



Česká republika
Nejvyšší kontrolní úřad

STANOVISKO
K NÁVRHU STÁTNÍHO ZÁVĚREČNÉHO ÚČTU ČESKÉ REPUBLIKY
ZA ROK 2021

Nejvyšší kontrolní úřad

Sp. zn.: 280/22-NKU45/274/22

Praha 26. srpna 2022

STANOVISKO
K NÁVRHU STÁTNÍHO ZÁVĚREČNÉHO ÚČTU ČESKÉ REPUBLIKY
ZA ROK 2021

(k sněmovnímu tisku č. 212/0)

(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 „PSP ČR“) stanovisko k vládnímu návrhu státního závěrečného účtu (dále také „SZÚ“) České republiky (dále také „ČR“) za rok 2021 na základě ustanovení § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ při vypracování stanoviska vycházel ze sněmovního tisku PSP ČR č. 212/0, ze závěrečných účtů jednotlivých kapitol státního rozpočtu, 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.	Hospodaření veřejných rozpočtů	6
1.	Ekonomický vývoj	7
2.	Veřejný dluh.....	10
III.	Státní rozpočet.....	13
1.	Hospodaření státního rozpočtu.....	14
2.	Příjmy státního rozpočtu	17
3.	Výdaje státního rozpočtu.....	27
4.	Prostředky EU/FM	35
IV.	Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů	39
1.	Hospodaření územních rozpočtů	40
2.	Hospodaření státních fondů	44
3.	Hospodaření zdravotních pojišťoven	47
V.	Vyhodnocení správnosti vykázaných údajů.....	50
	Seznam zkratk	54
	Příloha č. 1: Kontrolní akce, jejichž schválené kontrolní závěry byly použity pro stanovisko NKÚ	55

Redakční poznámka:

Redakční uzávěrka stanoviska NKÚ k návrhu SZÚ za rok 2021 byla stanovena na 10. 6. 2022.

Materiál je prioritně zaměřen na skutečnosti roku 2021 a hodnocení je provedeno na základě nejaktuálnějších dostupných dat. Ve výjimečných případech mohou být data starší než pro rok 2021.

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,

stává se smutnou tradicí, že na tomto místě píšu o tom, že loňský rok byl mimořádný, o rekordním rozpočtovém schodku, o rostoucích běžných výdajích státu, které s reakcí na pandemii onemocnění covid-19 měly pramálo nebo vůbec nic společného.

I letos mohu konstatovat, že Česká republika loni sice nadále patřila mezi nejméně zadlužené, ale zato nejrychleji se zadlužující země Evropské unie. S dopady boje proti covidu na své ekonomiky se i v roce 2021 potýkaly všechny evropské státy. Navzdory tomu 20 zemí Unie v meziročním srovnání míru svého zadlužení dokázalo snížit. Ta naše však meziročně vzrostla o 4,2 procentního bodu.

Rok co rok opakuji, že bez zásadní reformy mandatorních a kvazimandatorních výdajů (počínaje důchodovou reformou), bez razantního zeštíhlení státního aparátu a bez redefinice státem poskytovaných agend bude konsolidace veřejných rozpočtů nemožná. A to i v dobách ekonomického růstu.

Pozorného čtenáře ovšem v této publikaci čekají i nová zjištění a trendy. Česká republika nedokázala – měřeno dosaženým hrubým domácím produktem – obnovovat svou ekonomiku stejně úspěšně jako ostatní unijní země. V porovnání s námi vykázaly nižší růst HDP jen Slovensko a Německo. Svůj podíl na tom měl výrazný meziroční pokles salda zahraničního obchodu, jehož bilance se zhoršila o 181,4 mld. korun.

K novinkám loňského roku patří snížení míry zdanění práce na úroveň 37,6 %, to je pokles o 4,2 procentního bodu v důsledku daňové reformy schválené v prosinci 2020. Stejně tak došlo k obratu v oblasti daňových úniků. Česká republika v mezinárodním srovnání přešla z trendu snižování mezery ve výběru daně z přidané hodnoty k jejímu postupnému zvyšování. V porovnání se sousedními státy měla Česká republika v roce 2019 jednu z nejvyšších úrovní mezery ve výběru DPH (14,3 %) a zároveň zaostávala za průměrem EU, který činil 10,5 %.

Nejvyšší kontrolní úřad ve svém stanovisku dále upozorňuje na to, že sestavování státního rozpočtu na rok 2021 ani jeho úpravy v průběhu rozpočtového roku nerespektovaly zásadu reálnosti a pravdivosti rozpočtu. Nebyla do něj promítnuta již zmíněná daňová reforma z prosince 2020, zahrnující mj. zrušení tzv. superhrubé mzdy. Pozdější úpravy rozpočtu vycházely z nepřesných odhadů a nekorespondovaly s ekonomickým vývojem.

Právě zrušení superhrubé mzdy a zvýšení slevy na poplatníka byly hlavní důvody pro úpravu rozpočtového určení daní, která měla přinést obcím a krajům dodatečné příjmy a zmírnit výpadek daně z příjmů fyzických osob placené plátcí. Celkový výpadek daně z příjmů fyzických osob po zrušení superhrubé mzdy přitom dosáhl 65,9 mld. korun oproti původně odhadovaným 85,2 mld. korun. Když k tomu připočteme vyšší inkaso DPH a daně z příjmů právnických osob, příjmy obcí a krajů z těchto daní meziročně vzrostly procentuálně rychleji než u státního rozpočtu. Celkové hospodaření územních rozpočtů po konsolidaci skončilo za rok 2021 v přebytku 41,3 mld. Kč, a meziročně se tak zvýšilo o 27,3 mld. Kč. Dlouhodobé přebytkové hospodaření územních rozpočtů vede k významnému hromadění prostředků na bankovních účtech samospráv. Ty ke konci roku 2021 vykázaly – po zohlednění stavu účtů jejich příspěvkových organizací – celkový zůstatek 367,5 mld. korun. Ve srovnání s rokem 2020 vzrostl zůstatek o 47,4 mld. Kč a oproti roku 2017 dokonce o 118,7 mld. Kč.




Přeji Vám inspirativní čtení, milí čtenáři. A nám všem přeji, abych již příští rok naše stanovisko k návrhu státního závěrečného účtu za rok 2022 nemusel uvádět větami o mimořádném roku, rekordním rozpočtovém schodku atd.

Miloslav Kala,

prezident Nejvyššího kontrolního úřadu



II. HOSPODAŘENÍ VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ

Kvůli značnému růstu inflace dochází k růstu výdajů státního rozpočtu z důvodu mimořádných příspěvků a valorizací. Meziroční inflace vzrostla z prosincových 6,6 % na 16 % v květnu 2022.

	2021	ČR	průměr EU	pořadí ČR v EU
 růst hrubého domácího produktu		3,3 %	5,4 %	třetí nejnižší
 míra inflace		3,3 %	2,9 %	sedmá nejvyšší
 nezaměstnanost		2,8 %	7,0 %	první nejnižší

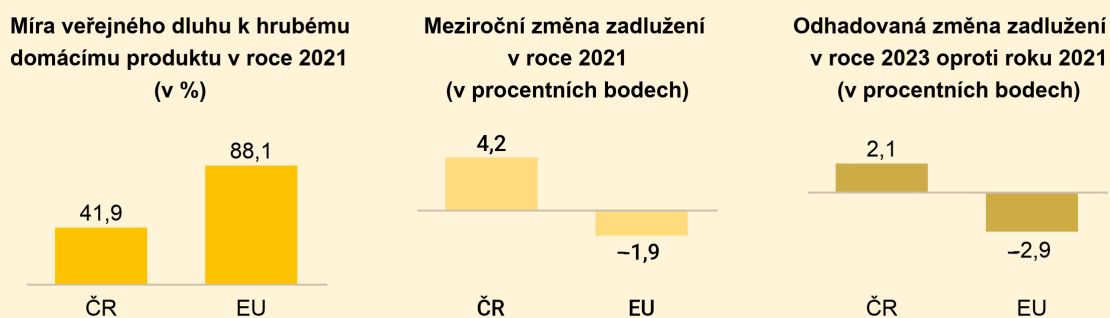
Zdroj: Eurostat.

Zrychlující růst cenové hladiny na konci roku 2021 a v 1. pololetí roku 2022 způsobí, že přes rostoucí mzdy bude reálná měsíční mzda klesat. Dle *Makroekonomické predikce České republiky – duben 2022* se v roce 2022 sníží průměrná reálná měsíční mzda o 7,7 %.

2021		2022 (odhad)
3,8 %	 míra inflace	12,3 %
6,1 %	 růst průměrné hrubé měsíční mzdy	4,6 %

Zdroj: *Makroekonomická predikce České republiky – duben 2022*.

ČR i v roce 2021 nadále zůstala jednou z nejméně zadlužených zemí EU, avšak podíl veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu se meziročně zvýšil o 4,2 procentního bodu, což bylo nejvíce ze všech zemí EU. Predikovaný nárůst zadlužení v roce 2023 oproti roku 2021 je 2,1 procentního bodu a znamenal by 4. nejrychlejší tempo zadlužování v rámci EU.



Zdroj: Eurostat, Evropská komise (*Statistical Annex – European Economic Forecast – Spring 2022*).

V nižším tempu zadlužování ČR brání zejména vysoký podíl mandatorních výdajů na příjmech a výdajích státního rozpočtu.

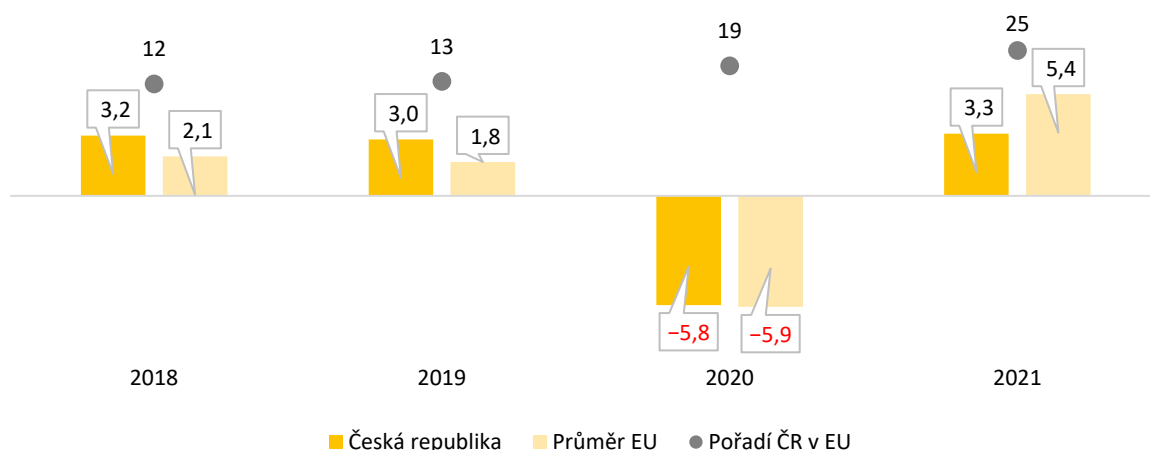
Pozn.: Rozdíl hodnot inflace je způsoben použitím odlišných zdrojů, jak je uvedeno v redakční poznámce.

1. EKONOMICKÝ VÝVOJ

Ačkoliv pandemie covidu-19 ovlivnila hospodářskou situaci i v roce 2021, neopakoval se – zejména z důvodu nižší srovnávací základny roku 2020 – meziroční pokles hrubého domácího produktu (dále také „HDP“) a všechny země Evropské unie (dále také „EU“) vykázaly ekonomický růst. Česká republika vykázala v roce 2021 meziroční růst HDP ve výši 3,3 %, což bylo o 2,1 procentního bodu (dále také „p. b.“) méně než průměr EU. **ČR se tak v roce 2021 zařadila mezi země s nejnižší mírou ekonomického růstu v EU.** Vyššímu meziročnímu růstu HDP v roce 2021 zabránila některá alespoň po část roku přetrvávající ekonomická omezení v souvislosti s pandemií covidu-19 a dále zejména **meziročně výrazně nižší saldo zahraničního obchodu.** Saldo zahraničního obchodu **za rok 2021 skončilo deficitem ve výši 1,5 mld. Kč, což znamená zhoršení bilance o 181,4 mld. Kč** (v roce 2020 byl vykázán přebytek ve výši 179,9 mld. Kč). Důvodem tohoto vývoje byly vyšší ceny dováženého zboží (zejména ropy a zemního plynu) a nižší zahraniční poptávka. Pozitivní vliv na HDP měla naopak zejména domácí poptávka v podobě spotřeby domácností a vládních institucí.

V rámci EU vykázaly v porovnání s ČR nižší růst HDP pouze dvě země (Slovensko a Německo). Obnovu ekonomiky po dvou letech pandemie covidu-19 a s ní souvisejících opatření se v ČR nedaří realizovat tak úspěšně jako ve většině ostatních zemí EU.

Graf č. 1: Vývoj meziroční změny HDP v letech 2018–2021 (v %)



Zdroj: Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_gdp/default/table?lang=en).

Přestože meziroční růst HDP v ČR byl v roce 2021 v rámci Evropské unie podprůměrný, překročil očekávaný růst, který Ministerstvo financí (dále také „MF“) několikrát ročně odhaduje v rámci makroekonomických predikcí. Skutečnosti v podobě růstu HDP v roce 2021 o 3,3 % byla nejbližší makroekonomická predikce ze srpna 2021.

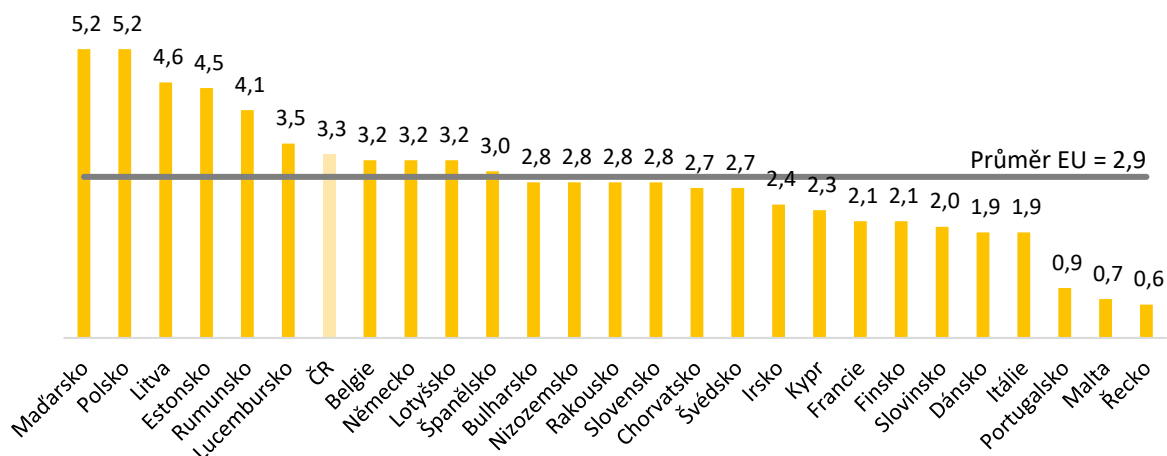
Tabulka č. 1: Odhad meziroční změny HDP pro rok 2021 v jednotlivých makroekonomických predikcích (v %)

Predikce z ledna 2021	Predikce z dubna 2021	Predikce ze srpna 2021	Predikce z listopadu 2021	Predikce z ledna 2022	Skutečnost za rok 2021
3,1 %	3,1 %	3,2 %	2,5 %	2,9 %	3,3 %

Zdroj: makroekonomické predikce Ministerstva financí.

Dle Eurostatu činila průměrná míra inflace za rok 2021 v ČR 3,3 %, což bylo o 0,4 p. b. více než průměr EU. Vysokých hodnot dosahovala inflace zejména v posledním čtvrtletí roku 2021¹, k čemuž přispěly zejména rostoucí ceny pohonných hmot, elektrické energie, automobilů a služeb v dopravě, vodného, stočného a nájemného. Na vysoké inflaci se podílelo rovněž navyšování výdajů prostřednictvím podpůrných programů zavedených v souvislosti s bojem proti pandemii covidu-19.

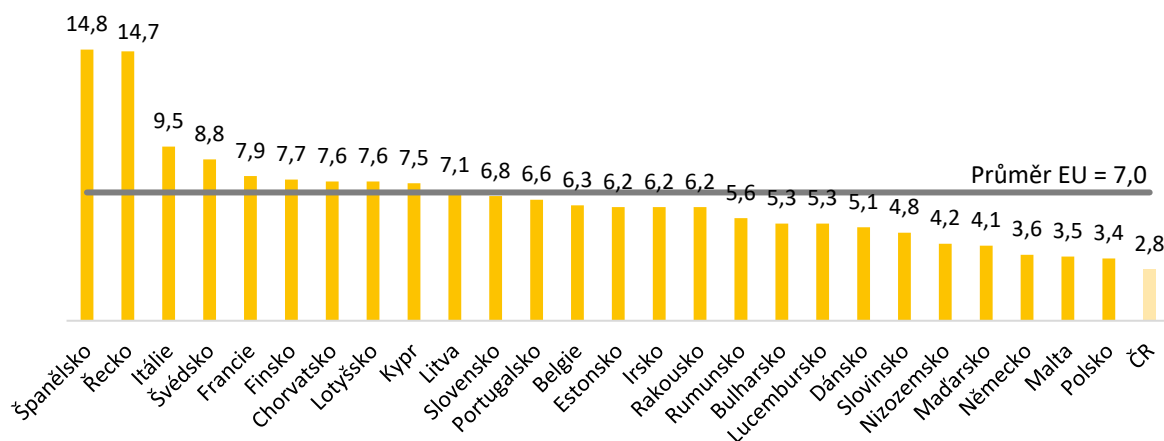
Graf č. 2: Míra inflace v zemích EU v roce 2021 (v %)



Zdroj: Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC_HICP_AIND/default/table?lang=en&category=prc.prc_hicp).

Česká republika si udržela i v roce 2021 nejnižší míru nezaměstnanosti v EU. Její výše 2,8 % byla o 4,2 p. b. nižší než průměrná míra nezaměstnanosti v EU. Počet volných pracovních míst nadále převyšoval počty uchazečů o zaměstnání. **K velmi nízké nezaměstnanosti přispěl mj. i program na ochranu zaměstnanosti Antivirus. V rámci tohoto programu bylo v roce 2021 vyplaceno zaměstnavatelům 25,8 mld. Kč, což bylo o 2 mld. Kč více než v roce 2020.**

Graf č. 3: Míra nezaměstnanosti v zemích EU v roce 2021 (v %)



Zdroj: Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_a/default/table?lang=en).

1 Dle Eurostatu činila meziroční míra inflace 4,8 % v říjnu a listopadu 2021 a 5,4 % v prosinci 2021.

Nízká nezaměstnanost a s ní související nedostatek pracovních sil ve vybraných profesích vytváří tlak na růst průměrné hrubé mzdy. Od roku 2018 do roku 2021 vzrostla průměrná hrubá měsíční mzda o 5 788 Kč. I přes tento růst se inkaso daní z příjmů fyzických osob nezvyšuje². Jedním z důvodů bylo zrušení tzv. superhrubé mzdy od 1. 1. 2021. **V roce 2021 vzrostla průměrná hrubá měsíční mzda o 6,1 %, což bylo o 2,3 p. b. více, než činila průměrná inflace za rok 2021.** Z následující tabulky vyplývá, že růst průměrné hrubé měsíční mzdy v posledních letech (kromě roku 2020) převyšoval roční míru inflace, což znamená, že se zvyšovala i reálná mzda.

Tabulka č. 2: Vývoj hrubé měsíční mzdy a míry inflace v letech 2016–2021 a predikce vývoje v roce 2022 (v Kč, v %)

Ukazatel	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Průměrná hrubá měsíční mzda	27 764	29 638	32 051	34 578	35 662	37 839	39 561
Meziroční růst průměrné hrubé měsíční mzdy	4,4 %	6,7 %	8,1 %	7,9 %	3,1 %	6,1 %	4,6 %
Míra inflace	0,7 %	2,5 %	2,1 %	2,8 %	3,2 %	3,8 %	12,3 %

Zdroj: *Makroekonomická predikce České republiky – duben 2022.*

TREND VYŠŠÍHO RŮSTU HRUBÉ MĚSÍČNÍ MZDY OPROTI RŮSTU ROČNÍ MÍRY INFLACE SE VŠAK MINIMÁLNĚ V ROCE 2022 ZMĚNÍ. I PŘES DÁLE ROSTOUCÍ NOMINÁLNÍ MZDU BUDE REÁLNÁ MZDA KLESAT Z DŮVODU VYSOKÉHO RŮSTU CENOVÉ HLADINY. DLE MAKROEKONOMICKÉ PREDIKCE ČESKÉ REPUBLIKY Z DUBNA 2022 SE V ROCE 2022 SNIŽÍ PRŮMĚRNÁ REÁLNÁ MĚSÍČNÍ MZDA O 7,7 %.

2 Viz kapitola III.2. *Příjmy státního rozpočtu.*

2. VEŘEJNÝ DLUH

Veřejný dluh³ ČR v roce 2021 meziročně vzrostl o 417,32 mld. Kč na 2 566,59 mld. Kč a jeho podíl na HDP dosáhl 41,9 %. Meziroční nárůst zadlužení tak po roce 2020 pokračoval i v roce 2021, a to zejména z důvodu vysokého deficitu státního rozpočtu (ve výši téměř 420 mld. Kč). Hlavní složku veřejného dluhu tvoří státní dluh, který v roce 2021 dosáhl 2 465,7 mld. Kč a meziročně vzrostl o 416 mld. Kč. Ačkoliv se s rostoucím státním dluhem zvyšují i výdaje na jeho obsluhu, meziroční nárůst těchto výdajů mezi lety 2020 a 2021 byl pouze ve výši 2,1 mld. Kč. Výraznější nárůst těchto výdajů lze však čekat v dalších letech.

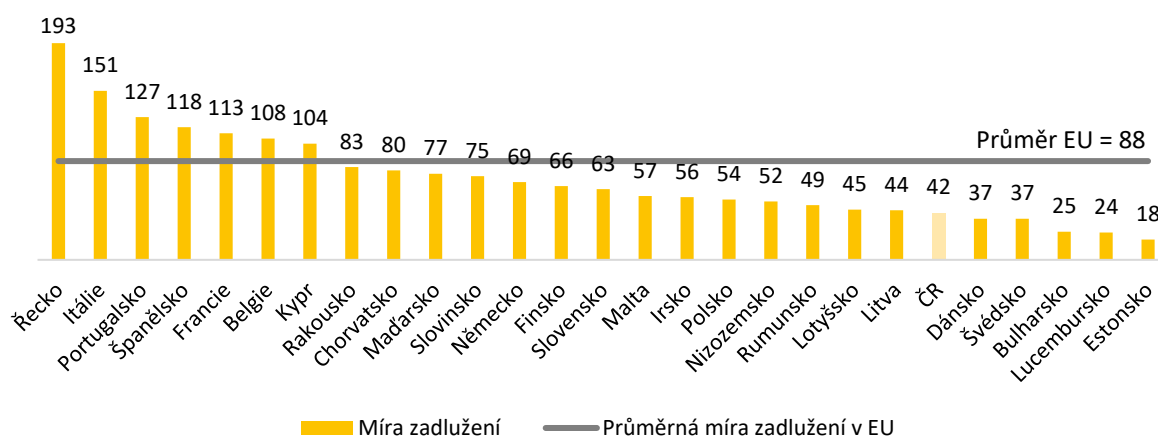
Tabulka č. 3: Veřejný dluh ČR, jeho podíl na HDP, státní dluh a výdaje na jeho obsluhu v letech 2014–2021 (v mld. Kč, v %)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Veřejný dluh	1 818,89	1 836,05	1 754,74	1 749,68	1 734,60	1 740,26	2 149,27	2 566,59
HDP	4 345,77	4 625,38	4 796,87	5 110,74	5 410,76	5 791,50	5 709,13	6 108,43
Podíl veřejného dluhu k HDP	41,9 %	39,7 %	36,6 %	34,2 %	32,1 %	30,1 %	37,7 %	41,9 %
Státní dluh	1 663,7	1 673,0	1 613,4	1 624,7	1 622,0	1 640,2	2 049,7	2 465,7
Výdaje na obsluhu státního dluhu	48,49	45,28	40,65	39,77	40,73	39,55	40,15	42,23

Zdroj: Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1/default/table?lang=en),
webové stránky Ministerstva financí – rubrika Řízení státního dluhu.

Veřejný dluh ČR vzrostl mezi lety 2019 a 2020 o 409 mld. Kč. Zatímco v roce 2020 dosáhl výše 2 149 mld. Kč, v roce 2021 meziročně vzrostl o dalších 417 mld. Kč na 2 567 mld. Kč. Česká republika i v roce 2021 nadále zůstala jednou z nejméně zadlužených zemí Evropské unie. Podíl veřejného dluhu na HDP byl o 46 p. b. nižší než průměr EU. Podíl veřejného dluhu na HDP se však v ČR rychle zvyšuje. V roce 2020 byly v EU pouze tři méně zadlužené země, v roce 2021 jich bylo pět.

Graf č. 4: Podíl veřejného dluhu vůči HDP v zemích EU v roce 2021 (v %)



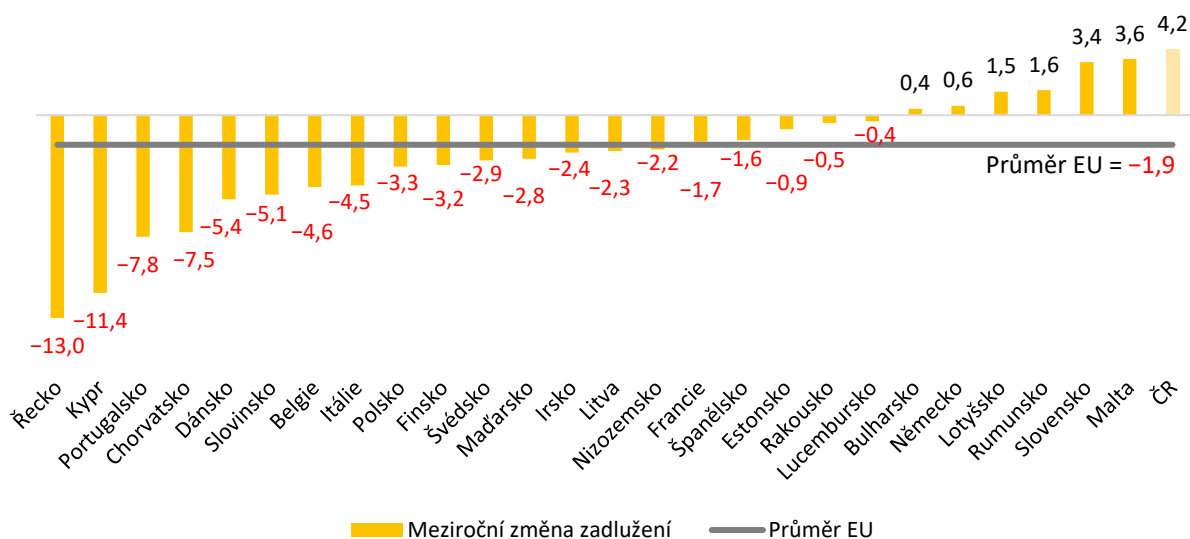
Zdroj: Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1/default/table?lang=en).

3 Veřejným dluhem se v této souvislosti rozumí dluh sektoru vládních institucí, který se skládá z dluhů centrální vlády (státní dluh), mimorozpočtových fondů, fondů sociálního a zdravotního pojištění a dluhů územních samosprávných celků.

Oproti roku 2019, tedy roku před pandemií, se míra zadlužení v roce 2021 zvýšila ve všech zemích Evropské unie kromě Irska (snížení zadlužení o 1,2 p. b.). Nárůst zadlužení EU za toto období činil 10,6 p. b. Nejvyšší zvýšení zadlužení v roce 2021 oproti roku 2019 zaznamenaly země na jihu Evropy jako Španělsko (o 20,1 p. b.), Itálie (o 16,7 p. b.) a Malta (o 16,3 p. b.). Tyto země výrazně profitují z příjmů z cestovního ruchu, proto je omezení cestování z důvodu pandemie covidu-19 značně postihlo. ČR i přes výrazné zvýšení zadlužení (o 11,8 p. b.) patří stále mezi země, které drží svou zadluženost pod 50 % HDP.

Podíl veřejného dluhu vůči HDP se v ČR v roce 2021 meziročně zvýšil o 4,2 p. b., což bylo nejvíce ze všech zemí EU. Většina zemí EU dokázala v roce 2021 meziročně své zadlužení ve vztahu k HDP snížit, a to zejména díky skutečnosti, že jejich HDP rostl rychleji než jejich veřejný dluh. Např. Řecko či Itálie mají vysokou míru zadlužení a dokázaly meziročně veřejný dluh snížit, zatímco ČR má relativně nízkou míru zadlužení, avšak meziročně její zadlužení k HDP v roce 2021 vzrostlo nejrychleji v EU. Podíl veřejného dluhu ve vztahu k HDP se v průměru v EU snížil o 1,9 p. b.

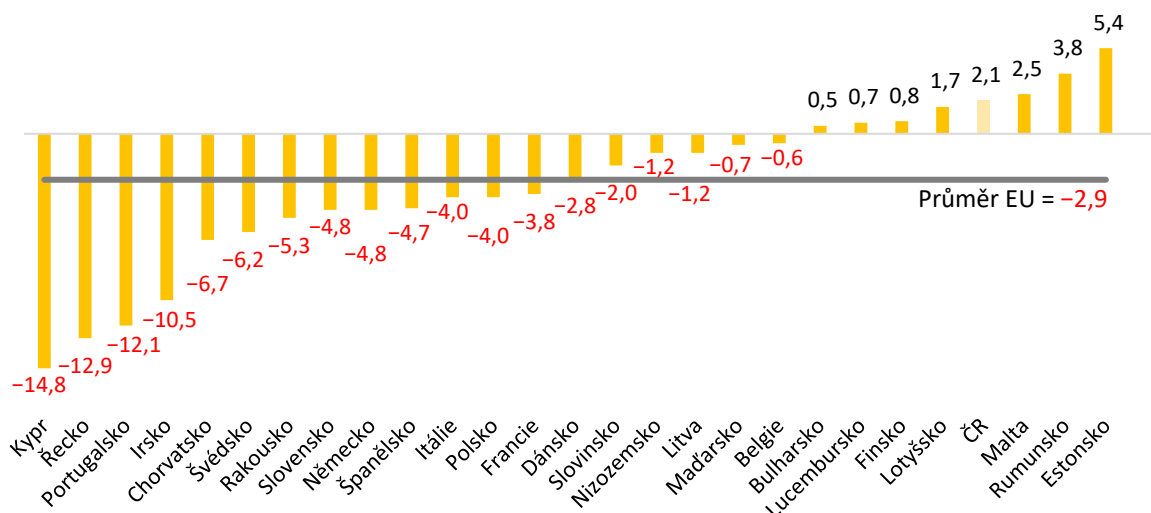
Graf č. 5: Meziroční změna zadlužení v zemích EU v roce 2021 (v p. b.)



Zdroj: Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1/default/table?lang=en).

V květnu 2022 vydala Evropská komise aktuální predikci, která mj. ukazuje odhadovaný vývoj zadlužení zemí EU v letech 2022 a 2023. Podle této predikce by se mělo zadlužení ČR zvýšit z 41,9 % v roce 2021 na 44,0 % v roce 2023. Oproti meziročnímu zvýšení zadlužení v roce 2021 se jedná o zpomalení tempa zadlužování z důvodu předpokládaných nižších deficitů státního rozpočtu, přesto predikovaný **nárůst zadlužení o 2,1 p. b. by znamenal čtvrté nejrychlejší tempo zadlužování v rámci EU.** Dle predikce by se mělo zadlužení v EU v roce 2023 oproti roku 2021 v průměru snížit o 2,9 p. b. Evropská komise odhaduje, že většina zemí EU své zadlužení od roku 2021 do roku 2023 sníží.

Graf č. 6: Odhadovaná změna zadlužení v zemích EU v roce 2023 oproti roku 2021 (v p. b.)



Zdroj: Evropská komise (Statistical Annex – European Economic Forecast – Spring 2022).

LEPŠÍMU VÝSLEDKU TEMPA ZADLUŽOVÁNÍ ČR BRÁNÍ ZEJMÉNA VYSOKÝ PODÍL MANDATORNÍCH A KVAZIMANDATORNÍCH VÝDAJŮ⁴ NA PŘÍJMECH A VÝDAJÍCH STÁTNÍHO ROZPOČTU. PŘÍJMOVÁ STRANA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ TAK NEPOKRYJE V DOSTATEČNÉ MÍŘE VEŘEJNÉ VÝDAJE, A TO I KVŮLI KROKŮM, KTERÉ VLÁDA V MINULOSTI UČINILA, MJ. I V SOUVISLOSTI S PANDEMÍÍ COVIDU-19, AČKOLIV NĚKTERÁ OPATŘENÍ S NÍ VĚCNĚ NESOUVISELA, JAK NKÚ ZDŮRAZNIL VE SVÉM MINULÉM STANOVISKU⁵. NA STRANĚ PŘÍJMŮ SE JEDNALO NAPŘ. O ZRUŠENÍ DANĚ Z NABYTÍ NEMOVITÝCH VĚCÍ, NA STRANĚ VÝDAJŮ NAPŘ. O VYŠŠÍ NEŽ ZÁKONNOU VALORIZACI DŮCHODOVÝCH DÁVEK.

Z DŮVODU VYSOKÉ INFLACE V PRŮBĚHU ROKU 2022 BUDE DOCHÁZET K VÝRAZNÉMU ZATÍŽENÍ VÝDAJOVÉ STRANY STÁTNÍHO ROZPOČTU Z DŮVODU NAVÁZÁNÍ VÝŠE DŮCHODŮ, KTERÉ TVOŘÍ NEJVÝZNAMNĚJŠÍ ČÁST MANDATORNÍCH VÝDAJŮ, NA VÝŠI INFLACE. NA DRUHOU STRANU S RŮSTEM CENOVÉ HLADINY POROSTE OBJEM INKASA DANÍ DO VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ, COŽ BY MOHLO ČÁSTEČNĚ SNIŽIT PODÍL MANDATORNÍCH VÝDAJŮ NA PŘÍJMECH. I PŘESTO BEZ PROVEDENÍ ZÁSADNÍCH ÚPRAV V OBLASTI MANDATORNÍCH A KVAZIMANDATORNÍCH VÝDAJŮ, JAKO NAPŘ. DŮCHODOVÉ REFORMY ČI VÝRAZNÉHO ZEŠTÍHLENÍ STÁTNÍHO APARÁTU⁶, BUDE PŘÍPADNÉ SNIŽOVÁNÍ TEMPA ZADLUŽOVÁNÍ OBTÍŽNÉ, A TO I V LETECH VYSOKÉHO EKONOMICKÉHO RŮSTU.

4 Mandatorní výdaje jsou výdaje, které stát musí uhradit na základě platných zákonných předpisů nebo mezinárodních dohod a smluv. Kvizimandatorní výdaje jsou výdaje, které sice nejsou dány právními předpisy, přesto je stát musí uhradit, neboť se jedná o výdaje nezbytné pro chod státu (např. mzdy zaměstnanců organizačních složek státu a příspěvkových organizací, výdaje na obranu atd.).

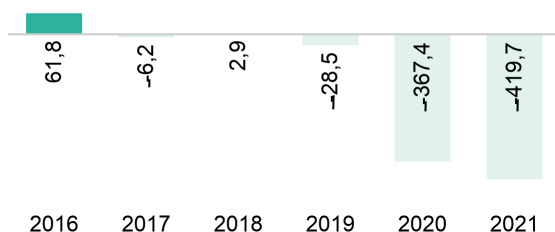
5 Stanovisko NKÚ k návrhu státního závěrečného účtu za rok 2020.

6 Dle odhadu NKÚ by případné snížení počtu zaměstnanců organizačních složek státu a příspěvkových organizací o 10 % znamenalo jen na osobních nákladech úsporu více než 30 mld. Kč.

III. STÁTNÍ ROZPOČET

Přijaté novely zákona o rozpočtové odpovědnosti a patrná částečná rezignace na pravidla fiskální odpovědnosti významně ovlivnily možnost brzké konsolidace veřejných financí ČR.

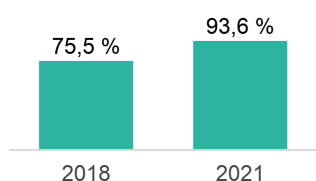
Saldo státního rozpočtu v letech 2016–2021 (v mld. Kč)



Výsledný schodek za rok 2021 znamenal další rekord v propadu bilance státního rozpočtu.

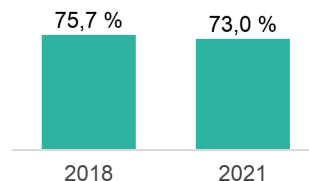
V roce 2021 mandatorní a kvazimandatorní výdaje tvořily 73 % veškerých výdajů a pohltily již téměř 94 % příjmů. Pouze 6,4 % příjmů, tedy přibližně 95 mld. Kč, zbývalo vládě na reakce na aktuální ekonomické problémy při zachování vyrovnaného salda hospodaření.

Podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových příjmech



Snížit podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových výdajích se podařilo za cenu vysokých deficitů.

Podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových výdajích

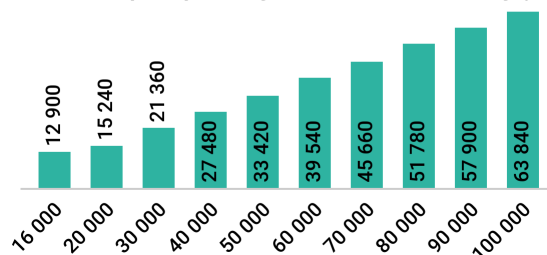


Procentuální úprava rozpočtového určení daní platná od roku 2021 i s ohledem na celkové meziroční zvýšení inkasa sdílených daňových příjmů vyvolala efekt vyššího odlivu příjmů ze státního rozpočtu. Státní rozpočet mohl disponovat o 25,6 mld. Kč vyššími příjmy.

	platné rozpočtové určení daní	zachování rozpočtového určení daní z roku 2020	rozdíl
Daň z přidané hodnoty	298,5 mld. Kč	311,3 mld. Kč	25,6 mld. Kč
Daň z příjmů právnických osob	129,1 mld. Kč	136,3 mld. Kč	
Daň z příjmů fyzických osob	109,1 mld. Kč	114,7 mld. Kč	

Roční daňová úspora podle výše měsíční hrubé mzdy (v Kč)

Daňová úspora vzniklá zrušením superhrubé mzdy se může koncentrovat u domácností s vyššími příjmy, které ve větší míře vytvářejí peněžní úspory, než u nízkopříjmových domácností.



1. HOSPODAŘENÍ STÁTNÍHO ROZPOČTU

Státní rozpočet schválený zákonem č. 600/2020 Sb.⁷ počítal pro rok 2021 s celkovými příjmy ve výši 1 488,3 mld. Kč, výdaje měly činit 1 808,3 mld. Kč a výsledný schodek hospodaření měl dosáhnout 320 mld. Kč. V souvislosti se zpřísněním proticovidových opatření v posledním čtvrtletí roku 2020 v reakci na opětovné zhoršení pandemické situace a s přijetím daňového balíčku došlo s účinností od 1. března 2021 k novelizaci zákona o státním rozpočtu⁸. Konkrétní změny v základních parametrech rozpočtu, které tato novela přinesla, jsou uvedeny v následujícím schématu.

Schéma č. 1: Změny v základních parametrech státního rozpočtu na rok 2021 (v mld. Kč)

	Původní zákon o státním rozpočtu	Změna	Novela zákona o státním rozpočtu
Příjmy	1 488,34	-102,73	1 385,61
Daňové příjmy	1 284,50	-86,45	1 198,05
Ostatní příjmy	203,84	-16,27	187,57
Výdaje	1 808,34	77,27	1 885,61
Běžné výdaje	1 620,82	77,27	1 698,09
Kapitálové výdaje	187,52	0,00	187,52
Saldo	-320,00	-180,00	-500,00

Zdroj: informační portál MONITOR.

V důsledku zrušení tzv. superhrubé mzdy a přijetí zákona o kompenzačním bonusu⁹ došlo v novele ke snížení odhadu daňových příjmů vč. pojistného na sociální zabezpečení o 86,5 mld. Kč. Posílena byla naopak strana celkových, respektive běžných, výdajů. Kapitole 398 – *Všeobecná pokladní správa* byl rozpočet navýšen o 54,1 mld. Kč určených na podporu podnikání a veřejného sektoru. O necelých 5 mld. Kč byly zvýšeny také výdaje na obsluhu státního dluhu. Všechny tyto změny přispěly k prohloubení očekávaného schodku o 180 mld. Kč na 500 mld. Kč.

Kromě dopadů pandemie covidu-19 a programových priorit vlády byla tvorba rozpočtu pro rok 2021 ovlivněna přijetím dvou novel zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti¹⁰. První novela¹¹, přijatá v dubnu roku 2020, zvýšila limit strukturálního deficitu z 1 na 4 % HDP. Zároveň obsahovala ustanovení, že by veřejné finance měly být v letech 2022–2027 konsolidovány tempem 0,5 % HDP. Tuto novelu odmítla Národní rozpočtová rada se zdůvodněním, že by měl být využit institut jednorázových opatření i pro rok 2021 tak, aby se nesměšovala výjimečná fiskální podpůrná opatření cílená na podporu ekonomiky v souvislosti s pandemií covidu-19 s těmi opatřeními, která budou ovlivňovat strukturu veřejných financí dlouhodobě. I přes senátní veto nakonec PSP ČR tuto novelu schválila. V souvislosti s přijetím daňového balíčku byla v prosinci 2020 přijata druhá novela¹², která pro rok 2021 již zcela upustila od vymezení rámce strukturálního deficitu. Tímto masivním uvolněním fiskálních pravidel se otevřel prostor pro tvorbu vysokých deficitů i v budoucích letech, což je patrné i v mezinárodním kontextu¹³.

7 Zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021.

8 Zákon č. 92/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021.

9 Zákon č. 95/2021 Sb., o kompenzačním bonusu pro rok 2021.

10 Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

11 Zákon č. 207/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění zákona č. 277/2019 Sb.

12 Zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

13 Viz kapitola II.2. *Veřejný dluh*.

NOVELY ZÁKONA O PRAVIDLECH ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI A PATRNÁ ČÁSTEČNÁ REZIGNACE NA PRAVIDLA FISKÁLNÍ ODPOVĚDNOSTI VÝZNAMNĚ OVLIVNILY MOŽNOST BRZKÉ KONSOLIDACE VEŘEJNÝCH FINANČÍ ČR, VYTVOŘILY PROSTOR PRO RYCHLEJŠÍ ZADLUŽOVÁNÍ A POSUNULY ČASOVÝ HORIZONT, VE KTERÉM BY SE MOHLY ČESKÉ VEŘEJNÉ FINANCE VRÁTIT NA UDRŽITELNOU ÚROVEŇ PO PŘEKONÁNÍ KRIZE A OČEKÁVANÉM NÁSLEDNÉM OŽIVENÍ EKONOMIKY.

Schéma č. 2: Příjmy, výdaje a saldo státního rozpočtu v letech 2017–2021 (v mld. Kč)

	2017	2018	2019	2020	2021	2021 – 2020
Příjmy	1 273,6	1 403,9	1 523,2	1 475,5	1 487,2	11,8
Výdaje	1 279,8	1 401,0	1 551,7	1 842,9	1 906,9	64,0
Saldo	-6,2	2,9	-28,5	-367,4	-419,7	52,3
Saldo bez EU/FM	-1,3	-3,5	-29,2	-364,9	-408,6	43,7

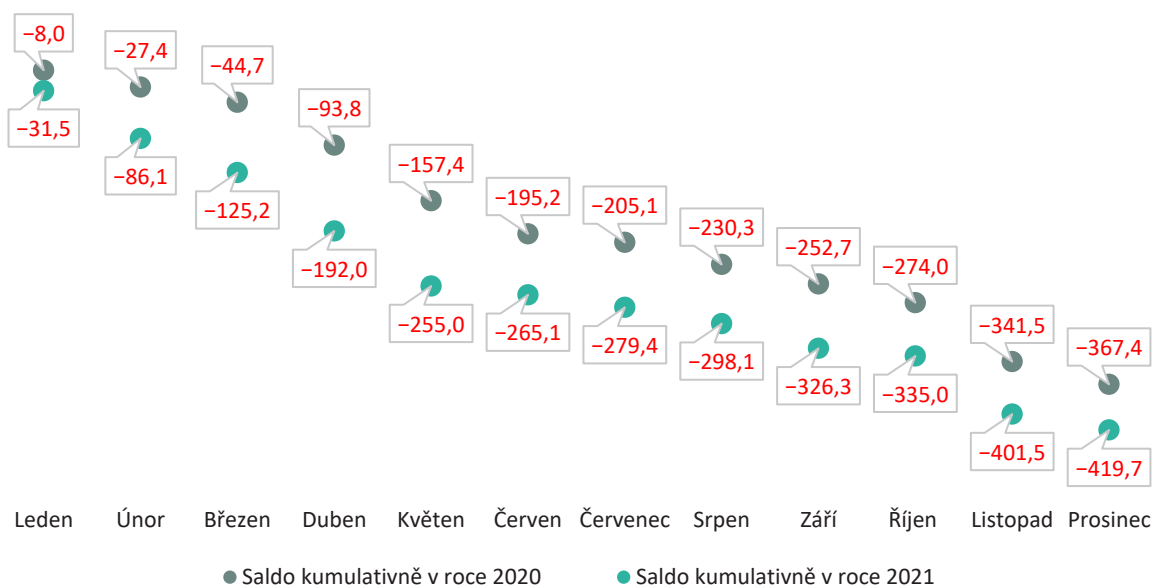
Zdroj: informační portál MONITOR.

Celkové příjmy státního rozpočtu v roce 2021 dosáhly 1 487,2 mld. Kč a celkové výdaje byly čerpány ve výši 1 906,9 mld. Kč. Příjmy, díky vyššímu než očekávanému plnění v oblasti daní a pojistného na sociální zabezpečení, překročily rozpočet o 101,6 mld. Kč a meziročně vzrostly o 0,8 %. Schválený rozpočet výdajů byl překročen o 21,3 mld. Kč (přes meziroční nárůst o 3,5 %), a to především kvůli růstu běžných výdajů v důsledku zvýšení plateb za státní pojištěnce a růstu neinvestičních transferů podnikatelským subjektům. Hospodaření státního rozpočtu i z těchto důvodů skončilo o 80 mld. Kč nižším než plánovaným schodkem.

VÝSLEDNÝ SCHODEK VE VÝŠI 419,7 MLD. KČ ZNAMENAL DALŠÍ REKORD V PROPADU BILANCE STÁTNÍHO ROZPOČTU A PŘEKONAL DO TÉ DOBY NEJHORŠÍ VÝSLEDEK Z ROKU 2020 O VÍCE NEŽ 52 MLD. KČ, A TO I PŘES TU SKUTEČNOST, ŽE EKONOMICKÉ RESTRIKCE SOUVISEJÍCÍ S PANDEMIÍ COVIDU-19 V ROCE 2021 NEDOSAHOVALY TAKOVÉ MÍRY JAKO V ROCE 2020.

Ani v roce 2021 neměl na výsledek hospodaření významný dopad tok prostředků z Evropské unie a finančních mechanismů (dále také „EU/FM“). Bez těchto prostředků by skončilo hospodaření státního rozpočtu deficitem ve výši 408,6 mld. Kč.

Graf č. 7: Vývoj deficitu státního rozpočtu v jednotlivých měsících let 2020–2021 (v mld. Kč)



Zdroj: informační portál MONITOR.

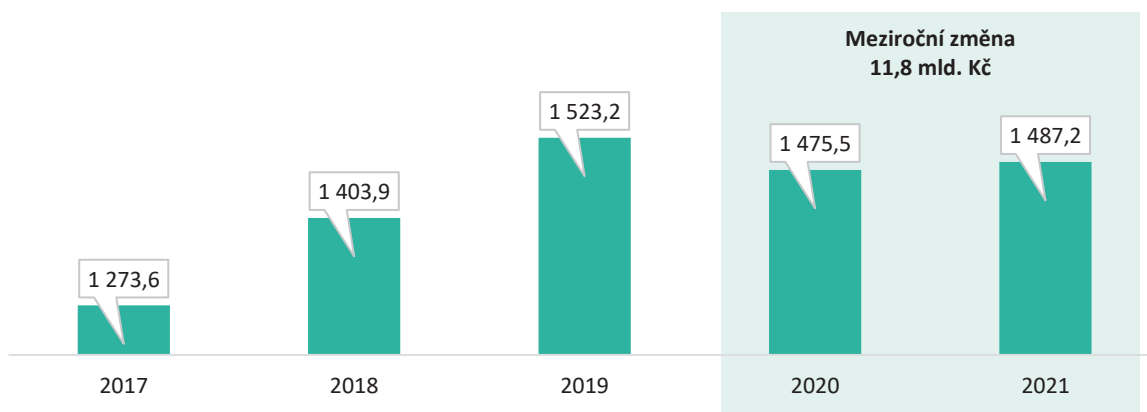
Jak ukazuje graf č. 7, hospodaření státního rozpočtu se v roce 2021 (stejně jako v předchozím roce) nacházelo po všechny měsíce roku v deficitu, a to nejen vlivem opatření proti zmírnění následků pandemie covidu-19, ale také kvůli schváleným daňovým změnám a celkově nastavené dlouhodobé strategii vlády, která se projevila nárůstem mandatorních a kvazimandatorních výdajů. Tento problém je známý jako ztráta fiskální demokracie a spočívá v tom, že každá další vláda má k dispozici menší část rozpočtu, protože většina výdajů směřuje tam, kam rozhodly již předchozí vlády. Důsledkem ztráty kontroly aktuální vlády nad rozpočtovými výdaji je pak nedostatečně flexibilní fiskální politika.

V ROCE 2021 MANDATORNÍ A KVAZIMANDATORNÍ VÝDAJE TVOŘILY 73 % VEŠKERÝCH VÝDAJŮ A POHLTILY JIŽ TĚMĚŘ 94 % PŘÍJMŮ. POUZE 6,4 % VEŠKERÝCH PŘÍJMŮ (CCA 95 MLD. KČ) TAK ZBÝVALO NA TO, ABY MOHLA VLÁDA ÚČINNĚ FISKÁLNĚ REAGOVAT NA AKTUÁLNÍ EKONOMICKÉ ČI SOCIÁLNÍ PROBLÉMY NEBO INVESTICEMI NASTARTOVAT EKONOMIKU. POKUD NEBUDOU USKUTEČNĚNY KROKY VEDOUcí K ÚSPORÁM NA VÝDAJOVÉ STRANĚ STÁTNÍHO ROZPOČTU, BUDE NUTNÉ POSÍLIT PŘÍJMOVOU STRANU, A TO NAPŘÍKLAD ZAVEDENÍM NOVÝCH DANÍ NEBO NEPROVÁDĚNÍM LEGISLATIVNÍCH NÁVRHŮ V OBLASTI SNIŽOVÁNÍ DANÍ.

2. PŘÍJMY STÁTNÍHO ROZPOČTU

Ekonomický vývoj od 2. čtvrtletí roku 2021, kdy došlo k většímu uvolnění proticovidových opatření omezujících ekonomické aktivity firem a domácností, se pozitivně promítl do plnění příjmů státního rozpočtu za rok 2021. Celkové příjmy dosáhly výše 1 487,2 mld. Kč, tj. naplnění rozpočtu příjmů stanoveného zákonem¹⁴ na 107,3 % (schválený rozpočet příjmů činil 1 385,6 mld. Kč). Meziročně se tak celkové příjmy navrátily k mírnému růstu o 11,8 mld. Kč, ale ve srovnání s předkrizovým rokem 2019 zaostaly o 36,0 mld. Kč.

Graf č. 8: Plnění příjmů státního rozpočtu (v mld. Kč)



Zdroj: Integrovaný informační systém Státní pokladny.

Tabulka č. 4: Plnění příjmů státního rozpočtu dle jednotlivých tříd (v mld. Kč)

Třída příjmů	2020	2021	Meziroční změna
Daňové příjmy	1 258,74	1 294,91	36,17
Nedaňové příjmy	20,16	33,08	12,92
Kapitálové příjmy	21,41	18,46	-2,95
Přijaté transfery	175,17	140,78	-34,38

Zdroj: Integrovaný informační systém Státní pokladny.

Do meziročního růstu daňových příjmů o 36,2 mld. Kč se promítly především dvě skutečnosti. Zatímco na jedné straně došlo vlivem zrušení superhrubé mzdy k meziročnímu poklesu inkasa daně z příjmů fyzických osob placené plátcí o 48,2 mld. Kč, na straně druhé se naopak zvýšil výběr pojistného na sociální zabezpečení o 55,0 mld. Kč. K vyššímu výběru pojistného přispěl růst objemu mezd a platů a nižší míra nezaměstnanosti, než předpokládala makroekonomická predikce MF ze září 2020, jež byla využita při návrhu státního rozpočtu na rok 2021. K posílení celkového růstu daňových příjmů přispělo i meziroční zvýšení inkasa daně z příjmů právnických osob o 20,8 mld. Kč.

Tabulka č. 5: Meziroční srovnání inkasa daňových příjmů státního rozpočtu (v mld. Kč)

	Daň z přidané hodnoty	Spotřební daně včetně energetických daní	Daň z příjmů právnických osob	Daň z příjmů fyzických osob	Pojistné na SZ a příspěvek na SPZ	Daň z hazardních her	Ostatní daně a poplatky
2021	298,5	150,1	129,1	109,1	595,5	6,1	6,5
2020	287,9	154,8	108,4	154,1	540,5	5,1	8,0
Meziroční změna	10,7	-4,6	20,8	-45,0	55,0	1,0	-1,5

Zdroj: Integrovaný informační systém Státní pokladny.

Pozn.: SZ – sociální zabezpečení, SPZ – státní politika zaměstnanosti.

Vyššímu růstu daňových příjmů, který by překonal i předcovidový rok 2019, zabránila některá nadále nastavená diskreční opatření na straně příjmů státního rozpočtu, a to zejména výplata kompenzačních bonusů¹⁵ formou vratky daně z příjmů fyzických osob ve výši 12,1 mld. Kč. Současně byla s ohledem na očekávaný propad příjmů z daně z příjmů fyzických osob placené plátcí realizována úprava rozpočtového určení daní ve prospěch obcí a krajů, která snížila inkaso daňových příjmů do státního rozpočtu o dalších cca 25,6 mld. Kč (27,4 mld. Kč – odhad podle pokladního plnění státního rozpočtu).

K meziročnímu růstu nedaňových příjmů o 12,9 mld. Kč přispěly z větší části mimořádný výnos z odložené aukce kmitočtů mobilním operátorům v objemu 5,6 mld. Kč a realizovaná refundace finančních prostředků od zdravotních pojišťoven ve výši 5,7 mld. Kč za pořízení očkovacích látek proti covidu-19. Naopak **na propadu kapitálových příjmů ve výši 2,9 mld. Kč** oproti roku 2020 se podílel pokles výnosu z dražeb emisních povolenek o 3,5 mld. Kč. Ačkoliv průměrná cena za obecné emisní povolenky meziročně vzrostla o téměř 115 %, Česká republika vydražila v porovnání s rokem 2020 pouze 39 % celkového počtu obecných emisních povolenek¹⁶. **Na nižším objemu přijatých transferů o 34,4 mld. Kč** se podílel pokles přijatých prostředků z Evropské unie a finančních mechanismů o 10,7 mld. Kč, a to i z důvodu vyšší srovnávací základny roku 2020, kdy byla přijata závěrečná platba po uzavření operačního programu *Podnikání a inovace* z programového období 2007–2013 ve výši 4,2 mld. Kč. Dále byl ve srovnání s rokem 2020 realizován nižší jednorázový převod prostředků z privatizačního účtu (o 6,5 mld. Kč), kterým byl za roky 2019 až 2021 „dotován“ státní rozpočet částkou v celkové výši 44,5 mld. Kč. S ohledem na deficitní výsledek hospodaření důchodového systému za rok 2020 nebyl v roce 2021 realizován žádný příjem z transferu na zvláštní účet rezervy důchodového pojištění. Naopak v předchozím roce 2020 došlo díky přebytku důchodového systému z roku 2019 k příjmu do státního rozpočtu ve výši 16,4 mld. Kč.

15 Zákon č. 461/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti se zákazem nebo omezením podnikatelské činnosti v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2 (podzemní kompenzační bonus), a zákon č. 95/2021 Sb., o kompenzačním bonusu pro rok 2021.

16 Údaje o průměrné ceně a celkovém množství vydražených obecných emisních povolenek, které tvoří podstatnou část celkových příjmů státního rozpočtu z prodeje emisních povolenek, byly převzaty ze závěrečných účtů kapitoly 315 – *Ministerstvo životního prostředí* za roky 2020 a 2021.

Novela zákona o státním rozpočtu snižující schválený rozpočet daňových příjmů

-56,2
mld. Kč

Jedná se o předpokládaný dopad zrušení superhrubé mzdy na inkaso daně z příjmů fyzických osob placené plátcí v roce 2021. Zrušení superhrubé mzdy nebylo zohledněno v zákoně o státním rozpočtu na rok 2021.

2,5
mld. Kč

Státní rozpočet pro rok 2021 počítal s příjmy z digitální daně, přitom prováděcí zákon nebyl v roce 2020 schválen a není schválen ani v polovině roku 2022. Nejsou přijata ani mezinárodní pravidla zdanění digitálních služeb a nastaven jednotný postup zemí OECD a G20.

13,5
mld. Kč

Prominutá záloha na daň z příjmů právnických osob (červen 2020), kterou nedošlo k prominutí samotné daně, byla zúčtována v roce 2021. Tato skutečnost nebyla zohledněna v návrhu zákona o státním rozpočtu a následně ani v jeho novele.

Na přípravě a schválení návrhu státního rozpočtu se za poslední roky negativně podepisuje nezohlednění zásady reálnosti a pravdivosti rozpočtu, kdy v návrhu státního rozpočtu nejsou zohledněny veškeré plánované daňové příjmy, které budou vycházet z platných zákonů, resp. z jejich účinnosti v daném rozpočtovém roce¹⁷. Obdobný přístup byl použit při schválení zákona o státním rozpočtu na rok 2021, který nezohlednil vliv narychlo schváleného zákona č. 609/2020 Sb.¹⁸ (tzv. daňový balíček) s celkovým negativním dopadem na inkaso příjmů státního rozpočtu ve výši cca 88,0 mld. Kč, a to zejména v důsledku zrušení superhrubé mzdy.

Již v průběhu měsíce února 2021 schválená novela zákona o státním rozpočtu¹⁹ (dále také „novela“) nepromítla do plnění příjmů očekávané oživení tuzemské ekonomiky ani případnou změnu chování ekonomických subjektů po zlepšení pandemické situace. Rovněž nebyl přesně znám dopad státem zavedených diskrečních opatření²⁰ nebo konkrétní reakce trhu práce na možné strukturální změny v ekonomice.

Od 1. března 2021 byl novelou výrazně snížen schválený rozpočet u klíčových daňových pří-

jmů (zejména u daní z příjmů fyzických a právnických osob, daně z přidané hodnoty (dále také „DPH“) nebo daně z hazardních her) o více než 100 mld. Kč, což nekorespondovalo s očekávaným ekonomickým vývojem. U větší části položek daňových příjmů došlo reálně ke zvýšení inkasa. Skutečný pokles příjmů oproti schválenému rozpočtu se týkal pouze spotřebních daní, a to zejména spotřební daně z tabákových výrobků a z minerálních olejů. Celkovým výsledkem bylo překročení schváleného rozpočtu daňových příjmů o 65,7 mld. Kč, což nelze vnímat jako dobrý přístup v rozpočtovém procesu.

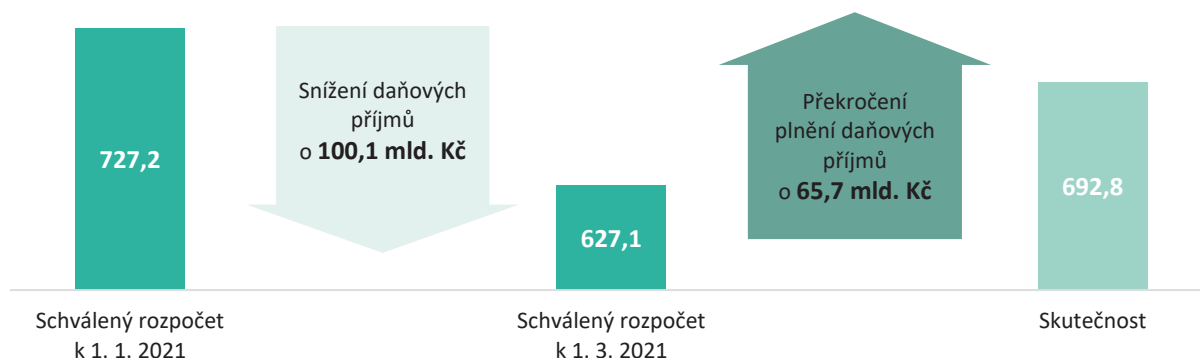
17 NKÚ na danou problematiku upozorňoval již ve svém *Stanovisku k návrhu státního závěrečného účtu ČR za rok 2019*, str. 22.

18 Zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. Zákon byl schválen dne 22. 12. 2020.

19 Zákon č. 92/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021. Novela byla předložena poslancům PSP ČR dne 15. 2. 2021, projednána ve zkráceném jednání v době legislativní nouze a schválena už dne 18. 2. 2021.

20 Diskreční opatření realizovaná ze strany MF v souvislosti s rozšířením pandemie covidu-19 s negativním dopadem na příjmy státního rozpočtu, a to v podobě liberačních balíčků (forma rozhodnutí ministryně financí podle § 260 odst. 1 písm. b) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, o prominutí příslušenství daně a správního poplatku z důvodu mimořádné události).

Graf č. 9: Porovnání schváleného rozpočtu daňových příjmů po novele zákona o státním rozpočtu s jeho skutečným plněním za rok 2021 (v mld. Kč)

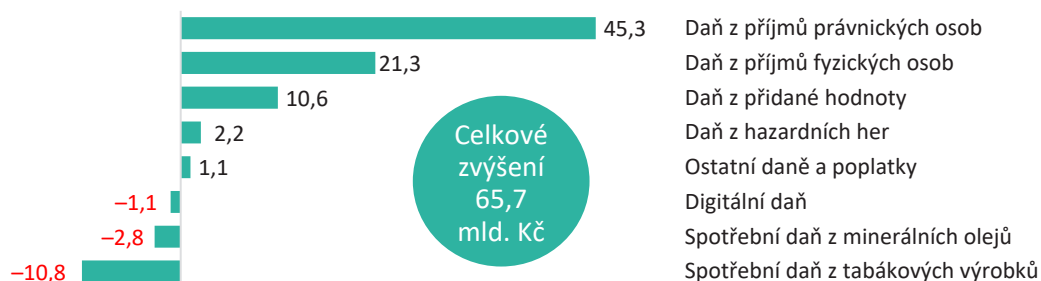


Zdroj: Integrovaný informační systém Státní pokladny.

Pozn.: Jedná se o rozpočtové položky daňových příjmů (bez pojistného na sociální zabezpečení), které podléhaly změnám schváleného rozpočtu podle novely zákona o státním rozpočtu č. 92/2021 Sb.

ÚPRAVY ROZPOČTOVÝCH POLOŽEK DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ REALIZOVANÉ NOVELOU LZE Z POHLEDU ROZPOČTOVÉ ZÁSADY O REALNOSTI ROZPOČTU POVAŽOVAT ZA NEOPODSTATNĚNÉ. PRŮBĚH SKUTEČNÉHO PLNĚNÍ JEDNOTLIVÝCH POLOŽEK DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ UKÁZAL NA NEPŘESNÝ ODHAD PLNĚNÍ NĚKTERÝCH DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ. POKUD BY BYLA NOVELA SCHVÁLENA AŽ V DRUHÉ POLOVINĚ ROKU, KDY STÁT MOHL DISPONOVAT AKTUÁLNĚJŠÍMI ÚDAJI O STAVU EKONOMIKY A O VÝVOJI PLNĚNÍ KONKRÉTNÍCH POLOŽEK DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ, PŘÍSPĚLO BY TO K VYŠŠÍ TRANSPARENTNOSTI HOSPODAŘENÍ S FINANČNÍMI PROSTŘEDKY.

Graf č. 10: Jednotlivé složky příjmů podílejících se na překročení plnění daňových příjmů oproti schválenému rozpočtu po novele zákona (v mld. Kč)



Zdroj: Integrovaný informační systém Státní pokladny.

Nejvýraznější překročení schváleného rozpočtu dosáhlo plnění příjmů z daně z příjmů právnických osob, které bylo vyšší o 45,3 mld. Kč. Důvod spočíval zejména v nenaplnění diskrečních opatření v podobě zpětného uplatnění ztráty a mimořádných odpisů právníky osobami v odhadované výši 11,5, resp. 7,1 mld. Kč. Pozitivně se v inkasu daně z příjmů právnických osob projevilo samotné zúčtování daně za rok 2020 v měsíci červnu 2021, ve kterém byla započítána prominutá záloha na daň ve výši 13,5 mld. Kč²¹. Vyšší inkaso daně z příjmů fyzických osob o 21,3 mld. Kč bylo ovlivněno větším růstem objemu mezd a platů, než byl původní předpoklad. Prvotní snížení objemu mezd a platů vystrídalo v průběhu 2. čtvrtletí roku 2021 nadměrný meziroční růst. Makroekonomická predikce z ledna 2021 použitá při novele předpokládala meziroční růst objemu mezd a platů ve výši 1,2 %. Skutečný růst za celý rok 2021 byl však ve výši 6,7 %, a to především za přispění silného nedostatku odpovídajících zaměstnanců a jejich udržení na „přehřátém“ trhu práce. Vyšší objem disponibilních příjmů (částečně vyvolaný zrušením superhrubé mzdy) a odložená spotřeba domácností v době pandemie se promítly i do vyššího inkasa příjmů z daně z přidané hodnoty o 10,6 mld. Kč oproti schválenému rozpočtu.

21 Rozhodnutí ministryně financí o prominutí příslušenství daně, zálohy na daň a správního poplatku z důvodu mimořádné události, čj. MF-7633/2020/3901-2 – prominutí zálohy na daň z příjmů právnických osob (druhá záloha u kvartálních plátců a první záloha u pololetních plátců) se splatností k 15. červnu 2020.

Změna rozpočtového určení daní v souvislosti se zrušením superhrubé mzdy a dopad na příjmy státního rozpočtu

Zrušení superhrubé mzdy a zvýšení slevy na poplatníka byly hlavní důvody pro přijetí novely zákona o rozpočtovém určení daní²² (dále také „RUD“), která měla přinést pro obce a kraje dodatečné příjmy a zmírnit tak výpadek daně z příjmů fyzických osob placené plátcí. Po zrušení superhrubé mzdy byl původně vyčíslen negativní dopad na státní rozpočet ve výši 56,2 mld. Kč a na rozpočty obcí a krajů ve výši 29,0 mld. Kč, tj. celkově 85,2 mld. Kč za veřejné rozpočty. Současně se mělo z důvodu dodatečné spotřeby pozitivně projevit zvýšení inkasa daně z přidané hodnoty ve prospěch státního rozpočtu ve výši 4,1 mld. Kč a ve prospěch obcí a krajů ve výši 1,9 mld. Kč. Následující tabulka obsahuje přehled dosažených daňových příjmů, které podléhaly schválené změně RUD²³ a jež se odlišným způsobem promítly na straně příjmů do výsledku hospodaření státního rozpočtu, resp. obcí a krajů.

Tabulka č. 6: Struktura vybraných daňových příjmů podle platného RUD (v mld. Kč)

Položky daní podléhající RUD	Celostátní příjmy daní			v tom					
				státní rozpočet			obce a kraje		
	2020	2021	Rozdíl	2020	2021	Rozdíl	2020	2021	Rozdíl
Daň z přidané hodnoty	426,3	461,2	34,9	287,9	298,5	10,7	138,5	162,7	24,2
Daň z příjmů právnických osob	158,9	201,9	43,0	108,4	129,1	20,8	50,5	72,8	22,3
Daň z příjmů fyzických osob	231,6	173,0	-58,7	154,1	109,1	-45,0	77,6	63,9	-13,6
Celkem	816,8	836,1	19,2	550,3	536,7	-13,6	266,5	299,4	32,9

Zdroj: Integrovaný informační systém Státní pokladny, SZÚ za rok 2020 a návrh SZÚ za rok 2021.

Pozn.: Daň z příjmů právnických osob nezahrnuje daň z příjmů právnických osob za obce a kraje.

Úprava RUD pro rok 2021 znamenala větší přesun daňových příjmů ve prospěch rozpočtů obcí a krajů, což se projevilo na meziročním zvýšení o 32,9 mld. Kč (tj. o 12,3 %). Negativní dopad měla změna RUD na příjmy státního rozpočtu, které meziročně poklesly o 13,6 mld. Kč (tj. o 2,5 %). Přitom **celkový výpadek daně z příjmů fyzických osob placené plátcí dosáhl po zrušení superhrubé mzdy výrazně nižší úroveň (65,9 mld. Kč), než činil původní odhad výpadku ve výši 85,2 mld. Kč.** Rovněž vyšší inkaso daně z přidané hodnoty a daně z příjmů právnických osob znamenalo, že příjmy z těchto daní u obcí a krajů meziročně vzrostly procentuálně rychleji než u státního rozpočtu.

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

23 Konkrétně došlo k navýšení podílu na výnosech z daně z přidané hodnoty a daně z příjmů u krajů z 8,92 % na 9,78 % a u obcí z 23,58 % na 25,84 %.

Následující tabulka znázorňuje modelový příklad stavu inkasa daňových příjmů v roce 2021, pokud by se nerealizovala změna RUD a byla zachována původně platná úprava z roku 2020.

Tabulka č. 7: Struktura vybraných daňových příjmů za rok 2021 v případě zachování RUD platného pro rok 2020 – modelový příklad (v mld. Kč)

Položky daní podléhající RUD	Celostátní příjmy daní			v tom					
				státní rozpočet			obce a kraje		
	2020	2021	Rozdíl	2020	2021	Rozdíl	2020	2021	Rozdíl
Daň z přidané hodnoty	426,3	461,2	34,9	287,9	311,3	23,5	138,5	149,9	11,4
Daně z příjmů právnických osob	158,9	201,9	43,0	108,4	136,3	27,9	50,5	65,6	15,1
Daně z příjmů fyzických osob	231,6	173,0	-58,7	154,1	114,7	-39,4	77,6	58,3	-19,2
Celkem	816,8	836,1	19,2	550,3	562,3	12,0	266,5	273,8	7,3

Zdroj: Integrovaný informační systém Státní pokladny, SZÚ za rok 2020 a návrh SZÚ za rok 2021.

Pozn.: Daň z příjmů právnických osob nezahrnuje daň z příjmů právnických osob za obce a kraje.

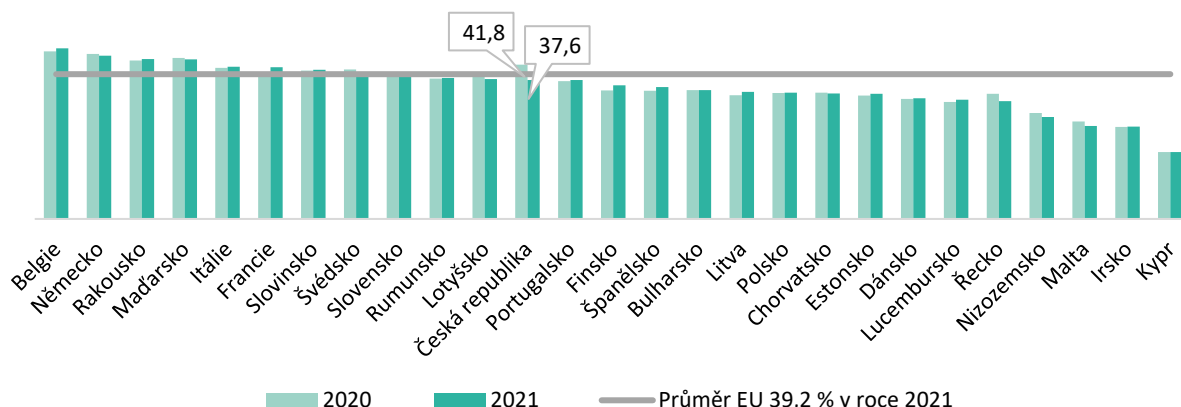
Při zachování původního RUD platného do roku 2020 by si příjmy u těchto sdílených daní zachovaly po zrušení superhrubé mzdy proporcionální rozdělení mezi státní rozpočet a rozpočty obcí a krajů a konzistentní růst. **Důležitým hlediskem by byla i skutečnost, že státní rozpočet mohl disponovat o 25,6 mld. Kč vyššími příjmy**, což by mělo pozitivní vliv na dosažení nižšího schodku včetně nižší výpůjční potřeby státu při financování státního dluhu.

PROCENTUÁLNÍ ÚPRAVA RUD VE PROSPĚCH OBCÍ A KRAJŮ PLATNÁ OD ROKU 2021 I PŘES CELKOVÉ MEZIROČNÍ ZVÝŠENÍ INKASA TĚCHTO SDÍLENÝCH DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ VYVOLALA EFEKT VYŠŠÍHO ODLIVU PŘÍJMŮ ZE STÁTNÍHO ROZPOČTU, NEŽ JAKÝ BYL ZÁMĚR. AČKOLIV CELKOVÉ PŘÍJMY Z TĚCHTO SDÍLENÝCH DANÍ MEZIROČNĚ VZROSTLY O 19,2 MLN. Kč, PRO STÁTNÍ ROZPOČET TO ZNAMENALO MEZIROČNÍ POKLES O 13,6 MLN. Kč, COŽ SE V KONEČNÉM DŮSLEDKU PROMÍTLO DO HORŠÍHO VÝSLEDKU HOSPODAŘENÍ STÁTNÍHO ROZPOČTU. SOUČASNĚ S TÍM PRO STÁT VZNIKLA VYŠŠÍ VÝPŮJČNÍ POTŘEBA A PROHLoubENÍ OBJEMU PROSTŘEDKŮ POTŘEBNÝCH NA FINANCOVÁNÍ STÁTNÍHO DLUHU.

Zrušení superhrubé mzdy v době nejistého ekonomického vývoje vyvolává ve veřejném prostoru debatu o správnosti a vhodném načasování. Na jednu stranu tento krok napomohl ke snížení míry zdanění práce, což bylo i jedno z dlouhodobých doporučení Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) nebo Evropské komise²⁴. Na druhou stranu tyto orgány kritizovaly zejména vysokou míru odvodů na pojistném na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění a v této oblasti nedošlo k žádné změně. Jak znázorňuje následující graf, **Česká republika meziročně snížila míru zdanění práce na úroveň 37,6 %, tj. pokles o 4,2 p. b.** Ve srovnání s rokem 2020, kdy Česká republika měla pátou nejvyšší míru zdanění práce, se již za rok 2021 zařadila mezi země EU s podprůměrnou mírou zdanění práce.

24 Např. Zpráva o České republice 2020 – průvodní dokument ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance a Euroskupině: *Evropský semestr 2020: Posouzení pokroku ve strukturálních reformách a v předcházení a nápravě makroekonomické nerovnováhy a výsledky hloubkových přezkumů strukturálních reforem podle nařízení (EU) č. 1176/2011, SWD(2020) 502 v konečném znění z dne 26. února 2020.*

Graf č. 11: Míra zdanění práce v jednotlivých zemích EU (v %)

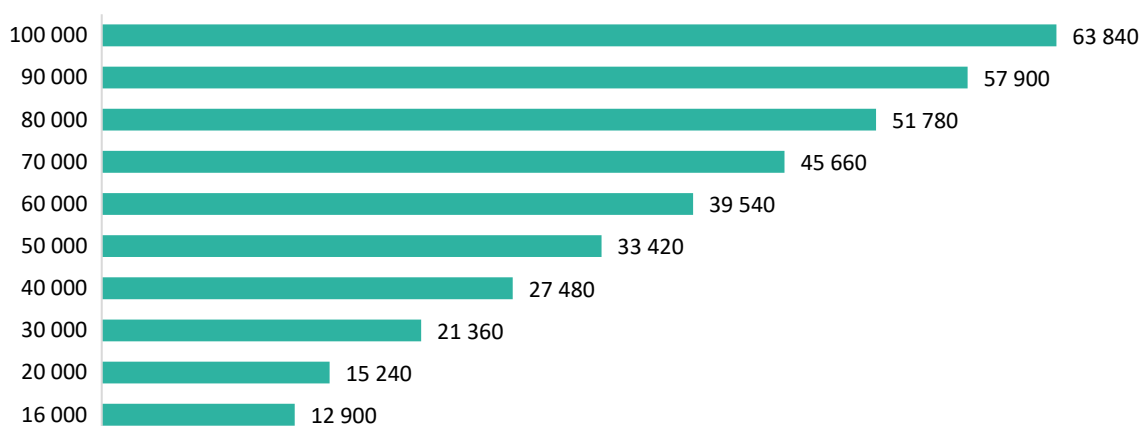


Zdroj: Eurostat (https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_nt_taxwedge&lang=en).

Nižší míra zdanění práce zaměstnanců znamenala především pro státní rozpočet významný výpadek příjmů. Zároveň se zvýšení disponibilních příjmů domácností relativně projevilo v nárůstu jejich spotřebních výdajů, a tedy i ve zvýšení inkasa daně z přidané hodnoty, resp. některých selektivních spotřebních daní.

Jak dále ukazuje následující graf, s růstem dosažené měsíční hrubé mzdy se zvýšila roční daňová úspora. V daném případě zrušení superhrubé mzdy mělo regresivní dopad²⁵ na příjmy jednotlivých zaměstnanců. Například zaměstnancům s hrubou měsíční mzdou ve výši 20 000 Kč se zvýšily čisté roční příjmy o 15 240 Kč. Zaměstnancům s hrubou měsíční mzdou 50 000 Kč vzrostly čisté roční příjmy už o 33 420 Kč. **Klíčovou otázkou nejen pro oživení ekonomiky, ale i pro možnost zvýšení daňových příjmů je, jakým způsobem zareagují na změnu příjmů spotřebitelé, tj. zda zvýší spotřebu nebo úspory²⁶, a to i v souvislosti s rostoucí cenovou hladinou na konci roku 2021.**

Graf č. 12: Roční daňová úspora zaměstnanců podle výše měsíční hrubé mzdy za rok 2021 (v Kč)



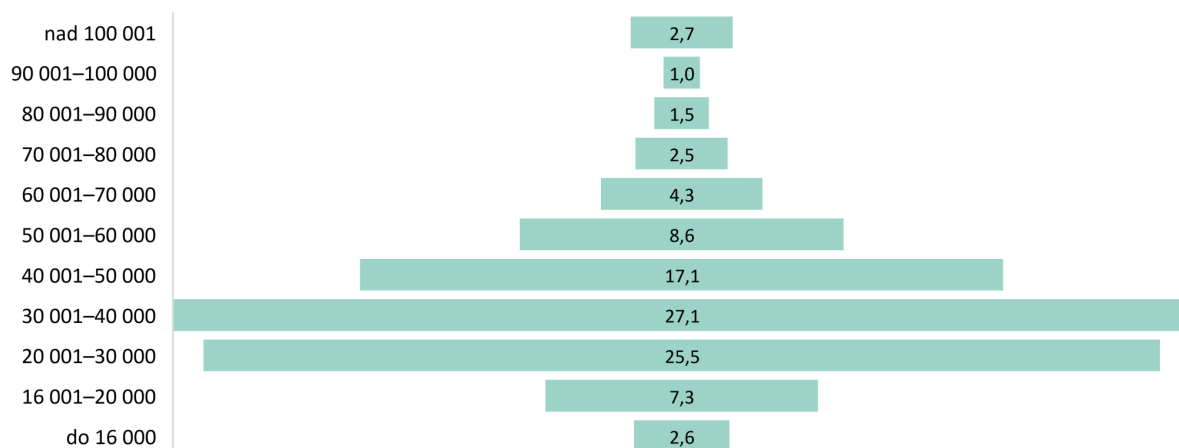
Zdroj: mzdová kalkulačka (<https://www.kurzy.cz/kalkulacka/konec-superhrube-mzdy/>); výpočet NKÚ.

Pozn.: Výpočet daňové úspory po zrušení superhrubé mzdy vycházel z hrubé měsíční mzdy na jednoho zaměstnance a základní daňové slevy na poplatníka, která pro rok 2020 byla ve výši 24 840 Kč a pro rok 2021 ve výši 27 840 Kč.

25 Regresivní dopad – vysokopříjmové domácnosti dosáhly vyššího nárůstu čistých příjmů než nízkopříjmové domácnosti.
26 Český statistický úřad – *Analýza sektorových účtů – 4. čtvrtletí 2021* ze dne 25. dubna 2022.

Významným hlediskem pro určení dopadu výpadku daňových příjmů pro veřejné rozpočty po zrušení superhrubé mzdy je rovněž skutečný podíl zaměstnanců v jednotlivých mzdových intervalech v rámci tuzemské ekonomiky. **Více než 62 % dosažených hrubých mezd v celém národním hospodářství se v roce 2021 pohybovalo od nejnižšího mzdového intervalu až do 40 000 Kč**, tj. přibližně do úrovně průměrné měsíční hrubé mzdy v roce 2021 ve výši 37 829 Kč²⁷. V této průměrné úrovni hrubé mzdy je vyšší předpoklad, že se daňové úspory promítnou do výdajů domácností v podobě vyšší spotřeby.

Graf č. 13: Podíly zaměstnanců v mzdových intervalech (v Kč, v %)



Zdroj: Český statistický úřad (<https://www.czso.cz/csu/czso/struktura-mezd-zamestnancu-2021>).

DAŇOVÁ ÚSPORA VZNIKLÁ ZRUŠENÍM SUPERHRUBÉ MZDY SE MŮŽE KONCENTROVAT U DOMÁCNOSTÍ S VYŠŠÍMI PŘÍJMY, KTERÉ VE VĚTŠÍ MÍŘE VYTVÁŘEJÍ PENĚŽNÍ ÚSPORY, NEŽ U NÍZKOPŘÍJMOVÝCH DOMÁCNOSTÍ.

NKÚ VNÍMÁ SCHVÁLENÉ ZRUŠENÍ SUPERHRUBÉ MZDY, KTERÉ SE PROMÍTLO DO SNÍŽENÍ ČÁSTI DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ, JAKO ZVÝŠENÉ RIZIKO PRO UDRŽENÍ FISKÁLNÍ STABILITY, A TO ZVLÁŠTĚ V DOBĚ NEJISTÉHO VÝVOJE GLOBÁLNÍ EKONOMIKY. VÝPADEK PŘÍJMŮ STÁTNIHO ROZPOČTU NEBYL DOSTATEČNĚ NAHRAZEN NAPŘ. ODPOVÍDAJÍCÍ MÍROU PROGRESIVNÍHO ZDANĚNÍ, OMEZENÍM NĚKTERÝCH DAŇOVÝCH VÝJIMEK NEBO ODPOVÍDAJÍCÍMI ÚSPORAMI NA STRANĚ VÝDAJŮ STÁTNIHO ROZPOČTU.

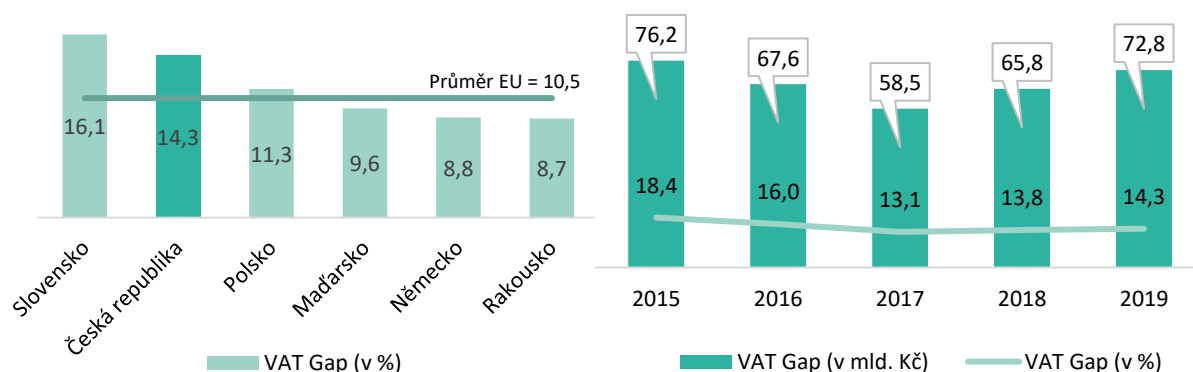
Významná část daňových úniků je spojena s výběrem DPH. Jak vyplývá z následujícího grafu, Česká republika přešla z trendu snižování mezery ve výběru daně z přidané hodnoty (VAT Gap)²⁸ k jejímu postupnému zvyšování. V porovnání se sousedními státy měla Česká republika v roce 2019 jednu z nejvyšších úrovní mezery ve výběru DPH (14,3 %) a zároveň zůstávala za průměrem EU (10,5 %)²⁹. V absolutním vyjádření se mezera ve výběru daně z přidané hodnoty od roku 2017 postupně zvýšila až na úroveň 72,8 mld. Kč v roce 2019. Evropská komise upozornila rovněž i na potenciální dopad pandemie covidu-19 na vývoj mezery DPH, která se může z důvodu ekonomické recese a přijatých změn v oblasti výběru DPH (např. přerušení elektronické evidence tržeb) dále prohlubovat.

72,8
mld. Kč

Odhadovaná mezera ve výběru DPH za rok 2019 se meziročně prohloubila. Česká republika se vzdaluje od průměru EU.

27 Ve 4. čtvrtletí 2021 činila průměrná hrubá měsíční mzda na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství celkem 40 135 Kč.
28 Mezera ve výběru DPH je rozdíl mezi teoreticky dosažitelným a skutečným výběrem DPH.
29 Průměr EU za 27 členských států bez Spojeného království.

Graf č. 14: Výše mezery ve výběru DPH ve vybraných zemích EU za rok 2019 a vývoj mezery ve výběru DPH v České republice v letech 2015–2019 (v %, v mld. Kč)



Zdroj: Evropská komise: VAT Gap in the EU, Report 2021 (https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_en).

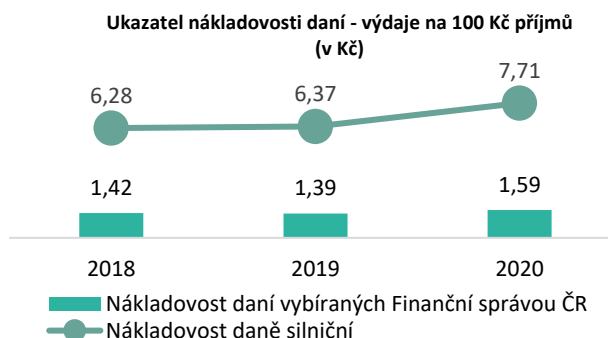
Do inkasa DPH se od roku 2016 postupně promítl vysoký počet změn a přecházování vybraných plnění za zboží a služby ze základní sazby (21 %) do první snížené (15 %) nebo druhé snížené sazby (10 %), a to především z důvodu podpory zavádění elektronické evidence tržeb. **Komplikované a administrativně náročné pro daňové subjekty je např. nastavení dvou sazeb DPH u prodeje piva.** Na balené pivo a točené pivo konzumované mimo restaurační zařízení je aplikována základní 21% sazba DPH. Snížená 10% sazba DPH je aplikována na točené pivo konzumované v restauračním zařízení – děje se tak i přes tu skutečnost, že vláda v roce 2021 projednala zprávu³⁰, která mimo jiné obsahuje **doporučení pro efektivní politiku snižování negativních dopadů konzumace alkoholu v podobě omezení cenové dostupnosti. Systém zdanění alkoholu by neměl poskytovat pobídky pro nadměrnou spotřebu některých druhů alkoholu ukládáním nižších sazeb daně z těchto produktů ve srovnání s ostatními.**

OD 1. KVĚTNA 2020 DOŠLO K DALŠÍMU SNÍŽENÍ ZÁKLADNÍCH SAZEB U VYBRANÉHO PLNĚNÍ ZA ZBOŽÍ A SLUŽBY Z DŮVODU PODPORY PLÁNOVANÉHO ZAHÁJENÍ 3. A 4. VLNY ELEKTRONICKÉ EVIDENCE TRŽEB, KTERÉ BYLO OVŠEM ODLOŽENO A BYLA PŘERUŠENA I DŘÍVE ZAVEDENÁ ELEKTRONICKÁ EVIDENCE TRŽEB³¹. KE ZPĚTNÉMU VRÁCENÍ PŮVODNÍCH SAZEB DPH U DOTČENÝCH KOMODIT NEDOŠLO. VEŘEJNÉ ROZPOČTY VČETNĚ STÁTNÍHO ROZPOČTU TÍMTO ZPŮSOBEM PŘÍCHÁZÍ O DALŠÍ PŘÍJMY Z DANĚ Z PŘIDANÉ HODNOTY.

30 *Souhrnná zpráva o závislostech v České republice 2021.* Na souhrnnou zprávu navazují tematicky zaměřené zprávy, např. *Zpráva o alkoholu v České republice 2021.*

31 Zákon č. 449/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2020 Sb., o některých úpravách v oblasti evidence tržeb v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu, ve znění pozdějších předpisů. Tímto zákonem byl posunut počátek účinnosti evidence tržeb až na 1. leden 2023. V současné době je v PSP ČR projednáván návrh vládního zákona (sněmovní tisk č. 177), kterým se zrušuje zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, ve znění pozdějších předpisů, a mění a zrušují další související právní předpisy, s účinností od 1. ledna 2023.

NKÚ ve svých kontrolních závěrech upozorňuje i na vysokou míru povinnosti poplatníků, administrativní náročnost odvodu a správy daní nebo pojistného na sociální zabezpečení. Některé nově přijaté postupy a rozšíření elektronizace správy daní (např. paušální režim daně z příjmů fyzických osob na dobrovolné bázi, zahájení on-line provozu finančního úřadu – portál MOJE daně) nevedou k výraznějším úsporám personálních zdrojů a nákladů na výběr daní. V této souvislosti NKÚ v KA č. 21/34³² upozornil na rozdílnou úroveň nákladovosti výběru daní spravovaných Finanční správou ČR. **Efektivnost správy daně silniční je v porovnání s efektivností správy všech daní více než čtyřikrát nižší a v průběhu kontrolovaného období se snižovala.** Na nízkou efektivnost správy této daně mělo vliv nejen dlouhodobě neměnné nastavení výše sazby daně, ale také vyšší nákladovost její správy nebo vysoký počet nastavených slev a osvobození od daně. Správa daně byla vyhodnocena jako administrativně náročná, mj. vlivem pomalého zavádění automatizovaných procesů. Informační podpora správy daně znesnadňovala orgánům finanční správy i skutečnost, že v registru silničních vozidel, jehož správcem je Ministerstvo dopravy, se vyskytují chybné záznamy.



Rovněž i KA č. 20/01³³, která ověřila nastavení klíčových procesů vedoucích k výběru pojistného jakožto hlavního zdroje financování výdajů na dávky důchodového a nemocenského pojištění, upozornila na skutečnost, že **Ministerstvo práce a sociálních věcí ani Česká správa sociálního zabezpečení nesledovaly výdaje vynakládané na výběr pojistného a související činnosti a neoptimalizovaly zdroje a postupy vedoucí k výběru pojistného.** V konkrétním případě Česká správa sociálního zabezpečení vynakládala neefektivně výdaje na zaměstnance, kteří vykonávali činnosti ve dvou klíčových procesech České správy sociálního zabezpečení, tj. vyměřování pojistného osob samostatně výdělečně činných a kontrolní činnost u zaměstnavatelů. Nedostatky v nastavení kontrolní činnosti vedly v kontrolovaném období let 2015–2018 k tomu, že cca 76,5 % kontrol bylo bez jakéhokoliv zjištěného nedostatku. Celkové výdaje na tyto kontroly přitom činily 1,2 mld. Kč.

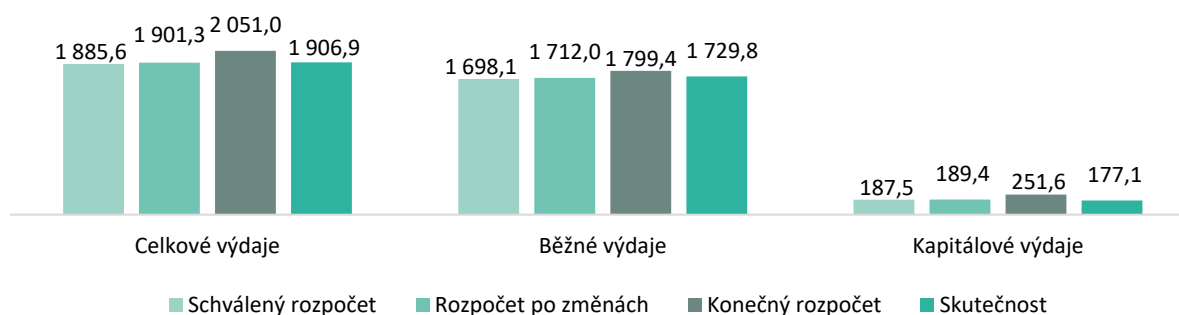
32 KA č. 21/34 – Peněžní prostředky státu z daně silniční a správa této daně (kontrolní závěr zveřejněn v částce 1/2022 Věstníku NKÚ).

33 KA č. 20/01 – Správa pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (kontrolní závěr zveřejněn v částce 4/2021 Věstníku NKÚ).

3. VÝDAJE STÁTNÍHO ROZPOČTU

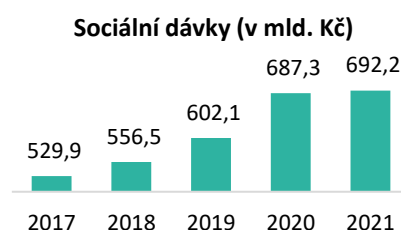
Schválený rozpočet výdajů stanovený zákonem³⁴ byl v březnu 2021 navýšen novelou³⁵ o 77,28 mld. Kč na 1 885,61 mld. Kč. Přijatá novela zvýšila především prostředky na podporu podnikání související s pandemií covidu-19 nebo výdaje ve zdravotnictví. Rozpočet výdajů upravený o všechna provedená rozpočtová opatření, tj. konečný rozpočet, dosáhl 2 050,97 mld. Kč. **Výdaje státního rozpočtu dosáhly na konci roku 2021 celkové výše 1 906,93 mld. Kč.** Schválený rozpočet běžných výdajů byl překročen o 31,70 mld. Kč a konečný rozpočet nebyl vyčerpán o 69,61 mld. Kč. Nevyčerpány byly zejména neinvestiční transfery právnickým osobám (zůstatek 11,97 mld. Kč) a státním fondům (zůstatek 11,75 mld. Kč). Schválený rozpočet kapitálových výdajů nebyl vyčerpán o 10,38 mld. Kč a konečný rozpočet dokonce o 74,44 mld. Kč. Nedočerpání rozpočtu se týká každým rokem stejných oblastí, zejména územního rozvoje (nedočerpáno 11,98 mld. Kč), dopravy (nedočerpáno 9,63 mld. Kč) a ekologických záležitostí (nedočerpáno 5,27 mld. Kč). V roce 2021 byly výrazněji nevyčerpány ještě prostředky na sportovní činnost (nedočerpáno 4,63 mld. Kč). **Téměř 30 % konečného rozpočtu kapitálových výdajů tak zůstalo nevyužito a celkový rozpočet výdajů se nevyčerpal o 144,05 mld. Kč, tj. o 7 %.**

Graf č. 15: Výdaje státního rozpočtu za rok 2021 (v mld. Kč)



Zdroj: informační portál MONITOR.

Celkové výdaje byly opět meziročně vyšší, a to o 64 mld. Kč (o 3,5 %). Na meziročním nárůstu se podílely zejména běžné výdaje, které vzrostly o 59,48 mld. Kč. Důvodem růstu byly zejména zvýšení platby státu za státní pojištěnce, pokračující podpora podnikání a transfery krajům. Platba státu za státní pojištěnce byla vyšší o 29,06 mld. Kč, neinvestiční transfery právnickým osobám o 20,19 mld. Kč a neinvestiční transfery krajům o 18,97 mld. Kč, z čehož se 78 % týkalo oblasti vzdělávání a školských služeb. Sociální dávky se meziročně zvýšily o 4,95 mld. Kč, což byl nejnižší meziroční nárůst této položky v posledních letech. Důvodem byla vysoká základna těchto výdajů z roku 2020, která činila 687,29 mld. Kč a oproti roku 2019 vzrostla o 85,21 mld. Kč. Výši sociálních dávek ovlivnily v roce 2021 zejména dávky důchodového pojištění (nárůst o 10,93 mld. Kč), ošetřovné (snížení o 5,78 mld. Kč) a rodičovský příspěvek (snížení o 3,09 mld. Kč). Za poslední dva roky, které byly ovlivněny pandemií covidu-19, se sociální dávky zvýšily o 90,16 mld. Kč, z čehož však 58,92 mld. Kč připadlo na důchody a 10,97 mld. Kč se týkalo rodičovského příspěvku. Například nemocenské se ve stejném období zvýšilo o 7,43 mld. Kč nebo ošetřovné o 3,93 mld. Kč. **Pandemie a realizovaný nárůst rozpočtu tak otevřely prostor ke zvýšení dalších výdajů nad rámec podpory boje proti vypuklé pandemii.**



34 Zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021.

35 Zákon č. 92/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021.

Výši výdajů v roce 2021 nadále ovlivňovala pandemie covidu-19. NKÚ se v rámci KA č. 21/35³⁶ zabýval peněžními prostředky na informační podporu protiepidemických činností a mj. zjistil, že Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZd“) nepostupovalo podle schváleného *Pandemického plánu České republiky* a jím stanovených postupů a nevyužilo ani IT podporu, kterou tento plán předpokládal. Vznikaly nové řídicí struktury, které nebyly nikde definovány a neměly jasně nastavené kompetence a odpovědnosti. Dále Ministerstvo zdravotnictví nepřipravilo informační podporu pro řešení epidemických situací a důsledkem byla nepřipravenost a neschopnost krajských hygienických stanic účinně zajistit zvládnutí epidemické situace. Nezpracování informační koncepce na období 2019–2024 vedlo k improvizacím při vytváření nové IT infrastruktury, což způsobilo řadu problémů při jejím následném použití. **Ministerstvo zdravotnictví rovněž nesledovalo a nevyhodnocovalo účelnost a hospodárnost vynakládání výdajů ve své rozpočtové kapitole.** Nevyhodnocovalo efektivnost některých nově vytvořených aplikací ani systému služeb *Chytrá karanténa*³⁷. **Peněžní prostředky nejméně ve výši 14 mil. Kč vynaložilo neúčelně a neekonomicky. Zásadní vliv na neúčelné a neekonomické vynakládání peněžních prostředků měla skutečnost, že Ministerstvo zdravotnictví neprověřovalo, za co platí.**

Finanční podpora boje proti pandemii si dle pokladního plnění zveřejněného Ministerstvem financí vyžádala celkem 152,98 mld. Kč. Oproti předchozímu roku bylo poskytnuto o 6,72 mld. Kč více, avšak průměrná měsíční výše podpory byla nižší, neboť pandemie se v ČR výrazně projevovala od března roku 2020 a přijatá opatření byla v tomto roce rozsáhlejší. V roce 2020 tak bylo vynaloženo každý měsíc v průměru 14,5 mld. Kč a v roce 2021 průměrně 12,7 mld. Kč. V rámci přímých opatření bylo nejvíce finančních prostředků vyplaceno z programů *Antivirus* (25,82 mld. Kč), *COVID – Nepokryté náklady* (8,90 mld. Kč), *COVID 2021* (6,59 mld. Kč) a *COVID – Nájemné* (5,71 mld. Kč). Výdaje v oblasti zdravotnictví a sociálních služeb byly vyčísleny na 77,15 mld. Kč. Pokud by se výdaje snížily o zmíněnou celkovou podporu, dosáhly by 1 753,94 mld. Kč. To znamená, že při nezapočítání finanční podpory boje proti pandemii došlo ke zvýšení výdajů o 3,4 %, zatímco v předchozím období byl nárůst 9,3 %.

Tabulka č. 8: Výdaje bez vlivu pandemie covidu-19 v letech 2018–2021 (v mld. Kč)

	2018	2019	2020	2020–2019	2021	2021–2020
Běžné výdaje	1 284,52	1 412,60	1 670,31	257,71	1 729,79	59,48
Kapitálové výdaje	116,46	139,14	172,62	33,48	177,14	4,51
Celkové výdaje	1 400,97	1 551,74	1 842,93	291,19	1 906,93	64,00
Výdaje v souvislosti s pandemií covidu-19	0,00	0,00	146,26	146,26	152,98	6,72
Výdaje bez prostředků souvisejících s pandemií covidu-19	1 400,97	1 551,74	1 696,67	144,93	1 753,94	57,27

Zdroj: informační portál MONITOR, pokladní plnění státního rozpočtu zveřejněné Ministerstvem financí.

PŘESTOŽE ROK 2020 STANOVIL VELMI VYSOKOU SROVNÁVACÍ ZÁKLADNU VÝDAJŮ (MEZIROČNÍ NÁRŮST V TOMTO ROCE ČINIL 291,19 MLD. KČ), V ROCE 2021 DOŠLO K DALŠÍMU RŮSTU VÝDAJŮ O 64 MLD. KČ. TÉMĚŘ 60 MLD. KČ (93 %) Z TOHOTO RŮSTU PŘIPADLO NA BĚŽNÉ VÝDAJE. PŘI POROVNÁNÍ LET 2019 A 2021 DOŠLO K NÁRŮSTU VÝDAJŮ O 355,19 MLD. KČ, Z ČEHOŽ 317,19 MLD. KČ (89 %) TVOŘILY BĚŽNÉ VÝDAJE. ZVÝŠILY SE ZEJMÉNA TRANSFERY (FYZICKÝM A PRÁVNICKÝM OSOBÁM, STÁTNÍM FONDŮM A FONDŮM SOCIÁLNÍHO A VEŘEJNÉHO ZDRAVOTNÍHO POJIŠTĚNÍ NEBO ÚZEMNÍM ROZPOČTŮM), SOCIÁLNÍ DÁVKY NEBO VÝDAJE NA PLATY, AVŠAK JEN NĚKTERÉ VÝDAJE SOUVISELY S VÝSKYTEM PANDEMIE.

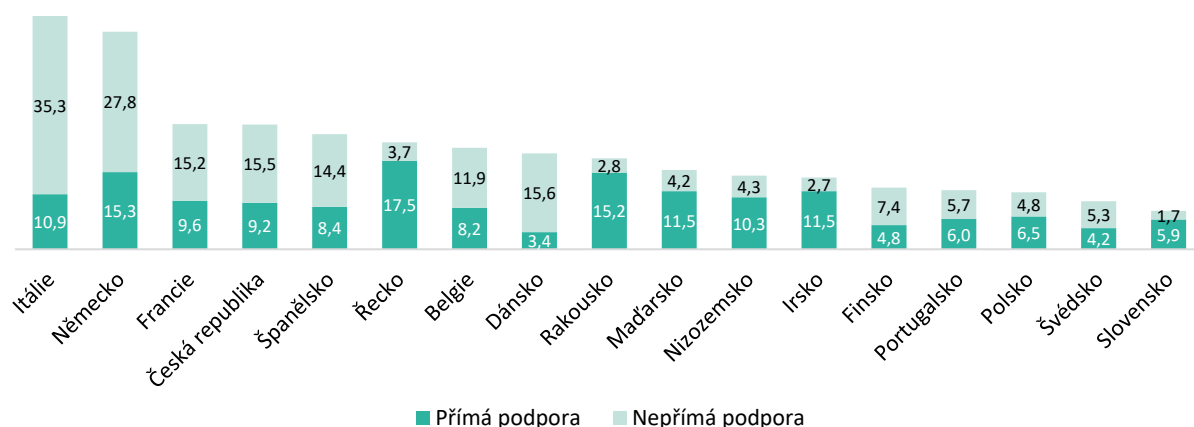
36 KA č. 21/35 – *Peněžní prostředky na informační podporu protiepidemických činností* (kontrolní závěr byl zveřejněn v části 3/2022 *Věstníku NKÚ*).

37 *Systém služeb Chytrá karanténa* je komplexním systémem s přesahem do základních registrů a do oborových informačních systémů (*Informační systém infekční nemoci*, nástroje sloužící k výkonu agend krajských hygienických stanic, laboratorní IS apod.), které ze zákona nakládají s osobními a citlivými údaji, a navíc se rovněž stal integrační platformou pro zapojení komunikačního nástroje trasování.

Při nezbytné konsolidaci veřejných financí bude důležité hledat také úspory výdajů. Výsledky některých kontrolních akcí NKÚ poukazují na možné úspory. Například v KA č. 21/13³⁸ NKÚ upozornil na skutečnost, že státní podnik Transgas za roky 2016–2020 vykázal kumulovanou ztrátu téměř 23 mil. Kč. Dále ve svém účetnictví neoprávněně vedl pohledávku z tzv. jamburských dohod ve výši 4,6 mld. Kč, která činila 91 % aktiv a pasiv podniku. Příslušnost hospodařit s touto pohledávkou však náleží Ministerstvu financí, tím tak odpadl jediný významný důvod existence tohoto státního podniku. Transgas tedy lze označit za „zbytný“, a NKÚ proto doporučil Ministerstvu průmyslu a obchodu (dále také „MPO“) posoudit důvody jeho další existence a následně rozhodnout o jeho zrušení.

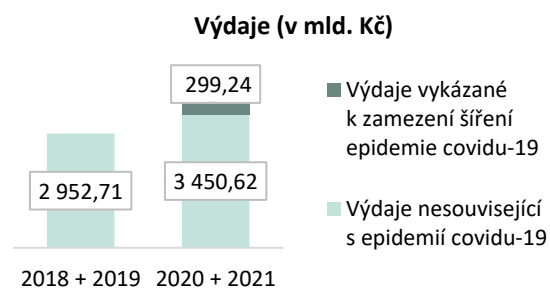
V mezinárodním srovnání fiskálních opatření vlád vybraných zemí v souvislosti s pandemií covidu-19 patřila Česká republika ke státům, které schválily vyšší finanční podporu vyjádřenou podílem na HDP. Uvedené srovnání je za období od ledna 2020 do 27. září 2021. Do popředí se ČR dostala zejména díky nepřímé finanční podpoře, která byla odsouhlasena ve výši 15,5 % HDP. Průměr nepřímé podpory v rámci sledovaných zemí byl 10,5 % HDP. Dopady nepřímé podpory, která zahrnuje především kapitálovou podporu, bezúročné půjčky, záruky či garance, se projeví v ekonomice až v delším časovém horizontu. Naopak přímá podpora (podpora ve zdravotnictví a v dalších oborech mimo zdravotnictví, odložené zálohy a platby aj.) činila v ČR 9,2 % HDP, přičemž průměr sledovaných zemí byl 9,3 % HDP. Celkově tak ČR schválila podporu ve výši 24,7 % HDP, zatímco například Slovensko pouze 7,6 % HDP.

Graf č. 16: Schválená přímá a nepřímá podpora v reakci na pandemii covidu-19 ve vybraných zemích k 27. 9. 2021 (v % HDP)



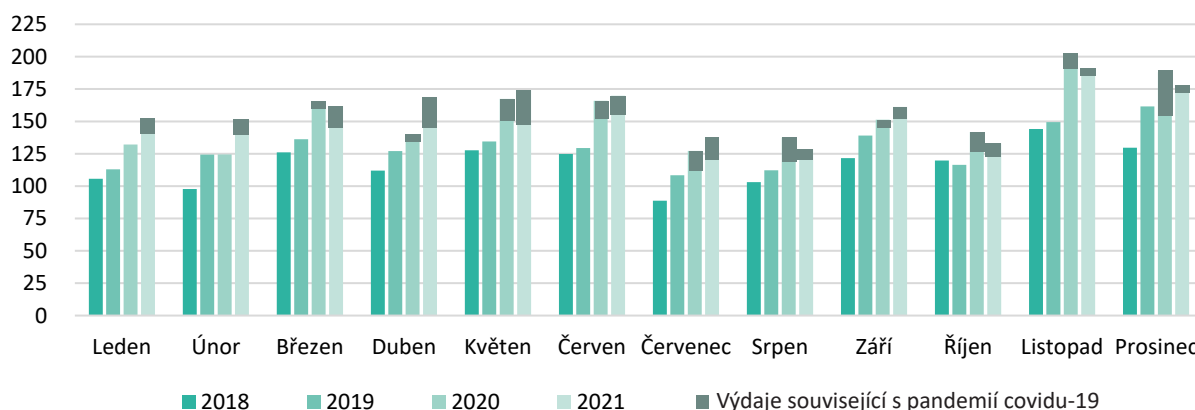
Zdroj: Mezinárodní měnový fond (<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>).

Pandemie covidu-19 si vyžádala značné množství finančních prostředků, ale výdaje státního rozpočtu razantně rostly i bez této podpory. Za roky 2020 a 2021 činily výdaje v souhrnném vyjádření 3 749,85 mld. Kč a bez finanční podpory boje proti pandemii by byly 3 450,62 mld. Kč. **Tedy pouze 8 % výdajů posledních dvou let se týkalo pandemie.** V letech 2018 a 2019, v období hospodářského růstu a bez výskytu pandemie, činily výdaje v součtu 2 952,71 mld. Kč. **Pravidelné výrazné zvyšování výdajů je z dlouhodobého hlediska bez zajištění dostatečných příjmů pro hospodaření státního rozpočtu neudržitelné.**



Průměrné měsíční tempo čerpání výdajů v roce 2021 opět vzrostlo, a to o 5,33 mld. Kč na 158,91 mld. Kč. Zvýšilo se také měsíční čerpání výdajů bez prostředků souvisejících s pandemií (nárůst o 4,63 mld. Kč na 146,16 mld. Kč).

Graf č. 17: Čerpání výdajů v jednotlivých měsících let 2018–2021 (v mld. Kč)



Zdroj: informační portál MONITOR, pokladní plnění státního rozpočtu zveřejněné Ministerstvem financí.

Pandemie covidu-19 také ukázala na problémy ČR v digitalizaci veřejné správy a jejích agend. Podle vládou schváleného harmonogramu by v letech 2021 až 2025 mělo dojít k digitalizaci až 3 626 agend, z čehož výrazná většina je plánována až na poslední rok 2025. Tento časový tlak zvyšuje riziko neekonomického vynakládání veřejných prostředků a chybovosti v projektech. NKÚ pravidelně provádí kontroly oblasti IT a velmi často nachází opakující se stejné nedostatky. Například v KA č. 20/07³⁹ NKÚ vyhodnotil, že Státní zemědělský intervenční fond je silně závislý na svém hlavním dodavateli podpory provozu aplikační infrastruktury a rozvoje svého informačního systému (IS SZIF). Tento systém je zatížen velmi vysokými provozními náklady i vysokými jednotkovými cenami externích IT specialistů. Státní zemědělský intervenční fond vynakládal v letech 2016 až 2019 na podporu provozu a na rozvoj IS SZIF více než 500 mil. Kč ročně, což je přibližně desetkrát více, než vynakládalo Ministerstvo zemědělství na svůj finančně nejnáročnější informační systém. Dále NKÚ v KA č. 21/05⁴⁰ konstatoval, že Ministerstvo financí pro zajištění provozu *Integrovaného informačního systému Státní pokladny* (dále také „IISSP“) vynaložilo od roku 2015 do roku 2020 neefektivně minimálně 10,6 mil. Kč za údržbu softwarových produktů na platformě SAP pořízených v roce 2008. Pro současné architektonické řešení IISSP, které využívá platformu SAP R/3, bude ze strany dodavatele ukončeno poskytování služeb podpory v roce 2027 (resp. 2030). Do doby ukončení kontroly Ministerstvo financí nerozhodlo o způsobu řešení přechodu na novou platformu. Zkracující se lhůta pro rozhodnutí o implementaci technologických změn nebo o změně dodavatele IISSP představuje u takto robustního informačního systému riziko pro ekonomické vynakládání prostředků, a to především v souvislosti s nutností přechodu na novou technologickou platformu.

Celkovou výši výdajů významně ovlivňují mandatorní výdaje (dané zákonem a smlouvami) a kvazimandatorní výdaje (nezbytné pro zajištění chodu státu). V roce 2021 dosáhly oba tyto druhy povinných výdajů dohromady částky 1 392,31 mld. Kč. V roce 2020 byl vykázán rekordní meziroční nárůst o 179,02 mld. Kč, zatímco v roce 2021 o 71,84 mld. Kč. **Tempo růstu mandatorních a kvazimandatorních výdajů sice zpomalilo, avšak za poslední čtyři roky vzrostly tyto výdaje o 332,27 mld. Kč, tedy téměř o třetinu.** Zvyšovaly se zejména dávky důchodového pojištění, mzdy zaměstnanců organizačních složek státu a příspěvkových organizací a také platba státu do zdravotního pojištění.

39 KA č. 20/07 – Peněžní prostředky vynakládané na informační a komunikační technologie v resortu Ministerstva zemědělství (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2021 Věstníku NKÚ).

40 KA č. 21/05 – Peněžní prostředky státu vynakládané na Integrovaný informační systém Státní pokladny (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2022 Věstníku NKÚ).

Tabulka č. 9: Mandatorní a kvazimandatorní výdaje v letech 2018–2021 (v mld. Kč)

	2018	2019	2020	2021
Mandatorní výdaje celkem	770,91	816,71	939,94	980,83
Dávky důchodového pojištění	434,08	471,80	519,84	530,74
Dávky nemocenského pojištění	34,26	39,23	55,61	51,90
Dávky státní sociální podpory a pěstounské péče	40,14	38,81	52,61	49,71
Příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách	26,07	29,82	33,15	32,79
Platba státu do zdravotního pojištění	68,36	71,85	97,26	126,32
Obsluha státního dluhu	40,73	39,55	40,15	42,23
Odvody a příspěvky do rozpočtu EU	42,75	44,05	53,92	58,55
Ostatní mandatorní výdaje	84,52	81,61	87,40	88,58
Kvazimandatorní výdaje celkem	289,13	324,75	380,53	411,48
Kapitola 307 – Ministerstvo obrany (bez sociálních dávek)	52,86	61,06	66,59	77,18
Mzdy organizačních složek státu a příspěvkových organizací včetně pojištění a fondu kulturních a sociálních potřeb	232,32	259,99	290,28	307,15
Ostatní kvazimandatorní výdaje	3,95	3,70	23,67	27,15
Mandatorní a kvazimandatorní výdaje celkem	1 060,04	1 141,46	1 320,48	1 392,31

Zdroj: SZÚ za roky 2018–2020 a návrh SZÚ za rok 2021.

Výši mandatorních výdajů bude v následujících letech negativně ovlivňovat demografická situace, neboť v ČR dochází k nárůstu počtu obyvatel ve věku 65 let a starších a naopak se snižuje počet ekonomicky aktivních obyvatel. Tento vývoj bude znamenat nárůst výdajů důchodového systému a s tím spojenou potřebu zajištění dodatečných zdrojů, které by chybějící prostředky systému nahradily. Přestože příjmy systému byly díky velmi dobré zaměstnanosti vysoké, nedokázaly pokrýt výdaje na důchody. Hospodaření důchodového systému tak skončilo v roce 2021 opět deficitem, tentokrát ve výši 2,26 mld. Kč. Oproti předchozímu roku se jednalo o zlepšený výsledek, neboť v roce 2020 byl vykázán výrazný deficit 40,55 mld. Kč. Na následující roky 2022 a 2023 je rovněž plánováno záporné saldo.

NKÚ JIŽ DLOUHODOBĚ VE SVÝCH STANOVISCÍCH UPOZORŇUJE, ŽE ODKLÁDÁNÍ KLÍČOVÝCH ZMĚN DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU VEDE KE ZVYŠOVÁNÍ RIZIKA NEUDRŽITELNOSTI TOHOTO SYSTÉMU. ROVNĚŽ DLE VYJÁDRĚNÍ NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY⁴¹ SE ČR BLÍŽÍ K SITUACI, KDY SE ZAČNE PROJEVOVAT EFEKT STÁRNUTÍ POPULACE A ANI MIGRAČNÍ VLNA Z UKRAJINY TENTO PROBLÉM NEVYŘEŠÍ. I KDYBY V ČR VELKÁ ČÁST BĚŽENCŮ Z UKRAJINY ZŮSTALA, POZITIVNÍ DOPAD NA UDRŽITELNOST VEŘEJNÝCH FINANČÍ TO MÍT NEBUDE.

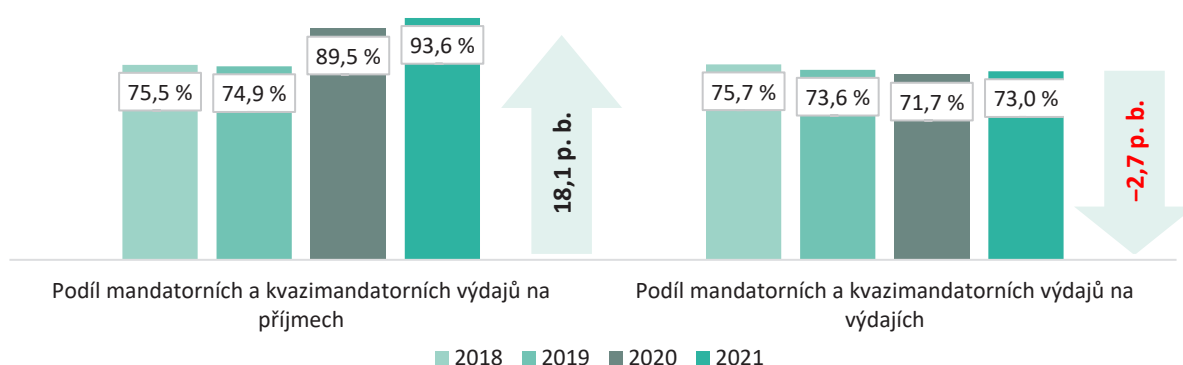
Výrazné deficity státního rozpočtu a následný růst celkového zadlužení státu budou ovlivňovat další složku mandatorních výdajů, a to výdaje na obsluhu státního dluhu. V roce 2021 bylo na obsluhu dluhu vynaloženo 42,23 mld. Kč. Z důvodu výrazného nárůstu státního dluhu v letech 2020 a 2021 lze odhadovat, že v následujících letech se i vlivem růstu úrokových sazeb budou výdaje na obsluhu zvyšovat. MF ve své *Strategii financování a řízení státního dluhu České republiky na rok 2022* (publikované dne 1. 4. 2022) očekává čisté úrokové výdaje ve výši 48,1 mld. Kč.

Kvazimandatorní výdaje nejvíce ovlivňují mzdy, respektive výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci ve vládou regulované sféře. Jejich výše souvisí nejen s nárůstem platů, ale také s počtem zaměstnanců v této sféře. Od roku 2018 do roku 2021 vzrostl počet zaměstnanců téměř o 32 tisíce a celkové mzdové prostředky včetně pojištění a fondu kulturních a sociálních potřeb se zvýšily téměř o 75 mld. Kč.

41 Stanovisko Národní rozpočtové rady č. 5/2022 ze dne 9. 6. 2022 k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky.

Značný nárůst mandatorních a kvazimandatorních výdajů se rovněž odrazil v podílu těchto výdajů na příjmech a celkových výdajích. Nastalá pandemie, zhoršená ekonomická situace a změny na straně příjmů znamenaly zvýšení podílu na příjmech, který v roce 2021 dosáhl 93,6 %. Oproti roku 2018 se jednalo o nárůst o 18,1 p. b. **To znamená, že v roce 2018 mohlo být na ostatní výdaje vynaloženo 24,5 % příjmů, zatímco v roce 2021 pouze 6,4 %.** Tato skutečnost se negativně promítá do hospodaření státního rozpočtu i do snahy o vyrovnané saldo. Ve vývoji podílu mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu došlo ke snížení podílu v letech zasažených pandemií covidu-19 oproti rokům nepoznamenaným pandemií. Zmíněný pokles ukazuje, že **v letech 2020 a 2021 došlo k výraznějšímu nárůstu nepovinných výdajů** (výdaje bez mandatorních a kvazimandatorních výdajů). Uvedené skutečnosti se promítly do výsledku hospodaření státního rozpočtu, neboť v roce 2020 a 2021 byly vykázány historicky nejvyšší deficity.

Graf č. 18: Podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na příjmech a výdajích státního rozpočtu v letech 2018–2021 (v %, v p. b.)

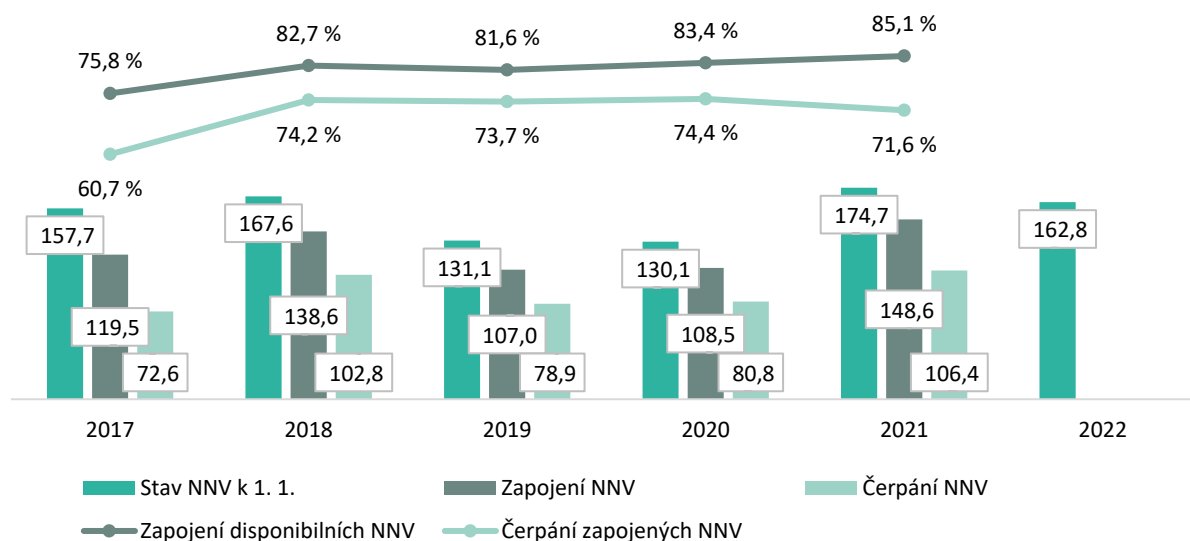


Zdroj: návrh SZÚ za rok 2021.

VYSOKÝ PODÍL MANDATORNÍCH A KVAZIMANDATORNÍCH VÝDAJŮ NA CELKOVÝCH VÝDAJÍCH NEDÁVÁ PŘÍLIŠ VELKÝ PROSTOR K RAZANTNÍMU SNÍŽENÍ ČERPÁNÍ VÝDAJŮ V DOBÁCH EKONOMICKÉHO OCHLAZENÍ A Z ČASOVÉHO HLEDISKA SE JEDNÁ O VÝZNAMNÉ RIZIKO NEUDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANČÍ. PROTO NIKDY POVAŽUJE ZA NEZBYTNÉ PROVÉST RESTRUKTURALIZACI TĚCHTO „POVINNÝCH“ VÝDAJŮ, NAPŘÍKLAD PROVEDENÍ DŮCHODOVÉ REFORMY, SNÍŽENÍ TEMPA RŮSTU PLATBY STÁTU ZA STÁTNÍ POJIŠTĚNCE ČI ZEŠTÍHLENÍ STÁTNÍHO APARÁTU. SNÍŽIT PODÍL MANDATORNÍCH A KVAZIMANDATORNÍCH VÝDAJŮ NA CELKOVÝCH VÝDAJÍCH SE PODAŘILO POUZE ZA CENU VYSOKÝCH DEFICITŮ.

Pandemie covidu-19 a s ní související finanční podpora se také promítly do nároků z nespotřebovaných výdajů (dále také „NNV“), jejichž stav k 1. 1. 2021 dosáhl kvůli značnému nedočerpání rozpočtu v roce 2020 historicky nejvyššího nominálního stavu 174,68 mld. Kč. Nároky z nespotřebovaných běžných výdajů se zvýšily o 55 % a nároky z nespotřebovaných kapitálových výdajů o 15 %. Nejvíce se zvýšil stav nároků účelově určených dle § 21 odst. 3 a 4 rozpočtových pravidel⁴² (o 28,07 mld. Kč), nároků souvisejících s programovým financováním (o 15,06 mld. Kč) a neprofilujících nároků (o 11,66 mld. Kč). Naopak nároky související s projekty a programy spolufinancovanými z rozpočtu EU/FM včetně společné zemědělské politiky poklesly o 9,76 mld. Kč, což souvisí s koncem programového období 2014–2020. Zapojeno do rozpočtu výdajů na rok 2021 bylo 148,57 mld. Kč (85 % disponibilních NNV), čerpáno bylo 106,43 mld. Kč (71,6 %). Přestože bylo zapojení NNV v procentním vyjádření oproti předchozím rokům vyšší, čerpání zapojených NNV v procentním vyjádření se řadilo k nižším. **Z dlouhodobého hlediska dochází k nízkému čerpání NNV zapojených do konečného rozpočtu výdajů.** V posledních pěti letech bylo průměrně vyčerpáno ze zapojených NNV necelých 71 % a z celkového stavu NNV k 1. 1. pouze 58 %.

Graf č. 19: Nároky z nespotřebovaných výdajů (v mld. Kč, v %)



Zdroj: SZÚ za roky 2017–2020, návrh SZÚ za rok 2021.

Nároky z nespotřebovaných výdajů nejsou součástí schváleného rozpočtu daného zákonem. Do hospodaření státního rozpočtu se promítají v rámci konečného rozpočtu výdajů a jejich čerpání má negativní dopad na výsledné saldo. Stále dochází k výrazné odchylce mezi skutečným saldem a saldem schváleným zákonem (bez započtení nároků). Pokud by došlo v posledních pěti letech k úplnému vyčerpání všech zapojených nároků v daném roce, tak pouze v roce 2019 by bylo schválené saldo překročeno. V ostatních letech by nadále zůstala finanční rezerva, která by například v roce 2020 činila téměř 105 mld. Kč a v roce 2021 přibližně 38 mld. Kč.

Tabulka č. 10: Výpočet salda státního rozpočtu v případě vyčerpání všech zapojených nároků z nespotřebovaných výdajů v letech 2017–2021 (v mld. Kč)

	2017	2018	2019	2020	2021
Saldo schválené zákonem	-60,00	-50,00	-40,00	-500,00	-500,00
Skutečné saldo	-6,15	2,94	-28,52	-367,45	-419,69
Stav zapojených nečerpaných nároků	46,96	35,82	28,10	27,74	42,13
Modelový výpočet salda v případě vyčerpání všech zapojených nároků	-53,11	-32,88	-56,61	-395,19	-461,82
Rozdíl modelového výpočtu salda a salda schváleného zákonem	6,89	17,12	-16,61	104,81	38,18

Zdroj: SZÚ za roky 2017–2020, návrh SZÚ za rok 2021.

Celkový stav nároků se od roku 2018 do roku 2020 snižoval (stav k 1. 1. 2020 činil 130,14 mld. Kč), ale z důvodu nadhodnocených rozpočtů výdajů z let 2020 a 2021 došlo opět k velkému nárůstu, a to na 162,80 mld. Kč k 1. 1. 2022. V případě lepšího čerpání zapojených nároků nebo přesněji nastaveného rozpočtu výdajů anebo nižšího schváleného rozpočtu s povinností využít nároky by se mohl jejich stav snížit. Zvýšení čerpání nároků však negativně ovlivňuje hospodaření státního rozpočtu a plán snižovat deficit.

VÝDAJE STÁTNÍHO ROZPOČTU I PO OČIŠTĚNÍ O PROSTŘEDKY VYNALOŽENÉ NA COVID-19 BYLY OPĚT MEZIROČNĚ ZNAČNĚ VYŠŠÍ A DOSÁHLY REKORDNÍ VÝŠE. KAŽDOROČNÍ NÁRŮST VÝDAJŮ SOUVISÍ MIMO JINÉ S ODKLÁDÁNÍM ŘEŠENÍ ZÁSADNÍCH PROBLÉMŮ VEŘEJNÝCH FINANČÍ A S NEZOHLEDŇOVÁNÍM PRINCIPŮ ÚČELNOSTI, EFEKTIVNOSTI A HOSPODÁRNOSTI PŘI NAKLÁDÁNÍ S DISPONIBILNÍMI PROSTŘEDKY. PRAVIDELNĚ TAK DOCHÁZÍ K NÁRŮSTU VÝDAJŮ, ZEJMÉNA V PROVOZNÍ OBLASTI STÁTU, ANIŽ BY BYLA HODNOCENA EFEKTIVNOST A PLNĚNÍ CÍLŮ. NKÚ TAK DOPORUČUJE ODPOVĚDNÝM ORGÁNŮM PROVÁDĚT PRAVIDELNÉ REVIZE NEJEN VÝDAJŮ, ALE I ČINNOSTÍ A POSTUPŮ, ABY DOCHÁZELO K PŘESNĚJŠÍMU ZACÍLENÍ VYNAKLÁDANÝCH PROSTŘEDKŮ PŘI VYUŽITÍ PRINCIPŮ 3E. ROVNĚŽ NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA VE SVÉM STANOVISKU⁴³ UVÁDÍ, ŽE JE NUTNÉ ZAČÍT PŘIPRAVOVAT ÚPRAVY HLAVNÍCH VÝDAJOVÝCH OBLASTÍ, ZEJMÉNA PAK SYSTÉMU DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ, ABY BYLA DO BUDOUCA ZAJIŠTĚNA JEJICH FINANČNÍ UDRŽITELNOST.

Absence principů 3E je velmi častým nedostatkem, který NKÚ odhaluje při svých kontrolních akcích. Například v KA č. 20/13⁴⁴ NKÚ upozornil, že Ministerstvo průmyslu a obchodu i přes významný objem poskytnutých investičních pobídek nevyhodnocovalo prokazatelné přínosy vynaložených prostředků. Takové vynakládání prostředků v rozporu s principy 3E způsobuje další zátěž pro státní rozpočet. Přitom na investiční pobídky, které měly mj. pomoci snížit nezaměstnanost, poskytlo Ministerstvo průmyslu a obchodu v období 2000–2019 více než 75 mld. Kč. Navzdory klesající nezaměstnanosti jejich počet v kontrolovaném období rostl. Ministerstvo průmyslu a obchodu také nemělo přehled, jak konkrétně investiční pobídky přispěly k hospodářskému rozvoji ČR, i když to měl být jejich hlavní účel. Nejvíce pobídek (96 %) získaly velké zpracovatelské podniky, a to na investice bez povinnosti vytvářet vyšší přidanou hodnotu. V KA č. 20/04⁴⁵ NKÚ zjistil, že kvalita podzemních a povrchových vod se nezlepšuje. Odpovědné orgány neprovedly zásadní opatření, která by reálně přispěla ke zlepšení stavu vod. Vzhledem k tomu, že ministerstva (Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství) neřeší příčiny znečištění vod, musí pak vynakládat miliardy korun na modernizaci technologií k úpravě pitné vody. Zhoršená kvalita zdrojů pitných vod vedla k nutnosti modernizovat technologie úpraven vod Plzeň a Želivka, celkové výdaje na tyto dva projekty dosáhly výše 2,6 mld. Kč.

NKÚ DÁLE DOPORUČUJE PŘEHODNOTIT ZPŮSOB ROZPOČTOVÁNÍ. V ČR NEEEXISTUJE POKROČILEJŠÍ PŘÍSTUP K ŘÍZENÍ VEŘEJNÝCH PROSTŘEDKŮ, JAKO JE NAPŘÍKLAD VÝKONOVÉ ROZPOČTOVÁNÍ, KTERÉ PŘÍSPÍVÁ K ZEFEKTIVNĚNÍ VYUŽITÍ DISPONIBILNÍCH ZDROJŮ A V ŠIRŠÍM KONTEXTU K ZAJIŠTĚNÍ UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANČÍ. TATO METODA ROZPOČTOVÁNÍ PROPOJUJE FINANCOVÁNÍ S MĚŘITELNÝMI VÝSLEDKY A VYUŽÍVÁ INFORMACE O VÝKONNOSTI ZA ÚČELEM ZVÝŠENÍ EFEKTIVNOSTI, ÚČELNOSTI A HOSPODÁRNOSTI VYNAKLÁDÁNÍ VEŘEJNÝCH PROSTŘEDKŮ. PŘI UPLATNĚNÍ TOHOTO PŘÍSTUPU JSOU PRO VLÁDNÍ PRIORITY (PROGRAMY) STANOVENY VÝKONOVÉ INDIKÁTORY, KTERÉ SLOUŽÍ K HODNOCENÍ ČERPANÝCH VÝDAJŮ A K NASTAVENÍ BUDOUČÍCH ROZPOČTŮ A ROVNĚŽ POMÁHÁJÍ MĚŘITELNĚ VYHODNOTIT DANOU OBLAST.

43 Stanovisko Národní rozpočtové rady č. 6/2021 ze dne 2. 12. 2021 k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky.

44 KA č. 20/13 – Investiční pobídky (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2021 Věstníku NKÚ).

45 KA č. 20/04 – Intervence k zajištění udržitelné jakosti vod (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2021 Věstníku NKÚ).

4. PROSTŘEDKY EU/FM

Finanční prostředky EU/FM⁴⁶ včetně společné zemědělské politiky (dále také „SZP“) zaznamenaly v roce 2021 po třech letech meziroční snížení, a to jak na příjmové straně (o 10,7 mld. Kč), tak na výdajové straně (o 2,2 mld. Kč). Celkové příjmy z rozpočtu EU/FM vč. SZP (dále také „příjmy z EU/FM“) byly v roce 2021 oproti předfinancovaným výdajům na společné projekty EU/FM vč. SZP (dále také „výdaje EU/FM“) nižší o 11,0 mld. Kč. Na tom se podílel zejména nový nástroj programového období 2021–2027 tzv. *Národní plán obnovy*⁴⁷, který je zaměřen na hospodářskou obnovu zemí EU po pandemii covidu-19. V rámci tohoto nástroje byly v průběhu roku 2021 čerpány prostředky na výdajové straně v objemu 11,4 mld. Kč, ale k jejich proplacení do příjmů státního rozpočtu zatím nedošlo.

Schéma č. 3: Finanční prostředky EU/FM vč. SZP v letech 2017–2021 (v mld. Kč)



Zdroj: Integrovaný informační systém Státní pokladny.

Plnění příjmů z EU/FM v roce 2021 dosáhlo celkové výše 126,4 mld. Kč, což bylo 95,6 % schváleného rozpočtu. K nenaplnění rozpočtovaných příjmů z EU/FM došlo zejména kvůli nulovému plnění příjmů z *Národního plánu obnovy*. U tohoto nástroje rovněž došlo k úpravě schváleného rozpočtu, kdy na rok 2021 byly původně stanoveny⁴⁸ celkové příjmy ve výši 41,2 mld. Kč a novelou⁴⁹ byly sníženy o 25,0 mld. Kč na 16,2 mld. Kč. Důvodem snížení bylo nezahrnutí kompenzací ušlých příjmů v rámci daňových reforem. **Celkové příjmy z EU/FM meziročně poklesly o 10,7 mld. Kč**, což bylo způsobeno především nižšími příjmy (o 6,6 mld. Kč) z programového období 2014–2020. Konkrétně nejvíce klesly příjmy z operačního programu (dále také „OP“) *Doprava 2014–2020*, a to o 4,5 mld. Kč. Meziroční snížení příjmů z EU/FM také výrazně ovlivnil mimořádný příjem v roce 2020 ve výši 4,2 mld. Kč v podobě závěrečné platby za OP *Podnikání a inovace* z programového období 2007–2013. Takový příjem se již v roce 2021 neuskutečnil.

46 Jedná se o finanční prostředky (bez národních prostředků) sledované prostorovým a nástrojovým tříděním (tj. s nástrojem) vymezené vyhláškou č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, vč. komunitárních programů, jiných programů EU a Twinning out.

47 ČR může z rozpočtu EU získat celkem přibližně 179 mld. Kč bez DPH ve formě grantů. Celková výše investic včetně národního spolufinancování je plánována cca ve výši 191 mld. Kč.

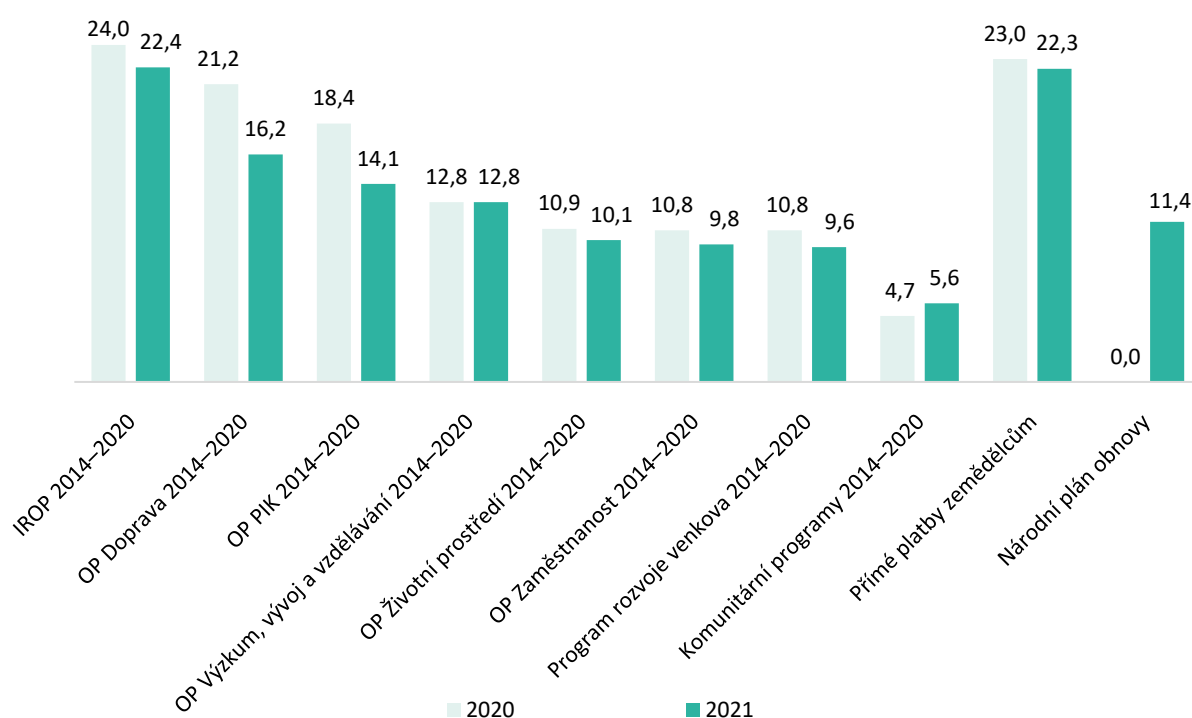
48 Zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021.

49 Zákon č. 92/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021.

Česká republika však stále nemá z příjmové strany státního rozpočtu uzavřené celé programové období 2007–2013. Důvodem je např. probíhající šetření dosud neuzavřených případů nesrovnalostí nebo skutečnost, že nebyly vypořádány všechny vrácené prostředky připadající na chybně využitý výdaje. Celkové nedočerpání alokace z programového období 2007–2013 činilo na konci roku 2021 téměř 1 mld. €, tj. více než 25 mld. Kč⁵⁰. Jelikož jsou všechny projekty předfinancovány ze státního rozpočtu, tak v případě neproplacení ze strany Evropské komise (případně vrácení části prostředků zpět Evropské komisi) hrozí, že tyto prostředky se nepromítnou na příjmové straně státního rozpočtu.

Celkové výdaje EU/FM byly v roce 2021 čerpány ve výši 137,4 mld. Kč, což bylo o 2,2 mld. Kč méně než v roce 2020. Nejvyšší objemy výdajů EU/FM byly čerpány v rámci *Integrovaného regionálního operačního programu 2014–2020* (celkem 22,4 mld. Kč) a přímých plateb zemědělcům (celkem 22,3 mld. Kč). Nejvýraznější meziroční pokles výdajů EU/FM byl zaznamenán u OP *Doprava 2014–2020* (o 5,0 mld. Kč) a u OP *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014–2020* (o 4,3 mld. Kč).

Graf č. 20: Čerpání výdajů EU/FM vč. SZP v letech 2020 a 2021 (v mld. Kč)



Zdroj: informační portál MONITOR.

Pozn.: Do grafu byly vybrány pouze programy/projekty s čerpáním v roce 2021 vyšším než 5 mld. Kč.

Podobně jako v předchozích letech vykázaly v roce 2021 nízkou průběžnou míru čerpání prostředků dva operační programy, a to OP PIK a IROP, které ale z hlediska objemu přidělených prostředků představují jedny z finančně nejvýznamnějších programů. V případě IROP se jedná o 144,7 mld. Kč a v případě OP PIK o 99,9 mld. Kč.

NKÚ ve svých kontrolních závěrech upozorňuje na řadu pochybení, která přispívají k problémům při čerpání podpory z evropských strukturálních a investičních fondů (dále také „ESIF“). Např. v KA č. 20/19⁵¹ bylo zjištěno, že Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo životního prostředí poskytováním peněžních prostředků určených na opatření ke snížení energetické náročnosti bytových domů nenaplnily k datu 31. 12. 2020 predikované úspory energie ve vztahu k cíli ČR dle směrnice o energetické účinnosti⁵² a dle strategie *Evropa 2020*. Programy *Integrovaný regionální operační program* a *Nová zelená úsporám* využily jen zčásti alokaci peněžních prostředků určených pro příslušné výzvy, a to IROP necelých 32 % a program *Nová zelená úsporám* 33 %. Oba programy sice vykázaly úspory energie, avšak nízkými hodnotami úspor nedosáhly k 31. 12. 2020 ani svých plánovaných programových závazků.

Kontrolní akcí č. 20/14⁵³ bylo zjištěno, že investované finanční prostředky přispívají k částečnému plnění očekávaných cílů, jejich přínos je však jen obtížně vyhodnotitelný. Ministerstvo dopravy nenastavilo ukazatele pro hodnocení podpory tak, aby bylo schopno vyhodnotit skutečné přínosy podpory. Z celkových 11,7 mld. Kč určených pro zvýšení využívání veřejné hromadné dopravy ve městech v elektrické trakci nejméně 34 %, tj. 3,9 mld. Kč, není proinvestováno. Při kontrole administrace projektů bylo dále zjištěno, že rámcové smlouvy nejsou uzavírány s příjemci podpory bez zbytečného odkladu, nýbrž až s několika-měsíčním odstupem od schválení podpory projektu a v některých případech až po ukončení realizace projektu.

Vliv na celkovou výši výdajů EU/FM mělo v roce 2021 čerpání finančních prostředků z mimořádného nástroje nazvaného *Národní plán obnovy* (celkem 11,4 mld. Kč), který je součástí víceletého finančního rámce na roky 2021–2027. Negativně lze však hodnotit, že ani po téměř 1,5 roce po zahájení nového programového období 2021–2027 nedošlo k čerpání alokovaných prostředků z nejvýznamnějšího finančního zdroje tohoto programového období, tj. z politiky soudržnosti. Důvodem je, že Evropská komise schválila *Dohodu o partnerství v programovém období 2021–2027*⁵⁴ až v květnu 2022⁵⁵. K vypsání prvních výzev z programů by mělo dojít v druhé polovině roku 2022.

V roce 2021 ČR opět splnila pravidlo $n+3$ ⁵⁶ u všech programů *Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020*⁵⁷, a to již ke konci 3. čtvrtletí roku 2021. ČR tak prozatím nepřišla o žádné alokované finanční prostředky. V průběhu roku 2021 došlo zejména v reakci na pandemii covidu-19 k navýšení celkové alokace evropských strukturálních a investičních fondů zhruba o 35 mld. Kč. Celková alokace ČR tak na konci roku 2021 činila necelých 660 mld. Kč.⁵⁸ Zvýšené čerpání podpory z ESIF především v posledních dvou letech se pozitivně projevilo posunem ČR v žebříčku úspěšnosti čerpání alokace nad průměr EU. V tomto žebříčku se ČR na konci roku 2021 umístila na 9. místě ze všech zemí EU.

51 KA č. 20/19 – *Opatření ke snížení energetické náročnosti bytových domů podporovaná z Integrovaného regionálního operačního programu a z programu Nová zelená úsporám* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2021 *Věstníku NKÚ*).

52 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012, o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnice 2004/8/ES a 2006/32/ES.

53 KA č. 20/14 – *Podpora využívání veřejné hromadné dopravy ve městech v elektrické trakci z operačního programu Doprava 2014–2020* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2021 *Věstníku NKÚ*).

54 Podle *Dohody o partnerství v programovém období 2021–2027* z května 2022 (schválena Evropskou komisí) činí alokace (příspěvek EU) pro plánované národní programy politiky soudržnosti v ČR zhruba 550 mld. Kč.

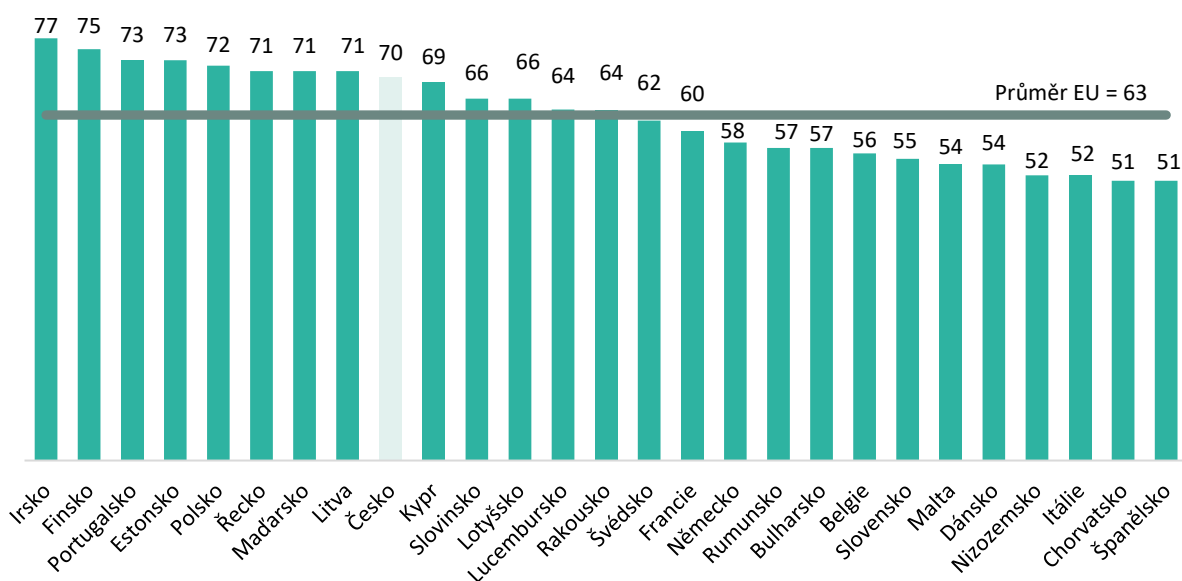
55 Viz: <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/novinky/evropska-komise-schvalila-cesku-dohodu-o-partnerstvi>.

56 ČR musela do 31. 12. 2021 vyčerpat alokaci stanovenou pro rok 2018.

57 *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020* je základní zastřešující dokument pro čerpání finančních prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů v programovém období 2014–2020.

58 *Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020, IV. čtvrtletí 2021*. K dalšímu navýšení celkové alokace dojde v roce 2022.

Graf č. 21: Podíl prostředků vyplacených z ESIF za programové období 2014–2020 do konce roku 2021 členskými státy EU v poměru k celkové alokaci (v %)







Zdroj: Evropská komise (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>).

Na systém monitorování plnění cílů a hodnocení přínosu evropských strukturálních a investičních fondů upozornil NKÚ v KA č. 20/18⁵⁹, ze které vyplynulo, že Úřad vlády ČR téměř nevyhodnocoval dopady peněžních prostředků poskytnutých České republice z ESIF na plnění strategie *Evropa 2020*. Řádné hodnocení provedl jen v 9 % případů. Metodické postupy nastavené Ministerstvem pro místní rozvoj k vyhodnocení příspěvků ESIF nebyly pro Úřad vlády ČR jako gestora strategie závazné, dobrovolně je neuplatňoval a ani si nezajistil potřebné analytické informace. Úřad vlády ČR dále neměl zákonný mandát k účinné koordinaci hospodářských politik, aby mohl předejít nesplnění národních cílů. V některých případech byly navíc národní cíle stanoveny příliš nízko.

V NOVĚ ZAHÁJENÉM PROGRAMOVÉM OBDOBÍ 2021–2027 DOŠLO STEJNĚ JAKO V PŘEDCHOZÍM PROGRAMOVÉM OBDOBÍ 2014–2020 KE ZPOŽDĚNÍ ČERPÁNÍ ALOKOVANÝCH PROSTŘEDKŮ Z ROZPOČTU EU, COŽ SE NEGATIVNĚ PROJEVÍ KUMULACÍ DISPONIBILNÍCH ZDROJŮ DO NÁSLEDUJÍCÍCH LET. NEGATIVNÍM DŮSLEDKEM TOHOTO STAVU MŮŽE BÝT SNAHA VYČERPAT PENĚŽNÍ PROSTŘEDKY V MAXIMÁLNÍ MOŽNÉ MÍŘE I S PODPOROU MĚNĚ HOSPODÁRNÝCH A NEEFEKTIVNÍCH PROJEKTŮ. TATO RIZIKA ZVÝRAZNÍ JEŠTĚ MOŽNOST ČERPAT DALŠÍ PODPORY POSKYTOVANÉ Z EU NEBO JINÝCH ZDROJŮ (NAPŘ. Z NÁRODNÍHO PLÁNU OBNOVY).

IV. HOSPODAŘENÍ DALŠÍCH SLOŽEK VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ

Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů je významně závislé na transferech ze státního rozpočtu, které se každým rokem zvyšují. Přesto dochází například na účtech územních rozpočtů k vysoké kumulaci finančních prostředků, které se z důvodu změny ekonomické situace v průběhu roku 2020 a růstem cenové hladiny od konce roku 2021 znehodnocují.

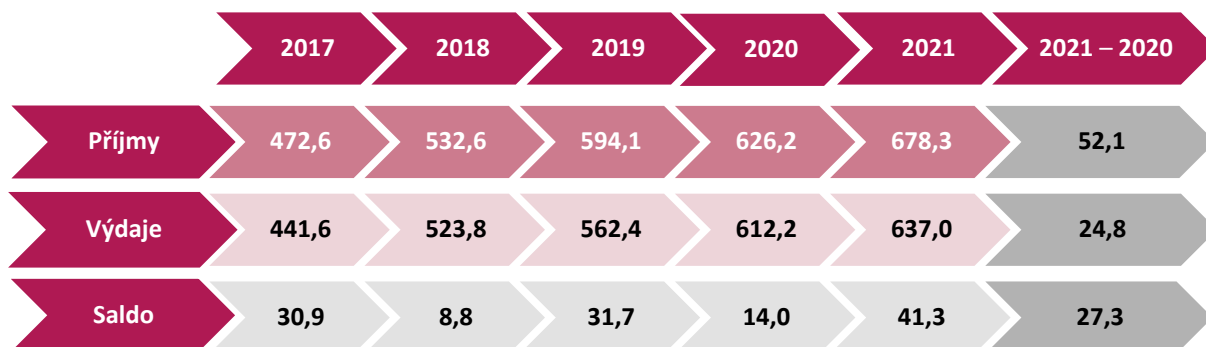
	2020	2021
 Státní rozpočet		
→  Územní rozpočty	257,7 mld. Kč	264,4 mld. Kč
		+6,7 mld. Kč
→  Státní fondy	136,4 mld. Kč	138,3 mld. Kč
		+1,9 mld. Kč
→  Zdravotní pojišťovny	97,3 mld. Kč	126,3 mld. Kč
		+29,0 mld. Kč

Navýšení plateb za státní pojištěnce v souvislosti s pandemií covidu-19 pomohlo zdravotním pojišťovnám zabránit významnému propadu příjmů, ale výrazně zatížilo státní rozpočet.

1. HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ

Celkové hospodaření územních rozpočtů po konsolidaci skončilo za rok 2021 v přebytku 41,3 mld. Kč, ten se meziročně zvýšil o 27,3 mld. Kč. V porovnání s rokem 2019, který bezprostředně předcházel rozšíření pandemie covidu-19 a přijetí řady restriktivních opatření, si příjmy zachovaly vyšší rostoucí tendenci než výdaje.

Schéma č. 4: Celkové hospodaření územních rozpočtů v letech 2017–2021 (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2017–2020, návrh SZÚ za rok 2021.

Celkové příjmy územních rozpočtů v roce 2021 dosáhly výše 678,3 mld. Kč a oproti roku 2020 vzrostly o 52,1 mld. Kč. Hlavní podíl na celkovém zvýšení příjmů měly daňové příjmy, které dosáhly 335,9 mld. Kč. Meziročně byly vyšší o 34,2 mld. Kč, a to z důvodu výrazného navýšení podílu krajů a obcí na celostátním hrubém výnosu daní podle zákona o rozpočtovém určení daní jako kompenzace po zrušení superhrubé mzdy a poklesu inkasa daně z příjmů fyzických osob.

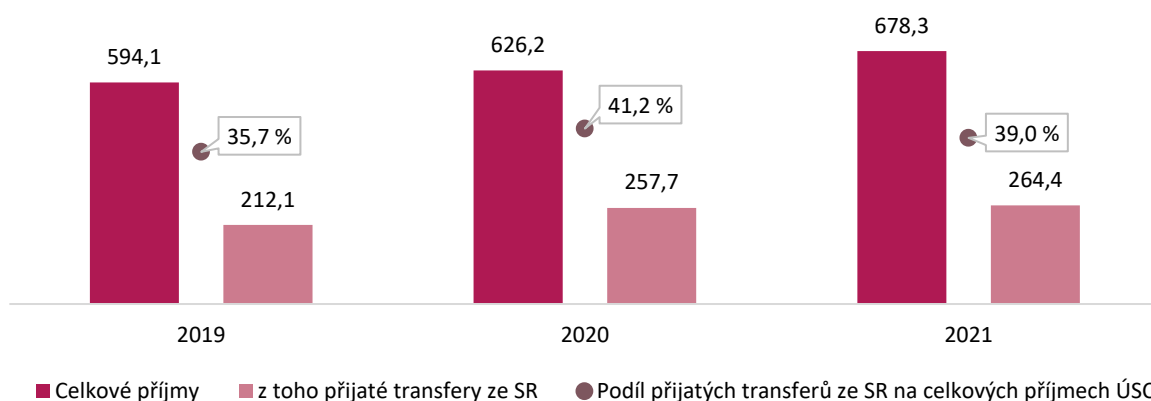
Z celkových přijatých transferů činily transfery ze státního rozpočtu 264,4 mld. Kč⁶⁰, které meziročně vzrostly o 6,7 mld. Kč. Neinvestiční transfery ze státního rozpočtu dosáhly 237,3 mld. Kč. Oproti roku 2020 došlo k jejich dalšímu zvýšení o 12,9 mld. Kč, přestože se meziročně snížila přijatá kompenzace ze státního rozpočtu za výpadek daňových příjmů způsobený výplatou kompenzačního bonusu podnikatelům v roce 2021 o 9,1 mld. Kč. Naopak investiční transfery ze státního rozpočtu poklesly o 6,2 mld. Kč a jejich celkový objem dosáhl 27,2 mld. Kč.

Vyšší inkaso příjmů ze sdílených daní nastavené ve schválené novele zákona o rozpočtovém určení daní⁶¹ se promítlo do celkového zvýšení příjmů územních rozpočtů. Vlivem toho došlo za rok 2021 k mírnému poklesu podílu přijatých transferů ze státního rozpočtu na celkových příjmech územních rozpočtů, a to na úroveň 39,0 %, tj. o 2,2 p. b.

60 Jednalo se o transfery zatříděné na položkách 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; 4116 a 4216 – ostatní neinvestiční a investiční přijaté transfery ze státního rozpočtu.

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

Graf č. 22: Příjmy územních rozpočtů (v mld. Kč, v %)

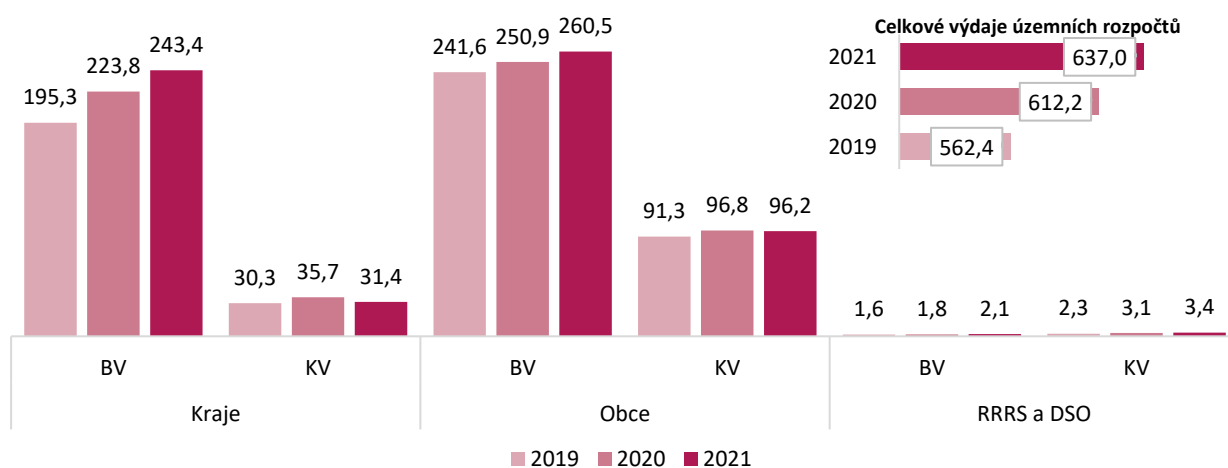


Zdroj: SZÚ za roky 2019, 2020 a návrh SZÚ za rok 2021.

Pozn.: SR – státní rozpočet, ÚSC – územní samosprávné celky.

Celkové výdaje územních rozpočtů v roce 2021 činily 637,0 mld. Kč, ve srovnání s rokem 2020 vzrostly o 24,8 mld. Kč, tj. o 4,1 %. Za tímto zvýšením stojí pouze běžné výdaje, které se meziročně zvýšily o 29,4 mld. Kč; největší podíl na tomto zvýšení měly kraje. Důvodem růstu běžných výdajů je zajištění přímých nákladů na vzdělávání v souvislosti se zvyšováním platů ve školství. Celkové kapitálové výdaje územních rozpočtů naopak meziročně poklesly o 4,6 mld. Kč na 131,0 mld. Kč. Podrobnější rekapitulaci výdajů územních rozpočtů znázorňuje následující graf.

Graf č. 23: Výdaje územních rozpočtů (v mld. Kč)



Zdroj: Integrovaný informační systém Státní pokladny.

Pozn.: RRRS – regionální rady regionů soudržnosti, DSO – dobrovolné svazky obcí, BV – běžné výdaje, KV – kapitálové výdaje.

Na přebytkovém hospodaření územních rozpočtů se nejvíce podílely obce, které hospodařily s přebytkem 33,4 mld. Kč. Po záporném saldu krajských rozpočtů v roce 2020 vykázaly kraje za rok 2021 přebytek ve výši 7,9 mld. Kč, který byl zároveň vyšší než v předcovidovém roce 2019.

Schéma č. 5: Saldo hospodaření územních rozpočtů v letech 2019–2021 (v mld. Kč)

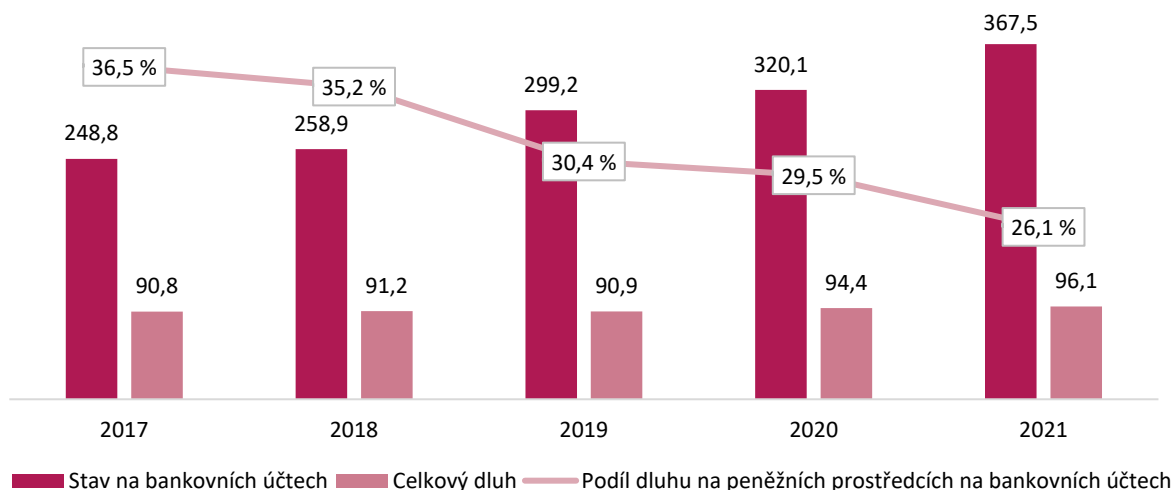
	Saldo hospodaření 2019	Saldo hospodaření 2020	Saldo hospodaření 2021	Meziroční změna 2021 – 2020
Kraje	5,8 mld. Kč	-5,0 mld. Kč	7,9 mld. Kč	12,9 mld. Kč
Obce a DSO	25,9 mld. Kč	18,9 mld. Kč	33,4 mld. Kč	14,5 mld. Kč
RRRS	-0,1 mld. Kč	0,1 mld. Kč	-0,1 mld. Kč	-0,2 mld. Kč
Celkem	31,7 mld. Kč	14,0 mld. Kč	41,3 mld. Kč	27,3 mld. Kč

Zdroj: SZÚ za roky 2019, 2020 a návrh SZÚ za rok 2021.

Pozn.: RRRS – regionální rady regionů soudržnosti, DSO – dobrovolné svazky obcí.

Dlouhodobé přebytkové hospodaření územních rozpočtů se projevilo výrazným nárůstem stavu finančních prostředků na bankovních účtech (včetně příspěvkových organizací). Stav finančních prostředků na bankovních účtech na konci roku 2021 činil 367,5 mld. Kč⁶² a oproti roku 2017 vzrostl o 118,7 mld. Kč, tj. o 47,7 %. V meziročním srovnání se zůstatky na bankovních účtech zvýšily o 47,4 mld. Kč. 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, a to i s ohledem na dobu, kdy je zhoršená ekonomická situace a ze schodkového státního rozpočtu dostávají nadále vyšší objemy prostředků.

Graf č. 24: Zůstatek na bankovních účtech a zadlužení územních rozpočtů v letech 2017–2021 (v mld. Kč, v %)



Zdroj: SZÚ za roky 2017–2020, návrh SZÚ za rok 2021.

62 Významný vliv na zůstatky peněžních prostředků na bankovních účtech mělo hlavní město Praha (bez příspěvkových organizací), jehož zůstatek k 31. 12. 2021 činil 96,3 mld. Kč.

AČKOLIV VÝSLEDKY HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ PŘÍSPÍVAJÍ K LEPŠÍM VÝSLEDKŮM CELKOVÉHO HOSPODAŘENÍ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ, DOCHÁZÍ NA ÚČTECH ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ K VYSOKÉ KUMULACI FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ. VE VEŘEJNÉM PROSTORU JE DLOUHODOBĚ AKCEPTOVÁNA ARGUMENTACE, ŽE VOLNÉ PROSTŘEDKY NA BĚŽNÝCH ÚČTECH ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ JSOU VÝSLEDKEM DOBRÉHO HOSPODAŘENÍ A TVOŘÍ REZERVY NA HORŠÍ ČASY. TYTO VOLNÉ VEŘEJNÉ PROSTŘEDKY, KTERÉ JSOU Z VELKÉ ČÁSTI TVOŘENY PROSTŘEDKY ZE STÁTNÍHO ROZPOČTU, JSOU VŠAK ZNEHODNOCOVÁNY Z DŮVODU ZMĚNY EKONOMICKÉ SITUACE, KTERÁ BYLA V ROCE 2021 POSTUPNĚ DOPROVÁZENA ZVÝŠENOU CENOVOU HLADINOU ZBOŽÍ A SLUŽEB (INFLACÍ). MEZIROČNÍ POKLES ČERPÁNÍ KAPITÁLOVÝCH VÝDAJŮ UKAZUJE, ŽE NEBYL MAXIMÁLNĚ VYUŽIT JEJICH INVESTIČNÍ POTENCIÁL, COŽ V KONEČNÉM DŮSLEDKU MŮŽE VÉST K OMEZENÍ ROZVOJE REGIONŮ.

2. HOSPODAŘENÍ STÁTNÍCH FONDŮ

Hospodaření státních fondů skončilo v roce 2021 přebytkem ve výši 7,68 mld. Kč, což je o 3,44 mld. Kč více než v roce 2020. Celkovou výši dosaženého výsledného přebytku hospodaření státních fondů ovlivnilo zejména kladné saldo příjmů a výdajů Státního fondu životního prostředí (5,7 mld. Kč), Státního fondu dopravní infrastruktury (4,2 mld. Kč) a dále pak v menší míře Státního fondu kinematografie (0,3 mld. Kč) a Státního fondu kultury České republiky (0,02 mld. Kč). Záporným výsledkem skončilo naopak hospodaření Státního fondu podpory investic (0,7 mld. Kč) a Státního zemědělského intervenčního fondu (1,8 mld. Kč).

Schéma č. 6: Hospodaření jednotlivých státních fondů v roce 2021 (v mld. Kč)

	SFDI	SZIF	SFPI	SFK	SFKMG	SFŽP	CELKEM
Příjmy	132,0	45,2	1,7	0,08	1,6	10,6	191,1
Výdaje	127,9	47,0	2,4	0,06	1,3	4,8	183,4
Saldo	4,2	-1,8	-0,7	0,02	0,3	5,7	7,7

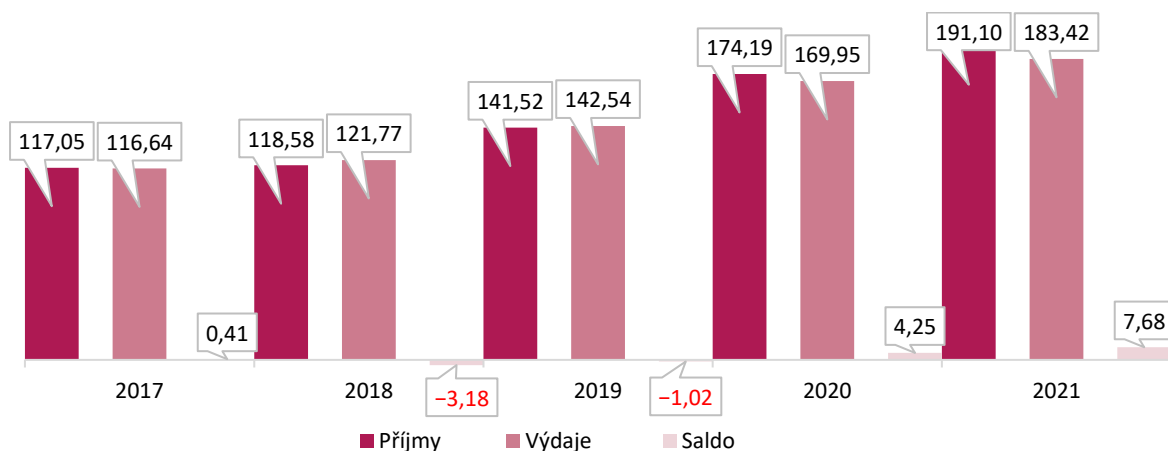
Zdroj: informační portál MONITOR.

Pozn.: SFDI – Státní fond dopravní infrastruktury, SZIF – Státní zemědělský intervenční fond, SFPI⁶³ – Státní fond podpory investic, SFK – Státní fond kultury ČR, SFKMG – Státní fond kinematografie, SFŽP – Státní fond životního prostředí.

Hospodaření státních fondů skončilo v posledních dvou letech kladným saldem, kdy každým rokem docházelo k navyšování příjmů i výdajů. Z následujícího grafu je patrné, že v posledních třech letech došlo k výraznému zvýšení tempa růstu celkových příjmů i výdajů.

63 Státní fond rozvoje bydlení (SFRB) od 1. 6. 2020 v souladu se zákonem 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, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, změnil název na Státní fond podpory investic (SFPI).

Graf č. 25: Hospodaření státních fondů v letech 2017–2021 (v mld. Kč)



Zdroj: informační portál MONITOR.

Na kladné saldo měly vliv příjmy státních fondů, které dosáhly celkové výše 191,10 mld. Kč, kdy skutečnost přesáhla schválený rozpočet o 9,42 %. V meziročním srovnání vzrostly celkové příjmy státních fondů o 16,91 mld. Kč. Nejdůležitějším zdrojem příjmů byly přijaté transfery, jejichž plnění ve výši 146,47 mld. Kč překročilo schválený rozpočet o 4,57 %. Nedaňové příjmy ve výši 24,5 mld. Kč přesáhly schválený rozpočet o 76,9 %. **Hospodaření státních fondů významně ovlivňují dotace ze státního rozpočtu. V roce 2021 činil podíl transferů ze státního rozpočtu na celkových příjmech státních fondů 72,4 %, což činilo 138,31 mld. Kč.** Oproti roku 2019 transfery vzrostly o 36,14 mld. Kč. V několika posledních letech lze sledovat rostoucí finanční závislost celkových příjmů státních fondů na přijatých prostředcích ze státního rozpočtu.

Tabulka č. 11: Příjmy státních fondů v letech 2019–2021 (v mil. Kč, v %)

Ukazatel	2019			2020			2021		
	Rozpočet schválený	Skutečnost	Plnění v %	Rozpočet schválený	Skutečnost	Plnění v %	Rozpočet schválený	Skutečnost	Plnění v %
Daňové příjmy	20 727	21 447	103,5	21 276	19 301	90,7	20 767	20 174	97,1
Nedaňové příjmy	11 215	17 748	158,3	13 859	18 444	133,1	13 827	24 460	176,9
Kapitálové příjmy	0	1	–	0	1	–	0	1	–
Přijaté transfery	95 291	102 328	107,4	94 251	136 446	144,8	140 062	146 466	104,6
z toho: ze státního rozpočtu	95 118	102 171	107,4	94 146	136 379	144,9	139 648	138 306	99,0
ze státních fondů	87	126	144,8	43	21	48,8	167	21	12,6
Celkem	127 233	141 524	111,2	129 386	174 192	134,6	174 656	191 102	109,4

Zdroj: informační portál MONITOR.

Výdaje státních fondů byly v roce 2021 čerpány ve výši 183,4 mld. Kč, což je oproti schválenému rozpočtu o 5,3 mld. Kč více. Běžné výdaje činily 88,7 mld. Kč a kapitálové výdaje 94,7 mld. Kč. Nedočerpání schváleného rozpočtu kapitálových výdajů v roce 2021 o 0,9 mld. Kč bylo dáno převážně poklesem investičních nákupů a s nimi souvisejících výdajů. Naproti tomu běžné výdaje překročily schválený rozpočet o 6,2 mld. Kč, což bylo dáno růstem neinvestičních transferů obyvatelstvu, soukromoprávním subjektům, veřejnoprávním subjektům a růstem platů a s nimi souvisejících výdajů. Schválený rozpočet běžných výdajů byl u některých státních fondů překročen, zatímco rozpočet po změnách nebyl ani u jednoho z fondů dočerpán. V porovnání s rokem 2020 je skutečné čerpání výdajů vyšší o 13,5 mld. Kč, kapitálové výdaje meziročně vzrostly o 13,0 mld. Kč a běžné výdaje o 0,5 mld. Kč.

Tabulka č. 12: Výdaje státních fondů v letech 2019–2021 (v mil. Kč, v %)

Ukazatel	2019			2020			2021		
	Rozpočet schválený	Skutečnost	Čerpání (v %)	Rozpočet schválený	Skutečnost	Čerpání (v %)	Rozpočet schválený	Skutečnost	Čerpání (v %)
Běžné výdaje	72 312	85 906	118,8	73 979	88 199	119,2	82 494	88 721	107,5
Kapitálové výdaje	59 230	56 635	95,6	63 321	81 746	129,1	95 611	94 698	99,0
Celkem	131 543	142 541	108,4	137 299	169 945	123,8	178 105	183 419	103,0

Zdroj: informační portál MONITOR.

Důležitost i stále trvající aktuálnost tématu spočívá v dlouhodobě diskutované otázce přínosu činnosti státních fondů a jejich fungování a koordinace, zejména s ohledem na výši veřejných prostředků vynaložených na podporu vybraných oblastí, popř. na provoz těchto fondů. Stále vyšší tlak na účinné fungování těchto institucí se poté odráží ve vládních prioritách, které zahrnují např. zvýšení efektivity vybraných fondů, jejich transformaci nebo rozšíření jejich aktivit. Stěžejním hlediskem při hospodaření státního rozpočtu by měla být i otázka, jak **systemově řešit vysokou závislost státních fondů na přijatých dotacích ze státního rozpočtu**. V současné době existuje vysoká míra finanční závislosti státních fondů, kdy nejsou ve větší míře orientovány na návratnost finančních prostředků a jejich opětovné využití v dalších projektech. V současném systému financování projektů ze státních fondů se využívají zejména dotační tituly na úkor finančních nástrojů⁶⁴, které by průběžně zpětně zajišťovaly již poskytnuté zdroje.

V POSLEDNÍCH TŘECH LETECH DOŠLO K VÝRAZNÉMU ZVÝŠENÍ TEMPA RŮSTU PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ STÁTNÍCH FONDŮ. HOSPODAŘENÍ STÁTNÍCH FONDŮ JE DLOUHODOBĚ ZÁVISLÉ NA PŘIJATÝCH DOTACÍCH ZE STÁTNÍHO ROZPOČTU, DOPOSUD VŠAK NEBYLA PŘIJATA SYSTÉMOVÁ OPATŘENÍ, KTERÁ BY VEDLA K VÝRAZNĚJŠÍMU SNÍŽENÍ TÉTO ZÁVISLOSTI. NA VÝDAJOVÉ STRANĚ STÁTNÍCH FONDŮ SE OBJEVUJE PROBLÉM S ROZPOČTOVÁNÍM, KDY SCHVÁLENÝ ROZPOČET BĚŽNÝCH VÝDAJŮ BYL U NĚKTERÝCH STÁTNÍCH FONDŮ PŘEKROČEN, ZATÍMCO ROZPOČET PO ZMĚNÁCH NEBYL PRAVIDELNĚ DOČERPÁN.

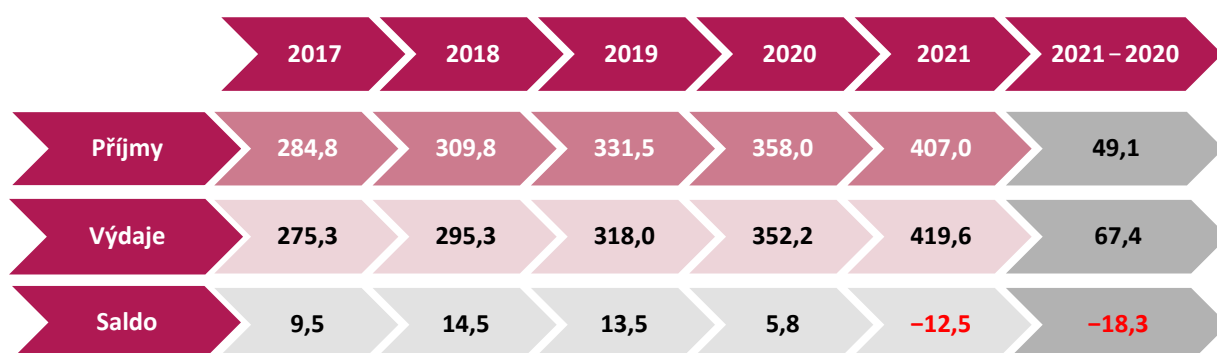
64 Finanční nástroje jsou formou účinnějšího využívání prostředků návratným způsobem jak z národního rozpočtu, tak ze zdrojů rozpočtu EU. Zajišťují větší míru využití těchto prostředků efektivnějším, prospěšnějším a udržitelnějším způsobem. Finanční nástroje jsou zaměřeny na ekonomicky životaschopné projekty s reálným dosažením požadované návratnosti, přičemž mezi nejběžnější návratné instrumenty patří půjčky, záruky či přímé kapitálové vstupy.

3. HOSPODAŘENÍ ZDRAVOTNÍCH POJIŠŤOVEN

Hospodaření zdravotních pojišťoven v roce 2021 skončilo záporným saldem hospodaření ve výši 12,5 mld. Kč a v meziročním srovnání se saldo zhoršilo o 18,3 mld. Kč. V předchozích letech zdravotní pojišťovny hospodařily s kladným saldem a tvořily rezervy na bankovních účtech. Zůstatek na účtech zdravotních pojišťoven byl k 31. 12. 2021 ve výši 51,8 mld. Kč a meziročně poklesl o 19,5 %.

Návrhy zdravotně pojistných plánů nebyly ke dni 7. 4. 2022⁶⁵ schváleny PSP ČR a zdravotní pojišťovny, obdobně jako v předchozích letech, hospodařily po celý rok 2021 dle rozpočtových provizorií. Proces předložení a schválení zdravotně pojistných plánů se neustále prodlužuje, v důsledku čehož tyto plány nevejdu v platnost ani v roce, na který jsou připravovány. Na pomalé tempo zmíněného procesu upozornil NKÚ již v roce 2016.⁶⁶

Schéma č. 7: Hospodaření zdravotních pojišťoven v letech 2017–2021 (v mld. Kč)



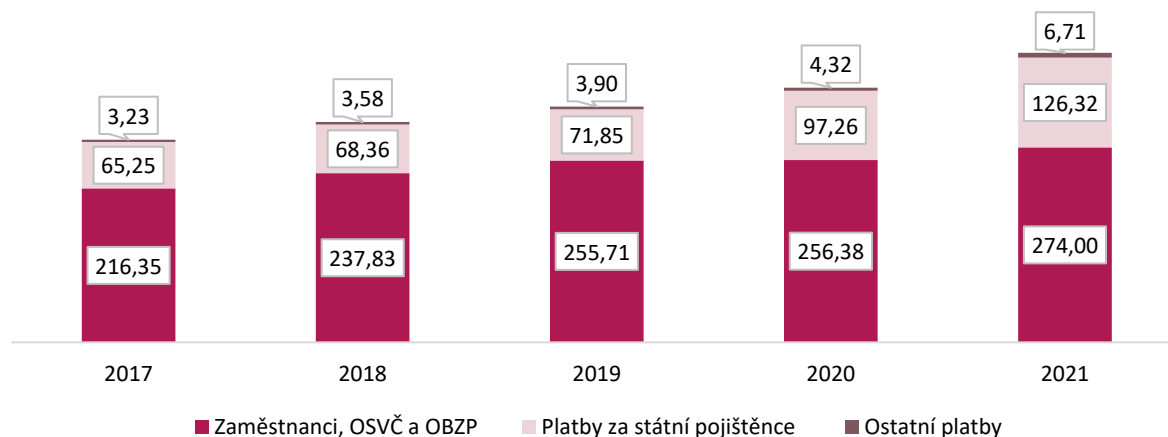
Zdroj: SZÚ za roky 2017–2020 a návrh SZÚ za rok 2021.

V roce 2021 dosáhly celkové příjmy zdravotních pojišťoven výše 407,0 mld. Kč a v meziročním srovnání vzrostly o rekordních 49,1 mld. Kč. Rok 2021 znamenal pro příjmovou stranu systému veřejného zdravotního pojištění (dále jen „v. z. p.“) výraznější změnu struktury příjmů. Významný vliv na posílení příjmů mělo navýšení pojistného za státní pojištěnce a částečně i obnovení povinnosti osob samostatně výdělečně činných platit minimální měsíční odvody. V roce 2021 ČR zaplatila na pojistném za státní pojištěnce rekordních 126,3 mld. Kč. Tímto navýšením plateb za ekonomicky neaktivní osoby stát pomohl stabilizovat příjmy systému v. z. p., ale zároveň došlo k zatížení státního rozpočtu. V roce 2022 došlo ke snížení plateb za státní pojištěnce a dá se očekávat pokles výběru pojistného o 14 mld. Kč, což v souvislosti se zhoršující se ekonomickou situací, uprchlickou krizí a nejistotou ohledně pandemie covidu-19 značí silnou nepředvídatelnost systému v. z. p.

65 Zdravotně pojistné plány na rok 2021 byly schváleny usnesením vlády č. 224 ze dne 1. 3. 2021 a výběrem pro zdravotnictví PSP ČR byly usnesením č. 404 ze dne 23. 6. 2021 doporučeny ke schválení PSP ČR (sněmovní tisk č. 1202).

66 Stanovisko NKÚ k návrhu státního závěrečného účtu za rok 2015.

Graf č. 26: Vývoj celkových příjmů systému v. z. p. dle jednotlivých kategorií plátců (v mld. Kč)

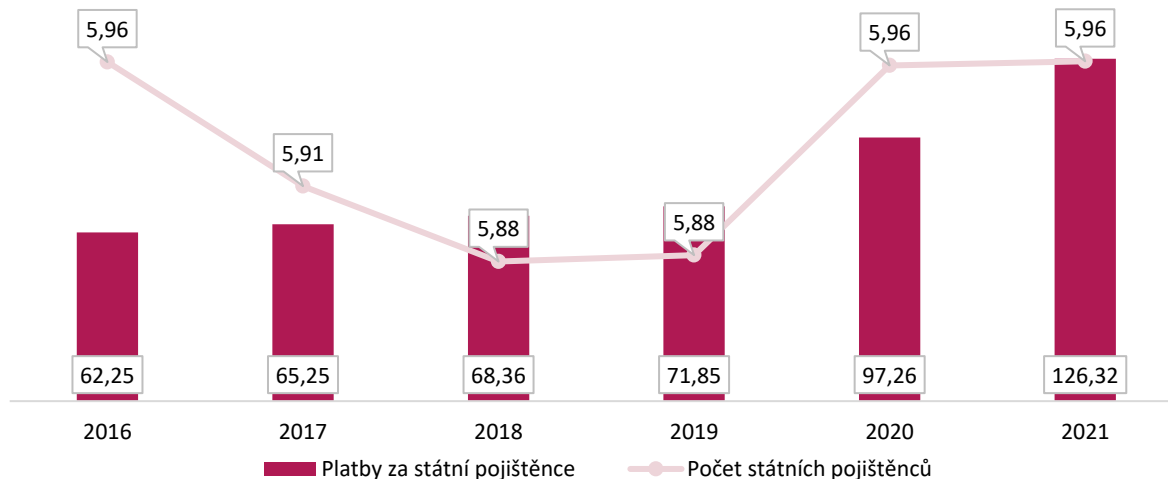


Zdroj: SZÚ za roky 2017–2020 a návrh SZÚ za rok 2021.

Pozn.: Ostatní platby zahrnují ostatní příjmy a výnosy v. z. p., výnosy z jiné činnosti a platby od zahraničních pojišťoven na základě mezinárodních smluv. Výše ostatních plateb dosahuje marginálních hodnot.
OBZP – osoba bez zdanitelných příjmů.

V následujícím grafu je uveden vývoj počtu státních pojištěnců za posledních 6 let. **Ačkoliv byl v letech 2016 a 2021 počet pojištěnců stejný, platby za státní pojištění se více než zdvojnásobily.** Z grafu je také zřejmé, že vzhledem k růstu výše pojistného nedošlo v letech 2017 a 2018 k poklesu objemu plateb za státní pojištění ani při poklesu jejich počtu (objem plateb dokonce meziročně rostl).

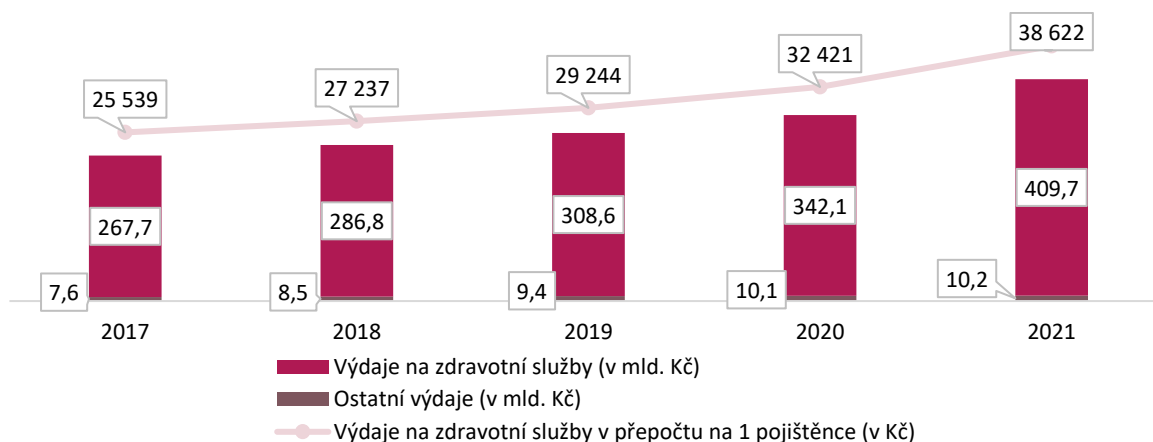
Graf č. 27: Vývoj počtu státních pojištěnců a plateb za státní pojištění (v mld. Kč, v mil. osob)



Zdroj: SZÚ za roky 2016–2020 a návrh SZÚ za rok 2021.

V roce 2021 dosáhly celkové výdaje zdravotních pojišťoven výše 419,6 mld. Kč a v meziročním srovnání vzrostly o 67,4 mld. Kč.

Graf č. 28: Vývoj výdajů systému v. z. p. a průměrných ročních výdajů na zdravotní služby na jednoho pojištěnce v letech 2017–2021 (v mld. Kč, v Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2017–2020 a návrh SZÚ za rok 2021.

Pozn.: Ostatní výdaje zahrnují provozní režii, výdaje za cizince uhrazené poskytovatelům zdravotních služeb a náklady na zdaňovanou činnost.

Na vyšší výdaje měla vliv pandemie covidu-19. Zdravotní pojišťovny evidovaly náklady na antigenní a PCR testování, na očkování, bonifikace poskytovatelům lůžkové péče, specifické léčivé přípravky a odměny zdravotnickým pracovníkům v nelůžkových zařízeních ve výši necelých 47 mld. Kč. Přímo ze státního rozpočtu byly dle Ministerstva financí výdaje spojené s pandemií onemocnění covid-19 v roce 2021 ve výši 77,2 mld. Kč, přičemž největší položkou bylo navýšení plateb za státní pojištěnce (viz následující graf).

Graf č. 29: Výdaje související s pandemií covidu-19 financované ze státního rozpočtu v roce 2021 (v mld. Kč)



Zdroj: pokladní plnění Ministerstva financí.

BUDOUČÍ VÝVOJ HOSPODAŘENÍ ZDRAVOTNÍCH POJIŠŤOVEN SMĚŘUJE K VÝRAZNÝM DEFICITŮM, PROTOŽE VÝDAJE NA ZDRAVOTNÍ PÉČI ROSTOU VYŠŠÍM TEMPEM NEŽ PŘÍJMY, KTERÉ JSOU NAVYŠOVÁNY ZEJMÉNA PLATBAMI ZA STÁTNÍ POJIŠŤENCE, ČÍMŽ VZNIKÁ STÁLE VĚTŠÍ ZÁVISLOST PŘÍJMŮ NA STÁTNÍM ROZPOČTU. MOŽNÝMI DŮSLEDKY SNAH O SNIŽOVÁNÍ DEFICITU MŮŽE BÝT NÁSLEDNÉ OMEZENÍ DOSTUPNOSTI ZDRAVOTNÍ PÉČE, SNIŽENÍ KVALITY POSKYTOVANÉ PÉČE, ZASTAVENÍ RŮSTU ČI SNIŽENÍ ODMĚŇOVÁNÍ VE ZDRAVOTNICTVÍ NEBO PLATEBNÍ NESCHOPNOST.

V. VYHODNOCENÍ SPRÁVNOSTI VYKÁZANÝCH ÚDAJŮ

Výchozím dokumentem pro hodnocení výsledků rozpočtového hospodaření minulého roku je zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2021⁶⁷. Základní ukazatele státního rozpočtu na rok 2021 jsou uvedeny v přílohách č. 1–4 zákona, 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 2021 v sešitu G v tabulkách č. 1–2 a 7–12, které vycházejí z údajů uvedených v odstavci 1, a dále k údajům uvedeným v sešitu H.

Nástrojem, jež NKÚ využívá 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 státního rozpočtu, údaje předkládané pro hodnocení plnění státního rozpočtu a na údaje účetních závěrek. Při těchto kontrolách jsou získávány informace využitelné pro hodnocení spolehlivosti systémů určených pro sledování a vykazování příjmů a výdajů státního rozpočtu.

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 2019 a 2020 a předmětem byly také údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu, tyto kontroly poskytují systémové poznatky využitelné i pro rok 2021;
- analýza vykázaných údajů rozpočtového hospodaření kapitol za rok 2021.

Kontroly NKÚ, jejichž kontrolovaným obdobím byly roky 2019 a 2020 a předmětem byly také údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu

Za roky 2019 a 2020 byla kontrolami NKÚ prověřena správnost vykázání rozpočtových příjmů a výdajů u sedmi kontrolovaných osob v šesti kapitolách státního rozpočtu⁶⁸. V rámci uvedených kontrol bylo také ověřeno, zda závěrečné účty byly sestaveny v souladu s právními předpisy a zda údaje v nich obsažené odpovídají údajům předkládaným pro hodnocení plnění rozpočtu, případně údajům z účetnictví. Kontrolou závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu byly zjištěny ojedinělé drobné nesprávnosti v druhovém zatřídění vykázaných příjmů a výdajů, neměly však vliv na vypovídací schopnost informací uvedených v závěrečných účtech.

67 Zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021, ve znění zákona č. 92/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021, přílohy č. 1–4.

68 KA č. 21/25 – Účetní závěrka České rozvojové agentury za rok 2020 a údaje předkládané Českou rozvojovou agenturou pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2022 Věstníku NKÚ).

KA č. 21/18 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zahraničních věcí za rok 2020, účetnictví Ministerstva zahraničních věcí za rok 2020 a údaje předkládané Ministerstvem zahraničních věcí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2022 Věstníku NKÚ).

KA č. 20/34 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo průmyslu a obchodu za rok 2020, účetní závěrka Ministerstva průmyslu a obchodu za rok 2020 a údaje předkládané Ministerstvem průmyslu a obchodu pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2021 Věstníku NKÚ).

KA č. 20/33 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Grantová agentura České republiky za rok 2020, účetní závěrka Grantové agentury České republiky za rok 2020 a údaje předkládané Grantovou agenturou České republiky pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2021 Věstníku NKÚ).

KA č. 20/25 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo spravedlnosti za rok 2020, účetní závěrka Ministerstva spravedlnosti za rok 2020 a údaje předkládané Ministerstvem spravedlnosti pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2021 Věstníku NKÚ).

KA č. 19/31 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2019, účetní závěrka Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2019 a údaje předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2019 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2020 Věstníku NKÚ).

KA č. 19/29 – Účetní závěrka České správy sociálního zabezpečení za rok 2019 a údaje, které jsou Českou správou sociálního zabezpečení předkládány jako podklad pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2019 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2020 Věstníku NKÚ). Česká správa sociálního zabezpečení je součástí kapitoly státního rozpočtu 313 – Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Za roky 2019–2020 byla kontrolami NKÚ prověřena správnost vykázání příjmů a výdajů u sedmi kontrolovaných osob v šesti kapitolách státního rozpočtu. Podíl příjmů kontrolovaných osob na příjmech státního rozpočtu v roce 2021 byl 41,1 % a podíl výdajů kontrolovaných osob na výdajích státního rozpočtu v roce 2021 byl 47,9 %. Při kontrolách nebyly zjištěny významné nesprávnosti v druhovém zařídění vykázaných příjmů a výdajů.

Analýza vykázaných údajů rozpočtového hospodaření za rok 2021

Vykázané údaje týkající se rozpočtového hospodaření kapitol byly porovnány s údaji zaznamenanými v *Rozpočtovém informačním systému* (dále také „RIS“) a *Centrálním systému účetních informací státu* (dále také „CSÚIS“). Dále byla provedena kontrola konzistence údajů obsažených v sešitech G a H návrhu SZÚ.

Tabulka č. 13: Přehled počtu ověřovaných údajů o rozpočtovém hospodaření zachycených v textové části sešitu H za rok 2021

Absolutní vyjádření				Relativní vyjádření			
Celkový počet číselných údajů	Počet zjištěných nesouladů	Počet ověřených a odsouhlasených údajů	Počet neověřených údajů	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
5 347	55	5 039	253	95,3 %	1,0 %	94,2 %	4,7 %

Zdroj: vlastní zpracování na základě analytického porovnání údajů v sešitech H s údaji v RIS a CSÚIS.

V rámci provedeného analytického ověření sešitu H nebyl zjištěn významný podíl rozdílných údajů (1,0 %).⁶⁹

Tabulka č. 14: Přehled počtu ověřovaných údajů o rozpočtovém hospodaření zachycených v tabulkové části sešitu G za rok 2021

Absolutní vyjádření				Relativní vyjádření			
Celkový počet číselných údajů	Počet zjištěných nesouladů	Počet ověřených a odsouhlasených údajů	Počet neověřených údajů	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
7 120	10	7 100	10	99,9 %	0,1 %	99,7 %	0,1 %

Zdroj: vlastní zpracování na základě analytického porovnání údajů v sešitech G s údaji v RIS a CSÚIS.

V rámci provedeného analytického ověření sešitu G nebyl zjištěn významný podíl rozdílných údajů (0,1 %).

69 Při ověřování údajů byly za nesoulad považovány takové údaje, kde u jednotlivého údaje v absolutní hodnotě v Kč byl rozdíl vyšší než 1 tis. Kč. U číselných údajů vypočtených jako podíl či poměr se za nesoulad považoval údaj, u kterého byla odchylka v zaokrouhlení vyšší než 10 % u čísel uvedených v procentech a 0,1 u čísel uvedených v desetinném formátu.

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 (TJ. ÚDAJE OBSAŽENÉ V SEŠITECH G A H NÁVRHU SZÚ ZA ROK 2021) POVAŽOVAT ZA SPRÁVNÉ.

NKÚ dlouhodobě upozorňuje na skutečnost, že závěrečné účty jen minimálně využívají akruální údaje⁷⁰ z účetních závěrek.

V rámci závěrečných účtů tak nejsou v oblasti hospodaření s majetkem a peněžními prostředky správců kapitol státního rozpočtu zveřejňovány informace o skutečnostech, které v daném roce nejsou spojeny s peněžním tokem.

Akruální informace umožňují podat celkový obraz o výsledku hospodaření v daném roce nezkreslený o ekonomické dopady a zátěže působící na jiná období. Vyšší míru využívání akruálních účetních informací pro potřeby sestavování závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu a státního závěrečného účtu i pro sestavování státního rozpočtu doporučuje NKÚ ve svých závěrech pravidelně⁷¹ a nevyužívání těchto informací považuje za systémový nedostatek.

Při porovnání údajů o plnění státního rozpočtu (peněžní princip) s údaji o výsledku hospodaření (akruální princip) pak dochází k rozdílným výsledkům, a tím i k různým interpretacím skutečného stavu veřejných financí.

Příklady vypovídací schopnosti akruálních údajů z kontrolní akce č. 20/34 provedené u Ministerstva průmyslu a obchodu⁷²:

V případě KA č. 20/34 bylo zjištěno, že pokud by hodnocení rozpočtového hospodaření MPO probíhalo na bázi peněžních toků, MPO by za rok 2020 dosáhlo dle finančních výkazů deficitu ve výši 34 mld. Kč. Naproti tomu, pokud by jeho hospodaření bylo hodnoceno na akruální bázi, výsledkem dle výkazu zisku a ztráty by byla ztráta ve výši 41,2 mld. Kč. Tento rozdíl vznikl zejména vykázáním nákladu roku 2020 z titulu dotace dle zákona č. 165/2012 Sb.⁷³ ve výši 5,8 mld. Kč, přičemž MPO tuto dotaci vyplatilo (a realizovalo tak výdaj) až v roce 2021. Dále MPO v roce 2020 **odepsalo do nákladů pohledávky za Národním fondem** z operačního programu *Podnikání a inovace ve výši 3,6 mld. Kč, a to na základě informace od MF ve věci vyřazení souhrnných žádostí z účetnictví MF v souvislosti s uzavřením programového období 2007–2013. Odpis pohledávky znamená, že MPO již více nepředpokládá příjem pro státní rozpočet. **Odpisy pohledávek za Národním fondem týkající se prostředků Evropské unie tak představují riziko zatížení státního rozpočtu v podobě neplánovaného zvýšení schodku státního rozpočtu.***

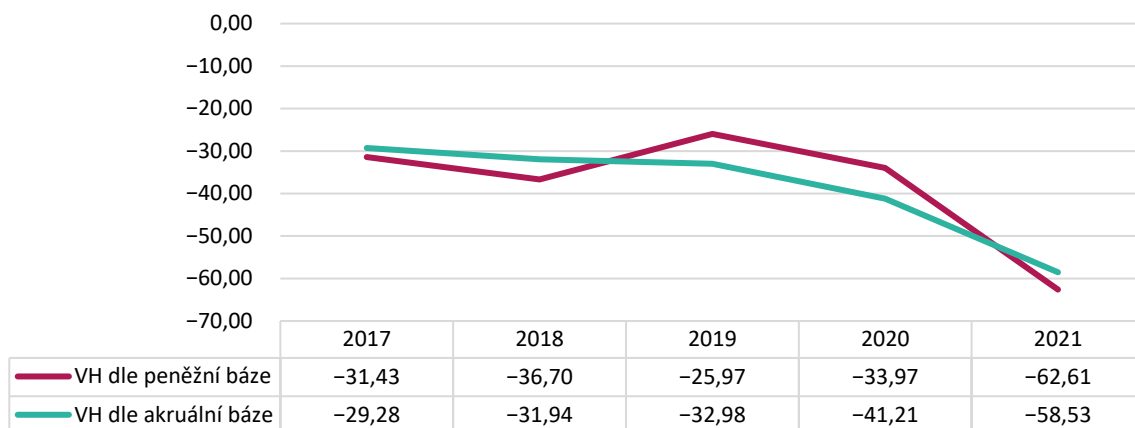
70 Akruální princip (nebo také báze, koncept) je jedna ze základních účetních zásad a spočívá v tom, že náklady a výnosy se účtují do období, se kterým věcně a časově souvisejí, aniž by bylo bráno v úvahu, kdy došlo k reálnému pohybu peněz, a zároveň se účtuje o nárocích (pohledávkách) a závazcích.

71 Souhrnně se NKÚ k této problematice vyjádřil v rámci KA č. 17/36 – *Účetní reforma v oblasti veřejných financí* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 6/2018 *Věstníku NKÚ*).

72 KA č. 20/34 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstva průmyslu a obchodu za rok 2020, účetní závěrka Ministerstva průmyslu a obchodu za rok 2020 a údaje předkládané Ministerstvem průmyslu a obchodu pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2021 *Věstníku NKÚ*).

73 Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

Graf č. 30: Vývoj výsledku hospodaření MPO dle peněžní a akruální báze v letech 2017–2021 (v mld. Kč)



Zdroj: vlastní zpracování na základě údajů v CSÚIS a RIS.

Pozn.: VH – výsledek hospodaření.

Účetní závěrka založená na akruálním principu obsahovala ve výkazu „příloha“ informaci o výši podmíněných závazků (42,6 mld. Kč), které jsou tvořeny ze 79,2 % dlouhodobými podmíněnými závazky z transferů z titulu již vydaných rozhodnutí o poskytnutí dotace, z 12,9 % dlouhodobými podmíněnými závazky ze smluv o pořízení dlouhodobého majetku, z 3,9 % dlouhodobými podmíněnými závazky z jiných smluv a z 3,9 % krátkodobými podmíněnými závazky z transferů. Všechny tyto **podmíněné závazky představují potenciální nároky na rozpočty dalších období**, ve kterých budou realizovány odpovídající peněžní toky. Pouze z rozpočtových údajů (čerpání rozpočtu) není možné tyto informace vyčíst a interpretovat.

SEZNAM ZKRATEK

3E	hospodárnost, účelnost, efektivnost (z angl. economy, efficiency, effectiveness)
CSÚIS	<i>Centrální systém účetních informací státu</i>
ČR	Česká republika
DPH	daň z přidané hodnoty
DSO	dobrovolné svazky obcí
ESIF	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>)
G20	skupina dvaceti největších ekonomik světa
HDP	hrubý domácí produkt
IS	informační systém
IISSP	<i>Integrovaný informační systém Státní pokladny</i>
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program</i>
IT	informační technologie
KA	kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu
MF	Ministerstvo financí
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NNV	nároky z nespotřebovaných výdajů
OBZP	osoba bez zdanitelných příjmů
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OP	operační program
OP PIK	operační program <i>Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>
OSVČ	osoby samostatně výdělečně činné
p. b.	procentní bod
PSP ČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
RIS	<i>Rozpočtový informační systém</i>
RRRS	regionální rady regionů soudržnosti
RUD	rozpočtové určení daní
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SFK	Státní fond kultury
SFKMG	Státní fond kinematografie
SFPI	Státní fond podpory investic
SFŽP	Státní fond životního prostředí
SPZ	státní politika zaměstnanosti
SR	státní rozpočet
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond
SZP	společná zemědělská politika
SZÚ	státní závěrečný účet (státní závěrečné účty)
ÚSC	územní samosprávné celky
VAT Gap	mezera ve výběru daně z přidané hodnoty (rozdíl mezi teoreticky dosažitelnou výší DPH a reálně vybranou daní z přidané hodnoty)
VH	výsledek hospodaření
v. z. p.	veřejné zdravotní pojištění

Příloha č. 1: Kontrolní akce, jejichž schválené kontrolní závěry byly použity pro stanovisko NKÚ

Číslo kontrolní akce	Předmět kontroly	Datum schválení kontrolního závěru
17/36	Účetní reforma v oblasti veřejných financí https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K17036.pdf	17. 9. 2018
19/29	Účetní závěrka České správy sociálního zabezpečení za rok 2019 a údaje, které jsou Českou správou sociálního zabezpečení předkládány jako podklad pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2019 https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K19029.pdf	17. 8. 2020
19/31	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2019, účetní závěrka Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2019 a údaje předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2019 https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K19031.pdf	5. 10. 2020
20/01	Správa pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K20001.pdf	31. 5. 2021
20/04	Intervence k zajištění udržitelné jakosti vod https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K20004.pdf	28. 6. 2021
20/07	Peněžní prostředky vynakládané na informační a komunikační technologie v resortu Ministerstva zemědělství https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K20007.pdf	15. 3. 2021
20/13	Investiční pobídky https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K20013.pdf	22. 2. 2021
20/14	Podpora využívání veřejné hromadné dopravy ve městech v elektrické trakti z operačního programu Doprava 2014–2020 https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K20014.pdf	10. 5. 2021
20/18	Peněžní prostředky určené k plnění národních cílů strategie Evropa 2020 https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K20018.pdf	30. 8. 2021
20/19	Opatření ke snížení energetické náročnosti bytových domů podporovaná z Integrovaného regionálního operačního programu a z programu Nová zelená úsporám https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K20019.pdf	30. 8. 2021
20/25	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo spravedlnosti za rok 2020, účetní závěrka Ministerstva spravedlnosti za rok 2020 a údaje předkládané Ministerstvem spravedlnosti pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K20025.pdf	20. 9. 2021
20/33	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Grantová agentura České republiky za rok 2020, účetní závěrka Grantové agentury České republiky za rok 2020 a údaje předkládané Grantovou agenturou České republiky pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K20033.pdf	19. 7. 2021
20/34	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo průmyslu a obchodu za rok 2020, účetní závěrka Ministerstva průmyslu a obchodu za rok 2020 a údaje předkládané Ministerstvem průmyslu a obchodu pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K20034.pdf	30. 8. 2021

PŘÍLOHA

Číslo kontrolní akce	Předmět kontroly	Datum schválení kontrolního závěru
21/05	<i>Peněžní prostředky státu vynakládané na Integrovaný informační systém Státní pokladny</i> https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K21005.pdf	14. 2. 2022
21/13	<i>Majetek a peněžní prostředky státu, s nimiž má právo hospodařit ČPP Transgas, s.p.</i> https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K21013.pdf	13. 12. 2021
21/18	<i>Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zahraničních věcí za rok 2020, účetnictví Ministerstva zahraničních věcí za rok 2020 a údaje předkládané Ministerstvem zahraničních věcí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020</i> https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K21018.pdf	7. 3. 2022
21/25	<i>Účetní závěrka České rozvojové agentury za rok 2020 a údaje předkládané Českou rozvojovou agenturou pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020</i> https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K21025.pdf	9. 5. 2022
21/34	<i>Peněžní prostředky státu z daně silniční a správa této daně</i> https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K21034.pdf	31. 1. 2022
21/35	<i>Peněžní prostředky na informační podporu protiepidemických činností</i> https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K21035.pdf	31. 1. 2022