

## European subsidies in the Czech Republic

Libuše Müllerová<sup>1</sup>, Michal Šindelář<sup>1</sup>

<sup>1</sup> University of Economics in Prague  
Faculty of Finance and Accounting, Department of Financial Accounting and Auditing  
nám. W. Churchilla 4, 130 67 Prague 3, Czech Republic  
E-mail: muller@vse.cz; michal.sindelar@vse.cz

**Abstract:** *The aim of the article is to analyse the overall position of the Czech Republic to the EU budget and evaluate drawing grants from the budget. The analysis focuses primarily on the period between 2007 - 2013, but in certain parts of the article this period is the analysis extended to a longer period. For the analysis, we use the structure of individual operational programmes and the European Structural and Investments Funds. The Structural and Investments Funds have become a significant part of the funding of public services after Czech Republic's accession to the European Union. The data show that the Czech Republic is a net recipient of European funds for the whole duration of its membership. For the analysed period, Czech Republic has applied for reimbursement of 85 % of funds from the total allocation, however, Czech Republic has already paid to the entities 104 % of the total allocation.*

**Keywords:** *Subsidies; European Union; State budget; Operational programmes*

JEL codes: H20

### 1 Úvod do problematiky

Česká ekonomická terminologie nabízí tři obsahově velmi blízké pojmy. Kromě dotace se můžeme setkat také s pojmy grant a subvence. Tyto názvy jsou dnes často zaměňovány, neboť pomyslná odlišující linie mezi nimi je tenká. Dá se říci, že možnost rozlišit je přesněji, spočívá v individuálně nastavené míře podrobnosti dvou kritérií – specifikaci podmínek poskytnutí a stanovení účelovosti. Dotace se zpravidla charakterizuje jako přímý, veřejný, zpravidla nenárokový, nevratný, peněžní příspěvek. Kraus (2006, s. 188) definuje dotaci jako přidělení peněžních prostředků na vyrovnání finanční rovnováhy podniku, orgánu nebo organizaci bez určení účelu použití. Helísek a kol. (2009, s. 434) poté definují subvenci jako formu transferových plateb vlády, veřejnou finanční pomoc ve prospěch podniků, která má podobu výpomoci (otevřená subvence) nebo poskytnutí daňových slev či osvobození od daní (skrytá subvence). V poslední době se stále častěji užívá pojem grant, který představuje anglický výraz pro subvenci neboli podporu. Z ekonomického i účetního hlediska dotace, tak jak je dnes známe, vykazují nezpochybnitelné rysy účelovosti, jež jsou patrné i z několika následujících definic uvedených v platných právních předpisech. Česká legislativa dokonce splnění účelovosti konkrétní dotace explicitně vyžaduje, což ve své podstatě zahrnuje i splnění stanovených podmínek. Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech v ustanovení § 3 písm. a) vymezuje dotace jako „peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel“. Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v § 10a odst. 1 písm. b) dále dotacemi rozumí „peněžní prostředky poskytnuté z rozpočtu územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy, svazku obcí nebo Regionální rady regionu soudržnosti právnické nebo fyzické osobě na stanovený účel“.

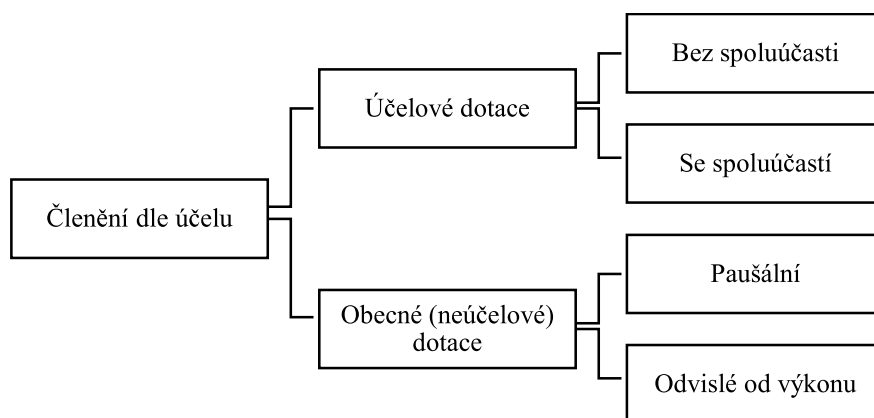
Cílem článku je analyzovat celkovou pozici České republiky vůči rozpočtu Evropské unie a zhodnotit čerpání dotací v České republice z tohoto rozpočtu mezi lety 2007 – 2013 a to podle stavu k začátku září 2016. V tomto období běžel v Evropské unii projekt tzv. „7th Framework Programme“, jehož pokračovatelem je na období 2014 – 2020 tzv. „Horizon 2020“. V částech článku, kde to autoři považují za vhodné, je analyzováno i období před rokem 2007 a po roce 2013. Článek je strukturován následovně: Po úvodu, který definičně vymezil pojem dotace, následuje členění dotací včetně analýzy dotací z evropských fondů.

Následuje část zabývající se analýzou poskytnutých dotací v České republice. Závěr článku shrnuje důležitá zjištění.

## 2 Druhy dotací

Dotace jsou poskytovány různým subjektům, na různé účely, za různých podmínek. Je tedy přirozené třídit je a sledovat dle různých kritérií. Hrabalová (2004) uvádí možná členění dle poskytovatele, účelu, podmínek přidělování, zdroje čerpání, způsobu čerpání a vypořádání. Poskytovateli dotací ze státního rozpočtu ČR jsou dle § 14 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. výhradně ústřední orgány a další složky státní správy. Z prostředků svěřených územním rozpočtům se podporují vybrané aktivity pro jednotlivé kraje a obce. Prostředky státních fondů pocházejí částečně ze státního rozpočtu, částečně z fondů Evropské unie a jsou obohaceny příjmy např. ze speciálních poplatků. Spravovány jsou, jak uvádí Děrgel (2011), samostatnými právníckými osobami zřízenými dle zvláštních právních předpisů - Státním fondem životního prostředí, Státním fondem pro podporu a rozvoj české kinematografie, Státním fondem kultury, Státním zemědělským intervenčním fondem, Státním fondem dopravní infrastruktury a Státním fondem rozvoje bydlení. Ostatní zdroje dotací představují státní finanční aktiva, prostředky Národního fondu a veřejné rozpočty zahraničních států.

**Graf 1** Členění dotací dle účelu použití



Zdroj: Vlastní zpracování autorů

Graf 1 zobrazuje členění dotací dle účelu. Účelové dotace, jsou určeny k pokrytí nákladů konkrétně specifikovaných investičních projektů, a to za podmínek předem stanovených poskytovateli prostředků. Může se jednat o fixní částku nevyžadující spoluúčast na financování příjemcem nebo o procentní část z celkové investice, která obvykle bývá omezena limitem. Naopak při čerpání obecných dotací není příjemce vázán splněním podmínek, které by stanovovaly, na co smí být tyto prostředky použity. Podobně mohou být i tyto neúčelové dotace stanoveny paušální částkou na vymezené období nebo procentní částkou odvozenou z výkonového kritéria, jak uvádí např. Bailey (1999), čím vyšší daně budou v určité lokalitě vybrány, tím více prostředků místní úřad obdrží.

## 3 Dotace z fondů EU

Prostřednictvím ucelené regionální politiky se EU snaží o dosažení vyšší ekonomické a sociální soudržnosti. Princip solidarity je použit ke snížení rozdílů v rozvoji znevýhodněných oblastí při zachování jejich kulturních a historických hodnot. Na první pohled by se tato politika mohla bohatším regionům jevit jako jednostranná, nevýhodná, prosperovat z ní přesto mohou i ony. Se zvyšující se ekonomickou aktivitou podporovaných států totiž vznikají nová odbytiště pro jejich výrobky, služby, technologie i know-how (Marek a Kantor, 2009). Vzhledem k tomu že Česká republika přistoupila k Evropské unii v květnu roku 2004 a vzhledem k principu solidarity mezi státy EU formulujeme následující hypotézu:

*H1: V období mezi lety 2004 – 2015 je Česká republika vůči rozpočtu EU v pozici čistého příjemce.*

Metodiku, koordinaci a monitoring čerpání za Českou republiku zajišťuje Ministerstvo pro místní rozvoj, které je v tomto ohledu partnerem Evropské komise. Veřejný sektor, podnikatelé i široká veřejnost mohli mezi lety 2007 – 2013 žádat o finanční prostředky v následujících strukturálních fondech (MMR, 2012):

- Fond soudržnosti (FS),
  - je zaměřen na rozsáhlé investice v členských státech s HDP nižším než 90 % průměru zemí evropské osmadvacítky, které se týkají oblasti dopravní infrastruktury, energetické účinnosti, obnovitelných zdrojů energie a ochrany životního prostředí;
- Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR/ERDF),
  - zaměřuje se na investiční projekty, které modernizují a posilují hospodářství obecně napříč všemi cíli regionální politiky;
- Evropský sociální fond (ESF),
  - financuje neinvestiční aktivity zaměřující se na rozvoj lidských zdrojů a zaměstnanost.

Evropská unie v závěrečné zprávě k programovému období 2007 – 2013 vydané v květnu 2015 hodnotí Českou republiku jako průměrně úspěšnou v čerpání finančních prostředků (Evropská komise, 2015). V současné době probíhá poslední vlna zaslání evropských prostředků na dokončené projekty v rámci tzv. pravidla n+3, kdy finanční prostředky alokované pro členský stát pro rok 2013 musí být reálně vyčerpány nejpozději do tří let, tj. do konce roku 2016. Na základě této skutečnosti formulujeme následující hypotézu:

*H2: K datu 8. září 2016 odpovídají celkové schválené finanční prostředky v plné výši celkovým alokovaným prostředkům na období 2007 – 2013.*

#### 4 Data

Jako datová základna byl použit přehled příjemců podpory aktualizovaný k 8. září 2016 (MMR, 2016). Pro kontrolu relevantnosti dat bylo provedeno porovnání s daty zveřejněnými k 30. červnu 2016 v rámci pravidelné čtvrtletní monitorovací zprávy (MMR, 2016a). Tabulka 1 obsahuje popisnou statistiku analyzovaných dat.

**Tabulka 1** Popisná statistika projektů (v tis. Kč)

	<b>Hodnoty</b>
<b>Počet projektů</b>	75 119
<b>Celková alokovaná výše</b>	796 610 747
<b>Střední hodnota</b>	10 605
<b>Medián</b>	1 995
<b>Minimum</b>	0
<b>Maximum</b>	10 199 974

Zdroj: Vlastní analýza autorů

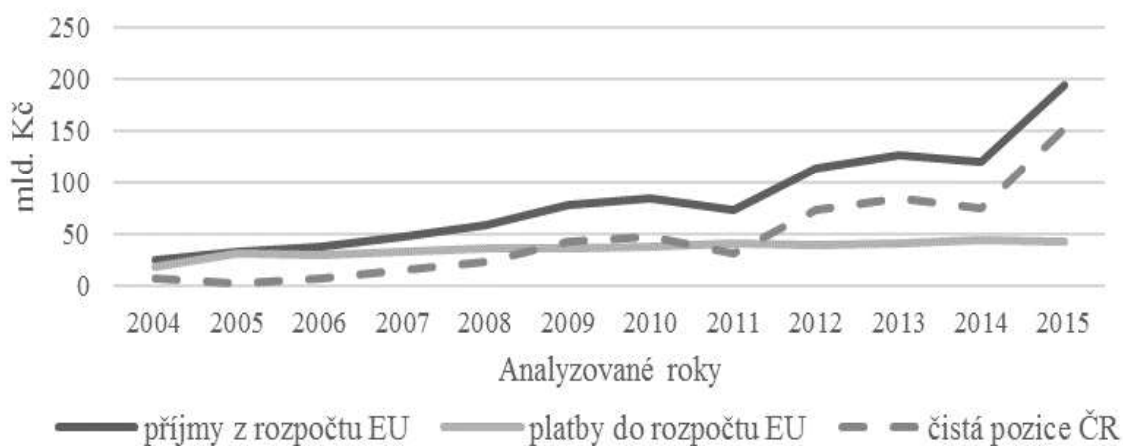
Jak vyplývá z tabulky 1, celkový počet podaných projektů k 8. září 2016 byl 75 119 v celkové hodnotě přes 796 mld. Kč. Jedná se o projekty, které již prošly schvalovacím procesem v rámci národních výzev a je u nich tedy malá pravděpodobnost, že nebudou uznány v rámci hodnocení Evropskou unií. Z podrobnější analýzy vyplývá, že 95 % projektů se nachází v rozmezí 0 – 4 mil. Kč, proto se medián poměrně značně odlišuje od aritmetického průměru. Nulová hodnota u některého z projektů indikuje právě jeho zrušení či stažení. Naopak maximální částka v rámci jednoho projektu představuje požadavek Ministerstva práce a sociálních věcí na projekt „Vzdělávejte se pro růst! - pracovní příležitosti“ v rámci operačního programu „OP Lidské zdroje a zaměstnanost“.

## 5 Analýza a diskuze

### 5.1 Čistá pozice ČR vůči rozpočtu EU

Česká republika se od svého vstupu do Evropské unie stále řadí mezi tzv. čisté příjemce z rozpočtu EU. Platby odvedené do evropského rozpočtu dosud nepřevýšily příjmy z něj plynoucí. Jak je patrné z grafu 2 čistá pozice ČR má dlouhodobě rostoucí tendenci, dosti výraznou zejména v posledních letech. Výjimkou je rok 2005, kdy nárůst odvodů do rozpočtu EU činil přes 70 % a rok 2011, kdy dočasně poklesl zájem o investice v důsledku celosvětové finanční krize. Kladná bilance ČR vůči rozpočtu EU dosáhla za uplynulých 11 let již 561,2 mld. Kč. Historicky nejlepšího výsledku dosáhla Česká republika v roce 2015, kdy se podařilo dočerpát většinu zbývajících prostředků strukturálních fondů určených na programové období 2007–2013. Rekordní příjmy z evropského rozpočtu za rok 2015 ve výši 193,7 mld. Kč tak převyšovaly odvody celkově o 151,8 mld. Kč (Žurovec, 2016). Provedená analýza potvrdila hypotézu H1 o tom, že Česká republika byla mezi lety 2004 – 2015 v pozici čistého příjemce z rozpočtu Evropské unie.

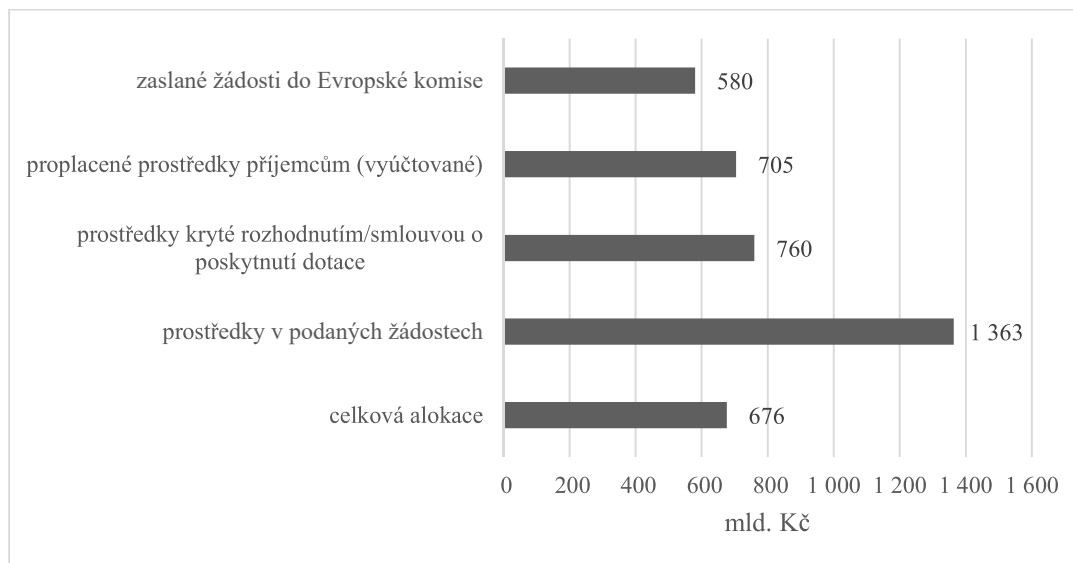
**Graf 2** Vývoj příjmů a odvodů ČR z a do rozpočtu EU



Zdroj: Žurovec, 2016 – vlastní úprava autorů

### 5.2 Zhodnocení čerpání dotací v ČR z rozpočtu EU v letech 2007 – 2013

Pro poslední uzavřené programové období 2007 – 2013 činila hodnota podpory ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti celkem 676 330,3 mil. Kč. Během této doby bylo přijato 124 297 žádostí o podporu v hodnotě 1 363 229,1 mil. Kč. Počet žádostí se od počtu projektů liší proto, že v rámci jednoho projektu je podáno více žádostí např. u velkých dopravních staveb z důvodu, že projekt zasahuje do více jednotek NUTSII (pozn.: NUTSII jsou územní statistické jednotky, tzv. regiony. V České republice existuje 8 regionů soudržnosti - tj. 8 územních jednotek na úrovni NUTS II.). Převís žádaných podpor tak dosahuje 201,6 % dostupných prostředků. Ne všem žádostem bylo ovšem vyhověno. Dosud Česká republika vyúčtovala a vyplatila oprávněným příjemcům 104 % celkové alokace, tedy 704 704,2 mil. Kč. Sama však zatím žádá Evropskou komisi o proplacení 580,4 mld. Kč, tedy pouhých 85,8 % alokace. Zde je ovšem nutné si uvědomit, že proplaceno může být max. 95 % celkové alokace a zbylé prostředky budou proplaceny až po uzavření programu. Uvedenou situaci zobrazuje graf 3 (MMR, 2016b).

**Graf 3** Stav čerpání evropských fondů za programové období 2007–2013

Zdroj: Vlastní zpracování podkladů z MMR, 2016b

Ukazatel prostředků krytých rozhodnutím či smlouvou o poskytnutí dotace překračuje hodnotu celkové alokace finančních prostředků. Jedná se o ukazatel, který udává již schválené projekty, které by měly být profinancovány. Určitý převis těchto projektů nad celkovou alokací pro roky 2007 – 2013 vyplývá ze skutečnosti, že ne všechny způsobilé výdaje uvedené v projektech budou nakonec proplaceny z fondů EU, tzn., pracuje se s určitým procentem „chybovosti“ ve způsobilých výdajích. Z analýzy vyplývá, že schválené finanční prostředky odpovídají více než celkové výši alokovaných prostředků na období 2007 – 2013, což nás vede k potvrzení hypotézy H2. Tabulka 2 zobrazuje podrobnější analýzu tohoto ukazatele v členění na jednotlivé projekty.

**Tabulka 2** Struktura projektů krytých rozhodnutím či smlouvou o poskytnutí dotace (v mil. Kč)

	Počet	Alokované prostředky	Vyplacené prostředky
<b>Počet projektů</b>	75 119	796 611	708 833
<b>z toho zrušené</b>	3 192	36 968	5 460
<b>dokončené a probíhající</b>	71 927	759 643	703 373

Zdroj: Vlastní analýza autorů

Z tabulky 2 vyplývá, že přes tři tisíce projektů bylo zrušeno či staženo. V těchto projektech bylo alokováno téměř 37 mil. Kč a čerpáno přes 5 mil. Kč, které budou pravděpodobně postupně vráceny. Procentuální míra zrušených projektů je přibližně 4,5 %. Alokované prostředky v dokončených či stále probíhajících projektech jsou ve výši 759 643 mil. Kč, z nichž 93 % bylo již proplaceno.

**Tabulka 3** Struktura čerpání prostředků dle jednotlivých fondů u probíhajících či dokončených projektů (v mil. Kč)

Fond	Alokované prostředky	Vyplacené prostředky
<b>ERDF</b>	391 929	363 129
<b>ESF</b>	109 748	97 383
<b>FS</b>	257 966	242 861
<b>Celkem</b>	<b>759 643</b>	<b>703 373</b>

Zdroj: Vlastní analýza autorů

Tabulka 3 zobrazuje čerpání finančních prostředků u aktivních projektů dle jednotlivých evropských fondů. Nejvíce peněz je čerpáno z Evropského fondu pro regionální rozvoj.

Z Fondu soudržnosti tvoří celých 132 415 mil Kč, tj. přes 51 %, prostředky investované do dopravní infrastruktury přes Správu železniční dopravní cesty do železniční sítě a přes Ředitelství silnic a dálnic ČR do silniční sítě.

## 6 Závěr

Článek zpracovává situaci České republiky ve vztahu k rozpočtu Evropské unie a analyzuje stav čerpání finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie za programové období 2007 – 2013. Jako datová základna byl zvolen veřejně dostupný seznam příjemců podpory za toto období a veřejně dostupné monitorovací zprávy předkládané orgánům Evropské unie. Za nejdůležitější zjištění považujeme:

- Česká republika je od svého vstupu každoročně v pozici čistého příjemce prostředků z rozpočtu Evropské unie, přičemž tato pozice se s výjimkou let 2005, 2011 a 2014 meziročně zlepšuje;
- schválené finanční prostředky v projektech za období 2007 – 2013 převyšují celkovou alokaci prostředků z EU;
- nejvyužívanější evropský fond byl Evropský fond pro regionální rozvoj;
- nejvíce prostředků bylo investováno do dopravní (železniční i silniční) sítě.

Po uvedení nejdůležitějších závěrů považujeme za vhodné připomenout hlavní omezení, které předkládanou analýzu provází. V průběhu zpracování analýzy jsme narazili na různé zdroje zabývající se problematikou dotací v České republice, které často obsahovaly protichůdná či naprosto rozdílná data, což celou analýzu komplikovalo. Proto byla data použitá v analýze kontrolována v několika nezávislých zdrojích a čerpáno bylo z oficiálních dat zveřejňovaných Ministerstvem pro místní rozvoj.

Na úplný závěr považujeme za vhodné zmínit skutečnost, že článek představuje pouze jeden z možných pohledů na analýzu dotací a je nutné ho vnímat v kontextu všech oficiálních analýz prováděných příslušnými ministerstvy a samotnými orgány Evropské unie.

## Příslušnost k institucionální podpoře

Článek je zpracován jako výstup projektu Fakulty financí a účetnictví VŠE v Praze, který je realizován v rámci institucionální podpory IP100040.

## Zdroje

- Bailey, S. J. (1999). *Local government economics: principles and practice*. London: Macmillan.
- Děrgel M. (2011). *Dotace v účetnictví a daních z příjmů*. In: Otázky & odpovědi pro účetní [online]. 2011-09-01 [cit. 2016-10-16]. Dostupné z: [http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d35012v44647-dotace-v-ucetnictvi-a-danich-z-prijmu/?search\\_query=](http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d35012v44647-dotace-v-ucetnictvi-a-danich-z-prijmu/?search_query=).
- Evropská komise (2015). *Seventh FP7 Monitoring Report - MONITORING REPORT 2013*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Helísek, M. a kol. (2009). *Malá encyklopedie Universum: příruční encyklopedie pro 21. století*. Praha: Knižní klub.
- Hrabalová, S. (2004). *Teorie a praxe rozvoje měst a obcí*. Brno: Masarykova univerzita.
- Kraus, J. (2006). *Nový akademický slovník cizích slov: [A-Ž : studentské vydání]*. Praha: Academia.
- Marek, D., Kantor, T. (2009). *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*. Brno: Společnost pro odbornou literaturu - Barrister.
- MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj (2012). *Programové období 2007-2013. Evropské strukturální a investiční fondy* [online]. © 2012 Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [cit. 2016-10-19]. Dostupné z: <http://www.dotaceeu.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013>.

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj (2016). *Seznam příjemců (List of Beneficiaries) 09/2016. Evropské strukturální a investiční fondy* [online]. © 2012 Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [cit. 2016-10-19]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-o-cerpani/Seznamy-prijemcu>.

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj (2016a). *Čtvrtletní monitorovací zpráva o průběhu čerpání strukturálních fondů, fondu soudržnosti v programovém období 2007 – 2013 – II. čtvrtletí 2016*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj.

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj (2016b). *Aktuální pokrok v čerpání. Evropské strukturální a investiční fondy* [online]. © 2012 Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [cit. 2016-10-19]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-o-cerpani/Mesicni-pokrok-v-cerpani>.

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

Zákon č. 250/2002 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Žurovec, M. (2016). *Čistá pozice České republiky vůči rozpočtu EU za rok 2015*. In: Ministerstvo financí ČR [online]. 2016-02-09 [cit. 2016-10-19]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2016/cista-pozice-ceske-republiky-vuci-rozpoc-23947>