

STANOVISKO

K NÁVRHU STÁTNÍHO ZÁVĚREČNÉHO ÚČTU

ČESKÉ REPUBLIKY ZA ROK

2015



Nejvyšší kontrolní úřad

Sp. zn.: 186/16-NKU45/235/16

V Praze dne 26. srpna 2016


Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu České republiky
za rok 2015

(k sněmovnímu tisku č. 800/0)

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



Předkládá:


Miloslav Kala,
prezident Nejvyššího kontrolního úřadu

Nejvyšší kontrolní úřad (dále také „NKÚ“) předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále také „PS PČR“) stanovisko k vládnímu návrhu státního závěrečného účtu (dále také „SZÚ“) České republiky (dále také „ČR“) za rok 2015 na základě ustanovení § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ při vypracování stanoviska vycházel z předloženého sněmovního tisku PS PČR č. 800/0, ze závěrečných účtů (dále také „ZÚ“) jednotlivých kapitol státního rozpočtu, ze schválených kontrolních závěrů a z dalších poznatků z kontrolní a analytické činnosti NKÚ.

Stanovisko NKÚ je rozvrženo do následujících částí:

I.	<i>Úvodní slovo prezidenta</i>	4
II.	<i>Rozbor vybraných strategických cílů.....</i>	8
	1. Komentář k záměrům a cílům nastaveným vládou ČR na rok 2015	8
	2. Strategický cíl zaměřený na dopravní politiku	9
	3. Strategický cíl zaměřený na zdravotnictví.....	21
III.	<i>Střednědobý výhled státního rozpočtu a střednědobý výdajový rámec</i>	31
IV.	<i>Hospodaření státního rozpočtu</i>	33
	1. Rozpočtování	33
	2. Státní rozpočet.....	37
	2.1 Příjmy státního rozpočtu	37
	2.2 Výdaje a deficit státního rozpočtu	47
	2.3 Prostředky poskytnuté ČR ze zahraničí.....	55
V.	<i>Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů</i>	63
	1. Hospodaření státních fondů	63
	2. Hospodaření zdravotních pojišťoven.....	67
VI.	<i>Státní finanční aktiva a státní záruky</i>	68
	1. Stav a vývoj státních finančních aktiv a pasiv	68
	2. Státní záruky	68
	3. Prostředky privatizace	69
VII.	<i>Hospodaření kapitol státního rozpočtu.....</i>	70
	1. Kontrola spolehlivosti výkaznictví.....	70
	2. Formální kontrola závěrečných účtů jednotlivých kapitol státního rozpočtu.....	70
	3. Nedostatky v hospodaření kapitol státního rozpočtu zjištěné kontrolní činností	71
VIII.	<i>Hodnocení hospodaření České republiky za rok 2015.....</i>	73

Přílohy:

- příloha č. 1 – Přehled schválených kontrolních závěrů použitých pro stanovisko NKÚ,
- příloha č. 2 – Seznam použitých zkratk.

Redakční poznámka:

Redakční uzávěrka stanoviska NKÚ k návrhu SZÚ za rok 2015 byla stanovena k 31. 7. 2016. V materiálu není sjednocen počet desetinných míst z důvodu různých zdrojů (některé zdroje uvádějí pouze zaokrouhlená čísla nebo čísla zaokrouhlená na odlišný počet desetinných míst). Dále může v materiálu dojít k drobným odchylkám hodnot z důvodu zaokrouhlování.

I. Úvodní slovo prezidenta

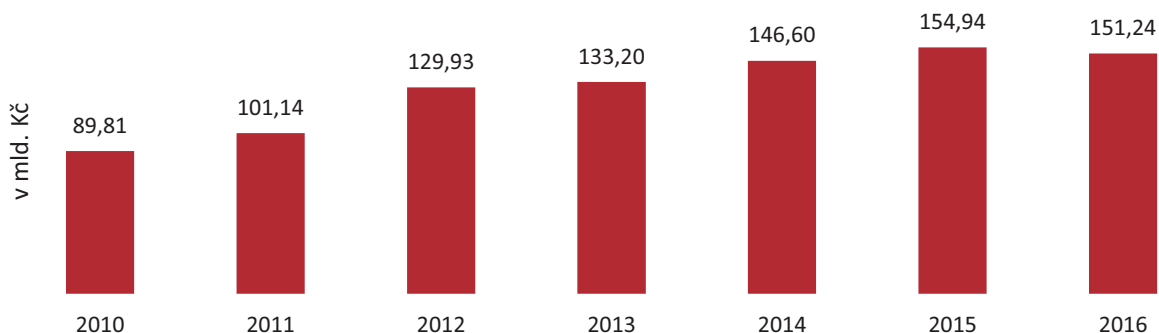
Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

předkládám Vám stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu k návrhu státního závěrečného účtu za rok 2015. Tento rok se v České republice vyznačoval zejména vysokým ekonomickým růstem a také snahou o vyčerpání finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie za programové období 2007–2013.

Cílem Nejvyššího kontrolního úřadu je prostřednictvím výstupů z kontrolní i analytické činnosti napomáhat zlepšování finančního řízení státu a hospodárnému, účelnému a efektivnímu využívání finančních prostředků a majetku státu k dosažení strategických cílů navržených vládou České republiky. V letošním stanovisku jsme se zaměřili na oblast dopravní politiky, zdravotnictví a hodnocení skutečností, které ovlivnily hospodaření České republiky, a tím i život každého z nás. Na naplňování stanovených cílů v těchto oblastech jsou vynakládány vysoké objemy finančních prostředků a současná situace potvrzuje, že doprava a zdravotnictví jsou třaskavým tématem.

V roce 2015 dosáhly celkové příjmy státního rozpočtu 1 234,5 mld. Kč, celkové výdaje 1 297,3 mld. Kč a výsledný schodek činil 62,8 mld. Kč. Oproti rozpočtovanému schodku byl výsledek o 37,2 mld. Kč příznivější. Tvorba rozpočtu představuje základ efektivního hospodaření státu. Analytickou činností bylo zjištěno, že správci kapitol nevěnují dostatečnou pozornost důslednému plánování jednotlivých druhů příjmů a výdajů, nedaří se jim dlouhodobě snižovat stav nároků z nespotřebovaných výdajů a rozpočtují nepřesně, navíc nastavená pravidla nemotivují k důslednému plánování ani nesankcionují formální přístup. Následující graf ukazuje stav nároků z nespotřebovaných výdajů k 1. 1. 2010 až 2016:

Stav nároků z nespotřebovaných výdajů k 1. 1. v letech 2010 až 2016



V oblasti dopravní politiky dlouhodobě upozorňujeme na příliš dlouhou přípravu dopravních staveb, což prodražuje výstavbu a způsobuje i opožděné čerpání evropských prostředků. Průměrná délka přípravy dálnic v České republice činí 12 let, zatímco např. v Rakousku je

tato doba poloviční¹. Vážným problémem je aplikace zákona o posuzování vlivů na životní prostředí², která fakticky způsobila zastavení realizace téměř 100 významných dopravních staveb a podle dohodnuté výjimky s Evropskou komisí má být realizováno pouze deset dopravních staveb. Současný stav přípravy liniových staveb je třeba řešit úpravou právního řádu tak, aby byly zajištěny oprávněné zájmy všech dotčených, ale současně tak, aby byly vyloučeny možnosti šikany ze strany některých účastníků řízení.

Dopravu každým rokem komplikují časté opravy a omezení, které také souvisí s narůstající přepravou zboží po silnicích. I z tohoto důvodu byl stanoven mezinárodní cíl *přesun přepravy věcí ze silnice na železnici*. Tento cíl se České republice však zatím nedaří plnit, naopak trend posledních let je opačný. S ohledem na vyjádření některých odborníků³ je otázkou, zda je stanovený cíl vůbec reálný.

Jednou z priorit dopravní politiky je mj. modernizování a budování dopravní infrastruktury s ohledem na posílení konkurenceschopnosti České republiky. Čísla však pozitivní nejsou, za roky 2014 a 2015 nebyl otevřen ani jeden kilometr dálnice. Následující tabulka vychází z údajů *ročenek dopravy* za roky 2005–2015 a uvádí nově otevřené kilometry dálnic od roku 2005:

Délka dálnic	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Počet otevřených km	18	69	24	34	38	5	11	6	25	0	0

Průměrné celkové náklady na výstavbu jednoho kilometru dálnic v letech 2000–2012 činily 416 mil. Kč, z toho stavební náklady 355 mil. Kč. Pro srovnání uvádíme, že stavební náklady na 1 km dálnic činily ve stejném období v Německu 260 mil. Kč, byly tedy o 27 % nižší⁴. V této oblasti je nutné zaměřit se zejména na dodržování zpracovaných a schválených strategických dokumentů. Plnění stanovených cílů musí být závazné.

Česká republika patří v mezinárodním měřítku ke státům s nejvyšším podílem veřejných prostředků vynakládaných na financování zdravotnictví, ačkoliv podíl celkových výdajů na zdravotnictví na hrubém domácím produktu je nižší než průměr Evropské unie. Vysoký podíl veřejných výdajů s sebou přináší riziko nejen pro systém veřejného zdravotního pojištění, ale i pro státní rozpočet. Následující graf čerpá z dat Světové zdravotnické organizace (WHO) a ukazuje podíl veřejných výdajů na zdravotnictví na celkových výdajích na zdravotnictví ve vybraných zemích Evropské unie v roce 2013:

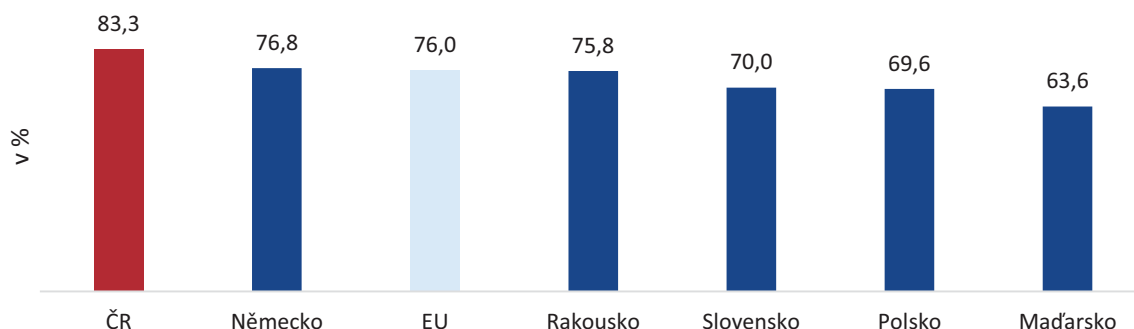
¹ Vyjádření ředitele společnosti ASFINAG pro deník *E15* ze dne 10. 9. 2014.

² Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

³ Vyjádření prezidenta sdružení autodopravců Česmad Bohemia pro deník *E15* ze dne 20. 7. 2016.

⁴ KA č. 12/18 – *Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnic a rychlostních komunikací*.

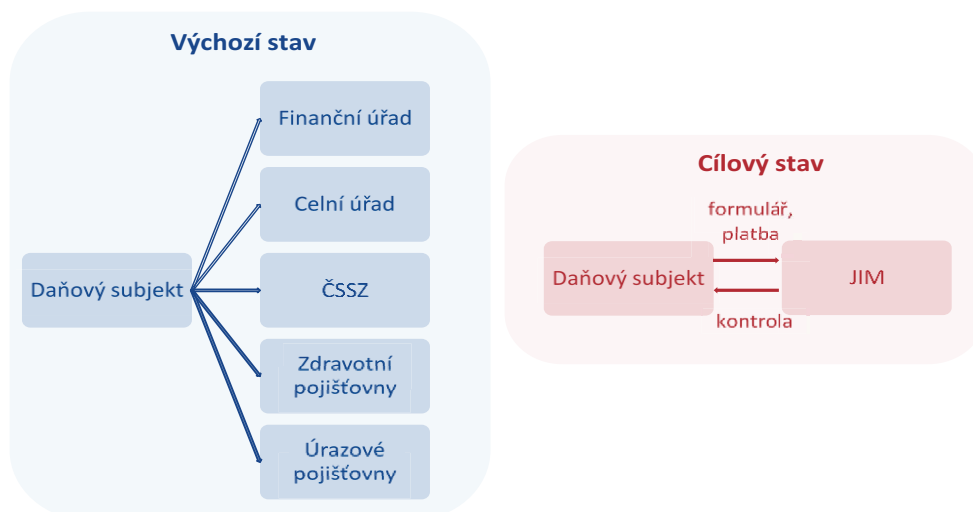
Podíl veřejných výdajů na zdravotnictví na celkových výdajích na zdravotnictví ve vybraných zemích EU v roce 2013



Mezinárodní srovnání (např. studie srovnávající kvalitu zdravotní péče) dále hodnotí Českou republiku jako stát, který při nízkých výdajích na zdravotnictví poskytuje kvalitní zdravotní péči.

V průběhu posledních let došlo k několika zásahům do systému veřejného zdravotního pojištění, jejichž dopady se vzájemně téměř anulovaly a naopak administrativně zatížily systém negativními dopady na státní rozpočet. Jako příklad lze uvést restriktivní úhradovou vyhlášku v roce 2013 a naopak expanzivní úhradovou vyhlášku v letech 2014 a 2015 nebo meziroční navýšení platby státu v letech 2014 a 2015 jako kompenzaci zrušení regulačních poplatků v letech 2014 a 2015. Tyto skutečnosti nesvědčí o koncepčním přístupu.

Daňový systém v České republice je složitý a náklady na plnění daňových povinností vysoké. Zlepšení měl přinést *Projekt vytvoření jednoho inkasního místa*, který byl do roku 2013 součástí reformy daňové soustavy České republiky. Následující schéma zobrazuje výchozí a cílový stav, který měl nastat po zavedení jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů (JIM):



Kontrolou jsme prověřili, že za osm let budování JIM nedošlo k významnému zjednodušení daňového systému a souvisejícím úsporám, přestože na realizaci projektu byly vynaloženy více než 3 mld. Kč. V oblasti daňové politiky stále nebyla schválena novela zákona o daních z příjmů, která by přispěla ke zjednodušení daňového systému v České republice.

Rok 2015 byl rokem hospodářského růstu a zvýšené aktivity v oblasti financování společných programů České republiky a Evropské unie v rámci programového období 2007–2013. Pro budoucí období, která tak ekonomicky úspěšná být nemusí, je žádoucí zvýšit tlak na dodržování pravidel hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti v hospodaření s prostředky státního rozpočtu. Veřejné prostředky musí být využívány na projekty s nejvyšší přidanou hodnotou pro občany a současně s nejvyšším multiplikačním efektem.

Pozornost by měla být věnována především zjednodušení administrativy státní správy, neboť řada zákonů, předpisů, podmínek a pravidel je nastavena tak přísně, že současné naplnění všech požadavků není možné. Výsledkem je vítězství formalismu a byrokratického přístupu.

Vážným problémem je velké množství informačních systémů veřejné správy. Kontrolní činností jsme zjistili, že některé resorty disponují velkým počtem samostatných informačních systémů a databází, jejichž drahý provoz při nízké využitelnosti je diskutabilní⁵. Vládě se navíc v roce 2015 nepodařilo naplnit cíl v podobě snížení výdajů na konzultační, právní a poradenské služby, které naopak meziročně vzrostly.



Česká republika v roce 2015 obdržela v rámci Evropské unie druhý největší objem prostředků proplacených ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti za programové období 2007–2013. V programovém období 2014–2020 se již nyní objevují nedostatky, které naznačují možný negativní průběh čerpání prostředků v rámci operačních programů:

- Čerpání podpory v letech 2014 a 2015 v programovém období 2014–2020 je oproti období 2007–2013 zpožděno. Časová prodleva vznikla již při vyjednávání dohody o partnerství, která tvoří základní rámec upravující čerpání finančních prostředků.
- V roce 2015 se poskytovatelé podpory soustředili na dočerpání prostředků z operačního období 2007–2013.

Věřím, že předkládané stanovisko Vám přinese objektivní a nezávislý pohled na vybrané oblasti hospodaření České republiky za rok 2015 a přispěje k řešení některých vážných problémů.

Miloslav Kala,
prezident NKÚ

⁵ KA č. 15/12 – *Hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií u Ministerstva průmyslu a obchodu.*

II. Rozbor vybraných strategických cílů

1. Komentář k záměrům a cílům nastaveným vládou ČR na rok 2015

V programovém prohlášení⁶ se vláda zavázala vést zemi na základě sociálně a ekologicky orientovaného hospodářství k prosperitě. Za zásadní oblasti vládního ekonomického programu označila podporu podnikání, fungující a transparentní státní správu, efektivní trh práce, dlouhodobě udržitelný penzijní systém, sociální smír a investice do vzdělání, vědy a výzkumu. V návaznosti na programové prohlášení vláda definovala v *Národním programu reformy pro rok 2015* a *Akčním plánu na podporu hospodářského růstu a zaměstnanosti* konkrétní priority a cíle.

Tabulka č. 1 – Vybrané cíle vlády ČR

Oblast	Podoblast	Cíl	Plnění (v roce 2015)
Fiskální a rozpočtová politika	Udržitelnost veřejných financí	Dodržení schodku veřejných financí pod 3 % HDP	Schodek veřejných financí činil 0,4 % HDP.
Daňová politika	Vyšší zdanění hazardu	Schválený návrh příslušného zákona	Návrh zákona nebyl v průběhu roku 2015 schválen.
	Zjednodušení daňového systému	Schválená novela zákona o daních z příjmů, která zruší koncept superhrubé mzdy a solidární přírážky	Návrh zákona nebyl v průběhu roku 2015 schválen.
Zaměstnanost	Minimalizace úrovně nezaměstnanosti	Dosažení podílu výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti na HDP ve výši 0,3 % do roku 2018	Podíl výdajů státního rozpočtu na aktivní politiku zaměstnanosti na HDP v roce 2015 meziročně vzrostl z 0,15 % na 0,22 %.
Sociální služby	Zajištění dostatečné výše prostředků pro oblast sociálních služeb	Objem finančních prostředků státního rozpočtu nebude nižší než v roce 2014 a bude zohledňovat míru inflace	Tyto výdaje byly v roce 2015 o 0,16 mld. Kč nižší než v roce 2014.
Kultura	Posílení výdajů v oblasti kultury	Přiblížit se 1% podílu výdajů státního rozpočtu na oblast kultury	Podíl výdajů na kulturu na výdajích státního rozpočtu se v roce 2015 meziročně snížil z 0,953 % na 0,936 %.
Veřejná správa	Racionalizace hospodaření státu	Omezení outsourcingu právních služeb, marketingu a poradenství	Výdaje na konzultační, právní a poradenské služby v roce 2015 meziročně vzrostly o 35,5 mil. Kč.
		Důsledné zapojení všech státních institucí do IISSP	Do systému IISSP nejsou zahrnuty mj. státní podniky.
Doprava	Zpracováno samostatně v části II.2		
Zdravotnictví	Zpracováno samostatně v části II.3		
Prostředky z rozpočtu EU	Zpracováno samostatně v části IV.2.3		

Pozn.: HDP – hrubý domácí produkt, IISSP – Integrovaný informační systém Státní pokladny.

Zdroj: Národní program reformy pro rok 2015, programové prohlášení vlády ČR ze dne 12. 2. 2014, MONITOR.

⁶ Programové prohlášení vlády ČR ze dne 12. 2. 2014.

Porovnání vybraných cílů⁷ s dosaženými výsledky zachycuje tabulka č. 1. Plnění cílů, které se dosud nedaří naplňovat, je v textu zvýrazněno. Cíle v oblasti dopravy, zdravotnictví a čerpání prostředků z rozpočtu Evropské unie (dále také „EU“) jsou podrobněji hodnoceny v příslušných částech stanoviska.

NKÚ upozorňuje, že některé cíle stanovené vládou ve výše uvedených dokumentech jsou nastaveny takovým způsobem, který neumožňuje jejich vyhodnocení z hlediska zásad hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

Pro podrobnější hodnocení naplnění cílů byly vybrány oblasti doprava a zdravotnictví, které ovlivňují každodenní život široké veřejnosti. NKÚ se v následujících částech věnuje nejen hodnocení stanovených cílů, ale i mezinárodnímu srovnání.

2. Strategický cíl zaměřený na dopravní politiku

V oblasti dopravy existují dva klíčové národní strategické dokumenty, a to *Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050* a *Dopravní sektorové strategie 2. fáze*.

Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050 je vrcholný strategický dokument vlády pro sektor dopravy. Za její implementaci odpovídá Ministerstvo dopravy. Dokument identifikuje hlavní problémy sektoru a navrhuje opatření k jejich řešení.

Dopravní sektorové strategie 2. fáze jsou klíčovým strategickým dokumentem pro zajištění provozu a rozvoje české dopravní infrastruktury, zejména jsou pak východiskem pro stanovení cílů operačního programu *Doprava* (dále také „OPD“) pro období 2014–2020.

Dalším důležitým dokumentem je *Bílá kniha*, která představuje evropskou dopravní politiku pro období 2012–2020 s výhledem do roku 2050. Je v ní mimo jiné stanoven cíl zásadně snížit závislost Evropy na dovážené ropě a snížit uhlíkové emise o 60 % do roku 2050, přestat používat konvenční pohon ve městech, využívat 40 % nízkouhlíkových paliv v letecké dopravě, o 40 % snížit emise ve vodní dopravě. Splnění cíle má být dosaženo mj. **převedením 30 % silniční přepravy nákladu do roku 2030 na jiné druhy dopravy (do roku 2050 více než 50 %), např. na železniční či vnitrozemskou vodní dopravu.**

Vláda si v této souvislosti ve svém programovém prohlášení⁸ stanovila, že podpoří přesun přepravy nákladů ze silnice na železnici a připraví plné zavedení směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru.

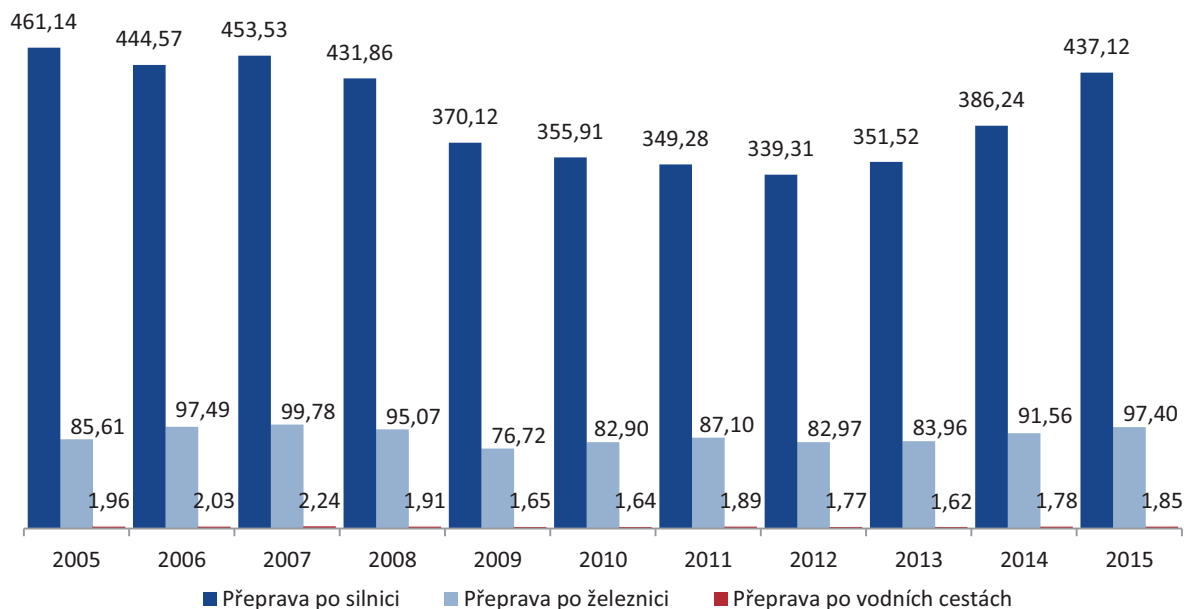
Přeprava zboží na území ČR v roce 2015 díky pozitivnímu vývoji hospodářství rostla a je patrné, že největší nárůst nastal u silniční nákladní dopravy, která se meziročně zvýšila o 13,17 % a dosáhla nejvyšších hodnot od roku 2007. Železniční nákladní doprava sice také

⁷ NKÚ se ve svém hodnocení zaměřil zejména na cíle, které vyhodnotil jako společensky významné.

⁸ Programové prohlášení vlády ČR ze dne 12. 2. 2014.

dosáhla nejvyšších hodnot od roku 2007, ale meziroční nárůst činil jen 6,38 %. Přeprava zboží po vodních cestách se meziročně zvýšila pouze o 3,93 %.

Graf č. 1 – Přeprava zboží na území ČR v letech 2005–2015 (v mil. tun)



Zdroj: Český statistický úřad, Ministerstvo dopravy.

V roce 2015 činil meziroční nárůst přepravy zboží po silnici 50,88 mil. tun, zatímco společný meziroční nárůst přepravy zboží po železnici a po vodních cestách činil pouze 5,91 mil. tun.

Ke zlepšení situace v ČR by přispělo zvýšení přepravních parametrů železničních tratí, které patří mezi tranzitní koridory a jsou napojeny na železniční síť EU. Především modernizací a rozšířením tranzitního koridoru na železniční trati Děčín–Dražďany (největší podíl objemu přepravy s Německem) lze následně zvýšit konkurenceschopnost vůči silniční přepravě. Další alternativou by mohlo být plošné zpoplatnění kamionů, které by mohlo přepravu přitáhnout více na železnici, jak se ukázalo ve Švýcarsku, které k tomuto kroku přikročilo.

V roce 2012 připadly v ČR na jednu tunu přepravenou po železnici 4,1 tuny přepravené po silnici a v roce 2015 se poměr zvýšil na 4,5 tuny. ČR se tak zatím nedaří naplňovat stanovený cíl v podobě přesunu části přepravy nákladů ze silniční dopravy zejména na železnici.

Přepravní výkon udává výsledek přepravy zboží při daném dopravním výkonu, hodnotí tak vytíženost i efektivnost dopravy. Představuje součin přepravované hmotnosti zboží a ujeté vzdálenosti.

Přepravní výkon po železnici se od roku 2013 postupně zvyšoval díky modernizacím železničních koridorů, přepravní výkon vodních cest se však neustále snižoval a v roce 2015 byl nejnižší za posledních 10 let. Kvůli nedostatečné hloubce Labe je vodní doprava po značnou část roku vyloučena z mezistátní nákladní říční dopravy. Tuto skutečnost si

Ministerstvo dopravy uvědomuje již řadu let a dostavbu plavebního stupně v Děčíně již několik let staví jako svou prioritu. V současné době se při přípravě stavby čeká na získání kladného stanoviska posouzení vlivu na životní prostředí, tzv. EIA.

Tabulka č. 2 – Přepravní výkony v nákladní dopravě a podíly jednotlivých druhů dopravy v ČR v letech 2005–2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Výkon (v mld. tkm)	Silnice	43,45	50,37	48,14	50,88	44,96	51,83	54,83	51,23	54,89	54,09	57,20
	Železnice	14,87	15,78	16,30	15,44	12,79	13,77	14,32	14,27	13,97	14,58	15,25
	Vodní	0,78	0,82	0,90	0,86	0,64	0,68	0,70	0,67	0,69	0,66	0,58
	Celkem	59,09	66,97	65,34	67,18	58,39	66,28	69,84	66,16	69,55	69,32	73,04
Podíl (v %)	Silnice	73,52 %	75,22 %	73,67 %	75,74 %	77,00 %	78,20 %	78,51 %	77,43 %	78,92 %	78,03 %	78,31 %
	Železnice	25,16 %	23,56 %	24,95 %	22,98 %	21,91 %	20,78 %	20,50 %	21,56 %	20,08 %	21,02 %	20,88 %
	Vodní	1,32 %	1,22 %	1,37 %	1,28 %	1,10 %	1,03 %	1,00 %	1,01 %	1,00 %	0,95 %	0,80 %

Pozn.: Nesoulad údajů mezi tabulkami č. 2 a č. 3 u vodního výkonu je způsoben odlišnou metodou výpočtu, která byla použita pro srovnání s ostatními evropskými zeměmi.

Zdroj: Český statistický úřad, Ministerstvo dopravy.

Každý stát má pro konkrétní druhy nákladní dopravy historicky rozdílné výchozí podmínky, např. rozdílnou hustotu železniční či silniční sítě, které jsou závislé do jisté míry na geografických podmínkách, rozdílné splavnosti vodních toků apod. Následující tabulka uvádí pro doplnění přepravní výkony v některých zemích Evropy:

Tabulka č. 3 – Přepravní výkony v nákladní dopravě a podíly jednotlivých druhů dopravy ve vybraných státech za rok 2014

	ČR	Belgie	Bulharsko	Francie	Maďarsko	Německo	Nizozemí	Polsko	Rakousko	Rumunsko	Slovensko	
Výkon (mld. tkm)	Silnice	54,09	31,81	27,85	165,23	37,52	310,14	70,90	250,93	24,50	35,14	31,36
	Železnice	14,58	0,00	2,57	32,21	10,16	112,63	6,04	47,44	19,27	12,09	7,32
	Vodní	0,03	7,72	5,07	8,80	1,37	44,07	49,45	0,08	2,18	8,44	0,69
	Celkem	68,70	39,52	35,50	206,24	49,05	466,84	126,39	298,45	45,95	55,66	39,37
Podíl (v %)	Silnice	78,74 %	80,48 %	78,46 %	80,11 %	76,50 %	66,43 %	56,09 %	84,08 %	53,32 %	63,13 %	79,65 %
	Železnice	21,22 %	0,00 %	7,25 %	15,62 %	20,71 %	24,13 %	4,78 %	15,90 %	41,94 %	21,71 %	18,59 %
	Vodní	0,04 %	19,52 %	14,29 %	4,27 %	2,79 %	9,44 %	39,13 %	0,03 %	4,74 %	15,16 %	1,76 %

Pozn.: Údaje za rok 2015 budou k dispozici nejdříve v říjnu 2016.

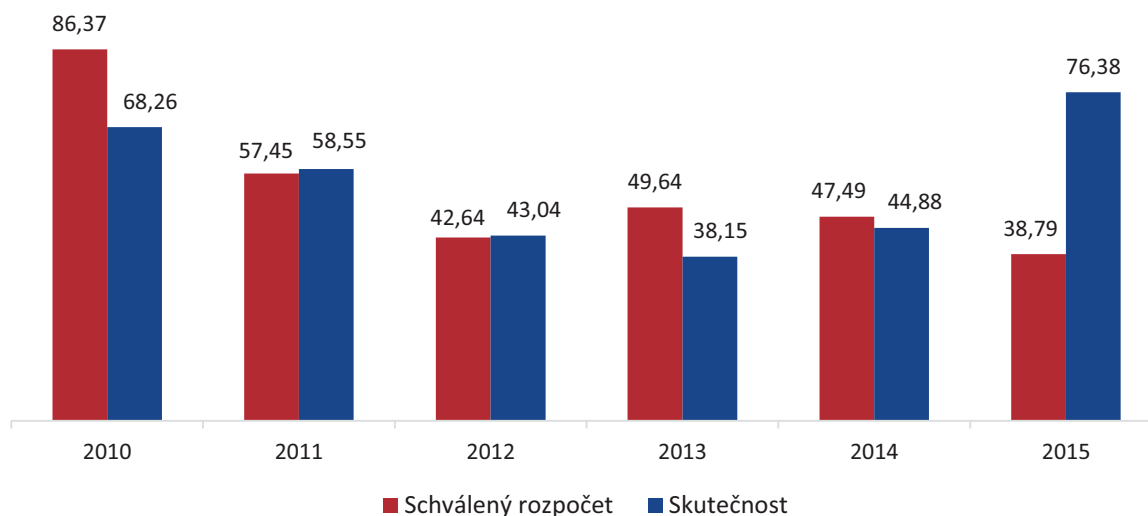
Zdroj: Ministerstvo dopravy, Eurostat.

Sektor dopravy se v ČR potýká nejen s nedostatečným objemem finančních prostředků, ale také s meziročními změnami rozpočtů, které negativně ovlivňují dlouhodobé koncepční plánování v oblasti dopravní infrastruktury. **Proto byl stanoven cíl v Dopravní politice ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050 v podobě stabilizace zdrojové stránky pro financování dopravní infrastruktury, zejména stabilizování příjmů pro financování dopravní infrastruktury ve vztahu k Státnímu fondu dopravní infrastruktury (dále také „SFDI“) alespoň na úrovni 43,0 mld. Kč (podíl národních zdrojů bez evropské spoluúčasti).**

V roce 2015 činil schválený rozpočet příjmů (z národních zdrojů) 44,0 mld. Kč, skutečnost 50,0 mld. Kč, tento cíl byl v roce 2015 naplněn.

Jedním z východisek přípravy státního rozpočtu na rok 2015 byla snaha o stabilizaci prostředků na údržbu, opravy a rozvoj dopravní infrastruktury. Podle návrhu SZÚ za rok 2015 bylo na dopravu (rozpočtový oddíl 22) ze státního rozpočtu poskytnuto 76,4 mld. Kč, což bylo o 31,5 mld. Kč více než v roce 2014. Meziroční nárůst souvisel především se snahou dočerpát prostředky spojené s financováním společných programů EU a ČR z programového období (dále také „PO“) 2007–2013, které nebyly v předchozích letech vyčerpány.

Graf č. 2 – Výdaje vykázané v oddíle 22 – Doprava v letech 2010–2015 (v mld. Kč)



Zdroj: MONITOR.

Přestože dopravní odvětví je pro vládu prioritní oblastí, podle odvětvového členění výdajů státního rozpočtu činil podíl výdajů v oddíle dopravy za rok 2014 na celkových výdajích 3,70 %. Za rok 2015 se podíl zvýšil na 5,89 % díky snaze dočerpát OPD 2007–2013. V usnesení vlády ČR ze dne 23. února 2015 č. 124⁹ byly uvedeny informace o stavu čerpání a plnění za prosinec 2015, kdy řídicí orgán Ministerstvo dopravy predikoval plné dočerpání OPD 2007–2013. Na výsledné čerpání ale budou mít ještě vliv auditní zjištění a korekce. Výsledná výše vyčerpaných prostředků v programovém období 2007–2013 bude tak známa nejdříve v průběhu roku 2017.

⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 23. února 2015 č. 124, k *Analýze čerpání evropských fondů a krizovým plánům 2015*.

NKÚ v závěrech vybraných kontrolních akcí¹⁰ schválených v průběhu roku 2015 upozornil na obecné riziko, že snaha o maximální vyčerpání alokovaných prostředků by mohla mít u jednotlivých projektů za následek nerespektování zásad účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti a uplatňování nezpůsobilých výdajů. Zdůraznil příčiny, které způsobily velký rozsah nedostatků při čerpání podpor z rozpočtu EU. V řadě případů se jednalo především o nízkou kvalitu řídicí činnosti implementačních orgánů a v některých případech o omezené fungování nastavených systémů kontroly. Zmíněné nedostatky se projeví různou mírou chybovosti v jednotlivých procesech implementace podpor.

Evropská komise schválila v květnu roku 2015 OPD 2014–2020 s celkovou alokací 4,7 mld. EUR. NKÚ konstatuje, že z důvodu pozdního přijetí novely zákona č. 100/2001 Sb.¹¹ jsou nyní ohroženy velké dopravní stavby. Novela zákona umožní pokračovat v povolovacích procesech pro vybrané dopravní projekty a dne 18. 7. 2016 byla předána prezidentovi ČR k podpisu. Evropská komise posudky EIA vypracované podle starého znění zákona uznala jen u 10 klíčových staveb (z celkového počtu více než 100 staveb). Nadále tak hrozí riziko nečerpání prostředků z OPD 2014–2020, které by přineslo nejen zvýšení nákladů, ale také výrazně negativní dopady na ekonomický růst a zaměstnanost. Stav nároků z nespotřebovaných výdajů (dále také „NNV“) k 1. 1. 2016 na čerpání výdajů na společné programy v programovém období 2014–2020 činil již 5,05 mld. Kč, v tom jsou zahrnuty výdaje kryté peněžními prostředky z EU ve výši 3,75 mld. Kč a financované z národních peněžních prostředků ve výši 1,3 mld. Kč.

Nezbytnou podmínkou pro maximální vyčerpání alokovaných prostředků z fondů EU je zajištění dostatečných národních zdrojů a stanovení jasných národních priorit, zjednodušení pravidel pro čerpání prostředků a nastavení fungujících mechanismů řízení i kontroly.

V ročenkách *dopravy České republiky* za roky 2010–2015, které vydává Ministerstvo dopravy, byly výdaje v oblasti dopravní infrastruktury uváděny každoročně vyšší než v SZÚ, neboť obsahovaly veškeré výdaje do dopravní infrastruktury (vč. mimorozpočtových zdrojů).

¹⁰ KA č. 14/24 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu poskytnuté na úhradu výdajů národních projektů v rámci operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost*, 14/26 – Peněžní prostředky vynakládané na projekty *Programu rozvoje venkova*, 15/04 – Peněžní prostředky určené na přípravu a realizaci projektu *Plzeň – Evropské hlavní město kultury 2015*, 15/06 – Peněžní prostředky strukturálních fondů *Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování operačních programů z hlediska udržitelnosti projektů*.

¹¹ Zákon č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

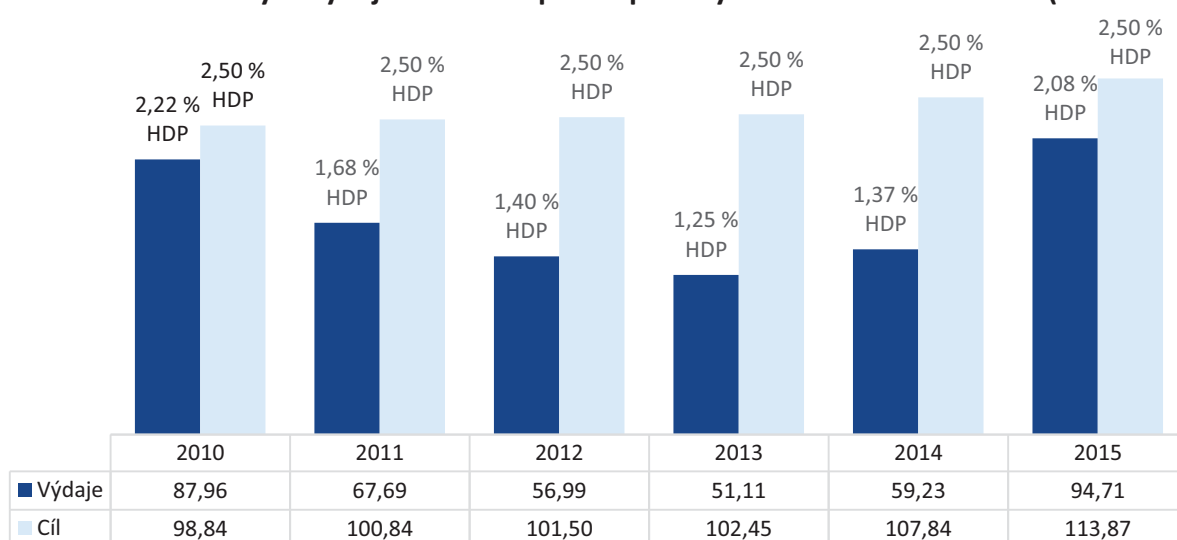
Tabulka č. 4 – Výdaje do dopravní infrastruktury v letech 2010–2015 (v mld. Kč)

Ukazatel	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Celkové výdaje do silniční infrastruktury	60,43	45,81	36,39	30,16	32,80	42,83
<i>v tom: investiční výdaje</i>	43,49	31,80	22,04	16,83	16,63	24,16
<i>výdaje na opravy a údržbu</i>	16,94	14,01	14,35	13,33	16,17	18,67
Celkové výdaje do železniční infrastruktury	23,32	19,95	18,47	18,53	24,46	49,82
<i>v tom: investiční výdaje</i>	14,24	10,99	9,59	8,72	12,79	31,78
<i>výdaje na opravy a údržbu</i>	9,08	8,96	8,88	9,81	11,67	18,04
Celkové výdaje do letecké infrastruktury	2,41	1,15	1,41	1,83	1,24	1,21
<i>v tom: investiční výdaje</i>	2,06	0,98	1,19	1,44	0,99	0,99
<i>výdaje na opravy a údržbu</i>	0,35	0,17	0,22	0,39	0,25	0,22
Celkové výdaje do vnitrozemské vodní cesty	1,50	0,59	0,50	0,31	0,38	0,61
<i>v tom: investiční výdaje</i>	1,46	0,55	0,43	0,19	0,26	0,41
<i>výdaje na opravy a údržbu</i>	0,04	0,04	0,07	0,12	0,12	0,20
Celkové výdaje do potrubní infrastruktury	0,28	0,19	0,22	0,27	0,36	0,22
<i>v tom: investiční výdaje</i>	0,23	0,14	0,15	0,19	0,29	0,15
<i>výdaje na opravy a údržbu</i>	0,05	0,05	0,07	0,08	0,07	0,07
Celkové investiční výdaje do infrastruktury	61,49	44,45	33,40	27,37	30,96	57,50
Celkové výdaje na opravy a údržbu infrastruktury	26,47	23,24	23,59	23,74	28,27	37,21
Celkové výdaje do infrastruktury	87,96	67,69	56,99	51,11	59,23	94,71

Pozn.: Údaje za silniční infrastrukturu zahrnují výdaje na dálnice, rychlostní silnice a silnice I., II. a III. třídy.

Zdroj: ročenky dopravy ČR za roky 2010–2015.

Následující graf porovnává výši výdajů v ročenkách dopravy ČR s cílem uvedeným v *Dopravní politice ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050* (i v předchozím období 2005–2013), který stanovuje, že **provozování, údržba a rozvoj dopravní infrastruktury vyžaduje stabilní financování na úrovni 2,5 % hrubého domácího produktu** (dále také „HDP“):

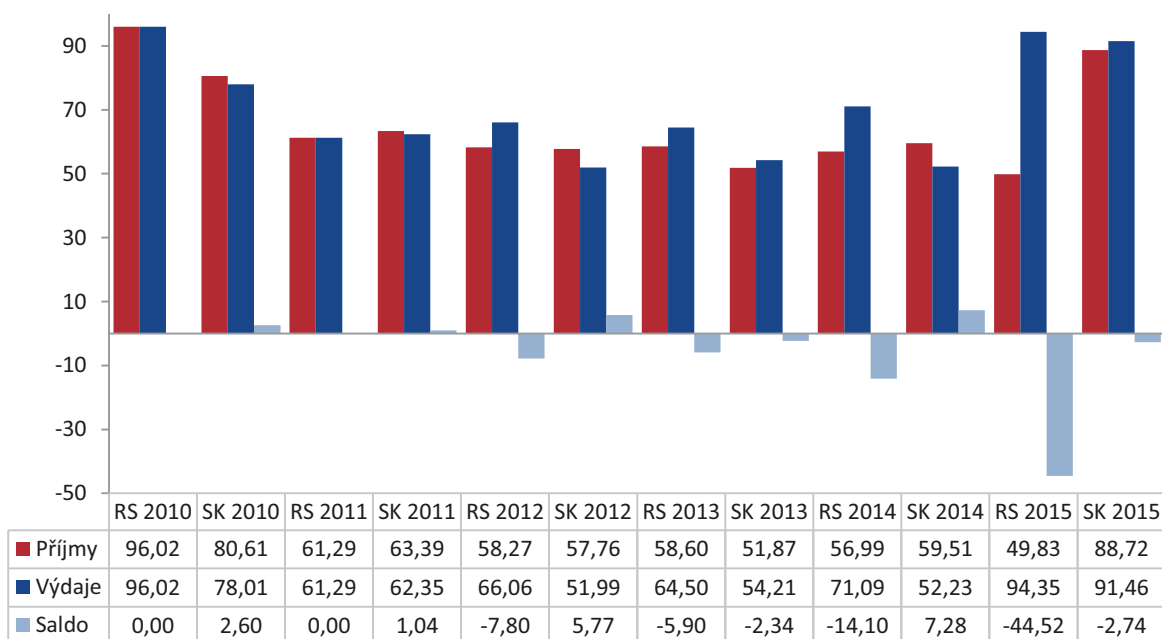
Graf č. 3 – Srovnání výše výdajů s cílem dopravní politiky v letech 2010–2015 (v mld. Kč)

Zdroj: ročenky dopravy ČR za roky 2010–2015, Český statistický úřad.

Z výše uvedeného grafu je patrné, že v období 2010–2015 nebylo dosaženo cíle ve výši 2,5 % HDP. Pokud tohoto cíle nebude dosaženo ani v dalších letech, může to mít negativní dopad na budoucí stav dopravní infrastruktury.

Na celkových výdajích do dopravní infrastruktury se podílí zejména SFDI. V roce 2015 byla skutečná výše příjmů SFDI 88,72 mld. Kč a výdajů 91,46 mld. Kč (viz následující graf). Příjmy byly tvořeny především dotacemi ze státního rozpočtu, daňovými příjmy a mýtným. Na výdajích se největším objemem podílely výdaje do dopravní infrastruktury (přes 90 % výdajů) a výdaje související s elektronickým mýtným a telematikou.

Graf č. 4 – Financování SFDI v letech 2010–2015 (v mld. Kč)



Pozn.: RS – rozpočet schválený, SK – skutečnost.

Zdroj: MONITOR.

Vysoké rozdíly mezi rozpočtem a skutečností a časté změny rozpočtu jsou v rozporu s cílem uvedeným v *Dopravní politice ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050*, a to stabilizovat zdrojové stránky pro financování dopravní infrastruktury. Není tak možné koncepčně plánovat stavby v delším časovém horizontu.

NKÚ zveřejnil již v roce 2012 kontrolní závěr z kontrolní akce č. 11/13¹², v němž doporučil, aby vláda vyřešila výběr provozovatele elektronického mýtného po ukončení platnosti současných smluv. Na tento problém upozornila i kontrolní akce č. 12/12¹³. **Vláda v červenci**

¹² KA č. 11/13 – Peněžní prostředky vynaložené na pořízení a provoz systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury České republiky.

¹³ KA č. 12/12 – Příjmy z výkonových poplatků (mýtného) a příjmy z časového zpoplatnění pozemních komunikací (časových kuponů), včetně souvisejících výdajů.

2016 schválila usnesením¹⁴ odůvodnění veřejné zakázky Zajištění provozu Systému elektronického mýta po roce 2016 a uložila ministru dopravy zahájit zadávací řízení a předložit vládě návrh ujednání se stávajícím dodavatelem.

Návrh SZÚ za rok 2015 uvádí, že příjemci finančních prostředků ze SFDI zdůvodňují nízké čerpání rozpočtu po změnách (ve výši 82 %) problémy s ukončováním zadávacích řízení a problémy s výkupy pozemků. NKÚ další důvody spatřuje dle závěru z kontrolní akce č. 15/14¹⁵ v pomalé a nedostatečné přípravě akcí.

Podle návrhu SZÚ za rok 2015 rozpočet investičních transferů SFDI meziročně poklesl o 7,0 mld. Kč proto, že fond měl pro rok 2015 k dispozici vyšší disponibilní prostředky, které byly akumulovány z minulých let. NKÚ upozornil na problematiku nevyužívaných prostředků na bankovních účtech SFDI už ve své kontrolní akci č. 14/30¹⁶.

V *Dopravní politice ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050* je dále uvedeno, že rozpočet SFDI je potřeba důsledně řídit a zabývat se mandatorními výdaji, které by mohly ovlivnit schválení nových investic. Mandatorní výdaje by se navázaly na jednotlivé složky příjmů, a tím by se snížila volatilita rozpočtu SFDI. Nové investice by byly schváleny pouze v případě, kdy by na ně po pokrytí mandatorních výdajů zbylo dostatečné množství finančních prostředků v celkovém časovém horizontu výstavby.

Proto jedním ze základních požadavků *Dopravních sektorových strategií 2. fáze* je **zajištění postupného navyšování výdajů na zajištění provozuschopnosti dopravní infrastruktury – zajištění systematické údržby, oprav a rekonstrukcí silniční a železniční sítě**. NKÚ mj. upozornil v kontrolní akci č. 14/21¹⁷ na nedostatečné zdroje k zajištění údržby a oprav celostátních a regionálních drah. Následující tabulky z *Dopravních sektorových strategií 2. fáze* uvádějí možný scénář vývoje mandatorních výdajů a objemu zdrojů:

Tabulka č. 5 – Scénář vývoje mandatorních výdajů v letech 2016–2023 (v mld. Kč)

Návrhová varianta financování	Mandatorní výdaje v letech 2016–2023 (stálé ceny roku 2012)							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Mandatorní výdaje celkem	26,9	27,9	28,3	29,7	30,6	31,8	33,5	35,0
Systémová údržba a opravy dálnic a silnic I. třídy	8,8	9,0	9,5	9,9	10,2	11,1	12,1	13,0
Systémová údržba, opravy a revitalizace železnic	9,2	10,0	10,5	11,4	12,0	12,5	13,3	13,8
Projektová a majetkoprávní příprava	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
Provoz mýtného systému	3,5	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Správa a provoz organizací	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,7	1,7	1,7

Zdroj: Dopravní sektorové strategie 2. fáze.

¹⁴ Usnesení vlády ČR ze dne 11. července 2016 č. 640, o souhlasu s odůvodněním veřejné zakázky Zajištění provozu Systému elektronického mýta po roce 2016.

¹⁵ KA č. 15/14 – Peněžní prostředky určené na modernizaci III. a IV. tranzitního železničního koridoru.

¹⁶ KA č. 14/30 – Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní fond dopravní infrastruktury.

¹⁷ KA č. 14/21 – Peněžní prostředky určené na opravy a údržbu celostátních a regionálních drah.

Tabulka č. 6 – Celkový objem předpokládaných zdrojů v období 2016–2023 a vyčíslení jednotlivých alokací na výdajové stránce dle návrhové varianty financování (v mld. Kč)

Návrhová varianta financování	Celkový objem předpokládaných zdrojů							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Celkové zdroje (národní + EU)	69,9	69,1	69,0	70,1	69,6	70,9	68,9	67,7
Národní prostředky na krytí mandatorních nákladů	26,9	27,9	28,3	29,7	30,6	31,8	33,5	35,0
OPD I (podíl EU)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
OPD II + Connecting Europe Facility (podíl EU)	17,6	16,5	15,2	14,5	12,0	11,8	8,3	5,7
Národní prostředky pro kofinancování EU	9,2	8,6	7,9	7,5	6,2	6,1	4,3	3,0
Národní prostředky (národní akce, projektové balíčky)	16,3	16,1	17,6	18,4	20,8	21,2	22,8	24,1

Zdroj: Dopravní sektorové strategie 2. fáze.

Z tabulky vyplývá, že nároky na financování z národních zdrojů se budou neustále zvyšovat. Včasné zajištění stálého zdroje financování je tak považováno za důležitý faktor, neboť prostředky z EU se budou od roku 2017 snižovat, což dokládá i přehled návrhu budoucího vývoje zdrojů financování. Je třeba nastavit stabilitu financování ve střednědobém a dlouhodobém horizontu.

V *Dopravních sektorových strategiích 2. fáze* je uvedeno, že bez včasného přijetí stabilizačních opatření, která vyžadují legislativní úpravy k zaručení jejich dodržování, nebude dosaženo potřebného objemu zdrojů. Proto je mj. navrhováno navýšení podílu z celostátního hrubého výnosu spotřební daně z minerálních olejů pro SFDI ze současných 9,1 % na 25 %. Účelem je stabilizace prostředků SFDI, která umožní zajistit provozování a provozuschopnost existující dopravní infrastruktury. Navýšení podílu by mohlo částečně nahradit státní dotace pro SFDI.

V sektoru veřejné dopravy je jedním z cílů postupné otevírání trhu ve všech druzích dopravy. S tímto opatřením souvisí úhrada ztráty ze závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní dopravě. V návrhu SZÚ za rok 2015 je uvedeno, že výdaje na úhradu ztráty ze závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní dopravě činily 4,4 mld. Kč a proti roku 2014 byly vyšší o 4,3 %. **NKÚ ve svém kontrolním závěru z kontrolní akce č. 15/22¹⁸ konstatoval, že Ministerstvo dopravy poskytováním prostředků státního rozpočtu na zabezpečení dopravní obslužnosti vlaky osobní dopravy nevytvořilo v rámci dopravního plánování, kontrolní činnosti a otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících dostatečné předpoklady pro jejich hospodárné a efektivní využití.**

¹⁸ KA č. 15/22 – Peněžní prostředky státního rozpočtu poskytované na veřejnou službu v drážní osobní dopravě.

Ministerstvo dopravy v *Dopravní politice 2005–2013* stanovilo, že do roku 2013 dosáhnou 10% podílu v osobní železniční dopravě výkony jiných dopravců než Českých drah. Tento záměr dle NKÚ nesplnilo. V navazující *Dopravní politice ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050* záměr upravilo tak, že do roku 2017 má dosáhnout 10% podílu výkonů osobní železniční dopravy na základě nabídkového řízení nebo v režimu otevřeného trhu. Podle zjištěného stavu ve výše uvedeném kontrolním závěru ani tento záměr nebude naplněn.

V *Dopravní politice ČR 2014–2020 s výhledem do roku 2050* je jako jeden z hlavních cílů stanoveno **modernizování a dobudování dopravní infrastruktury v mezinárodním kontextu (prioritně síť TEN-T¹⁹) s ohledem na posílení konkurenceschopnosti ČR a s ohledem na potřeby průmyslu, rozvoje cestovního ruchu a ostatních sektorů hospodářství.**

Tabulka č. 7 – Délka dopravní infrastruktury v ČR v letech 2010–2015 (v km)

Délka infrastruktury	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Délka silnic a dálnic	55 752	55 742	55 717	55 761	55 748	55 738
z toho: délka dálnic	734	745	751	776	776	776
délka rychlostních silnic	422	427	442	458	459	459
Stavební délka kolejí	15 666	15 656	15 636	15 607	15 578	15 570
z toho: provozní délka tratí	9 568	9 571	9 570	9 560	9 559	9 566
Celková délka splavných vodních cest	676	676	676	687	687	720
Potrubní doprava	674	674	674	674	674	642

Pozn.: Stavky jsou k 31. 12. daného roku.

Zdroj: ročenky dopravy ČR za roky 2010–2015.

Cílový stav dálniční sítě ve střednědobém až dlouhodobém horizontu by dle rozvojových plánů Ministerstva dopravy a Ředitelství silnic a dálnic (dále také „ŘSD“) měl být 2 180 km. Do konce roku 2015 byla délka dálnic 776 km. Od 1. 1. 2016 byla administrativně přeřazena převážná část rychlostních silnic do kategorie dálnic. Podle Ministerstva dopravy by měla být základní dálniční síť v ČR dostavěna zhruba kolem roku 2030.

Dle údajů uvedených v *ročenkách dopravy ČR* vzrostla délka dálnic od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2015 o 42 km a délka rychlostních silnic o 37 km, ačkoliv investiční výdaje do silniční infrastruktury (bez výdajů na opravy a údržbu a bez investičních výdajů do silnic II. a III. tříd) v období 2011–2015 činily přibližně 75 mld. Kč. Od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015 nebyla navýšena délka dálnic ani o kilometr a vznikl pouze 1 km rychlostních silnic. Jiné zdroje²⁰ uvádějí, že délka rychlostních silnic za roky 2014 a 2015 vzrostla o 5 km. Nesoulad mezi údaji je způsoben přestavbou existující silnice I. třídy I/6 na rychlostní silnici R6, která byla dokončena dne 10. 11. 2015.

¹⁹ Transevropská dopravní síť (*Trans-European Transport Network*).

²⁰ Např. webové stránky www.ceskedalnice.cz, webové stránky ŘSD.

Podle cenového normativu pro ocenění staveb pozemních komunikací, který zveřejnil SFDI, by v roce 2015 mohl stát 1 km dálnice (typ objektu: komunikace, novostavba) v technologicky náročném prostředí až 260 mil. Kč bez daně z přidané hodnoty (dále také „DPH“) a provizorní položky. To znamená, že 42 km dálnice by zatížilo státní rozpočet částkou zhruba 11 mld. Kč bez DPH. Tato částka tvoří zhruba 15 % investičních výdajů, které byly vynaloženy v období 2011–2015 do silniční dopravní infrastruktury.

Hustotou silniční sítě patří ČR k předním zemím Evropy, podstatně horší je hustota dálnic, která do konce roku 2015 činila 9,8 km/1 000 km². Po administrativním zásahu počátkem roku 2016 se hustota dálnic zvýšila na 15,4 km/1 000 km². **V Evropě se hustota dálnic dle dostupných údajů za rok 2013 pohybuje mezi 20–57 km/1 000 km², a tak ČR stále zaostává za ostatními státy.**

Na celkový pomalý rozvoj dopravní infrastruktury má kromě nedostatku finančních prostředků velký vliv neúměrně dlouhá příprava staveb. Vzhledem k této situaci se strategické cíle rozvoje dopravní infrastruktury (nastavené v dokumentech *Dopravní politika ČR 2014–2020 s výhledem do roku 2050* a *Dopravní sektorové strategie 2. fáze*), plány v oblasti konkurenceschopnosti ČR ani vládní prohlášení minulých vlád nedaří dlouhodobě plnit. Za jejich nedodržení nehrozí žádné sankce či postihy. Tomu nepomáhají ani časté změny na postu ministra dopravy, které s sebou přinášejí také výměny vrcholných činitelů v subjektech starajících se o dopravní infrastrukturu.

Zpožděnou realizaci dopravní infrastruktury v celkové délce 15 let NKÚ zjistil i v kontrolní akci č. 15/29²¹. Hlavním důvodem zpoždění dálnice D8 nebyl jen nečekaný sesuv půdy, ale také např. podcenění složitosti územní přípravy této stavby a také dlouholetý soudní spor o umístění jednoho z úseků dálnice.

NKÚ doporučuje Ministerstvu dopravy zajistit dodržování zpracovaných a schválených strategických dokumentů včetně jejich pravidelné a odborné aktualizace. Následně je důležité stanovené cíle dlouhodobě sledovat i vyhodnocovat. Jejich plnění by mělo být závazné pro jednotlivé správce dopravní infrastruktury.

Legislativní předpisy ve značné míře omezují přípravu rozvoje dopravní infrastruktury a následné protahování výstavby včetně odkládání jejího dokončení vede ke zdražení celé investice. Za problém lze označit případně nové posuzování vlivu na životní prostředí (EIA) u ostatních staveb, spory o výkupy pozemků, netransparentní výběrová řízení či nedodržování rozpočtů. Proto byl v *Dopravní politice ČR 2014–2020 s výhledem do roku 2050* stanoven strategický cíl, který spočívá ve sladění právních předpisů směřujících

²¹ KA č. 15/29 – Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnice D8.

k usnadnění investorské přípravy dopravních staveb z důvodu vytváření podmínek pro rychlejší přípravu projektů PPP²², jakož i projektů financovaných klasickým způsobem.

Dne 13. 1. 2016 byl schválen vládou projekt PPP. Konkrétně se jedná o stavbu úseku dálnice D4 z Příbrami do Písku o celkové délce 32 km.

NKÚ pozitivně hodnotí schválení zákona č. 49/2016 Sb.²³, jehož účinnost byla stanovena od 1. 5. 2016. Novela by měla urychlit přípravu dopravních staveb, neboť by měly platit stejné podmínky na celém území ČR a stát by měl v porovnání se současným stavem ušetřit.

NKÚ také pozitivně hodnotí, že SFDI si nechal vypracovat cenové normativy, na jejichž základě by se měly dostat investice do dopravní infrastruktury pod kontrolu, a Ministerstvo dopravy nařídilo v roce 2015 jejich závazné používání.

Naopak negativně NKÚ hodnotí nedodržování zákona č. 137/2006 Sb.²⁴ a jeho časté novelizace, které nepřispívají k efektivnosti a zrychlení dopravních staveb.

Na hlavní cíl modernizace a dobudování dopravní infrastruktury navazují další opatření, která řadí mezi prioritní projekty v oblasti železniční infrastruktury zejména dobudování tranzitních železničních koridorů včetně železničních uzlů (do roku 2019, s výjimkou některých železničních uzlů) a dokončení modernizace tratí na hlavní síti TEN-T.

Také v *Národním programu reformy ČR pro rok 2015* je uvedeno, že mezi prioritní projekty v oblasti železniční infrastruktury patří zejména dobudování tranzitních železničních koridorů včetně železničních uzlů a dokončení modernizace tratí na hlavní síti TEN-T.

Problematiku železničních koridorů zmínil NKÚ také v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 15/14, z kterého mj. vyplynulo, že k 30. 6. 2015 byla dokončena modernizace III. koridoru ze 71 % délky a IV. koridoru z 59 % délky. NKÚ konstatoval, že koridory budou dokončeny nejdříve v roce 2021 z důvodu nereálnosti modelů financování schválených v letech 2001 a 2002, zejména s ohledem na zajištění zdrojů krytí předpokládaných nákladů. **Existuje vysoká pravděpodobnost, že nebude dodržen ani další termín dokončení modernizace obou koridorů do roku 2019, jak předpokládá Ministerstvo dopravy v aktualizovaném modelu financování, který vzala vláda na vědomí v dubnu 2015.** Předpokládanou efektivnost peněžních prostředků na modernizaci III. a IV. železničního koridoru negativně ovlivnilo významné prodloužení termínů dokončení. V přípravě staveb přetrvávaly problémy, které významně prodlužovaly dobu jejich trvání a měly negativní dopad na hospodárnost realizace modernizace III. a IV. koridoru.

²² *Public Private Partnership.*

²³ Zákon č. 49/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

NKÚ dodává, že ačkoliv hustota železnic v ČR patří mezi nejvyšší na světě, kdy na 1 000 km² připadá 197,5 km železnic, tak ČR chybí napojení na vysokorychlostní tratě, které jsou běžné především v západoevropských státech. **Tento nedostatek může ČR značně znevýhodnit v konkurenceschopnosti a brzdit budoucí ekonomický vývoj.**

NKÚ doporučuje ŘSD a Správě železniční dopravní cesty věnovat maximální pozornost přípravě akcí tak, aby se podstatně snížila doba jejich přípravy a nedocházelo k následnému zpoždění realizace a prodražení staveb. NKÚ rovněž doporučuje přijmout organizační a legislativní opatření pro zkrácení doby přípravy liniových dopravních staveb a provádět účinnou kontrolu opodstatněnosti předpokládaných technických řešení, věcného rozsahu a nákladů staveb při schvalování investičních záměrů a projektů.

3. Strategický cíl zaměřený na zdravotnictví

Financování zdravotnictví v České republice zajišťují veřejné i soukromé zdroje. Největší podíl na jeho financování nese veřejné zdravotní pojištění (dále také „v. z. p.“), jehož příjmy v roce 2015 činily 252,58 mld. Kč, a v souvislosti s vyrovnaným hospodařením zdravotních pojišťoven a expanzivním charakterem úhradové vyhlášky výdaje systému činily 252,00 mld. Kč. Součástí těchto prostředků je tzv. platba za státní pojištěnce, která je hrazena ze státního rozpočtu (v roce 2015 činila 60,94 mld. Kč). Současně je ze státního rozpočtu financována kapitola 335 – *Ministerstvo zdravotnictví*, jejíž výdaje v roce 2015 činily 8,53 mld. Kč. Z rozpočtu kapitoly 335 – *Ministerstvo zdravotnictví* jsou poskytovány také dotace spolkům, charitativním organizacím a ostatním subjektům v rámci plnění zdravotnických programů a projektů výzkumu a vývoje. K 31. 12. 2015 činila neuhrazená ztráta příspěvkových organizací z předcházejících období v kapitole 335 – *Ministerstvo zdravotnictví* 3,9 mld. Kč. NKÚ se zaměřil zejména na hodnocení jednotlivých opatření v rámci systému zdravotní péče a vzhledem k objemu prostředků také na systém veřejného zdravotního pojištění.

V rámci implementace doporučení Rady EU²⁵ z roku 2014 obdržela vláda ČR mj. doporučení č. 3, jehož součástí je přijetí **opatření k výraznému zlepšení nákladové efektivity a správy ve zdravotnictví, zejména v nemocniční péči (dále viz bod A.)**. Nad rámec doporučení Rady EU přijala vláda **opatření k zajištění kvalitní a dostupné zdravotní péče (dále viz bod B.)**. K realizaci zlepšení nákladové efektivity a správy ve zdravotnictví dochází formou konkrétních opatření definovaných v *Národním programu reform pro rok 2015*. Dne 28. 4. 2014 schválila vláda na svém zasedání **návrh systémových změn v oblasti veřejného zdravotního pojištění s cílem zvýšit efektivitu a transparentnost tohoto systému** a zároveň uložila ministru zdravotnictví informovat vládu v 6měsíčních intervalech o stavu plnění jednotlivých opatření (dále také „*Informace vládě*“).

²⁵ Doporučení Rady EU ze dne 8. 7. 2014 k *Národnímu programu reform České republiky pro rok 2014* a stanovisko Rady EU ke *Konvergenčnímu programu České republiky z roku 2014*.

A. Opatření ke zlepšení nákladové efektivity a správy ve zdravotnictví (oblasti veřejného zdravotního pojištění), jejich plnění a dopad na systém

Snížení ročního limitu nákladů na činnost zdravotních pojišťoven od 1. 1. 2015

Vyhláška č. 280/2014 Sb.²⁶ snížila limit nákladů na činnost zdravotní pojišťovny z 3,41 % na 3,08 % s předpokladem, že v základním fondu zdravotní pojišťovny zůstane větší objem prostředků na krytí výdajů zdravotních služeb pojištěnců.

Tímto opatřením plánovaná „úspora“ ve výši 0,8 mld. Kč²⁷ je při porovnání s meziročním nárůstem výdajů na zdravotní služby (ve výši 12,9 mld. Kč) málo významná. Celkový objem výdajů na zdravotní služby v roce 2015 dosáhl hodnoty 244,8 mld. Kč.

Povinné zveřejňování smluv o poskytování a úhradě hrazených služeb

Zákon č. 200/2015 Sb.²⁸ (dále také „**transparentní novela**“) nabyt účinnosti dne 1. 9. 2015. Všechny zdravotní pojišťovny povinně zveřejňují na webu smlouvy s poskytovateli zdravotních služeb včetně jejich dodatků, čímž plní kritérium transparentnosti systému veřejného zdravotního pojištění. V jaké míře toto opatření přispělo k vyšší hospodárnosti a efektivity zmíněného systému v roce 2015 nelze z dostupných informací vyhodnotit. Opatření dále řeší i předávání dat zdravotních pojišťoven, a to pouze na základě vyžádání Ministerstvu zdravotnictví, Ministerstvu financí (dále také „MF“) a Českému statistickému úřadu.

Zdravotní pojišťovny spravující přibližně 250 mld. Kč veřejných prostředků mají své specifické postavení. Výsledky hodnocení hospodaření s výše citovaným objemem veřejných prostředků (na základě auditovaných výročních zpráv jednotlivých zdravotních pojišťoven), které provádí Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo financí, se zveřejňují až po schválení PS PČR. **Tato data se tedy zveřejní s více než ročním zpožděním a v posledních letech jsou zcela nedostupná, neboť PS PČR předložená hodnocení a výroční zprávy několik let neschválila.** To samé platí i o schvalování zdravotně pojistných plánů zdravotních pojišťoven (dále jen „ZPP“), na jejichž základě pojišťovny v daném roce hospodaří.

²⁶ Vyhláška č. 280/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 418/2003 Sb., kterou se stanoví podrobnější vymezení okruhu a výše příjmů a výdajů fondů veřejného zdravotního pojištění zdravotních pojišťoven, podmínky jejich tvorby, užití, přípustnosti vzájemných převodů finančních prostředků a hospodaření s nimi, limit nákladů na činnost zdravotních pojišťoven krytých ze zdrojů základního fondu včetně postupu propočtu tohoto limitu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Zpráva o plnění úkolů vyplývajících z usnesení vlády ze dne 28. 4. 2014 č. 308, k návrhu systémových změn v oblasti veřejného zdravotního pojištění s cílem zvýšit efektivitu a transparentnost systému veřejného zdravotního pojištění.

²⁸ Zákon č. 200/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Současný postup každoročního vyhodnocení hospodaření systému veřejného zdravotního pojištění sice neporušuje legislativu, ale vůbec neplní svůj účel. Důležitá aktuální data, na jejichž základě se mají koncepčně provádět analýzy (např. predikce vývoje, vliv na státní rozpočet apod.), jsou nedostupná. Dílčí data od roku 2013 průběžně zveřejňuje Ministerstvo zdravotnictví, což se netýká dat veřejného zdravotního pojištění jako celku, tedy veřejných prostředků ve výši cca 250 mld. Kč.

V návaznosti na cíl zvýšit efektivitu a transparentnost systému veřejného zdravotního pojištění NKÚ doporučuje úpravu uvedené legislativy tak, aby odpadla zcela zbytečná administrativní zátěž a všechny zúčastněné subjekty měly v legislativním procesu oporu, nikoliv překážku²⁹. Řešením je využití *Integrovaného informačního systému Státní pokladny* (dále také „IISSP“). V současné době v tomto systému existuje modul pro data zdravotních pojišťoven, který však neobsahuje data zdravotních pojišťoven vypovídající o hospodaření systému veřejného zdravotního pojištění.

Podle vyhlášky č. 362/2010 Sb.³⁰ předávají zdravotní pojišťovny data Ministerstvu zdravotnictví a Ministerstvu financí mimo systém IISSP a na jejich základě je zpracováváno souhrnné hodnocení hospodaření veřejného zdravotního pojištění. **Z těchto údajů vychází hodnocení hospodaření zdravotních pojišťoven v sešitu F. návrhu SZÚ.**

Kontrolní akcí č. 14/33³¹ bylo mj. zjištěno, že Zdravotní pojišťovna ministerstva vnitra České republiky (dále také „ZP MV“) předložila ve sledovaném období návrh ZPP Ministerstvu zdravotnictví vždy ve stanoveném termínu, avšak tento termín nebyl projednán vládou ČR do 31. 12. daného roku, PS PČR tudíž nemohla ani v jednom z kontrolovaných roků návrh ZPP schválit před 1. lednem příslušného kalendářního roku, na který byl sestavován a určen. ZP MV ve sledovaném období hospodařila v provizoriu stanoveném Ministerstvem zdravotnictví v dohodě s Ministerstvem financí. Jednotlivá provizoria korespondovala s příslušnými návrhy ZPP. **Pro období let 2011, 2012, 2014 a 2015 byl zdravotně pojistný plán ZP MV schválen až v průběhu těchto let a pro roky 2009, 2010 a 2013 nebyl schválen vůbec.** Tato situace se týká všech zdravotních pojišťoven v ČR. **NKÚ upozorňuje na potřebu legislativní změny tak, aby zdravotně pojistné plány mohly být včas schváleny.**

Snížení rezervních fondů zdravotních pojišťoven na polovinu

Transparenční novela nemění ustanovení o rezervním fondu zdravotní pojišťovny. Rezervní fond slouží ke krytí schodků základního fondu a ke krytí hrazených služeb v případě výskytu

²⁹ Např. některé zdravotní pojišťovny zveřejňují návrhy svých výročních zpráv, aby dostaly platné legislativě a přitom informovaly veřejnost o svém hospodaření, jiné neschválené dokumenty nezveřejňují.

³⁰ Vyhláška č. 362/2010 Sb., o způsobu podávání informací o hospodaření zdravotních pojišťoven a jejich rozsahu.

³¹ KA č. 14/33 – *Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Zdravotní pojišťovny ministerstva vnitra České republiky.*

hromadných onemocnění a přírodních katastrof. V navrhovaném opatření se měl rezervní fond snížit na polovinu, takže by v roce 2015 nepřevedená částka zůstala v základním fondu, tedy na krytí zdravotních služeb. **Toto opatření bylo Poslaneckou sněmovnou Parlamentu zamítnuto.**

Rozdílnost zákonů č. 280/1992 Sb. a č. 551/1991 Sb. v přístupu k rezervním fondům Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR (dále také „VZP ČR“) a ostatních zdravotních pojišťoven spočívá v tom, že nenaplnění rezervního fondu zdravotní pojišťovny (kromě VZP ČR) může vést až k jejímu zániku. Stav rezervního fondu jednotlivých zdravotních pojišťoven ukazuje tabulka č. 8. VZP ČR má již několik let vůči svému rezervnímu fondu tzv. **vnitřní dluh (do května 2015 ve výši cca 2,2 mld. Kč, k 31. 12. 2015 ve výši cca 1 mld. Kč)**, který se současně stává vnitřním dluhem celého systému veřejného zdravotního pojištění. **Návrh SZÚ neuvádí ani nekomentuje stav rezervního fondu VZP ČR, přestože část F.III. je věnována hospodaření zdravotních pojišťoven.**

Tabulka č. 8 – Rezervní fond zdravotních pojišťoven (v tis. Kč)

2014	3/2014	6/2014	9/2014	12/2014
Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR (111)	12	12	12	12
Vojenská zdravotní pojišťovna ČR (201)	178 545	178 565	178 587	178 630
Česká průmyslová zdravotní pojišťovna (205)	339 991	340 564	341 139	348 347
Oborová zdravotní poj. zam. bank, poj. a stav. (207)	199 189	199 214	201 205	201 228
Zaměstnanecká pojišťovna Škoda (209)	42 487	42 487	42 487	42 703
Zdravotní pojišťovna ministerstva vnitra ČR (211)	340 354	340 363	340 590	350 967
Revírní bratrská pokladna, zdrav. pojišťovna (213)	116 369	116 557	116 727	119 393
2015	3/2015	6/2015	9/2015	12/2015
Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR (111)	12	300 015	500 025	1 200 070
Vojenská zdravotní pojišťovna ČR (201)	187 383	187 812	188 256	188 700
Česká průmyslová zdravotní pojišťovna (205)	348 917	349 482	349 999	352 480
Oborová zdravotní poj. zam. bank, poj. a stav. (207)	201 250	201 269	202 609	202 620
Zaměstnanecká pojišťovna Škoda (209)	43 475	43 526	43 579	44 903
Zdravotní pojišťovna ministerstva vnitra ČR (211)	354 902	355 435	355 162	365 703
Revírní bratrská pokladna, zdrav. pojišťovna (213)	119 444	119 650	119 735	120 963

Zdroj: Ministerstvo zdravotnictví.

Systém úhrad lůžkové péče (DRG)

Vybudování dlouhodobě udržitelné datové, informační a personální základny pro optimalizaci a průběžnou aktualizaci systému úhrad lůžkové péče se řeší již mnoho let. Správa a vývoj celého systému DRG (diagnosis-related group) nově spadá pod Ústav zdravotnických informací a statistiky České republiky, který dne 1. 1. 2015 zahájil projekt

DRG Restart, jehož cílem je vývoj nového systému založeného na klinické praxi. Výstupy projektu však mají být k dispozici nejdříve v roce 2018. Dne 20. 8. 2015 schválila vláda³² Ministerstvu zdravotnictví přímé přidělení prostředků, které půjdou zejména na podporu vybudování referenční sítě. **Jedná se o částku ve výši 0,25 mld. Kč, která má být v horizontu 5 let využita pro vybudování kvalitní funkční sítě referenčních nemocnic** včetně posílení personálního a technického zázemí každé z nich. Cílem tohoto opatření je nastavení reálné ceny výkonu akutní péče v nemocnicích a Ministerstvo zdravotnictví jej považuje za jedno ze stěžejních opatření vedoucích k ekonomické stabilizaci. Toto opatření také zmiňuje Evropská komise³³.

DRG se zavádí již mnoho let, ale dodnes se nestal objektivním a realitu reflektujícím nástrojem úhrady akutní lůžkové péče. Podílí se na něm velké množství zainteresovaných subjektů různých kategorií, které vykazují nemalé množství aktivity v rámci projektu. Na webových stránkách vychází i Informační bulletin *DRG Restart* a veřejnost má možnost celý proces aktivně sledovat. Hodnocení úspěšnosti celého projektu bude možné až za několik let.

Novela zákona k přerozdělení prostředků zdravotního pojištění (PCG)

Transparenční novela nemění ustanovení týkající se přerozdělování pojistného. Kromě kritéria věku a pohlaví by dalším kritériem přerozdělování prostředků veřejného zdravotního pojištění měla být dlouhodobě užívaná léčiva, resp. se jedná o zavedení systému PCG (pharmacy-based cost groups), který dokáže lépe predikovat náklady. **Informace vládě se k tomuto opatření nevyjadřuje.**

Transparenční novela v roce 2015 novelizovala zákon č. 48/1997 Sb.³⁴ V lednu 2016 Ministerstvo zdravotnictví předložilo vládě návrh další novely výše uvedeného zákona, který zavádí nové kritérium přerozdělování prostředků veřejného zdravotního pojištění. NKÚ upozorňuje na skutečnost, že od 1. 1. 2013 byl výše zmiňovaný zákon již desetkrát³⁵ novelizován a poslední návrh byl vládě předložen pouhé 3 měsíce po nabytí účinnosti novely předešlé, ačkoliv se problematika kritéria přerozdělení řeší již několik let.

³² Usnesení vlády ČR ze dne 20. srpna 2015 č. 653, o zařazení projektových záměrů *Metodická optimalizace a zefektivnění systému úhrad nemocniční péče v ČR (Projekt DRG) a Centrum pro rozvoj technologické platformy registrů NZIS určených k podpoře z ESIF mezi projekty naplňující Implementační plány Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020.*

³³ Pracovní dokument úředníků Evropské komise – zpráva o ČR 2016 (*COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Country report Czech Republic 2016*).

³⁴ Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ K datu 30. 6. 2016.

Komise pro posuzování rozmístění přístrojových zdravotnických prostředků

Komise byla zřízena příkazem ministra dne 10. 4. 2014 a dle *Informace vládě* se její činnost odrazila v úsporách na vybavení zdravotnických zařízení v rámci desítek mil. Kč. *Informace vládě* a další veřejně dostupné zdroje uvádí, kolikrát komise zasedala, kolik žádostí o umístění přístrojů schválila, kolik nedoporučila a ke kolika se nevyjádřila. Vyčíslení úspory vychází z pořizovacích nákladů přístrojů, které komise neschválila. Dle NKÚ skutečný přínos tohoto opatření lze posoudit pouze na základě podrobnější analýzy zohledňující co největší počet aspektů pro pořízení a umístění nového přístrojového zdravotnického prostředku.

Úhradová regulace zdravotnických prostředků

Nadefinování jasných procesních pravidel pro stanovení výše úhrady za jednotlivé zdravotnické prostředky je hlavním cílem novely zákona č. 48/1997 Sb., která je stále ve vnitřním připomínkovém řízení a otázkou zůstává, zda bude novela schválena do konce volebního období.

Z posledních veřejně dostupných dat³⁶ vyplývá, že zdravotnické prostředky činí cca 12–13 % nákladů nemocnic. Vzhledem ke skutečnosti, že k návrhu novely výše uvedeného zákona, který byl předložen do vnitřního připomínkového řízení, bylo podáno cca 1 000 připomínek³⁷ (a teprve na jejich základě se provádí analýzy³⁸), považuje NKÚ tento návrh zákona za nedostatečně připravený.

Kontrolní akcí č. 14/33 bylo mj. zjištěno, že ZP MV uzavírala smlouvy o poskytování, servisu a úhradě zdravotnických prostředků s dodavateli podle zákona o veřejném zdravotním pojištění. **Postup podle tohoto zákona však nemotivuje dodavatele snižovat ceny zdravotnických prostředků.** ZP MV v cenových ujednáních s dodavateli zdravotnických prostředků sjednala vždy maximální úhradu dle číselníku zdravotnických prostředků.

Zákon o neziskových zdravotnických organizacích

Návrh zákona o neziskových zdravotnických organizacích v zásadních principech v rámci připomínkového řízení odmítá většina odborné veřejnosti s tím, že v současné předkládané podobě nespĺňuje základní procesní i věcná kritéria. Podle Ministerstva zdravotnictví bude v průběhu roku 2016 pokračovat odborná debata o návrhu zákona o neziskových zdravotnických organizacích a k 1. 1. 2017 část vybraných fakultních a státních nemocnic a ústavů změní právní formu na neziskovou zdravotnickou organizaci.

³⁶ ÚZIS ČR, jednání Výboru pro zdravotnictví PS PČR, Ministerstvo zdravotnictví a další.

³⁷ Výbor pro zdravotnictví PS PČR – seminář *Nákupy léčivých přípravků a zdravotnických prostředků do nemocnic* (29. 3. 2016).

³⁸ Např. analýza dopadů na osoby se závažným zdravotním postižením na základě jednání Ministerstva zdravotnictví s Národní radou osob se zdravotním postižením.

Zákon o neziskových zdravotnických organizacích je zásadní právní norma, která se týká nejen široké veřejnosti, ale významně zasáhne i do výdajů a příjmů státního rozpočtu³⁹, mj. dle návrhu zákona se ztráty neziskových zdravotnických organizací mají hradit ze státního rozpočtu. Ministerstvo zdravotnictví za dobu 10 let od původního návrhu řešení situace v jemu podřízených nemocnicích nepředložilo kompetentní materiál, který by mohl být schválen.

Valorizace platby za státní pojištěnce s ohledem na růst průměrné mzdy a míru inflace

Platba státu na zdravotní pojištění za zákonem vybrané skupiny obyvatel (dále také „platba státu“) byla zvýšena 1. 10. 2010, 1. 11. 2013, 1. 7. 2014 a 1. 1. 2016. V roce 2015 se ze státního rozpočtu vydalo na platbu státu o 12,27 mld. Kč více než v roce 2009. **Za dobu 3 let se příjmy veřejného zdravotního pojištění ročně zvýšily přibližně o 10 mld. Kč.** Bezprostřední vliv na výši platby státu má míra zaměstnanosti, výše vyměřovacího základu, tj. minimální mzdy, a míra inflace. Porovnáme-li míru inflace⁴⁰ za poslední 3 roky s procentuálním navýšením platby státu v letech 2013–2015, pak **navýšení platby státu míru inflace značně převyšuje** (viz tabulka č. 9). Vládními představiteli jsou zveřejňovány informace o změnách v systému veřejného zdravotního pojištění s tím, že jejich finanční následky budou vyrovnány navýšením platby státu (např. v roce 2013 **první vlna zrušení regulačních poplatků**, v roce 2014 **zrušení regulačních poplatků za hospitalizaci** a v roce 2016 **zvýšení platů ve zdravotnictví**). **Navýšení platby státu je zdůvodňováno jako okamžité řešení akutního stavu českého zdravotnictví⁴¹.** Ministerstvo zdravotnictví pravidelně zpracovává a předkládá vládě ČR i PS PČR zprávy o stavu veřejného zdravotního pojištění, a v posledních letech nedošlo k žádné natolik výjimečné situaci, která by stav českého zdravotnictví razantně vychýlila.

Tabulka č. 9 – Porovnání míry inflace a skutečného zvýšení platby státu v letech 2013–2015

Rok	Míra inflace (v %)	Meziroční navýšení platby státu (v %)	Meziroční navýšení platby státu (v mld. Kč)
2013	1,4	1,53	0,8
2014	0,4	11,53	6,2
2015	0,3	1,79	1,1

Zdroj: Český statistický úřad, SZÚ za roky 2013–2014, návrh SZÚ za rok 2015.

³⁹ Majetek státu, který se má od 1. 1. 2017 stát majetkem neziskových zdravotnických organizací, Ministerstvo zdravotnictví vyčíslilo na 53 mld. Kč, náklady na přeměnu jednotek by měly činit 17,55 mil. Kč. Očekává se také pokles výběru daní, v roce 2014 odvedly státní nemocnice téměř 200 mil. Kč.

⁴⁰ Míra inflace vyjádřená přírůstkem průměrného ročního indexu spotřebitelských cen vyjadřuje procentní změnu průměrné cenové hladiny za 12 posledních měsíců proti průměru 12 předchozích měsíců. Tato míra inflace je vhodná při úpravách nebo posuzování průměrných veličin. Bere se v úvahu zejména při propočtech reálných mezd, důchodů apod.

⁴¹ Projev ministra zdravotnictví na 8. schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu dne 6. 5. 2014.

Na tom, že platba státu je dlouhodobě podhodnocena, se shoduje mj. odborná veřejnost i Ministerstvo zdravotnictví. Za posledních sedm let byla již čtyřikrát navýšena (viz graf č. 5). NKÚ považuje navýšování platby státu ve vazbě na kompenzování jiných zásahů do systému veřejného zdravotního pojištění, jako např. kompenzace zrušení regulačních poplatků⁴² či navýšení platů zaměstnanců ve zdravotnictví, za nekoncepční řešení.

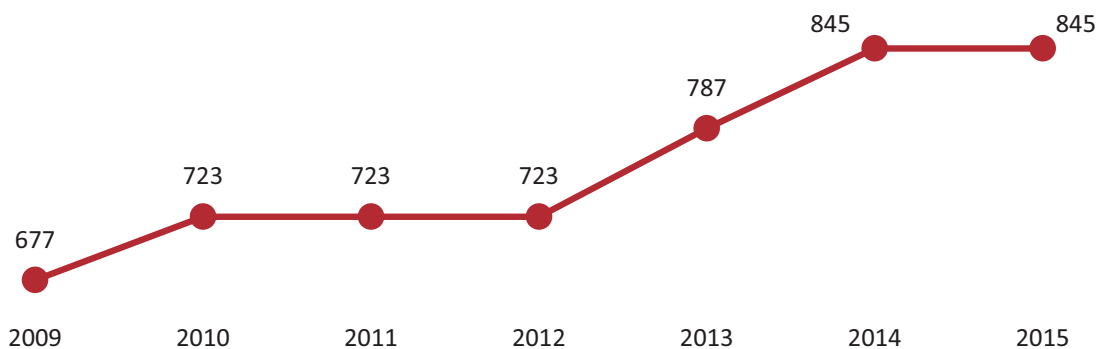
Graf č. 5 – Výdaje SR na veřejné zdravotní pojištění – platba státu 2009–2015 (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2009–2014, návrh SZÚ za rok 2015.

Průměrné měsíční příjmy zdravotní pojišťovny na 1 pojištěnce za rok 2015 činily 2 020 Kč (VZP ČR 2 182 Kč a zaměstnanecké zdravotní pojišťovny 1 804 Kč), měsíční platba státu na 1 pojištěnce v roce 2015 činila 845 Kč (viz graf č. 6), od 1. 1. 2016 činí 870 Kč a od 1. 1. 2017 bude činit 920 Kč⁴³.

Graf č. 6 – Měsíční platba státu na 1 pojištěnce 2009–2015 (v Kč/měs./os.)



Zdroj: SZÚ za roky 2009–2014, návrh SZÚ za rok 2015.

⁴² Zrušení tzv. regulačních poplatků s výjimkou poplatku za pohotovostní služby uzákonila s účinností od 1. 1. 2015 novela č. 256/2014 Sb. zákona o veřejném zdravotním pojištění ze dne 22. 10. 2014. Kompenzace za zrušené poplatky upravuje vyhláška č. 324/2015 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2015, ze dne 17. 12. 2014.

⁴³ Nařízení vlády č. 181/2016 Sb., o stanovení vyměřovacího základu u osoby, za kterou je plátcem pojistného na veřejné zdravotní pojištění stát, s účinností od 1. 1. 2017.

Vliv vládních opatření na vývoj veřejného zdravotního pojištění v letech 2012–2016**Tabulka č. 10 – Vládní opatření a jejich vliv na systém v. z. p. v letech 2012–2016**

Rok	Snížení prostředků v. z. p.	mld. Kč	Zvýšení prostředků v. z. p.	mld. Kč	Výsledné saldo příjmů a výdajů v mld. Kč
2012	Zvýšení DPH z 10 % na 14 %	-5,3	Mimořádné příjmy 6,1 mld. Kč Vnitřní dluh v. z. p.	6,1 (2,2)	-1,537
2013	Zvýšení DPH ze 14 % na 15 % Zrušení nadstandardů*	-1,3	Meziroční zvýšení platby státu Návratná finanční výpomoc Restriktivní úhradová vyhláška* Předsunutá platba státu Vnitřní dluh v. z. p.	0,8 1,7 (4) (2,2)	-1,337
2014	Zrušení regulačních poplatků Splátka návratné finanční výpomoci Expanzivní úhradová vyhláška*	-2,1 -0,7	Meziroční zvýšení platby státu Předsunutá platba státu Vnitřní dluh v. z. p.	6,2 (4,8) (2,2)	2,246
2015	Zrušení regulačních poplatků Splátka návratné finanční výpomoci Expanzivní úhradová vyhláška* (zvýšení platů)	-4,2 -0,5	Snížení DPH z 15 % na 10 % Meziroční zvýšení platby státu Vnitřní dluh v. z. p.	3 1,1 (1)	0,572
2016	Splátka návratné finanční výpomoci Expanzivní úhradová vyhláška* (zvýšení platů)	-0,5	Meziroční zvýšení platby státu	1,8	

Pozn.: Výsledné saldo příjmů a výdajů je výsledek ročního hospodaření systému v. z. p. (neobsahuje návratnou finanční výpomoc apod.); zde je uvedeno pro celkový přehled.

* Nedostupná relevantní číselná data.

Zdroj: SZÚ za roky 2012–2014, návrh SZÚ za rok 2015, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo financí.

Dle výše uvedené tabulky je patrné, že v průběhu posledních let došlo k několika zásahům do systému v. z. p., které se během této doby vzájemně téměř anulovaly a administrativně zatížily celý systém s negativními dopady na státní rozpočet. NKÚ upozorňuje na nutnost řešit situaci ve zdravotnictví takovými legislativními opatřeními, která by udržela kvalitu zdravotní péče v ČR alespoň na stávající úrovni. Především je nezbytné zajistit kvalitní koncepční legislativu, kterou nemohou nahradit dílčí opatření. Dle mínění NKÚ systému chybí důsledná koncepce.

B. Opatření k zajištění kvalitní a dostupné zdravotní péče

Nejobsáhlejším komplexem opatření ke zvyšování kvality, bezpečnosti a dostupnosti péče je *Zdraví 2020 – Národní strategie ochrany a podpory zdraví a prevence nemocí*. Cílem je vytvořit udržitelný zdravotní systém založený na kvalitě a dostupnosti.

Úroveň zdravotní péče v České republice v porovnání s dalšími státy Evropy byla v roce 2015 vysoká. Dle studie⁴⁴ společnosti Health Consumer Powerhouse Ltd. má ČR jako i ostatní státy vzestupnou tendenci úrovně zdravotní péče, přestože populace stárne a moderní léčba

⁴⁴ Studie hodnotící kvalitu zdravotní péče na základě indexu EHCI (*The Euro Health Consumer Index*).

je stále nákladnější (v roce 2006 činil index kvality zdravotní péče ČR pouze 403 bodů, zatímco v roce 2015 to bylo 760 bodů). Studie pomocí 48 indikátorů stanoví index kvality zdravotní péče, tzv. index EHCI. Mezi indikátory patří např. kojenecká úmrtnost, počet vyléčených onkologických pacientů, počet infarktů, dostupnost zdravotní péče, využití e-health, přístup pacientů k informacím nebo míra korupce. **Zmíněná studie hodnotí ČR jako stát, který při nízkých výdajích na zdravotnictví poskytuje kvalitní zdravotní péči a systém zdravotní péče v ČR považuje za stabilní.** Mezinárodní srovnání ukazuje následující schéma:

Schéma č. 1 – Kvalita české zdravotní péče v mezinárodním srovnání v roce 2015

Index kvality zdravotní péče v zemích EU

801 až 1000

Nizozemsko	916
Finsko	845
Belgie	836
Lucembursko	832
Německo	828

601 až 800

Dánsko	793
Švédsko	786
Francie	775
Rakousko	774
Česká republika	760
Velká Británie	736
Slovensko	710
Chorvatsko	707
Estonsko	706
Španělsko	695
Portugalsko	691
Irsko	685
Itálie	667
Malta	663
Slovensko	653
Litva	628

400 až 600

Kypr	595
Maďarsko	578
Řecko	577
Lotyšsko	554
Bulharsko	530
Rumunsko	527
Polsko	523



Zdroj: Euro Health Consumer Index 2015.

Evropská komise, OECD a Světová zdravotnická organizace považují za největší přednost českého zdravotnictví dobrou dostupnost zdravotní péče a její vysokou kvalitu, avšak zmiňuje přílišný důraz ČR na nemocnice, které poskytují obecně dražší péči než ambulance.

Dále je ČR dle výše uvedené studie v mezinárodním měřítku 3. až 5. státem s nejvyšším podílem veřejných financí na financování zdravotnictví, přičemž podíl celkových výdajů na zdravotnictví na HDP ve výši 7,0 % za rok 2014 stále zůstává pod průměrem OECD (kolem 9 %).

Tabulka č. 11 – Výdaje na zdravotnictví, podíl zdrojů financování v ČR a podíl na HDP v letech 2011–2015*
(v mld. Kč)

Ukazatel	2011		2012		2013		2014		2015*	
Veřejné výdaje	242,41	84,2 %	246,92	84,2 %	246,56	84,7 %	254,70	84,9 %		
<i>v tom: rozpočtové výdaje resortů a územních orgánů</i>	16,86	5,8 %	15,65	5,3 %	16,66	5,7 %	15,67	5,2 %		
<i>zdravotní pojišťovny</i>	225,55	78,4 %	231,27	78,9 %	229,91	79,0 %	239,03	79,7 %		
Soukromé výdaje	45,36	15,8 %	46,39	15,8 %	44,38	15,3 %	45,22	15,1 %		
Výdaje celkem	287,77		293,31		290,94		299,92			
Podíl na HDP	7,2 %		7,3 %		7,1 %		7,0 %			

Pozn.: * Data za rok 2015 nejsou k 31. 7. 2016 dostupná; výdaje zdravotních pojišťoven za rok 2015 činily dle návrhu SZÚ 252,00 mld. Kč; podíl na HDP v roce 2013 dle OECD a WHO činil 7,2 %.

Zdroj: Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR, Český statistický úřad.

NKÚ spatřuje ve vysokém podílu veřejných výdajů na celkových výdajích na zdravotnictví riziko pro státní rozpočet. Podíl veřejných výdajů neustále roste na úkor soukromých výdajů, jak je patrné z tabulky č. 11. Pro zachování vysoké kvality zdravotní péče v ČR je třeba, aby se celkový podíl výdajů na zdravotnictví na HDP nesnižoval. I přes růst veřejných výdajů se v posledních letech nedařilo tento podíl udržet alespoň na stávající úrovni. NKÚ v oblasti zdravotnictví doporučuje, aby se vedle veřejného zdravotního pojištění a státního rozpočtu posílil význam financování z ostatních zdrojů (např. soukromé výdaje).

III. Střednědobý výhled státního rozpočtu a střednědobý výdajový rámeček

Střednědobý výhled státního rozpočtu a střednědobý výdajový rámeček (dále také „SVR“) jsou upraveny zákonem č. 218/2000 Sb.⁴⁵ (dále také „rozpočtová pravidla“) a slouží jako východiska pro sestavení státního rozpočtu⁴⁶ (dále také „SR“). Střednědobý výhled státního

⁴⁵ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁴⁶ Ustanovení § 4, 5 a 8a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

rozpočtu ČR na rok 2015 byl v roce 2012⁴⁷ stanoven pro příjmy ve výši 1 026,2 mld. Kč a pro výdaje ve výši 1 106,2 mld. Kč. V roce 2013⁴⁸ byl upraven na 1 002,3 mld. Kč pro příjmy a 1 122,3 mld. Kč pro výdaje. Tyto hodnoty však neobsahují prostředky z rozpočtu EU a finančních mechanismů (dále také „FM“), ačkoliv v zákoně č. 218/2000 Sb. je stanoveno, že u výdajů na programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu EU odpovídá období střednědobého výhledu době jejich financování. **Zahrnutí prostředků z rozpočtu EU a FM do střednědobého výhledu v nulové výši snižuje vypovídací hodnotu střednědobého výhledu i transparentnost celého rozpočtového procesu.**

Na základě příslušného střednědobého výhledu předkládá vláda ČR Poslanecké sněmovně návrh střednědobého výdajového rámce. Výdajové rámce jsou závazné, neboť jsou schvalovány Poslaneckou sněmovnou, která by měla vyžadovat jejich dodržování. **Výdajové rámce by měly sloužit k udržení rozpočtové disciplíny a k dosažení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. V současné době by mohly být využity pro výraznější snižování deficitu státního rozpočtu.** Střednědobý výdajový rámec je tvořen celkovými výdaji státního rozpočtu a státních fondů bez dotací státním fondům⁴⁹.

Střednědobý výdajový rámec na rok 2015 byl v roce 2012 stanoven ve výši 1 136,8 mld. Kč⁵⁰. V roce 2013 byl střednědobý výdajový rámec pro rok 2015 upraven na 1 153,0 mld. Kč⁵¹. V roce 2014 Poslanecká sněmovna odsouhlasila na návrh vlády překročení výdajového rámce o 16 mld. Kč na 1 169,0 mld. Kč⁵². Při vypracování vládního návrhu zákona o státním rozpočtu na rok 2015 byl střednědobý výdajový rámec podle rozpočtových pravidel navýšen o 88,7 mld. Kč na 1 257,7 mld. Kč z důvodu zvýšení výdajů, které budou kryty příjmy z rozpočtu EU a finančních mechanismů.

⁴⁷ Usnesení vlády ČR ze dne 21. listopadu 2012 č. 848, k novému návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2013 a k novým návrhům střednědobého výhledu státního rozpočtu České republiky na léta 2014 a 2015 a střednědobých výdajových rámců na léta 2014 a 2015.

⁴⁸ Usnesení vlády ČR ze dne 25. září 2013 č. 729, k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2014 a k návrhům střednědobého výhledu státního rozpočtu České republiky na léta 2015 a 2016 a střednědobých výdajových rámců na léta 2015 a 2016 a o zrušení usnesení vlády č. 518 ze dne 3. 7. 2013 o návrhu výdajů státního rozpočtu České republiky na výzkum, experimentální vývoj a inovace na rok 2014 s výhledem na léta 2015 a 2016.

⁴⁹ Ustanovení § 8a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁵⁰ Usnesení vlády ČR ze dne 24. dubna 2013 č. 283, k návrhu střednědobých výdajových rámců na léta 2014 až 2016.

⁵¹ Usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 19. prosince 2013 č. 71, k návrhu střednědobých výdajových rámců na léta 2015 a 2016.

⁵² Usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 19. září 2014 č. 409, k návrhu zvýšených střednědobých výdajových rámců na léta 2015 a 2016.

Tabulka č. 12 – Vývoj střednědobých výdajových rámců na rok 2015⁵³ (v mld. Kč)

Střednědobý výdajový rámec					Výdaje		
SVR z roku 2012	SVR z roku 2013	Navýšení PS PČR v roce 2014	SVR upravený dle rozpočtových pravidel	Konečný návrh SVR	Schválený rozpočet 2015	Rozpočet po změnách 2015	Skutečnost 2015
1 136,80	1 153,0	1 169,0	1 257,7	1 249,0	1 293,9	1 408,1	1 339,7

Pozn.: Ve sloupcích „Schválený rozpočet 2015“, „Rozpočet po změnách 2015“ a „Skutečnost 2015“ jsou uvedeny hodnoty za státní rozpočet a státní fondy bez investičních a neinvestičních transferů státním fondům.

Zdroj: střednědobý výhled státního rozpočtu, návrh střednědobých výdajových rámců, MONITOR.

Zvýšení střednědobého výdajového rámce z důvodu zapojení prostředků z rozpočtu EU a FM je uváděno až v podkladech předkládaných s vládním návrhem zákona o státním rozpočtu na příslušný rok. Ve střednědobých výhledech a střednědobých výdajových rámcích předkládaných v předcházejících letech nejsou zohledněny prostředky očekávané z rozpočtu EU a FM. Přitom podle § 8a odst. 2 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb. sice může být provedena úprava výdajového rámce o příjmy prostředků z rozpočtu EU a FM, avšak pokud se s nimi při stanovení částky počítalo v jiné výši. Ačkoliv výši zapojených evropských prostředků nelze snadno odhadovat, jistě bylo možné počítat s vyšší částkou než nulovou. Uvedený postup tak lze považovat za účelový a snižující vypovídací hodnotu takto stanovených střednědobých výdajových rámců.

Konečný návrh výdajového rámce na rok 2015 činil 1 249,0 mld. Kč. Konečná výše tak byla o 112,1 mld. Kč vyšší, než kolik činila v původně schváleném střednědobém výdajovém rámci na léta 2014–2015. Schválený rozpočet i čerpání výdajů (oba ukazatele byly pro účely porovnání sníženy o transfery státním fondům) v roce 2015 překročily částku stanovenou střednědobým výdajovým rámcem, jak je patrné z tabulky č. 12.

Neustálé změny a navyšování střednědobých výdajových rámců nenaplnují záměr zákonodárce, jímž bylo dosažení fiskální disciplíny ve střednědobém horizontu a zabezpečení udržitelnosti veřejných financí. NKÚ doporučuje, aby Poslanecká sněmovna více dohlížela na dodržení střednědobých výdajových rámců.

IV. Hospodaření státního rozpočtu

1. Rozpočtování

Státní rozpočet na rok 2015 byl schválen zákonem č. 345/2014 Sb.⁵⁴, který stanovil celkové příjmy ve výši 1 118,5 mld. Kč, výdaje ve výši 1 218,5 mld. Kč a rozpočtový schodek ve výši 100 mld. Kč. **V roce 2015 dosáhly celkové příjmy státního rozpočtu 1 234,5 mld. Kč, celkové výdaje 1 297,3 mld. Kč a výsledný schodek činil 62,8 mld. Kč.**

⁵³ Metodika sestavování státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů po konsolidaci.

⁵⁴ Zákon č. 345/2014 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015.

Tabulka č. 13 – Přehled počtu rozpočtových opatření

Rozpočtová opatření	2013	2014	2015
Celkově evidovaný počet rozpočtových opatření	947	917	973
Celkový rozdíl mezi schváleným rozpočtem a rozpočtem po změnách v mld. Kč	14,3	30,2	94,4
Podíl rozpočtových opatření (v %)			
Převod prostředků z kapitoly 398 – <i>Všeobecná pokladní správa</i> do rozpočtů kapitol	34,9	35,8	32,5
Převod v rámci rozpočtu kapitoly	30,4	32,1	29,1
Převod mezi jednotlivými kapitolami	27,3	25,2	30,1
Ostatní převody (souvztažné navýšení příjmů a výdajů, převod z kapitol 396 – <i>Státní dluh</i> a 397 – <i>Operace státních finančních aktiv</i>)	7,4	7,0	8,3

Zdroj: SZÚ za roky 2013–2014, návrh SZÚ za rok 2015.

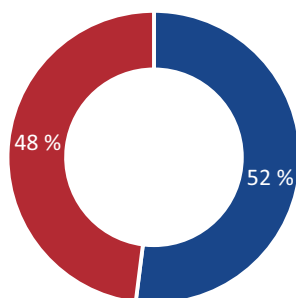
V průběhu roku 2015 byl SR upraven prostřednictvím 973 rozpočtových opatření. V meziročním porovnání šlo o nejvyšší počet schválených změn SR. **V této souvislosti NKÚ upozorňuje, že MF již ve svém vyjádření ke stanovisku NKÚ k návrhu SZÚ za rok 2013 konstatovalo, že podniká kroky k eliminaci počtu rozpočtových opatření podléhajících schvalování MF.** Nárůst rozpočtových opatření se týkal především převodu prostředků mezi jednotlivými rozpočtovými kapitolami. Zvýšený počet rozpočtových opatření byl realizován i s ohledem na dočerpání prostředků z fondů EU za programové období 2007–2013 souvztažným navýšením příjmů a výdajů. **Vzhledem k nižším výdajům na obsluhu státního dluhu byla opětovně realizována rozpočtová opatření z kapitoly 396 – *Státní dluh* a převedeny finanční prostředky do 10 kapitol v celkové výši 7,1 mld. Kč. Tyto kapitoly přitom evidovaly nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů, a mohly je tudíž využít.**

Schválený státní rozpočet je vystaven v průběhu roku vysokému počtu rozpočtových změn. Ke zkvalitnění rozpočtového procesu NKÚ doporučuje, aby správci kapitol sestavovali návrh státního rozpočtu s vyšší přesností. Rozpočtová opatření schválená na úrovni MF by podle rozpočtových pravidel měla zajistit přesuny prostředků na skutečně oprávněnou potřebu jednotlivých kapitol.

Výsledná data hospodaření SR ukázala, že došlo k výrazným změnám rozpočtů příjmů a výdajů vykázaných na jednotlivých rozpočtových položkách (dále také „RP“). Tento stav potvrzuje současnou praxi v rozpočtovém procesu, kdy se nevěnuje větší pozornost plánování přesnějších rozpočtů jednotlivých příjmů a výdajů. Z následujících grafů je patrné, že současný přístup se negativně projevuje na přesnosti rozpočtování příjmů a výdajů vykázaných na jednotlivých rozpočtových položkách⁵⁵:

⁵⁵ Pro posouzení míry přesnosti rozpočtování bylo použito procentní plnění/čerpání rozpočtu příjmů/výdajů (vykázaných na jednotlivých rozpočtových položkách). Pro schválený rozpočet byla míra tolerance stanovena na 50 %, pro rozpočet po změnách na 20 % a pro konečný rozpočet na 10 %.

Graf č. 7 – Míra přesnosti schváleného rozpočtu na rok 2015

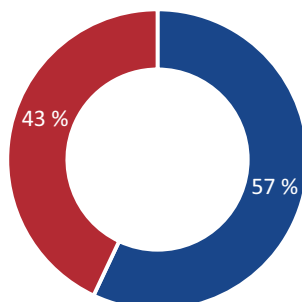


- Skutečnost dosáhla více než 50 % nebo nepřesáhla 150 % schváleného rozpočtu
- Skutečnost nedosáhla 50 % nebo přesáhla 150 % schváleného rozpočtu

Zdroj: MONITOR, návrh SZÚ za rok 2015.

Z celkového počtu 299 rozpočtových položek nebyl u 48 % rozpočtových položek optimálně stanoven schválený rozpočet, a vznikly tak velké rozdíly oproti dosažené skutečnosti.

Graf č. 8 – Míra přesnosti rozpočtu po změnách na rok 2015

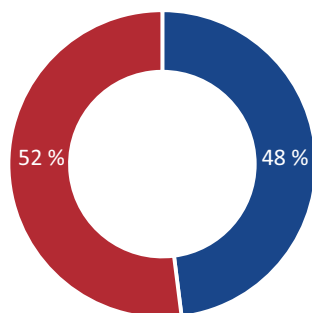


- Skutečnost dosáhla více než 80 % nebo nepřesáhla 120 % rozpočtu po změnách
- Skutečnost nedosáhla 80 % nebo přesáhla 120 % rozpočtu po změnách

Zdroj: MONITOR, návrh SZÚ za rok 2015.

Z celkového počtu 299 rozpočtových položek nebyl, i přes realizovaná rozpočtová opatření, u 43 % rozpočtových položek optimálně stanoven rozpočet po změnách, a vznikly tak velké rozdíly oproti dosažené skutečnosti.

Graf č. 9 – Míra přesnosti konečného rozpočtu na rok 2015



- Skutečnost dosáhla více než 90 % konečného rozpočtu
- Skutečnost nedosáhla 90 % konečného rozpočtu

Zdroj: MONITOR, návrh SZÚ za rok 2015.

Z celkového počtu 175 rozpočtových položek⁵⁶ nedosáhla skutečnost u 52 % více než 90 % konečného rozpočtu.

Správci kapitol nevěnují dostatečnou pozornost důslednému plánování jednotlivých druhů příjmů a výdajů vykázaných na rozpočtových položkách. Hospodaření SR má tendenci k systematickému nadhodnocování nebo podhodnocování (viz následující tabulka).

Tabulka č. 14 – Přehled vybraných rozpočtových položek a seskupení s významnými rozdíly mezi sledovanými rozpočty a skutečností (v mld. Kč)

Rozpočtová položka (případně seskupení)	Rozpočet schválený	Rozpočet po změnách	Rozpočet konečný	Skutečnost	Rozdíl		
					SK – RS	SK – RZ	SK – RK
4118 – Neinvestiční převody z Národního fondu, 4218 – Investiční převody z Národního fondu	52,7	147,1		140,7	88,0	-6,4	
5141 – Úroky vlastní	61,8	54,7	54,7	51,0	-10,8	-3,7	-3,7
5169 – Nákup ostatních služeb	20,9	16,3	20,4	14,9	-6,0	-1,4	-5,5
5312 – Neinvestiční transfery státním fondům	43,8	54,7	65,3	44,5	0,7	-10,2	-20,8
5901 – Nespecifikované rezervy	5,6	0,7	0,7	0,0	-5,6	-0,7	-0,7
5909 – Ostatní neinvestiční výdaje jinde nezařazené	2,6	2,5	2,7	1,8	-0,8	-0,7	-0,9
61xx – Investiční nákupy a související výdaje	10,9	13,2	24,1	16,1	5,2	2,9	-8,0
63xx – Investiční transfery	57,2	132,4	201,0	155,7	98,5	23,4	-45,3
6909 – Ostatní kapitálové výdaje jinde nezařazené	6,1	13,7	17,0	0,5	-5,6	-13,2	-16,5

Pozn.: SK – skutečnost, RS – rozpočet schválený, RZ – rozpočet po změnách, RK – rozpočet konečný.

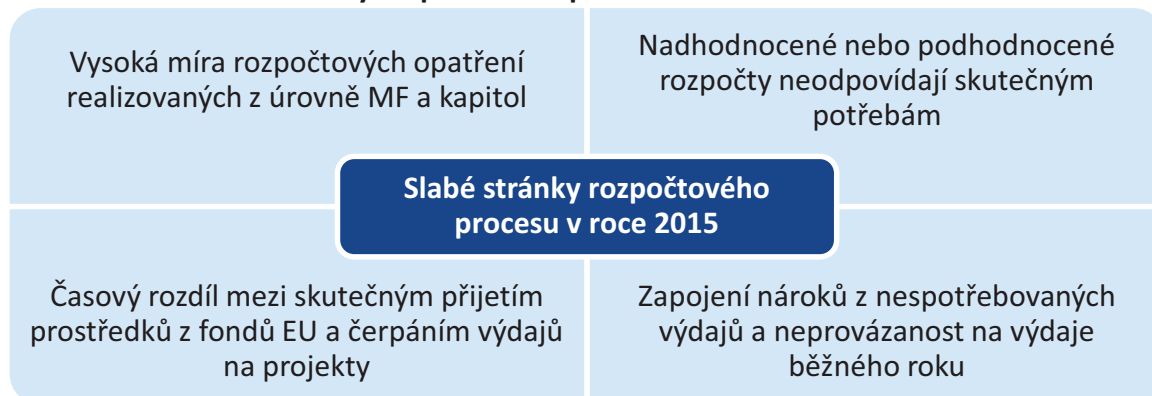
Zdroj: MONITOR, návrh SZÚ za rok 2015.

Na problémy v rozpočtovém procesu upozornil NKÚ mj. v kontrolní akci č. 15/20⁵⁷. U Ministerstva práce a sociálních věcí a Úřadu práce ČR byly zjištěny nedostatky, které spadaly do oblasti tvorby rozpočtu výdajů na investiční pobídky. Rozpočet byl každoročně nadhodnocen v řádu stovek milionů korun a míra jeho čerpání nepřekročila v jednotlivých letech v průměru 10 %. Část nevyčerpaných peněžních prostředků byla použita k jiným účelům. Nadhodnocování rozpočtu výdajů správcem kapitoly (v tomto případě Ministerstvem práce a sociálních věcí) bylo porušením zásady reálnosti rozpočtu, která má za cíl zamezit rozpočtovým přesunům.

Správně sestavený státní rozpočet představuje základ efektivního hospodaření státu a je ovlivněn rozsahem a kvalitou stanovených priorit vládní politiky. K projednávání návrhu státního rozpočtu je nutný zodpovědný přístup správců kapitol, aby schválený rozpočet naplňoval očekávanou skutečnost. Ke zlepšení stavu by přispěla eliminace slabých stránek rozpočtového procesu, které jsou uvedeny v následujícím schématu:

⁵⁶ Počet rozpočtových položek je u grafu č. 9 nižší oproti grafům č. 7 a 8 z důvodu nevykazování rozpočtu konečného u příjmů.

⁵⁷ KA č. 15/20 – Investiční pobídky jako nástroj aktivní politiky zaměstnanosti.

Schéma č. 2 – Slabé stránky rozpočtového procesu v roce 2015**2. Státní rozpočet****2.1 Příjmy státního rozpočtu**

Celkové příjmy za rok 2015 činily 1 234,52 mld. Kč a byly splněny na 101,8 % rozpočtu po změnách. Oproti skutečnosti roku 2014 byly celkové příjmy státního rozpočtu vyšší o 100,69 mld. Kč, tj. o 8,9 %. Celkové příjmy tvořily:

- daňové příjmy (daně, poplatky a pojistné) 1 002,13 mld. Kč (meziroční nárůst 49,61 mld. Kč),
- nedaňové příjmy 38,59 mld. Kč (meziroční pokles 3,37 mld. Kč),
- kapitálové příjmy 7,91 mld. Kč (meziroční nárůst 2,96 mld. Kč),
- přijaté transfery 185,88 mld. Kč (meziroční nárůst 51,47 mld. Kč).

Tabulka č. 15 – Plnění rozpočtu příjmů v letech 2008–2015 (v %)

Druh příjmu	Plnění rozpočtu příjmů v letech							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Daň z příjmů fyzických osob celkem	105,3	79,9	99,1	89,3	100,6	96,3	93,9	98,3
– ze závislé činnosti a funkčních požitků	100,7	86,6	106,2	98,5	101,7	97,8	94,9	98,7
– ze samostatné výdělečné činnosti	110,8	22,2	41,8	28,2	62,6	50,1	17,8	38,2
– z kapitálových výnosů	185,4	108,8	107,5	57,1	102,5	96,2	111,0	116,7
Daň z příjmů právnických osob	107,9	64,0	86,0	98,0	104,2	96,7	108,5	111,9
Daň z přidané hodnoty	92,7	91,0	99,6	98,4	90,1	103,8	105,3	103,2
Spotřební daně	93,1	86,1	92,7	98,9	98,1	96,0	96,1	105,6
Správní poplatky	89,5	101,9	103,6	103,0	105,9	130,8	133,4	123,3
Pojistné na důchodové pojištění	99,6	88,0	96,4	98,4	96,7	98,6	100,5	101,4
Clo (od roku 2012 součást nedaňových příjmů)	169,5	87,3	127,8	143,9	140,2	146,0	122,8	133,3
Daně z majetkových a kapitálových převodů	118,3	68,3	84,4	90,1	91,0	93,6	95,1	71,5
Ostatní daňové příjmy	167,3	89,1	100,9	99,5	185,4	103,8	107,5	127,0
Daňové příjmy celkem	99,1	84,0	95,8	97,1	96,5	99,0	100,8	102,7
Příjmy celkem	101,9	86,1	94,8	94,2	96,1	100,1	100,5	101,8

Zdroj: SZÚ z let 2008 až 2014, návrh SZÚ za rok 2015.

Z vývoje jednotlivých příjmů vyplývá dlouhodobé nenaplnění státního rozpočtu především u daně z příjmů fyzických osob od roku 2009 (vyjma roku 2012). Na neplnění rozpočtu této daně NKÚ již několikrát ve svých stanoviscích upozornil. Spotřební daně byly z hlediska plnění státního rozpočtu naplněny až v roce 2015.

Priority v letech 2011–2015 pro oblast daní a daňového systému byly navázány na doporučení Rady EU a na strategii *Evropa 2020*. Nastavené reformní priority daňového systému jsou realizovány postupným a pouze dílčím způsobem.

*Zpráva o České republice 2016*⁵⁸ hodnotí, že ČR vykázala v plnění doporučení za rok 2015 v oblasti daňové politiky pouze mírný pokrok, v oblasti DPH pokračuje boj proti podvodům a jsou zaváděna nová opatření, ke snížení daňového zatížení práce došlo pouze v rámci úprav daně z příjmů fyzických osob.

Evropská komise nezaznamenala žádný pokrok při zjednodušování daňového systému, snižování nákladů na výběr a placení daní ani při přesouvání daňové zátěže do oblastí, v nichž bude méně omezovat růst, např. na pravidelně placené daně z nemovitých věcí a ekologické daně. **Daňový systém v ČR je složitý a náklady na plnění daňových povinností jsou vysoké.**

Vláda ČR od roku 2010 deklarovala zjednodušení výběru daní, avšak pokroky jsou minimální. Cíle v oblasti daní jsou nastaveny obecně, proto lze významnost přijatých opatření v dané oblasti hodnotit obtížně.

NKÚ v kontrolní akci č. 15/17⁵⁹ zaměřené na peněžní prostředky vynakládané od roku 2008 na opatření související se zjednodušením výběru a správy daní a pojistného, zejména na *Projekt vytvoření jednoho inkasního místa* pro příjmy veřejných rozpočtů (dále také „JIM“) konstatoval, že cílového stavu vytvoření JIM nebylo do roku 2015 dosaženo. Na realizaci projektu bylo přitom vynaloženo 3,39 mld. Kč. Řídící orgány projektu JIM neplnily úkoly vyplývající z jejich kompetencí a při vynaložení prostředků nebyly dodrženy principy účelnosti a hospodárnosti. Od roku 2013 nebyl stanoven harmonogram projektu, přesto ještě v roce 2016 nebyl projekt oficiálně ukončen a žádný právní předpis JIM neupravoval.

Vznik JIM byl do roku 2013 v Národním programu reformy ČR součástí reformy daňové soustavy ČR. NKÚ výše uvedenou kontrolní akcí ověřil, že od roku 2008 nedošlo u finanční správy, celní správy, správy sociálního zabezpečení a Všeobecné zdravotní pojišťovny v oblasti legislativy, agend a informačních technologií k takovým změnám, které by umožnily sloučit inkasní funkce těchto správ. Za osm let budování JIM nedošlo k významnému zjednodušení daňového systému a souvisejícím úsporám.

⁵⁸ Pracovní dokument útvarů Evropské komise vydaný v únoru 2016.

⁵⁹ KA č. 15/17 – *Peněžní prostředky vynakládané na opatření související se zjednodušením výběru a správy daní a pojistného, zejména na Projekt vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů.*

Vedení projektu JIM, tj. rada projektu složená z ministrů MF, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva zdravotnictví, ani MF samostatně neinformovaly od roku 2011 vládu ČR o stavu projektu JIM.

NKÚ ve výše uvedené kontrolní akci zjistil, že přestože rada projektu JIM schválila rozpočet na vytvoření nového informačního systému ve výši cca 1 mld. Kč, k jeho vybudování nedošlo. V letech 2008–2015 bylo na informační technologie vynaloženo celkem 2,07 mld. Kč, a to na úpravy informačních systémů MF, Generálního finančního ředitelství a Generálního ředitelství cel, tyto úpravy však k vytvoření informačního systému JIM nesměřovaly. Finanční správa ČR používá k daňové správě *Automatizovaný daňový informační systém* (dále také „ADIS“). Změny v ADIS v letech 2012–2014 neměly žádnou vazbu na projekt JIM. V únoru roku 2016 zveřejnilo Generální finanční ředitelství studii k posouzení stávajícího informačního systému Finanční správy ČR, ze které vyplynulo, že *„stávající technologie a architektura ADIS takřka neumožňuje dlouhodobý smysluplný rozvoj řešení v návaznosti na předpokládané legislativní změny v nákladově efektivním módu“*. Podle studie zastaralost ADIS generuje enormní pracovní neefektivitu a vysoké náklady při každé úpravě.

NKÚ na základě kontrolní činnosti a v souvislosti s provedenou analýzou upozorňuje na riziko nehospodárnosti vynakládání prostředků při nepřijetí opatření souvisejících s reformou informačního systému Finanční správy ČR.

Možný směr ke zvýšení efektivního a uživatelského systému výběru daní podle jednání zástupců Evropské komise je funkční systém ve skandinávských zemích, kdy 98 % subjektů, včetně fyzických osob, komunikuje elektronicky. V ČR má povinnost komunikovat elektronicky pouze cca 12 % fyzických osob, tj. osoby se zřízenou datovou schránkou⁶⁰. Z celkového počtu fyzických osob spravovaných finanční správou komunikovalo v roce 2015 elektronicky pouze cca 4,5 % subjektů. Ve skandinávských zemích daňová správa předem vyplňuje daňová přiznání a daňový poplatník pak většinou odklikne jen souhlas. To je umožněno využíváním informací třetích stran, např. bank, systému sociálního zabezpečení nebo katastrálních úřadů.

Zjednodušování daňových systémů a nastavení jednoduché komunikace se správci daně tak může být účinnějším nástrojem k dosažení efektivnosti při výběru daní než přísné daňové kontroly a nová represivní opatření. Správná analýza rizik a využívání informací třetích stran je účinným nástrojem pro odhalování záměrných daňových úniků.

⁶⁰ Informační systém datových schránek (ISDS) byl založen v roce 2009 dle zákona č. 300/2008 Sb. jakožto služba eGovernment za účelem zavedení elektronické komunikace. Svým způsobem se jednalo o první projekt na světě, kde měl být takový veřejný systém vyhrazený čistě pro úřední účely. Datová schránka měla být zřízena povinně pro všechny podnikatele a osoby samostatně výdělečně činné už od roku 2013. Z důvodů nepřipravenosti mnoha subjektů však byla odložena. Počet osob se zřízenou datovou schránkou byl k 1. 6. 2016 celkem 202 239, z toho 118 640 osob samostatně výdělečně činných a 83 689 fyzických osob, a to přestože je celkem registrovaných OSVČ cca 1 milión.

Daň z příjmů fyzických osob (dále také „DPFO“)

Celkové celostátní inkaso DPFO za rok 2015 činilo 154,8 mld. Kč, z toho připadlo státnímu rozpočtu 103,1 mld. Kč, (tj. plnění rozpočtu na 98,3 %) při meziročním přírůstku o 4,8 mld. Kč (o 4,9 %).

Negativní dopad u nově zavedené slevy na dani za umístění dítěte poplatníka v zařízení péče o děti předškolního věku včetně mateřské školy (tzv. školkovné) byl predikován ve výši 0,17 mld. Kč.

V roce 2015 měly ovlivnit inkaso daně z příjmů také legislativní změny provedené zákonem č. 267/2014 Sb.⁶¹ Konkrétně se jednalo o zvýšení slevy na druhé a každé další dítě s negativním dopadem na rozpočet ve výši 0,9 mld. Kč a opětovné umožnění uplatnění slevy na poplatníky pro pracující důchodce s předpokládaným negativním dopadem na rozpočet ve výši 1,1 mld. Kč.

Dle Zprávy k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2015 byly oba tyto dopady ve stejné výši zohledněny v predikci celkového výnosu DPFO za rok 2015.

V návrhu SZÚ je vyčíslen negativní dopad do státního rozpočtu v případě opětovného umožnění uplatnění slevy na poplatníky pro pracující důchodce, a to ve výši 2,3 mld. Kč, tzn., že rozdíl mezi predikovaným dopadem a skutečností je více než dvojnásobný. Podobně negativní dopad na inkaso státního rozpočtu plynoucí z tzv. školkovného v návrhu SZÚ činil 0,4 mld. Kč, i v tomto případě se jedná o více než dvojnásobný rozdíl oproti původní predikci. Tyto rozdíly nebyly zdůvodněny.

Jedním z důvodů nižšího než očekávaného celkového výnosu daně z příjmů fyzických osob podávajících přiznání je zvyšující se objem přeplatků, který plyne z podaných daňových přiznání ze závislé činnosti. Objem vyplacených přeplatků komentář k návrhu SZÚ za rok 2015 neuvádí. NKÚ dlouhodobě upozorňuje na netransparentní vykazování inkasa příjmů fyzických osob z přiznání, kdy z tohoto účtu jsou vypláceny přeplatky osobám, které podávají daňové přiznání v rámci závislé činnosti. NKÚ považuje tento problém za zásadní také v souvislosti s vykazováním reálných dopadů zavedení elektronické evidence tržeb na inkaso daně z příjmů osob samostatně výdělečně činných.

Daň z příjmů právnických osob (dále také „DPPO“)

Celkové celostátní inkaso DPPO za rok 2015 činilo 147,5 mld. Kč, tj. 111,8 % rozpočtu, což představuje oproti roku 2014 nárůst o 15,1 mld. Kč. Státnímu rozpočtu z toho připadlo 99,6 mld. Kč, (tj. plnění rozpočtu na 111,9 %) při meziročním růstu o 10,2 mld. Kč (o 11,4 %). **Nárůst inkasa byl způsoben především výkonem ekonomiky, jehož růst předčil očekávání v době tvorby rozpočtu.**

⁶¹ Zákon č. 267/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

Příjmy státního rozpočtu v roce 2015 měly ovlivnit především inkorporace daně dědické a darovací do daně z příjmů (nárůst inkasa daně z příjmů na úrovni zhruba 0,1 mld. Kč), zákon o dětských skupinách⁶², který zavedl daňovou podporu provozovatelům zařízení poskytujícím péči o děti předškolního věku (dopad na příjmy v důvodové zprávě k návrhu zákona nebyl uveden) a zvýšení limitu pro dary odečitatelné od daňového základu právnických osob (pokles inkasa daně z příjmů zhruba o 0,2 mld. Kč).

NKÚ v kontrolní akci č. 15/15⁶³ zaměřené na zdaňování nemovitostí, převodu nemovitostí a majetku nabytého děděním a darováním konstatoval, že dopad zrušení daně darovací a daně dědické a jejich inkorporace do daně z příjmů nelze zjistit, protože od daně z příjmů nejsou oddělitelné části daně týkající se bezúplatného nabytí majetku.

Návrh SZÚ dále uvádí, že u prvního sta poplatníků s největším objemem inkasa daně z příjmů právnických osob z přiznání došlo k meziročnímu poklesu tohoto inkasa o 2,7 mld. Kč. Návrh SZÚ však následně doplňuje, že došlo ke snížení jejich poměru vůči celkovému inkasu DPPO ze 42,9 % na 36,6 %.

NKÚ tento trend vzhledem k pozitivnímu vývoji ekonomiky za zdaňovací období 2014 hodnotí jako možné riziko spojené se zvýšenou mírou daňové optimalizace zejména na úrovni velkých nadnárodních společností s vysokým obratem.

Daň z přidané hodnoty

V roce 2015 představoval celkový celostátní výnos DPH dle údajů finančních a celních úřadů 331,8 mld. Kč, což představuje meziroční nárůst o 2,8 % (absolutně o 9,0 mld. Kč). Příjem státního rozpočtu z celkového výnosu DPH za rok 2015 činil 236,6 mld. Kč, tj. 103,2 % rozpočtu (absolutně o 7,3 mld. Kč více). Podíl skutečného inkasa DPH na celkových daňových příjmech státního rozpočtu činil téměř 39,6 %.

V roce 2015 byla zavedena zákonem č. 196/2014 Sb.⁶⁴ druhá snížená sazba DPH ve výši 10 %, která měla dle důvodové zprávy k návrhu zákona snížit příjmy DPH státního rozpočtu v roce 2015 o 2,367 mld. Kč.

Rozpočet počítal s celoročním růstem inkasa DPH o 4,2 mld. Kč, tj. o 1,9 % proti dosažené skutečnosti v roce 2014, přičemž v predikci inkasa DPH byl zohledněn negativní dopad zavedení druhé snížené sazby DPH. Při přípravě rozpočtu se vycházelo z toho, že inkaso DPH

⁶² Zákon č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů ve znění zákona č. 127/2015 Sb.

⁶³ KA č. 15/15 – *Zdaňování nemovitostí, převodu nemovitostí a majetku nabytého děděním a darováním.*

⁶⁴ Zákon č. 196/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

bude ovlivněno hlavně makroekonomickými indikátory, jako jsou výdaje domácností (odhad růstu 1,4 %) a vládních institucí (odhad růstu 1,6 %) na spotřebu⁶⁵.

Tabulka č. 16 – Makroekonomické indikátory v roce 2015 (růst v %)

Ukazatel	Predikce	Skutečnost
HDP	2,5	4,3
Spotřeba domácností	1,4	2,9
Spotřeba vlády	1,6	3,4
Zaměstnanost	0,2	1,2

Zdroj: makroekonomická predikce ČR z července 2014 (predikce byla použita při sestavování návrhu státního rozpočtu), *Vývoj ekonomiky České republiky v roce 2015*.

S přihlédnutím ke skutečnosti, že se české ekonomice v uplynulém roce dařilo a dosažené makroekonomické ukazatele vysoce předstihly prognózy, ze kterých se vycházelo při sestavování státního rozpočtu (viz tabulka č. 16), je zřejmé, že vysoký meziroční růst příjmů z DPH byl způsoben spíše silným růstem výdajů na konečnou spotřebu v ekonomice než efektivnějším výběrem DPH.

Evropská komise v roce 2015 zveřejnila údaje o odhadu úniku příjmů u DPH (dále také „VAT GAP“) za rok 2013. V zemích, které patří mezi první členy EU, je odhad úniku pod 15 % příjmů. ČR zaujímala 17. místo z 26 hodnocených zemí EU s odhadem úniku ve výši 22,4 %.

Procentuální VAT GAP 2013 států EU ve vztahu k HDP/1 obyvatele jsou uvedeny v následující tabulce. Při implementaci dobré praxe ve snižování VAT GAP mohou být inspirací státy s obdobným HDP jako v ČR, např. Slovinsko a Portugalsko. U těchto dvou států je základní sazba DPH vyšší než v ČR, avšak snížené sazby jsou na nižší úrovni.

⁶⁵ Zpráva k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2015.

Tabulka č. 17 – Přehled VAT GAP v roce 2013 v návaznosti na HDP/1 obyvatele

Stát EU	Počet obyvatel 2013 (v mil.)	HDP na 1 obyvatele 2013 (v USD)	Sazba VAT v roce 2011	Sazba VAT v roce 2015	Snížené sazby VAT v roce 2013	Změna v základní sazbě VAT (2015/2011)	VAT GAP 2013	Změna ve VAT GAP (2013/2012)
Lucembursko	0,54	110 697,03	15 %	17 %	3–12 %	01/2015	5,10 %	-0,30 %
Švédsko	9,59	60 430,22	25 %	25 %	6–12 %	Beze změny	4,30 %	-0,50 %
Dánsko	5,61	59 831,70	25 %	25 %	x	Beze změny	9,30 %	0,80 %
Nizozemí	16,80	50 793,14	19 %	21 %	6 %	10/2012	4,20 %	-0,20 %
Rakousko	8,48	50 546,70	20 %	20 %	10–12 %	Beze změny	11,40 %	0,30 %
Irsko	4,60	50 503,42	21 %	23 %	4–13,5 %	01/2012	10,60 %	-0,60 %
Finsko	5,44	49 146,65	23 %	24 %	10–14 %	01/2013	4,10 %	1,20 %
Belgie	11,20	46 877,99	21 %	21 %	6–12 %	Beze změny	10,50 %	-0,70 %
Německo	80,62	46 268,64	19 %	19 %	7 %	Beze změny	11,20 %	0,60 %
Francie	66,03	42 503,30	19,60 %	20 %	2,1–7 %	01/2014	8,90 %	-0,50 %
Velká Británie	64,10	41 787,47	20 %	20 %	5 %	Beze změny	9,80 %	-0,70 %
Itálie	59,83	35 925,88	20 %	22 %	4–10 %	09/2011–10/2013	33,60 %	1,60 %
Španělsko	47,13	29 863,18	18 %	21 %	4–10 %	09/2012	16,50 %	-0,50 %
Kypr	1,14	25 248,98	15 %	19 %	5–8 %	03/2012–01/2013–01/2014	x	x
Slovensko	2,06	23 289,34	20 %	22 %	9,5 %	07/2013	5,80 %	-3,30 %
Malta	0,42	22 779,91	18 %	18 %	5–7 %	Beze změny	26,40 %	-4,60 %
Řecko	11,03	21 956,41	23 %	23 %	6,5–13 %	Beze změny	34,00 %	0,60 %
Portugalsko	10,46	21 733,07	23 %	23 %	6–13 %	Beze změny	9,00 %	0,30 %
Česká republika	10,52	19 844,76	20 %	21 %	15 %	01/2013	22,40 %	-1,20 %
Estonsko	1,32	18 783,06	20 %	20 %	9 %	Beze změny	16,80 %	3,50 %
Litva	2,96	15 537,92	21 %	21 %	5–9 %	Beze změny	37,70 %	1,20 %
Lotyšsko	2,01	15 375,45	22 %	21 %	12 %	07/2012	29,90 %	-3,90 %
Polsko	38,53	13 647,96	23 %	23 %	5–8 %	Beze změny	26,70 %	1,40 %
Chorvatsko	4,25	13 607,51	23 %	25 %	5–10 %	03/2012	x	x
Maďarsko	9,90	13 480,91	25 %	27 %	5–18 %	01/2012	24,40 %	0,30 %
Rumunsko	19,96	9 499,21	24 %	24 %	5–9 %	Beze změny	41,10 %	-1,80 %
Bulharsko	7,27	7 498,83	20 %	20 %	9 %	Beze změny	17,20 %	-1,30 %

Pozn.: x – nedostupná národní data; červeně zvýrazněné jsou státy EU s % VAT GAP vyšším než VAT GAP v ČR.

Zdroj: Světová banka, United States Census Bureau: *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States 2015 Report*, TAXUD/2013/DE/321, FWC No. TAXUD/2010/CC/104.

Spotřební daně (dále také „SPD“)

Rozpočtovaná částka spotřebních daní na rok 2015 činila 133,4 mld. Kč, což představuje pokles o 3,9 mld. Kč oproti skutečnosti roku 2014. Celostátní výnos spotřebních daní v roce 2015 představoval 150,5 mld. Kč (105,5 % rozpočtu), což bylo o 9,2 mld. Kč více než v roce 2014. Na státní rozpočet připadlo z celkového výnosu spotřebních daní 143,0 mld. Kč (tj. 105,6 % rozpočtu), což je o 7,6 mld. Kč více, než předpokládal rozpočet.

Z důvodu implementace evropských norem došlo s účinností od 1. 12. 2014 ke zvýšení sazby spotřební daně z tabákových výrobků na základě zákona č. 201/2014 Sb.⁶⁶, přičemž pozitivní dopad na příjmy státního rozpočtu byl v důvodové zprávě k návrhu zákona předpokládán ve výši 2,8 mld. Kč.

S účinností od 1. 10. 2014 byl znovu zaveden nárok na vrácení spotřební daně z minerálních olejů použitých pro zemědělskou prvovýrobu (tzv. zelená nafta). Tato změna byla přijata na základě pozměňovacího návrhu a dopad jejího zavedení na příjmy státního rozpočtu proto nebyl v důvodové zprávě k návrhu zákona vyčíslen.

Dopady obou legislativních změn („zelená nafta“ ve výši 1,2 mld. Kč a zvýšení sazeb ve výši 2,9 mld. Kč) byly zapracovány i do predikce příjmů ze spotřebních daní při návrhu státního rozpočtu na rok 2015.

Fiskálně nejvýznamnější je ze spotřebních daní daň z minerálních olejů. V této komoditě bylo v roce 2015 celkově inkasováno 82,7 mld. Kč, což představuje plnění rozpočtu na 104,5 %. Na státní rozpočet připadlo z celkového výnosu spotřební daně z minerálních olejů 75,2 mld. Kč, tj. o 3,2 mld. Kč více než v roce 2014, a 7,5 mld. Kč plynulo do Státního fondu dopravní infrastruktury.

NKÚ upozorňuje, že zatímco dopady zavedení zelené nafty na příjmy státního rozpočtu byly v návrhu SZÚ za rok 2015 vyčísleny, dopady podpory biopaliv na výši inkasa spotřebních daní uvedeny nebyly. Z veřejně dostupných zdrojů celní správy vyplývá, že došlo ke snížení inkasa státního rozpočtu o cca 2 mld. Kč z důvodů použití 384 mil. litrů biopaliv pro dopravní účely se sníženou sazbou daně.

U komodity tabák a tabákové výrobky činily příjmy za rok 2015 částku 50,9 mld. Kč, což představuje meziroční růst 3,9 mld. Kč oproti roku 2014 a plnění rozpočtu na 108,2 %. Pozitivně se do inkasa promítlo především zvýšení sazeb daně ve výši 2,9 mld. Kč, což odpovídá predikci dopadů zahrnutých do návrhu státního rozpočtu na rok 2015. Jedná se však pouze o odhad přínosu bez podrobného vyčíslení.

NKÚ v kontrolní akci č. 14/28⁶⁷ zjistil, že právní úprava distribuce tabákových výrobků při změně sazby daně byla nekoncepční až do novely zákona o spotřebních daních účinné od 1. 12. 2014. Předchozí právní úprava umožňovala předzásobení tabákovými výrobky se „starou“ sazbou SPD, čímž podle NKÚ došlo v letech 2012–2014 ke snížení očekávaných příjmů státního rozpočtu celkem o cca 1,4 mld. Kč.

V komoditě líh bylo na daních inkasováno za rok 2015 celkem 7,1 mld. Kč a rozpočet byl naplněn na 109,7 %, což v porovnání s rokem 2014 znamená nárůst o 0,4 mld. Kč,

⁶⁶ Zákon č. 201/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ KA č. 14/28 – *Správa spotřebních daní z lihu a tabáku a příjmů z prodeje kontrolních pásek a tabákových nálepek, včetně hospodaření s těmito ceninami.*

resp. o 5,6 %. V návrhu SZÚ za tímto výsledkem stojí pozitivní dopad legislativních změn v letech 2013 a 2014 a stabilizace trhu po metanolové kauze.

NKÚ v již zmíněné kontrolní akci konstatoval, že celní orgány v letech 2011–2014 mj. nezajistily, aby informační systémy a evidence vedené v souvislosti se správou spotřební daně z lihu poskytovaly včas komplexní informace pro efektivní kontrolu daňových subjektů. Kontrolní pásy nebyly a ani po zavedení nového vzoru nejsou plnohodnotným nástrojem pro kontrolu nakládání s lihem ve spotřebitelském balení a zabezpečení prodeje kvalitního nezávadného lihu. Kontrolní pásy, které daňové subjekty vykazovaly jako zničené nebo ztracené, jsou rizikové a mohou být zneužity. Vstup nových subjektů na černý trh s lihem je však do značné míry omezen platnou legislativou, která, pokud bude důsledně aplikována, je pro omezování daňových úniků dostatečná.

NKÚ doporučuje do návrhu SZÚ doplnit některá vyhodnocení a srovnání, která by umožnila analyzovat vlivy na inkaso spotřebních daní: predikci daňové mezery v oblasti SPD, vyhodnocení vlivu biopaliv na inkaso spotřebních daní, vyhodnocení nákladovosti a administrativní náročnosti v případě zavedení nových legislativních opatření (např. v případě zavedení lhůty pro distribuci tabákových výrobků se starou sazbou daně).

Daně z majetkových převodů

V rozpočtu na rok 2015 byly plánovány příjmy z majetkových daní ve výši 9,5 mld. Kč. Skutečně dosažené příjmy z těchto daní v roce 2015 činily 6,8 mld. Kč, což představuje 71,5 % rozpočtované částky. Výrazný pokles inkasa je způsoben vratkami daně darovací ve výši 4,46 mld. Kč na základě rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství, které tak postupovalo na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu⁶⁸ v případech řešení opravných prostředků proti platebním výměrům daně darovací z bezúplatného nabytí povolenek na emise skleníkových plynů pro výrobu elektřiny.

NKÚ ve výše zmíněné kontrolní akci č. 15/15 zjistil, že z pohledu příjmů je efektivnost správy majetkových daní v poměru k efektivnosti správy všech daní třikrát nižší. Tuto efektivnost ovlivňuje zejména nastavený systém zdanění, jako je výše daně nebo míra osvobození. NKÚ upozornil na skutečnost, že na efektivnost správy daně měla vliv také délka legisvakančních lhůt při schvalování změn daňových zákonů, která neposkytla Finanční správě ČR dostatečných prostor pro metodickou a technickou přípravu. NKÚ doporučil zabývat se otázkou zdaňování majetku, protože efektivnost správy majetkových daní je nízká a problémem tzv. majetkových daní je také objem nedoplatků.

⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1Afs 6/2013 – 184 ze dne 9. 7. 2015.

Nedaňové a kapitálové příjmy

V roce 2015 činily nedaňové příjmy 38,59 mld. Kč, kapitálové příjmy 7,91 mld. Kč. Jejich rozpočet je každoročně překračován. V roce 2015 byl upravený rozpočet nedaňových příjmů překročen o 6,18 mld. Kč (o 19,06 %) a kapitálových příjmů o 2,86 mld. Kč (o 56,58 %).

Návrh SZÚ za rok 2015 uvádí, že „*predikovatelnost některých příjmů nedaňového charakteru je vzhledem k jejich podstatě velmi obtížná*“. **Přesto v rámci seskupení rozpočtových položek 21 – Příjmy z vlastní činnosti a odvody přebytků organizací s přímým vztahem lze dle NKÚ plánovat rozpočet na základě uzavřených smluvních vztahů.**

Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti

Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, placené povinně plátcí podle zákona č. 589/1992 Sb.⁶⁹, byly inkasovány ve výši 404,77 mld. Kč. Proti roku 2014 vzrostl výběr povinného pojistného o 21,84 mld. Kč, což představuje zvýšení o 5,7 %. Rozpočet po změnách roku 2015 byl splněn na 101,0 %.

NKÚ doplňuje, že pozitivní dopad na plnění příjmů státního rozpočtu má od 1. 1. 2015 zvýšení minimální mzdy z 8 500 Kč na 9 200 Kč⁷⁰. Významným vlivem je i stále rostoucí zaměstnanost obyvatelstva. Oproti roku 2014 se zvýšil počet zaměstnavatelů o 4 284 a počet pojištěnců o 93 327.

Daňové nedoplatky

Celkové daňové nedoplatky byly na konci roku 2015 evidovány ve výši 180,0 mld. Kč, což představuje meziroční pokles o 5,0 mld. Kč (viz tabulka č. 18). Do níže uvedeného přehledu není zahrnuta hodnota tzv. kumulované posečkané daně za Finanční správu ČR, která k 31. 12. 2015 dosáhla 21,9 mld. Kč (pokles oproti roku 2014 o 5,6 mld. Kč).

Tabulka č. 18 – Kumulované daňové nedoplatky (v mld. Kč)

Subjekty	Nedoplatky v roce						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Územní finanční orgány	98,4	106,4	118,8	134,7	148,9	110,6	107,9
Česká správa sociálního zabezpečení	59,7	60,1	61,3	62,5	63,4	63,9	61,3
Celní orgány	9,4	9,4	8,8	10,1	12,4	10,5	10,8
Celkem	167,5	175,9	188,9	207,3	224,7	185,0	180,0

Zdroj: SZÚ za roky 2009–2014, návrh SZÚ za rok 2015.

⁶⁹ Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

⁷⁰ Nařízení vlády č. 204/2014 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

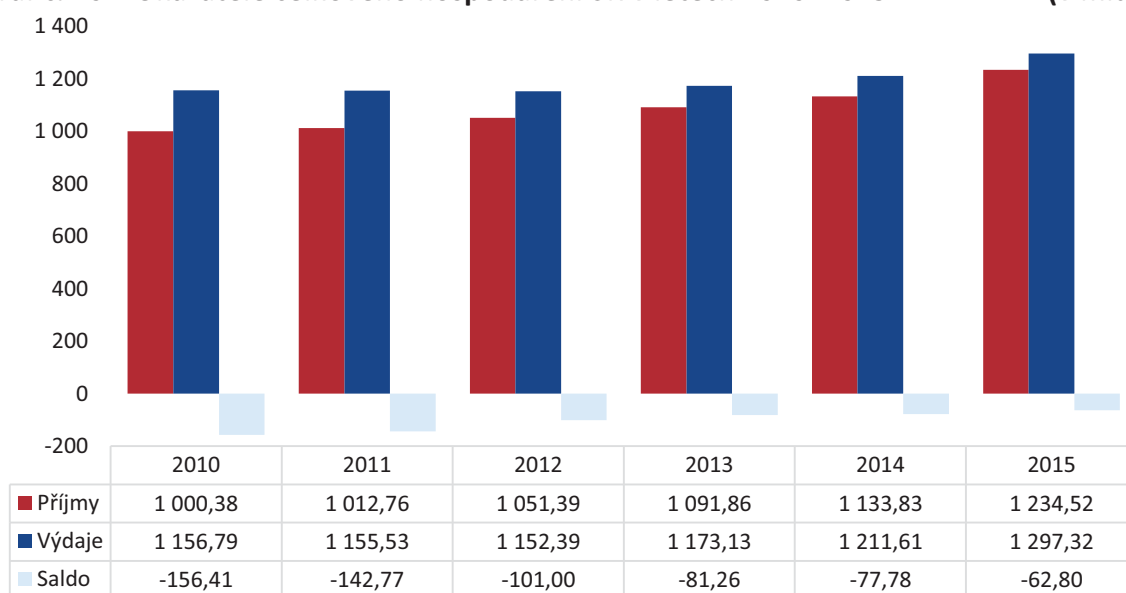
Finanční správa ČR vykázala v roce 2015 nedoplatky ve vymáhání ve výši 91,4 mld. Kč a vymožené nedoplatky v hodnotě 12,7 mld. Kč, navíc v návrhu SZÚ uvedla také hodnoty odepsaných, prominutých, prekludovaných promlčených nebo zaniklých nedoplatků. Nedoplatky vymáhané a vymožené Celní správou ČR v roce 2015 nebyly v návrhu SZÚ uvedeny, Celní správa ČR vykázala pouze kumulativní hodnotu vymáhaných nedoplatků za období 2004 až 2015 ve výši 6,2 mld. Kč a vymožených nedoplatků ve výši 2,6 mld. Kč. Česká správa sociálního zabezpečení v návrhu SZÚ neuvedla hodnoty vymáhaných a vymožených nedoplatků vůbec. **NKÚ doporučuje pro srovnání a vyhodnocení činnosti vymáhacích útvarů správců daňových příjmů včetně pojistného na sociální zabezpečení uvádět v návrhu SZÚ údaje z oblasti vymáhání nedoplatků jednotně.**

2.2 Výdaje a deficit státního rozpočtu

Zákon č. 345/2014 Sb. stanovil příjmy ve výši 1 118,46 mld. Kč, výdaje ve výši 1 218,46 mld. Kč a schodek ve výši 100,00 mld. Kč. Rozpočet příjmů po změnách dosáhl výše 1 212,90 mld. Kč, rozpočet výdajů po změnách činil 1 312,90 mld. Kč a rozpočtovaný schodek zůstal ve výši 100,00 mld. Kč.

V roce 2015 dosáhly celkové příjmy státního rozpočtu výše 1 234,52 mld. Kč (v roce 2014 činily 1 133,83 mld. Kč) a celkové výdaje 1 297,32 mld. Kč (v roce 2014 činily 1 211,61 mld. Kč). Výsledný schodek činil 62,80 mld. Kč (v roce 2014 činil 77,78 mld. Kč). **V listopadu roku 2015 činil celkový schodek státního rozpočtu pouze 29,50 mld. Kč a jen za prosinec roku 2015 vzrostl o 33,30 mld. Kč.** Tento výrazný nárůst schodku státního rozpočtu způsobila zejména snaha o vyčerpání prostředků spolufinancovaných z rozpočtu EU.

Graf č. 10 – Ukazatele celkového hospodaření SR v letech 2010–2015 (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2010–2014, návrh SZÚ za rok 2015.

Z grafu je patrné, že v roce 2015 se jednalo o nejlepší výsledek hospodaření za poslední roky a oproti stejnému období roku 2014 je saldo o 14,98 mld. Kč příznivější. Na tomto výsledku

se podílel zejména růst celkových příjmů oproti roku 2014 o 100,69 mld. Kč (tj. o 8,9 %). Na meziročním růstu příjmů měly největší vliv prostředky přijaté z EU (o 49,6 mld. Kč) a daňové příjmy (o 49,6 mld. Kč), z toho pojistné na sociální zabezpečení (o 21,8 mld. Kč) nebo vyšší inkaso DPPO (o 10,2 mld. Kč). Celkové výdaje naopak meziročně vzrostly o 85,71 mld. Kč (tj. o 7,1 %), z toho kapitálové výdaje vzrostly o 64,15 mld. Kč zejména díky zvýšené aktivitě v oblasti financování společných programů ČR a EU v rámci končícího programového období 2007–2013.

Vypořádání schodku státního rozpočtu bylo realizováno zvýšením stavu státních dluhopisů do výše 64,87 mld. Kč a změnou stavu na účtech státních finančních aktiv, a to zvýšením o 2,06 mld. Kč. V roce 2014 toto zvýšení činilo pouze 1,4 mld. Kč. **NKÚ upozorňuje, že zvolený způsob vypořádání schodku opětovným zvýšením státních finančních aktiv doprovází zvýšená výpůjční potřeba státu.**

Celkový schodek státního rozpočtu negativně ovlivňuje především dlouhodobý schodek hospodaření systému důchodového pojištění.

Již od roku 2009 nebyly výdaje na dávky důchodového pojištění pokryty příslušnými příjmy, a byl tak každoročně vykázán deficit v této oblasti. Nižší vybrané příjmy než potřebné výdaje budou vzhledem k částkám v řádu stovek miliard korun vždy představovat rizikovou oblast státního rozpočtu, protože případné deficity v řádu miliard či desítek miliard korun budou znamenat výrazný problém při snaze o vyrovnaný státní rozpočet a naopak budou vytvářet silný tlak na neustále vyšší deficitní hospodaření.

Podle prognózy Českého statistického úřadu se bude podíl důchodců na ekonomicky aktivním obyvatelstvu nadále zvyšovat, což bude mít za následek další snižování počtu poplatníků pojistného na jednoho důchodce a průběžný systém financování důchodů v současné podobě se bude stávat stále více neudržitelným.

Tabulka č. 19 – Vývoj salda důchodového systému v letech 2010–2015 (v mld. Kč)

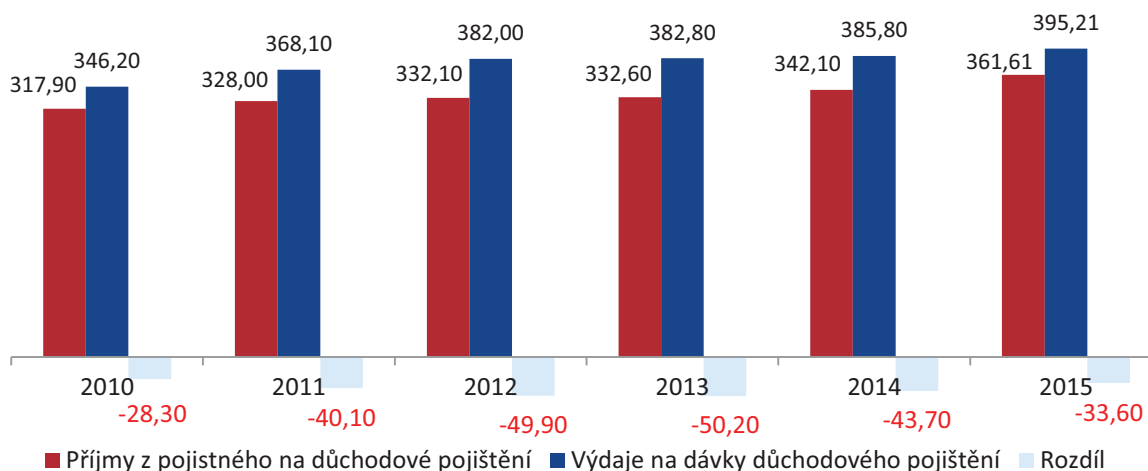
Ukazatel	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Příjmy (důchodový systém)	317,9	328,0	360,9	358,4	369,0	372,3
<i>v tom: příjmy z pojistného na důchodové pojištění</i>	317,9	328,0	332,1	332,6	342,1	361,6
<i>příjmy dle § 36 odst. 3 zák. č. 218/2000 Sb. (7,2 % DPH)</i>	0,0	0,0	14,4	15,8	16,6	0,0*
<i>příjmy na kompenzaci deficitu důchodového systému dle usnesení vlády</i>	0,0	0,0	14,4	10,0	10,3	10,7
Výdaje (důchodový systém)	353,5	373,4	387,1	387,7	390,9	400,5
<i>v tom: výdaje na dávky důchodového pojištění</i>	346,2	368,1	382,0	382,8	385,8	395,2
<i>výdaje na správu</i>	7,3	5,3	5,0	4,9	5,1	5,3
Saldo	-35,6	-45,4	-26,2	-29,3	-22,0	-28,2

Pozn.: * Novela rozpočtových pravidel v roce 2015 zrušila možnost započíst do celkových příjmů pro účely výpočtu rozdílu důchodového účtu 7,2 % výnosu DPH připadajícího na státní rozpočet.

Zdroj: SZÚ za roky 2010–2014, návrh SZÚ za rok 2015.

Deficit důchodového systému uvedený v návrhu SZÚ zahrnuje i příjmy a výdaje přímo nesouvisící s důchodovým systémem. Schodek hospodaření systému důchodového pojištění by bez zapojení převodu částky na kompenzaci deficitu důchodového systému v souladu s § 5 odst. 3 písm. c) bodem 5 zákona č. 178/2005 Sb.⁷¹ a výdajů na správu vykazoval vyšší částky, jak je patrné z následujícího grafu:

Graf č. 11 – Vývoj salda důchodového systému bez částek přímo nesouvisících s důchodovým systémem v letech 2010–2015 (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2010–2014, návrh SZÚ za rok 2015.

NKÚ doporučuje, aby bylo saldo důchodového systému uváděné v SZÚ vykazováno bez příjmů a výdajů přímo nesouvisících s důchodovým systémem. Nedocházelo by tak k jeho zkreslení.

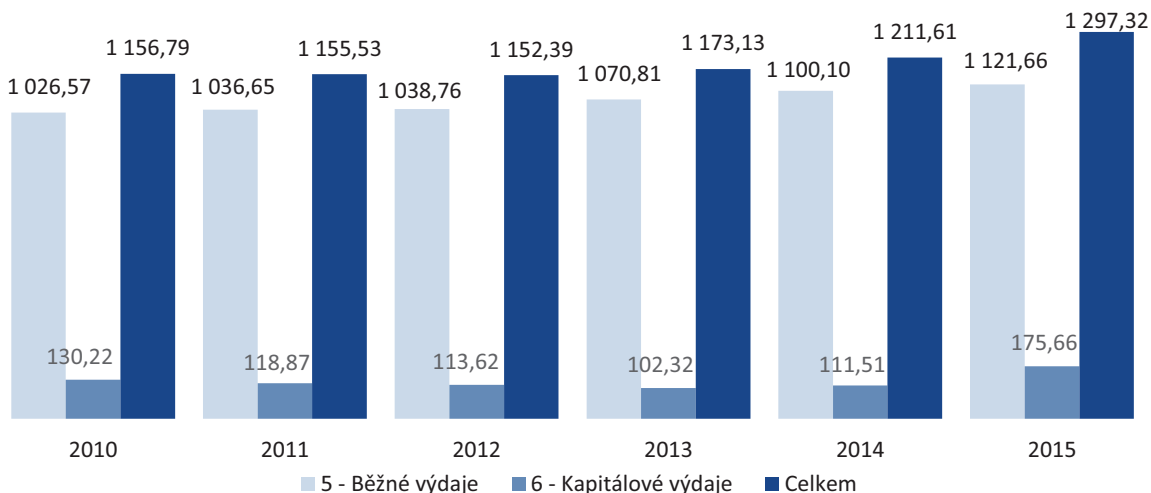
Výdaje státního rozpočtu

Následující graf znázorňuje vývoj čerpání výdajů státního rozpočtu v letech 2010–2015 v rozdělení na běžné a kapitálové:

⁷¹ Zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku).

Graf č. 12 – Čerpání výdajů v letech 2010–2015

(v mld. Kč)



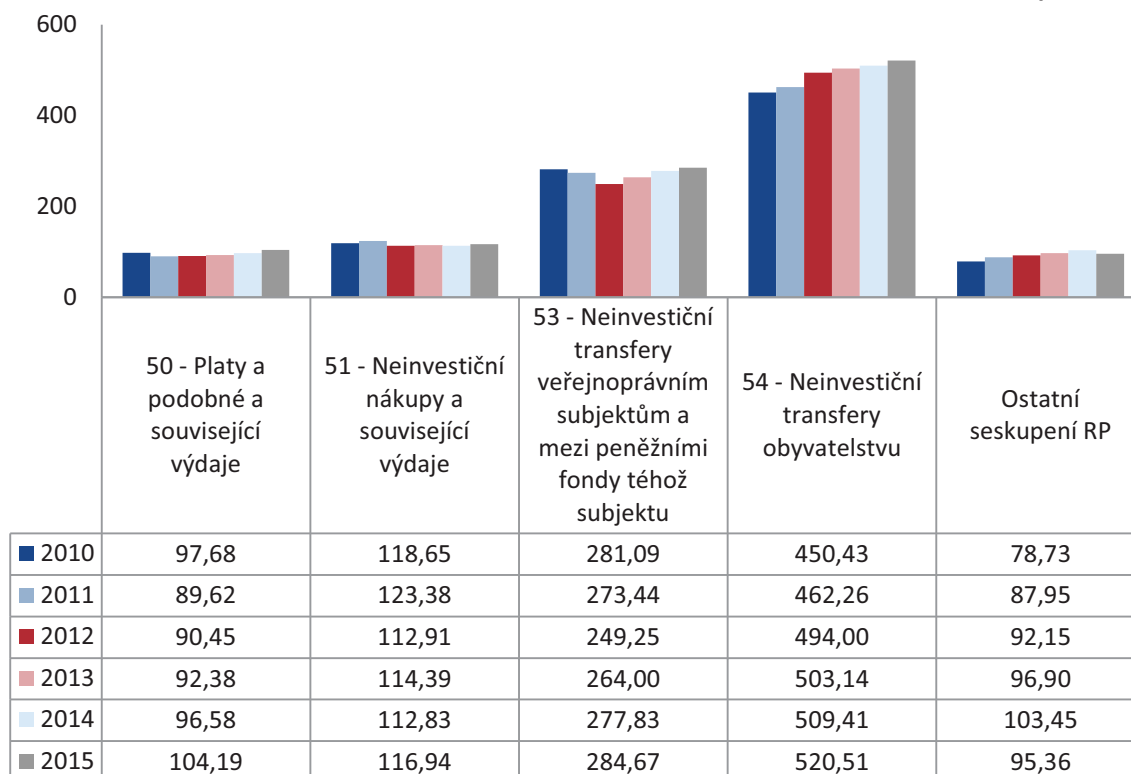
Zdroj: MONITOR.

Čerpání běžných a kapitálových výdajů v letech 2010–2015 dle jednotlivých seskupení rozpočtových položek znázorňují grafy č. 13 a 15.

Běžné výdaje

Graf č. 13 – Čerpání běžných výdajů v jednotlivých seskupeních rozpočtových položek v letech 2010–2015

(v mld. Kč)



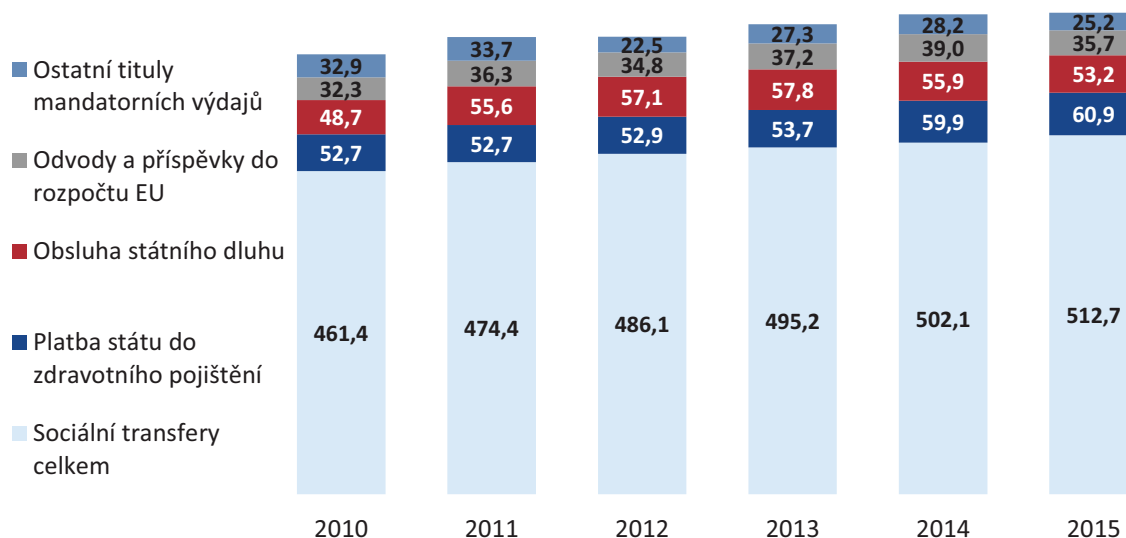
Pozn.: Ostatní seskupení RP obsahuje seskupení RP 52 – *Neinvestiční transfery soukromoprávním subjektům*, 55 – *Neinvestiční transfery do zahraničí*, 56 – *Neinvestiční půjčené prostředky*, 57 – *Neinvestiční převody Národnímu fondu* a 59 – *Ostatní neinvestiční výdaje*.

Zdroj: MONITOR.

Největší podíl na běžných výdajích v roce 2015 měly mandatorní výdaje, které tvořily 61,3 % z celkových běžných výdajů. Oproti roku 2014 se tento podíl snížil o 1,0 %.

Graf č. 14 – Mandatorní výdaje v letech 2010–2015

(v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2010–2014, návrh SZÚ za rok 2015.

Mandatorní výdaje v roce 2015 činily 687,7 mld. Kč a vzrostly oproti roku 2014 o 2,6 mld. Kč. Na tomto zvýšení se nejvíce podílely sociální transfery, které meziročně vzrostly o 10,6 mld. Kč. Naopak meziročně nejvíce poklesly odvody a příspěvky do rozpočtu EU (o 3,3 mld. Kč) a výdaje na obsluhu státního dluhu (o 2,7 mld. Kč).

Mezi rizikové patří dlouhodobě zejména následující oblasti:

- **Vysoký podíl mandatorních výdajů na celkových výdajích a příjmech státního rozpočtu**

V roce 2015 tvořily mandatorní výdaje 55,71 % celkových příjmů (1 234,5 mld. Kč) a 53,01 % celkových výdajů (1 297,3 mld. Kč) státního rozpočtu.

Tempo růstu mandatorních výdajů bylo do roku 2013 rychlejší než tempo růstu výdajů státního rozpočtu. V roce 2014 a zejména v roce 2015 celkové výdaje rostly rychleji než mandatorní. Vysoký podíl mandatorních výdajů vytváří tlak na tvorbu každoročních deficitů státního rozpočtu.

- **Vysoké výdaje na obsluhu státního dluhu**

Dominantní část výdajů na obsluhu státního dluhu je tvořena úroky. V posledních letech mají úrokové sazby z hlediska vývoje státního dluhu příznivý vývoj, **avšak v případě jejich budoucího zvyšování by výdaje na obsluhu státního dluhu rostly výrazně rychleji**. V roce 2015 byl vykázán deficit státního rozpočtu ve výši 62,8 mld. Kč, výdaje na obsluhu státního dluhu činily 53,2 mld. Kč, tedy 84,71 % vykázaného schodku státního rozpočtu.

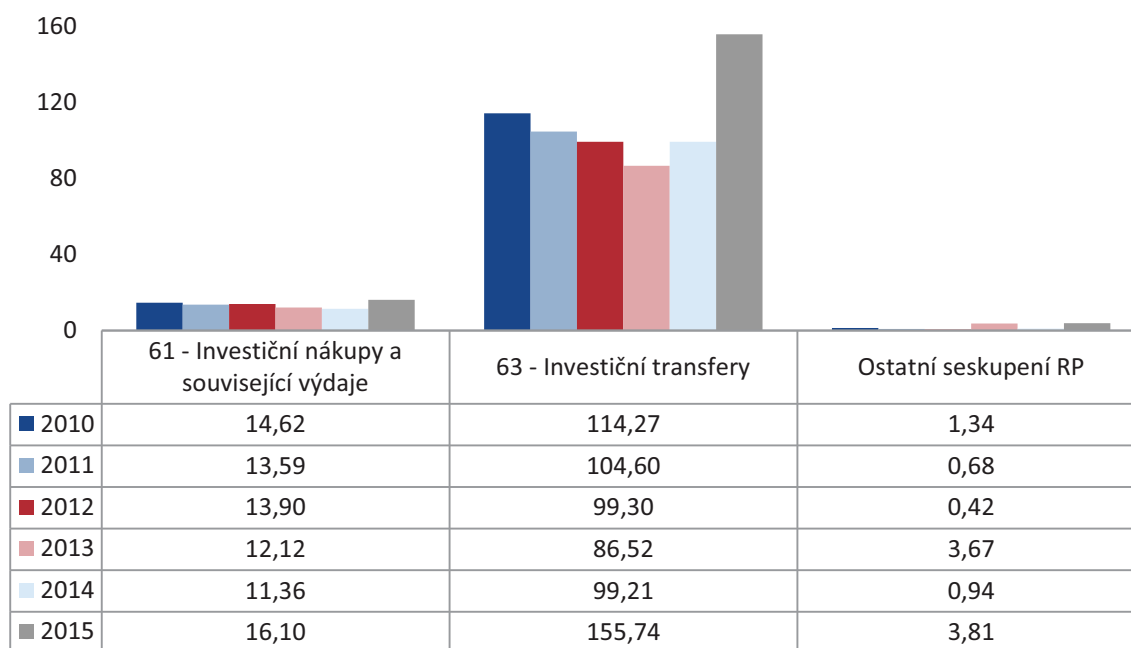
- **Rostoucí výdaje na platbu státu do systému veřejného zdravotního pojištění**

Výdaje na platbu státu do systému veřejného zdravotního pojištění se v posledních letech neustále zvyšují. V roce 2015 vzrostly oproti roku 2014 o 1,0 mld. Kč na 60,9 mld. Kč.

V roce 2015 došlo k mírnému snížení podílu mandatorních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu. Díky příznivé ekonomické situaci a vysokým příjmům z EU rostou celkové příjmy státního rozpočtu, které napomáhají vyššímu čerpání výdajů. Celkové příjmy i výdaje v současné době rostou vyšším tempem než mandatorní výdaje. Pokud dojde ke snížení ekonomického růstu a výše obdržených prostředků z EU, podíl mandatorních výdajů opět poroste, a to z důvodu nepříznivé demografické situace a relativně vysokého zadlužení České republiky.

Kapitálové výdaje

Graf č. 15 – Čerpání kapitálových výdajů v jednotlivých seskupeních rozpočtových položek v letech 2010–2015 (v mld. Kč)



Pozn.: Ostatní seskupení RP obsahuje seskupení RP 62 – *Nákup akcií a majetkových podílů*, 64 – *Investiční půjčené prostředky* a 69 – *Ostatní kapitálové výdaje*.

Zdroj: MONITOR.

Podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích v roce 2015 vzrostl na 13,5 % oproti 9,2 % v roce 2014. Z celkového objemu kapitálových výdajů tvořily investiční transfery 88,61 %, z toho investiční transfery státním fondům měly podíl 28,68 % a investiční transfery nefinančním podnikatelským subjektům – právnickým osobám 27,31 %. Meziroční nárůst čerpání investičních transferů o 56,98 % způsobila snaha o maximální vyčerpání prostředků z programů EU.

Ohledně programového financování NKÚ konstatuje, že ačkoliv v roce 2015 bylo čerpání výdajů v rámci programového financování ve výši 82,09 mld. Kč (oproti roku 2014 se zvýšilo o 23,71 mld. Kč), z konečného rozpočtu ve výši 130,85 mld. Kč nebylo vyčerpáno celkem 48,76 mld. Kč (tj. 37,26 %). Důvodem byl dle návrhu SZÚ zejména chybný přístup ke stanovení závazných ukazatelů s ohledem na reálnou možnost budoucího čerpání prostředků EU. Jako další důvod byly uvedeny průtahy v přípravě a realizaci výstavby

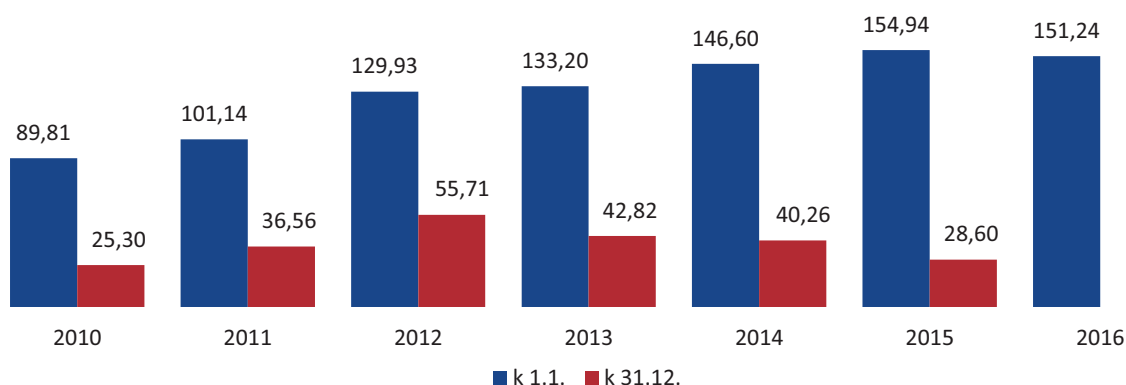
z důvodu chybějících specializovaných odborných útvarů na programové financování v řadě kapitol SR.

NKÚ spatřuje při výrazném nárůstu čerpání kapitálových výdajů možné riziko v nedodržení zásad hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti (z důvodu mimořádné snahy o vyčerpání prostředků z fondů EU v programovém období 2007–2013). S tím také souvisí vyšší zapojení NNV vytvořených v předchozích obdobích v celkové částce 61,7 mld. Kč.

Nároky z nespotřebovaných výdajů a vládní rozpočtová rezerva

V návrhu SZÚ je uvedeno, že během roku 2015 došlo ke snížení stavu nároků z nespotřebovaných výdajů o 126,34 mld. Kč, čímž se jednalo o největší snížení v posledních letech, jak je patrné z následujícího grafu. Tato skutečnost byla způsobena zejména snížením stavu profilujících NNV, které byly úzce spojeny s čerpáním výdajů z operačních programů (dále také „OP“) pro období 2007–2013.

Graf č. 16 – Vývoj stavu NNV v letech 2010–2015 (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2010–2014, návrh SZÚ za rok 2015.

Z porovnání stavu k 1. 1. 2016 se stavem k 1. 1. 2015 vyplývá, že se celkový objem NNV snížil o 3,7 mld. Kč, z toho objem neprofilujících NNV se zvýšil o 3,6 mld. Kč, a to i přesto, že v roce 2015 byly výdaje na platy státních zaměstnanců a na platy a ostatní platby za provedenou práci kromě platů státních zaměstnanců přesunuty z nároků z nespotřebovaných neprofilujících výdajů do nároků z nespotřebovaných profilujících výdajů.

V návrhu SZÚ je uvedeno, že na straně výdajů došlo k jejich úspoře, a to i přesto, že organizační složky státu mohou zapojovat a čerpat NNV, a překročit tak rozpočet výdajů. Z textu však není zřejmé, jaké skutečné „úspoře“ došlo. NNV mohou vznikat i tím, že organizační složky státu přesunou úkoly do následujících rozpočtových období, ve kterých NNV zapojí do rozpočtu. V těchto případech se však nejedná o úsporu, ale o přesunutí rozpočtových prostředků do následujících rozpočtových období. Vzniká tedy potenciální riziko pro čerpání výdajů SR v dalších letech.

NKÚ doporučuje, aby SZÚ obsahoval podrobnější komentář, který by uceleně informoval a věcně zdůvodňoval stav i využitelnost NNV, případně přijatá opatření v této oblasti.

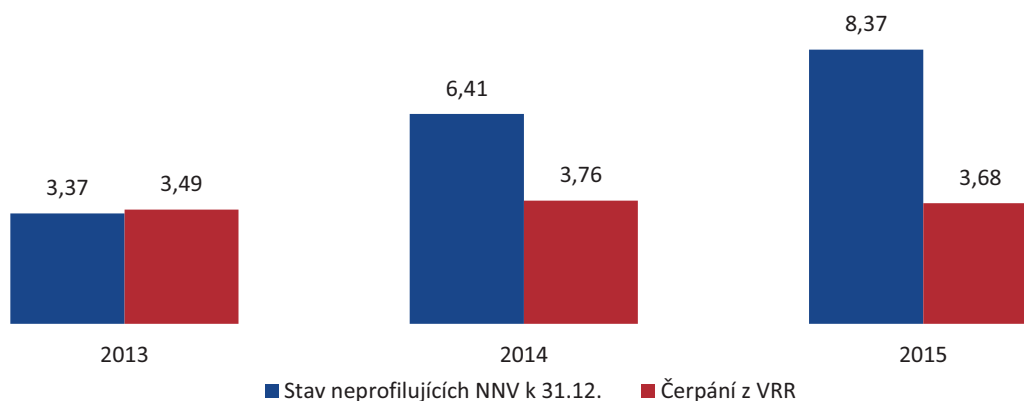
Tabulka č. 20 – Stav profilujících a neprofilujících NNV (v mld. Kč)

Nároky z nespotřebovaných profilujících výdajů	2013	2014	2015	2016
Stav k 1. 1.	118,78	130,00	131,46	122,48
Stav k 31. 12.	39,46	33,85	20,23	
Nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů	2013	2014	2015	2016
Stav k 1. 1.	14,41	16,59	23,48	28,76
Stav k 31. 12.	3,37	6,41	8,37	

Zdroj: SZÚ za roky 2013–2014, návrh SZÚ za rok 2015.

Stav neprofilujících NNV k 31. 12. se každoročně zvyšuje. Od 31. 12. 2013 do 31. 12. 2015 se zvýšil o 148,37 %.

Pro další zajištění rozpočtového hospodaření se ke krytí nezbytných a nepředvídaných výdajů může použít vládní rozpočtová rezerva (dále také „VRR“), jejíž rozpočet byl pro rok 2015 stanoven ve výši 3,84 mld. Kč a byl vyčerpán ve výši 3,68 mld. Kč. Největší objem prostředků byl uvolněn do kapitol 336 – *Ministerstvo spravedlnosti* (0,91 mld. Kč), 304 – *Úřad vlády ČR* (0,75 mld. Kč) a 314 – *Ministerstvo vnitra* (0,74 mld. Kč).

Graf č. 17 – Vývoj stavu neprofilujících NNV a čerpání VRR v letech 2013–2015 (v mld. Kč)

Zdroj: SZÚ za roky 2013–2014, návrh SZÚ za rok 2015.

Ačkoliv stav nároků z nespotřebovaných neprofilujících výdajů k 31. 12. 2015 byl v dostatečné výši ke krytí nepředvídaných potřeb, přesto kapitoly státního rozpočtu použily prostředky z VRR.

NKÚ již v kontrolní akci č. 14/14⁷² vyhodnotil, že část prostředků uvolněných z VRR v roce 2013 neodpovídala podmínkám stanoveným rozpočtovými pravidly pro financování z VRR. **Dle NKÚ se nejednalo o nepředvídané výdaje a nebylo zřejmé, jak Ministerstvo financí s příslušnými správci kapitol státního rozpočtu projednalo a ověřilo plnění jejich povinnosti hledat zdroje ve vlastním rozpočtu.**

⁷² KA č. 14/14 – *Peněžní prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa.*

NKÚ na základě výše uvedených skutečností doporučuje, aby se organizační složky státu disponující dostatečným stavem nároků z nespotřebovaných neprofilujících výdajů přednostně snažily čerpat nároky z nespotřebovaných výdajů před použitím prostředků z vládní rozpočtové rezervy. NKÚ doporučuje, aby se vláda, PS PČR a MF intenzivněji zabývaly tím, zda je účel prostředků uvolňovaných z vládní rozpočtové rezervy v souladu s účelem, který vymezují rozpočtová pravidla.

2.3 Prostředky poskytnuté ČR ze zahraničí

Návrh SZÚ za rok 2015 v sešitu C. *Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu* hodnotí mimo jiné rozpočtové vztahy k fondům EU (včetně fondů financujících oblast společné zemědělské politiky) a dalším prostředkům poskytovaným ČR ze zahraničí. Celkový příjem prostředků z rozpočtu EU ukazuje následující tabulka:

Tabulka č. 21 – Příjem prostředků ČR z rozpočtu EU v roce 2015 (v mld. Kč)

	Příjem
Politika soudržnosti – OP 2004–2006	0,17
Politika soudržnosti – OP 2007–2013	145,91
Politika soudržnosti – OP 2014–2020	11,33
Společná zemědělská a rybářská politika	31,02
Programy financované z ostatních nástrojů EU	5,30
Celkem	193,73

Zdroj: návrh SZÚ za rok 2015.

Česká republika obdržela v průběhu roku 2015 z rozpočtu EU celkem 193,7 mld. Kč a do rozpočtu EU odvedla celkem 41,9 mld. Kč. Výsledná čistá pozice ČR za rok 2015 ve výši 151,8 mld. Kč byla nejvyšší od vstupu ČR do EU a ve srovnání s rokem 2014 byla vyšší o 76,5 mld. Kč. Největší podíl na kladné bilanci ČR tvořily příjmy ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti EU (dále také „SF a FS“) v rámci programového období 2007–2013 ve výši 145,9 mld. Kč. S ohledem na postupné ukončení financování PO 2007–2013 a pomalé zahájení financování nového programového období lze předpokládat, že v následujících letech dojde ke zhoršení čisté pozice ČR.

Rok 2015 byl důležitý v otázce maximálního využití zbývajících prostředků z přidělené alokace na PO 2007–2013. Vláda si tento úkol zařadila mezi priority, které zahrnují mj. i do hlavních koncepčních strategických dokumentů ČR schvalovaných pro rok 2015⁷³.

NKÚ se zaměřil na hodnocení čerpání prostředků ze SF a FS z programového období 2007–2013 (bez společné zemědělské politiky a ostatních prostředků poskytovaných ČR), které byly monitorovány Ministerstvem pro místní rozvoj – Národním orgánem

⁷³ Např. *Národní program reform pro rok 2015, Konvergenční program ČR* z dubna 2015, rozpočtová dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2015.

pro koordinaci (dále také „MMR – NOK“)⁷⁴, tvořily nejvýznamnější část prostředků poskytnutých ČR a zásadně ovlivnily nejen celkové hospodaření SR, ale i ekonomický vývoj ČR. Dále je ve stanovisku zhodnoceno postavení ČR v mezinárodním srovnání v čerpání evropských fondů a stav programového období 2014–2020.

Vývoj čerpání prostředků ze SF a FS v programovém období 2007–2013

Čerpání prostředků ze SF a FS v programovém období 2007–2013 a realizace jednotlivých operačních programů se dostaly do konečné fáze. Za rok 2015 zbývalo podle MMR – NOK dočerpat přibližně 206 mld. Kč.

Programové období 2007–2013 je z hlediska čerpání alokace dlouhodobě zatíženo riziky, která se nepodařilo eliminovat a která v průběhu roku 2015 nadále omezovala možnosti dočerpání prostředků z evropských fondů u jednotlivých operačních programů.

Tabulka č. 22 – Přehled vybraných dlouhodobých rizik

Průřezové riziko dle MMR – NOK	Věcné vymezení
Problematika EIA⁷⁵	ČR vyřešila transpoziční deficit vůči směrnici Evropského parlamentu a Rady EU 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, zákonem č. 39/2015 Sb. U stanovisek k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona vydá příslušný úřad po posouzení souhlasné závazné stanovisko, a nelze-li ho vydat, musí být záměr předmětem nového posuzování. V praxi to znamená 6 až 18měsíční zpoždění realizace zejména u velkých dopravních staveb.
Administrace velkého objemu projektů na konci období	V posledním čtvrtletí roku 2015 došlo kvůli velkému počtu realizovaných projektů u řídicích orgánů operačních programů k nárůstu administrace, která může vést k vyšší chybovosti a zvýšení ztráty prostředků na konci období.
Včasné nedokončení projektů	S ohledem na stav velkého množství projektů, které byly ve fázi realizace, hrozí nemalé riziko nedokončení projektů ve stanovených termínech. V případě nedokončení projektů do stanoveného konce období způsobilosti bude nezbytné zajistit odpovídající zdroje na proplácení žádostí o platby v národním rozpočtu.
Veřejné zakázky	Realizace veřejných zakázek se stala dlouhodobým problémem na úrovni všech OP, protože nebyla zajištěna požadovaná kvalita zadávacího řízení a dodržování pravidel ze strany příjemců.

Zdroj: monitorovací zpráva MMR – NOK.

⁷⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj bylo pověřeno usnesením vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 198 výkonem funkce národního orgánu pro koordinaci (MMR – NOK), který zajišťuje koordinaci uvnitř Národního strategického referenčního rámce a dohlíží na řízení a plnění cílů operačních programů. Primárním cílem MMR – NOK je, aby byly realizovány intervence směřující k naplňování cílů operačních programů, aby Česká republika dostala svým závazkům vůči Evropské komisi a nepřišla o prostředky, které jí byly přiděleny z fondů EU na programové období 2007–2013.

⁷⁵ Usnesení vlády ČR ze dne 15. prosince 2014 č. 1078, kterým byla zřízena mezirezortní pracovní skupina ke kontrole projektů z hlediska jejich souladu se směrnicí EIA.

Důležitou roli sehrály nástroje využití k zamezení větší ztráty prostředků v souvislosti s možným zrušením závazku Evropské komise, mezi které patřilo mj. **fázování projektů⁷⁶ u OP Doprava, OP Životní prostředí a OP Výzkum a vývoj pro inovace**. Zvýšené riziko neschválení fázování projektů bylo vyvoláno skutečností, že některé tyto projekty vyžadovaly dokončení přezkumu s ohledem na problematiku EIA, přičemž tento proces byl od počátku výrazně opožděn. Navíc při neschválení těchto projektů Evropskou komisí je ve druhé fázi ohrožena možnost dočerpání prostředků z programového období 2014–2020.

V lednu roku 2016 řídicí orgány odhadovaly, že výše nevyčerpané alokace by za celé programové období 2007–2013 mohla dosáhnout hodnoty 26,4 až 28,0 mld. Kč. Dle odhadu MMR – NOK by mohlo být nedočerpáno dokonce celkem 29,8 až 34,1 mld. Kč. V odhadech celkového nedočerpání přidělené alokace jsou zahrnuty i prostředky, které představovaly zrušení závazku Evropské komise v letech 2013 a 2014. Odhad MMR – NOK představuje nedočerpání přibližně 4 % celkové alokace.

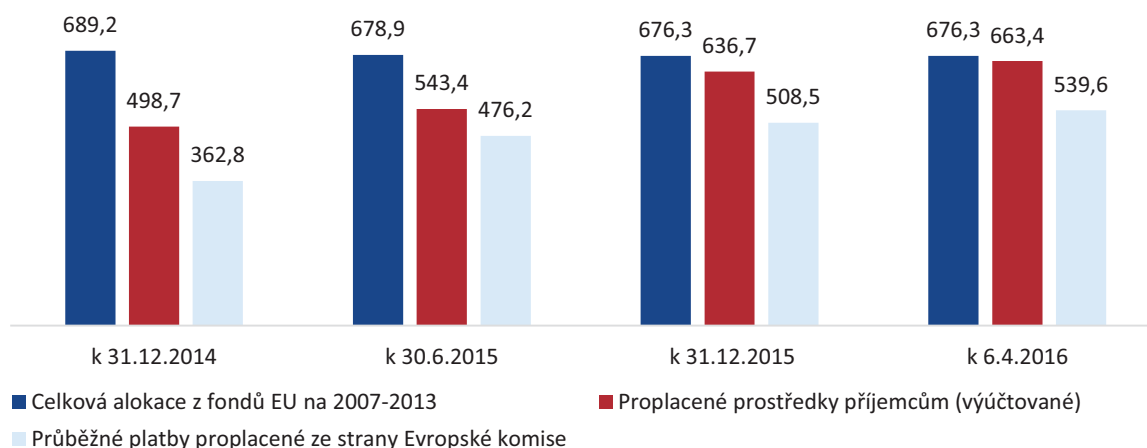
Tabulka č. 23 – Operační programy s rizikem nedočerpání alokace (v mld. Kč)

Operační program	Nedočerpání za rok 2013	Nedočerpání za rok 2014	Odhad nedočerpání za rok 2015 (do konce PO)	Odhad nedočerpání MMR – NOK za celé PO 2007–2013
OP Doprava			1,2–5,0	1,2–5,0
OP Výzkum a vývoj pro inovace	–	6,7	2,3	9,0
Integrovaný operační program	0,04	0,06	2,5	2,6
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	3,1	–	1,5	4,6
OP Lidské zdroje a zaměstnanost	0,1	–	0,0	0,1
OP Technická pomoc	0,6	0,27	0,1–0,6	0,9–1,4
OP Životní prostředí	7,6	–	–	7,6
ROP Severozápad	–	1,51–1,8	1,9	3,4
OP Praha – Adaptabilita	–	0,01	0,3	0,3
Celkem	11,4	8,54	9,8–14,1	29,8–34,1

Zdroj: MMR – NOK (stav k 6. 1. 2016).

Následující graf znázorňuje naplňování sledovaných ukazatelů v průběhu roku 2015. Pokrok v čerpání se projevil u průběžných plateb proplacených ze strany Evropské komise, neboť došlo k meziročnímu zvýšení o 145,7 mld. Kč, což odpovídá 21,5 % z celkové alokace. Obdobně došlo ke zvýšení proplacených prostředků příjemcům o 138,0 mld. Kč.

⁷⁶ Účelem je administrativní rozdělení již schválených projektů nad 5 mil. eur na dvě části, z nichž první je pokryta prostředky z programového období 2007–2013 a druhá část bude financována z nového programového období.

Graf č. 18 – Souhrnný stav a průběh čerpání prostředků ze SF a FS v roce 2015 v rámci programů PO 2007–2013 (v mlrd. Kč)

Zdroj: MMR – informace o stavu čerpání fondů EU v programovém období 2007–2013 z března 2016.

I přes nastavené krizové plány došlo opětovně u některých operačních programů k nedočerpání prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Příčinou bylo zejména posunutí (prodloužení) harmonogramu realizace projektů ze strany příjemců, zdlouhavý průběh výběrových řízení u veřejných zakázek, zdlouhavé zpracování podaných žádostí k uzavíraným projektům, snížení finančních objemů v předložených žádostech o platbu, úspory projektů nebo nevyužití celé dotace.

Pro stávající programové období 2014–2020 by měla Česká republika nastavit efektivní a transparentní implementační a kontrolní mechanismy tak, aby se eliminovalo riziko, že nebudou využity všechny přidělené prostředky. NKÚ na základě svých realizovaných kontrol a provedených analýz v minulých letech již doporučil⁷⁷, aby došlo především ke sjednocení a zjednodušení procesů a pravidel pro implementaci fondů EU v rámci jednotlivých operačních programů. NKÚ dále doporučuje:

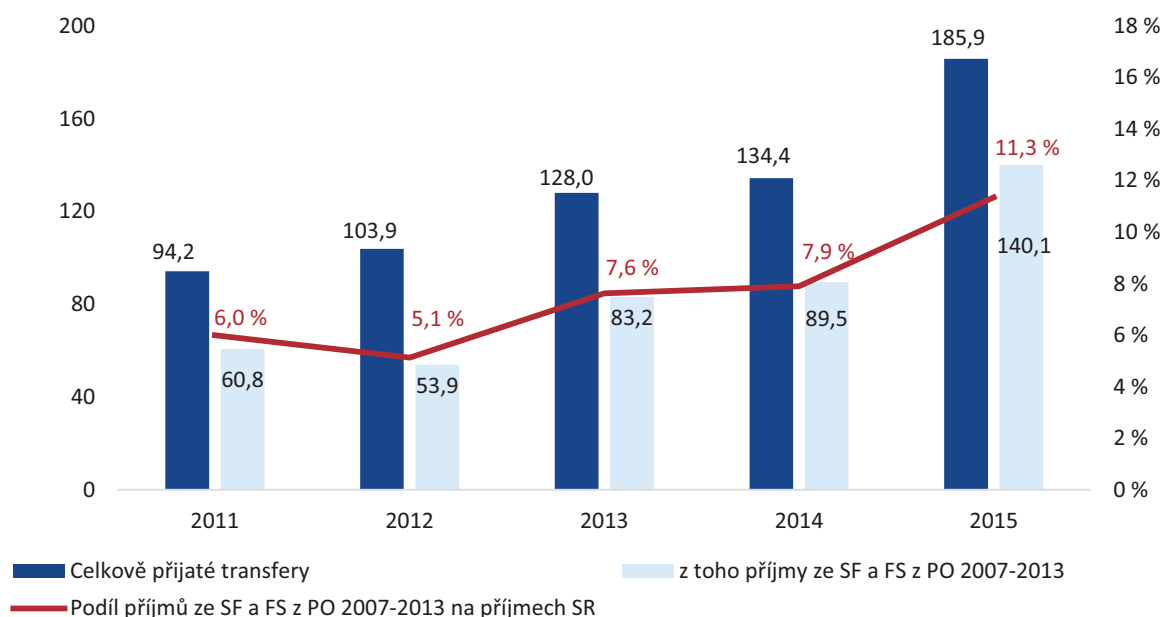
- správně nastavit strategie a směry rozvoje, do kterých se má investovat, a na základě toho zajistit přesné zacílení podpory,
- lépe nastavit konkrétní a měřitelné cíle,
- zvolit vhodné indikátory pro měření pokroku a hodnocení plnění výsledků a dopadů,
- zlepšit kontrolní systémy (zaměřit kontrolu více na dodržování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti a na ověřování přínosů),
- zaměřit se při výběru projektů na kvalitu a efekty (projekty musí vykazovat hodnotu za peníze).

⁷⁷ Vydaná doporučení spojená s realizací programového období 2007–2013 shrnul NKÚ v publikacích *EU report 2014* a *EU report 2015*.

Dopad čerpání alokace ze SF a FS z PO 2007–2013 na hospodaření SR v roce 2015

Nerovnoměrnost dosaženého čerpání prostředků ze SF a FS se v jednotlivých letech projevila při naplňování příjmové a výdajové strany SR. Rok 2015 se vyznačoval mimořádným přílivem příjmových transferů do SR z rozpočtu EU souvisejících se zvýšenými investičními výdaji. Tento efekt se bude částečně promítat i do příjmové strany SR v roce 2016, kdy bude významná část výdajů na projekty certifikována a zahrnuta do žádosti o proplacení Evropskou komisí.

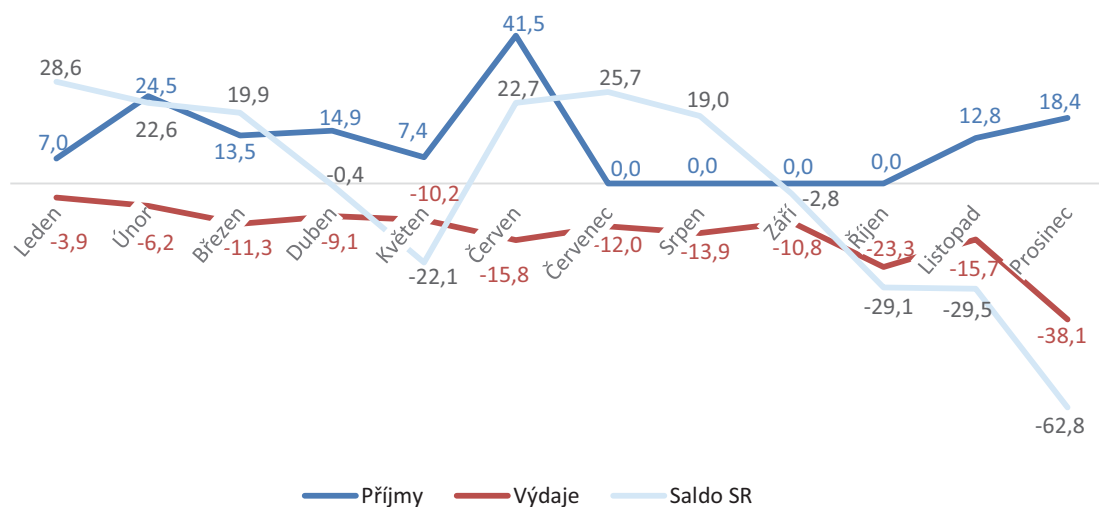
Graf č. 19 – Výše celkově přijatých transferů SR a z toho příjmů ze SF a FS na PO 2007–2013 s vyjádřením jejich podílu na celkových příjmech SR (v mld. Kč)



Pozn.: Sloupec příjmů ze SF a FS obsahuje data pouze za SR.

Zdroj: MONITOR.

Platby z rozpočtu EU, které se staly příjmem SR jakožto kompenzace prostředků vynaložených na předfinancování projektů operačních programů zařazených do programového období 2007–2013, tvořily v letech 2011–2015 největší část přijatých transferů. Od roku 2013 se postupně zvyšoval jejich objem i podíl na celkově dosažených příjmech SR. Za rok 2015, s ohledem na úsilí dočerpát zbývající část přidělené alokace z rozpočtu EU, dosáhl jejich objem výše 140,1 mld. Kč, což odpovídalo 11,3 % celkových příjmů SR.

Graf č. 20 – Vývoj salda SR v návaznosti na příjmy a výdaje v rámci SF a FS na programy PO 2007–2013 v roce 2015 (v mld. Kč)

Zdroj: MONITOR, MF pokladní plnění.

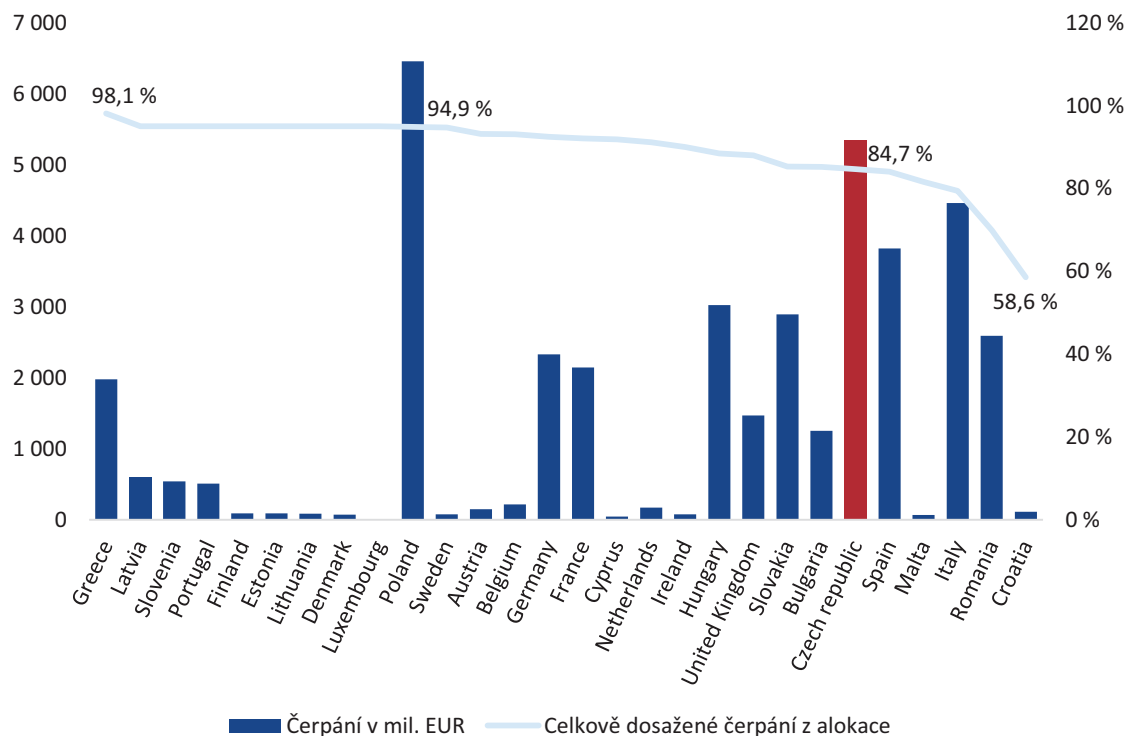
Graf znázorňuje průběh naplňování příjmů SR z přijatých transferů SF a FS a čerpání výdajů v rámci operačních programů z programového období 2007–2013. V porovnání s uváděným saldem SR lze přibližně identifikovat, jaký vliv na hospodaření SR mají časově a objemově nerovnoměrné peněžní toky z fondů EU. **Kladného salda SR za 1. pololetí roku 2015 bylo dosaženo zejména za pomoci přijatých plateb ze SF a FS, a to především za realizované projekty z předcházejícího programového období.** Jen za měsíc červen byl naplněn příjem SR z přijatých transferů ze SF a FS ve výši 41,5 mld. Kč a zásadním způsobem zvrátil dosavadní vývoj salda SR, které skončilo v tomto vyhodnoceném období v přebytku ve výši 22,7 mld. Kč. Naopak ve 4. čtvrtletí se intenzivně projevilo čerpání výdajů ve prospěch příjemců dotací, což se náležitě odrazilo ve zvyšování schodku SR.

Příjmy ze SF a FS za programové období 2007–2013 s ohledem na charakter realizace projektů a nastavená pravidla financování představují zpožděný příjem SR. Podíl přijatých transferů ze SF a FS na celkových příjmech SR se v roce 2015 zvýšil. Pozitivní výsledky čerpání prostředků z fondů EU, prezentované vládou, nejsou stabilní zárukou dobrého hospodaření s rozpočtovými prostředky SR a trvalého hospodářského růstu ČR.

Postavení ČR v rámci zemí EU28 a zemí V4 vzhledem k dosavadnímu stavu čerpání prostředků ze SF a FS za programové období 2007–2013

Z pohledu mezinárodního srovnání lze vyhodnotit z následujících grafů úspěšnost jednotlivých členských zemí EU ve využití přidělené alokace na programové období 2007–2013, která je určena na programy a projekty financované z fondů EU⁷⁸:

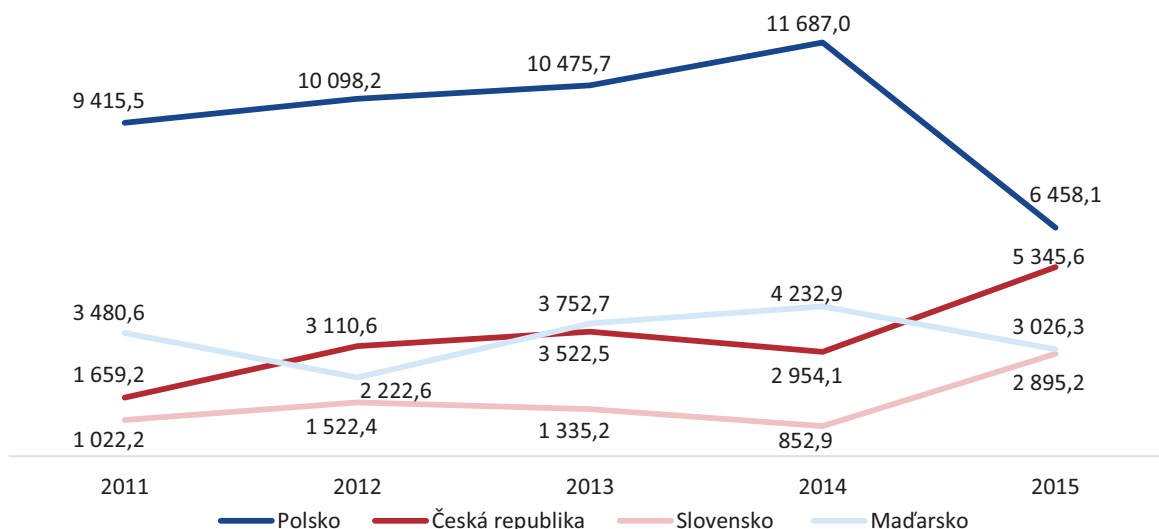
Graf č. 21 – Přehled prostředků proplacených ze SF a FS v roce 2015 a podíl na celkovém čerpání přidělené alokace programového období 2007–2013 v zemích EU28 (v mil. EUR)



Zdroj: databáze Evropské komise.

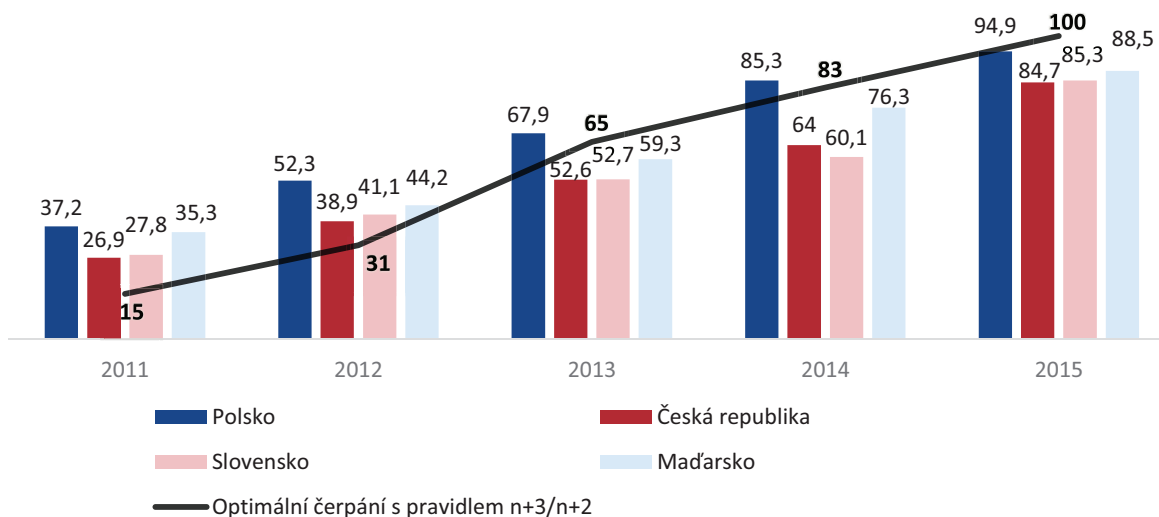
Česká republika v roce 2015 obdržela druhý největší objem prostředků proplacených ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti (hned za Polskem). K 31. 12. 2015 bylo Evropskou komisí od počátku programového období 2007–2013 proplaceno České republice 84,7 % celkové alokace, čímž se ČR zařadila k nejméně úspěšným zemím EU. Průměr zemí EU28 byl ve výši 88,9 %.

⁷⁸ Evropská komise sleduje data o stavu proplacených certifikovaných výdajů včetně průběžných plateb a předběžného financování ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

Graf č. 22 – Prostředky ze SF a FS proplacené zemím V4 v letech 2011–2015 (v mil. EUR)

Zdroj: databáze Evropské komise.

Česká republika od roku 2013 nečerpala finanční prostředky ze SF a FS plynule podle pravidla $n+3/n+2$ ⁷⁹. Průběžné monitorování naplňování cílů operačních programů, identifikace prvotních rizik a přijatá opatření ze strany MMR – NOK zajistily jen částečné zlepšení stavu ve věcném a finančním naplnění jednotlivých operačních programů.

Graf č. 23 – Srovnání kumulovaného čerpání prostředků ze SF a FS a optimálního čerpání dle pravidla $n+3/n+2$ v zemích V4 (v %)

Zdroj: databáze Evropské komise.

⁷⁹ Pravidlo $n+3/n+2$ je považováno za administrativní nástroj k zajištění plynulosti čerpání finančních prostředků z fondů EU. Alokace pro rok 2007 byla nařízením Evropské komise rovnoměrně rozdělena v poměru 1:6 do plnění závazku čerpání v letech 2008–2013.

V objemu čerpání prostředků ze SF a FS se v roce 2015 ČR zařadila na druhé místo za Polsko, které disponovalo více než dvojnásobným objemem přidělené alokace. Zároveň Polsko jako jediná země z V4 po celé období mírně překračovalo pravidlo optimálního čerpání, a nebylo proto postiženo automatickým zrušením závazku Evropské komise.

Dopad programového období 2014–2020 na hospodaření SR v roce 2015

Oproti předchozímu programovému období byly programy z PO 2014–2020 schváleny Evropskou komisí později. Až v průběhu roku 2015 došlo u jednotlivých operačních programů k postupnému vyhlašování výzev a následnému uzavírání právních aktů o poskytnutí prostředků na nové projekty. Výdaje za rok 2015 činily 1,4 mld. Kč.

V nově zahájeném programovém období 2014–2020 se již nyní objevují některé nedostatky, které budou mít opět negativní vliv na čerpání prostředků v rámci operačních programů. Mezi přetrvávající nedostatky patří neschválení některých fázovaných velkých projektů (ze strany Evropské komise), které podléhají přezkumu vlivu na životní prostředí (EIA), a nepřipravenost řady nově zahajovaných projektů strategických dopravních staveb (opět ve vazbě na EIA).

Přetrvávajícím problémem ve finančních vztazích k fondům EU je mimo jiné rozpor mezi záměrem vlády ČR podpořit hospodářský růst investicemi a současně překážkami, které vytváří vláda pozdě přijatými legislativními změnami.

V. Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů

1. Hospodaření státních fondů

Návrh SZÚ za rok 2015 uvádí v sešitu F. informaci o hlavních výsledcích hospodaření státních fondů ČR.

Schválený rozpočet státních fondů počítal se schodkem v celkové výši 47,62 mld. Kč (tj. o 29,27 mld. Kč vyšším oproti roku 2014). K 31. 12. 2015 skončilo hospodaření státních fondů schodkem v celkové výši 4,3 mld. Kč (což bylo o 43,32 mld. Kč méně ve srovnání s rozpočtovaným).

V roce 2015 byl rozpočtovaný schodek ve schváleném rozpočtu výsledkem rozpočtovaných příjmů ve výši 93,67 mld. Kč (100,49 mld. Kč v roce 2014) a výdajů ve výši 141,29 mld. Kč (118,84 mld. Kč v roce 2014). V průběhu roku 2015 byly rozpočty státních fondů významně upravovány na straně příjmů i výdajů – rozpočet příjmů po změnách dosáhl částky 155,39 mld. Kč (131,38 mld. Kč v roce 2014) a rozpočet výdajů částky 178,48 mld. Kč (150,35 mld. Kč v roce 2014). Tyto významné změny v rozpočtu příjmů a výdajů se týkaly Státního zemědělského intervenčního fondu a Státního fondu dopravní infrastruktury. Rozpočtovaný schodek v rozpočtu po změnách se uvedenými úpravami snížil o 24,53 mld. Kč.

V návrhu SZÚ je uvedeno, že všechny státní fondy poměrně výrazně redukovaly výši skutečných výdajů oproti částkám rozpočtovaným na rok 2015. Obdobně jako v SZÚ za předchozí roky i v tomto návrhu SZÚ chybí uvedení důvodů redukce skutečných výdajů i to, zda se jedná o úsporná opatření, anebo pouze o „přesun“ čerpání výdajů do následujících rozpočtových období.

Na výrazné rozdíly rozpočtovaných a skutečných hodnot upozorňuje NKÚ v případě státních fondů opakovaně a opět doporučuje věnovat větší pozornost sestavování rozpočtů těchto fondů. NKÚ doporučuje, aby v SZÚ bylo hodnoceno plnění příjmů a čerpání těchto výdajů také ve vztahu ke schválenému rozpočtu, a dále, aby bylo uvedeno zdůvodnění změn rozpočtu.

V části návrhu SZÚ týkající se Státního fondu kinematografie je uveden konečný zůstatek peněžních prostředků na bankovních účtech k 31. 12. 2015 ve výši 1 612,5 mil. Kč, který oproti stavu k 31. 12. 2014 vzrostl o 583,2 mil. Kč. V SZÚ za rok 2014 je uveden konečný zůstatek peněžních prostředků na bankovních účtech k 31. 12. 2014 ve výši 1 029,3 mil. Kč, který vzrostl oproti stavu k 31. 12. 2013 o 282,5 mil. Kč. K 31. 12. 2013 oproti stavu k 1. 1. 2013 stav na bankovních účtech vzrostl o 515,9 mil. Kč. Jako zdůvodnění je uveden shodný text: *„Tyto prostředky jsou určeny na vyplácení projektů a filmových pobídek, na které jsou finanční prostředky již schválené a alokované.“* V návrhu SZÚ však zcela chybí informace (včetně vyčíslení) týkající se již vyplacených projektů a filmových pobídek z přijatých dotací ze státního rozpočtu v předchozích obdobích. Na tuto skutečnost NKÚ již upozorňoval ve svých předchozích stanoviscích.

Kontrolní akce č. 15/28⁸⁰ upozornila na skutečnost, že dlouhodobá koncepce podpory kinematografie, která byla vydána více než 2 roky po vzniku Státního fondu kinematografie, neobsahuje konkrétní a měřitelné cíle nebo indikátory pro vyhodnocení jejího naplňování, a není tak zřejmé, čeho chce Státní fond kinematografie v oblasti podpory kinematografie v období 2014–2019 dosáhnout. Dále bylo kontrolní akcí zjištěno, že ve čtyřech případech proces hodnocení projektů a následné rozdělování alokovaných prostředků nelze považovat za transparentní postup při rozhodování o podpoře pro kinematografii.

Běžné a kapitálové výdaje netransferového charakteru obsahují i výdaje na zajištění chodu jednotlivých státních fondů. V následující tabulce jsou uvedeny celkové částky a jejich označení, resp. použitá terminologie, tak, jak jsou uvedeny v návrhu SZÚ:

⁸⁰ KA č. 15/28 – *Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní fond kinematografie.*

Tabulka č. 24 – Výdaje na zajištění chodu státních fondů

Státní fond	Terminologie	Celková částka	Poznámka
Státní fond dopravní infrastruktury	„Výdaje aparátu“	373,2 mil. Kč	Včetně výdajů souvisejících s agendou dálničních kuponů
Státní fond rozvoje bydlení	„Správní výdaje“	52,4 mil. Kč	
Státní zemědělský intervenční fond	„Správní výdaje“	1,5 mld. Kč	
Státní fond životního prostředí	„Výdaje spojené s vlastní činností kanceláře“	598,7 mil. Kč	Včetně výdajů na administraci programů EU
Státní fond kultury ČR	–	–	
Státní fond kinematografie	–	–	

Zdroj: výroční zprávy státních fondů.

Z výše uvedené tabulky vyplývá:

- návrh SZÚ vůbec neuvádí u Státního fondu kultury ČR a Státního fondu kinematografie výdaje na zajištění jejich chodu,
- používaná nejednotná terminologie je zavádějící, v uvedených částkách jsou obsaženy i další výdaje,
- jedna částka uvedená v řádu miliard korun, tři částky uvedené v řádu milionů korun a dvě částky neuvedené vůbec vytvářejí velmi hrubou představu o skutečně vynaložených výdajích vztahujících se k zajištění činností státních fondů; lze pouze konstatovat, že se jedná o částku vyšší než 2,5 mld. Kč.

NKÚ doporučuje doplnit chybějící údaje u Státního fondu kultury ČR a Státního fondu kinematografie a upřesnit částky uváděné v SZÚ. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o celkovou částku vyšší než 2,5 mld. Kč, bylo by vhodné uvést nejen celkovou výši jednotlivých částek, ale také v jaké výši jsou výdaje spojené s chodem státních fondů podpořeny ze státního rozpočtu, z prostředků EU a z vlastních zdrojů SF. Dále NKÚ navrhuje sjednocení používané terminologie pro přehlednější poskytování informací.

Běžné výdaje spojené s chodem jednotlivých státních fondů jsou v pěti případech spojené i se zaměstnaností (Státní fond kultury České republiky nemá vlastní zaměstnance). Z výročních zpráv jednotlivých státních fondů vyplývá, že počty zaměstnanců státních fondů mají stoupající tendenci. Zatímco v roce 2011 činil jejich celkový počet cca 1 450, v roce 2015 se jednalo již o cca 1 800 zaměstnanců, tj. nárůst o 20 %.

V souvislosti se stoupajícím počtem zaměstnanců NKÚ doporučuje zařadit do SZÚ informaci o vývoji zaměstnanosti a souvisejících výdajích.

V návrhu SZÚ jsou v souhrnné části i v částech věnovaných jednotlivým státním fondům uvedeny pouze celkové výdaje, členěné v celkových částkách na běžné a kapitálové. Z výkazů vedených v informačním portálu MONITOR vyplývá, že jednotlivé fondy stále více vykazují výdaje na rozpočtových položkách typu „ostatní“ nebo „jinde nezařazené“ či „rezervy“. V následující tabulce je uveden vývoj tohoto druhu výdajů (viz rozpočtové položky pod tabulkou) a celkových výdajů od roku 2011 včetně procentuálního meziročního srovnání:

Tabulka č. 25 – Porovnání celkových a vybraných výdajů (v mld. Kč)

Výdaje	SK 2011	SK 2012	SK 2013	SK 2014	SK 2015
Celkové výdaje	111,27	100,82	91,65	96,73	131,53
Sledované výdaje*	20,70	19,77	24,96	26,26	51,21
Sledované výdaje v %	18,61	19,61	27,23	27,15	38,94

Pozn.: SK – skutečnost.

Zdroj: MONITOR.

* Jedná se o celkový součet následujících RP: 5029 – *Ostatní platby za provedenou práci jinde nezařazené*, 5139 – *Nákup materiálu jinde nezařazený*, 5149 – *Ostatní úroky a ostatní finanční výdaje*, 5159 – *Nákup ostatních paliv a energie*, 5169 – *Nákup ostatních služeb*, 5179 – *Ostatní nákupy jinde nezařazené*, 5189 – *Ostatní poskytované zálohy a jistiny*, 5199 – *Ostatní výdaje související s neinvestičními nákupy*, 5219 – *Ostatní neinvestiční transfery podnikatelským subjektům*, 5229 – *Ostatní neinvestiční transfery neziskovým a podobným organizacím*, 5319 – *Ostatní neinvestiční transfery jiným veřejným rozpočtům*, 5329 – *Ostatní neinvestiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně*, 5429 – *Ostatní náhrady placené obyvatelstvu*, 5619 – *Ostatní neinvestiční půjčené prostředky podnikatelským subjektům*, 5649 – *Ostatní neinvestiční půjčené prostředky veřejným rozpočtům územní úrovně*, 5901 – *Nespecifikované rezervy*, 5902 – *Ostatní výdaje z finančního vypořádání minulých let*, 5909 – *Ostatní neinvestiční výdaje jinde nezařazené*, 6119 – *Ostatní nákupy dlouhodobého nehmotného majetku*, 6129 – *Nákup dlouhodobého hmotného majetku jinde nezařazený*, 6319 – *Ostatní investiční transfery podnikatelským subjektům*, 6329 – *Ostatní investiční transfery neziskovým a podobným organizacím*, 6339 – *Ostatní investiční transfery jiným veřejným rozpočtům*, 6349 – *Ostatní investiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně*, 6419 – *Ostatní investiční půjčené prostředky podnikatelským subjektům*, 6449 – *Ostatní investiční půjčené prostředky veřejným rozpočtům místní úrovně*, 6790 – *Ostatní investiční převody do Národního fondu*, 6901 – *Rezervy kapitálových výdajů*, 6909 – *Ostatní kapitálové výdaje jinde nezařazené*.

Z tabulky č. 25 vyplývá stále vyšší využívání výdajů méně konkrétního zaměření. Zatímco v roce 2011 a 2012 bylo z celkových výdajů vykázáno v těchto rozpočtových položkách necelých 20 %, v letech 2013 a 2014 se jednalo již o 27 % a v roce 2015 bylo z celkových výdajů vykázáno již téměř 40 % na výdajových položkách typu „ostatní“ nebo „jinde nezařazené“ či „rezervy“.

Jedná se přitom o značné finanční prostředky, např. na RP 5219 – *Ostatní neinvestiční transfery podnikatelským subjektům* jde o celkovou poskytnutou částku vyšší než 19 mld. Kč a na RP 6319 – *Ostatní investiční transfery podnikatelským subjektům* jde o celkovou poskytnutou částku vyšší než 31 mld. Kč.

NKÚ doporučuje, aby se návrh SZÚ podrobněji věnoval transparentnosti výdajů státních fondů a objasnil tendenci stále výraznějšího využívání rozpočtových položek typu „ostatní“ nebo „jinde nezařazené“ či „rezervy“, a to vzhledem ke skutečnosti, že v roce 2015 bylo na těchto rozpočtových položkách vykázáno 38,94 % celkových výdajů, což představuje více než 51 mld. Kč.

2. Hospodaření zdravotních pojišťoven

Návrh SZÚ za rok 2015 se v sešitu F. věnuje výsledkům hospodaření zdravotních pojišťoven.

Materiál neobsahuje některé zásadní skutečnosti, jež v roce 2015 ovlivnily hospodaření zdravotních pojišťoven. Vůbec nezmiňuje např. změny ve vlastnických vztazích a dalším fungování společnosti IZIP, a. s. (výdaje VZP ČR cca 2 mld. Kč). Návrh SZÚ dále nekomentuje dostatečně:

- příčiny a vývoj mnohaletého vnitřního dluhu systému v. z. p. (z 2,2 mld. Kč se snížil na 1 mld. Kč),
- dopad (příp. jeho vyčíslení) vyhlášky č. 280/2014 Sb.⁸¹ platné od 1. 1. 2015, která se týká „převodu“ prostředků z provozních fondů zdravotních pojišťoven (dále také „ZP“) do základních fondů na krytí zdravotních služeb,
- dopad „transparenční novely“,
- předpokládaný dopad zavedení povinnosti zdravotních pojišťoven vést své bankovní účty u České národní banky (především na financování preventivních programů),
- zvýšení platby státu za účelem kompenzace jiných opatření (např. zrušení regulačních poplatků, zvýšení platů pracovníků ve zdravotnictví).

Návrh SZÚ nevysvětluje důvody opakovaného hospodaření ZP dle provizorií (do 9. 7. 2015), meziroční nárůst příjmů i výdajů, nedokončení likvidace Hornické zaměstnanecké ZP (likvidace od roku 1996) a Mendlovy ZP (likvidace od roku 1997), výrazné meziroční zhoršení salda hospodaření systému v. z. p. v době ekonomického růstu aj.

NKÚ se domnívá, že právě tyto informace podložené jejich konkrétním vyčíslením a zdůvodněním by měly být uvedeny v kapitole hospodaření ZP v návrhu SZÚ. Návrh SZÚ pouze konstatuje, že saldo příjmů celkem a výdajů celkem u činných ZP dosáhlo v roce 2015 hodnoty 0,57 mld. Kč. Meziroční vývoj salda tak vykazuje výrazné zhoršení oproti roku 2014, kdy hodnota salda činila 2,25 mld. Kč.

NKÚ doporučuje, aby v návrhu SZÚ bylo zdůvodněno velmi výrazné zhoršení salda o 1,67 mld. Kč. Nejedná se o jednorázovou situaci, ale o trend, který je patrný již z meziročního porovnání salda 2014/2013, kdy došlo k propadu o 1,34 mld. Kč.

Návrh SZÚ uvádí celkový stav pohledávek v hodnotě 34,24 mld. Kč a k tomu vykázaný stav opravných položek v hodnotě 30,80 mld. Kč.

NKÚ doporučuje zařadit do návrhu SZÚ i odpisy dlužného pojistného a pohledávek, a to vzhledem ke skutečnosti, že se za rok rovněž pohybují v řádu miliard. Údaje za rok 2015

⁸¹ Vyhláška č. 280/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 418/2003 Sb., kterou se stanoví podrobnější vymezení okruhu a výše příjmů a výdajů fondů veřejného zdravotního pojištění zdravotních pojišťoven, podmínky jejich tvorby, užití, přípustnosti vzájemných převodů finančních prostředků a hospodaření s nimi, limit nákladů na činnost zdravotních pojišťoven krytých ze zdrojů základního fondu včetně postupu propočtu tohoto limitu, ve znění pozdějších předpisů.

ještě nejsou veřejně dostupné, ale např. za rok 2014 jen VZP ČR odepsala celkem 2,77 mld. Kč.

VI. Státní finanční aktiva a státní záruky

1. Stav a vývoj státních finančních aktiv a pasiv

Rozpočet příjmů schválený ve výši 3,23 mld. Kč nebyl upravován a byl naplněn ve výši 3,24 mld. Kč, tj. na 100,3 %. Rozpočet výdajů kapitoly 397 – *Operace státních finančních aktiv* ve výši 1,81 mld. Kč byl v roce 2015 snížen rozpočtovými opatřeními na 0,90 mld. Kč, tj. o částku 0,91 mld. Kč, která představuje přesuny formou rozpočtových opatření na výdaje realizované v jiných rozpočtových kapitolách z peněžních prostředků uložených na účtech státních finančních aktiv. Výdaje byly čerpány ve výši 0,26 mld. Kč, tj. 29,2 % rozpočtu po změnách. Nízké procento čerpání rozpočtu výdajů není důsledkem výrazných úspor, ale vyplývá z neuskutečnění některých přesunů do jiných kapitol státního rozpočtu a části výdajů kapitoly 397 – *Operace státních finančních aktiv*. Plněním celkových příjmů a čerpáním výdajů bylo dosaženo výsledného přebytkového salda kapitoly 397 – *Operace státních finančních aktiv* ve výši 2,98 mld. Kč.

MF uvádí v ZÚ kapitoly 397 – *Operace státních finančních aktiv* za rok 2015 podrobný komentář k příjmům a výdajům jaderného účtu. **NKÚ však opakovaně upozorňuje, že MF neuvádí přehledně v SZÚ celkový stav peněžních prostředků jaderného účtu, tj. investovaných a uložených na bankovním účtu, a tím snižuje vypovídací hodnotu této části SZÚ.**

2. Státní záruky

V roce 2015 došlo ke snížení stavu standardních státních záruk, tj. záruk poskytnutých ve smyslu § 73 zákona č. 218/2000 Sb., z 12,7 mld. Kč k 1. 1. 2015 na 10,3 mld. Kč k 31. 12. 2015.

Snížení bylo dosaženo převážně splátkami od dlužníků ve výši 1,46 mld. Kč, z toho 1,26 mld. Kč připadlo na České dráhy, a. s., (zejména splátka jistiny úvěru od firmy EUROFIMA) a 0,20 mld. Kč na Českomoravskou záruční a rozvojovou banku, a. s., (splatná část jistiny úvěru poskytnutého na vodohospodářské akce).

Stav nestandardních státních záruk, tj. záruk státu, které nesplňují všechny podmínky stanovené rozpočtovými pravidly, se v roce 2015 snížil ze 159,1 mld. Kč k 1. 1. 2015 na 157,3 mld. Kč k 31. 12. 2015. Ke snížení stavu došlo u záruky poskytnuté na základě zákona č. 216/2013 Sb.⁸², jejíž stav se v průběhu roku v důsledku realizace splátek některých

⁸² Zákon č. 216/2013 Sb., o poskytnutí státní záruky České republiky na zajištění půjčky České národní banky pro Mezinárodní měnový fond.

tranší snížil v úhrnné výši o 1,8 mld. Kč (Řecko, Irsko, Dominikánská republika) a současně se zvýšil v důsledku kurzových změn o 0,09 mld. Kč.

Další formu státních záruk představují garance na odstraňování ekologických škod vzniklých před privatizací a na nápravu ekologických škod způsobených těžbou nerostů. Dle informací uvedených v sešitu I. *Informace o postupu privatizace a o stavu prostředků vedených na zvláštních účtech* evidovalo Ministerstvo financí k 31. 12. 2015 garance v celkové výši 185,7 mld. Kč. Zdrojem finančního vypořádání těchto ekologických závazků není v současné době státní rozpočet, úhrada je prováděna z dosažených privatizačních výnosů. **Vzhledem ke stálému snižování úrovně privatizačních výnosů může realizace uvedených garancí představovat budoucí riziko pro výdajovou stranu státního rozpočtu.**

3. Prostředky privatizace

Velká privatizace

Negativní tendence ve vývoji peněžních privatizačních prostředků, kdy privatizační výdaje převyšují privatizační příjmy, pokračovala i v roce 2015. V důsledku toho se snížil zůstatek privatizačních zdrojů o cca 1 mld. Kč a činil k 31. 12. 2015 celkem 8,485 mld. Kč. Struktura výdajů roku 2015 se promítla především do snížení zůstatku volných peněžních prostředků, který se oproti roku 2014 snížil o cca 1,6 mld. Kč a k 31. 12. 2015 dosáhl částky 3,648 mld. Kč, naopak zůstatek vázaných peněžních privatizačních zdrojů se zvýšil o cca 0,6 mld. Kč a činil 4,837 mld. Kč.

NKÚ opakovaně od roku 2011 ve svých stanoviscích k návrhům SZÚ v souvislosti s průběžně se snižujícími zůstatky volných peněžních prostředků z velké privatizace upozorňuje na riziko pro státní rozpočet v podobě krytí dalších závazků z privatizace, jedná se zejména o vypořádání ekologických škod způsobených státními podniky před privatizací.

Malá privatizace

Zůstatek peněžních prostředků z malé privatizace k 31. 12. 2015 činil 3,927 mld. Kč a oproti roku 2014 se zvýšil o 20 mil. Kč, tj. o příjem z likvidace České banky, a. s., Kreditní banky Plzeň, a. s., a AB Banky, a. s., na pokrytí jistin, případně úroků z nevrácených termínovaných vkladů zřízených u těchto bank z peněžních prostředků malé privatizace.

VII. Hospodaření kapitol státního rozpočtu

1. Kontrola spolehlivosti výkaznictví

Za roky 2013–2015 byla kontrolními akcemi typu finanční audit⁸³ prověřena správnost vykázaní příjmů a výdajů v sedmi kapitolách státního rozpočtu, jejichž podíl na příjmech státního rozpočtu v roce 2015 byl 43 % a podíl na výdajích státního rozpočtu v roce 2015 činil 66 %. Vykázané údaje, které nebyly prověřeny kontrolou typu finanční audit, byly porovnány s údaji zaznamenanými v rozpočtovém informačním systému. Dále byla provedena kontrola konzistence údajů za jednotlivé kapitoly uvedených v sešitu H. *Výsledky rozpočtového hospodaření kapitol* a údajů hodnotících zpráv, případně dalších částí návrhu SZÚ. Nebyly zjištěny objemově významné rozdíly. **S ohledem na výše uvedené je možné údaje úhrnné bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu za rok 2015, údaje o celkových příjmech státního rozpočtu a údaje o celkových výdajích státního rozpočtu podle kapitol vykázané v sešitech C. a H. návrhu SZÚ za rok 2015 považovat za spolehlivé.**

2. Formální kontrola závěrečných účtů jednotlivých kapitol státního rozpočtu

NKÚ provedl v rámci své analytické činnosti formální kontrolu návrhů závěrečných účtů kapitol SR, které předložili správci kapitol. Byl zjišťován soulad předložených návrhů ZÚ s vyhláškou č. 419/2001 Sb.⁸⁴. V některých případech správci kapitol SR nenaplnili dostatečně požadavky vyhlášky, když zejména:

- neuvedli v části hodnocení výsledků vnějších a vnitřních kontrol přijatá opatření a nezhodnotili jejich plnění,
- neuvedli hlavní důvody nečerpání nároků z nespotřebovaných výdajů.

⁸³ KA č. 13/38 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zemědělství za rok 2013, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva zemědělství za rok 2013, 13/39 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo dopravy za rok 2013, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva dopravy za rok 2013, 14/18 – Účetní závěrka a finanční výkazy Úřadu práce České republiky za rok 2013, které jsou předkládány jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo práce a sociálních věcí, 14/19 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo životního prostředí za rok 2013, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva životního prostředí za rok 2013, 14/38 – Účetní závěrka České správy sociálního zabezpečení za rok 2014 a údaje, které jsou Českou správou sociálního zabezpečení předkládány jako podklad pro hodnocení plnění státního rozpočtu, 15/07 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zdravotnictví za rok 2014, účetní závěrka Ministerstva zdravotnictví za rok 2014 a údaje předkládané Ministerstvem zdravotnictví pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2014, 15/19 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo kultury za rok 2014, účetní závěrka Ministerstva kultury za rok 2014 a údaje předkládané Ministerstvem kultury pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2014, 15/35 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2015, účetní závěrka Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2015 a údaje předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015.

⁸⁴ Vyhláška č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu.

Přetrvává stav, kdy jsou dle NKÚ uvedeny některé body pouze částečně. Jedná se zejména o:

- komentář rovnoměrnosti čerpání výdajů v jednotlivých čtvrtletích roku,
- hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání výdajů,
- zdůvodnění nespotřebování rozpočtových výdajů,
- informace o zahraničních pracovních cestách a zhodnocení jejich přínosu pro činnost organizace.

3. Nedostatky v hospodaření kapitol státního rozpočtu zjištěné kontrolní činností

Z poznatků kontrolních akcí i z dalších výstupů NKÚ lze vyhodnotit, že při vynakládání prostředků státu dochází k obdobným systémovým selháním, která zapříčiňují, že prostředky jsou často vynakládány bez doložení účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti plnění potřeb a cílů státu, nebo dokonce v rozporu s těmito požadavky.

Kontroly v oblasti pořizování informačních a komunikačních technologií organizačními složkami státu

Na základě provedených kontrolních akcí lze konstatovat, že při pořizování informačních a komunikačních technologií organizačními složkami státu by měl být kladen větší důraz na účelné a hospodárné nakládání s prostředky státu. Systémy by měly být pořizovány až v okamžiku, kdy existuje reálný předpoklad jejich využití. Na základě kontrolní akce č. 14/12⁸⁵ bylo zjištěno, že Ministerstvo životního prostředí využívá 125 samostatných informačních systémů a databází. Kontrolou bylo zjištěno, že v případě některých informačních systémů přetrvává smluvní závislost na jediném dodavateli, což vede k riziku, že veřejná zakázka nebude realizována nejhospodárnějším způsobem. Vysoký počet informačních systémů zjistila i kontrolní akce č. 15/12⁸⁶, a to na Ministerstvu průmyslu a obchodu, které v roce 2015 provozovalo 112 různých informačních systémů, aplikací apod.

Kontrolní akce č. 15/31⁸⁷ byla mj. zaměřena na účelnost využívání informačních systémů (dále také „IS“) programového financování (EDS/SMVS, CEDR, DotInfo). Ze zjištění kontrolní akce vyplynulo:

- IS EDS/SMVS je nekompletní, neboť IS a SZÚ neobsahovaly v letech 2009–2014 data o pořizování dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku spolufinancovaného z prostředků Evropské unie u kapitoly 322 – *Ministerstvo průmyslu a obchodu*.
- IS EDS/SMVS obsahuje nespolehlivé informace, neboť 289 akcí v hodnotě 10,48 mld. Kč bylo v průběhu kontroly v IS označeno jako stále probíhající, ačkoliv podle listinné

⁸⁵ KA č. 14/12 – *Hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií v kapitole Ministerstvo životního prostředí.*

⁸⁶ KA č. 15/12 – *Hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií u Ministerstva průmyslu a obchodu.*

⁸⁷ KA č. 15/31 – *Peněžní prostředky určené na zajištění informační podpory systému financování programů a dotací a vybrané dotace programy reprodukce majetku.*

dokumentace byly tyto akce již ukončeny. Dále bylo zjištěno, že u žádné z písemných zpráv o registraci akce, které byly obsahem kontrolního vzorku akcí, ani v záznamech v IS EDS/SMVS nebyly uvedeny cíle těchto akcí ani jejich závazné indikátory.

- IS CEDR III není spolehlivý, neboť obsahuje i peněžní prostředky, které nejsou dotacemi ze SR, návratnými finančními výpomocemi ani obdobnými transfery, a tudíž nemají být evidovány v IS CEDR III.

Přestože má MF celkem tři IS poskytující informace o proplacených dotacích (IS EDS, IS DotInfo EDS a IS CEDR III), informaci o celkových proplacených dotacích ze státního rozpočtu v oblasti programového financování v SZÚ neuvádí.

Kontroly v oblasti programového financování

NKÚ pravidelně zjišťuje při kontrole⁸⁸ programového financování nevhodné a neefektivní vynakládání peněžních prostředků státu:






- Programy neplní zákonem stanovenou úlohu a základní principy programového financování nejsou naplněny.
- Opakujícím se problémem je nedostatečná koncepční činnost ministerstev. Programy nejsou založeny na objektivně stanovených potřebách a prioritách.
- Časový, finanční a věcný rámec programů je v průběhu realizace zásadně měněn. Některé programy jsou pouze formálním prostředkem pro finanční krytí různých akcí zařazovaných na základě operativních rozhodnutí správců.
- V programech nejsou stanoveny konkrétní a vyhodnitelné cíle a efekty, kterých má být realizací dosaženo. Cíle jsou stanoveny příliš obecně, nejsou k nim stanoveny hodnoticí ukazatele, nejsou vyčísleny očekávané hodnoty a objasněny jejich přínosy.
- Programy nejsou dostatečně vyhodnocovány, realizace nového věcně prakticky stejného programu je zahájena bez vyhodnocení předchozích stejně zaměřených programů.

NKÚ zejména doporučuje správcům programů vypracovat koncepce s jasným vymezením stávajícího a žádoucího stavu materiálně-technické základny a s časovým a finančním rámcem potřebným k jeho dosažení. Programy by měly být nástrojem k realizaci těchto koncepcí. Ministerstvo financí by mělo důsledněji kontrolovat předložené programy a vyžadovat, aby měly jasně stanovený časový, finanční a věcný rámec a kontrolovatelné a vyhodnitelné cíle tak, aby bylo zřejmé, jak realizace programu přispěje ke zlepšení stavu.
















⁸⁸ KA č. 15/01 – Peněžní prostředky určené na infrastrukturu vodovodů a kanalizací, 15/16 – Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva spravedlnosti, 15/18 – Peněžní prostředky určené na podporu bydlení.

VIII. Hodnocení hospodaření České republiky za rok 2015

Pozitiva:

-  nižší výsledný schodek SR oproti rozpočtovanému,
-  vysoký hospodářský růst a zaměstnanost,
-  eliminace ztráty související s nedočerpáním prostředků z fondů EU,
-  vysoká úroveň zdravotní péče vzhledem k výdajům na zdravotnictví,
-  spolehlivé údaje SZÚ ověřené kontrolou spolehlivosti výkaznictví.

Negativa:

-  nedodržení střednědobých výdajových rámců,
-  nenaplnění cíle přesunu části přepravy nákladu ze silniční dopravy na jiné druhy dopravy,
-  nenaplnění cíle stabilizace zdrojů financování dopravní infrastruktury,
-  nedostatečné budování dopravní infrastruktury i přes vysoké výdaje,
-  nedodržování schválených strategických dokumentů v oblasti dopravy,
-  dlouhá doba přípravy dopravních staveb,
-  nekoncepční kroky v oblasti zdravotnictví,
-  vysoký podíl veřejných výdajů na zdravotnictví,
-  vysoký počet rozpočtových změn,
-  malá přesnost při rozpočtování jednotlivých druhů příjmů a výdajů,
-  složitost a finanční náročnost daňového systému,
-  koncepčně neřešený deficit důchodového systému,
-  stále vysoký stav nároků z nespotřebovaných výdajů,
-  vysoký počet informačních systémů s nízkou využitelností,
-  zpožděné čerpání prostředků v programovém období 2014–2020 v porovnání s obdobím 2007–2013.

Přehled schválených kontrolních závěrů použitých pro stanovisko NKÚ

Číslo kontrolní akce	Předmět kontroly	Datum schválení kontrolního závěru
11/13	Peněžní prostředky vynaložené na pořízení a provoz systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury České republiky	26. března 2012
12/12	Příjmy z výkonových poplatků (mýtného) a příjmy z časového zpoplatnění pozemních komunikací (časových kuponů), včetně souvisejících výdajů	15. dubna 2013
12/18	Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnic a rychlostních komunikací	24. června 2013
13/38	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo zemědělství</i> za rok 2013, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva zemědělství za rok 2013	28. července 2014
13/39	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo dopravy</i> za rok 2013, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva dopravy za rok 2013	8. září 2014
14/12	Hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií v kapitole Ministerstvo životního prostředí	19. ledna 2015
14/14	Peněžní prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly státního rozpočtu <i>Všeobecná pokladní správa</i>	2. února 2015
14/18	Účetní závěrka a finanční výkazy Úřadu práce České republiky za rok 2013, které jsou předkládány jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo práce a sociálních věcí</i>	2. února 2015
14/19	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo životního prostředí</i> za rok 2013, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva životního prostředí za rok 2013	30. března 2015
14/21	Peněžní prostředky určené na opravy a údržbu celostátních a regionálních drah	30. března 2015
14/24	Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu poskytnuté na úhradu výdajů národních projektů v rámci operačního programu <i>Vzdělávání pro konkurenceschopnost</i>	8. června 2015
14/26	Peněžní prostředky vynakládané na projekty <i>Programu rozvoje venkova</i>	18. května 2015

14/28	Správa spotřebních daní z lihu a tabáku a příjmů z prodeje kontrolních pásek a tabákových nálepek, včetně hospodaření s těmito ceninami	31. srpna 2015
14/30	Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní fond dopravní infrastruktury	8. června 2015
14/33	Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Zdravotní pojišťovny ministerstva vnitra České republiky	30. listopadu 2015
14/38	Účetní závěrka České správy sociálního zabezpečení za rok 2014 a údaje, které jsou Českou správou sociálního zabezpečení předkládány jako podklad pro hodnocení plnění státního rozpočtu	10. srpna 2015
15/01	Peněžní prostředky určené na infrastrukturu vodovodů a kanalizací	21. září 2015
15/04	Peněžní prostředky určené na přípravu a realizaci projektu <i>Plzeň – Evropské hlavní město kultury 2015</i>	30. listopadu 2015
15/06	Peněžní prostředky strukturálních fondů Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování operačních programů z hlediska udržitelnosti projektů	14. prosince 2015
15/07	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo zdravotnictví</i> za rok 2014, účetní závěrka Ministerstva zdravotnictví za rok 2014 a údaje předkládané Ministerstvem zdravotnictví pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2014	30. listopadu 2015
15/12	Hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií u Ministerstva průmyslu a obchodu	15. února 2016
15/14	Peněžní prostředky určené na modernizaci III. a IV. tranzitního železničního koridoru	15. února 2016
15/15	Zdaňování nemovitostí, převodu nemovitostí a majetku nabytého děděním a darováním	7. března 2016
15/16	Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva spravedlnosti	18. ledna 2016
15/17	Peněžní prostředky vynakládané na opatření související se zjednodušením výběru a správy daní a pojistného, zejména na <i>Projekt vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů</i>	16. května 2016
15/18	Peněžní prostředky určené na podporu bydlení	15. února 2016
15/19	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo kultury</i> za rok 2014, účetní závěrka Ministerstva kultury za rok 2014 a údaje předkládané Ministerstvem kultury pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2014	7. března 2016

Příloha č. 1

15/20	Investiční pobídky jako nástroj aktivní politiky zaměstnanosti	21. března 2016
15/22	Peněžní prostředky státního rozpočtu poskytované na veřejnou službu v drážní osobní dopravě	7. března 2016
15/28	Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní fond kinematografie	30. května 2016
15/29	Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnice D8	16. května 2016
15/31	Peněžní prostředky určené na zajištění informační podpory systému financování programů a dotací a vybrané dotace a programy reprodukce majetku	18. července 2016
15/35	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy</i> za rok 2015, účetní závěrka Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2015 a údaje předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2015	27. června 2016

Seznam zkratk

ADIS	Automatizovaný daňový informační systém
CEDR	Centrální evidence dotací z rozpočtu
ČR	Česká republika
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
DotInfo	Informace o dotacích
DPFO	Daň z příjmů fyzických osob
DPPO	Daň z příjmů právnických osob
DPH	Daň z přidané hodnoty
DRG	Diagnosis-related group (klasifikační systém DRG)
EDS/SMVS	Evidenční dotační systém/Správa majetku ve vlastnictví státu
EHCI	Euro Health Consumer Index (spotřebitelský index zdravotní péče)
EIA	Environmental Impact Assessment (hodnocení vlivu na životní prostředí)
EU	Evropská unie
EU28	28 členských zemí Evropské unie
FM	Finanční mechanismy
FS	Fond soudržnosti
HDP	Hrubý domácí produkt
IISSP	Integrovaný informační systém Státní pokladny
IS	Informační systém
JIM	Jedno inkasní místo pro příjmy veřejných rozpočtů
KA	Kontrolní akce
MMR – NOK	Ministerstvo pro místní rozvoj – Národní orgán pro koordinaci
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NNV	Nároky z nespotřebovaných výdajů
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj)
OP	Operační program
OPD	Operační program <i>Doprava</i>
PCG	Pharmacy-based cost groups (farmaceuticko-nákladové skupiny)

PPP	Public Private Partnership (spolupráce veřejného a soukromého sektoru)
PO	Programové období
PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
RK	Rozpočet konečný
RP	Rozpočtová položka
RS	Rozpočet schválený
RZ	Rozpočet po změnách
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic
SF	Strukturální fondy
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SK	Skutečnost
SPD	Spotřební daně
SR	Státní rozpočet
SVR	Střednědobý výdajový rámeček
SZÚ	Státní závěrečný účet
TENT-T	Trans-European Transport Network (Transevropská dopravní síť)
V4	Visegrádská čtyřka
VAT GAP	Value added tax gap (daňový únik u DPH)
VRR	Vládní rozpočtová rezerva
v. z. p.	Veřejné zdravotní pojištění
VZP ČR	Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky
WHO	World Health Organization (Světová zdravotnická organizace)
ZP	Zdravotní pojišťovna
ZPP	Zdravotně pojistný plán
ZP MV	Zdravotní pojišťovna ministerstva vnitra České republiky
ZÚ	Závěrečný účet

