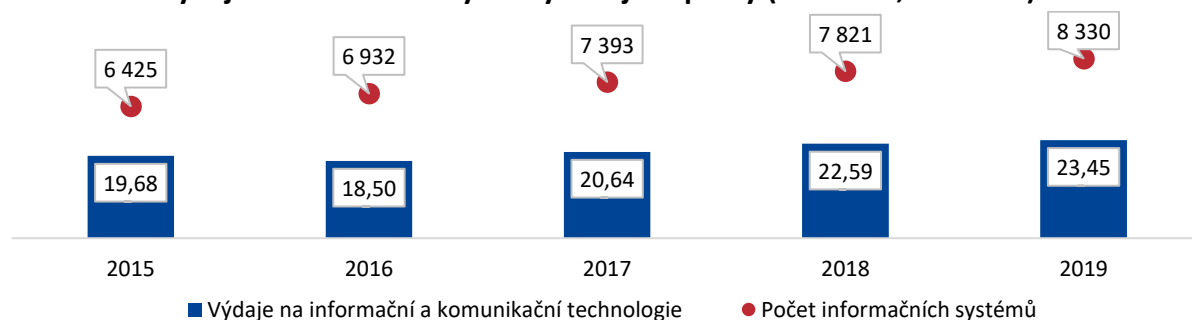
Při ochlazení ekonomiky se rostoucí nezaměstnanost projeví zejména v soukromém sektoru, který působí jako „motor ekonomiky“. Případná vyšší nezaměstnanost se projeví menšími odvody do státního rozpočtu (zejména nižším inkasem daní z příjmů a pojistného na sociální zabezpečení), zatímco počet státních zaměstnanců zůstane i nadále vysoký. Na platy státních zaměstnanců tak bude vynakládán vyšší podíl příjmů než v současné době s nízkou mírou nezaměstnanosti.

V rámci státního aparátu neexistuje dlouhodobý záměr, který by řešil postupné snižování počtu zaměstnanců státu v návaznosti na deklarovanou prioritu modernizovat veřejnou správu a snižovat celkovou byrokratickou zátěž. Strategický záměr snižování počtu zaměstnanců vládního sektoru nebyl stanoven ani v souvislosti s elektronizací státní správy a rozvojem eGovernmentu.

Výdaje na informační systémy

Mezi další pravidelné výdaje státního rozpočtu patří výdaje související s informačními systémy, které se v poslední době i díky snaze o digitalizaci veřejné správy zvyšují. Zatímco v roce 2015 činily 11,35 mld. Kč, v roce 2019 byla jejich výše 13,98 mld. Kč³⁴. Zvýšení výdajů bylo způsobeno rovněž nárůstem počtu informačních systémů, který v celém veřejném sektoru vzrostl od roku 2015 do roku 2019 o 30 %.

Graf č. 30 – Výdaje na informační systémy veřejné správy (v mld. Kč, v kusech)



Zdroj: informační systém registru práv a povinností, informační portál MONITOR.

Pozn.: Graf obsahuje údaje za celý veřejný sektor, a proto se údaje v grafu nerovnají údajům v předchozím odstavci, který pojednává pouze o prostředcích státního rozpočtu.

Jedním z dlouhodobých problémů ČR je neschopnost modernizovat důležité informační systémy, které již technologicky zaostávají a vyžadují zvyšování výdajů na údržbu. Jako příklad lze uvést hlavní systém správy daní *Automatizovaný daňový informační systém* (dále také „ADIS“), který stále pracuje na historickém prostředí z 90. let a jeho roční náklady na provoz činí 65 mil. Kč³⁵. Přesto Generální finanční ředitelství (dále také „GŘŘ“) rozhodlo, že se ADIS rozšíří o další složky potřebné k zavedení elektronické evidence tržeb. V roce 2016 publikovala Finanční správa ČR studii³⁶, ze které vyplynulo, že ADIS je velmi zastaralý a roční výdaje na udržení jeho provozuschopnosti a na jeho rozšiřování by stačily na pořízení nového moderního systému. Studie vyčíslila odhadovanou neefektivitu vývoje ADIS na 47 %, což by ve finančním vyjádření znamenalo průměrnou roční částku převyšující 120 mil. Kč. Podle studie by také bylo možné přes 5 000 pracovníků přeargovat na kontrolní činnost místo provádění běžných transakcí

³⁴ Součet výdajů vykázaných na rozpočtových položkách 5042 – *Odměny za užití počítačových programů*, 5162 – *Služby elektronických komunikací*, 5168 – *Zpracování dat a služby související s informačními a komunikačními technologiemi*, 5172 – *Programové vybavení*, 6111 – *Programové vybavení*, 6125 – *Výpočetní technika*.

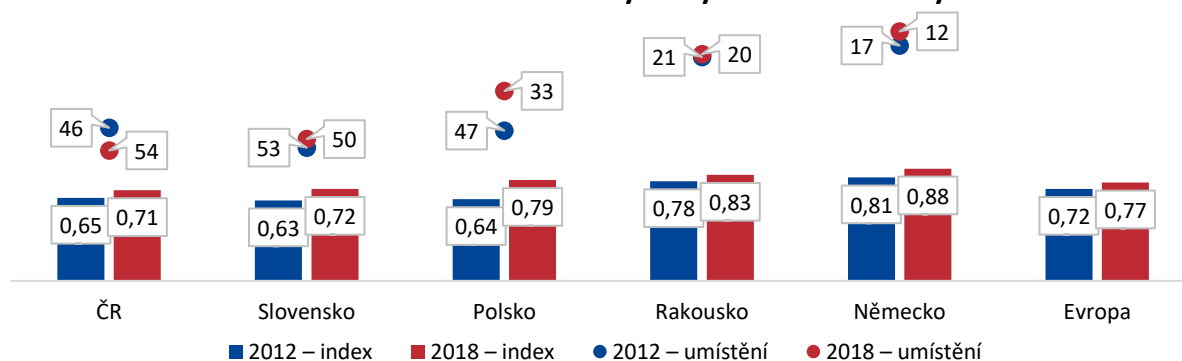
³⁵ Údaj z informačního systému registru práv a povinností.

³⁶ *Studie posouzení stávajícího daňového IS Finanční správy ČR.*

v ADIS bez přidané hodnoty. NKÚ ve své kontrolní akci č. 18/07³⁷ zjistil, že při rozšiřování ADIS o EET a další aplikační komponenty GFŘ nerespektovalo pravidla pro schvalování projektů informačních a komunikačních technologií hlavním architektem eGovernmentu, prohloubilo závislost na stávajícím dodavateli a neoprávněně zvolilo k zadání veřejných zakázek v objemu přes 400 mil. Kč nesoutěžní postupy. GFŘ takto pořídilo informační technologie v hodnotě cca 70 mil. Kč, jejichž potřebný výkon mohlo zajistit již dříve zakoupeným technickým vybavením. Průměrná míra využití výpočetního výkonu serverů pořízených pro potřeby zpracování dat z EET tak činila 1,4 % a průměrná částka uhrazená GFŘ za jeden rutinní zásah pozáruční podpory serverů pro EET byla 824 tis. Kč.

V daňové oblasti se po EET začal plánovat také projekt *MOJE daň* (od roku 2016), který by měl přispět ke snížení administrativy daňového poplatníka a ke zvýšení rozvoje digitalizace veřejné správy. Na rozdíl od zavedení informační podpory EET, která byla zavedena v krátkém čase a dle NKÚ s důsledkem porušení rozpočtové kázně³⁷, nedodržením pravidel 3E³⁷ (hospodárnost, efektivnost a účelnost) a jehož přínos ve vyšším výběru daní je diskutabilní, portál *MOJE daň* nebyl do konce roku 2019 spuštěn. Jeho realizace se předpokládá do konce roku 2024³⁸, tj. osm let od jeho prvotního návrhu. Přestože je digitalizace a její rozvoj ve veřejné správě jednou z vládních priorit uvedenou v mnoha dokumentech³⁹, skutečný přínos se ve společnosti zatím výrazněji neprojevil. Jak je zřejmé z následujícího grafu, **při porovnání s ostatními zeměmi pomocí indexu *E-Government Development Index*⁴⁰ (dále také „EGDI“) nedochází v ČR k významnému růstu úrovně digitalizace, naopak ČR zaostává. V roce 2018 patřilo ČR 54. místo, zatímco v roce 2012 obsadila 46. příčku. V rámci zemí EU patří ČR podle EGDI ke státům s nejnižší úrovní digitalizace státní správy (25. místo v roce 2018).**

Graf č. 31 – Porovnání úrovně indexu EGDI ve vybraných zemích za roky 2012 a 2018



Zdroj: Organizace spojených národů (*E-Government Development Index*).

³⁷ KA č. 18/07 – *Informační podpora agendy daňového řízení* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2019 *Věstníku NKÚ*).

³⁸ *Národní investiční plán České republiky 2020–2050*.

³⁹ Programová prohlášení vlády České republiky z let 2014 a 2018, *Akční plán pro rozvoj digitálního trhu*, program *Digitální Česko* atd.

⁴⁰ Organizace spojených národů provádí každé dva roky prostřednictvím indexu EGDI hodnocení elektronizace státní správy v jednotlivých členských zemích. Index je složen ze tří kategorií, a to indexu telekomunikační infrastruktury, indexu lidského kapitálu a indexu online služeb.

Neuspokojivou situací elektronizace veřejné správy se začal od roku 2016 zabývat na Ministerstvu vnitra odbor hlavního architekta eGovernmentu (dále také „OHA“).⁴¹ OHA má za úkol posuzovat všechny projektové záměry na nákup služeb a investic souvisejících s informačními systémy veřejné správy a vydávat k nim stanovisko. OHA však nedisponuje dostatečnými kompetencemi k tomu, aby mohl ověřit, zda realizátoři projektů postupovali v souladu se „schváleným“ projektovým záměrem. Nicméně jeho posuzovací role výrazným způsobem přispěla ke zlepšení koordinace a efektivnímu budování eGovernmentu. Jako nezbytný předpoklad k vytvoření podmínek pro zajištění poskytování digitálních služeb byl přijat zákon o právu na digitální služby⁴², který stanovuje právo fyzických a právnických osob na poskytnutí digitálních služeb orgány veřejné moci při výkonu jejich působnosti a povinnost orgánů veřejné moci poskytovat digitální služby a přijímat digitální úkony. Na základě zmíněného zákona by vláda měla do jednoho roku ode dne jeho účinnosti představit katalog služeb, které dosud nebyly jako digitální služby poskytovány, a příslušné úřady budou povinny v následujících čtyřech letech uvedené agendy digitalizovat. Tento krok by měl přispět ke zvýšení digitalizace veřejné správy z důvodu jeho zákonné povahy, negativní stránkou však zůstává, že se ČR může dočkat výsledků až za pět let. Zlepšení digitální komunikace je také jeden z cílů *Národního investičního plánu České republiky 2020–2050*, který na její rozvoj vymezil investice v celkové výši 112,5 mld. Kč.

České republice se nedaří v plné míře následovat ostatní země a rozvíjet digitalizaci veřejné správy. Přestože je na vývoj, rozvoj a provoz informačních systémů vynakládáno velké množství finančních prostředků (za posledních 5 let ve výši 105 mld. Kč), což se projevilo například v nárůstu počtu informačních systémů, úroveň elektronizace veřejné správy se nezvýšila. V řadě případů nastala situace, že informační systém sice splnil účel pořízení, ale již nedošlo ke sdílení dat napříč jednotlivými agendami, což nepřineslo očekávané snížení administrativní zátěže. Zastaralost hlavních informačních systémů a historická ujednání, která s sebou přinesla smluvní závislost na jednom dodavateli i v klíčových prvcích systému, brání rozvoji digitalizace a odráží se ve vyšších výdajích (provoz, rozvoj, zajištění základních funkcionalit, konzultace, servis). Přesné definování potřeb informačních systémů včetně jejich vzájemné propojenosti, opora v legislativních předpisech a transparentní soutěže jsou prostředky, které povedou ke snížení výdajů, sjednocení agend veřejné správy, zvýšení spolehlivosti údajů a zejména vyšší efektivity státní správy.

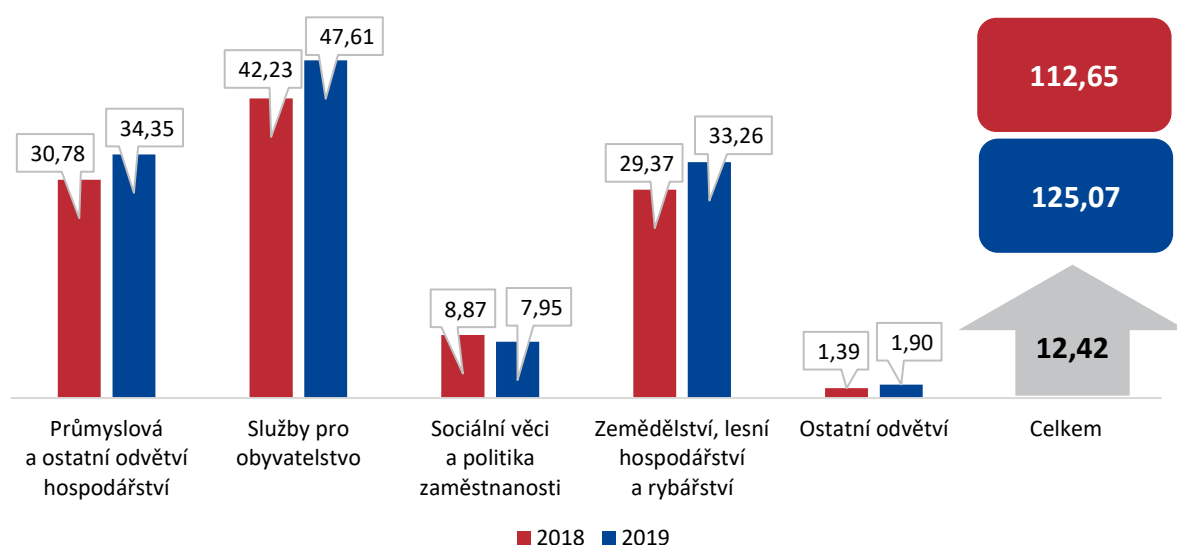
⁴¹ Usnesení vlády ČR ze dne 2. 11. 2015 č. 889, k dalšímu rozvoji informačních a komunikačních technologií služeb veřejné správy.

⁴² Zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů (účinnost od 1. 2. 2020).

Výdaje spolufinancované z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů

Vliv na meziroční nárůst celkových výdajů SR v roce 2019 měly rovněž výdaje spolufinancované z rozpočtu EU/FM včetně společné zemědělské politiky⁴³ (dále také „výdaje EU/FM“), jejichž čerpání meziročně vzrostlo o 12,42 mld. Kč. Celková výše výdajů EU/FM tak v roce 2019 činila 125,07 mld. Kč. Na meziročním zvýšení se podílely jak běžné výdaje, které vzrostly o 7,39 mld. Kč, tak kapitálové výdaje s meziročním nárůstem o 5,02 mld. Kč. Schválený rozpočet výdajů EU/FM ve výši 92,48 mld. Kč byl překročen o 35,23 % (tj. o 32,59 mld. Kč) a konečný rozpočet ve výši 163,73 mld. Kč byl vyčerpán ze 76,39 % (v roce 2018 ze 73,54 %). Níže uvedený graf zobrazuje, do jakých odvětví národního hospodářství byly v letech 2018 a 2019 vynaloženy nejvyšší objemy výdajů EU/FM.

Graf č. 32 – Výdaje EU/FM v letech 2018 a 2019 podle odvětvového členění (v mld. Kč)



Zdroj: informační portál MONITOR.

Pozn.: Mezi ostatní odvětví patří „bezpečnost státu a právní ochrana“ a „všeobecná veřejná správa a služby“.

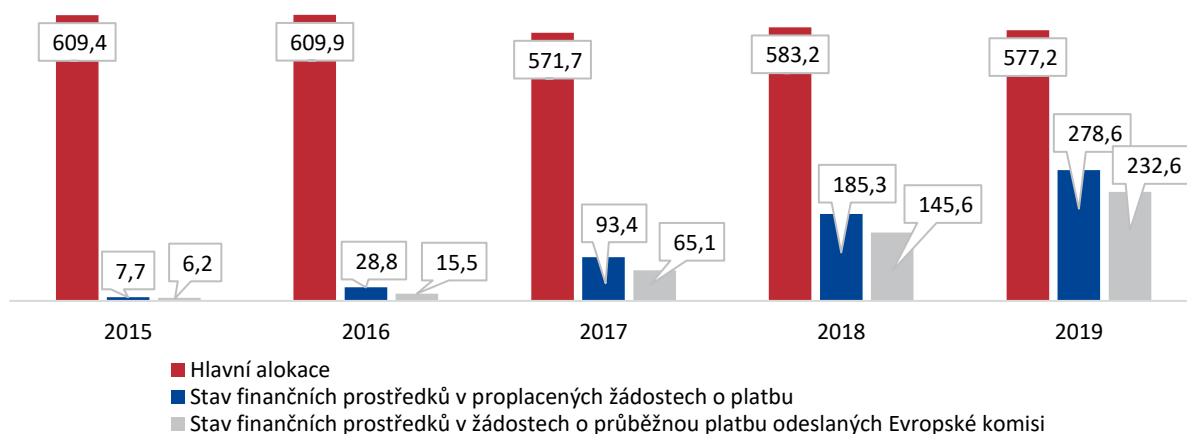
V roce 2019 směřoval největší objem z celkových výdajů EU/FM do odvětví „služby pro obyvatelstvo“ (více než 47 mld. Kč), z toho téměř polovina (21,94 mld. Kč) do územního rozvoje, především na zkvalitnění regionálních silnic (II. a III. tříd) a na rozvoj regionálního školství. Další velký objem výdajů mířil do „průmyslových a ostatních odvětví hospodářství“ (přes 34 mld. Kč), z toho více než polovina (17,75 mld. Kč) na rozvoj pátevní dopravní infrastruktury v ČR. Významný objem výdajů EU/FM (22,10 mld. Kč) byl také čerpán v rámci přímých plateb určených zemědělcům. Největší část výdajů EU/FM pochází z evropských strukturálních a investičních fondů čerpaných v rámci *dohody o partnerství*⁴⁴. Z níže

⁴³ Výdaje EU/FM zahrnují veškeré výdaje z rozpočtu EU a finančních mechanismů (bez národních prostředků) sledované podle prostorového a nástrojového třídění vymezeného vyhláškou č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

⁴⁴ *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020* je základní zastřešující dokument pro čerpání finančních prostředků z ESI fondů v programovém období 2014–2020.

uvedeného grafu je zřejmé, že k výraznému nárůstu realizace programů docházelo až v letech 2018 a 2019. I přes tento nárůst bylo ke konci roku 2019 příjemcům proplaceno⁴⁵ (tzv. předfinancováno ze státního rozpočtu) celkem 278,6 mld. Kč, což představuje pouze 48,3 % z hlavní alokace programového období 2014–2020. **Rok před koncem řádného PO14+ tak ČR neměla předfinancovánu ani polovinu z hlavní alokace, jejíž výše k 31. 12. 2019 činila 577,2 mld. Kč.**

Graf č. 33 – Stavy implementace ESI fondů v PO14+ k 31. 12. 2015 až 2019 (v mld. Kč)



Zdroj: čtvrtletní zprávy o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020 za roky 2015–2019.

Pozn.: Odlišná výše hlavní alokace v korunách je způsobena zejména kolísáním měnového kurzu EUR/CZK použitého pro přepočet alokace v mld. €.

V roce 2019 meziročně vzrostl stav finančních prostředků v žádostech o průběžnou platbu odeslaných Evropské komisi⁴⁶ o 87 mld. Kč, a to zejména díky splnění pravidla n+3⁴⁷. **Pravidlo n+3 splnily do konce roku 2019 všechny programy v rámci dohody o partnerství. Na druhé straně je potřeba zmínit, že OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost splnil limit n+3 jen těsně, a to zejména kvůli nízkému čerpání podpory v rámci prioritní osy 4 Rozvoj vysokorychlostních přístupových sítí k internetu a informačních a komunikačních technologií.** NKÚ v této souvislosti v kontrolním závěru z KA č. 19/15⁴⁸ konstatoval, že Ministerstvo průmyslu a obchodu z programu *Vysokorychlostní internet*, který je součástí prioritní osy 4, neposkytlo za téměř pět let žádnou dotaci. Důvody spočívaly v nedostatečné přípravě programu a chybném počátečním nastavení podpory.

ČR do konce roku 2019 splnila rovněž důležité milníky tzv. výkonnostního rámce, díky čemuž jí byla od roku 2020 navýšena hlavní alokace o dalších 6 %, tj. zhruba o 36 mld. Kč.

⁴⁵ Jedná se o stav finančních prostředků v proplacených žádostech o platbu.

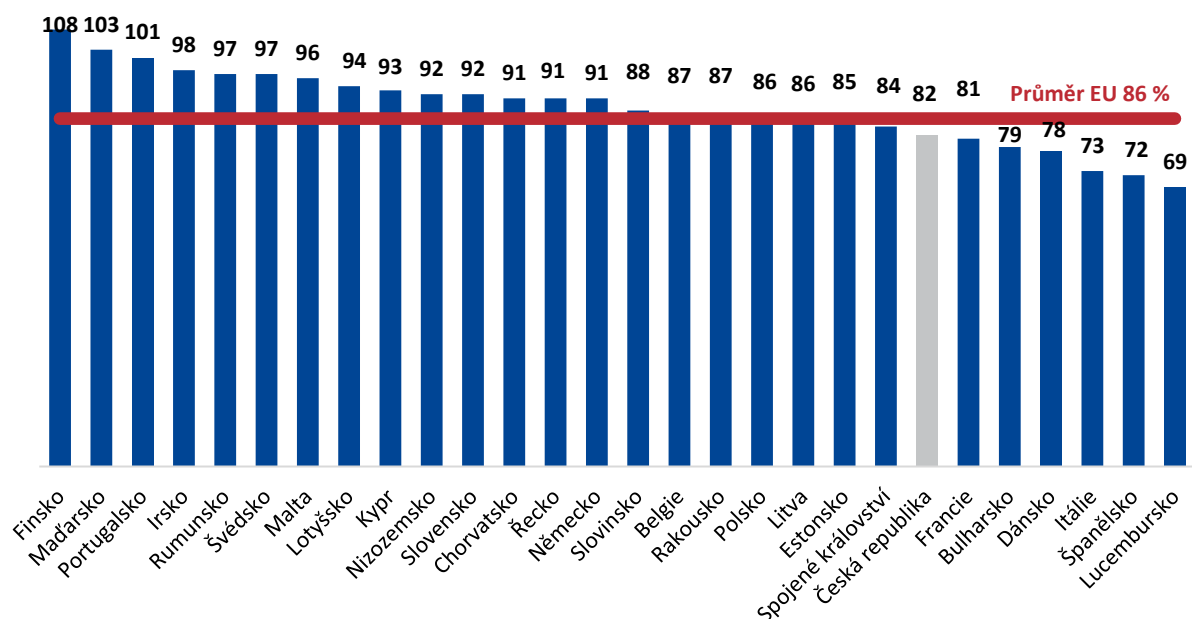
⁴⁶ Řídící orgány (kromě *Programu rozvoje venkova*, který k administraci plateb využívá jako platební agenturu SZIF) po proplacení a vyúčtování předloží souhrny výdajů k certifikaci v tzv. souhrnných žádostech platebnímu a certifikačnímu orgánu (MF), který po certifikaci výdajů zasílá žádosti o platbu Evropské komisi.

⁴⁷ ČR musela do 31. 12. 2019 vyčerpat alokaci stanovenou pro rok 2016.

⁴⁸ KA č. 19/15 – *Podpora rozvoje vysokorychlostního přístupu k internetu poskytovaná z operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2020 *Věstníku NKÚ*).

Díky rostoucí schopnosti zprostředkovávat dotace spolufinancované z rozpočtu EU v rámci PO14+ se ČR také v roce 2019 podařilo v mezinárodním srovnání více přiblížit evropskému průměru ohledně smluvně zajištěných prostředků na schválené projekty financované z ESI fondů. **Od začátku PO14+ do konce roku 2019 měla ČR smluvně zajištěno celkem 82 % z celkové alokace, průměr EU však činil 86 %.** ČR dosáhla rovněž nejnižšího výsledku ze zemí Visegrádské čtyřky (V4).

Graf č. 34 – Smluvně zajištěné finanční prostředky z ESI fondů k 31. 12. 2019 (v %)



Zdroj: Evropská komise (data ze dne 10. 7. 2020).

Jedním z dlouhodobých problémů ČR v oblasti evropských dotací je jejich překotné čerpání v závěru programového období, na což NKÚ upozorňoval již v minulosti⁴⁹. Podporovány jsou zejména projekty s nižší přidanou hodnotou a jednodušší přípravou, zatímco na velké investiční projekty zbývá málo času z důvodu složitosti jejich přípravy. Rovněž jsou podporovány projekty, které bohužel nepřinesou očekávaný efekt, jak ukázala mj. i KA č. 17/23⁵⁰ zaměřená na oblast snižování energetické náročnosti⁵¹.

Jelikož čerpání evropských prostředků má velmi přísná pravidla, může ke konci programového období docházet kvůli jejich zrychlenému čerpání k větším chybám, následným finančním opravám (korekcím) a k případnému neproplacení ze strany Evropské komise.

⁴⁹ Např. v *EU reportu 2017* a *EU reportu 2019* (tj. ve zprávách o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR).

⁵⁰ KA č. 17/23 – *Opatření ke zvyšování energetické účinnosti realizovaná v rámci prioritní osy 3 operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014–2020* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2018 *Věstníku NKÚ*).

⁵¹ ČR si od podpory této oblasti slibovala celkem 20 petajoulů nových úspor energie do roku 2020. NKÚ mimo jiné zjistil, že na konci roku 2017 byly úspory jen minimální, nedosáhly ani 1 % z plánované hodnoty.

Tabulka č. 8 – Finanční opravy u prostředků EU v České republice do 30. 6. 2019 (v mld. Kč)

Fondy EU v oblasti kohezní politiky	Finanční opravy	Společná zemědělská politika	Finanční opravy
PO7+	34,7	Program rozvoje venkova v PO7+	0,6
PO14+	1,7	Program rozvoje venkova v PO14+	0,1
		Evropský zemědělský záruční fond	1,3
Celkem	36,4	Celkem	2,0

Zdroj: Zpráva o finančních opravách EU prostředků v České republice vydaná MF v srpnu 2019.

Jak vyplývá z výše uvedené tabulky, v ČR byly do 30. 6. 2019 v rámci PO7+ a PO14+ vyčísleny při čerpání ESI fondů a SZP nesrovnalosti a chyby v celkové výši 38,4 mld. Kč. Z toho nejvíce (36,4 mld. Kč) se týkalo kohezní politiky⁵², jejímž cílem je snižovat rozdíly mezi úrovní rozvoje různých regionů. Finanční opravy v rámci aktuálního PO14+ byly do poloviny roku 2019 vyčísleny (v rámci kohezní politiky a programu rozvoje venkova) pouze ve výši 1,8 mld. Kč hlavně kvůli nízkému objemu čerpání celkové alokace. V dalších letech se tak dá očekávat jejich nárůst, protože největší objem prostředků se bude čerpat až v závěru programového období.

Do 30. 6. 2019 vykázaly největší finanční opravy v součtu za obě programová období operační programy zaměřené na dopravu (celkem 14,7 mld. Kč, z toho 13,9 mld. Kč připadá na OP *Doprava 2007–2013* a 0,8 mld. Kč na OP *Doprava 2014–2020*) a operační programy zaměřené na podporu inovací (celkem 7,5 mld. Kč, z toho 6,7 mld. Kč připadá na OP *Podnikání a inovace pro období 2007–2013* a 0,8 mld. Kč na OP *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014–2020*). Tyto programy měly k dispozici jedny z nejvyšších alokací. Mezi nejvíce chybuující příjemce evropských dotací patřily státní organizace (zejména Ředitelství silnic a dálnic ČR), které získaly největší objemy dotací.

Problematicke těchto tzv. nezpůsobilých výdajů se NKÚ rovněž věnuje ve své kontrolní činnosti a jedná se o nejčastější kontrolní zjištění z oblasti porušení právních předpisů. Např. v KA č. 18/33⁵³ NKÚ mimo jiné zjistil, že příjemci nevykázali výdaje v souladu s podmínkami jejich způsobilosti, čímž mohlo dojít k porušení rozpočtové kázně ve výši cca 4,9 mil. Kč. Také v rámci KA č. 18/24⁵⁴ odhalil NKÚ případy, kdy příjemci získali podporu na nezpůsobilé výdaje, např. na servisní a diagnostické vybavení pro elektrobusy.

Jelikož jsou všechny projekty předfinancovány ze státního rozpočtu, v případě neproplacení dotace ze strany Evropské komise ji stát musí složitě vymáhat přímo u příjemců dotací.

⁵² Fondy EU v oblasti kohezní politiky zahrnovaly v PO7+ strukturální fondy, *Kohezní fond* a *Evropský rybářský fond 2007–2013*. V rámci PO14+ mají podobu ESI fondů, výjimku tvoří *Program rozvoje venkova na období 2014–2020*, který je pro lepší přehlednost zahrnut ve společné zemědělské politice i přesto, že spadá pod ESI fondy dle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013.

⁵³ KA č. 18/33 – *Podpora z operačního programu Praha – pól růstu ČR poskytnutá na sociální začleňování a na boj proti chudobě* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2019 *Věstníku NKÚ*).

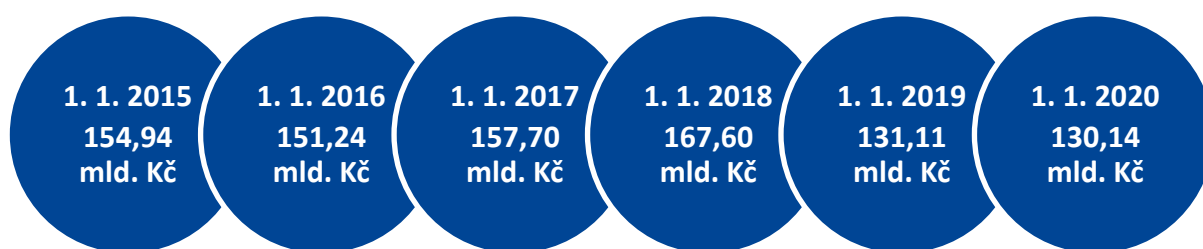
⁵⁴ KA č. 18/24 – *Podpora veřejné městské a regionální dopravy financovaná v rámci Integrovaného regionálního operačního programu* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2019 *Věstníku NKÚ*).

Pokud není úspěšný a k vrácení dotace ze strany příjemce nedojde, zůstávají tyto neproplacené prostředky zátěží pro státní rozpočet.

Nároky z nespotřebovaných výdajů

Hlavní příčinou vzniku nároků z nespotřebovaných výdajů (dále také „NNV“) je dlouhodobá neschopnost kapitol státního rozpočtu vyčerpat v daném roce veškeré rozpočtované prostředky. Nároky z nespotřebovaných výdajů z minulých let jsou společně s nevyčerpanými výdaji běžného roku znovu zařazeny do evidence NNV a dochází tak k jejich kumulaci.

Schéma č. 7 – Stavy nároků z nespotřebovaných výdajů k 1. 1. let 2015–2020 (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2015–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

Historicky nejvyššího objemu (167,60 mld. Kč) dosáhly NNV k 1. 1. 2018, a to zejména z důvodu nevyčerpání výdajů určených na projekty a programy spolufinancované z rozpočtu EU/FM včetně SZP. Díky vyššímu čerpání v průběhu roku 2018 došlo k 1. 1. 2019 k výraznému meziročnímu poklesu jejich celkového stavu (o 36,49 mld. Kč).

Tabulka č. 9 – Stavy vybraných nároků z nespotřebovaných výdajů k 1. 1. let 2015–2020 (v mld. Kč)

Ukazatel	1. 1. 2015	1. 1. 2016	1. 1. 2017	1. 1. 2018	1. 1. 2019	1. 1. 2020	Změna stavu k 1. 1. mezi roky 2020 a 2015
Profilující výdaje	131,46	124,13	131,49	145,72	109,99	110,06	-21,40
z toho:							
- na projekty a programy spolufinancované z rozpočtu EU/FM včetně SZP	103,83	89,36	93,39	101,09	63,77	58,39	-45,44
- na programové financování	23,64	27,79	30,08	35,26	36,47	41,35	17,71
- na výzkum, vývoj a inovace	2,13	2,77	3,17	3,98	4,63	4,57	2,44
Neprofilující výdaje	23,48	27,10	26,21	21,88	21,13	20,09	-3,39

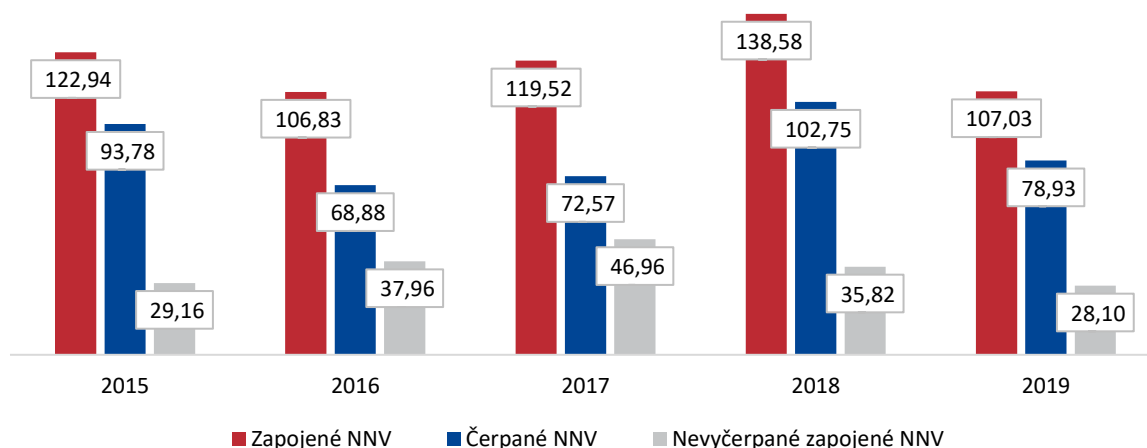
Zdroj: SZÚ za roky 2015–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

K dalšímu meziročnímu poklesu stavu NNV (o 0,97 mld. Kč) došlo k 1. 1. 2020. Díky tomu byl zaznamenán nejnižší počáteční stav (ve výši 130,14 mld. Kč) od roku 2013. Nejvíce se na snížení podílely NNV na projekty a programy spolufinancované z rozpočtu EU/FM včetně SZP. Jejich stav k 1. 1. 2020 meziročně poklesl o 5,38 mld. Kč, ačkoliv došlo k výraznému meziročnímu snížení jejich čerpání. Naproti tomu k 1. 1. 2020 meziročně vzrostl stav výhradně tuzemských NNV na programové financování (o 4,88 mld. Kč). Rovněž se dlouhodobě nedaří využívat tuzemské NNV na výzkum, vývoj a inovace. **Je zřejmé, že největší vliv na pokles**

celkového stavu nároků mají nároky ze spotřebovaných výdajů ze zahraničních zdrojů, které jsou prioritně využívány zejména kvůli zamezení finančních ztrát z celkové alokace z rozpočtu EU.

Přestože celkový objem NNV mezi roky 2015 a 2020 poklesl o 24,80 mld. Kč, v případě efektivnějšího využívání veškerých rozpočtovaných výdajů v daném roce se mohl stav NNV snížit ještě výrazněji. **Jedním z důvodů bylo nízké čerpání NNV zapojených do konečného rozpočtu výdajů SR.** V předešlých 5 letech bylo průměrně vyčerpáno ze zapojených NNV pouze necelých 70 % (nejvíce 76,28 % v roce 2015 a nejméně 60,71 % v roce 2017).

Graf č. 35 – Zapojené a čerpané nároky z nespotřebovaných výdajů v letech 2015–2019 (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2015–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

Ze zapojených NNV zůstalo nejvíce nevyčerpano v roce 2017 (46,96 mld. Kč) a nejméně v roce 2019 (28,10 mld. Kč). **Na druhou stranu má čerpání NNV negativní dopad na celkové hospodaření státního rozpočtu, protože v konečném důsledku zvyšuje výdaje státního rozpočtu.**

Tabulka č. 10 – Dopad případného vyčerpání celkového objemu zapojených NNV na saldo státního rozpočtu v letech 2015–2019 (v mld. Kč)

Ukazatel	2015	2016	2017	2018	2019
Schválené saldo SR	-100,00	-70,00	-60,00	-50,00	-40,00
Skutečné saldo SR	-62,80	61,77	-6,15	2,94	-28,52
Nevyčerpaný objem zapojených NNV	29,16	37,96	46,96	35,82	28,10
<i>z toho: nároky z nespotřebovaných běžných výdajů</i>	9,15	11,18	11,01	9,38	8,48
<i>nároky z nespotřebovaných kapitálových výdajů</i>	20,01	26,78	35,95	26,44	19,62
Případné saldo SR při vyčerpání celého objemu zapojených NNV	-91,96	23,81	-53,11	-32,88	-56,62

Zdroj: SZÚ za roky 2015–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

Z tabulky č. 10 vyplývá, že případné vyčerpání celkového objemu zapojených NNV by sice v každém roce znamenalo zhoršení skutečného salda SR, ale do roku 2018 by nezpůsobilo překročení schváleného deficitu. **V roce 2019 byl sice nevyčerpaný objem zapojených NNV**

nejnižší za posledních 5 let, ale zároveň by jeho případné vyčerpání mělo za následek nedodržení schváleného deficitu SR o více než 16 mld. Kč. V roce 2019 by byl schválený deficit SR překročen o 8,14 mld. Kč rovněž v případě, pokud by stát více využil investiční potenciál daný na rok 2019 a vyčerpал veškeré zapojené nároky z nespotřebovaných kapitálových výdajů.

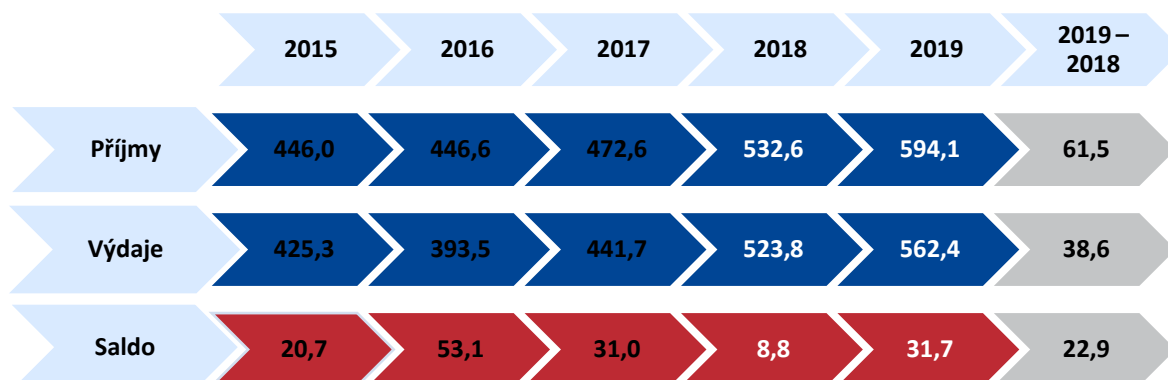
V případě efektivnějšího čerpání zapojených NNV mohl stát v letech 2015–2018 výrazněji snížit jejich celkový objem, aniž by došlo k překročení schváleného salda SR. NNV takto budou zatěžovat výdajovou stranu státního rozpočtu v následujících letech, kdy může dojít k opětovnému zhoršení hospodaření státního rozpočtu z důvodu dalšího zpomalení ekonomického růstu. V nejbližších letech bude potřeba využít zejména NNV určené na projekty a programy spolufinancované z rozpočtu EU/FM včetně SZP, jejichž objem k 1. 1. 2020 činil více než 58 mld. Kč (tj. 45 % z celkového objemu NNV).

V. Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů

1. Hospodaření územních rozpočtů

Celkové hospodaření územních rozpočtů po konsolidaci⁵⁵ skončilo za rok 2019 v přebytku 31,7 mld. Kč. Nejvyšší přebytek vykázaly obce (25,5 mld. Kč). V kladném saldu skončily také kraje (5,8 mld. Kč) a dobrovolné svazky obcí (0,4 mld. Kč). Pouze regionální rady regionů soudržnosti vykázaly mírný schodek (0,06 mld. Kč). **Výsledné saldo bylo v roce 2019 meziročně vyšší o 22,9 mld. Kč, což bylo způsobeno nejen vyššími příjmy, ale také nižšími kapitálovými výdaji oproti rozpočtu.**

Schéma č. 8 – Celkové hospodaření územních rozpočtů v letech 2015–2019 (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2015–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

Celkové příjmy územních rozpočtů v roce 2019 meziročně vzrostly o 61,5 mld. Kč na 594,1 mld. Kč, a to zejména díky nárůstu přijatých transferů o 33,9 mld. Kč (celkem činily 224,6 mld. Kč). Největší část (více než 94 %) z celkových přijatých transferů tvořily prostředky ze státního rozpočtu⁵⁶ (celkem 212,1 mld. Kč). Jejich podíl na celkových příjmech územních rozpočtů v roce 2019 činil 35,7 % a meziročně vzrostl o 2 p. b. Celkové neinvestiční transfery meziročně vzrostly o 25,0 mld. Kč na 192,6 mld. Kč především kvůli vládnímu rozhodnutí o navýšení platů pedagogických pracovníků v regionálním školství⁵⁷. Investiční transfery vzrostly o 8,9 mld. Kč na 32,1 mld. Kč. **Stále však nedosáhly průměrné výše (37,1 mld. Kč) z let 2009 až 2015.**

Vlastní příjmy územních rozpočtů (tj. příjmy daňové, nedaňové a kapitálové) byly v roce 2019 meziročně vyšší o 27,6 mld. Kč a dosáhly 369,4 mld. Kč. Nejvíce vzrostly daňové příjmy

⁵⁵ Z důvodu konsolidace je součet na úrovni republiky odlišný od součtu jednotlivých úrovní, tj. krajů, obcí, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti.

⁵⁶ Jedná se o položky rozpočtové skladby 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) a 4116 a 4216 (ostatní neinvestiční a investiční přijaté transfery ze státního rozpočtu).

⁵⁷ Usnesení vlády ČR ze dne 14. 11. 2018 č. 758, kterým se mění nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě.

(o 25,0 mld. Kč), v součtu činily 320,2 mld. Kč. V roce 2019 již nebylo plnění daňových příjmů ovlivněno změnou rozpočtového určení daní, která by znamenala posílení daňových příjmů územních rozpočtů, jak tomu bylo v předešlých letech. **Na zvýšení daňových příjmů se tak v roce 2019 nejvíce podílel pokračující růst ekonomiky ČR.**

Celkové výdaje územních rozpočtů v roce 2019 meziročně vzrostly o 38,6 mld. Kč na 562,4 mld. Kč. Na meziročním zvýšení se z 99 % podílely běžné výdaje (o 38,3 mld. Kč), které slouží především k financování každodenního provozu a celkem činily 438,5 mld. Kč. **Kapitálové (investiční) výdaje, které velkou měrou přispívají k rozvoji regionů, meziročně vzrostly pouze o 0,3 mld. Kč na 123,9 mld. Kč a nenaplnily předpokládaný růstový trend z předchozích dvou let.** Přitom jejich celkový rozpočtovaný objem činil téměř 142 mld. Kč a meziročně byl vyšší o 28 mld. Kč. **Územní rozpočty tak v roce 2019 nevyužily celkem 18,1 mld. Kč z disponibilních kapitálových prostředků,** a to např. na zkvalitnění regionálních silnic (II. a III. tříd).

Tabulka č. 11 – Rozpočet výdajů územních rozpočtů po změnách a jeho skutečné čerpání v letech 2018 a 2019 (v mld. Kč)

Ukazatel	2018		2019		Rozpočet po změnách 2019 – 2018	Skutečnost 2019 – 2018
	Rozpočet po změnách	Skutečnost	Rozpočet po změnách	Skutečnost		
Celkové výdaje územních rozpočtů	512,1	523,8	582,6	562,4	70,5	38,6
<i>z toho: obce a dobrovolné svazky obcí</i>	<i>314,5</i>	<i>326,0</i>	<i>358,3</i>	<i>338,7</i>	<i>43,8</i>	<i>12,7</i>
<i>kraje</i>	<i>203,7</i>	<i>205,7</i>	<i>231,3</i>	<i>232,7</i>	<i>27,6</i>	<i>27,0</i>
Celkové běžné výdaje územních rozpočtů	398,2	400,2	440,7	438,5	42,5	38,3
<i>z toho: obce a dobrovolné svazky obcí</i>	<i>226,2</i>	<i>229,7</i>	<i>251,2</i>	<i>244,2</i>	<i>25,0</i>	<i>14,5</i>
<i>kraje</i>	<i>175,7</i>	<i>175,7</i>	<i>194,3</i>	<i>200,4</i>	<i>18,6</i>	<i>24,7</i>
Celkové kapitálové výdaje územních rozpočtů	113,9	123,6	141,9	123,9	28,0	0,3
<i>z toho: obce a dobrovolné svazky obcí</i>	<i>88,3</i>	<i>96,3</i>	<i>107,1</i>	<i>94,5</i>	<i>18,8</i>	<i>-1,8</i>
<i>kraje</i>	<i>27,9</i>	<i>30,1</i>	<i>36,9</i>	<i>32,3</i>	<i>9,0</i>	<i>2,2</i>

Zdroj: SZÚ za rok 2018, návrh SZÚ za rok 2019.

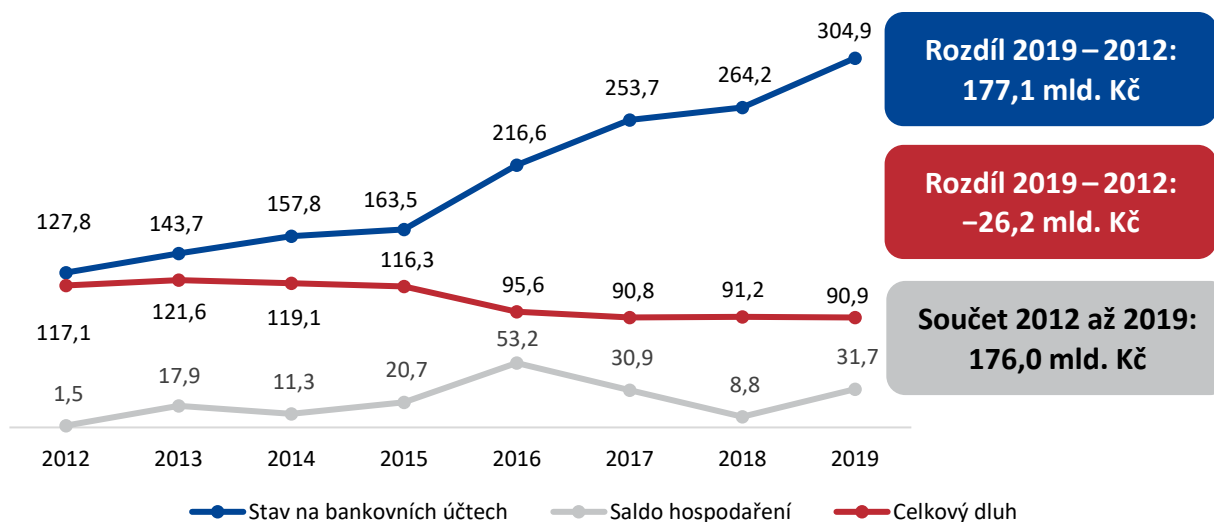
Pozn.: Z důvodu konsolidace je součet na úrovni republiky odlišný od součtu jednotlivých úrovní územních rozpočtů.

Ke stagnaci kapitálových výdajů v roce 2019 přispěly zejména obce. Zatímco v roce 2018 meziroční růst kapitálových výdajů obcí převýšil růst běžných výdajů, tak v roce 2019 kapitálové výdaje meziročně poklesly o 2,2 mld. Kč na 92,5 mld. Kč. Vliv na jejich meziroční pokles mělo mimo jiné menší využívání vlastních zdrojů.

Dlouhodobé přebytkové hospodaření územních rozpočtů se projevilo výrazným nárůstem stavu finančních prostředků na bankovních účtech (včetně příspěvkových organizací) a také poklesem zadluženosti. Stav finančních prostředků na bankovních účtech činil na konci roku 2019 téměř 305 mld. Kč a oproti roku 2012 vzrostl o více než 138 %. **Územní rozpočty**

potřebují určitou finanční rezervu na kompenzaci případného poklesu příjmů nebo na financování nenadálých výdajů. Je však otázkou, zda současná výše finančních rezerv není již nadměrná. Z grafu č. 36 vyplývá, že územní rozpočty by mohly svůj dluh teoreticky splatit více než třikrát.

Graf č. 36 – Saldo, zůstatek na bankovních účtech a zadlužení územních rozpočtů v letech 2012–2019 (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2012–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

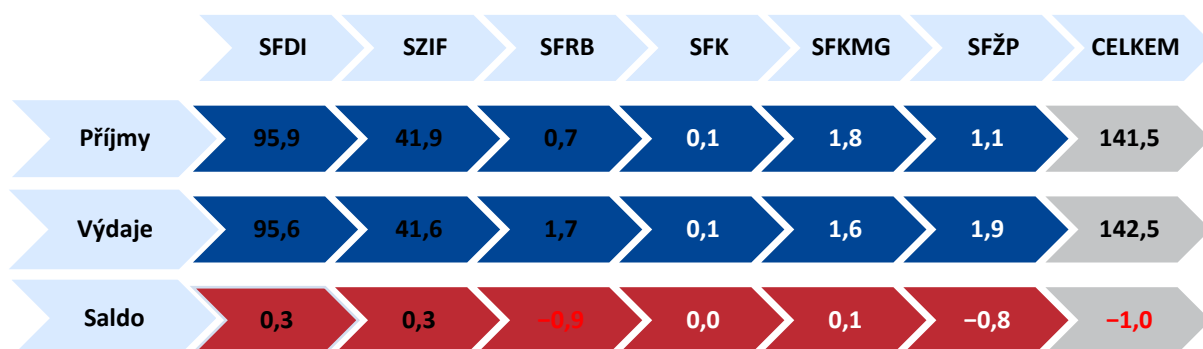
Od roku 2012 došlo k poklesu celkové zadluženosti územních rozpočtů o 26,2 mld. Kč, avšak v posledních třech letech stagnuje na úrovni 91 mld. Kč. Zadluženost obcí v roce 2019 dokonce meziročně vzrostla o 1,4 mld. Kč na 70 mld. Kč, mimo jiné v důsledku nárůstu úvěrů o 0,7 mld. Kč (např. na předfinancování investičních projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU).

Územní rozpočty hospodařily v roce 2019 přebytkově nejen zásluhou vyšších příjmů, ale také kvůli nižším investicím oproti plánu. Ačkoliv neustále kumulují finanční prostředky na bankovních účtech, dostávají ze státního rozpočtu stále vyšší objemy prostředků. Územní rozpočty by proto měly efektivněji využívat vysoké částky finančních prostředků na bankovních účtech (zejména na realizaci investičních projektů). Pokud by pokračoval dosavadní trend a objem prostředků ze státního rozpočtu pro územní samosprávné celky by se zvyšoval, vzroste ještě více tlak na státní rozpočet, a to zejména kvůli očekávanému poklesu ekonomiky ČR a snížení daňových příjmů územních rozpočtů.

2. Hospodaření státních fondů

V roce 2019 skončilo hospodaření státních fondů⁵⁸ (dále také „SF“) schodkem ve výši 1,02 mld. Kč. Schodek byl nižší o 2,16 mld. Kč než v roce 2018. Oproti schválenému rozpočtu byly celkové příjmy o 14,29 mld. Kč a celkové výdaje o 11,00 mld. Kč vyšší. Plnění rozpočtu příjmů po změnách bylo 86,9 %. Čerpání rozpočtu výdajů po změnách činilo 84,5 %.

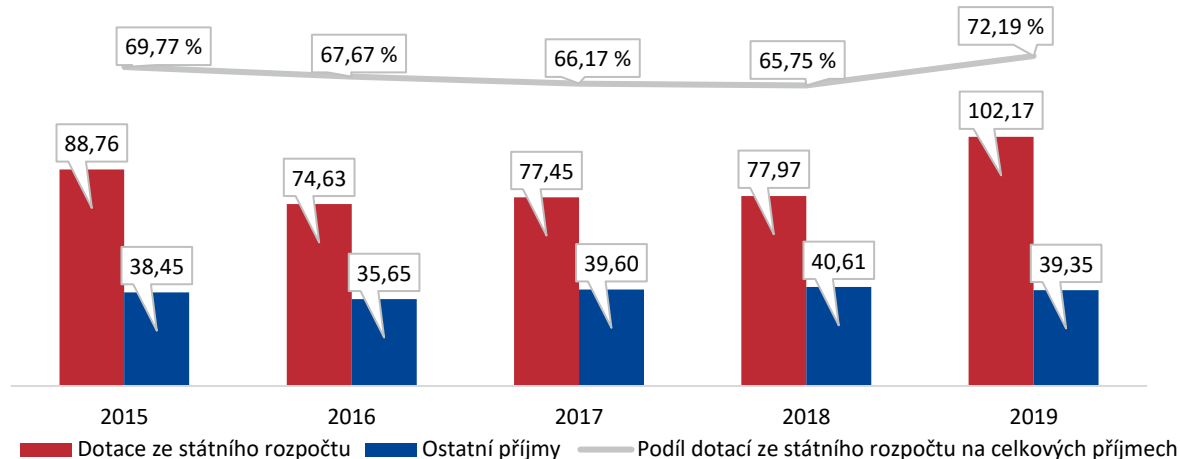
Schéma č. 9 – Hospodaření státních fondů v roce 2019 (v mld. Kč)



Zdroj: informační portál MONITOR.

Nejpodstatnějším příjmem státních fondů jsou přijaté dotace ze státního rozpočtu. Z následujícího grafu je patrné, že v roce 2019 dosáhly dotace ze státního rozpočtu rekordní výše 102,17 mld. Kč a jejich podíl na celkových příjmech státních fondů činil 72,19 %.

Graf č. 37 – Podíl dotací ze SR na celkových příjmech SF v letech 2015–2019 (v mld. Kč, v %)



Zdroj: SZÚ za roky 2015–2018, návrh SZÚ za rok 2019.

Pozn.: Mezi ostatní příjmy patří zejména daňové a nedaňové příjmy.

⁵⁸ Jedná se o 6 státních fondů: SFDI – Státní fond dopravní infrastruktury, SZIF – Státní zemědělský intervenční fond, SFRB – Státní fond rozvoje bydlení (dle zákona č. 113/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, došlo k 1. 6. 2020 k přejmenování fondu na Státní fond podpory investic), SFK – Státní fond kultury, SFKMG – Státní fond kinematografie, SFŽP – Státní fond životního prostředí.

V roce 2019 všechny státní fondy (kromě Státního fondu kinematografie) redukovaly skutečné výdaje oproti rozpočtu po změnách. Nedočerpání se týkalo jak kapitálových, tak běžných výdajů.

Tabulka č. 12 – Běžné výdaje SF v letech 2015–2019 dle jednotlivých odvětví (v mld. Kč)

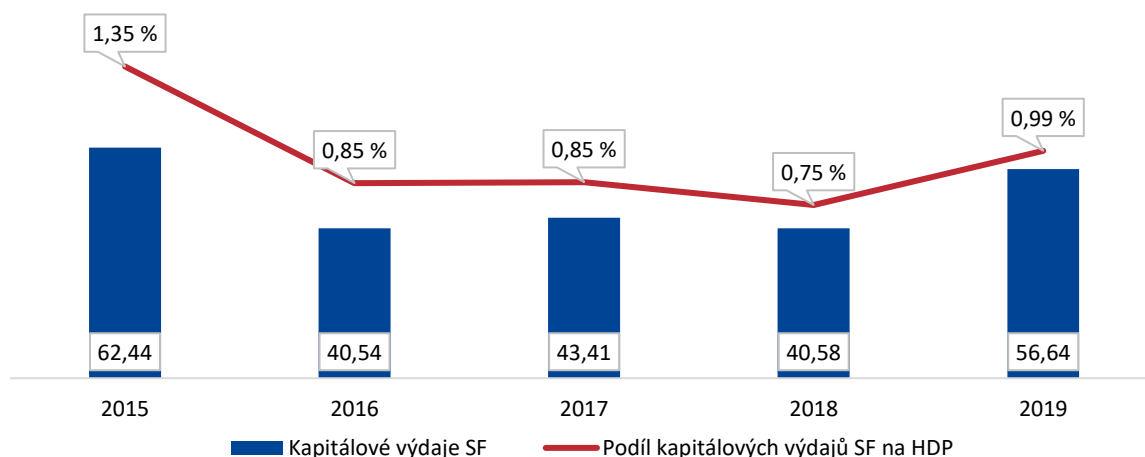
Odvětví	2015	2016	2017	2018	2019	2019–2018
Bydlení, komunální služby a územní rozvoj	1,28	1,00	0,91	0,88	0,84	-0,04
Doprava	39,18	39,61	36,88	46,24	47,46	1,22
Kultura, círky a sdělovací prostředky	0,55	0,97	1,07	0,59	1,42	0,82
Ochrana životního prostředí	0,73	0,59	0,65	0,65	0,75	0,10
Průmysl, stavebnictví, obchod a služby	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Vodní hospodářství	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
Vzdělávání a školské aktivity	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství	27,33	35,14	33,73	32,82	35,44	2,61
Běžné výdaje celkem	69,09	77,31	73,23	81,19	85,91	4,72

Zdroj: informační portál MONITOR.

Běžné výdaje převyšují kapitálové výdaje a jejich celková výše v roce 2019 oproti roku 2018 vzrostla o téměř 5 mld. Kč. Největší výdaje na provoz vykázal v roce 2018 i 2019 Státní zemědělský intervenční fond, a to ve výši 1,9 a 1,8 mld. Kč. U ostatních SF jednotlivě nedosahují provozní výdaje ani 1 mld. Kč za rok.

V následujícím grafu je znázorněn podíl kapitálových výdajů státních fondů na HDP za posledních pět let. V roce 2019 kapitálové výdaje meziročně vzrostly, ale v letech 2016–2019, tj. v době ekonomického růstu, nedosáhly ani 1% podílu na HDP.

Graf č. 38 – Podíl kapitálových výdajů SF na HDP v letech 2015–2019 (v mld. Kč, v %)



Zdroj: informační portál MONITOR, Český statistický úřad.

Nejvíce kapitálových výdajů míří do oblasti dopravy, kde objem vynaložených prostředků měl v letech 2015–2019 proměnlivou výši. Výdaje jsou určeny na rozvoj a údržbu pozemních komunikací, železniční dopravu a vodní cesty.

Tabulka č. 13 – Kapitálové výdaje SF v letech 2015–2019 dle jednotlivých odvětví (v mld. Kč)

Odvětví	2015	2016	2017	2018	2019	2019 – 2018
Bydlení, komunální služby a územní rozvoj	1,06	0,43	0,30	0,60	1,47	0,87
Doprava	52,32	39,10	39,31	33,75	48,17	14,41
Kultura, církve a sdělovací prostředky	0,20	0,18	0,22	0,28	0,29	0,01
Ochrana životního prostředí	1,00	0,37	0,15	0,13	0,55	0,42
Ostatní činnosti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
Průmysl, stavebnictví, obchod a služby	1,53	0,03	0,06	0,17	0,22	0,05
Vodní hospodářství	1,19	0,08	0,04	0,34	0,58	0,25
Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství	5,14	0,35	3,33	5,31	5,35	0,04
Kapitálové výdaje celkem	62,44	40,54	43,41	40,58	56,64	16,06

Zdroj: informační portál MONITOR.

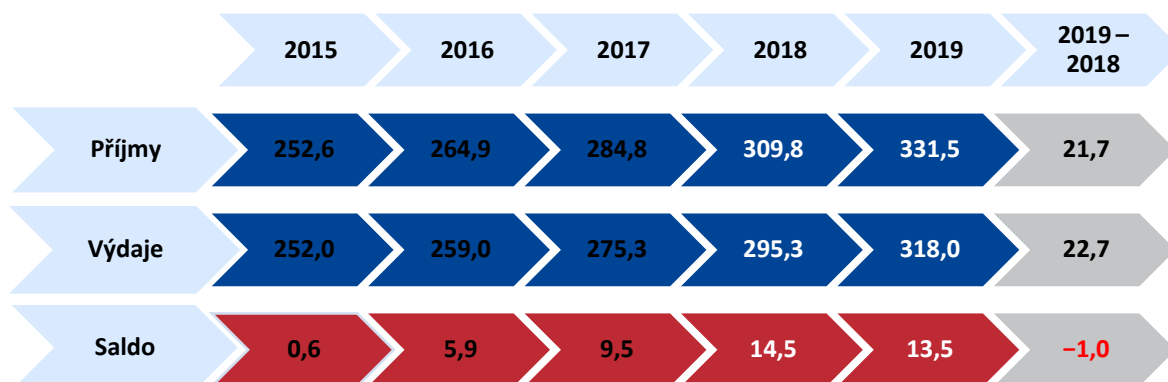
Příjmy státních fondů jsou silně závislé na přijatých dotacích ze státního rozpočtu. V roce 2019 podíl dotací ze SR na celkových příjmech SF činil 72,19 %, přičemž v roce 2018 tento podíl tvořil pouze 65,75 %. I přes příznivou ekonomickou situaci v minulých letech státní fondy nezvyšovaly své vlastní příjmy. Pokud se bude i nadále zvyšovat podíl dotací ze státního rozpočtu a dojde ke zhoršení ekonomické situace, bude to mít negativní dopad na státní rozpočet. Pro tento případ nemá stát vytvořenu efektivní koncepci udržitelnosti. Pozitivním trendem u hospodaření SF je rostoucí výše kapitálových výdajů. Avšak jejich podíl na HDP v roce 2019 nepřekročil ani 1 % (na rozdíl od roku 2015, kdy činil 1,4 %). Tyto výdaje směřují především do oblasti rozvoje dopravy.

3. Hospodaření zdravotních pojišťoven

Hospodaření zdravotních pojišťoven (dále také „ZP“) v roce 2019 skončilo kladným saldem ve výši 13,45 mld. Kč. Celkové saldo bylo nižší o 1 mld. Kč než v roce 2018. V posledních letech hospodařily zdravotní pojišťovny s kladným saldem a tvořily rezervy. Zůstatek na účtech zdravotních pojišťoven byl k 31. 12. 2019 ve výši 58,57 mld. Kč.

Návrhy zdravotně pojistných plánů na rok 2019 nebyly ani k 10. 7. 2020 schváleny Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, zdravotní pojišťovny tak hospodařily po celý rok 2019 dle rozpočtových provizorií.

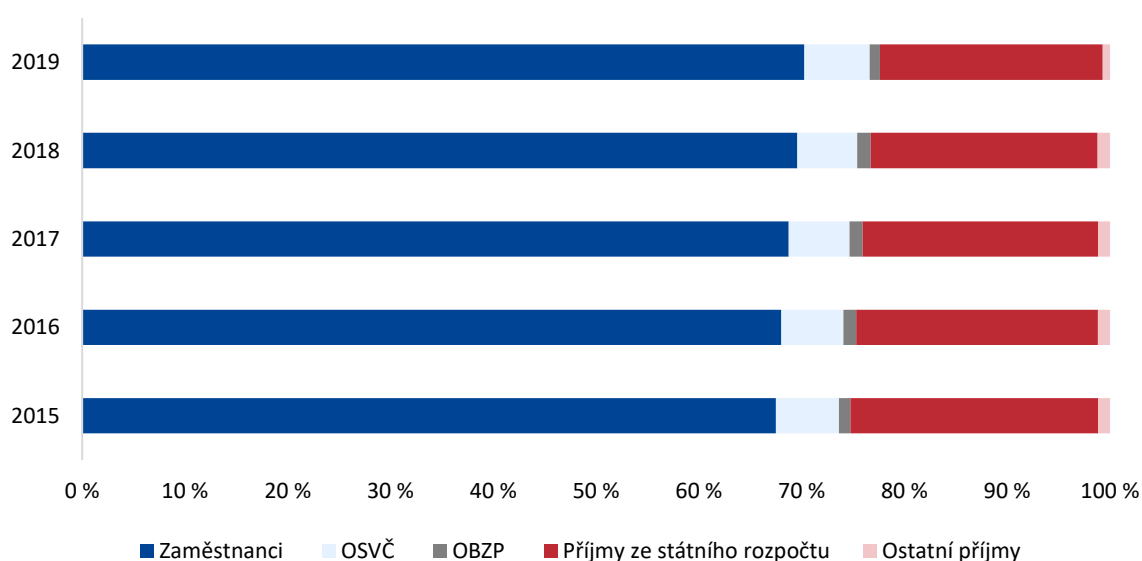
Schéma č. 10 – Hospodaření zdravotních pojišťoven v letech 2015–2019 (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2015–2018 a návrh SZÚ za rok 2019.

Příjmy zdravotních pojišťoven jsou z více než 77 % tvořeny pojistným vybraným od zaměstnavatelů za zaměstnance, osob samostatně výdělečně činných (dále také „OSVČ“) a osob bez zdanitelných příjmů (dále také „OBZP“). Téměř 22 % představují platby ze státního rozpočtu (státní pojištěnci) a zbývající 1 % tvoří ostatní příjmy (penále, pokuty).

Graf č. 39 – Struktura příjmů zdravotních pojišťoven v letech 2015–2019 (v %)

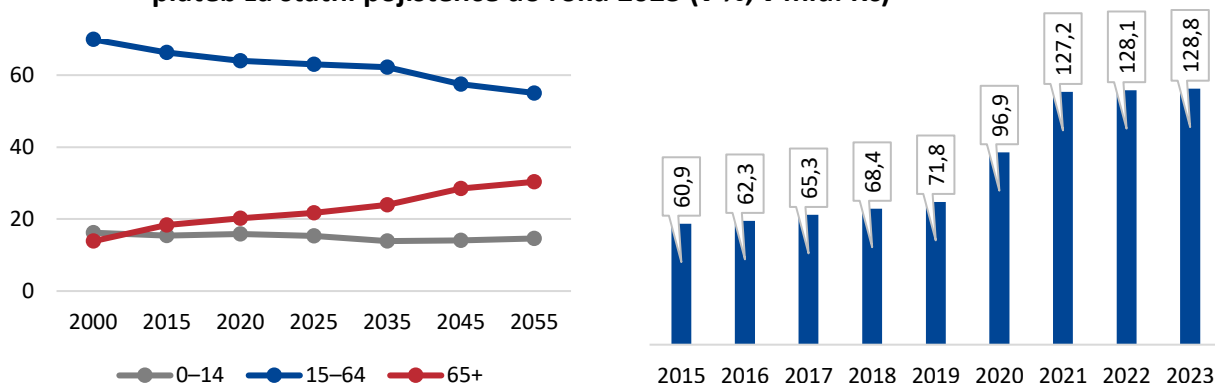


Zdroj: výroční zprávy zdravotních pojišťoven za roky 2015–2019, zdravotně pojistné plány na rok 2020.

Pozn.: V případě roku 2019 se jedná o očekávané hodnoty.

Z grafu č. 39 je zřejmé, že největší část příjmů pochází od zaměstnavatelů, kteří hradí pojistné za své zaměstnance. Druhé významné příjmy jsou platby za státní pojištěnce, kteří představují více než polovinu všech pojištěnců. Největší skupinou státních pojištěnců jsou důchodci. Osoby, které dosáhnou důchodového věku, přestanou přispívat do systému veřejného zdravotního pojištění (dále také „v. z. p.“) jako zaměstnanci nebo OSVČ a přejdou do skupiny osob, za které platí pojistné stát. Předpokládá se, že budou čerpat více prostředků za zdravotní služby, což povede k nárůstu výdajů (především na dlouhodobou zdravotní péči v souvislosti s chronickými nemocemi). Vzhledem k demografickému vývoji lze u této skupiny očekávat nárůst počtu osob a tím vyšší zatížení pro státní rozpočet.

Graf č. 40 – Předpoklad vývoje věkové struktury obyvatelstva do roku 2055 a odhad vývoje plateb za státní pojištěnce do roku 2023 (v %, v mld. Kč)



Zdroj: Český statistický úřad; makroekonomická predikce MF – duben 2020; důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Stát řeší potřebu vyšších příjmů zdravotních pojišťoven na financování zdravotní péče pouze tím, že navyšuje platby za státní pojištěnce, což postupně zvyšuje výdaje ze státního rozpočtu. Pokud nastane hospodářský útlum, dojde k nárůstu nezaměstnanosti a k navýšení počtu státních pojištěnců (osob evidovaných na úradech práce). Zároveň se sníží příjmy od zaměstnavatelů, případně OSVČ. Tyto skutečnosti povedou ke zhoršení hospodaření státního rozpočtu.

Dalším opatřením ze strany státu je navýšení minimální mzdy. Příjmy do systému se však zvýší zejména v době ekonomického růstu. Naopak toto opatření může mít dopad na vyšší výdaje zaměstnavatelů na mzdy zaměstnanců a následné propouštění. V roce 2013 v důsledku nepříznivé ekonomické situace musel stát poskytnout ze státního rozpočtu Všeobecné zdravotní pojišťovně ČR návratnou finanční výpomoc 1,7 mld. Kč na úhradu závazků vůči poskytovatelům zdravotních služeb po lhůtě splatnosti⁵⁹. **Vzhledem k očekávanému ochlazení ekonomiky je potřeba, aby zdravotní pojišťovny snižovaly závislost na státu. Stát by měl efektivně řešit navyšující se nesoulad mezi nároky na výdaje na zdravotní péči a příjmy**

⁵⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 30. 10. 2013 č. 823 a usnesení vlády ČR ze dne 20. 11. 2013 č. 882, v souladu s ustanovením § 7 odst. 1 písm. u) a § 14 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.

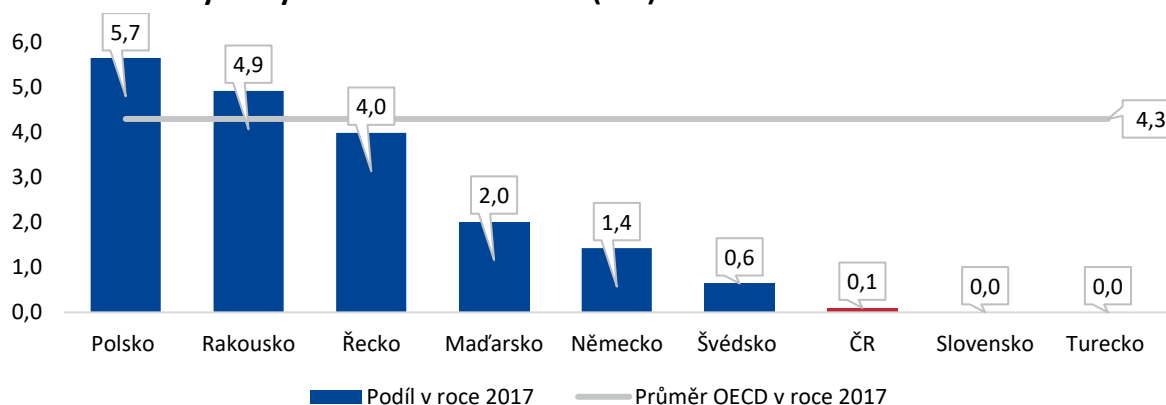
systému v. z. p. (např. přímé platby domácností, soukromé zdroje, dobrovolné zdravotní připojištění). V předchozích letech v důsledku příznivé ekonomické situace došlo ke krátkodobé stabilizaci, ale nelze hovořit o udržitelnosti systému z dlouhodobého ani ze střednědobého hlediska.

Do budoucna se budou zvyšovat i výdaje na zdravotní péči (vč. dlouhodobé zdravotní péče), mj. z důvodu výzkumu a vývoje nových technologií, metod, léků a diagnostických postupů (např. centrová léčiva), zároveň poroste i očekávání pacientů (kvalitnější léky, nadstandardní péče, delší dožití). V ČR je většina zdravotních služeb téměř bez spoluúčasti pacientů, jsou státem garantovány a zahrnují standardní výkony, služby, zdravotnický materiál či léčiva. Domácnosti si hradí pouze léky bez lékařského předpisu, vyšetření na pohotovosti, některá stomatologická ošetření a částečně doplatky na léky na předpis, přičemž v každé skupině léků na předpis musí být lék, který je pacientům poskytován bez spoluúčasti.

V roce 2008 byly zavedeny regulační poplatky s cílem zamezit plýtvání a nadužívání zdravotních služeb. Zároveň byl zaveden ochranný limit⁶⁰ pro nejohroženější skupiny obyvatel. Přestože od 1. 1. 2015 byly regulační poplatky zrušeny (vyjma ošetření na pohotovosti), snížil se od roku 2018 ochranný limit pro vybrané kategorie pojištěnců a od roku 2020 se rozšiřuje o další skupiny. Toto opatření má vliv na zvýšení výdajů zdravotních pojišťoven vč. „nadužívání“ zdravotní péče.

Soukromé dobrovolné zdravotní pojištění či připojištění v ČR nelze využít k hrazení státem garantované zdravotní péče a je ve srovnání s ostatními státy EU minimální⁶¹, jak ukazuje následující graf.

Graf č. 41 – Podíl dobrovolných soukromých výdajů na celkových výdajích na zdravotní péči ve vybraných zemích v roce 2017 (v %)



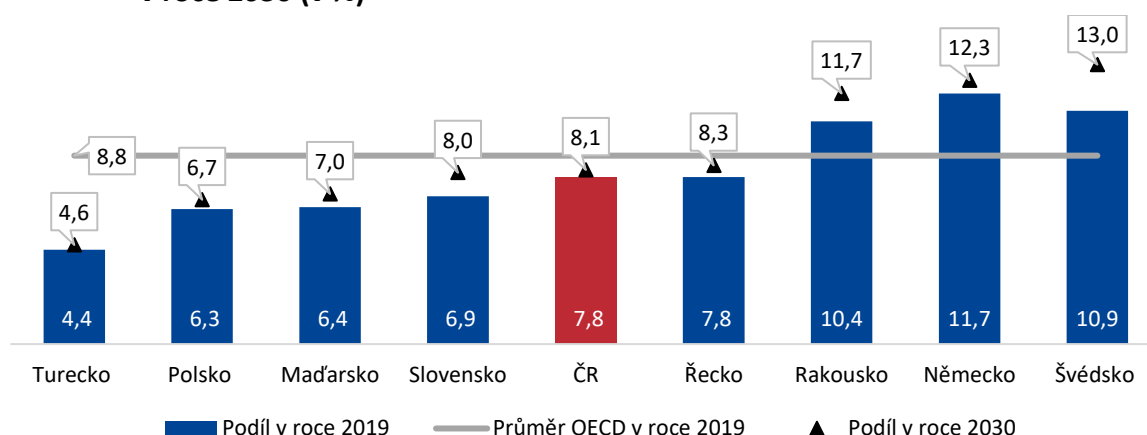
Zdroj: OECD: *Health at a Glance 2019*; Český statistický úřad: *Výsledky zdravotnických účtů ČR v letech 2010 až 2018*.

⁶⁰ Ochranný limit představuje maximální roční částku, kterou by měl pacient zaplatit z vlastních zdrojů za zdravotní péči a léky (chrání chronicky nemocné pacienty).

⁶¹ Soukromé dobrovolné zdravotní pojištění zahrnuje pouze cestovní pojištění.

Příjmy systému v minulých 5 letech pokryly výdaje zdravotních pojišťoven. Celkové výdaje na zdravotní péči však vzhledem k HDP patří v rámci OECD dlouhodobě k nižším a ČR se nachází pod průměrem OECD, jak ukazuje graf č. 42. Pokud by se zvýšily výdaje na zdravotní péči na úroveň průměru OECD, výrazně by převyšovaly disponibilní příjmy a současný systém financování zdravotnictví v ČR by je neměl jak pokrýt. OECD předpokládá roční tempo růstu výdajů na zdravotní péči v letech 2015–2030 ve výši 2,7 % a zřejmě překoná růst HDP, který je předpokládán ve výši 2,1 %.

Graf č. 42 – Podíl výdajů na zdravotní péči na HDP v roce 2019 a jeho předpokládaný stav v roce 2030 (v %)



Zdroj: OECD: *Health at a Glance 2019*.

Hospodaření zdravotních pojišťoven je závislé na podílu (a počtu) zaměstnaných obyvatel a hospodářské situaci v zemi. Systém v. z. p. se neinovuje a především nemá připravenou žádnou koncepci pro přirozený budoucí vývoj z hlediska demografie, ekonomického cyklu a není ani odolný vůči případným vnějším negativním šokům. Naopak se prohlubuje závislost na státním rozpočtu (navyšování plateb za státní pojištěnce). V případě ekonomické krize mohou počáteční ztráty v příjmech zdravotních pojišťoven pokrýt zůstatky na bankovních účtech, které se mohou využít na úhradu výdajů za zdravotní péči. Tyto finanční rezervy ale nejsou nevyčerpatelné a v případě ekonomické krize nebude možné tyto rezervy tvořit jako v době ekonomického růstu. Současný systém veřejného zdravotního pojištění není v ČR do budoucna udržitelný.

VI. Vyhodnocení správnosti vykázaných údajů

Výchozím dokumentem pro hodnocení výsledků rozpočtového hospodaření minulého roku je zákon č. 336/2018 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2019 (dále také „zákon o státním rozpočtu ČR na rok 2019“). Základní ukazatele státního rozpočtu na rok 2019 jsou uvedeny v přílohách č. 1–4 zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2019⁶², 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*.

Stanovisko NKÚ ke správnosti údajů vykázaných v návrhu státního závěrečného účtu je vydáváno k údajům uvedeným v návrhu SZÚ za rok 2019 v *sešitu G* v tabulkách č. 1–2 a 7–12, které vycházejí z údajů uvedených v odstavci 1, a dále k údajům v *sešitu H*, které se týkají rozpočtového hospodaření kapitol.

Níže uvedené stanovisko je vydáno na základě dvou typů kontrolních a analytických postupů, kterými jsou:

- kontroly NKÚ typu finanční audit, jejichž kontrolovaným obdobím byly roky 2017 a 2018 a předmětem byly také údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu, tyto kontroly poskytují systémové poznatky využitelné i pro rok 2019;
- analýza vykázaných údajů rozpočtového hospodaření kapitol SR za rok 2019.

Kontroly NKÚ, jejichž kontrolovaným obdobím byly roky 2017 a 2018 a předmětem byly také údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu⁶³

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 údaje účetních závěrek. Při těchto kontrolách jsou získávány informace využitelné pro hodnocení spolehlivosti systémů určených pro sledování a vykazování příjmů a výdajů státního rozpočtu.

⁶² Zákon č. 336/2018 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2019, přílohy č. 1–4.

⁶³ Ke dni redakční uzávěrky pro vydání stanoviska NKÚ k návrhu SZÚ za rok 2019 nebyly zveřejněny kontrolní závěry z kontrol typu finanční audit, jejichž předmětem byly také údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2019.

Za roky 2017 a 2018 byla šesti kontrolami NKÚ prověřena správnost vykázání rozpočtových příjmů a výdajů v šesti kapitolách státního rozpočtu⁶⁴. V rámci těchto kontrol bylo také ověřeno, zda závěrečné účty byly sestaveny v souladu s právními předpisy, zda vycházejí z údajů v účetnictví a z údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu. Kontrolami závěrečných účtů kapitol byly zjištěny jen ojedinělé, drobné nesprávnosti ve vykázání příjmů a výdajů, bez vlivu na vypovídací schopnost informací uvedených v závěrečných účtech.

Za roky 2017–2018 byla kontrolami NKÚ prověřena správnost vykázání příjmů a výdajů v šesti kapitolách státního rozpočtu. Podíl příjmů kontrolovaných osob na příjmech státního rozpočtu v roce 2019 byl 4,10 % a podíl výdajů kontrolovaných osob na výdajích státního rozpočtu v roce 2019 byl 16,30 %. Při kontrolách nebyly zjištěny významné nesprávnosti v druhovém zatřídění vykázaných příjmů a výdajů.

Analýza vykázaných údajů rozpočtového hospodaření kapitol za rok 2019

Vykázané údaje týkající se rozpočtového hospodaření kapitol SR byly porovnány s údaji zaznamenanými v *Rozpočtovém informačním systému* a *Centrálním systému účetních informací státu*. Dále byla provedena kontrola konzistence údajů za uvedené rozpočtové kapitoly obsažených v sešitech G a H a údajů hodnotících zpráv, případně dalších částí SZÚ.

⁶⁴ KA č. 19/08 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo dopravy za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva dopravy za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem dopravy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2020 Věstníku NKÚ).

KA č. 19/03 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo kultury za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva kultury za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem kultury pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2019 Věstníku NKÚ).

KA č. 18/26 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo práce a sociálních věcí za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva práce a sociálních věcí za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem práce a sociálních věcí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2019 Věstníku NKÚ).

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).

Tabulka č. 14 – Přehled počtu ověřovaných údajů o rozpočtovém hospodaření zachycených v textové části sešitu H u jednotlivých kapitol SR za rok 2019

Absolutní vyjádření			
Celkový počet číselných údajů	Počet zjištěných nesouladů	Počet ověřených a odsouhlasených údajů	Počet neověřených údajů
4 985	74	4 578	333
Relativní vyjádření			
Podíl ověřených údajů na celku	– z toho podíl zjištěných nesouladů na celku	– z toho podíl ověřených a odsouhlasených údajů na celku	Podíl neověřených číselných údajů na celku
93,3 %	1,5 %	91,8 %	6,7 %

V rámci provedeného analytického ověření **nebyly zjištěny objemově významné rozdíly.**

Stanovisko NKÚ ke správnosti vykázaných údajů

S ohledem na výše uvedené je dle názoru NKÚ možné údaje uvedené v prvním a druhém odstavci této kapitoly stanoviska NKÚ, obsažené v sešitech G a H návrhu SZÚ za rok 2019 považovat za správné.

NKÚ dlouhodobě upozorňuje na skutečnost, že závěrečné účty jen minimálně využívají akruální údaje⁶⁵ z účetních závěrek.

NKÚ v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 17/36⁶⁶ 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 využívání potenciálu akruálních účetních informací.

⁶⁵ 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, a zároveň se účtuje o nárocích (pohledávkách), závazcích.

⁶⁶ KA č. 17/36 – Účetní reforma v oblasti veřejných financí (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2018 Věstníku NKÚ).

Příklady vypovídací schopnosti aktuálních údajů z kontrolní akce č. 19/03⁶⁷ provedené u Ministerstva kultury:

- Celkový náklad z titulu finančních náhrad registrovaným církvím a náboženským společnostem⁶⁸, tzv. církevních restitucí, ve výši 59 mld. Kč a s tím související dlouhodobý závazek (s dobou splatnosti 30 let)⁶⁹ byl vykázán v účetní závěrce Ministerstva kultury k 31. prosinci 2012. Od roku 2013 Ministerstvo kultury za stát vyplácí splátky finančních náhrad⁷⁰ a současně snižuje dlouhodobý závazek, jehož výši vykazuje v účetní závěrce. V rámci údajů rozpočtového hospodaření se zobrazí pouze informace o roční splátce; informace o zbývajícím dlouhodobém závazku, kterou aktuální účetnictví zobrazuje, v rámci údajů rozpočtového hospodaření zobrazena není.
- Dle účetní závěrky mělo Ministerstvo kultury k 31. prosinci 2018 podmíněné závazky ve výši 1,6 mld. Kč, které byly tvořeny z 91 % dlouhodobými podmíněnými závazky z transferů (tzn. již vydaná rozhodnutí o poskytnutí dotace). Podmíněné závazky představují potenciální nároky na rozpočty dalších období, které jsou v aktuálním účetnictví zobrazeny, v závěrečných účtech však nikoliv.

NKÚ v roce 2019 obdržel k připomínkám návrh věcného záměru zákona o účetnictví a v rámci připomínkového řízení k tomuto návrhu rovněž upozornil na nízké využívání aktuálních informací při sestavování závěrečných účtů.

Aktuální informace umožňují podat celkový obraz o výsledku hospodaření v daném roce nezkrácený o ekonomické dopady a zátěže působící na jiná období. Při porovnání údajů o plnění státního rozpočtu (peněžní princip) s údaji o výsledku hospodaření (aktuální princip) pak dochází k rozdílným výsledkům a tím i k různé interpretaci skutečného stavu veřejných financí.

⁶⁷ KA č. 19/03 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo kultury za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva kultury za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem kultury pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2019 Věstníku NKÚ).

⁶⁸ Finanční náhrady registrovaným církvím a náboženským společnostem jsou vypláceny v souladu se zákonem č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi).

⁶⁹ Tím byl významně ovlivněn i vládní deficit za rok 2012 vykázaný Českou republikou a předložený Evropské komisi prostřednictvím Eurostatu v metodice *Evropského systému národních účtů* (ESA 2010). V podrobnostech dostupné z:

https://www.czso.cz/csu/czso/notifikace_vladniho_deficitu_a_dluhu_20130422.

⁷⁰ Výše roční splátky se vypočte jako podíl nesplacené částky finanční náhrady a počtu dosud neuhrazených ročních splátek. Po vyplacení první roční splátky v roce 2013 se výše nesplacené částky finanční náhrady každoročně zvyšuje o míru roční inflace zveřejněnou Českým statistickým úřadem pro kalendářní rok o dva roky předcházející kalendářnímu roku výplaty konkrétní roční splátky.

Seznam použitých zkratk

3E	hospodárnost, efektivnost, účelnost
ADIS	<i>Automatizovaný daňový informační systém</i>
ČR	Česká republika
DPFO	daň z příjmů fyzických osob
DPH	daň z přidané hodnoty
DPPO	daň z příjmů právnických osob
EET	elektronická evidence tržeb
EGDI	<i>E-Government Development Index</i>
ESI fondy	evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
FM	finanční mechanismy (tj. fondy Evropského hospodářského prostoru a Norska a <i>Program švýcarsko-české spolupráce</i>)
GFŘ	Generální finanční ředitelství
HDP	hrubý domácí produkt
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program</i>
KA	kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu
MAEP	makroekonomická predikce
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NNV	nároky z nespotřebovaných výdajů
o. p. s.	obecně prospěšná společnost
OBZP	osoby bez zdanitelných příjmů
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OHA	odbor hlavního architekta eGovernmentu Ministerstva vnitra
OP	operační program
OPD	operační program <i>Doprava</i>
OP PIK	operační program <i>Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>
OP VVV	operační program <i>Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>
OPZ	operační program <i>Zaměstnanost</i>

OPŽP	operační program <i>Životní prostředí</i>
OSVČ	osoby samostatně výdělečně činné
p. b.	procentní bod
PO7+	programové období 2007–2013
PO14+	programové období 2014–2020
PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
SD	státní dluh
SF	státní fondy
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SFK	Státní fond kultury
SFKMG	Státní fond kinematografie
SFRB	Státní fond rozvoje bydlení
SFŽP	Státní fond životního prostředí
SPED	spotřební a energetické daně
SR	státní rozpočet
SZ	sociální zabezpečení
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond
SZP	společná zemědělská politika
SZÚ	státní závěrečný účet (státní závěrečné účty)
V4	Visegrádská čtyřka (aliance čtyř států střední Evropy: České republiky, Maďarska, Polska a Slovenska)
výdaje EU/FM	výdaje spolufinancované z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů
v. z. p.	veřejné zdravotní pojištění
ZP	zdravotní pojišťovny
ZÚ	závěrečný účet

Příloha č. 1 – Použité online zdroje pro stanovisko NKÚ

Online zdroj	Část stanoviska, v níž je zdroj využit
https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=namq_10_gdp&lang=en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table?lang=en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00118/default/table?lang=en	Graf č. 1
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00028/default/table?lang=en	Graf č. 20
https://info.worldbank.org/governance/wgi/	Graf č. 24
https://rpp-ais.egon.gov.cz/AISP/verejne/isvs/seznam-informacnich-systemu	Graf č. 30
https://knoema.com/infographics/mctunlb/un-e-government-development-index?indicator=E-Government%20Index	Graf č. 31
https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview	Graf č. 34
https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4dd50c09-en/1/3/7/4/index.html?itemId=/content/publication/4dd50c09-en&csp=82587932df7c06a6a3f9dab95304095d&itemIGO=oecd&itemContentType=book	Graf č. 41
https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=9 https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4dd50c09-en/1/3/7/9/index.html?itemId=/content/publication/4dd50c09-en&csp=82587932df7c06a6a3f9dab95304095d&itemIGO=oecd&itemContentType=book	Graf č. 42
https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2018/oecd-zverejnilo-hospodarsky-prehled-cr-2-32423	Poznámky pod čarou č. 11 a č. 16

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

Číslo kontrolní akce	Předmět kontroly	Datum schválení kontrolního závěru
14/14	Peněžní prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly státního rozpočtu <i>Všeobecná pokladní správa</i> https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K14014.pdf	2. 2. 2015
15/13	Státní dluh a výdaje na jeho financování https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K15013.pdf	15. 2. 2016
17/23	Opatření ke zvyšování energetické účinnosti realizovaná v rámci prioritní osy 3 operačního programu <i>Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014–2020</i> https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17023.pdf	25. 6. 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 https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17030.pdf	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 https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17031.pdf	30. 7. 2018
17/36	Účetní reforma v oblasti veřejných financí https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17036.pdf	17. 9. 2018
18/07	Informační podpora agendy daňového řízení https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18007.pdf	25. 3. 2019
18/09	Peněžní prostředky určené na podporu sociálních služeb https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18009.pdf	21. 1. 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 https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18013.pdf	4. 2. 2019
18/22	Podpora environmentální politiky v oblasti příjmů veřejných rozpočtů https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18022.pdf	14. 10. 2019
18/24	Podpora veřejné městské a regionální dopravy financovaná v rámci <i>Integrovaného regionálního operačního programu</i> https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18024.pdf	30. 9. 2019

18/26	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo práce a sociálních věcí</i> za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva práce a sociálních věcí za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem práce a sociálních věcí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18026.pdf	19. 8. 2019
18/32	Příjmy státního rozpočtu vybírané v oblasti zdaňování práce https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18032.pdf	9. 3. 2020
18/33	Podpora z operačního programu <i>Praha – pól růstu ČR</i> poskytnutá na sociální začleňování a na boj proti chudobě https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18033.pdf	25. 2. 2019
19/03	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo kultury</i> za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva kultury za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem kultury pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K19003.pdf	4. 11. 2019
19/08	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo dopravy</i> za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva dopravy za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem dopravy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K19008.pdf	10. 2. 2020
19/15	Podpora rozvoje vysokorychlostního přístupu k internetu poskytovaná z operačního programu <i>Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i> https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K19015.pdf	6. 4. 2020