

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

Národní orgán pro koordinaci

Analýza

Veřejné výdaje a fondy EU

2007–2015

Červen 2017



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Autoři analýzy

Petr Janský, Tomáš Křehlík, CERGE–EI

Zadavatel

Ministerstvo pro místní rozvoj – Národní orgán pro koordinaci prostřednictvím Technologické agentury ČR

Projekt Technologické agentury ČR TB02MPSV016 *Řešení negativních efektů intervencí ze strukturálních fondů (s důrazem na Evropský sociální fond – ESF)*

Autoři výsledného zpracování

Evaluční jednotka NOK: Petr Bouchal, Jan Hněvkovský

evaluace@mmr.cz

dotaceEU.cz/evaluace

Dokument je dostupný v knihovně evaluací na adrese dotaceEU.cz/knihovna-evaluaci

Obsah

1	Cíle a struktura analýzy	1
2	Data	2
2.1	Zdroj dat.....	2
2.2	Pokrytí dat.....	2
2.3	Členění výdajů.....	2
3	Výsledky	4
3.1	Podíl fondů EU na celkových výdajích	4
3.1.1	Podíl EU fondů typu výdajů: běžné a kapitálové	6
3.1.2	Podíl EU fondů typu výdajů: ústředně a místně řízené organizace	7
3.2	Souvislosti mezi podílem EU fondů a typem výdajů	7
3.3	Podíl fondů EU na oblastech výdajů	9
3.3.1	Kapitálové výdaje.....	15
3.3.2	Běžné výdaje	17
3.3.3	Místně řízené organizace	19
3.3.4	Ústředně řízené organizace.....	21
4	Závěr a shrnutí	23
5	Přílohy	25
5.1	Podíly fondů EU ve výdajových pododdílech	25
5.2	Technický appendix k datům (oddělený dokument).....	29

Poděkování

Petr Bouchal a Jan Hněvkovský děkují Ministerstvu financí, jmenovitě Janu Hlouškovi, za velké penzum práce spojené s vygenerováním a předáním dat. Dále děkujeme kolegům z Evaluční jednotky NOK a Davidu Škorňovi za podnětné komentáře pro finalizaci zprávy a Kateřině Gregorové za jazykovou a stylistickou redakci textu.

1 Cíle a struktura analýzy

Cílem této analýzy je zmapovat, jak v České republice vstupují finanční prostředky poskytnuté z rozpočtu EU do veřejných výdajů, a tedy oblasti veřejných politik. Otázkou je, zda prostředky z Evropských strukturálních a investičních fondů (fondy EU) v České republice v období 2007–2013 vhodně doplňovaly výdaje z národních rozpočtů, nebo naopak, zda docházelo k nahrazování národních prostředků. Výsledky analýzy tak poukazují na oblasti, v kterých jsou fondy EU důležité, v kterých může docházet k vytěsňování vlastních prostředků fondy EU a v kterých může hrozit riziko nedostatku prostředků v případě snížení objemu fondů EU.

Touto analýzou navazujeme na práci v projektu „Řešení negativních efektů intervencí ze strukturálních fondů (s důrazem na Evropský sociální fond – ESF)“, který podpořila Technologická agentura ČR (TA ČR) jako projekt č. TB02MPSV016.

V následující, druhé, části textu stručně popisujeme data, ze kterých vycházíme a ve třetí části diskutujeme výsledky analýzy. V diskusi výsledků se zabýváme nejprve celkovými trendy ve veřejných výdajích se zaměřením na fondy EU a hodnotíme, zda nedochází k nahrazování národních prostředků. V druhé části výsledků se zaměřujeme na jednotlivé rozpočtové oblasti, pro které jsou fondy EU důležité, u nichž by mohlo docházet k vytěsňování vlastních prostředků nebo by mohlo hrozit riziko nedostatku prostředků v případě snížení objemu fondů EU.

2 Data

Stručný návod, jak interpretovat grafy a data v této analýze, je v boxu na následující straně.

2.1 Zdroj dat

Pro zodpovězení otázek v této analýze využíváme detailní rozpočtová data získaná ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj (MMR) a Ministerstvem financí (MF). Data, ze kterých analýza vychází, popisují výdaje státního rozpočtu mezi roky 2007 a 2015 rozdělené na různě detailní oblasti výdajů. V datech také vidíme, do jaké míry se fondy EU podílí na kapitálových a běžných výdajích a jakou část celkových výdajů fondy EU tvoří.

2.2 Pokrytí dat

Důležitou vlastností těchto dat je, že jsou v nich zahrnuty jen ty rozpočtové oblasti, pro které jsou EU fondy relevantní. Platí tedy, že rozpočtové oblasti, do kterých EU fondy nevstupují, jako například dávky státní sociální podpory, nejsou v datech, a tedy ani této analýze, zohledněny. To se například projevuje na zde uvedené souhrnné výši veřejných výdajů, je nižší než celková výše veřejných výdajů. Obecně s těmito daty pracujeme tak, jak jsou, a například nijak nezohledňujeme změny ve výdajích nebo fondech nebo ekonomických podmínkách mezi roky 2007 a 2015. Detailní popis dat a jejich úprav obsahuje oddělený dokument připravený ministerstvem financí. V této části analýzy nabízíme pouze stručný popis těchto dat se zaměřením na vysvětlení základních pojmů, které využíváme v následné diskusi výsledků.

2.3 Členění výdajů

Základní rozdělení výdajů v datech vychází z vyhlášky ministerstva financí o rozpočtové skladbě, která stanovuje jednotné třídění příjmů a výdajů, které se uplatňuje v rozpočtech organizačních složek státu. U druhového třídění rozpočtové skladby, které člení všechny

příjmy a výdaje dle příjmových a výdajových druhů, využíváme především rozdělení výdajů na běžné výdaje (například platy nebo neinvestiční nákupy) a kapitálové výdaje (například investiční nákupy). V této analýze, především v druhé části diskuze výsledků, také intenzivně využíváme odvětvové třídění rozpočtové skladby, které kategorizuje příjmy a výdaje podle odvětví. Odvětvím se pro tyto účely rozumí druh činnosti, na kterou se výdaje vynakládají. Podle vyhlášky jsou při třídění příjmů a výdajů z hlediska odvětvového nejnižšími jednotkami třídění rozpočtové paragrafy, které se seskupují do rozpočtových pododdílů, pododdíly do rozpočtových oddílů a oddíly do rozpočtových skupin. Číslo paragrafů jsou tak čtyřmístná, přičemž v této analýze často využíváme členění dvoumístné a třímístné (tedy rozpočtové oddíly a pododdíly). Další dělení, které využíváme v této analýze a je dostupné v datech, je na ústředně a místně řízené organizace. Ústředně řízenými organizacemi jsou organizace financované ze státního rozpočtu (organizační složky státu), včetně státních fondů. Místně řízenými organizacemi jsou municipalita, tedy především obce a kraje, včetně regionálních rad.

Box 1: Jak číst tento dokument

Informace v tomto dokumentu odpovídají třídění výdajů státního rozpočtu: třídění podle druhu výdajů (kapitálové a běžné), podle organizace (místní a ústřední) a podle odvětví.

Výdaje zahrnují prostředky z evropského rozpočtu a povinný podíl rozpočtu ČR (veřejné spolufinancování); neobsahují prostředky z evropského rozpočtu na komunitární programy a Společnou zemědělskou politiku.

Grafy zobrazující data podle druhového členění a podle organizací využívají v celém dokumentu barvy jako ve schématu níže. Národní výdaje jsou vždy zobrazeny světlejším odstínem, evropské sytějším.



U odvětvového členění dokument ukazuje data buď na úrovni oddílů (dvoumístné členění), nebo na úrovni pododdílů (třímístné členění). Strukturu odvětvového členění ukazuje na příkladu tabulka níže.

Box pokračuje na následující straně

Pokračování z předchozí strany: jak číst tento dokument

Kód	Úroveň	Dělení	Název
2	Skupina	jednomístné	Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství
22	Oddíl	dvoumístné	Doprava
221	Pododdíl	třímístné	Pozemní komunikace
2211	Paragraf	čtyřmístné	Silnice
2212	Paragraf	čtyřmístné	Dálnice

Skupin je ve státním rozpočtu celkem 6, oddílů je 62, pododdílů 640 a paragrafů několik tisíc. V datech, ze kterých vycházíme, nejsou zahrnuty oddíly, na kterých se fondy EU nepodílí vůbec nebo se podílí jen zanedbatelně, a tedy i pododdílů a paragrafů je v této studii méně. Zcela vyjmuty jsou kromě např. sociálních dávek a důchodů i zemědělství a platby do zahraničí.

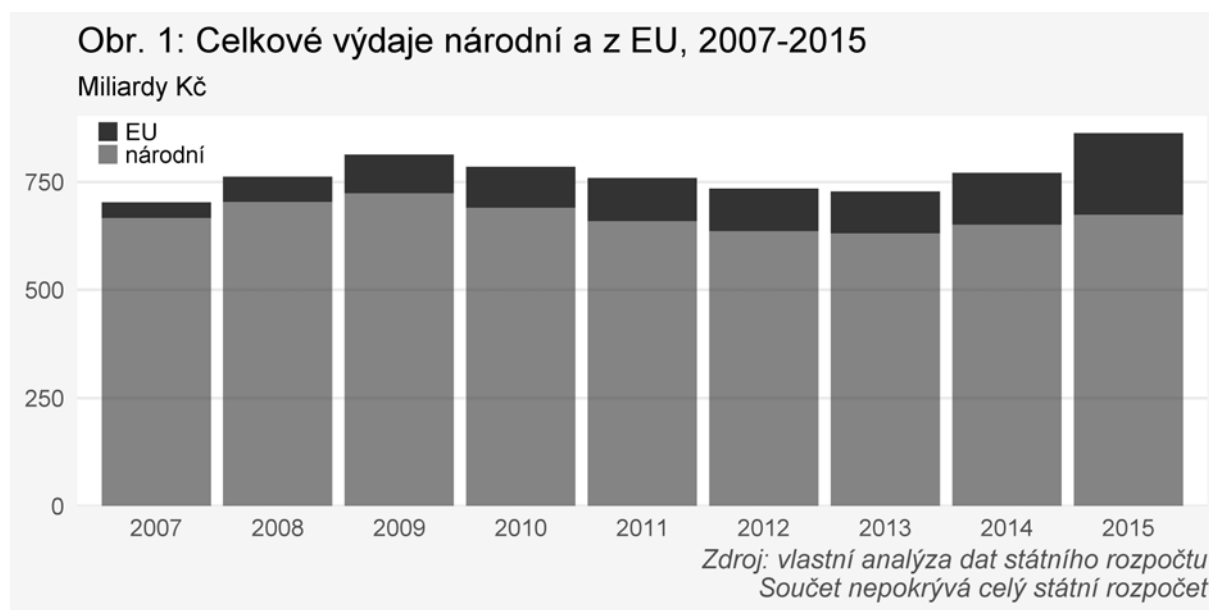
Všechny analýzy v tomto dokumentu výdaje agregují na úroveň pododdílů (třímístné) nebo oddílů (dvojmístné).

Data obsahují i údaje napříč tříděními, tj. např. kapitálové výdajů v jednotlivých paragrafech a pododdílech rozdělené na místně a ústředně řízené, včetně dělení na zdroj (EU vs. národní). Toto rozdělení výdajů ukazuje např. obrázek 7.

3 Výsledky

3.1 Podíl fondů EU na celkových výdajích

Nejprve ukazujeme výši podílu fondů EU na veřejných výdajích na relativně agregátní úrovni. Tento ukazatel sledujeme pro celkové výdaje i pro různé typy výdajů zvláště: jak kapitálové a běžné výdaje, tak výdaje místně a ústředně řízených organizací. V diskuzi výsledků se zaměřujeme na to, zda došlo získáním finančních prostředků z fondů EU k navýšení finančních prostředků v rozpočtech, nebo došlo pouze k nahrazení národních zdrojů u oblastí podporovaných z EU.

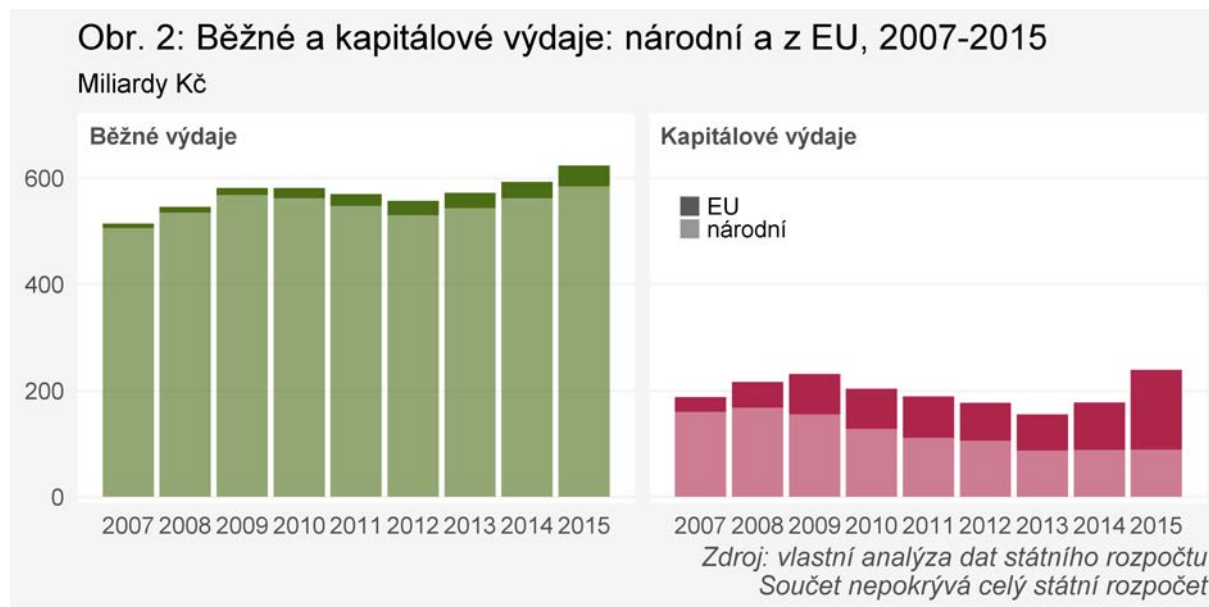


Obrázek 1 má, podobně jako většina následujících grafů, na horizontální ose roky, tedy období 2007 až 2015, a na vertikální ose veřejné výdaje rozdělené podle zdroje na národní zdroje a fondy EU. Celkové výdaje byly 703 miliard Kč v roce 2007 a do roku 2015 vzrostly o 160 miliard Kč na 863 miliard Kč v roce 2015. Za většinu rozdílu mezi těmito dvěma lety jsou zodpovědné fondy EU, které během tohoto období narostly o 153 miliard Kč z 36 miliard Kč (5 % celkových výdajů) na 189 miliard Kč (22 % celkových výdajů). Obrázek 1 dále ukazuje, že fondy EU výrazně rostly na začátku a na konci sledovaného období 2007-2015, tedy mezi lety 2007 a 2009 a pak mezi lety 2013 a 2015, přičemž mezi lety 2009 a 2013 byly fondy EU téměř neměnné. Tento vývoj podílu fondů EU v celkových výdajích odráží dynamiku čerpání fondů EU v průběhu programového období 2007-2013. Konkrétně se jedná o pozvolný nárůst po začátku tohoto období, které bylo pro Českou republiku první celé, a strmý nárůst ke konci tohoto období, kdy se řada projektů dokončovala a doháněla se zpoždění nabraná během období. Podobně jako u fondů EU, vlastní výdaje rostly v tříletých obdobích na začátku a na konci, ale mezi lety 2009 a 2013 došlo k výraznému snížení, takže v konečném důsledku byly vlastní výdaje v letech 2007 a 2015 na podobné úrovni (o 7 miliard vyšší). Velká část tohoto vývoje vlastních výdajů je nejspíše vysvětlitelná hospodářským cyklem a související restriktivní fiskální politikou (hospodářská krize a pokles růstu ekonomiky mezi lety 2009 a 2013); tyto faktory ovlivnily příjmovou i výdajovou stránku veřejných financí, ale výdaje evropských fondů v tomto období zůstaly stabilnější. Poněkud překvapivou informací však zůstává, že celkově došlo jen k nepatrnému nárůstu vlastních výdajů, a není tedy vyloučeno, že fondy EU mohly nahradit část vlastních výdajů.

Bohužel na základě dostupných dat není možné zodpovědět otázku, zda měla hospodářská krize vliv na strukturu výdajů, anebo zda pomohly prostředky z EU fondů krizi překlenout. Hospodářskou krizi nelze izolovat od jiných faktorů (hospodářské, politické, i ty spojené s čerpáním fondů EU), které měly vliv na vývoj a strukturu výdajů. Na jednu stranu je z dostupných informací, například v Obrázku 1, zřejmé, že fondy EU na rozdíl od vlastních zdrojů v období 2009 až 2013 neklesaly, tj. držely se na úrovni kolem 100 miliard Kč, zatímco vlastní zdroje postupně klesly téměř o 100 miliard Kč ze 724 miliard Kč v roce 2009 na 631 miliard Kč v roce 2013. Za většinu tohoto poklesu jsou zodpovědné kapitálové výdaje, které klesly mezi roky 2009 a 2013 o 68 miliard a v celkových hodnotách mnohem vyšší běžné výdaje klesly výrazně méně, o 25 miliard Kč. Na druhou stranu je možné, že hospodářská krize ovlivnila negativně i čerpání fondů EU, ale za pomoci dostupných dat tuto hypotézu nemůžeme potvrdit, ani vyvrátit, a proto tuto otázku necháváme bez definitivní odpovědi.

3.1.1 Podíl EU fondů typu výdajů: běžné a kapitálové

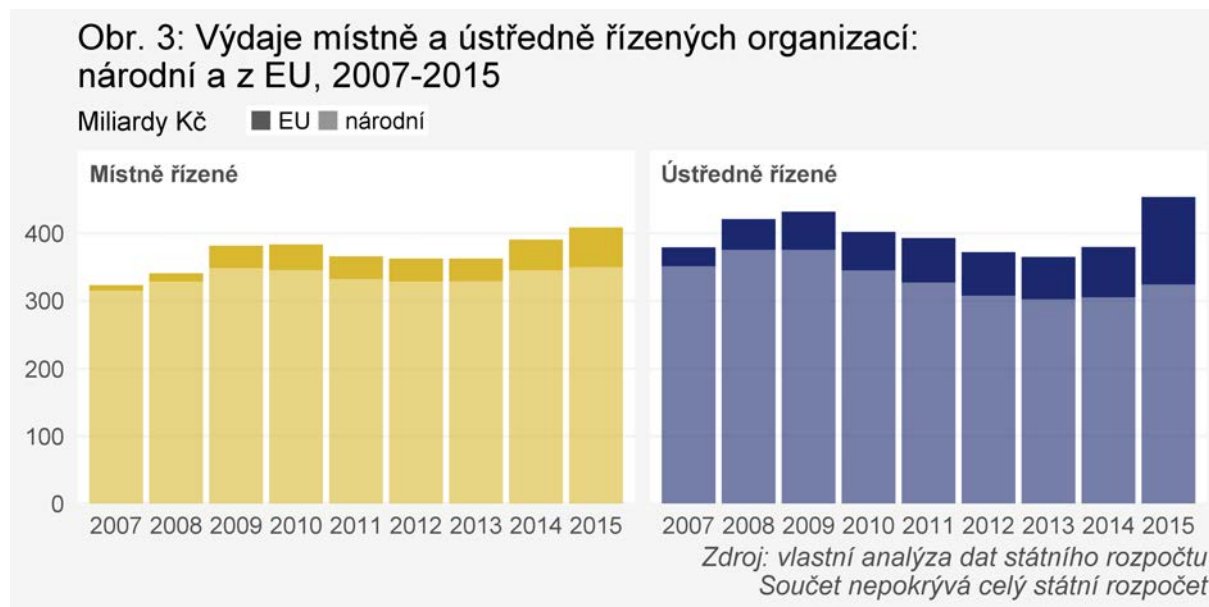
Obrázek 2 ukazuje vývoj výdajů vlastní a z fondů EU v rozdělení na běžné a kapitálové výdaje. Průměrně běžné výdaje reprezentují zhruba tři čtvrtiny celkových výdajů a kapitálové výdaje zbývající čtvrtinu. U běžných výdajů fondy EU tvoří jen malou část, která však mezi lety 2007 a 2015 průběžně rostla, z 2 % na 6 %.



V obrázku 2 dále pozorujeme, že fondy EU tvořily již v roce 2007 znatelnou část kapitálových výdajů, která se postupně zvětšila na více než polovinu v roce 2015. Konkrétně v roce 2007 byly celkové kapitálové výdaje 189 miliard Kč, z čehož byly fondy EU zodpovědné za 28 miliard Kč (15 %). Mezi roky 2007 a 2009 došlo k výraznému nárůstu na 76 miliard Kč v kapitálových výdajích z fondů EU, a ty tak byly v roce 2009 zodpovědné již za třetinu (33 %) celkových kapitálových výdajů. Mezi lety 2009 a 2014 zůstala absolutní úroveň kapitálových výdajů z fondů EU téměř neměnná kolem hodnoty roku 2009, s mírným nárůstem v roce 2014. Zároveň však mezi lety 2009 a 2014 klesaly kapitálové výdaje z vlastních zdrojů, takže podíl fondů EU na kapitálových výdajích průběžně rostl na zhruba polovinu v roce 2014. V roce 2015 kapitálové výdaje z fondů EU vzrostly na 150 miliard Kč, což je 63 % z celkových kapitálových výdajů v tomto roce. Celkově tak mezi roky 2007 a 2015 došlo k výrazné proměně způsobu financování u kapitálových výdajů – zatímco role fondů EU vzrostla z 28 na 150 miliard Kč (z 15 % na 63 % celkových kapitálových výdajů), vlastní výdaje se snížily ze 161 na 89 miliard Kč, tedy téměř na polovinu (z 85 % na 37 % z celkových kapitálových výdajů a proporcionálně se tedy snížily, kvůli nárůstu celkových kapitálových výdajů, o více než polovinu). V průběhu let kapitálové výdaje z fondů EU rostly a z vlastních zdrojů klesaly, což ukazuje na možnou substituci vlastních kapitálových výdajů pomocí zdrojů z fondů EU. Tato čísla také poukazují na potenciální výrazné snížení celkových kapitálových výdajů v případě, že by došlo ke snížení fondů EU.

3.1.2 Podíl EU fondů podle typu výdajů: ústředně a místně řízené organizace

Obrázek 3 ukazuje výši podílu fondů EU na financování výdajů místně řízených a ústředně řízených organizací.



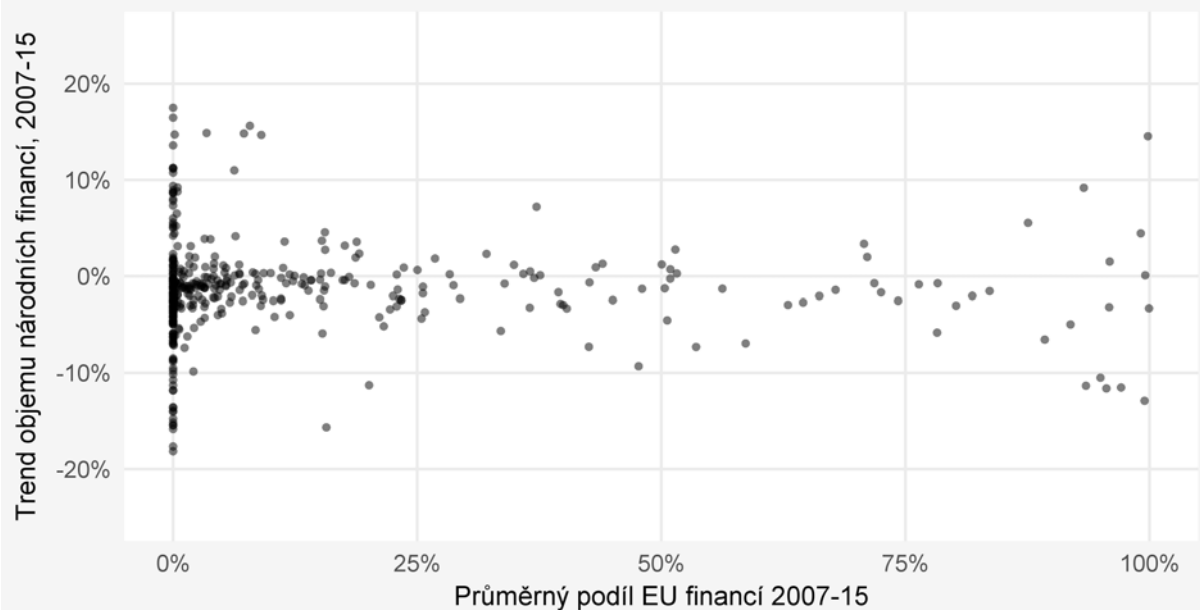
Na první pohled jsou výše celkových výdajů těchto dvou typů organizací i trendy velmi podobné. Hlavní rozdíl mezi místně a ústředně řízenými organizacemi je ve větším, zhruba dvojnásobném, podílu EU fondů u ústředně řízených organizací. U obou typů organizací v čase vzrostla role fondů EU ve výdajích: v roce 2015 dosahovaly fondy EU téměř čtvrtiny u místně řízených organizací a více než čtvrtiny u ústředně řízených organizací.

3.2 Souvislosti mezi podílem EU fondů a typem výdajů

Obrázek 4 ukazuje vztah změny vlastních výdajů v čase a průměrného podílu fondů EU na celkových výdajích. Jednotlivé body v obrázku reprezentují detailní oblasti definované jako čtyřmístné paragrafy, kterých je celkem 422. Na svislé ose grafu je procentuální změna vlastních výdajů mezi lety 2007 a 2015 a na vodorovné ose je průměrný podíl fondů EU na celkových výdajích. Porovnáváme tedy změnu ve vlastních výdajích, kterou odhadujeme jako trend za 9 let pomocí regresní analýzy (OLS) vydělený průměrnými vlastními výdaji, s podílem EU fondů, který pro jednotlivé oblasti počítáme jako průměrnou hodnotu za 9 let. Obrázek 4 ani detailní pohled na deskriptivní statistiky nenasvědčují zásadnímu závěru o vztahu trendu vlastních výdajů a podílu fondů EU. Vlastní výdaje častěji klesaly, než rostly, aniž by to souviselo s podílem EU fondů na výdajích v dané oblasti.

Obr. 4: Změna objemu národních financí a podíl fondů EU

Body znázorňují rozpočtové paragrafy

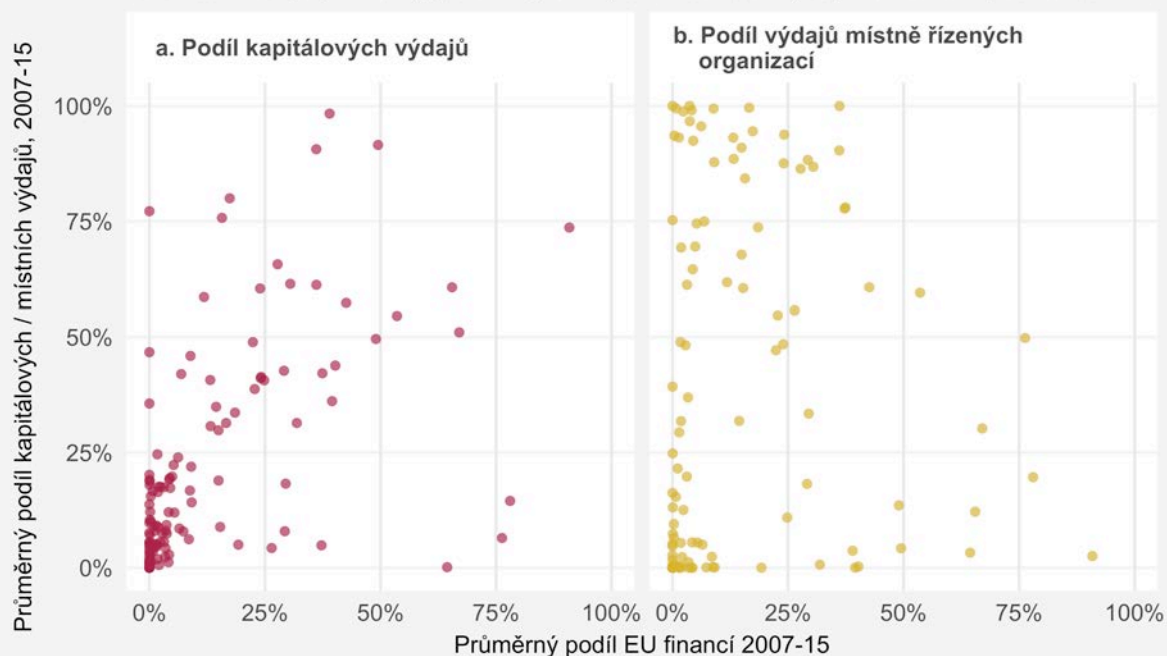


Obrázek 5 ukazuje vztah podílu fondů EU na horizontální ose a podílu kapitálových výdajů (panel a), resp. podílu místně řízených organizací (panel b) na vertikální ose. Jednotlivé body v obrázcích reprezentují výdajové pododdíly (třímístná seskupení).

Obr. 5: Složení výdajových pododdílů a podíl EU výdajů

Body znázorňují rozpočtové pododdíly (třímístné členění)

Na svislé ose je průměrný podíl kapitálových / místních výdajů na daném pododdílu



Tyto panely ukazují možný vztah mezi podílem fondů EU a podílem kapitálových, resp. místních výdajů v daném pododdílu. Ani u jednoho z obrázků nepozorujeme jednoznačný vztah. Jsme si vědomi, že tyto obrázky nezohledňují rozdílnou velikost jednotlivých kapitol. U

obou obrázků vidíme relativně velké množství třímístných pododdílů, které mají nízký podíl fondů EU a zároveň nízký podíl kapitálových, resp. místně řízených výdajů. To je způsobeno větším množstvím kapitol s nízkým podílem fondů EU, spíše než něčím specifickým pro sledované vztahy.

3.3 Podíl fondů EU na oblastech výdajů

V této části výsledků zkoumáme jednotlivé oblasti, tedy rozpočtové oddíly a pododdíly; těch prvních je 23, druhých 422. Zjišťujeme, jaký podíl na výdajích v těchto oddílech a pododdílech měly fondy EU. Obrázek 7 ukazuje vývoj podílu fondů EU na běžných a kapitálových výdajích pro 23 dvómístných oddílů, zvláště pro místně a ústředně řízené organizace mezi roky 2007 a 2015.

Z obrázků 2 a 3 víme, že podíl fondů EU je vyšší u kapitálových výdajů a u ústředně řízených organizací a že u všech skupin tento podíl v průběhu let rostl. V obrázku 7 navíc vidíme rozdělení pro jednotlivé rozpočtové oblasti a kombinaci členění, například zároveň na kapitálové výdaje a místně řízené organizace. Obrázek 7 umožňuje identifikovat oddíly s relativně vysokým podílem fondů EU, případně zároveň s výrazným nárůstem tohoto podílu.

Vysoké nárůsty i hodnoty podílů fondů EU v průběhu let vidíme především u kapitálových výdajů – u dopravy, ostatního výzkumu, vodního hospodářství, požární ochrany, vzdělávání (především vysokoškolského) a zdravotnictví pro oba typy organizací. Vysoké nárůsty fondů EU pro kapitálové výdaje pozorujeme i u státní správy a sociálních služeb pro místně řízené organizace a také u bezpečnosti a veřejného pořádku, spojů a bydlení pro ústředně řízené organizace. Podíl fondů EU se dále výrazně navýšil u všech čtyř kategorií souvisejících s ochranou životního prostředí. Běžné výdaje obecně zaznamenaly nízké úrovně a nárůsty podílů fondů EU, výjimkou je ale politika zaměstnanosti s vysokými nárůsty i podíly u obou typů organizací a také ochrana životního prostředí u ústředně řízených organizací.

Obr. 7: Podíl EU na výdajích v rozpočtových oddílech 2007-2015

Řazeno podle výdajů rozpočtové skupiny (největší nahoře)

● běžné ● kapitálové



Zdroj: vlastní analýza dat státního rozpočtu
Součet nepokrývá celý státní rozpočet

Tabulka 1 ukazuje rozpočtové oblasti s vysokým podílem fondů EU vybrané na základě obrázku 7. V každé ze čtyř skupin jsou oblasti seřazeny dle výše celkových výdajů. Nejvíce oblastí s vysokým podílem fondů EU je u kapitálových výdajů místně i ústředně řízených organizací (13 a 11). U běžných výdajů je oblastí s vysokým podílem fondů EU výrazně méně, celkem 3. Rozhodnutí o zahrnutí či nezahrnutí oblasti v tabulce 1 je u mnoha oblastí těsné a navíc jen částečně zohledňujeme velikost rozpočtů jednotlivých oblastí, a proto z počtu zahrnutých oblastí dvou typů organizací není možné činit jednoznačné závěry. Tabulka tak může sloužit spíše jako indikativní výčet oblastí, kde při absenci financí z fondů EU může hrozit nedostatek zdrojů.

Tabulka 1. Rozpočtové oblasti s vysokým podílem fondů EU

	Místně řízené organizace	Ústředně řízené organizace
Běžné výdaje	Politika zaměstnanosti	Ochrana životního prostředí Politika zaměstnanosti
Kapitálové výdaje	Doprava (včetně dálnic, železnic) Státní moc, státní správa, územní samospráva a politické strany Průmysl, stavebnictví, obchod a služby Vzdělávání a školské služby (1; předškolní, základní, střední) Vzdělávání a školské služby (2; vysokoškolské, umělecké, jazykové) Ochrana životního prostředí Sociální služby a společné činnosti v sociálním zabezpečení a politice zaměstnanosti Kultura, církve a sdělovací prostředky Vodní hospodářství Zdravotnictví Ostatní výzkum a vývoj Požární ochrana a integrovaný záchranný systém Všeobecné hospodářské záležitosti a ostatní ekonomické funkce	Doprava (včetně dálnic, železnic) Průmysl, stavebnictví, obchod a služby Bezpečnost a veřejný pořádek Vzdělávání a školské služby (2; vysokoškolské, umělecké, jazykové) Ochrana životního prostředí Bydlení, komunální služby a územní rozvoj Kultura, církve a sdělovací prostředky Vodní hospodářství Zdravotnictví Ostatní výzkum a vývoj (AV, GAČR, TAČR) Požární ochrana a integrovaný záchranný systém

Zdroj: Autoři na základě dat Ministerstva financí

Na obrázcích 8 až 12 ukazujeme vývoj podílu fondů EU na celkových výdajích v jednotlivých rozpočtových oddílech a pododdílech, podle toho, zda jsou to kapitálové nebo běžné výdaje, a podle toho, zda jsou to výdaje ústředně nebo místně řízených organizací (8: celkové; 9: kapitálové, 10: běžné; 11: místně řízené organizace; 12: ústředně řízené organizace). Obrázky označené písmenem (a) ukazují výsledky pro všech 23 dvoumístných oblastí (oddílů); obrázky označené písmenem (b) ukazují vybrané *třímístné* pododdíly, které jsou rizikové pro daný typ výdajů a jejichž počet se tedy pro každý typ výdajů liší. Jednotlivé

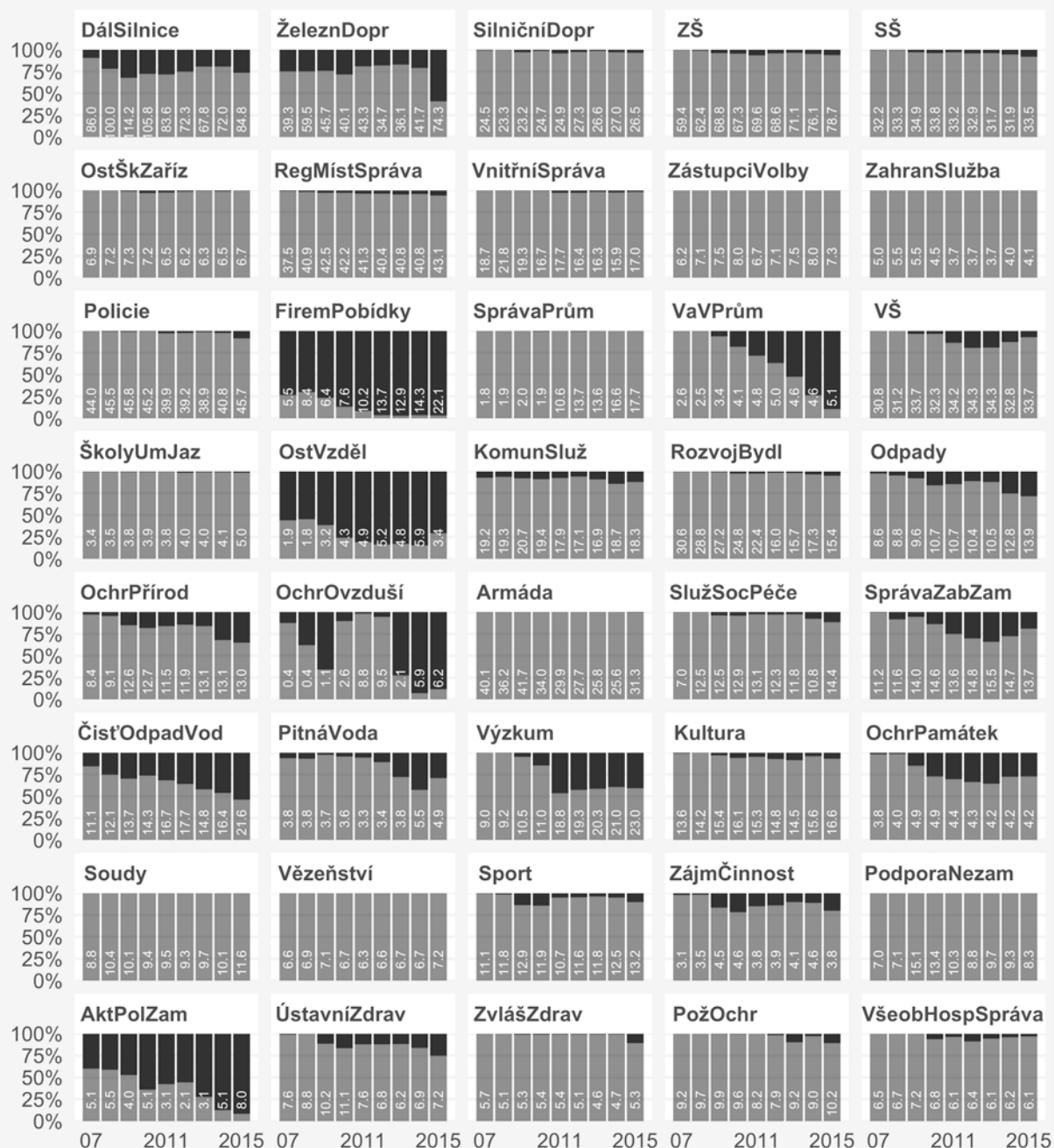
oblasti jsou v obrázcích 8 až 12 seřazeny podle výše celkových výdajů dvómístných skupin v dané dimenzi; toto řazení je pak zachováno pro obrázky rizikových třímístných pododdílů. Třímístné pododdíly jsou v rámci dvómístných dále řazeny dle výše celkových výdajů v každém třímístném pododdílu. V textu níže se zaměřujeme na diskusi třímístných pododdílů. Obrázky ukazující 40 největších třímístných oblastí (pododdílů), které společně pokrývají 90 % výdajů, bez ohledu na jejich rizikovost, jsou pro přehlednost k dispozici v příloze a jsou označeny stejnými čísly a písmenem (c). Výjimkou jsou celkové výdaje, kde uvádíme přímo v textu obrázek 8c zobrazující rozpočtové pododdíly (třímístné oblasti).

Obr. 8c: Podíl EU na výdajích v rozpočtových pododdílech 2007–15

Řazeno podle objemu výdajů rozpočtové skupiny (největší vlevo nahoře)

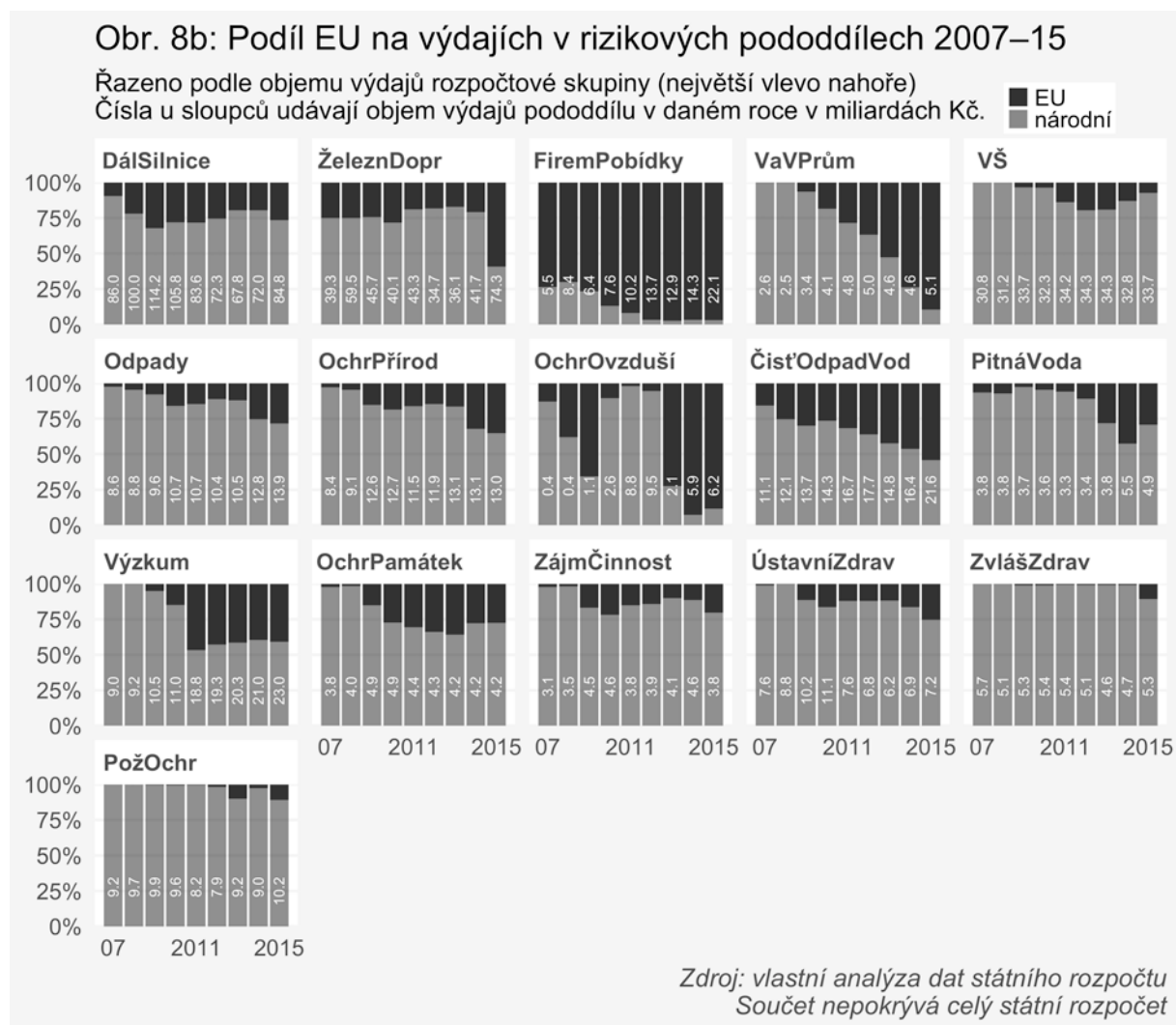
Čísla u sloupců udávají objem výdajů pododdílu v daném roce v miliardách Kč.

■ EU
■ národní



Zdroj: vlastní analýza dat státního rozpočtu
Součet nepokrývá celý státní rozpočet

V těchto obrázcích lze například vidět, které kapitoly mají největší podíl fondů EU a byly by tak nejvíce ovlivněny v případě snížení či absence fondů EU. Tato čísla také poukazují na možné výrazné snížení celkových kapitálových výdajů v případě, že by došlo ke snížení objemu fondů EU (které by nebylo doprovázeno odpovídajícím zvýšením kapitálových výdajů z vlastních zdrojů). Na základě těchto dat jsme identifikovali oblasti, které jsou nejrizikovější z pohledu fondů EU. V tomto hodnocení rizikovosti zohledňujeme tři faktory – výše podílu fondů EU (s důrazem na úroveň v roce 2015), časový vývoj tohoto podílu (především zda pozorujeme stoupající trend) a absolutní velikost výdajové oblasti.



Nejrizikovější oblastí je podle těchto kritérií z pohledu celkových výdajů doprava. Dálniční a silniční doprava (DálSilnice) i železniční doprava (ŽeleznDopr) jsou velké výdajové oblasti (85 a 74 miliard Kč v roce 2015), u nichž se podíl fondů EU pohybuje kolem čtvrtiny a v průběhu let se kolísavě zvyšoval (u dálnic ne příliš výrazně, u železnic jsou naopak fondy EU zodpovědné za skokový nárůst celkových výdajů ze 42 miliard Kč v roce 2014 na 74 miliard Kč v roce 2015).

Další dvě rizikové oblasti souvisí s podporou podnikání a konkurenceschopnosti. První oblastí je výzkum a vývoj v průmyslu, stavebnictví, obchodu a službách (VaVPrům). Druhou oblastí jsou ostatní odvětvové a oborové záležitosti v průmyslu a stavebnictví (FiremPobídky), které kromě stavebnictví a sběru surovin zahrnují i podporu rozvoje průmyslových zón, podporu podnikání a inovací a opatření ke zvýšení konkurenceschopnosti průmyslových odvětví. U obou oblastí vidíme nárůst podílu fondů EU (v roce 2015 tvoří fondy

EU naprostou většinu výdajů) i nárůst celkových výdajů (na 5 miliard Kč u první oblasti a 22 miliard Kč u druhé oblasti), které ale zůstávají jen středně velké.

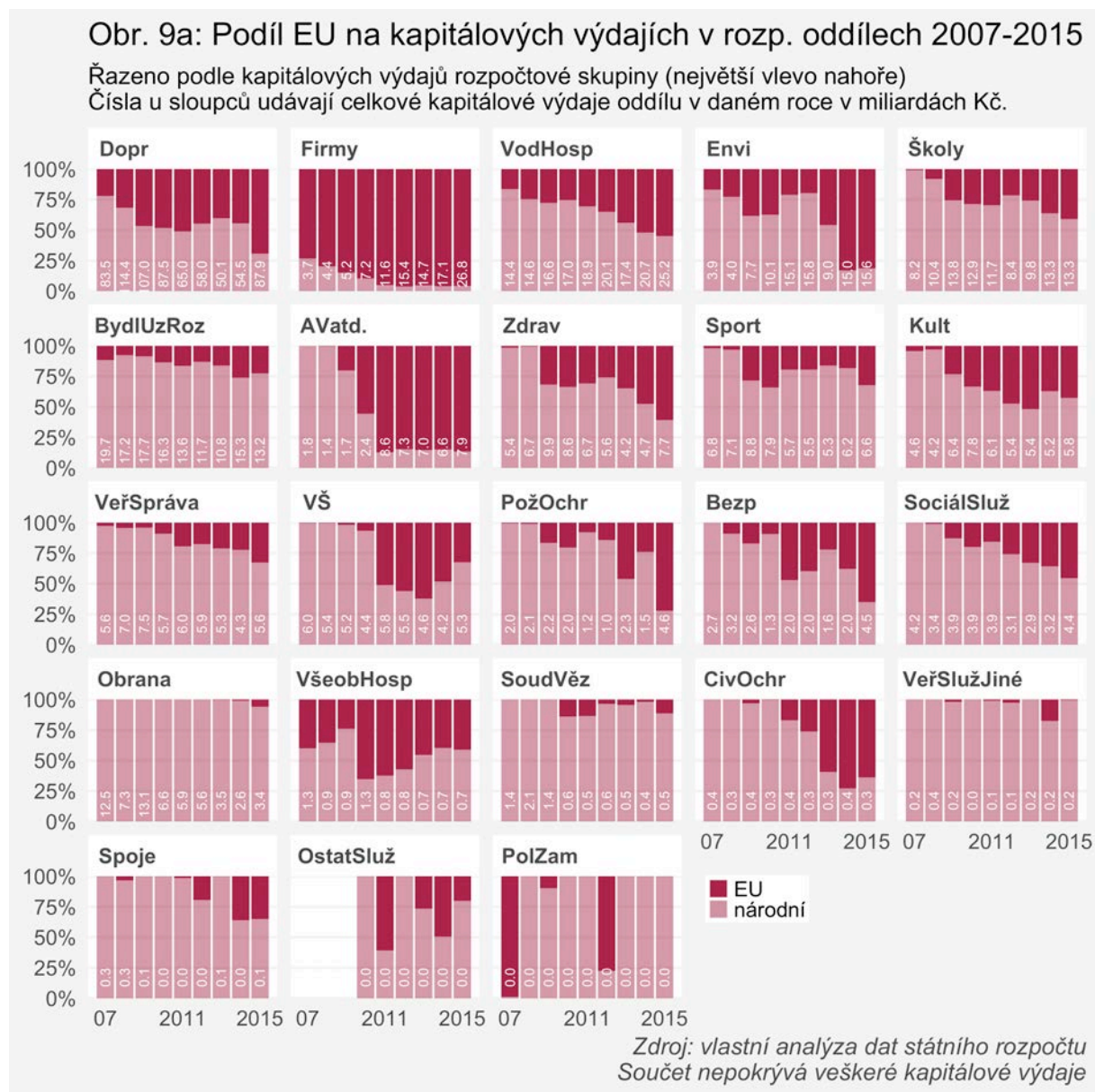
Další rizikovou skupinou jsou výdajové oblasti spojené s ochranou životního prostředí. U těchto pěti středně velkých oblastí (zhruba 5 až 20 miliard Kč) je jasný nárůst podílu fondů EU na úrovni v roce 2015 kolem 30 % (Odpady, OchrPřírod), 50 % (PitnáVoda, ČištěníOdpadVod, která je s 22 miliardami Kč v roce 2015 největší výdajovou oblastí v rámci této skupiny), 80 % (OchrOvzduší, která je s 6 miliardami Kč v roce 2015 relativně malá).

Potenciálně rizikovou oblastí je aktivní politika zaměstnanosti (AktPolZam, 8 miliard Kč v roce 2015), po nárůstu během sledovaného období financovaná téměř pouze fondy EU.

Další potenciální rizikové oblasti souvisí s veřejnou podporou vysokých škol (VŠ, 33 miliard Kč v roce 2015) a výzkumu (Výzkum, 23 miliard Kč v roce 2015). U výzkumu činí fondy EU od roku 2011 téměř polovinu výdajů, u vysokých škol podíly EU ve sledovaném období nedosáhly tak vysoké úrovně a v posledních letech klesají. Mezi dalšími potenciálně rizikovými oblastmi je ochrana památek (OchrPamátek, 4 miliardy Kč v roce 2015), zájmová činnost a rekreace včetně využití volného času dětí a mládeže (ZájmlČinnost, 4 miliardy Kč v roce 2015) a ústavní péče v rámci zdravotnictví (ÚstavníZdrav, 7 miliard Kč v roce 2015). Tyto tři oblasti jsou menšími výdajovými oblastmi, u nichž rostl podíl fondů EU, který dosáhl v roce 2015 několika desítek procent. Vzhledem k nedávným změnám uvádíme také požární ochranu (PožOchr, 10 miliard v roce 2015) a zvláštní zdravotnická zařízení a služby pro zdravotnictví (ZvlášZdrav, 5 miliard Kč v roce 2015). Tyto dvě oblasti jsou menšími výdajovými oblastmi s nízkým podílem fondů EU, u nichž ale v posledních letech pozorujeme nárůst podílu fondů EU.

3.3.1 Kapitálové výdaje

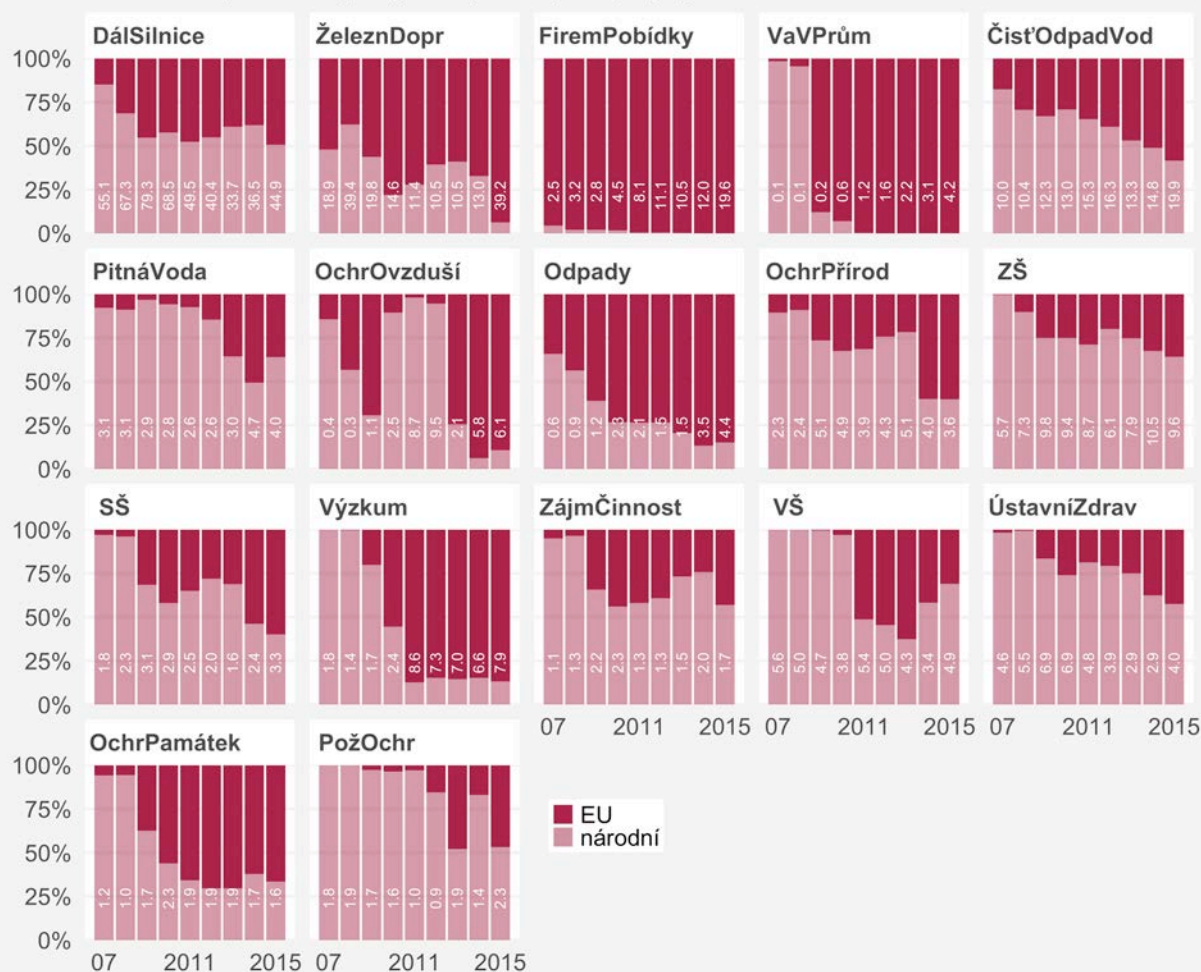
Fondy EU jsou důležitým zdrojem financování kapitálových výdajů u řady oblastí. U některých dosahuje podíl EU fondů více než 90 %, u mnohých konzistentně desítky procent. Podíl EU navíc u většiny oblastí v průběhu sledovaného období rostl.



U naprosté většiny oblastí identifikovaných jako rizikové u celkových výdajů vysvětlují tuto rizikovitost právě kapitálové výdaje, u kterých vidíme vysoké a rostoucí podíly fondy EU. V roce 2015 silnice (DálSilnice) čerpaly polovinu a železnice (ŽeleznDopr) více než polovinu svých kapitálových výdajů z fondů EU, přičemž u obou dopravních kapitol se jedná o velké rozpočty (celkem 30 až 80 miliard Kč pro silniční a 10 až 40 miliard Kč pro železniční dopravu). Nejvyšší podíly fondů EU, téměř 100%, mají dvě oblasti, výzkum a vývoj v průmyslu, stavebnictví, obchodu a službách (VaVPrům) a ostatní odvětvové a oborové záležitosti v průmyslu a stavebnictví (FiremPobídky), u nichž kapitálové výdaje narostly do roku 2015 na 4, resp. 20 miliardy Kč.

Obr. 9b: Podíl EU na výdajích ve vybraných rizikových pododdělech zvláště pro kapitálové výdaje, 2007–15

Řazeno podle objemu kapitálových výdajů rozpočtové skupiny (největší vlevo nahoře)
Čísla u sloupců udávají objem kapitálových výdajů pododdělu v daném roce v miliardách Kč.



Zdroj: vlastní analýza dat státního rozpočtu
Součet nepokrývá veškeré kapitálové výdaje

Také oblasti spojené s ochranou životního prostředí dosahují vysokého podílu fondů EU nejen u celkových, ale také kapitálových výdajů. U tří kategorií (ČistřOdpadVod, OchrPřírod, PitnáVoda) pozorujeme nárůst na zhruba polovinu, u dalších dvou (Odpady, OchrOvzduší) na úroveň kolem 90 %. Podobně nejen vysoké (VŠ), ale i základní a střední školy (ZŠ, SŠ, s relativně vysokými běžnými výdaji, a proto nefigurovaly v celkových výdajích) dosahují rostoucích podílů fondů EU, v roce 2015 kolem poloviny, a výzkum (Výzkum) kolem 90 %. U dalších vzdělávacích, správních či zdravotnických oblastí (například ZájmmČinnost, OchrPamátek, PožOchr, ÚstavníZdrav) s nepříliš velkými rozpočty pozorujeme relativně vysoký a většinou v průběhu let rostoucí podíl fondů EU na financování kapitálových výdajů.

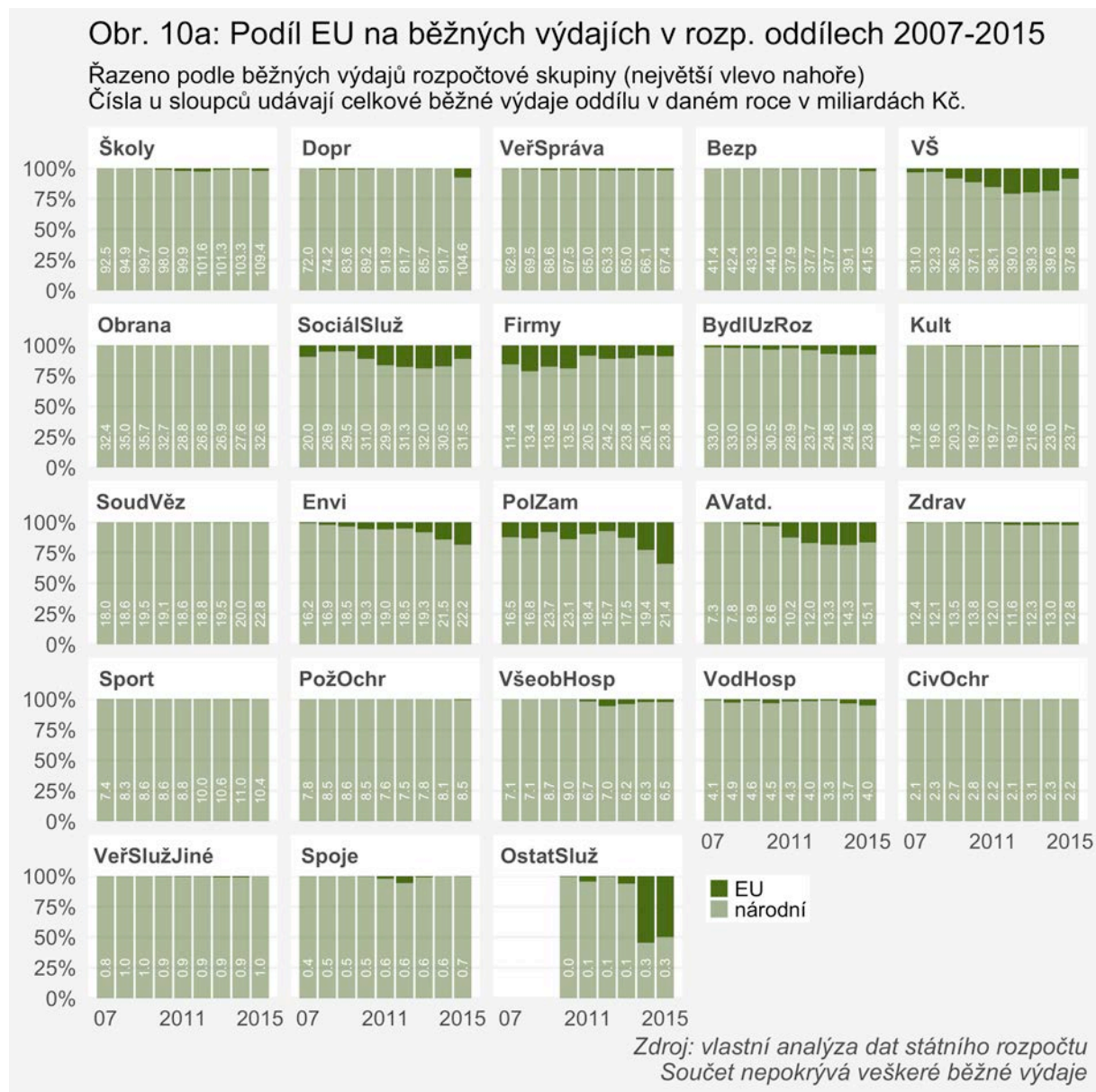
Naopak kapitálové výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti (AktPolZam) jsou téměř nulové, a proto i role fondů EU je minimální. Oblastí, v kterých fondy EU nehrají důležitou roli, jsou často oblasti s nízkými kapitálovými výdaji (například armáda, zahraniční služba, soudnictví nebo vězeňství).

Fondy EU jsou významným a narůstajícím zdrojem kapitálových výdajů. Především v některých identifikovaných oblastech jsou kapitálové výdaje z velké části závislé na tomto

zdroji financování, což může v případě absence fondů EU vést k nedostatku financí či značnému zatížení národních rozpočtů.

3.3.2 Běžné výdaje

Podíl fondů EU na financování běžných výdajů je u naprosté většiny oblastí velmi nízký, tj. nedosahuje ani deseti procent.

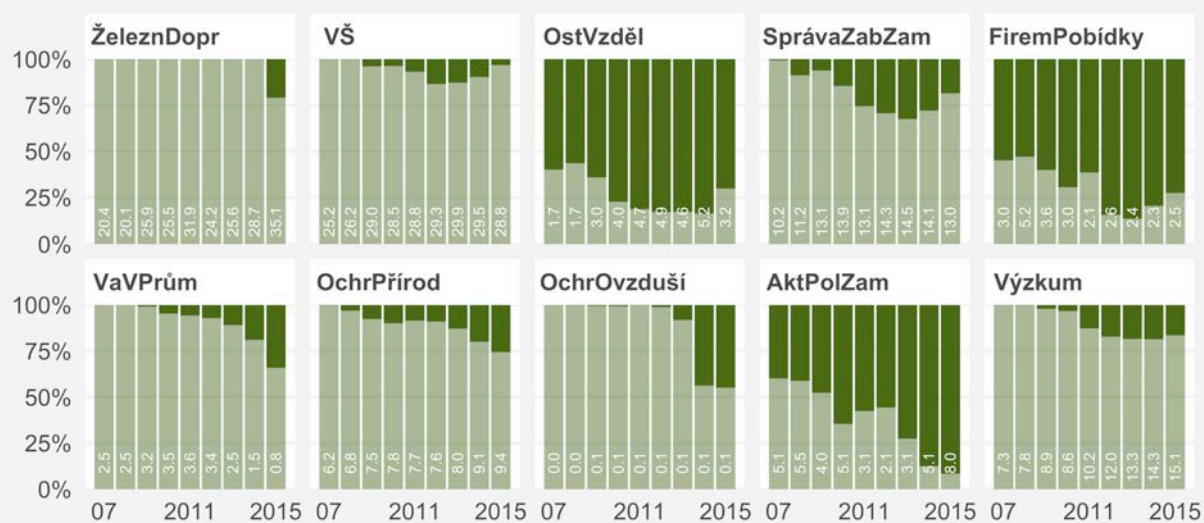


Z hlediska podílu fondů EU na běžných výdajích identifikujeme tři nejrizikovější oblasti. Mezi oblasti nejvíce závislé na fondech EU v běžných výdajích patří aktivní politika zaměstnanosti (AktPolZam), u níž v roce 2015 všech 8 miliard z celkových výdajů jde na běžné výdaje a téměř celá tato částka jde z fondů EU, přičemž tento podíl narostl během sledovaného období zhruba z poloviny.

Obr. 10b: Podíl EU na výdajích ve vybraných rizikových pododdělech zvláště pro běžné výdaje, 2007–15

■ EU ■ národní

Řazeno podle objemu běžných výdajů rozpočtové skupiny (největší vlevo nahoře)
Čísla u sloupců udávají objem běžných výdajů pododdělu v daném roce v miliardách Kč.



Zdroj: vlastní analýza dat státního rozpočtu
Součet nepokrývá veškeré běžné výdaje

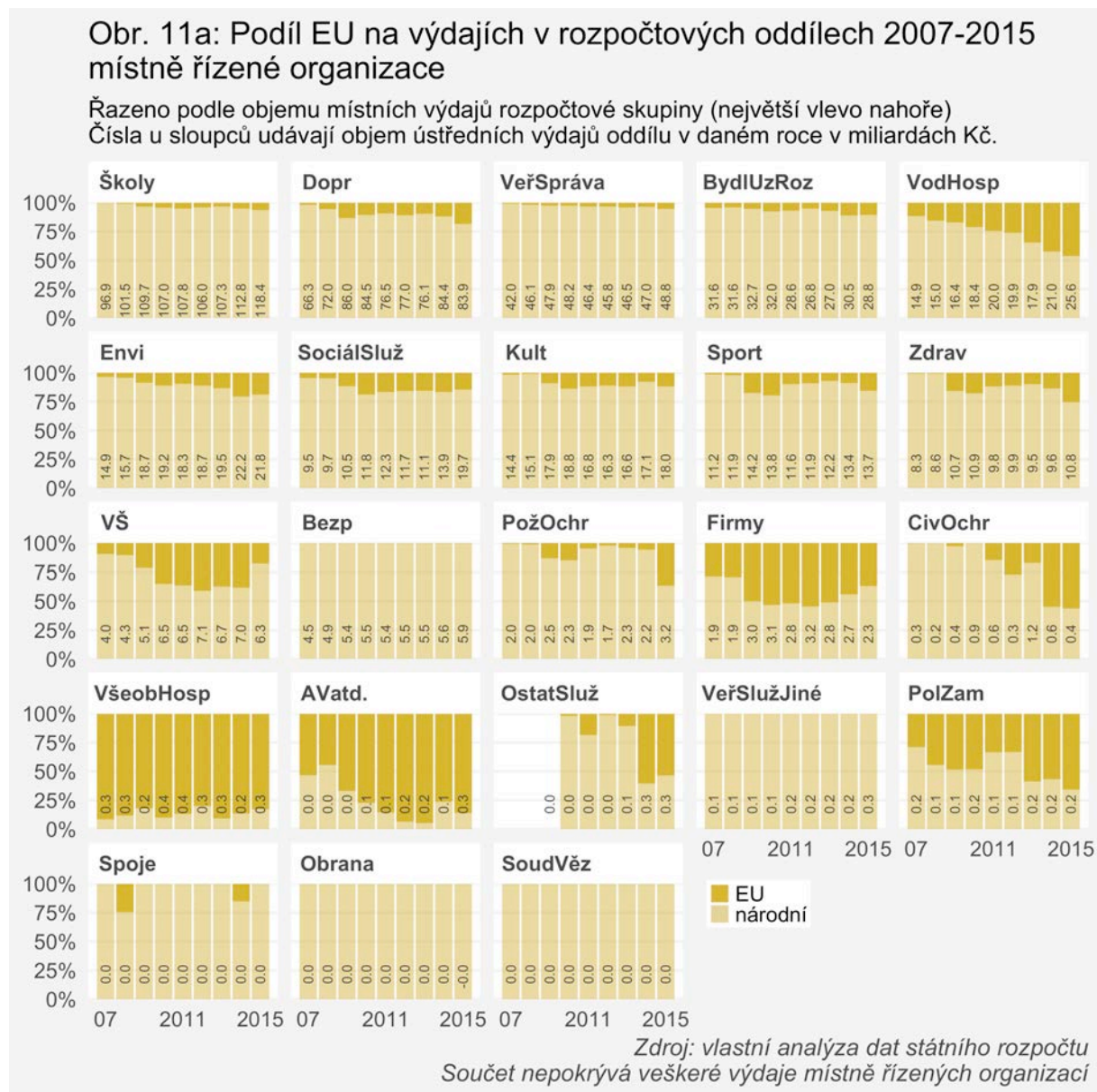
Druhou oblastí jsou ostatní odvětvové a oborové záležitosti v průmyslu a stavebnictví (FiremPobídky). Třetí oblastí je vzdělávací oblast s názvem „Ostatní činnost a nespécifikované výdaje“ (OstVzděl), která zahrnuje mezinárodní spolupráce ve vzdělávání, vzdělávání národnostních menšin a multikulturní výchova, vzdělávací akce k integraci Romů a další vzdělávání pedagogických pracovníků. Tato druhá a třetí oblast měly podobně proměnlivý vztah s fondy EU a výší běžných výdajů. U obou těchto oblastí se běžné výdaje v letech 2007 až 2015 pohybovaly mezi 2 a 5 miliardami Kč, přičemž podíl fondů EU spíše rostl v průběhu času a nikdy nebyl pod úrovní 50 %.

Mezi dalšími potenciálně rizikovými oblastmi z pohledu podílu fondů EU na běžných výdajích jsou vysoké školy (VŠ), výzkumu (Výzkum), správa v sociálním zabezpečení a politice zaměstnanosti (SprávaZabZam), výzkum a vývoj v průmyslu, stavebnictví, obchodu a službách (VaVPrům), ochrana ovzduší a přírody (OchrOvzduší, OchrPřírod) a v roce 2015 i železniční doprava (ŽeleznDopr).

U žádné z těchto oblastí však fondy EU nefinancují více než pár desítek procent běžných výdajů a ve většině případů se také jedná o relativně nízké částky v miliardách korun kvůli kombinaci malého podílu fondů EU a povětšinou malých rozpočtových oblastí.

3.3.3 Místně řízené organizace

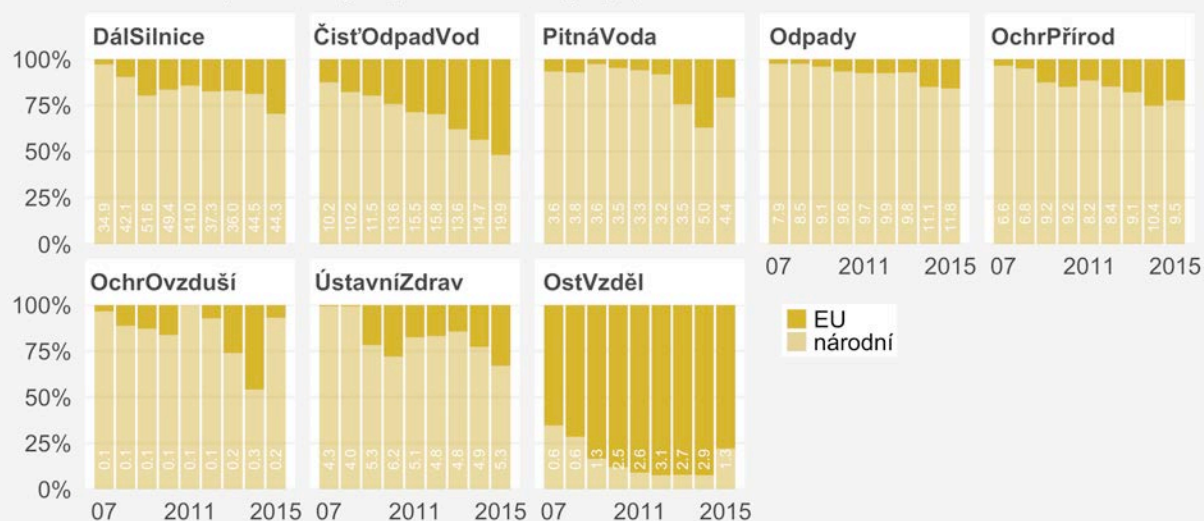
Místně řízené organizace v jednotlivých oblastech vykazují velmi různě vysoké podíly fondů EU. Pokud jde o celkovou výši výdajů, jsou pro místně řízené organizace významné dálnice a silnice (DálSilnice) s rozpočtem 44 miliard Kč v roce 2015 a rostoucím podílem fondů EU, který v roce 2015 dosáhl téměř třetiny. Významnou oblastí pro místně řízené organizace je odvádění a čištění odpadních vod (Čist'OdpadVod), jehož celkové výdaje do roku 2015 vzrostly na 20 miliard Kč a podíl fondů EU na těsně více než polovinu.



I v dalších čtyřech oblastech spjatých s ochranou životního prostředí (OchrPřírod, PitnáVoda, Odpady, OchrOvzduší) pozorujeme podobné trendy, ale celkové výdaje ani podíly fondů EU nedosahují tak vysokých hodnot. Dalšími oblastmi s relativně významnou rolí fondů EU je ústavní zdravotní péče (ÚstavníZdrav) s téměř třetinou výdajů z fondů EU v celkové výši 5 miliard Kč v roce 2015 a ostatní vzdělávání (OstVzděl) s naprostou většinou financovanou fondy EU, ale relativně malým rozpočtem ve výši 1 miliarda Kč v roce 2015 (ale 3 miliard ještě v roce 2014).

Obr. 11b: Podíl EU na výdajích ve vybraných rizikových pododdílech zvláště pro místně řízené organizace, 2007-15

Řazeno podle objemu ústředních výdajů rozpočtové skupiny (největší vlevo nahoře)
Čísla u sloupců udávají objem místních výdajů pododdílu v daném roce v miliardách Kč.

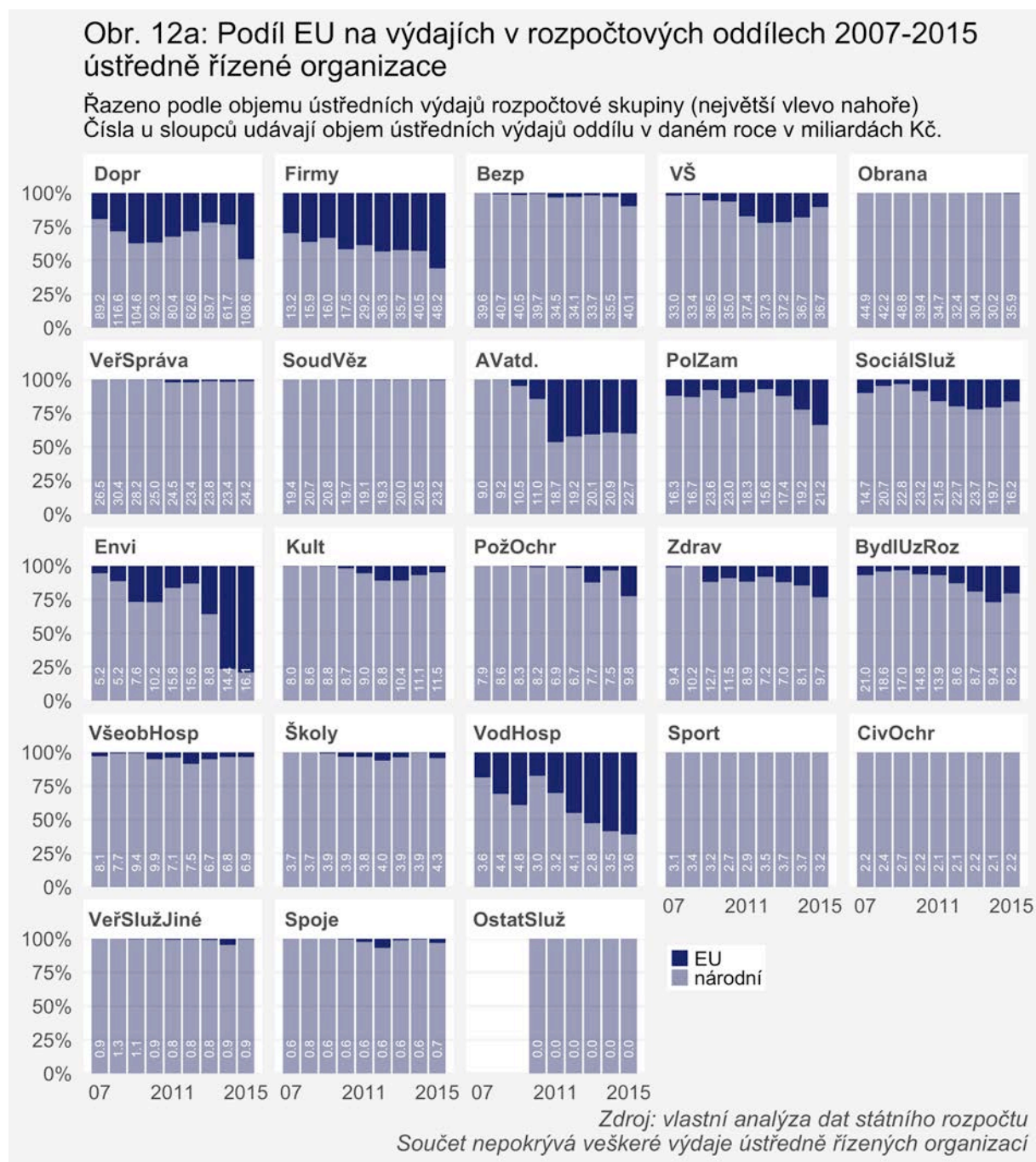


Zdroj: vlastní analýza dat státního rozpočtu
Součet nepokrývá veškeré výdaje místně řízených organizací

Pro řadu oblastí tvoří fondy EU nízký, ale rostoucí, podíl na celkových výdajích – například pro základní a střední školy (ZŠ, SŠ, u nichž velkou část tvoří běžné výdaje), stejně tak jako některé další oblasti, často spjaté s místním rozvojem, včetně bydlení, komunálních služeb a územního rozvoje (KomunSluž), zájmové činnosti (ZájmČinnost) nebo ochrany památek (OchrPamátek). Celkově u místně řízených organizací pozorujeme nepříliš vysokou závislost na fondech EU s výjimkou několika vysoce i středně rizikových oblastí.

3.3.4 Ústředně řízené organizace

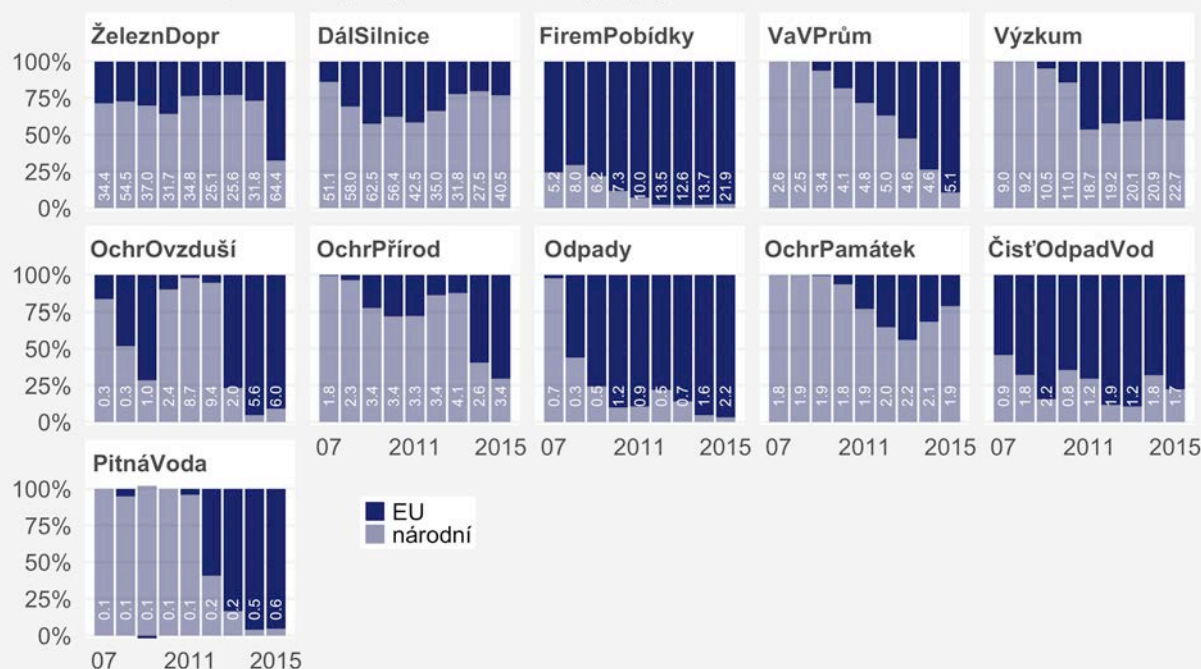
Ústředně řízené organizace v řadě ohledů vykazují podobné trendy jako celkové výdaje.



I proto lze opět za nejrizikovější oblasti považovat dálniční a silniční (DálSilnice) i železniční dopravu (ŽeleznDopr). Obě jsou pro ústředně řízené organizace velké výdajové oblasti (40 a 64 miliard Kč v roce 2015), u nichž se podíl fondů EU pohybuje kolem čtvrtiny. Další dvě rizikové oblasti jsou podobně jako u celkových výdajů výzkum a vývoj v průmyslu, stavebnictví, obchodu a službách (VaVPrům) a ostatní odvětvové a oborové záležitosti v průmyslu a stavebnictví (FiremPobídky). U těchto dvou oblastí vidíme, že naprostá většina celkových výdajů spadá pod ústředně řízené organizace – a taky i zde pozorujeme podíl fondů EU kolem 90 % v roce 2015 a nárůst celkových výdajů na 5 a 22 miliard Kč.

Obr. 12b: Podíl EU na výdajích ve vybraných rizikových pododdělech zvláště pro ústředně řízené organizace, 2007–15

Řazeno podle objemu ústředních výdajů rozpočtové skupiny (největší vlevo nahoře)
Čísla u sloupců udávají objem ústředních výdajů pododdělu v daném roce v miliardách Kč.



Zdroj: vlastní analýza dat státního rozpočtu
Součet nepokrývá veškeré ústředně řízené výdaje

Také téměř za všechny výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti (AktPolZam, 8 miliard Kč v roce 2015) jsou zodpovědné ústředně řízené organizace, a tak zde docházíme ke stejnému závěru jako u celkových výdajů, tedy že velká většina těchto výdajů byla v roce 2015 financována z fondů EU. Podobná situace je s výdaji na výzkum, kde posledních několik let tvoří fondy EU téměř polovinu (Výzkum, 23 miliard Kč v roce 2015), a u vysokých škol, kde ale podíly EU ve sledovaném období nedosáhly tak vysoké úrovně a v posledních letech klesají. U pěti oblastí spojených s ochranou životního prostředí (ČistOdpadVod, OchrPřírod, PitnáVoda, Odpady, OchrOvzduší) pozorujeme v roce 2015 relativně vysoké podíly fondů EU kolem dvou třetin a výše, ale také nízké rozpočty mezi 1 a 6 miliardami Kč. Mezi dalšími potenciálně rizikovými oblastmi je správa v sociálním zabezpečení a politice zaměstnanosti (SprávaZabZam) s fondy EU kolem čtvrtiny a výdaji 14 miliard Kč v roce 2015, ochrana památek (OchrPamátek) s také zhruba čtvrtinovým podílem fondů EU a rozpočtem 2 miliard Kč v roce 2015 a ostatní vzdělávání (OstVzděl) s většinou z 2 miliard Kč v roce 2015 financovaných z fondů EU.

4 Závěr a shrnutí

Tato analýza na základě dat státního rozpočtu za roky 2007–2015 zkoumala, jak prostředky z fondů EU vstupují do výdajů státního rozpočtu. Na úrovni celkových rozpočtových výdajů není snadné odlišit vliv ekonomické krize, problémů s procesem čerpání EU fondů a politických rozhodnutí od případného efektu nahrazování národních prostředků evropskými; celkově objem výdajů financovaných z EU fondů odráží dynamiku čerpání v průběhu programového období: po náběhu v prvních letech zůstává podíl EU fondů na výdajích konstantní, což se změní až s rokem 2015.

Oddělený pohled na běžné a kapitálové výdaje ukazuje, že výraznější vývoj v čase je patrný u kapitálových výdajů, kde podíl EU fondů za období narostl výrazněji, než u běžných výdajů; to je dáno jak absolutním poklesem národních kapitálových výdajů, tak větším nárůstem kapitálových výdajů z EU fondů na konci období; v roce 2015 EU fondy tvořily přes polovinu kapitálových výdajů a byly zcela zodpovědné za celkový nárůst kapitálových výdajů v posledních dvou letech. Podobný rozdíl je patrný i u rozdělení na místně a ústředně řízené organizace: u ústředně řízených organizací hrají EU fondy větší roli a zaznamenaly i větší nárůst v posledních letech.

Zásadní pro rozhodování jsou podíly EU fondů, a jejich změny, v jednotlivých oblastech výdajů (rozpočtových oddílech a pododdílech) níže.

Celkové výdaje¹:

- Rizikové odvětví jsou **dálniční a silniční doprava** stejně jako **železniční doprava**, což jsou velké rozpočtové kapitoly (85 a 74 mld.) s podílem fondů EU okolo čtvrtiny. U železniční dopravy v roce 2015 došlo navíc ke skokovému nárůstu podílu EU, který je ale spíše ad hoc (dočerpávání) a těžko předpokládat, že by výdaje vydržely na úrovni z roku 2015.
- Rizikové jsou i oblasti **spojené s veřejnou podporou firem** – výzkum a vývoj v průmyslu, stavebnictví, obchodu a službách (5 mld.) a ostatní odvětvové a oborové záležitosti v průmyslu a stavebnictví (22 mld.), kde prostředky z fondů EU tvoří velkou většinu prostředků.
- Všech pět oblastí týkajících se **ochrany životního prostředí** lze považovat za rizikové. Každá z těchto oblastí zahrnuje výdaje od 5 do 22 mld., podíly EU fondů se pohybují od 30 % do 80 % a v průběhu času narůstaly
- **Výzkum** (23 mld.) je téměř z poloviny financován z EU fondů.
- **Aktivní politika zaměstnanosti** (8 mld.) je velmi rizikovou oblastí, jelikož fondy EU financují téměř celý její chod.
- Mezi menší odvětví (okolo 5 mld.) s nárůstem podílu EU fondů patří ochrana památek, zájmové činnosti a rekreace či ústavní péče v rámci zdravotnictví.

Kapitálové výdaje:

- U naprosté většiny oblastí identifikovaných jako rizikové u celkových výdajů vysvětlují tuto rizikovost právě kapitálové výdaje, u kterých vidíme vysoké a rostoucí podíly fondů EU. U některých dosahuje hodnot více než 90 %, u mnohých konzistentně desítky procent a **podíly u většiny odvětví v průběhu sledovaného období rostly**.

¹ Jedná se o součet kapitálových a běžných výdajů, a to dohromady za ústředně a místně řízené organizace,

- V roce 2015 EU fondy tvořily více než polovinu kapitálových výdajů na **dálniční a silniční dopravu a téměř všechny na železniční dopravu**.
- Tak jako u celkových výdajů byla z EU fondů financována podpora firem, kterou tvoří zejména kapitálové výdaje.
- Kapitálové výdaje na ochranu životního prostředí jsou výrazně financovány z EU fondů (40 % až 90 %)
- Z 8 mld. kapitálových výdajů na výzkum je 80 % z EU fondů. Vedle toho v kapitálových výdajích EU fondy vstupují významně i do podpory VŠ, SŠ a ZŠ.

Běžné výdaje:

- **Podíl fondů EU na financování běžných výdajů je u naprosté většiny oblastí velmi nízký**, tj. nedosahuje ani deseti procent.
- Nejrizikovější oblastí je **aktivní politika zaměstnanosti**, která je tvořena téměř jen běžnými výdaji, a je financována výhradně z EU fondů.
- Běžné výdaje u ostatního vzdělávání (3 mld.), které zahrnuje mezinárodní spolupráci ve vzdělávání, vzdělávání národnostních menšin a multikulturní výchovu, vzdělávací akce k integraci Romů a další vzdělávání pedagogických pracovníků, jsou z 80 % financovány z EU fondů.
- Ostatní odvětvové a oborové záležitosti v průmyslu a stavebnictví (2,5 mld.) jsou odvětvím běžných výdajů se 70 % podílem EU fondů.

Místně řízené organizace:

- Mezi objemnější odvětví s relevantní přítomností EU fondů patří dálnice a silnice (celkové výdaje 44 mld., 30 % podíl EU), odvádění a čištění odpadních vod (20 mld., více než 50 %), ochrana přírody (10 mld., 20 %) a komunální služby (18 mld., 12 %).
- Mezi méně objemné odvětví se signifikantním podílem EU fondů patří ostatní vzdělávání (1,5 mld., 80 %), ochrana památek (2,5 mld., 35 %), ústavní zdravotní péče (5 mld., 30 %) a zájmové činnosti a rekreace (3,5 mld., 20 %).

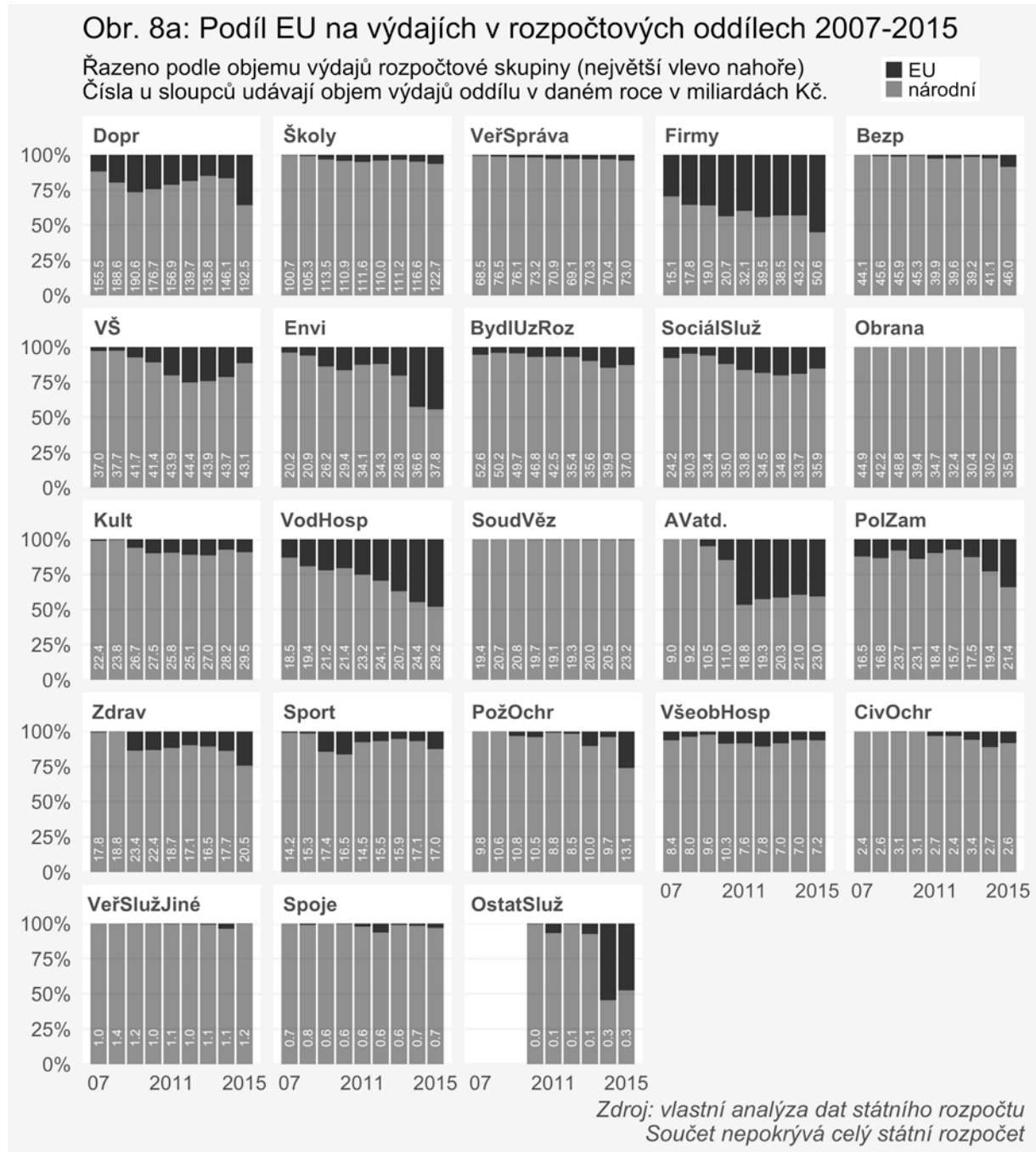
Ústředně řízené organizace:

- Ústředně řízené organizace **vykazují podobné trendy jako celkové výdaje**. Platí zde tedy zjištění o rizikovosti u oblastech: dálniční a silniční doprava, železniční doprava, výzkum a vývoj v průmyslu, stavebnictví, obchodu a službách, ostatní odvětvové a oborové záležitosti v průmyslu a stavebnictví, aktivní politika zaměstnanosti, výzkum, oblasti spojené s ochranou životního prostředí a ochrana památek.
- Mezi dalšími potenciálně rizikovými odvětvími je správa v sociálním zabezpečení a politice zaměstnanosti (14 mld.) s cca čtvrtinovým podílem fondů EU a ostatní vzdělávání s většinou z 2 mld. financovaných z fondů EU.

5 Přílohy

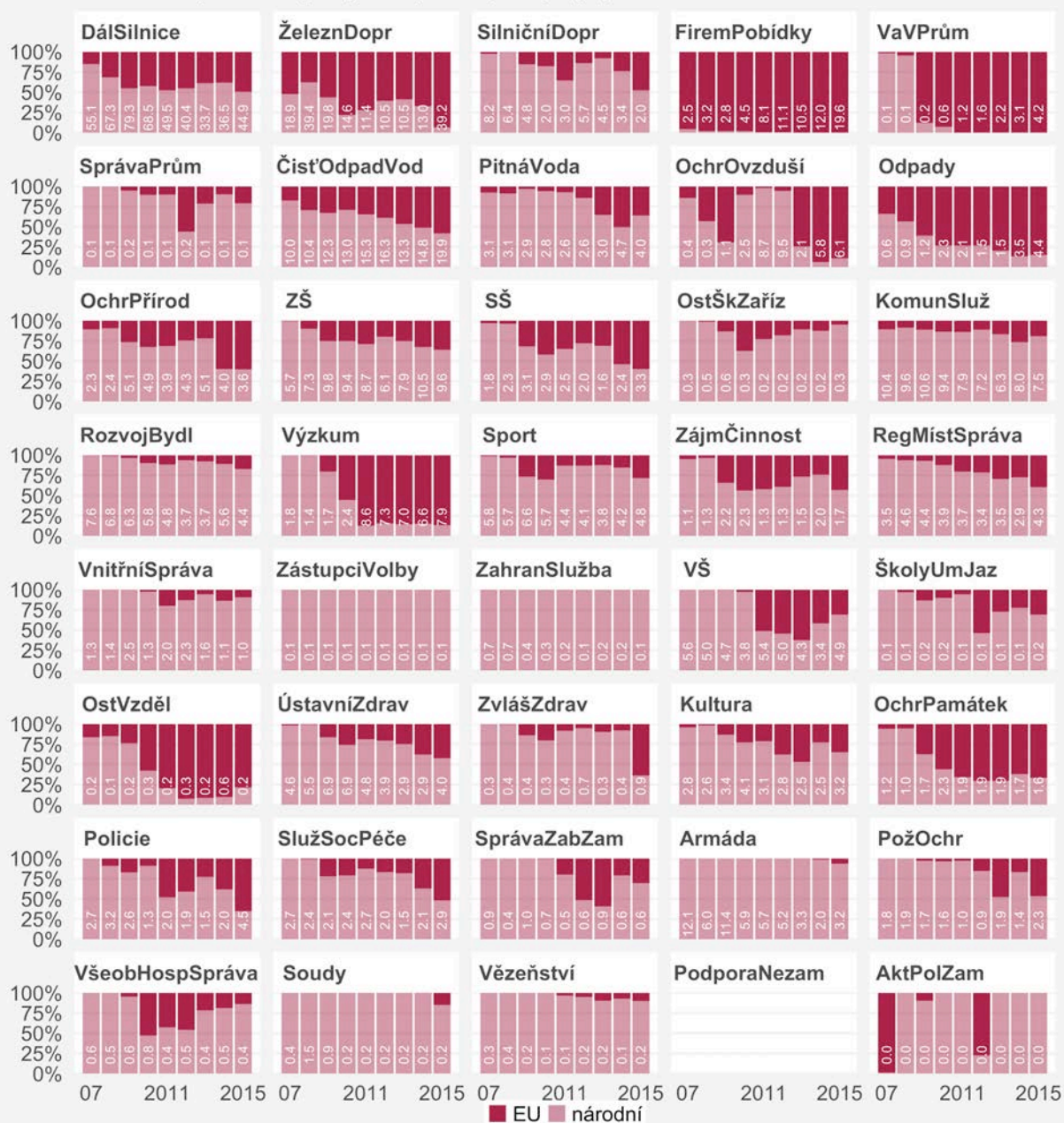
5.1 Podíly fondů EU ve výdajových pododdílech

Třímístné členění, 40 největších pododdílů společně pokrývajících 90 % výdajů; členění podle druhu a organizace a celkové výdaje.



Obr. 9c: Podíl EU na výdajích v rozpočtových pododdělech kapitálové výdaje, 2007–15

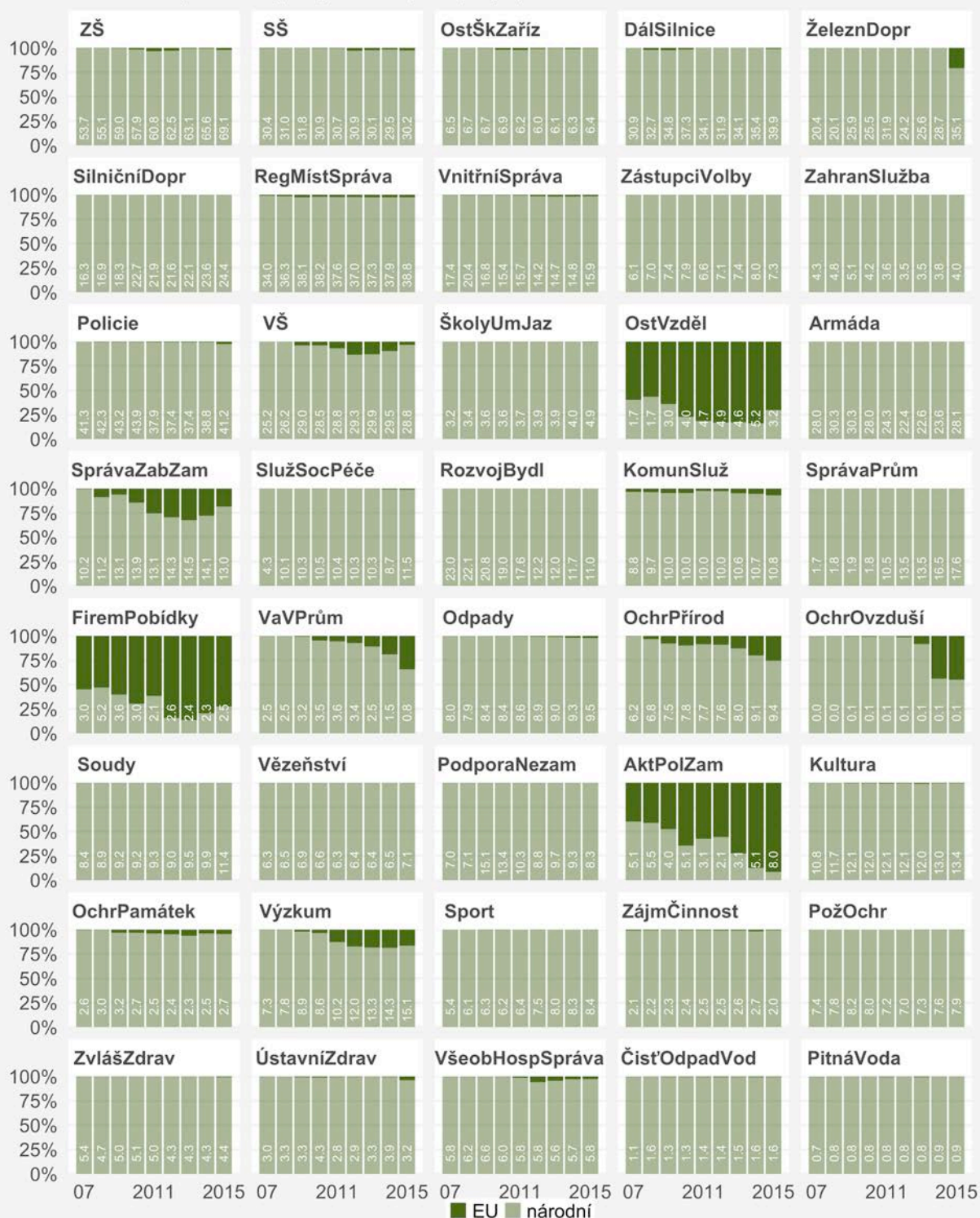
Řazeno podle objemu kapitálových výdajů rozpočtové skupiny (největší vlevo nahoře)
Čísla u sloupců udávají objem kapitálových výdajů pododdělu v daném roce v miliardách Kč.



Zdroj: vlastní analýza dat státního rozpočtu
Součet nepokrývá veškeré kapitálové výdaje

Obr. 10c: Podíl EU na výdajích v rozpočtových pododdělech běžné výdaje, 2007–15

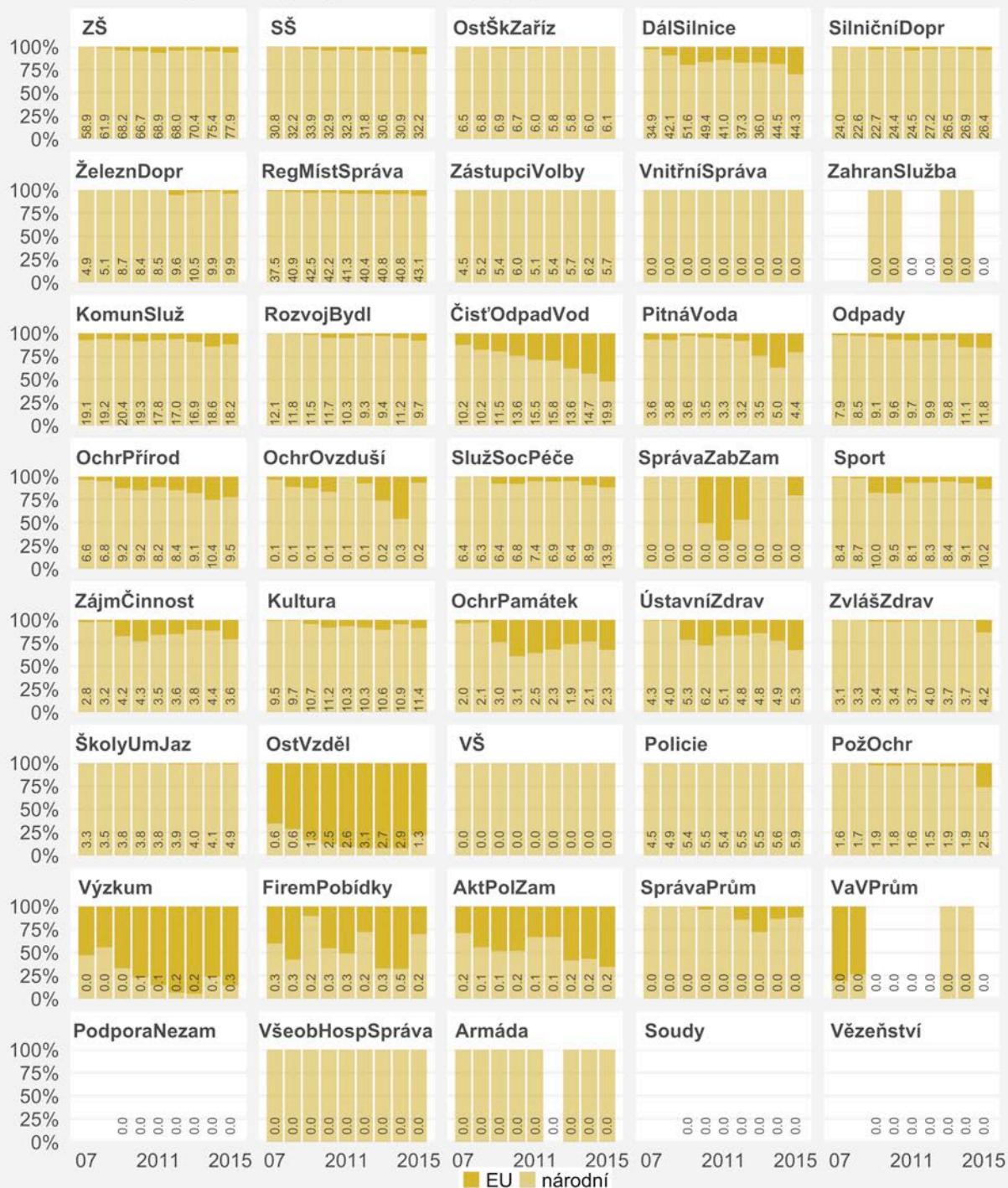
Řazeno podle objemu běžných výdajů rozpočtové skupiny (největší vlevo nahoře)
Čísla u sloupců udávají objem běžných výdajů pododdělu v daném roce v miliardách Kč.



Zdroj: vlastní analýza dat státního rozpočtu
Součet nepokrývá veškeré běžné výdaje

Obr. 11c: Podíl EU na výdajích v rozpočtových pododdělech místně řízené organizace 2007–15

Řazeno podle objemu ústředních výdajů rozpočtové skupiny (největší vlevo nahoře)
Čísla u sloupců udávají objem místních výdajů pododdělu v daném roce v miliardách Kč.



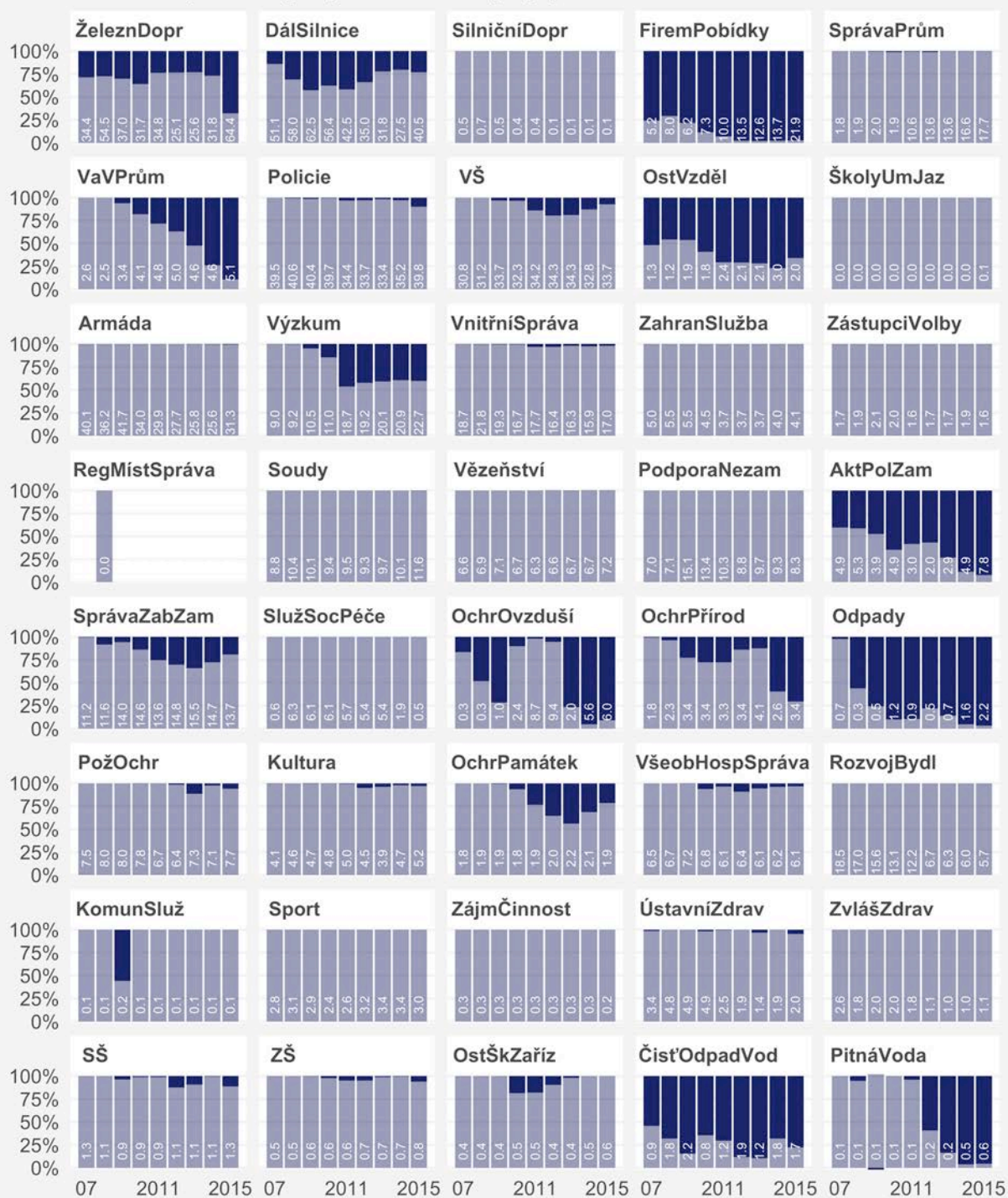
Zdroj: vlastní analýza dat státního rozpočtu
Součet nepokrývá veškeré výdaje místně řízených organizací

Obr. 12c: Podíl EU na výdajích v rozpočtových pododdělech ústředně řízené organizace, 2007–15

■ EU ■ národní

Řazeno podle objemu ústředních výdajů rozpočtové skupiny (největší vlevo nahoře)

Čísla u sloupců udávají objem ústředních výdajů pododdělu v daném roce v miliardách Kč.



Zdroj: vlastní analýza dat státního rozpočtu
Součet nepokrývá veškeré ústředně řízené výdaje

5.2 Technický apendix k datům (oddělený dokument)