



**Nejvyšší kontrolní úřad**

**Jankovcova 1518/2**

**170 04 Praha 7**

**tel.: +420 233 045 111**

**[www.nku.cz](http://www.nku.cz)**



## OBSAH

Seznam použitých zkratk	5
-------------------------	---

### ODDÍL I.

<b>Využívání podpory Evropské unie Českou republikou v programovém období 2014–2020 s výhledem na další období</b>	<b>11</b>
--	-----------

<b>A. Česká republika se při využívání podpory z fondů Evropské unie nevyhnula problémům ani v programovém období 2014–2020</b>	<b>12</b>
<b>B. Česká republika a její schopnost využívat rozpočet EU v období 2014–2020: možnosti a realita</b>	<b>17</b>
B.1 Jak jsme využili dosavadní možnosti rozpočtu EU za 16 let členství?	18
B.2 Jak jsme připraveni na budoucí finanční rámec EU a na jaké prioritní oblasti bychom se měli zaměřit?	23

### ODDÍL II.

<b>Kontrolní činnost NKÚ a dalších orgánů externí kontroly v oblasti rozpočtových prostředků EU vyčleněných pro ČR</b>	<b>25</b>
--	-----------

<b>C. Kontrolní činnost NKÚ ve sledovaném období</b>	<b>26</b>
C.1 Přehled o schválených kontrolních závěrech	26
C.2 Kontroly v oblasti příjmů	29
C.3 Kontroly v oblasti výdajů	31
C.4 Finanční audity s vazbou na rozpočtové prostředky EU	46
C.5 Opatření přijímaná vládou ČR k nápravě zjištěných nedostatků	50
<b>D. Podpora malého a středního podnikání – riziková oblast</b>	<b>53</b>
<b>E. Auditní činnost dalších kontrolních orgánů v roce 2019</b>	<b>59</b>
E.1 Auditní orgán – veřejnosprávní kontrola a audit prostředků ESIF	59
E.1.1 Horizontální audity	64
E.1.2 Audit účetní závěrky	64
E.1.3 Veřejnosprávní kontrola a audit ostatních prostředků ze zahraničí prováděné AO	64

<b>E.2</b>	<b>Auditní činnost EÚD ve vztahu k ČR</b> .....	<b>65</b>
E.2.1	Audity DAS .....	66
E.2.2	Zvláštní zprávy EÚD .....	66
<b>E.3</b>	<b>Auditní mise Evropské komise ve vztahu k ČR</b> .....	<b>70</b>
E.3.1	Audity dodržování zákona o střetu zájmů .....	70
E.3.1.1	<i>Audit č. REGC4114CZ0133</i> .....	70
E.3.1.2	<i>Zemědělský audit</i> .....	71
E.3.2	Mise EP-CONT ke střetu zájmů v ČR .....	72

### ODDÍL III.

#### **Finanční řízení prostředků EU v ČR v evropském kontextu** ..... **73**

<b>F.</b>	<b>Rozpočet EU a jeho vztah k České republice</b> .....	<b>74</b>
<b>F.1</b>	<b>Rozpočet EU</b> .....	<b>74</b>
F.1.1	Plnění rozpočtu EU na rok 2018 .....	74
F.1.1.1	<i>Příjmy rozpočtu EU</i> .....	74
F.1.1.2	<i>Výdaje rozpočtu EU</i> .....	75
F.1.2	Audit rozpočtu EU (DAS 2018) .....	76
F.1.2.1	<i>Příjmy</i> .....	77
F.1.2.2	<i>Výdaje</i> .....	77
F.1.2.3	<i>Nápravná a preventivní opatření</i> .....	78
<b>F.2</b>	<b>Rozpočet EU a jeho vztah k České republice</b> .....	<b>80</b>
F.2.1	Finanční vztahy rozpočtů EU a ČR v roce 2018 .....	80
F.2.2	Vývoj čisté pozice ČR ve vztahu k rozpočtu EU do roku 2019 .....	82
<b>F.3</b>	<b>Ochrana finančních zájmů EU</b> .....	<b>84</b>
F.3.1	Výroční zpráva o ochraně finančních zájmů Evropské unie v roce 2018 .....	84
F.3.2	Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropské unie a plnění akčního plánu na rok 2019 .....	88
F.3.3	Opatření ke snížení korupce v ČR dle doporučení GRECO .....	89
<b>F.4</b>	<b>Opatření k plnění rozpočtu EU v roce 2019</b> .....	<b>91</b>
F.4.1	Koordinovaná opatření hospodářské politiky EU .....	91
F.4.2	Zpráva Evropské komise o České republice .....	93
<b>G.</b>	<b>Sektorové záležitosti</b> .....	<b>99</b>
<b>G.1</b>	<b>Příjmy se vztahem k rozpočtu EU</b> .....	<b>99</b>

G.1.1	Vývoj v oblasti zdrojů příjmů EU .....	99
G.1.2	Vývoj v oblasti rozpočtových příjmů v ČR .....	102
<b>G.2</b>	<b>Výdaje spolufinancované z evropských strukturálních a investičních fondů .....</b>	<b>105</b>
G.2.1	Vývoj politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti, programu rozvoje venkova a společné rybářské politiky v ČR .....	105
G.2.1.1	<i>Uzavírání programového období 2007–2013 .....</i>	<i>105</i>
G.2.1.2	<i>ESIF v programovém období 2014–2020 .....</i>	<i>108</i>
G.2.2	Čerpání alokace vyčleněné pro ČR a stav plnění pravidla n+3 v programovém období 2014–2020 .....	113
G.2.3	Zapojení ESIF do řešení ekonomických následků pandemie covid-19 v České republice .....	119
<b>G.3</b>	<b>Výdaje na společnou zemědělskou politiku .....</b>	<b>121</b>
G.3.1	Aktuální vývoj společné zemědělské politiky .....	121
G.3.1.1	<i>Změny a úpravy pro programové období 2021–2027 v rámci EU .....</i>	<i>121</i>
G.3.1.2	<i>Změny a úpravy pro programové období 2021–2027 v rámci ČR .....</i>	<i>123</i>
G.3.2	Stav čerpání prostředků SZP v roce 2019 v ČR .....	124
<b>G.4</b>	<b>Výdaje na společnou rybářskou politiku .....</b>	<b>128</b>
G.4.1	Aktuální vývoj v oblasti společné rybářské politiky .....	128
G.4.2	Stav čerpání prostředků SRP v roce 2019 v ČR .....	128
<b>H.</b>	<b>Právní otázky .....</b>	<b>129</b>
<b>H.1</b>	<b>Doporučení NKÚ ke změnám právního prostředí v roce 2019 .....</b>	<b>129</b>
<b>H.2</b>	<b>Implementace a transpozice práva EU v ČR .....</b>	<b>130</b>
H.2.1	Hodnocení prováděná vládou ČR .....	130
H.2.2	Transpoziční deficit .....	130
H.2.3	Řízení pro nesplnění povinnosti (infringement) .....	131
	<b>Prameny a literatura .....</b>	<b>134</b>
	Příloha č. 1: Přehled výroků AO, projektované chybovosti a hodnot výdajů certifikovaných, auditovaných a neuznatelných pro jednotlivé programy politiky soudržnosti a územní spolupráce za rok 2019.....	137
	Příloha č. 2: Přehled auditních misí Evropského účetního dvora provedených v České republice v letech 2018 a 2019.....	138
	Příloha č. 3: Přehled auditních a ověřovacích misí Evropské komise provedených v České republice v letech 2018 a 2019.....	139

**Redakční poznámka:**

Redakční uzávěrka *EU reportu 2020* byla stanovena na 30. duben 2020. Proto tato publikace uvádí především údaje a informace, které byly autorům dostupné do stanoveného termínu. Data publikovaná po termínu redakční uzávěrky jsou v textu uváděna jen výjimečně, nejsou předmětem analýz či srovnávání a mají pouze doplňující charakter.

Prognózy a vývojové trendy uváděné v některých analytických materiálech dokreslují stav, který platil do poloviny března 2020. Od 12. března 2020 vláda ČR vyhlásila z důvodů pandemie covid-19 nouzový stav, který zásadním způsobem ovlivnil ekonomickou situaci v celé ČR. Proto lze předpokládat, že prakticky veškeré predikované ekonomické ukazatele nebudou v původních hodnotách ani v původních termínech dosaženy.

Autoři děkují Ministerstvu financí (odbor Auditní orgán), Ministerstvu pro místní rozvoj (NOK) a Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu za poskytnutí podkladů pro přípravu textů kapitol D.1, G.2, G.3 a G.4 a dále Ing. Petru Zahradníkovi za přípravu kapitoly E.

## Seznam použitých zkratek

<b>AMIF</b>	<i>Azylový, migrační a integrační fond</i>	<b>EACEA</b>	Výkonná agentura pro vzdělávání, kulturu a audiovizuální oblast
<b>Analýza růstu 2019</b>	<i>Roční analýza růstu na rok 2019</i>	<b>EFRR</b>	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i>
<b>AO</b>	Ministerstvo financí – odbor 52 Auditní orgán	<b>EFSA</b>	Evropský úřad pro bezpečnost potravin
<b>CAFS</b>	<i>Strategie Komise proti podvodům: další opatření na ochranu rozpočtu EU vydaná v roce 2019</i>	<b>EIB</b>	Evropská investiční banka
<b>CKB AFCOS</b>	Centrální kontaktní bod sítě AFCOS	<b>ENRF</b>	<i>Evropský námořní a rybářský fond</i>
<b>CEF</b>	Unijní program <i>Nástroj pro propojení Evropy</i>	<b>EP</b>	Evropský parlament
<b>CPI</b>	Index vnímání korupce	<b>EP-CONT</b>	Výbor pro rozpočtovou kontrolu Evropského parlamentu
<b>CRR</b>	Centrum pro regionální rozvoj České republiky, příspěvková organizace	<b>EPPO</b>	Úřad evropského veřejného žalobce
<b>ČMZRB</b>	Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s.	<b>ESF</b>	<i>Evropský sociální fond</i>
<b>ČR</b>	Česká republika	<b>ESF+</b>	<i>Evropský sociální fond plus</i>
<b>ČS</b>	Členský stát EU	<b>ESIF</b>	Evropské strukturální a investiční fondy
<b>ČÚS</b>	Český účetní standard	<b>EU</b>	Evropská unie
<b>D-O-L</b>	Dunaj–Odra–Labe	<b>EÚD</b>	Evropský účetní dvůr
<b>DAS</b>	Prohlášení o věrohodnosti	<b>EU-28</b>	28 členských států EU
<b>Dialog</b>	<i>Dialog o čistém ovzduší</i>	<b>EZFRV</b>	<i>Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova</i>
<b>DoP</b>	Dohoda o partnerství	<b>EZZF</b>	<i>Evropský zemědělský záruční fond</i>
<b>DPH</b>	Daň z přidané hodnoty	<b>FA</b>	Finanční audit
		<b>FEAD</b>	<i>Fond evropské pomoci nejchudším osobám</i>

<b>Finanční nařízení</b>	Nařízení EP a Rady 2018/1046, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie	<b>IZM</b>	<i>Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí</i>
<b>FS</b>	<i>Fond soudržnosti</i>	<b>KA</b>	Kontrolní akce NKÚ
<b>FVB</b>	<i>Fond pro vnitřní bezpečnost</i>	<b>KEP</b>	Klimaticko-energetická politika
<b>GRECO</b>	Skupina států proti korupci	<b>KIS</b>	<i>Kontrolní informační systém NKÚ</i>
<b>GŘC</b>	Generální ředitelství cel	<b>Komise</b>	Evropská komise
<b>GŘ</b>	Generální ředitelství Komise	<b>Koncepce</b>	<i>Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky</i>
<b>GŘ AGRI</b>	GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova	<b>Konvergenční program</b>	Konvergenční program České republiky
<b>HDP</b>	Hrubý domácí produkt	<b>LULUCF</b>	<i>Využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví</i>
<b>HND</b>	Hrubý národní důchod	<b>MD</b>	Ministerstvo dopravy
<b>ICT</b>	Informační a komunikační technologie	<b>MF</b>	Ministerstvo financí
<b>IMS</b>	Informační systém pro řízení a analýzu nesrovnalostí	<b>MK</b>	Ministerstvo kultury
<b>INTERREG ČR–PL</b>	<i>INTERREG V-A Česká republika – Polsko</i>	<b>MMR</b>	Ministerstvo pro místní rozvoj
<b>Informace o uzavírání PO7+</b>	<i>Informace MMR o stavu uzavírání programového období 2007–2013</i>	<b>MPO</b>	Ministerstvo průmyslu a obchodu
<b>IROP</b>	<i>Integrovaný regionální operační program</i>	<b>MPSV</b>	Ministerstvo práce a sociálních věcí
<b>IS</b>	Informační systém	<b>MSP</b>	Malý a střední podnik
<b>ISŘR</b>	<i>Integrovaný systém řízení rizik</i>	<b>MSp</b>	Ministerstvo spravedlnosti
<b>IT</b>	Informační technologie	<b>MS2014+</b>	Informační systém pro podporu z ESIF v PO14+
		<b>MŠMT</b>	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
		<b>MZe</b>	Ministerstvo zemědělství



<b>MŽP</b>	Ministerstvo životního prostředí	<b>OPD</b>	OP <i>Doprava pro programové období 2014–2020</i>
<b>NF</b>	Národní fond	<b>OPD7+</b>	OP <i>Doprava pro programové období 2007–2013</i>
<b>NIP</b>	<i>Národní investiční plán</i>	<b>OP LZZ</b>	OP <i>Lidské zdroje a zaměstnanost</i>
<b>NKÚ</b>	Nejvyšší kontrolní úřad	<b>OPPA</b>	OP <i>Praha – Adaptabilita</i>
<b>NKÚ SR</b>	Nejvyšší kontrolní úřad Slovenské republiky	<b>OPPI</b>	OP <i>Podnikání a inovace</i>
<b>NOK</b>	MMR – Národní orgán pro koordinaci	<b>OPPK</b>	OP <i>Praha – Konkurenceschopnost</i>
<b>NPR</b>	Národní program reforem	<b>OPR</b>	OP <i>Rybářství 2014–2020</i>
<b>NSZ</b>	Nejvyšší státní zastupitelství	<b>OPR7+</b>	OP <i>Rybářství 2007–2013</i>
<b>OECD</b>	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj	<b>OPTP</b>	OP <i>Technická pomoc pro programové období 2014–2020</i>
<b>OLAF</b>	Evropský úřad pro boj proti podvodům	<b>OPTP7+</b>	OP <i>Technická pomoc pro programové období 2007–2013</i>
<b>Obecné nařízení</b>	Nařízení EP a Rady 1303/2013, o společných ustanoveních o ESIF	<b>OPVK</b>	OP <i>Vzdělávání pro konkurenceschopnost</i>
<b>OO</b>	Odpovědný orgán	<b>OPZ</b>	OP <i>Zaměstnanost</i>
<b>OP</b>	Operační program	<b>OPŽP</b>	OP <i>Životní prostředí pro programové období 2014–2020</i>
<b>OP PIK</b>	<i>OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>	<b>OPŽP7+</b>	OP <i>Životní prostředí pro programové období 2007–2013</i>
<b>OP PMP</b>	<i>Operační program potravinové a materiální pomoci</i>	<b>OSS</b>	Organizační složka státu
<b>OP PPR</b>	<i>OP Praha – pól růstu ČR</i>	<b>Ostatní nesrovnalosti</b>	Nesrovnalosti nepodvodného charakteru
<b>OP VaVpl</b>	<i>OP Věda a výzkum pro inovace</i>		
<b>OP VVV</b>	<i>OP Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>		

<b>OZE</b>	Obnovitelné zdroje energie	<b>ŘVC</b>	Ředitelství vodních cest, organizační složka státu
<b>PCO</b>	Platební a certifikační orgán	<b>SAPS</b>	Jednotná platba na plochu zemědělské půdy
<b>PČR</b>	Policie ČR	<b>SC</b>	Specifický cíl
<b>PO</b>	Prioritní osa	<b>SDEU</b>	Soudní dvůr EU
<b>PO14+</b>	Programové období 2014–2020	<b>SDV</b>	<i>Strategie digitálního vzdělávání do roku 2020</i>
<b>PO21+</b>	Programové období 2021–2027	<b>Semestr</b>	Evropský semestr pro rok 2019
<b>PO7+</b>	Programové období 2007–2013	<b>SEU</b>	<i>Smlouva o Evropské unii</i>
<b>Politika soudržnosti</b>	Politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti	<b>SFDI</b>	Státní fond dopravní infrastruktury
<b>PRV</b>	<i>Program rozvoje venkova na období 2014–2020</i>	<b>SFEU</b>	<i>Smlouva o fungování Evropské unie</i>
<b>PRV7+</b>	<i>Program rozvoje venkova ČR na období 2007–2013</i>	<b>SFŽP</b>	Státní fond životního prostředí
<b>PSP</b>	Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR	<b>Sledované KA</b>	KA, které se týkaly prostředků se vztahem k rozpočtu EU a byly ukončeny ve sledovaném období
<b>PU</b>	Priorita Unie	<b>Sledované období</b>	1. duben 2019 až 31. březen 2020
<b>Rada</b>	Rada Evropské unie	<b>SMS</b>	<i>Single Market Scoreboard</i>
<b>ROP</b>	Regionální operační program regionu soudržnosti NUTS II	<b>SOT</b>	Společná organizace trhu
<b>ROP SZ</b>	ROP <i>Severozápad</i>	<b>SRP</b>	Společná rybářská politika EU
<b>RR</b>	Regionální rada regionu soudržnosti	<b>SŠ</b>	Střední školy
<b>ŘKS</b>	Řídicí a kontrolní systém	<b>Strategie</b>	<i>Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropské unie</i>
<b>ŘO</b>	Řídicí orgán		
<b>ŘSD</b>	Ředitelství silnic a dálnic, státní příspěvková organizace		

<b>SZIF</b>	Státní zemědělský intervenční fond	<b>VZ DoP</b>	<i>Výroční zpráva o implementaci Dohody o partnerství za rok 2019</i>
<b>SZP</b>	Společná zemědělská politika EU	<b>Zákon o NKÚ</b>	Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu
<b>TC</b>	Tematický cíl	<b>ZoP 2019</b>	<i>Zpráva o pokroku při provádění Dohody o partnerství k 31. 12. 2018</i>
<b>TVZ</b>	Tradiční vlastní zdroje	<b>Zpráva 2020</b>	<i>Zpráva o České republice 2020</i>
<b>TZ</b>	Trestní zákoník	<b>Zpráva o přejímání</b>	<i>Zpráva vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2019</i>
<b>ÚP</b>	Úřad práce České republiky	<b>ZS</b>	Zprostředkující subjekt
<b>VFR</b>	Víceletý finanční rámec	<b>ZŠ</b>	Základní školy
<b>VKZ</b>	Výroční kontrolní zpráva	<b>ZZ</b>	Zvláštní zpráva EÚD
<b>Výroční zpráva</b>	<i>30. výroční zpráva o ochraně finančních zájmů Evropské unie – boj proti podvodům – 2018</i>		
<b>Výroční zprávy</b>	Výroční zprávy o implementaci programů za rok 2018		
<b>VZ</b>	Veřejná zakázka		

**Zkratky členských států EU /EU-28/ použité v grafech**

<b>AT</b>	Rakousko	<b>IE</b>	Irsko
<b>BE</b>	Belgie	<b>IT</b>	Itálie
<b>BG</b>	Bulharsko	<b>LT</b>	Litva
<b>CY</b>	Kypr	<b>LU</b>	Lucembursko
<b>CZ</b>	Česká republika	<b>LV</b>	Lotyšsko
<b>DE</b>	Německo	<b>MT</b>	Malta
<b>DK</b>	Dánsko	<b>NL</b>	Nizozemsko
<b>EE</b>	Estonsko	<b>PL</b>	Polsko
<b>EL</b>	Řecko	<b>PT</b>	Portugalsko
<b>ES</b>	Španělsko	<b>RO</b>	Rumunsko
<b>FI</b>	Finsko	<b>SE</b>	Švédsko
<b>FR</b>	Francie	<b>SI</b>	Slovinsko
<b>HR</b>	Chorvatsko	<b>SK</b>	Slovensko
<b>HU</b>	Maďarsko	<b>UK</b>	Spojené království Velké Británie a Severního Irska

# ODDÍL I.

**VYUŽÍVÁNÍ PODPORY EVROPSKÉ UNIE  
ČESKOU REPUBLIKOU V PROGRAMOVÉM  
OBDOBÍ 2014–2020 S VÝHLEDEM  
NA DALŠÍ OBDOBÍ**

## A. Česká republika se při využívání podpory z fondů Evropské unie nevyhnula problémům ani v programovém období 2014–2020

### *Ohlédnutí prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu Miloslava Kaly za kontrolními nálezy.*



Rok 2020 je posledním rokem stávajícího programového období Evropské unie /EU/ 2014–2020, což mě vybízí k ohlédnutí, jak si vlastně Česká republika /ČR/ z pohledu Nejvyššího kontrolního úřadu /NKÚ/ vedla při nakládání s prostředky unijních fondů určenými na společné projekty a programy. To ohlédnutí je samozřejmě jen letmé, protože podle pravidla n+3 se budou finanční transakce u řady projevů účtovat ještě v průběhu dalších více než tří let.

Od poloviny roku 2015, kdy Evropská komise /Komise/ schválila programové dokumenty předložené Českou republikou a otevřela financování

českých programů, až do konce dubna 2020 publikoval NKÚ celkem 59 kontrolních závěrů týkajících se prostředků poskytnutých ČR z evropských fondů. I když se významná část z těchto kontrolních akcí /KA/ týkala předchozího programového období 2007–2013, mám přesto dost příkladů, které ukazují na některé chyby a systémové problémy. Slova chyby a problémy používám záměrně, protože smyslem práce NKÚ je podat zpětnou vazbu, která ukazuje, co se nedaří, kde hrozí riziko nehospodárného a neefektivního hospodaření s majetkem státu a co by se mělo změnit.

Co mně při zpětném pohledu dělá největší starosti, je řada nálezů signalizujících, že v některých oblastech nevíme, kam se máme s pomocí evropských fondů posunout.

Některé resorty nedefinují dostatečně jednoznačně, kam se má Česká republika v daném odvětví dostat kupříkladu za 10 let; nemají schopnost určit, připravit a prosadit strategické projekty, které tyto vize naplní, a často chybí synergie s jinými strategickými cíli. Přínosy některých projektů nelze vyhodnotit a tím ani posoudit dosažení programových cílů.

O tom se lze dočíst v řadě kontrolních závěrů NKÚ týkajících se např. oblastí dopravy, průmyslu, sociálních věcí, zemědělství nebo životního prostředí.

Už prakticky nikoho nepřekvapuje, že se nám dlouhodobě nedaří znatelně pohnout s výstavbou dálniční sítě. S trochou závisti se díváme k našim severním sousedům, jak rychle si s finanční podporou rozpočtu EU se svými dálnicemi poradili. Naše koncepční záměry v **budování dálnic**<sup>1</sup> však nebyly plněny a tempo výstavby stále nedává záruky dokončení celé plánované sítě dálnic v předpokládaném termínu, tj. do roku 2050.

Nebyly dodrženy ani cíle a parametry dokončených staveb a investor Ředitelství silnic a dálnic neměl účinný nástroj pro kontrolu a posuzování cen staveb, vytváření předpokladů pro hospodárnou realizaci staveb a stanovení jejich předpokládané ceny v zadávacích řízeních pro výběr dodavatelů stavebních prací. Ani situace ve **zlepšování sítě příměstských silnic**

1 KA č. 17/05 – Výstavba, modernizace a rekonstrukce dálnic.

**II. a III. třídy**<sup>2</sup> příliš optimismu nepřidává. Státní fond dopravní infrastruktury, který akce hrazené z větší části z rozpočtu EU financoval, u některých staveb nestanovil objektivně měřitelné a ověřitelné cíle, takže nemohl vyhodnotit celkový přínos financování, rozsah zlepšení kvality silnic ani efektivnost realizovaných akcí.

Přímo ukázkovým příkladem, jak naplňovat, či spíše nenaplňovat stanovené cíle vhodnými strategickými projekty, je podpora **rozvoje vysokorychlostního přístupu k internetu**<sup>3</sup> z operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*. Cíl této podpory stanovil do roku 2023 dosáhnout míry pokrytí domácností vysokorychlostním internetem ve výši 77 %. Tento cíl byl ale splněn již v roce 2017 pomocí investic podnikatelských subjektů, a to bez jakékoliv státní podpory. Ministerstvo průmyslu a obchodu z původně vyčleněných zhruba 13,8 mld. Kč v rámci programu *Vysokorychlostní internet* neposkytlo za téměř pět let žádnou dotaci a polovina prostředků musela být zcela logicky přesunuta do jiných operačních programů. To svědčí o nedostatečné přípravě programu a chybném počátečním nastavení podpory.

Podobné nálezy přináší také kontroly z oblasti zemědělství a životního prostředí. Naši republiku dlouho trápí nedostatek vody, ale pro **zmírnění dopadů sucha**<sup>4</sup> stále chybí zásadní opatření, skutečné změny a právní úprava, která by stanovila práva a povinnosti jednotlivých subjektů. Otázku sucha a nedostatku vody měly resorty řešit pomocí úkolů stanovených vládou v roce 2015. Tyto úkoly však v mnoha případech ukládaly jen zpracování přípravných analýz, vypracování návrhů řešení, případně zhodnocení potenciálů. Zavádění návrhů do praxe a skutečné změny, které by mohly reálně pomoci, už na tyto úkoly nenavazovaly. Navíc strategické rozhodování v oblasti sucha a nedostatku vody je díky velkému množství zapojených subjektů složité, pomalé a vyžaduje úzkou meziresortní spolupráci.

V případě dvou rozhodujících resortů, tedy zemědělství a životního prostředí, nebyla spolupráce ideální. Ministerstva se například neshodovala na znění tzv. protierozní vyhlášky, jejíž přijetí je klíčové pro zlepšení hospodaření na zemědělské půdě a její schopnosti zadržet vodu. Obě ministerstva dokonce podporovala protichůdná opatření – Ministerstvo zemědělství rozdělovalo peníze na stavbu umělých koryt drobných vodních toků, zatímco Ministerstvo životního prostředí razilo opačný koncept a umělá koryta odstraňovalo s tím, že urychlují odtok vody z krajiny.

NKÚ zjistil rovněž vážná pochybení systémového charakteru v nastavení cílů projektů a souvisejících monitorovacích indikátorů v oblasti **podpory zaměstnanosti mladých lidí**<sup>5</sup>. Ministerstvo práce a sociálních věcí nestanovilo měřitelné cíle tak, aby bylo možné vyhodnotit, zda projekty splnily svůj účel. Statistiky úřadů práce nezachycují vliv realizovaných projektů na vývoj nezaměstnanosti mladých lidí v příslušném regionu. U žádného z kontrolovaných projektů současně nelze vyhodnotit efektivnost vynaložených prostředků. Přes příznivou situaci ve vývoji míry nezaměstnanosti mladých lidí, která od roku 2013 neustále klesala a v roce 2018 dosáhla hodnoty menší, než činila polovina průměru EU (6,7 % oproti 15 %), pokračovala podpora až do roku 2019 v nezměněné podobě.

V jiných případech zjišťujeme nízkou efektivitu vložených zdrojů.

2 KA č. 17/09 – *Akce stavebního charakteru prováděné za účelem oprav, modernizace a rozvoje sítě silnic II. a III. tříd na území vybraných krajů, spolufinancované z prostředků Evropské unie a národních zdrojů.*

3 KA č. 19/15 – *Podpora rozvoje vysokorychlostního přístupu k internetu poskytovaná z operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost.*

4 KA č. 18/27 – *Opatření realizovaná v resortech zemědělství a životního prostředí z důvodu zmírnění dopadů sucha a nedostatku vody.*

5 KA č. 18/28 – *Peněžní prostředky určené na realizaci opatření operačního programu Zaměstnanost 2014–2020 ke zvýšení zaměstnanosti a adaptability pracovní síly.*

Do konkrétních oblastí se dlouhodobě vynakládají značné prostředky, ale výrazné efekty to nepřinášejí.

Například do oblasti podpory **zlepšování kvality ovzduší v ČR**<sup>6</sup> se investovaly nemalé prostředky, ale kvalita ovzduší se příliš nezlepšuje. U některých prioritních znečišťujících látek naopak dlouhodobě dochází k překračování stanovených limitů. Opatření navržená ve strategických dokumentech nebyla plněna a u dalších nebyly dodrženy termíny realizace. Existovala tak významná rizika ohrožující plnění závazků ČR v oblasti kvality ovzduší do konce roku 2020. S ohledem na přeshraniční přenos znečišťujících látek je třeba neprodleně přistoupit k přeshraničním konzultacím se sousedy, a to zejména s Polskem.

S obdobným problémem se potýká i **oblast živočišné výroby**<sup>7</sup>, do které byly jen v letech 2015 až 2017 směřovány podpory ve výši 21 mld. Kč, z toho 10 mld. Kč z fondů EU. Přes výrazné dotování probíhající již od roku 2012 se nedaří plnit strategické cíle sektoru živočišné výroby, tj. zvyšovat podíl živočišné výroby na celkové zemědělské produkci, navyšovat stavy prasat a dojnic a zvyšovat soběstačnost v hovězím a vepřovém mase. Stavy těchto hospodářských zvířat se naopak snižují.

Do oblasti **rozvoje infrastruktury vodní dopravy**<sup>8</sup> se na základě různých koncepčních materiálů a studií vložily významné investiční prostředky, z nichž NKÚ kontroloval na systémové úrovni více než 600 mld. Kč. Cíle definované dopravní politikou ČR však plněny nejsou, podíl nákladní vodní dopravy zůstává nadále nízký (cca 1 %) a k převodu části přepravy ze silnic na vodní cesty nedochází. NKÚ konstatoval, že jedním z důvodů jsou i přetrvávající rozpory mezi koncepčními materiály a navazujícími dokumenty a efektivnost investic je ovlivněna nedostatečně doloženými vstupními údaji.

Také plnění strategických cílů **eGovernmentu**<sup>9</sup> postupuje pomalu a s vysokými pořizovacími a provozními náklady. Účelnost a hospodárnost nákladů je negativně ovlivňována tím, že nové informační systémy veřejné správy jsou vytvářeny bez důkladné analýzy potřeb, adekvátní připravenosti právních předpisů a dalších podmínek zajišťujících jejich účelné využívání. I přes spuštění nových klíčových nástrojů, kterými jsou systém elektronické identifikace a *Portál občana*, hodnotí NKÚ dosavadní rozvoj eGovernmentu z pohledu zajištění elektronického přístupu k digitálním službám veřejné správy jako nedostatečný, neboť se Ministerstvu vnitra nepodařilo zajistit širokou nabídku dostupných služeb ani významně rozšířit okruh občanů, kteří je aktivně využívají. Výrazného zlepšení v možnostech řešit životní situace občanů bez nutnosti osobní návštěvy úřadu se realizací nových nástrojů nedosáhlo.

V kontrolních nálezech se často setkáváme s konstatováním složitosti povolenacích řízení.

Příprava projektů zejména investičního charakteru je zatížena značnou byrokracií, projekty stagnují a náklady na přípravu narůstají. Do provozu jsou projekty uváděny se zpožděním a často s vyššími pořizovacími náklady.

NKÚ u již zmíněné kontroly **výstavby dálnic** zjistil, že průměrná lhůta přípravy jednotlivých staveb dálničních úseků se v minulých letech ještě o čtyři roky prodloužila a dosáhla neskutečných 13 let. Důvodem byly dlouhodobé zásadní problémy se získáváním souhlasných stanovisek k posouzení vlivů staveb na životní prostředí spojené s následným vydáváním územních rozhodnutí a stavebních povolení.

6 KA č. 18/04 – *Peněžní prostředky určené na podporu a zlepšování kvality ovzduší.*

7 KA č. 18/08 – *Peněžní prostředky vynakládané na podpory sektoru živočišné výroby.*

8 KA č. 18/16 – *Rozvoj vodních cest a podpora vodní dopravy.*

9 KA č. 19/14 – *Zavedení elektronické identifikace a zajištění elektronického přístupu ke službám veřejné správy.*



Také v případě investičních akcí zajišťujících **bezpečnost železničního provozu**<sup>10</sup> docházelo v přípravné fázi k dodatečně vyvolaným věcným změnám projektové dokumentace a k problémům při vydávání stavebních povolení, což vedlo k prodloužení předpokládaných termínů realizace v některých případech až o tři roky. Zrychlení přípravných procesů přitom neovlivnil ani fakt, že na nechráněných přejezdech dále umírali lidé.

A lepší to nebylo ani u **výstavby a modernizace silnic I. třídy**<sup>11</sup>, kde NKÚ konstatoval nejen neplnění koncepčních záměrů, ale zejména skutečnost, že příprava staveb trvala v průměru 12 let. Hlavní příčiny dlouhé doby přípravy staveb se nedařilo řešit, přičemž vliv přijatých legislativních změn se vzhledem ke krátké době jejich účinnosti ve větší míře dosud neprojevil. Problémy byly spojeny zejména se získáváním územních rozhodnutí, majetkoprávním vypořádáním pozemků a získáváním stavebních povolení. V důsledku zpoždění investorské přípravy pak mnohdy nebyly realizovány prioritní stavby s celospolečenskou potřebností, ale méně významné stavby, které byly momentálně již připraveny k zahájení.

K hlubšímu zamyšlení nutí také přístup některých poskytovatelů dotací.

Řídící orgány lpěly na formální stránce předkládaných žádostí o podporu a celý proces přidělení dotace tím neúměrně komplikovaly a prodloužily. Nastavené podmínky dokonce mohly mít pro určitou skupinu žadatelů až diskriminační charakter a od podání žádosti o podporu některé subjekty přímo odrazovaly.

Například parametry prvních výzev k předkládání projektů **k sociálnímu začleňování a boji s chudobou**<sup>12</sup> obsahovaly některé nadbytečné požadavky a nedávaly potenciálním žadatelům dostatek času ke zpracování žádosti, což bylo jednou z příčin nízkého zájmu o účast v programu. Efektivnost administrace příslušné projektové osy operačního programu byla také významně snížena délkou posuzování jednotlivých žádostí ze strany řídicího orgánu. Ta trvala 11 až 18 měsíců, čímž řídicí orgán významně překročil lhůtu stanovenou na 7 měsíců. Závažné nedostatky zjistil NKÚ také při kontrole výběru projektů k podpoře sociálních podniků, kdy základní dvě podmínky (realizace sociálního podnikání v rámci kulturně komunitních center a aktivizace místních komunit) splnily pouze dva ze čtyř kontrolovaných projektů.

Další kontrolní závěr uvádí, že vzhledem ke složitosti administrace a nastavených podmínkách u opatření **Platby v rámci NATURA 2000 v lesích a Lesnicko-environmentální platby**<sup>13</sup> využil možnost získat tyto plošné podpory pouze několik desítek žadatelů. Nízký zájem žadatelů byl důsledkem stanovení značné délky závazku (20 let), náročnosti administrace pro žadatele a dlouhého čekání na vyplacení částky dotace. Svou roli sehrála i nízká sazba kompenzace zvýšených nákladů na hospodaření v lesích soustavy NATURA 2000.

Podobná situace byla zjištěna i u **opatření Spolupráce v rámci programu rozvoje venkova**<sup>14</sup>. Přestože cílem opatření *Spolupráce* bylo podporovat malé a střední podniky, tento cíl se nedařilo naplnit. Jedním z důvodů byly složité a nepříznivé dotační podmínky, kvůli kterým nebyly žádosti o dotace schvalovány nebo o ně žadatelé z řad malých a středních podniků přestali mít zájem. Naopak docházelo k upřednostňování velkých potravinářských podniků, které díky nastaveným podmínkám mohou žádat o dotace bez omezení a opakovaně, přičemž maximální strop podpory, na kterou může žadatel v programovém období 2014–2020 celkově

10 KA č. 17/33 – Zajištění bezpečnosti železničního provozu a cestujících.

11 KA č. 18/21 – Výstavba a modernizace silnic I. třídy.

12 KA č. 18/33 – Podpora z operačního programu Praha – pól růstu ČR.

13 KA č. 17/06 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu vynaložené na podporu lesnictví.

14 KA č. 17/26 – Peněžní prostředky určené na opatření *Spolupráce v rámci Programu rozvoje venkova ČR na období 2014–2020*.

dosáhnout, stanoven nebyl. Získat dotace je pro velké podniky celkově jednodušší, a to i přesto, že mohou žádat o více peněz.

V případě kontroly **implementace operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost***<sup>15</sup> NKÚ konstatoval, že pomalé čerpání podpory je negativně ovlivněno i délkou procesu schvalování projektových žádostí. Fáze hodnocení a výběru projektů trvala v průměru 404 dnů, tedy více než jeden rok od podání žádosti.

Původním smyslem evropských dotací bylo podpořit ekonomický a sociální rozvoj méně rozvinutých regionů, a to kvůli budování jednotného trhu a jeho efektivnímu fungování. Mělo jít o rozvoj prostřednictvím projektů na budování infrastruktury, ale i sociálních programů, ze kterých se financuje například rozvoj vzdělávání, podpora vědy nebo zaměstnanosti.

Je třeba si uvědomit, že evropský důraz na priority se změnil. Reaguje na nové výzvy a soustřeďuje se na oblasti, kde může zaznamenat výraznější efekt.

Požadavek reagovat na nové výzvy znamená tyto výzvy přesně popsat a rozhodnout se, kam a proč budeme směřovat mimořádné finanční prostředky. A má-li mít podpora výraznější efekt, je třeba přesně definovat, čeho chceme dosáhnout, a stanovit měřitelná kritéria pro ověření, zda vynaložené prostředky skutečně danou oblast změnily, zda stanovených cílů bylo dosaženo.

Vedle těchto strategických rozhodnutí je třeba se zabývat také schopností státu připravit a prosadit strategické projekty v reálném čase, řídit je, průběžně monitorovat a vyhodnocovat.

Stát se musí zabývat i transakčními náklady vynakládanými na přípravu, administraci, posuzování projektů a distribuci finančních zdrojů.

Nejvyšší kontrolní úřad věnoval a stále věnuje oblasti hospodaření s prostředky rozpočtu EU a s prostředky státního rozpočtu určenými k financování společných projektů velkou pozornost, o čemž vypovídá skutečnost, že v ročních plánech kontrolní činnosti představovaly tyto kontroly v průměru celou jednu třetinu. K publikovaným nálezům NKÚ přijaly vláda a příslušné orgány řadu opatření, z nichž tři čtvrtiny byly dostatečné, případně dostatečné ve většině ohledů. Přesto přibližně k 17 procentům kontrolních zjištění nebyla dosud přijata žádná opatření, proto je budeme mít stále na zřeteli.

---

15 KA č. 17/23 – Opatření ke zvyšování energetické účinnosti realizovaná v rámci prioritní osy 3 operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014–2020*.

## B. Česká republika a její schopnost využívat rozpočet EU v období 2014–2020: možnosti a realita

### ***Hodnocení Petra Zahradníka, člena Evropského hospodářského a sociálního výboru.***



**Ing. Petr Zahradník, MSc.**, je makroekonom, specializující se na témata hospodářské politiky a ekonomického vývoje EU. Aktuálně je členem Evropského hospodářského a sociálního výboru (EESC) v Bruselu (od roku 2015) a Evropského statistického poradního výboru (ESAC) v Lucemburku (od roku 2018). Působí též jako poradce prezidenta Hospodářské komory České republiky (od roku 2014) a je členem týmu strategických a ekonomických analýz v České spořitelně a skupině Erste Group Bank (od roku 2016). V období 2009–2014 byl členem Národní ekonomické rady vlády (NERV), v letech 1995–1998 byl ekonomickým poradcem prezidenta Václava Havla. Od roku 2005 je členem EuroTeam, expertní skupiny při Generálním ředitelství Komise /GŘ/ pro hospodářské a finanční záležitosti Evropské komise. Od roku 2010 je členem expertní poradní skupiny pro budoucnost kohezní politiky (EPOS) při Ministerstvu pro místní rozvoj /MMR/. V letech 2014–2017 byl externím poradcem pro hospodářskou politiku členky Evropského parlamentu. V letech 2014–2015 byl ředitelem

kanceláře skupiny ČEZ v Bruselu. V letech 2001–2013 působil jako profesor na New York University Prague. V roce 2003 založil a po řadu let řídil EU Office České spořitelny. V období 1999–2003 byl hlavním ekonomem, vedoucím analytického oddělení a členem představenstva Conseq Finance / Conseq Investment Management. V letech 1995–1998 byl ekonomem Patria Finance. V letech 1991–1995 studoval a prováděl akademický výzkum na Queen Mary & Westfield College – University of London, Columbia University, The World Bank Group, Katholieke Universiteit Leuven, Institute for European and International Studies Luxembourg a International Institute for Applied Systems Analysis Laxenburg. Je autorem stovek článků v tuzemských i zahraničních médiích, včetně desítek ve specializovaných impaktovaných časopisech. Je též autorem desítek strategických analýz, spoluautorem deseti knih a dvou monografií, včetně publikace *Kohezní politika Evropské unie* (C. H. Beck, 2017). Je absolventem Columbia University, Katholieke Universiteit Leuven a Vysoké školy ekonomické v Praze.

*Hovoříme-li o tématu využívání možností rozpočtu EU v České republice, velmi rychle se diskuse zaměří na obsahovou smysluplnost dotací, případně na jejich vliv na křivení tržních podmínek či zveličování těch projektů, které se zcela „nepovedly“, ať již to bylo způsobeno nerealističností jejich parametrů, neschopností tyto projekty řídit, či v krajním případě až úmyslným kriminálním pozadím, které nebylo včas odhaleno. Ne, že by žádný z těchto pohledů neměl oporu v reálném životě a situaci. Ale současně žádný z nich nepředstavuje hlavní proud toho, jak by měl vypadat objektivní a komplexní pohled na využívání možností, které České republice již více než 16 let v roli plnoprávného člena nabízí Evropská unie. Bohužel, objektivní a komplexní hodnocení*

*v širším kontextu členství v EU bývá u nás velmi zřídka, a pokud již takové vznikne, je především diskutováno jen ve velmi úzkých kruzích odborné komunity bez zapojení široké veřejnosti, která si tak vytváří svůj názor na roli fondů EU po svém, akcentujíc právě ony výše zmíněné úhly pohledu. Svoji nezanedbatelnou roli na vytváření názoru a představy o roli rozpočtu EU hraje také velmi konzervativní náhled české strany na to, jaký smysl pro nás rozpočet EU má. A hovoříme-li o české straně, již nemáme na mysli širokou veřejnost, nýbrž v tématu aktivní úřednickou a politickou komunitu, pro kterou je synonymem rozpočtu EU kohezní politika a společná zemědělská politika EU /SZP/, výlučným nástrojem jeho přerozdělování pak dotace a způsob stanovování alokace jako zaručená národní obálka dávající jistotu prostředků po celé rozpočtové období; tyto prostředky jsou pak v této představě rozděleny a použity přísně resortním způsobem.*

*Na tento ne zcela lichotivý úvod pro vyhodnocování naší schopnosti využívat možnosti rozpočtu EU v České republice by pak měla navázat obsírnější diskuse dvou zásadních oblastí, tedy objektivního vyhodnocení toho, jak jsme tuto možnost na uplynulých 16 let využili a jak jsme připraveni na budoucí finanční rámec EU s měnícími se parametry, výzvami i způsoby využívání společných evropských zdrojů.*

## **B.1 Jak jsme využili dosavadní možnosti rozpočtu EU za 16 let členství?**

Je nepochybné, že za celé období našeho dosavadního členství v EU je naše bilance vůči rozpočtu EU tou nejsnáze vyčísitelnou. Z jejího vyhodnocení vyplývá, že přínos rozpočtu EU České republice je makroekonomicky poměrně významný, při zaměření se na některé vybrané oblasti pak dokonce zcela zásadní.

Součástí tohoto vyhodnocení by však neměla být pouze kvantifikace rozsahu tohoto přínosu, ale též vyhodnocení základních závěrů a zpracování kvalitativní evaluace postihující například adekvátnost tematického zaměření, funkčnost procesů spojených s realizací projektů, způsob měření dopadů této podpory a průběžné vyhodnocování výsledků.

Česká republika od momentu svého vstupu zaujímá v EU pozici čistého příjemce finančních prostředků z rozpočtu EU. Hodnota čisté pozice se zejména počínaje rokem 2007 a začátkem praktického spuštění víceletého finančního rámce /VFR/ 2007–2013 výrazně navyšovala. Dosud rekordní a zřejmě těžko překonatelnou výši čisté pozice jsme zaznamenali za rok 2015, když dosáhla na 150 mld. Kč. Za celé sledované období 2004–2019 tak celková výše naší čisté pozice dosáhla na 809,2 mld. Kč. Vývoj čisté pozice lze sledovat na následující tabulce.

**Tabulka č. 1: Vývoj čisté pozice ČR v letech 2004–2019** (v mld. Kč)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
7,3	2,0	6,9	15,2	23,8	42,3	47,9	30,8
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
73,1	84,8	75,3	150,0	80,6	56,0	44,7	68,5

Zdroj: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/ceska-republika-ziskala-v-roce-2019-z-ro-37294>.

Dominantní složku čisté pozice ČR představují příjmy pocházející z uskutečňování kohezní politiky. Ty v roce 2019 dosáhly na 83,1 mld. Kč, čímž představovaly 69,3 % celkových příjmů ČR z rozpočtu EU v daném roce. Toto číslo poměrně věrně odráží též dlouhodobý podíl jednotlivých klíčových kapitol rozpočtu EU na čisté pozici ČR (ten činí 60,4 %).

Je vhodné a má smysl dodat, že tato struktura je značně anomální v rámci porovnání zemí EU. ČR dlouhodobě vykazuje ze všech členských států EU /ČS/ nejvyšší podíl příjmů pro oblast kohezní politiky na celkových příjmech z rozpočtu EU. S ohledem na fakt, že pro rok 2019 lze odhadnout výši našeho hrubého domácího produktu /HDP/ na přibližně 92 % průměru EU, je další zachování tohoto podílu neudržitelné a neodůvodnitelné. Z toho plyne, že ve strategických úvahách České republiky směrem k budoucnosti by mělo daleko větší význam hrát zaměření na ostatní významné kapitoly rozpočtu EU, zejména vhodné centrálně řízené programy EU, jejichž podíl je naopak v našem případě iracionálně nízký (pouze 3,5 % jako průměrná hodnota podílu tohoto typu příjmu z rozpočtu EU).

Jestliže platby v zemědělství vykazují značnou míru stability, příjmy plynoucí z kohezní politiky jsou v čase velmi proměnlivé.

Celková výše čisté pozice ČR za celou dobu členství v EU tak odpovídá 14,3 % úrovně tuzemského HDP v roce 2019. Pokud výši čisté pozice přepočteme alikvotně na jednotlivé roky, činí její příspěvek ekvivalent přibližně 1,9 % ročního HDP.

Přestože se tedy například v porovnání s objemem soukromých i veřejných investic (jejichž míra v souhrnu u nás činí přibližně 27 % HDP ročně) význam čisté pozice nedá makroekonomicky významově porovnávat, představuje současně poměrně zajímavý příspěvek zejména za předpokladu jeho adekvátního zacílení z pohledu potřebnosti a schopnosti vyvolat příznivý socio-ekonomický dopad. Pokud zejména prostředky kohezní politiky a prostředky centrálně řízených programů EU sehrávají roli spouštěče vyvolávajícího následné synergické řetězení, přispívající ke zjevné ekonomické konvergenci i k posilování ekonomického potenciálu regionů i celé země a naplňují úlohu nástroje minimalizujícího projevy tržního selhání, lze v našich podmínkách považovat jejich úlohu za naplněnou.

I v rámci srovnání s ostatními ČS je výše naší čisté pozice relativně významná a přesvědčivá. A přestože ČR stále poměrně viditelně bohatne, je nanejvýš pravděpodobné, že po celou třetí dekádu si privilegium čistého příjemce z rozpočtu EU i nadále udrží, byť se její výše bude pozvolna snižovat a zejména její struktura by se měla významně proměňovat (zejména ve smyslu relativního poklesu váhy kohezní politiky vyváženého výrazným nárůstem podílu centrálně řízených programů EU).

Je současně pravdou, že výše čisté pozice by teoreticky mohla být ještě o něco větší, kdyby docházelo k optimálnímu procesu uvolňování prostředků rozpočtu EU na kohezní politiku v souladu s časovým rozvrhem v rámci *Dohody o partnerství /DoP/*, větší míře integrovanosti podpořených projektů, užšímu propojení oblastí pokrytých kohezní politikou s nástroji podpory v rámci SZP i relevantních centrálně řízených programů EU (především *Horizont 2020*, *Nástroj pro propojení Evropy /CEF*<sup>16</sup>, *COSME*<sup>17</sup>, *Erasmus+*<sup>18</sup>, *Digitální Evropa*, *LIFE* a dalších) i výrazně většímu využívání centrálně řízených programů samo o sobě. Ke zvýšení čisté pozice by přispělo též podstatně intenzivnější využívání návratných finančních nástrojů, na které jsou napojeny další zdroje z rozpočtu EU.

16 Z angl. *Connecting Europe Facility*.

17 Program EU pro konkurenceschopnost malých a středních podniků. Z angl. *Competitiveness of Small and Medium-sized Enterprises*.

18 Vzdělávací program EU.



Nelichotivou charakteristikou ČR prakticky po celou dobu jejího členství v EU bylo a je velmi nerovnoměrné využívání prostředků kohezní politiky, provázené obvyklým zpožděním celého procesu hned na počátku příslušného programového období a následným, spíše těkavým průběhem čerpání s četnými výkyvy vyvolanými často též pozastavením fungování některých programů. Tím se potenciální výhoda země s pozicí významného čistého příjemce rázem stává handicapem, neboť za předpokladu zachování funkčnosti programů musí tíži jejich výdajů převzít na přechodnou dobu stát (s vírou, že se problém vyřeší a prostředky z rozpočtu EU v budoucnu reálně přitečou).

Je zjevnou pravdou, že dopad čisté pozice na průběh konvergence by měl být přesvědčivější, a to v řadě ohledů. Jsou spojeny s vhodností tematického zaměření projektů s ohledem na jejich smysluplnost, s respektováním kritérií zaměřených na výkonnost a výsledky, na průběh projektového managementu a jeho složitost, občasnou neakceschopnost a rigiditu a formálnost. Současně nedochází ve větší míře k tomu, aby dodavateli byli daleko výrazněji tuzemské firmy; takto nezanedbatelná část prostředků zpětně odplouvá mimo ČR konečným zahraničním dodavatelům. Minimálně v této oblasti lze spatřovat velký prostor ke zlepšení ve svém důsledku vedoucí nejen k optimalizaci čisté pozice, ale zejména k posílení reálných efektů, které využívání prostředků rozpočtu EU České republiky přináší.

V souhrnu však lze konstatovat, že čistá pozice vůči rozpočtu EU je významnou součástí systému veřejných financí ČR, jež by měla být optimalizována i s ohledem na potřebu posílení a udržení fiskální disciplíny a konsolidace. Existence čisté pozice – zvláště v nynější společenské i ekonomické situaci ve fázi post-pandemického útlumu, kdy je zapotřebí restartovat ekonomiku pomocí robustního investičního oživení – představuje jednu z nejpodstatnějších a nehmatatelnějších výhod, které naší ekonomice i společnosti členství v EU přináší. Umožňuje po určité časové období (jež lze očekávat ještě alespoň 10 let, zřejmě v pozvolna se snižující výši) konsolidovat systém národních veřejných financí a souběžně s tím realizovat v poměrně objemném rozsahu fiskální expanzi s výrazným příspěvkem daňových poplatníků rozvinutějších ČS. Právě díky čisté pozici se může objem fiskálních operací nemandatorního charakteru – za předpokladu úplného a optimálního vyčerpání alokace – zvýšit až na téměř 20 % objemu veřejných výdajů. Stejnou úvahu lze použít i pro případ navýšení kapitálových veřejných výdajů.

Vývoj čisté pozice je velmi silně determinován socio-ekonomickou vyspělostí regionů v rámci EU a relativní pozicí regionů ČR v nich. Na rozdíl od ostatních zemí Visegrádské čtyřky osciluje úroveň mediánu pro naše regiony v intervalu mezi 75 až 80 % unijní úrovně HDP na obyvatele (tedy nad hraniční úrovní 75 % pro podrozvinuté regiony v rámci kohezní politiky. Překročení této hraniční úrovně *ceteris paribus* znamená pozvolné snižování možností čerpání ze zdrojů kohezní politiky v plném rozsahu (ČR je tak jedním z mála ČS, které mají v rámci regionální kategorizace v zásadě vyvážené zastoupení mezi všemi typy regionů). Jak ukazuje tabulka níže, s výjimkou regionu Severozápad a velmi těsně též regionu Střední Morava se všechny zbývající regiony za rok 2018 již ocitly nad touto hranicí (přičemž je reálný předpoklad, že za rok 2019 se bude pod ní nacházet již pouze Severozápad)<sup>19</sup>.

19 Fakt, že regiony Moravskoslezsko a Severovýchod v roce 2018 překročily hranici kritéria pro přechodový region, by již neměl mít důsledky na snížení alokace kohezní politiky pro tyto regiony na období 2021–2027.

**Tabulka č. 2: Výše HDP na obyvatele za rok 2018 (jako % k průměru EU-28)**

Region	Výše HDP na obyvatele (Ø EU-28 = 100) za rok 2018
Česká republika	91
Praha	192
Střední Čechy	82
Jihozápad	78
Severozápad	64
Severovýchod	76
Jihovýchod	84
Střední Morava	74
Moravskoslezsko	76

Zdroj: Eurostat.

Obecně lze dopady kohezní politiky na růstovou výkonnost a průběh konvergence rozdělit na **krátkodobé** (kdy prostředky kohezní politiky *de facto* představují dodatečný poptávkový stimul, který se projeví v době řešení a realizace projektů) a **dlouhodobé** (představující vlastní endogenní efekt vyvolaný příznivým dopadem řešeného projektu).

Problémem seriózního vyhodnocení a kvantifikace dlouhodobého efektu je, že lze provést až s velkým časovým odstupem. Například v současnosti tak lze pro ČR činit maximálně pro projekty z prvních dvou programových období, kdežto vyčíslení krátkodobých efektů lze provést prakticky okamžitě (viz například rok 2015, kdy během několika měsíců bylo možné odhadnout a vymežit tehdy zcela mimořádný příliv prostředků z rozpočtu EU ve vztahu k výši HDP).

V rámci dosavadní zkušenosti lze v případě ČR odhadnout, že za celou dobu členství v EU se **krátkodobý dopad** pohybuje někde v rozmezí **1,2–1,5 % HDP**, v případě **dlouhodobého efektu** přibližně **0,6–0,8 % HDP**.

Krátkodobé dopady odeznívají velmi rychle poté, co je projekt realizován a završen, kdežto v případě správného nastavení podpory a fungujícího programování by intenzita dlouhodobých dopadů ve středním a dlouhém období měla sílit a význam krátkodobých efektů tak relativně brzy překonat. **Dlouhodobé dopady by měly představovat primární hledisko při hodnocení efektivnosti a smysluplnosti kohezní politiky a využívání zdrojů rozpočtu EU obecně**; měly by být patrné na konvergenčním vývoji a v tom, že podporou nabídkové strany ekonomiky rozšiřují její potenciál. Tato závislost a charakteristika by měla být nejpatrnější v případě tvrdých projektů investičního charakteru, například v oblasti infrastruktury a podpory podnikatelského prostředí.

**Velmi podstatným parametrem efektivnosti kohezní politiky je schopnost identifikovat její reálné výsledky.** Včasná a úplná vyčerpání alokace, kterou má ČR k dispozici, je důležitým měřítkem pro hodnocení v průběhu příslušného programového období. Nicméně po jeho ukončení je daleko důležitější vyhodnocení toho, **co každé zemi a její ekonomice kohezní politika přinesla a jak se tento přínos projevil v sadě obecně vnímaných standardních makroekonomických veličin.**

Podíváme-li se na výsledky programového období 2007–2013 /PO7+/, je zřejmé, že značná část cílů plynoucích z Národního strategického referenčního rámce byla naplněna. Přes tento nesporný úspěch však od kohezní politiky, resp. rozpočtu EU očekáváme více, například to, že naplněnost cílů bude měřena nejen optikou prostých výstupových indikátorů, ale výsledky a výkonnost se více sblíží s ukazateli, jimiž měříme nárůst kvality, prosperity, konkurenceschopnosti, vyspělosti a bohatství.

Z pohledu požadavku optimalizace nároků na efektivnost rozpočtu EU je dobré se ztotožnit s přístupem respektujícím princip, že nejde pouze o zajištění souladu s pravidly zákonnosti a procesní správnosti (*legality and regularity*), ale i o cílené a systematické zaměření se na výsledky a výkonnost, kterých rozpočet EU dosahuje a přispívá k nim.

Osvojení pravidel výkonnostní kultury (*performance culture*) v souvislosti s rozpočtem EU vyžaduje zajištění úzké propojenosti mezi objemem a charakterem výdajů na straně jedné a ucelenou sadou výkonnostních ukazatelů, které výsledky a výkonnost měří, na straně druhé. Osvojení výkonnostní kultury přitom nepředstavuje jednorázový krok, ale vývojový proces, předpokládající jak odpovídající právní a manažerské prostředí, tak i výběr nástrojů, které povedou klíčové aktéry k jednání žádoucím směrem.

Tomuto žádoucímu směru již v programovém období 2014–2020 /PO14+/ napomohlo zavedení určitých nových konstrukčních prvků, jako jsou například:

- **tematická koncentrace** (podpora zaměřená pouze na vymezené prioritní oblasti a ne na cokoliv, priority musejí být přesně definovány a podpořeny kvantitativní analýzou a plány proveditelnosti, výčet priorit musí být striktně omezen, odůvodněné priority musejí být kryty dostatečným financováním, aby bylo možné dosáhnout skutečných výsledků a přínosů);
- **integrováný přístup k podpořeným projektům** (základním smyslem je dosahování synergií mezi projekty v rámci daného relevantního území při respektování principu subsidiarity);
- **předběžné podmínky (kondicionalita) a výkonnostní rezerva** (založeno na faktu, že financování EU je prováděno za odpovídajících národních makroekonomických a institucionálních okolností jako výchozí předpoklad pro uskutečnění podpory EU; výkonnostní rezerva je pak vnímána jako bonus za dobrou výkonnost);
- **zjednodušení** (komplikovanost a složitost je v přímém rozporu s požadavkem výkonnosti a orientace na výsledky).

Přibližně od roku 2016 dochází k realizaci pilotního testování míry souladu a propojení mezi kohezní politikou, resp. DoP a strategií *Evropa 2020*. Jedná se o zdařilý metodický počín, jenž by měl na úrovni celého rozpočtu EU i nadále probíhat vůči naplňování ukazatelů vymezených procesem evropského semestru. V případě ČR je obsahová míra průniku mezi cíli strategie *Evropa 2020* s prioritami DoP poměrně vysoká, přesto existují tematické oblasti, které se neprotínají. Intervence kohezní politiky jsou navíc realizovány velmi roztržštěně. Přestože někdy přispívají k dosahování věcných cílů strategie *Evropa 2020*, nerespektují požadavky integrovaného územního přístupu. Pravidla tematické koncentrace zavedená pro právě končící programové období nepochybně České republice pomohla, přesto daleko přesnější zacílení intervencí na témata, která mohou nejlépe napomoci pokračování konvergenční trajektorie a vytvoření funkční integrace projektů realizovaných v rámci relevantního území, zůstává i do budoucna obrovskou výzvou.

V rámci struktury čisté pozice identifikujeme více než čtvrtinový podíl objemu příjmů z rozpočtu EU jdoucí ve prospěch zemědělství. Tento sektor se na HDP České republiky podílí necelými 2 %. Lze usuzovat (porovnáme-li například částku, kterou každoročně platíme ve prospěch rozpočtu EU s výší přidané hodnoty v zemědělství vytvořené), že s **ohledem na relativně nízkou ekonomickou sílu odvětví zemědělství i jeho podíl na daňových**



**příjmech České republiky, potažmo též výši plateb ČR do rozpočtu EU, je objem prostředků jdoucích do zemědělství velkorysý. Jeho navržená redukce pro programové období 2021–2027 /PO21+/ je tak odůvodněná.** Na druhou stranu je nutné připustit, že ukazatele hospodaření v zemědělské výrobě se v porovnání se situací před vstupem do EU významně zlepšují. Dalším argumentem ve prospěch velkorysé podpory zemědělství je též její zaměření na neekonomické funkce spojené s rozvojem venkova, krajinotvorbou a podporou biodiverzity. A konečně nelze podcenit ani fakt míry podpory zemědělství v konkurenčních zemích. **Bylo by však žádoucí tuto podporu zaměřit především na oblasti, kde čelíme problému omezené soběstačnosti a řadu zemědělských produktů či z nich vyrobených potravin dovážíme, ač jsou pro ně v ČR vhodné podmínky.**

## **B.2 Jak jsme připraveni na budoucí finanční rámec EU a na jaké prioritní oblasti bychom se měli zaměřit?**

Vyjednávání nového víceletého finančního rámce EU /VFR/ vždy představuje snahu o dosažení optimálního kompromisu mezi pozicemi ČS. V porovnání s přípravou právě končící finanční perspektivy došlo v mezičase k výrazným změnám parametrů toho, co by mělo společné financování EU podporovat, zvláště, má-li k dispozici pouze 1 % unijního HDP. Vznikl termín evropská přidaná hodnota, objevila se nová témata spojená jak s technologickým pokrokem a proměnou ekonomické struktury i organizace ekonomických systémů (digitalizace, změny v energetice a mobilitě, sdílená a cirkulární ekonomika, excelentní výzkum a inovativní podnikání). Nový obsah získávají environmentální priority. Došlo k vytvoření *evropského pilíře sociálních práv* a z něho plynoucích nových témat sociální politiky. Téma bezpečnosti v souvislosti s nedávnými migračními toky a zhoršením geopolitické situace též získalo na významu. Aktuální řešení důsledků pandemie otevřelo nové výzvy v oblasti globální ekonomiky a obhajoby strategických zájmů a pozic EU ve světě. Nově se začínají vnímat pojmy jako soběstačnost a odolnost.

To vše se nemůže nepodepsat na podobě budoucího VFR. Ten by nepochybně měl odrážet jak všechny tyto potřeby, tak rovněž změnu či přeskupení pozic v rámci samotné EU. Země, které do EU vstoupily v roce 2004 a později, konvergují daleko přesvědčivěji v porovnání s jinými zeměmi, jejichž relativní pozice se soustavně zhoršuje. Lze se domnívat, že na konci budoucího VFR již budou nejlepší země ze skupiny střední a východní Evropy zaujímat místo uprostřed unijního pelotonu s úrovní ekonomické vyspělosti okolo 100 % průměru EU.

Této situaci by měla být přizpůsobena i očekávání a strategie ČR při vyjednávání o konečné podobě VFR 2021–2027. Česká republika by měla respektovat fakt, že za 16 let členství v EU poměrně výrazně zbohatla a že nemůže k rozpočtu EU přistupovat tak, jak to činila za zcela jiných okolností v roce 2004; že zkrátka musí uznat vývoj, kterým ona sama i EU za tu dobu prošla. A tento vývoj se odráží též v tom, že i struktura navrženého budoucího VFR se poměrně značně odlišuje od podoby jeho předchůdců, přičemž tuto změnu je dobré považovat za něco víc než jen změnu parametrů.

Obecný termín *evropská přidaná hodnota* jako ztělesnění společných unijních potřeb představuje jeho významný poznávací rys. Změny se týkají jak struktury rozpočtu, tak přeskupení relativních vah finančních alokací mezi jeho nejvýznamnějšími kapitolami.

Ono přeskupení se odehrává od tradičních k novým a moderněji pojatým evropským rozpočtovým kapitolám. Největší relativní úbytek zdrojů pozorujeme u financování SZP a kohezní politiky (v průměru o zhruba 10 %, ale v případě některých ČS hovoříme o propadu až o čtvrtinu). Největší relativní nárůst finančních prostředků zaznamenáváme u centrálně řízených programů EU – příkladem může být třeba největší výzkumný, vývojový a inovační program na světě *Horizont Evropa* – s alokací téměř 100 mld. €, tedy téměř 8 % celkové rozpočtové alokace. Významné navýšení prostředků též registruje program na výměnu studentů, akademiků, výzkumníků, pracovníků dalších profesí, mládeže i sportovních týmů *Erasmus+*. Program *Digitální Evropa* též nemá důvod si stěžovat. A pak zde máme v zásadě zcela nové kapitoly, zabývající se pokrytím vnějších bezpečnostních rizik, absorpcí migrantů, rozvojovou pomocí, ochranou hranic apod. A v neposlední řadě je zde silná snaha o dosažení stavu, aby rozpočet EU již nebyl automaticky vnímán jako ekvivalent dotačního přerozdělování. Je zde patrná snaha doplnit převažující dotační mechanismy návratnými finančními nástroji, spojenými s větší efektivností vynaložených prostředků a lepšími reálnými výsledky a dopady takto umístěných zdrojů.

Co z toho plyne pro ČR a jak by se měla k této zásadní věci postavit? Jako země, která je nejvíce z celého unijního pelotonu závislá na prostředcích kohezní politiky, měla by se poohlédnout i po jiných možnostech. Celkem bude mít budoucí unijní finanční rámec asi 35 programů, naše oči však dosud výlučně ulpívaly především na dvou oblastech politik, a to právě kohezi a zemědělství. Chceme-li, aby pokles naší alokace nebyl výrazný a čistá pozice vůči unijnímu rozpočtu se nezačala povážlivě svažovat, měli bychom vážně vyhodnotit i možnosti nabízené ostatními programy. Nově navržený prozatímní nástroj na podporu oživení nazvaný *Next Generation EU* nejen rozšiřuje možnosti financování z rozpočtu EU, ale rozšiřuje celé řady oblastí podpory, například výrazně posiluje oblast spravedlivé transformace ekonomik postižených koronavirovou krizí, která je pro nás velmi důležitá. I proto bychom měli tyto nově navržené změny přijímat vstřícně.

Navíc i v rámci kohezní politiky lze být invenční. Je možné zabývat se integrací projektů, finanční nástroje umožňují, aby do systému vstoupily i soukromé zdroje. Možností je mnoho, leč **hlavní proud v ČR zatím příliš inovativní není a zdá se, že ulpívá na snaze udržet co nejtradičnější kohezní politiku, což není z dlouhodobějšího hlediska ten zcela nejlepší recept.**

Naše strategie by měla samozřejmě stále sázet na možnosti, které nám kohezní politika EU nabídne (neboť lze předpokládat, že ono příští období bude tím posledním, kdy ještě bude vůči nám stále dosti velkorysá). V jejím rámci bychom měli maximálně využít prostor pro finanční nástroje a ve všech relevantních oblastech, kde to dává smysl, usilovat o to, aby jejich prostřednictvím vstoupily do systému dodatečné soukromé zdroje. Kohezní politika ČR by se měla zaměřit na maximální integraci podpořených projektů v rámci daného území, včetně funkční propojenosti projektů podpořených z kohezní politiky EU a ostatních kapitol evropského rozpočtu. **Měli bychom vytvořit systematické a koordinované úsilí na řádové zvýšení podílu centrálně řízených programů (neboť v nich spočívá z našeho pohledu dlouhodobější budoucnost). A ve vyjednávání bychom měli být méně vypočítaví, ale daleko konstruktivnější z pohledu přicházení s novými nápady a řešeními, jak dále optimalizovat objemově velmi omezené společné unijní zdroje.**

# ODDÍL II.

**KONTROLNÍ ČINNOST NKÚ A DALŠÍCH ORGÁNŮ  
EXTERNÍ KONTROLY V OBLASTI ROZPOČTOVÝCH  
PROSTŘEDKŮ EU VYČLENĚNÝCH PRO ČR**

## C. Kontrolní činnost NKÚ ve sledovaném období

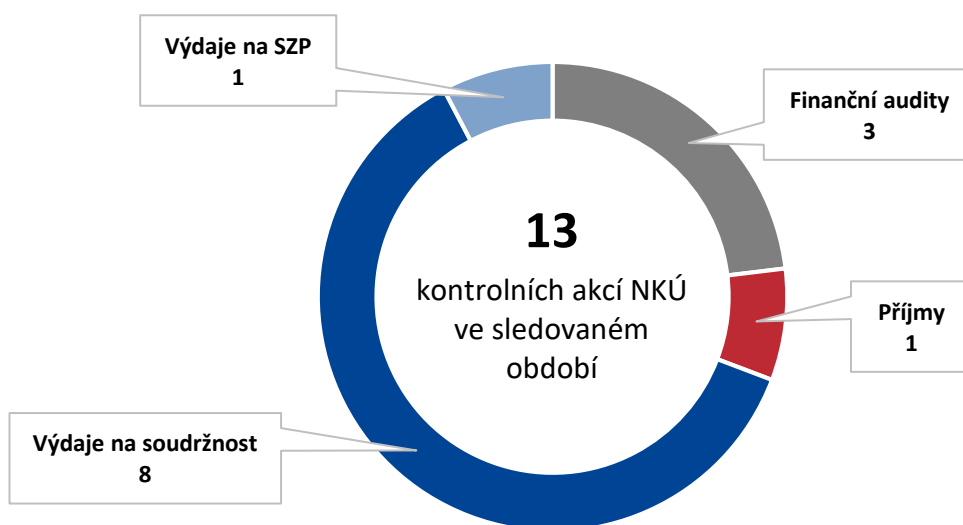
V procesu sestavování návrhu plánu kontrolní činnosti na příslušný rok, který probíhá ve smyslu zákona o NKÚ s více než ročním předstihem, uplatňuje NKÚ při výběru aktuálních témat rizikově orientovaný přístup. Každé téma, které zpravidla vychází z průběžného monitorování, výrazně méně pak z externích podání, obsahuje detailní analýzu rizik a odborný útvar sestavený napříč kontrolní sekci hodnotí předpokládaný výskyt systémových nedostatků a zvýšené chybovosti. Výsledek posouzení je jedním z hlavních kritérií pro zařazení tématu do návrhu plánu kontrolní činnosti a k rozvedení do podrobného podnětu kontroly. Mezi nejvýznamnější a z hlediska četnosti nejčastěji potvrzená rizika patří absence koncepčních dokumentů, případně jejich naplňování nevhodnými projekty z hledisek potřebnosti, využitelnosti a dosahování deklarovaných přínosů. Dále nedodržení principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti realizovaných projektů a nezajištění financování jejich udržitelnosti. Často je zjišťováno rovněž nesprávné nastavení cílů projektů, případně nevhodné stanovení monitorovacích ukazatelů pro jejich hodnocení.

Za období posledních pěti let (od roku 2015 do konce března 2020) publikoval NKÚ v souladu se zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, /zákon o NKÚ/ celkem 176 kontrolních závěrů ze svých kontrolních akcí. Přitom výdajové nebo příjmové stránky rozpočtu EU se z tohoto celkového počtu týkalo 65 kontrolních akcí, a to alespoň částí svého zaměření. **Tento podíl představující cca 37 % ze všech schválených kontrolních závěrů ukazuje na skutečnost, že NKÚ věnuje problematice vztahu ČR k rozpočtu EU mimořádnou pozornost.**

### C.1 Přehled o schválených kontrolních závěrech

Od 1. dubna 2019 do 31. března 2020 /sledované období/ schválilo Kolegium NKÚ kontrolní závěry celkem **13 kontrolních akcí**, které se týkaly prostředků rozpočtu EU /sledované KA/.

Graf č. 1: Rozdělení sledovaných KA podle jejich zaměření



Tabulka č. 3: Přehled sledovaných KA

Číslo KA	Název kontrolní akce	Zveřejnění ve Věstníku NKÚ (částka/rok)
18/16	<i>Rozvoj vodních cest a podpora vodní dopravy</i>	4/2019
18/18	<i>Podpora rozvoje digitalizace vzdělávání v České republice</i>	4/2019
18/21	<i>Výstavba a modernizace silnic I. třídy</i>	6/2019
18/22	<i>Podpora environmentální politiky v oblasti veřejných rozpočtů</i>	6/2019
18/24	<i>Podpora veřejné městské a regionální dopravy financovaná v rámci Integrovaného regionálního operačního programu</i>	4/2019
18/26	<i>Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo práce a sociálních věcí za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva práce a sociálních věcí za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem práce a sociálních věcí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018</i>	4/2019
18/27	<i>Opatření realizovaná v resortech zemědělství a životního prostředí z důvodu zmírnění dopadů sucha a nedostatku vody</i>	6/2019
18/28	<i>Peněžní prostředky určené na realizaci opatření operačního programu Zaměstnanost 2014–2020 ke zvýšení zaměstnanosti a adaptability pracovní síly</i>	4/2019
18/29	<i>Podpora konkurenceschopnosti prostřednictvím projektů na podporu ICT, které jsou financovány z prostředků operačních programů Podnikání a inovace a Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>	4/2019
19/01	<i>Peněžní prostředky vynaložené na technickou pomoc z operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>	6/2019
19/03	<i>Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo kultury za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva kultury za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem kultury pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018</i>	6/2019
19/04	<i>Podpora protipovodňových opatření</i>	1/2020
19/08	<i>Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo dopravy za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva dopravy za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem dopravy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018</i>	1/2020

**Pozn.:** Barevné označení sledovaných KA odpovídá jejich zaměření dle předchozího grafu.

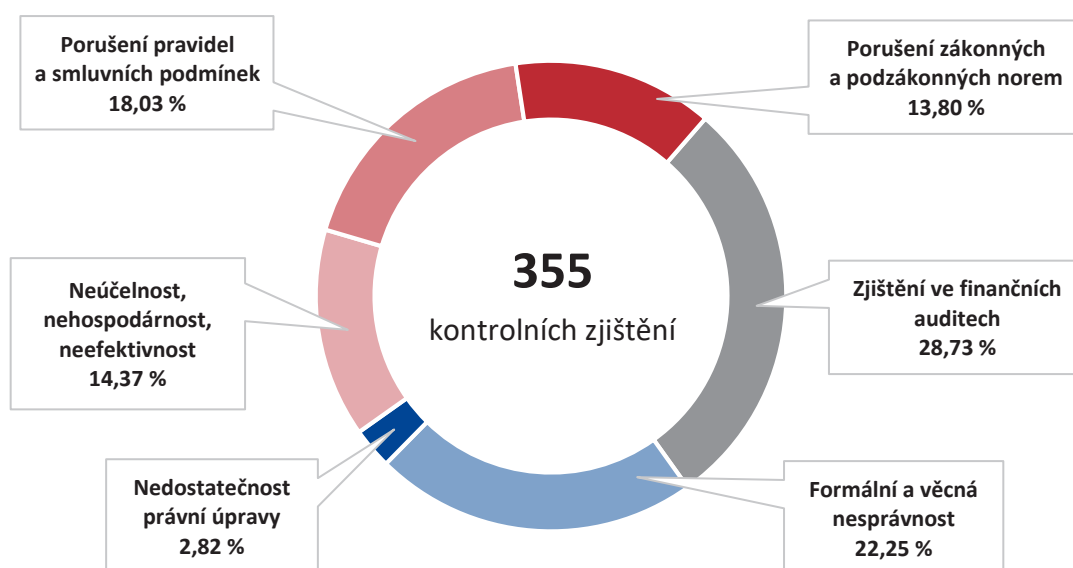
Celkem bylo kontrole podrobena **57 subjektů, tzv. kontrolovaných osob**, avšak řada z nich byla kontrolována ve více KA, proto jsou tyto KO započteny do celkového součtu vícekrát.<sup>20</sup> NKÚ zjistil **nedostatky u 34 kontrolovaných osob**, tj. u 59,65 % (i zde je řada KO započítána opakovaně).

<sup>20</sup> Mezi takové KO patří především ministerstva v roli ŘO jednotlivých programů spolufinancovaných z rozpočtu EU.

Ve sledovaných KA učinil NKÚ dohromady **355 kontrolních zjištění**, z nichž bylo **93 vyčíslitelných**, z toho 77 ve finančních auditech<sup>21</sup> /FA/. **Objem zjištěných transakčních nedostatků vyčíslil NKÚ na 414,00 mil. Kč** a objem systémových nedostatků činil 635 431,54 mil. Kč. Dalších 21 129,54 mil. Kč představuje hodnotu vyčíslených nesprávností zjištěných v FA. Z těchto hodnot byla část shledána vymahatelnou, proto NKÚ předložil **správcům daně celkem pět oznámení** k dalšímu řešení. **Celková částka tří z těchto oznámení činila 5,29 mil. Kč a dvě oznámení byla nevyčíslená.**

**V jednom případě bylo podáno trestní oznámení.**

**Graf č. 2: Podíly jednotlivých kategorií kontrolních zjištění**



**Pozn.:** Všech 102 kontrolních zjištění z FA je zahrnuto v kategorii *zjištění ve finančních auditech*, ačkoliv typově spadají do jiných kategorií (s výjimkou jediného případu, kdy byla konstatována nedostatečnost právní úpravy, šlo o porušení zákonů a vyhlášek v oblasti účetnictví).

Z celkového počtu **253 kontrolních zjištění** učiněných **mimo FA** bylo **49** zařazeno do kategorie **porušení zákonných a podzákonných norem** (do této kategorie jsou zahrnuta porušení evropských závazných právních norem a dále zákonů, vyhlášek a nařízení a usnesení vlády ČR). V rámci této kategorie zjištění byla **správcům daně podána dvě oznámení v úhrnné výši 5,18 mil. Kč a jedno podání bylo nevyčíslené.**

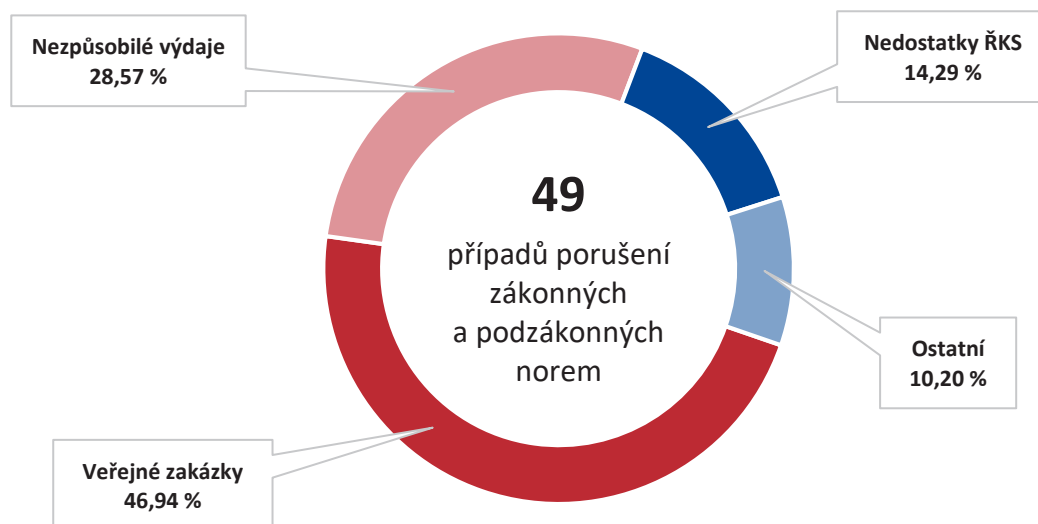
V případě zjištění v KA typu **FA** byly zákonné a podzákonné normy porušeny ve **101 případě**<sup>22</sup> a **správcům daně bylo podáno jedno oznámení ve výši 0,11 mil. Kč a jedno oznámení nevyčíslené.**

<sup>21</sup> Věcné zaměření FA je obvykle směřováno na závěrečný účet rozpočtové kapitoly a účetní závěrku správce příslušné rozpočtové kapitoly. Z tohoto důvodu jsou objemy peněžních prostředků zahrnutých do FA mnohonásobně vyšší než v případech auditů výkonnosti nebo legality a správnosti operací. Rovněž nedostatky zjištěné při FA v oblasti účetnictví a výkaznictví se týkají nesrovnatelně vyšších částek, což by dále zkreslovalo prezentované statistické výsledky ve vztahu k ostatním typům auditů. Z tohoto důvodu jsou objemy nedostatků zjištěných FA dále uváděny odděleně; ostatní údaje za FA jsou již zahrnuty do společných hodnot.

<sup>22</sup> Zahrnuto v kategorii *zjištění ve finančních auditech* (graf č. 2).

Rozdělení kontrolních zjištění z kategorie *porušení zákonných a podzákonných norem* (bez FA) v členění do jednotlivých skupin těchto porušení<sup>23</sup> zobrazuje graf č. 3.

**Graf č. 3: Charakter a míra výskytu porušení právních předpisů ve sledovaných KA mimo FA**



Nejčastěji byly porušovány právní předpisy v oblasti **veřejných zakázek /VZ/**. Spolu se zjištěnými **nezpůsobilými výdaji** (tato kategorie zahrnuje i nezpůsobilé projekty a nezpůsobilé příjemce podpory) představují **více než 75 % všech zjištěných případů porušení právních předpisů** (bez FA). Kategorie *ostatní* zahrnovala porušení zákonů např. v oblasti stavebnictví či nakládání s odpady.

**V případě FA** byla situace odlišná. S výjimkou jediného zjištění se jednalo o **porušení zákona o účetnictví<sup>24</sup>** a souvisejících předpisů. Svým charakterem spadala jednotlivá zjištění nejčastěji do kategorie **chyb v účetnictví a výkaznictví**.

## C.2 Kontroly v oblasti příjmů

Ve sledovaném období dokončil NKÚ v oblasti kontroly příjmů jednu KA, která byla provedena ve spolupráci s Nejvyšším kontrolním úřadem Slovenské republiky /NKÚ SR/.

### **KA č. 18/22 – Podpora environmentální politiky v oblasti příjmů veřejných rozpočtů**

NKÚ monitoruje navrhovaná a přijímaná opatření v oblasti daňové politiky trvale. Analýzou informací z průběžného monitoringu se uplatňování daňové podpory v oblasti klimaticko-energetické politiky /KEP/ ukázalo jako aktuální problém.

Úkolem KA, která byla typem kontroly legality s výkonnostní částí, bylo **prověřit, zda je podpora v oblasti daní, poplatků, mýtného, cel a dalších příjmů veřejných rozpočtů nastavena tak, aby účinně přispívala zejména k naplnění cílů KEP při zachování dlouhodobé udržitelnosti veřejných příjmů**.

<sup>23</sup> Zjištění jsou zařazena podle primárně porušeného předpisu; pokud došlo např. k porušení zákona o veřejných zakázkách a v důsledku toho k nezpůsobilému výdaji s kvalifikací porušení rozpočtových pravidel, je toto zjištění zařazeno jen v kategorii *veřejné zakázky*.

<sup>24</sup> Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.



Kontrola byla podrobena připravenosti oblastí, za které jsou odpovědné Ministerstvo dopravy /MD/, Ministerstvo životního prostředí /MŽP/ a Ministerstvo financí /MF/, na dlouhodobé prosazování KEP, zejména plnění úkolů stanovených vládou v oblasti KEP, využívání podpory v oblasti poplatků a daní definovaných právními předpisy EU na podporu naplňování cílů EU v oblasti KEP a uplatňování daní a poplatků k podpoře plnění cílů v KEP. Kontrola nebyla podrobena klimaticko-energetická politika ČR jako celek, NKÚ se zaměřil na dílčí systémová opatření v prosazování KEP s vazbou na strategie *Evropa 2020* a *Evropa 2030*, zejména na opatření v sektorech:

1. snižování emisí v dopravě a domácnostech;
2. zvyšování podílu obnovitelných zdrojů energie /OZE/.

Kontrolováno bylo období let 2015–2018 a v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

Nejvyšší kontrolní instituce ČR a Slovenska vypracovaly společnou závěrečnou zprávu o výsledcích koordinovaných kontrol zaměřených na podporu ve vybraných oblastech KEP s důrazem na zachování dlouhodobé udržitelnosti veřejných příjmů. Zástupci NKÚ a NKÚ SR vybrali k porovnání a následnému vyhodnocení podpory v obou zemích oblast fotovoltaických článků, alternativních paliv (CNG, LPG, LNG a biopaliva), elektromobility a podpory vodíku.

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni nelze vyčíslit.

### Kontrolní zjištění NKÚ

- **MF, MD a MŽP nepřípravily účinná a účelná daňová opatření významně podporující naplňování cílů KEP.** Členské státy EU jako významný nástroj pro prosazování ekologizace dopravy používají daně, poplatky a některé členské státy také dotace. ČR potenciál daní, poplatků a dotací k ekologizaci dopravy nevyužívá, přestože příslušné poplatky a daně jsou v právních předpisech zavedeny.
- **Zatímco ve většině členských států jsou finanční opatření na podporu KEP v podstatné výši aktivně prosazována, v ČR je MF, MD a MŽP v sektoru dopravy teprve zkoumají.**
- **Sazby daní a poplatků souvisejících s provozováním vozidel a majících vztah k ekologizaci dopravy od svého zavedení reálně klesly a již neplní funkci, pro kterou byly zavedeny.** Efektivnost aplikovaných snížení daní majících podpořit ekologizaci dopravy je nízká a podnikatel/pořizovatel vozidla je spíše veden motivací snížit základ daně z příjmů právnických osob. Ekologické parametry vozidla jsou jen málo významným hlediskem při obnově a provozu vozového parku.
- **Existuje prostor pro vyšší podporu ekologizace dopravy prostřednictvím daní a poplatků, přičemž případné zvýšení daní může být kompenzováno např. v podobě zvýšených investic do infrastruktury a dotací v sektoru dopravy nebo snížením přímých daní.**
- **V sektoru domácností neodrážejí sazby daní u plynu, elektřiny a uhlí jejich uhlíkovou stopu a spotřebitel je motivován k přechodu na ekologicky přívětivější zdroj pouze komfortem vytápění a případnou dotací na pořízení nového topidla. Existuje prostor pro větší podporu ekologicky přívětivějších zdrojů na úkor vytápění uhlím.**

### Návrhy a realizace nápravných opatření

NKÚ zjistil, že platné daňové a poplatkové předpisy související s pořízením a provozem vozidel zohledňují kritéria, u nichž dochází k jejich rychlému zastarávání, např. uplatnění zvýšení daně je vázáno časově nebo na emisní třídu. Tyto parametry však neumožňují reagovat na technický vývoj v sektoru dopravy. **NKÚ doporučuje parametry neodvíjet od pevného data nebo konkrétního stupně technické normy, případně konkrétní parametry ponechat na nařízení vlády.**



**Za účelem plnění cílů ekologizace dopravy a vytápění doporučuje NKÚ více promítnout princip „znečišťovatel platí“ v systému daní a dalších poplatků, tzn. definovat podmínky pro uplatnění sazeb daní a poplatků v závislosti na plnění cílů KEP.**

### C.3 Kontroly v oblasti výdajů

Nejpočetnější skupinou kontrol jsou KA zaměřené na výdaje. Ve sledovaném období bylo dokončeno devět KA, které se týkaly jak různých oblastí politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti /politika soudržnosti/<sup>25</sup>, tak SZP a politiky životního prostředí.

#### **KA č. 18/16 – Rozvoj vodních cest a podpora vodní dopravy**

Vodní doprava je jednou z oblastí, které NKÚ průběžně monitoruje a zaměřuje se na ně v rámci své kontrolní činnosti. V předchozích letech se této problematice věnovaly KA č. 08/19<sup>26</sup> a č. 14/03<sup>27</sup>. NKÚ v obou těchto KA zjistil opakující se nedostatky v nastavení systému podpory rozvoje vodních cest a vodní dopravy, což vedlo k tomu, že tento systém nezajistil v dostatečné míře účelné a efektivní vynakládání veřejných prostředků.

**Cílem této KA**, která byla provedena formou kontroly legality s výkonnostní částí, **bylo prověřit, zda peněžní prostředky určené na rozvoj vodních cest a vodní dopravy jsou poskytovány účelně a efektivně** tak, aby byly plněny cíle stanovené pro tuto oblast koncepčními a na ně navazujícími dokumenty.

NKÚ prověřil nakládání s peněžními prostředky státního rozpočtu, Státního fondu dopravní infrastruktury /SFDI/ a EU určenými na přípravu a výstavbu infrastrukturních projektů na vodních cestách a na podporu modernizace nákladních říčních plavidel.<sup>28</sup> Kontrola byla podrobena také koncepčnost nastavení systému podpory rozvoje vodních cest a vodní dopravy. NKÚ se při tom zaměřil zejména na dokumenty *Komplexní vyhodnocení ekonomické efektivnosti veřejných investic do rozvoje infrastruktury vodních cest vhodných pro nákladní vnitrozemskou dopravu v ČR z roku 2016*, *Koncepce vodní dopravy pro období 2016–2023 z roku 2017* a *Studie proveditelnosti vodního koridoru Dunaj–Odra–Labe /D-O-L/ z roku 2018*.

Kontrola byla zaměřena zejména na:

- koncepční činnost MD v oblasti rozvoje vodních cest a vodní dopravy;
- stanovení cílů podpory a vytvoření systému ukazatelů umožňujícího objektivně vyhodnocovat míru jejich dosažení;
- hospodárnost a efektivnost vynakládání prostředků na přípravu a realizaci infrastrukturních projektů na labsko-vltavské vodní cestě;
- soulad postupu Ředitelství vodních cest ČR /ŘVCC/ jakožto organizační složky státu /OSS/ při zadávání VZ s právními předpisy;
- plnění povinností MD jako správce programu č. 127 550 a řídicího orgánu /ŘO/ operačního programu /OP/ *Doprava /OPD/* v oblasti podpory modernizace nákladních říčních plavidel;
- účelnost a efektivnost poskytování podpory na modernizaci nákladních říčních plavidel včetně vyhodnocení účinků poskytnuté podpory.

<sup>25</sup> Též kohezní politika.

<sup>26</sup> KA č. 08/19 – *Finanční prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů.*

<sup>27</sup> KA č. 14/03 – *Peněžní prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů a na podporu multimodální nákladní přepravy.*

<sup>28</sup> Kontrola bylo podrobena šest infrastrukturních projektů s celkovým objemem nákladů 1 388 mil. Kč a sedm projektů modernizace nákladních plavidel s celkovým objemem nákladů 28,7 mil. Kč.

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni činil 625 845 mil. Kč a na projektové úrovni 1 417 mil. Kč.

### Kontrolní zjištění NKÚ

- **Cíle** stanovené pro oblast vodní dopravy *Dopravní politikou ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050* a na ni navazujícími dokumenty MD **nejsou plněny. Podíl nákladní vodní dopravy** na celkovém objemu přeprav **zůstává nízký** (přibližně 1 %) a k převodu části přeprav ze silnice na vodní cesty nedochází. **Peněžní prostředky** poskytované na rozvoj vodních cest a podporu nákladní vodní dopravy proto **NKÚ nepovažuje ve vztahu ke stanoveným cílům za účelně a efektivně vynaložené.**
- **V koncepčních** a na ně navazujících **dokumentech MD** pro oblast rozvoje vodních cest **přetrvávají rozpory.** Hodnocení efektivnosti investic vychází z **nedostatečně doložených vstupních údajů.**
- **Vynakládání dalších prostředků na rozvoj vodních cest** pro nákladní dopravu **bez vyřešení všech zásadních problémů** omezujících využitelnost labsko-vltavské vodní cesty (zejména odstranění nespolehlivosti splavnosti Labe v úseku Ústí n. L. – státní hranice) a bez přípravy projektů v rámci uceleného dopravního řešení **je spojeno s rizikem neúčelného a neefektivního vynakládání peněžních prostředků** státního rozpočtu.
- Nutným předpokladem pro účelné pokračování přípravy projektu vybudování koridoru D-O-L je dosažení jednoznačně vyjádřené a právně závazně potvrzené shody všech států, kterých se tento mezinárodní projekt přímo týká. Tento předpoklad nebyl do doby ukončení kontroly NKÚ (březen 2019) splněn.
- **Podporou modernizace plavidel** nákladní říční dopravy ve výši 53,4 mil. Kč, o jejímž poskytnutí rozhodlo MD v letech 2008–2015, **bylo dosaženo pouze dílčích cílů. Zajištěno není významné zefektivnění provozu modernizovaných plavidel,** ani jejich dlouhodobé využívání s přínosy ve prospěch ČR. **NKÚ proto výše uvedené peněžní prostředky nepovažuje za dostatečně účelně a efektivně vynaložené.**
- **Nejasné nastavení podmínek** pro optimální alokaci podpory **nezaručuje účelnost a efektivnost** vynaložení peněžních prostředků **ani v dalších letech,** tedy podpory v celkovém předpokládaném objemu 420 mil. Kč, o jejímž poskytnutí MD v době kontroly rozhodovalo.
- **MD nevytvořilo systém indikátorů umožňující měřit míru dosažení stanovených cílů** a poskytující podklad pro vyhodnocení efektivnosti podpory poskytnuté **na modernizaci plavidel.** V době od zahájení realizace programu č. 127 550 v roce 2008 do doby ukončení kontroly NKÚ účinky poskytnuté podpory MD souhrnně nevyhodnotilo.
- **MD** řádně neplnilo povinnosti správce programu č. 127 550, neboť **dostatečně nekontrolovalo a nevyhodnocovalo plnění podmínek,** které stanovilo příjemcům podpory na modernizaci plavidel.
- **MD** řádně neplnilo povinnosti řídicího orgánu OPD, neboť v případě šesti ze sedmi kontrolovaných projektů **schválilo následně monitorovací zprávy** za roky 2016 a 2017, **přestože obsahovaly zásadní nedostatky** v prokazování plnění stanovených podmínek. Některé **podmínky** pro využití modernizovaných plavidel **MD formulovalo nekonkrétně,** takže neumožňují provést kontrolu jejich splnění s jednoznačným výsledkem.
- U tří projektů **NKÚ zjistil využití plavidel ve výrazně nižším než stanoveném minimálním rozsahu.** Příjemci podpory v souhrnné výši 4,4 mil. Kč tím porušili podmínky poskytnuté podpory.

## Návrhy a realizace nápravných opatření

MD navrhlo opatření spočívající v odstranění rozporů v údajích, v návrhu dalšího postupu přípravy projektu D-O-L, ve zpřesnění podmínek podpory určené na modernizaci plavidel a řešení nedostatků v monitoringu. Účinnost těchto opatření bude moci NKÚ ověřit až následnou kontrolou.

### **KA č. 18/18 – Podpora rozvoje digitalizace vzdělávání v České republice**

Analýza informací z průběžného monitoringu podpory rozvoje vzdělávání a skutečností zjištěných předchozími kontrolami NKÚ<sup>29</sup> ukázala, že rozvoj digitálního vzdělávání v ČR je aktuální problémové téma.

Cílem KA č. 18/18 provedené jako audit výkonnosti bylo **prověřit, zda opatření a projekty rozvoje digitalizace vzdělávání v ČR přispívají efektivním způsobem** k naplňování strategických cílů v této oblasti. NKÚ se zaměřil na rozvoj digitálního vzdělávání na základních /ZŠ/ a středních školách /SŠ/.

Kontrolováno bylo především nastavení a naplňování strategických cílů rozvoje digitálního vzdělávání, nastavení výzev vyhlášených v rámci OP souvisejících s digitalizací vzdělávání, tj. především OP *Výzkum, vývoj a vzdělávání /OP VVV/, Integrovaný regionální operační program /IROP/* a PO7+ pak OP *Vzdělávání pro konkurenceschopnost /OPVK/*. Dále byla kontrole podrobena realizace vybraných projektů, zajištění peněžních prostředků pro financování implementace *Strategie digitálního vzdělávání do roku 2020 /SDV/* a pro financování škol v oblasti rozvoje digitálního vzdělávání a také řízení opatření/aktivit a projektů ze strany Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy /MŠMT/.

Kontrolováno bylo období let 2011–2018, v případě věcných souvislostí i období do ukončení kontroly.

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni činil 7 853 mil. Kč a na projektové úrovni 181 mil. Kč.

### **Kontrolní zjištění NKÚ**

- **Financování rozvoje digitálního vzdělávání je silně závislé na prostředcích fondů EU a zřizovatelů škol.** V období od začátku roku 2011 až do července 2018 bylo v této oblasti realizováno 6 660 projektů v částce 22 176 mil. Kč. Existuje **reálné riziko, že s ukončením stávajícího programového období nebudou mít školy dostatek peněžních prostředků pro udržení a obměnu informačních a komunikačních technologií /ICT/ pro digitalizaci vzdělávání.**
- Realizace dvou systémových projektů podpořených z OP VVV, které jsou klíčové pro efektivní vynaložení peněžních prostředků na úrovni projektů realizovaných jednotlivými školami v rámci SDV, začala až v říjnu 2017, resp. v lednu 2018, tj. v polovině implementace SDV. Ukončena má být v září, resp. v prosinci 2020. Existuje **reálné riziko, že požadované výstupy nebudou finalizovány a k dispozici včas tak, aby došlo k naplnění cílů SDV v daném termínu, tj. do konce roku 2020.**
- Rozvoj digitalizace vzdělávání byl na školách v letech 2011–2012 podpořen prostřednictvím projektů zjednodušeného vykazování nákladů financovaných z OPVK. *Šablony III* pro zjednodušené vykazování u výzev č. 21 a 34 požadovaly jako výstupy projektů vytváření digitálních učebních materiálů, vzdělávání pedagogů a výuku předmětů zaměřených na rozvoj ICT. Pro využití těchto výstupů mohla být pořízena ICT zařízení. Právě pořízení

29 Jednalo se především o KA č. 16/13 – *Peněžní prostředky vynakládané na rozvoj vzdělávání v České republice.*

ICT zařízení bylo hlavním důvodem škol pro realizaci těchto šablon. Tyto nákupy však musely školy zaštitit dostatečným množstvím vytvořených digitálních učebních materiálů. Ve 4 880 projektech podpořených částkou 5 538 mil. Kč, z toho 4 707 mil. Kč z rozpočtu EU, tak školy pořídily potřebná ICT zařízení a zároveň vytvořily minimálně 1,8 milionu digitálních učebních materiálů. Tyto **materiály však byly často nekvalitní, měly duplicitní obsah nebo představovaly jen digitalizovanou přípravu učitele na výuku. Takovouto podporu vyhodnotil NKÚ za neefektivní.**

- MŠMT v roce 2014 podpořilo z OPVK **vzdělávání pedagogů v efektivním využívání ICT** a v integraci ICT do výuky. V rámci 45 projektů podpořených částkou 1 376 mil. Kč byli proškoleni jen vybraní pedagogové ze třetiny ZŠ a SŠ v ČR. Pedagogové zároveň nebyli proškoleni jednotně podle standardů, neboť ty MŠMT pro učitele nestanovilo, ale dle zaměření jednotlivých projektů. Tato **podpora nebyla systémová** a nedostatečné vzdělání pedagogů v oblasti užívání ICT při výuce neřešila na celorepublikové úrovni.
- Výstupy z projektů podpořených z OPVK (v rámci výzev č. 21, 34 a 51) jsou veřejně dostupné, např. na metodickém portále rámcových vzdělávacích programů, webových stránkách příjemců/projektů a v databázi výstupů projektů OPVK. Dle výsledků dotazníkového šetření NKÚ však **třetina škol nemá informace o jakékoli veřejně dostupné nabídce digitálních učebních materiálů podpořených z OPVK**. Pouze desetina škol hodnotí dostupnou nabídku materiálů jako kvalitní a odpovídající jejich potřebám.

### Návrhy a realizace nápravných opatření

NKÚ mimo jiné doporučil MŠMT přehodnotit systém financování regionálního školství tak, aby školy měly přístup k peněžním prostředkům, které umožní po skončení PO14+ zabezpečit plánovanou obměnu ICT, jejich údržbu i správu. V souvislosti s tím se MŠMT zavázalo nastavit pro další programové období nový OP *Jan Ámos Komenský* tak, aby byly prostředky evropských strukturálních a investičních fondů /ESIF/<sup>30</sup> i nadále používány na inovace ve školách a aby školy měly zajištěn přístup k prostředkům, které jim umožní zabezpečit plánovanou obměnu ICT, jejich údržbu i správu.

Zároveň se MŠMT zavázalo uzavřít memorandum o spolupráci při přípravě a realizaci OP pro PO21+, a to *Integrovaného regionálního operačního programu* (PO21+), OP *Konkurenceschopnost* a OP *Jan Ámos Komenský*, s cílem podpořit získávání klíčových kompetencí včetně digitálních dovedností žáků i učitelů. Opatření podpořená z těchto OP by měla vést k modernizaci infrastruktury a vybavení odborných učeben škol, školských zařízení a dalších vzdělávacích zařízení včetně modernizace ICT, k výuce v prostředí nových technologií pro žáky všech oborů a k rozvoji digitální gramotnosti a inováckého myšlení.

### **KA č. 18/21 – Výstavba a modernizace silnic I. třídy**

NKÚ průběžně sleduje oblast výstavby a modernizace pozemních komunikací, zejména dálnic a silnic I. třídy. V předchozích letech se této problematice věnovala především KA č. 17/05 – *Výstavba, modernizace a rekonstrukce dálnic*.

Úkolem KA č. 18/21, která byla provedena jako kontrola legality s výkonnostní částí, bylo **prověřit, zda byly plněny záměry výstavby silnic I. třídy, zda systém poskytování peněžních prostředků určených na výstavbu a modernizaci silnic I. třídy zajišťoval účelné a hospodárné využití těchto prostředků a zda byly při realizaci staveb dosaženy stanovené cíle a parametry s odpovídajícími náklady.**

30 ESIF jsou tvořeny Evropským fondem pro regionální rozvoj, Evropským sociálním fondem, Fondem soudržnosti, Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova a Evropským námořním a rybářským fondem.

Kontrola postupu Ředitelství silnic a dálnic, státní příspěvkové organizace, /ŘSD/ při přípravě a realizaci staveb byla provedena na vzorku deseti staveb, s celkovými náklady ve výši 8 251,8 mil. Kč vč. daně z přidané hodnoty /DPH/. V rámci těchto staveb bylo vybudováno a modernizováno 41 km silnic I. třídy. Kontrolovaným obdobím byly roky 2013–2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. V rámci výstupů z provedené KA bylo jedno zjištění vyhodnoceno jako vymahatelné a na jeho základě bylo učiněno podání správci daně ve výši 3,92 mil. Kč.

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni činil 35 474 mil. Kč a na projektové úrovni 7 582 mil. Kč.

### Kontrolní zjištění NKÚ

- **Koncepční záměry** výstavby a modernizace silnic I. třídy **nebyly plněny. Nebyly přednostně realizovány prioritní stavby** (stanovené na základě celospolečenské potřeby a efektivnosti vynaložených prostředků), ale postupováno bylo dle investiční připravenosti staveb k zahájení realizace.
- **Příprava staveb** (v období od vydání souhlasného závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí do získání pravomocného stavebního povolení) **trvala v průměru 12 let. Hlavní příčiny** dlouhé doby přípravy staveb **se nedařilo řešit**, přičemž vliv přijatých legislativních změn se vzhledem ke krátké době jejich účinnosti ve větší míře dosud neprojevil. **Problémy byly** spojeny zejména **se získáváním územních rozhodnutí, majetkoprávním vypořádáním pozemků a získáváním stavebních povolení**. V kontrolovaném období **doznávaly důsledky nedostatku finančních zdrojů** v období po ekonomické krizi, kdy byly omezeny finanční prostředky na přípravu a realizaci staveb.
- **Zastavení realizace** vybraných staveb silnic I. třídy **mělo negativní vliv** nejen **na účelnost vynakládaných finančních prostředků** (ve smyslu financování výstavby společensky nejpotřebnějších úseků silnic I. třídy), ale také **na jejich hospodárnost**, neboť ŘSD muselo dodavatelům stavebních prací vyplatit finanční kompenzace ve výši téměř 126 mil. Kč bez DPH za přerušení nebo konzervaci staveb.
- Přetrvávaly **problémy s převodem silnic I. třídy** (v úsecích, kde byla vybudována souběžně vedená dálnice nebo přeložka silnice I. třídy) **do vlastnictví krajů, případně obcí**.
- **U staveb zadávaných v kontrolovaném období byly stavební náklady o 30 % nižší, než ŘSD předpokládalo v dokumentaci k zadávacím řízením na dodavatele stavebních prací**. Porovnání ocenění vybraných položek jednotkových cen stavebních prací kontrolovaných staveb ukázala, že **ceny stanovené závazným podkladem pro oceňování projektů staveb nebyly** v kontrolovaném období **účinným nástrojem pro stanovení předpokládané hodnoty** v zadávacích řízeních na výběr dodavatelů stavebních prací.

Na základě výsledků kontroly bylo podáno **jedno oznámení správci daně ve výši 3,92 mil. Kč**.

### Návrhy a realizace nápravných opatření

**MD** k výsledkům kontroly **žádné opatření nepřijalo**, uvedlo však, že **připravilo další novelu zákona č. 416/2009 Sb.**<sup>31</sup>, kterou v listopadu 2019 schválila vláda ČR a je projednávána v poslanecké sněmovně (sněmovní tisk 673). Tato novela by měla zkrátit dobu přípravy dopravních staveb o třetinu. Účinnost tohoto opatření bude moci NKÚ ověřit až následnou kontrolou.

<sup>31</sup> Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací.



### ***KA č. 18/24 – Podpora veřejné městské a regionální dopravy financovaná v rámci Integrovaného regionálního operačního programu***

V předchozích letech se problematice regionální veřejné dopravy věnovaly především KA č. 06/07<sup>32</sup> a KA č. 14/32<sup>33</sup>. Z hlediska regionální podpory je významná KA č. 09/26<sup>34</sup>.

Úkolem této KA, která byla typem kontroly legality s výkonnostní částí, bylo mj. **prověřit, jak ŘO a zprostředkující subjekt /ZS/ administrovaly a vybíraly žádosti o dotace, jak kontrolovaly plnění dotačních podmínek ze strany žadatelů a jak monitorovaly a vyhodnocovaly dopady poskytovaných podpor.** Dále NKÚ posuzoval, **zda byly dotace vynaloženy v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně.** Kontrole byl podroben také **systém poskytování dotací v rámci územní dimenze prostřednictvím integrovaného nástroje ITI.**

Kontroly byly podrobeny prostředky EU financované prostřednictvím IROP a prostředky na kofinancování projektů vyplácené ze státního rozpočtu. Kontrola ověřovala, zda projekty na podporu veřejné městské a regionální dopravy přispívají ke zvýšení podílu udržitelné formy dopravy, zda kontrolované osoby čerpají peněžní prostředky na realizaci vybraných opatření v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně, zda je v rámci řízení územní dimenze nastaven účinný systém administrace integrovaného nástroje ITI a zda je pro poskytování prostředků nastaven účinný řídicí a kontrolní systém /ŘKS/. Kontrolovaným obdobím byly roky 2014–2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni dosáhl 12 588 mil. Kč a na projektové úrovni 1 551 mil. Kč.

#### **Kontrolní zjištění NKÚ**

- Podpora se neprojevila na zvýšení přepravy osob veřejnou hromadnou dopravou (cílová hodnota indikátoru **podíl veřejné osobní dopravy na celkových výkonech v osobní dopravě** – 35 % – byla stanovena ambiciózně a vzhledem k řadě externích vlivů **se jeví jako těžko dosažitelná**).
- V kontrolovaných projektech byl **pořízen nízký podíl vozidel s cílem rozšířit vozový park a tím navýšit počet přepravovaných osob veřejnou dopravou (ke zvýšení využívání veřejné dopravy** na úkor individuální, což je hlavní statisticky kvantifikovatelný výsledek poskytované podpory, v dostatečné míře **nepřispívá prostá výměna zastaralých vozidel bez rozšíření vozového parku** a posílení přepravních výkonů).
- **Nebyly vytvořeny spolehlivé předpoklady pro průběžné sledování a vyhodnocování přínosů projektů** ve vztahu k plánovanému výsledku, tj. zvýšit podíl veřejné osobní dopravy na celkovém přepravním výkonu v ČR (**nevěrohodné hodnoty indikátoru počet přepravených osob** – nelze zjistit přírůstek tohoto počtu osob).
- **ŘKS poskytování podpory z IROP je** ve vztahu k PO 1, SC 1.2 jen **částečně účinný**:
  - při hodnocení žádostí o podporu individuálních projektů **nebyla dostatečně ověřována data, která vstupují do jednoho z kritérií** při posuzování **přijatelnosti** projektu (nesrovnalost na úrovni systému);
  - **nedostatky** jak **v oblasti nastavení**, tak v oblasti **samotného výkonu kontroly při posuzování způsobilosti výdajů** – nejednoznačné vymezení nezpůsobilosti výdajů a postupů k jejich odhalení (nesrovnalost na úrovni systému);

<sup>32</sup> KA č. 06/07 – *Prostředky státního rozpočtu poskytované na veřejnou osobní dopravu.*

<sup>33</sup> KA č. 14/32 – *Peněžní prostředky určené na výstavbu trasy A pražského metra.*

<sup>34</sup> KA č. 09/26 – *Peněžní prostředky určené v rámci regionálních operačních programů na projekty dopravní infrastruktury.*

- věcné řízení je prováděno mimo jiné **funkčními nedostatky v monitorovacím systému MS2014+** (oblast sledování pokroku integrovaných nástrojů, nezobrazování dopadů projektů z hlediska vlivu na životní prostředí a z hlediska posílení veřejné dopravy); tyto zjištěné nedostatky potvrzují dílčí závěry NKÚ obsažené v KA č. 16/12.

Nedostatky v oblasti sledování dopadů projektů na naplňování cílů zjišťuje NKÚ opakovaně bez ohledu na kontrolovaný program, a považuje je proto za systémové selhávání odpovědných orgánů.

- Dále NKÚ zjistil **nedostatky na úrovni systému** poskytování podpory prostřednictvím integrovaného nástroje ITI:
  - **výzva** na podporu strategií ITI **neměla stanovena pevná pravidla**, tj. nebyl v žádném dokumentu relevantním pro integrované nástroje definován obsah a náležitosti takové výzvy;
  - některá statutární města nerespektovala povinnosti ohledně zveřejnění povinných informací ve vyhlášených výzvách, nehodnotila synergické efekty posuzovaných projektových záměrů a stanovila nevhodná kritéria pro hodnocení z hlediska hospodárnosti a efektivnosti.
- **U příjemců** NKÚ zjistil následující **nedostatky**:
  - **poskytování podpory na nezpůsobilé výdaje**;
  - **nedodržování zákona upravujícího oblast VZ**;
  - neplnění projektových cílů.

Správci daně bylo podáno **jedno nevyčíslené oznámení**.

#### **Návrhy a realizace nápravných opatření:**

Již v průběhu kontroly **upravil ŘO pravidla** pro žadatele a příjemce **při vyřazování neekologických vozidel** z dopravy, kde NKÚ identifikoval riziko, že vyřazená neekologická vozidla jsou i nadále využívána ve veřejné dopravě.

**MMR přijalo** na základě kontroly NKÚ **opatření k nápravě nedostatků týkajících se nedostatečně nastavených pravidel pro ověřování způsobilosti výdajů** a u projektů z dotčené výzvy ve spolupráci s Centrem pro regionální rozvoj České republiky, příspěvková organizace, /CRR/ administrativně prověřilo 55 projektů. CRR provede u příjemců, u nichž bylo identifikováno riziko nezpůsobilých výdajů, veřejnosprávní kontroly a MMR dotčené příjemce případně vyzve k dobrovolnému navrácení finančních prostředků poskytnutých na nezpůsobilé výdaje a případně případy předá k vymáhání orgánům finanční správy. V souvislosti s tímto **opatřením byly ze shrnutí výdajů pro daný rok vyjmuty rizikové částky související s dotčenými výdaji**.

Další opatření přijatá MMR jsou ze strany NKÚ akceptovatelná, avšak jejich reálnou účinnost bude možné posoudit až při následné kontrole. Přijatá opatření by měla přispět k lepšímu využití veřejných prostředků jak v současném programovém období, tak zejména v tom následujícím.

### **KA č. 18/27 – Opatření realizovaná v resortech zemědělství a životního prostředí z důvodu zmírnění dopadů sucha a nedostatku vody**

Analýzou informací a dat z průběžného monitoringu se ukázalo vysoce aktuálním a přitom značně problematickým téma boje se suchem. Tato KA byla provedena jako kontrola legality s výkonnostní částí. Cílem bylo **prověřit** v resortech zemědělství a životního prostředí **realizaci opatření pro zmírnění negativních dopadů sucha a nedostatku vody** a také **poskytování peněžních prostředků ve vazbě na stanovené cíle a jejich plnění**.

U Ministerstva zemědělství /MZe/ a MŽP byla kontrole podrobena strategie vycházející z komplexní definice sucha a nedostatku vody v krajině a související plnění úkolů. Bylo posuzováno rozdělení kompetencí v oblasti vodního hospodářství a činnost meziresortní komise VODA–SUCHO. NKÚ dále hodnotil dotační tituly uvedené v základním strategickém materiálu pro zmírňování negativních následků sucha a nedostatku vody, kterým je *Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky /Koncepce/*. Kontrola bylo podrobena také vykazování prostředků určených k omezení následků sucha a nedostatku vody.

Pouze u MZe pak byly kontrolovány také dotační tituly vykazované nad rámec Koncepce<sup>35</sup> a vyplacené kompenzace za sucho.

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni činil 27 783 mil. Kč a na systémové úrovni 478 mil. Kč.

#### **Kontrolní zjištění NKÚ**

- **Vodní zákon<sup>36</sup>** zmiňuje problematiku sucha pouze okrajově a novela tohoto zákona se speciální částí týkající se sucha zatím schválena nebyla. **Chybějící stanovení zákonných práv a povinností** jednotlivých zainteresovaných subjektů **přispívá ke komplikacím při realizaci opatření na zmírnění dopadů sucha a nedostatku vody**. Dále **chybí** tzv. **protierozní vyhláška**, která má zpřesnit pravidla pro hospodaření na erozně ohrožených pozemcích.
- MZe a MŽP měly zajistit plnění **usnesení vlády ČR č. 620 z roku 2015**, které **obsahuje 49 úkolů týkajících se oblasti sucha**. Obsahem mnoha úkolů však bylo provést pouze analýzu, vypracovat návrh, zhodnotit potenciál, nikoli již realizovat příslušná opatření. **Přestože většina úkolů byla splněna, na tyto úkoly nenavazovala žádná realizace**.
- **V Koncepci je uvedeno celkem 30 opatření**. U jednotlivých opatření však **nejsou stanoveny cíle, které by byly konkrétní, měřitelné, realistické a termínované**. V samotném textu Koncepce **není uvedeno, kdo za realizaci jednotlivých opatření odpovídá**. **U některých opatření postupují MZe a MŽP v rozporu s Koncepcí** (opatření *Změna zemědělské politiky v oblasti podpory pěstování energetických plodin*).
- **Pro téměř všechny dotační programy** realizované MZe a MŽP v rámci problematiky sucha a nedostatku vody **platí, že jejich hlavním cílem a účelem nebylo řešit problematiku sucha**. Tomu odpovídají **stanovené cíle a ukazatele, které slouží k hodnocení nastavených cílů programu, nikoli však k tomu, aby byl sledován a hodnocen přínos** dotačních programů k zmírňování dopadů sucha a nedostatku vody. **Přínosy vynaložených prostředků ve vztahu k problematice sucha byly neprokazatelné**.

<sup>35</sup> Jednalo se o 12 programů, mezi které patří zemědělské podpory PRV (agroenvironmentálně-klimatická opatření, ekologické zemědělství, méně příznivé oblasti), zalesnění zemědělské půdy, lesnická opatření a pozemkové úpravy, dále OP *Rybářství 2014–2020*, hasičská letecká služba a podpory z Národní agentury zemědělského výzkumu.

<sup>36</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).



- MZe ani MŽP **nezahájily téměř žádné nové dotační programy** určené na zmírňování dopadů sucha a nedostatku vody, případně v těchto programech **bylo nízké čerpání peněžních prostředků**. MZe a MŽP realizují dlouhodobě stále stejné dotační programy, které nemají za hlavní cíl boj se suchem. V Konceptci uvedlo MZe přehled dotačních programů ve své gesci, které financují opatření na zmírnění negativních dopadů sucha. Jde o 15 národních dotačních programů, z nichž pět nebylo k 31. prosinci 2018 zahájeno (jedná se právě o nové dotační programy, např. program zaměřený na výstavbu přehrad). **Novým přístupem MŽP k řešení problematiky sucha a nedostatku vody je zavedení programu hospodaření se srážkovými vodami**, tzv. programu *Dešťovka*, z nějž se z národních zdrojů v období let 2016–2018 vyčerpalo 42 mil. Kč.
- **MZe v materiálech pro vládu vykazovalo celkovou částku** vynaloženou na boj se suchem **ve výši 29 mld. Kč**. Kontrolou však bylo zjištěno, že při stanovování výše této částky ze strany MZe došlo k celé řadě nesprávností. **Kontrolou zjištěná částka** vyplacených prostředků na problematiku sucha byla ve výši necelých **26 mld. Kč**. Rozdíl tak činil více než 3 mld. Kč.
- **Spolupráce MZe a MŽP v oblasti zmírnění dopadů sucha a nedostatku vody nebyla vždy optimální**. To dokazuje mj. **nepřijetí protierozní vyhlášky**, která je klíčová pro zlepšení hospodaření na zemědělské půdě a posílení její schopnosti zadržet vodu. Dalším příkladem je **realizace protichůdných dotačních programů**. Z rozpočtu MZe dochází k technickým úpravám koryt drobných vodních toků, bez požadavku na přírodě blízký stav. Z dotačního programu MŽP dochází k odstraňování nevhodných technických úprav a navrácení vodních koryt přírodě blízkému stavu.
- Odhad skutečné celkové škody způsobené suchem v zemědělství a v lesním hospodářství dosáhl dle MZe v roce 2015 celkem 3 mld. Kč, v roce 2017 celkem 7,7 mld. Kč a v roce 2018 celkem 24 mld. Kč. Na náhrady škod způsobených suchem, které nejsou aktivním bojem se suchem, ale pouze finančním příspěvkem na překonání nepříznivého období, vyplatilo MZe zemědělcům v období 2016–2018 téměř 2,4 mld. Kč. Na realizaci investičních dotačních programů na zmírnění negativních dopadů sucha, které lze považovat za preventivní opatření v boji se suchem, vynaložilo MZe ve stejném období 2,9 mld. Kč. **Rostoucí náhrady škod však poukazují na to, že realizovaná preventivní opatření v boji se suchem nejsou dostatečně účinná.**

### Návrhy a realizace nápravných opatření

Na základě výsledku KA identifikoval NKÚ následující rizika:

- Chybí právní úprava v oblasti sucha, což neumožňuje efektivní vymáhání povinností v dané oblasti.
- Chybí právní úprava stanovení povinností a zákonných práv v této oblasti.
- Chybí protierozní vyhláška, což znemožňuje efektivnější boj proti degradaci půdy.
- Z důvodu chybějícího *fondu těžko pojistitelných rizik* budou náhrady za škody způsobené suchem v zemědělství i nadále hrazeny z prostředků státního rozpočtu.
- Prostředky státního rozpočtu i EU, které byly vynaloženy na boj proti suchu, nepovedou k plnění cílů Konceptce.
- Rozpory mezi MZe a MŽP neumožní efektivní řešení problematiky sucha a nedostatku vody.
- Škody způsobené suchem se budou zvyšovat.
- Nedostatek pitné vody bude působit nejenom materiální škody, ale i škody na životech a zdraví obyvatelstva.

Z těchto rizik vyplynula následující **doporučení**:

- **přijmout právní úpravu pro oblast sucha** (tzv. suchou hlavu vodního zákona), protierozní vyhlášku a zřídit *fond těžko pojistitelných rizik*;
- **přizpůsobit stávající** dotační programy potřebě boje proti suchu, **zahájit realizaci nových dotačních programů** specificky určených **pro boj proti suchu** (zejména výstavba a odbahňování přehrad);
- **zajistit dostatek vody pro obyvatelstvo**, mj. též výstavbou přehrad a prostřednictvím propojování skupinových vodovodů do vodárenských soustav.

### **KA č. 18/28 – Peněžní prostředky určené na realizaci opatření operačního programu Zaměstnanost 2014–2020 ke zvýšení zaměstnanosti a adaptability pracovní síly**

NKÚ se oblastí podpory rozvoje lidských zdrojů v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí /MPSV/ dlouhodobě zabývá. V předchozích letech se této problematice věnovaly především KA č. 08/06<sup>37</sup>, KA č. 12/19<sup>38</sup> a KA č. 14/24<sup>39</sup>.

Analýzou informací z průběžného monitoringu a nálezu z předchozích KA se jako aktuální téma ukázala především **podpora zaměstnávání mladých lidí**. Jedním z národních cílů stanovených v návaznosti na strategii *Evropa 2020* je snížení míry nezaměstnanosti mladých lidí (15–24 let) do roku 2020 o 1/3 oproti roku 2010. Národní program reforem /NPR/ pro rok 2016 uváděl, že se podařilo výrazně snížit míru nezaměstnanosti osob ve věku 15–24 let, a to z 18,3 % (v roce 2010) na 15,9 % (v roce 2014). V roce 2015 pokračoval pokles hodnoty tohoto ukazatele. Ve 2. čtvrtletí 2015, kdy míra nezaměstnanosti mladých lidí činila 12 %, byl již de facto národní cíl splněn.

Tato KA byla provedena jako kontrola legality/regularity s výkonnostní částí a měla za cíl **prověřit, zda kontrolované osoby poskytují a čerpají peněžní prostředky na realizaci vybraných opatření v souladu s právními předpisy, účelně, hospodárně a efektivně a zda vybrané projekty na podporu zaměstnanosti a adaptability pracovní síly přispívají k naplnění cíle, který je pro oblast zaměstnanosti mladých lidí stanoven ve strategii *Evropa 2020*.**

Kontroly byly podrobeny prostředky EU financované prostřednictvím OPZ včetně národního spolufinancování a prověřován byl rovněž ŘKS, a to jak jeho nastavení, tak i fungování.

Kontrolováno bylo období od roku 2014 do roku 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové i projektové úrovni činil 469,63 mil. Kč.

### **Kontrolní zjištění NKÚ**

NKÚ odhalil u MPSV a Úřadu práce České republiky /ÚP/ **řadu nedostatků jak na systémové úrovni, tak zejména při čerpání podpory zaměřené na zaměstnávání mladých lidí z OPZ**. Nedostatky se týkaly především její účelnosti a efektivnosti.

- NKÚ zjistil **vážná pochybení v nastavení cílů projektů a monitorovacích indikátorů**. MPSV nestanovilo pro projekty měřitelné cíle tak, aby bylo možné vyhodnotit, zda projekty splnily svůj účel.

<sup>37</sup> KA č. 08/06 – *Finanční prostředky operačního programu Rozvoj lidských zdrojů určené na aktivní politiku zaměstnanosti*.

<sup>38</sup> KA č. 12/19 – *Peněžní prostředky určené na realizaci operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost*.

<sup>39</sup> KA č. 14/24 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu poskytnuté na úhradu výdajů národních projektů v rámci operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost*.

- ÚP nesleduje účastníky projektu a jejich další profesní uplatnění na trhu práce po skončení projektu. Statistiky ÚP nezachycují vliv realizovaných projektů na vývoj nezaměstnanosti mladých lidí v příslušném regionu. U žádného z kontrolovaných projektů současně **nelze vyhodnotit efektivnost vynaložených prostředků**.
- Míra nezaměstnanosti mladých lidí v ČR od roku 2013 do doby ukončení KA neustále klesala až na 6,7 % v roce 2018. Ve srovnání s průměrem EU (aktuálně ve výši okolo 15 %) se dlouhodobě pohybuje na velmi nízké úrovni. **Přes tuto příznivou situaci pokračovalo MPSV v poskytování podpory ve stejném rozsahu** jako v době zahájení OPZ, tedy v době doznívající ekonomické krize let 2008–2013. V roce 2017 **dokonce MPSV rozhodlo o navýšení podpory** pro mladé lidi ve věku 15–29 let o 339 mil. Kč, aniž by podporu koncentrovalo na skupinu mladých lidí s kumulací hendikepů (jak doporučovaly výsledky externí evaluace). **Na nízkou míru nezaměstnanosti mladých lidí reagovalo MPSV až v roce 2019.**
- **MPSV není schopno objektivně vyčíslit celkový objem nákladů na program Záruky pro mládež**, protože to informační systém /IS/ státní pokladny neumožňuje.
- **MPSV neprovedlo u programu Záruky pro mládež z roku 2014 žádnou ze zamýšlených aktualizací**, nevymezilo odpovědnost jednotlivých institucí pro PO14+ a nestanovilo finanční náklady klíčových iniciativ.
- **MPSV neposkytuje Komisi všechny požadované údaje** o tom, jak se změnila situace mladých lidí po zapojení do programu *Záruky pro mládež* v delším časovém horizontu.
- **Není významný rozdíl mezi péčí o klienta v projektu a ve standardním režimu aktivní politiky zaměstnanosti**. Současně není zajištěna kontinuální koordinovaná podpora společensky účelných pracovních míst, která by umožnila poskytnout pomoc i poté, co projekt skončí.
- **U některých klientů v kontrolovaném vzorku byla evidentní absence bariér pro jejich uplatnění na trhu práce**. Tito mladí lidé si sehnali stáž, popř. zaměstnání sami. NKÚ to považuje za příklad tzv. „efektu mrtvé váhy“<sup>40</sup>.
- V rámci projektu *TRANSFER* určeného přednostně pro osoby neregistrované na ÚP paradoxně převažovali klienti, kteří v evidenci ÚP byli.
- **Některé osoby byly podpořeny ze dvou projektů najednou**. MPSV nepřijalo adekvátní opatření, aby těmto nežádoucím duplicitám zabránilo.
- V informačních systémech byly dílčí nedostatky (zejména v IS MS2014+).

V rámci výstupů z provedené kontroly bylo **podáno jedno trestní oznámení**.

### Návrhy a realizace nápravných opatření

V průběhu kontroly MPSV vypracovalo nový vnitřní předpis, který omezil šíři poskytované podpory. Nelze však určit, zda to bylo v závislosti na kontrole NKÚ.

MPSV v rámci stanoviska předkládaného pro schůzi vlády k projednání kontrolního závěru NKÚ navrhlo nápravná opatření. Sedm z těchto opatření bude NKÚ dále sledovat.

<sup>40</sup> Situace, kdy dotaci čerpá příjemce, který by svoji aktivitu/činnost/investici realizoval i bez účasti veřejných prostředků (v tomto případě zprostředkování zaměstnání na dotovaném pracovním místě pro klienta, který je schopen si zaměstnání/praxi/stáž najít sám).

### ***KA č. 18/29 – Podpora konkurenceschopnosti prostřednictvím projektů na podporu ICT, které jsou financovány z prostředků operačních programů Podnikání a inovace a Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost***

NKÚ věnuje systematickou pozornost oblasti podpory rozvoje ICT, jejímž cílem by mělo být zvýšení konkurenceschopnosti českých podniků na globálním trhu a růst ICT sektoru v ČR. Monitoruje nakládání s prostředky primárně určenými pro malé a střední podniky /MSP/ na podporu budování a modernizaci datových center, tvorbu nových IS/ICT řešení a zřizování a provoz center sdílených služeb.

Cílem KA č. 18/29 bylo **prověřit efektivnost poskytování podpory a naplňování cílů v oblasti ICT** u OP *Podnikání a inovace /OPPI/* a OP *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost /OP PIK/*. NKÚ ověřoval dosahování cílů vybraných projektů realizovaných v rámci programu podpory ICT a sdílené/strategické služby u obou OP, jejichž podpora byla primárně určena pro MSP. NKÚ rovněž zjišťoval, zda realizované projekty přispívaly k dosažení cílů zaměřených na zvyšování konkurenceschopnosti podniků v oblasti ICT v ČR.

Oba zmiňované OP mají významně preferovat podporu MSP, které tvoří rozhodující podíl podnikatelských subjektů v ČR. Vyhlášené výzvy na podporu ICT projektů však umožňovaly rovněž podporu velkých podniků.

V rámci OPPI bylo 37 % podpory poskytnuto velkým podnikům, což představovalo 2,3 mld. Kč z celkové poskytnuté podpory 6,3 mld. Kč. V případě OP PIK směřovala většina objemu podpory (87 %) na MSP – jednalo se o 0,9 mld. Kč z celkové podpory přesahující 1,0 mld. Kč.

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové i projektové úrovni činil 8 610,12 mil. Kč.

#### **Kontrolní zjištění NKÚ**

- V porovnání s již ukončeným OPPI se na stávající OP PIK vztahuje nařízení EP a Rady č. 1301/2013. Podle tohoto nařízení musí žadatelé z kategorie velkých podniků doložit spolupráci s MSP. **Ministerstvo průmyslu a obchodu /MPO/** tak z pozice řídicího orgánu OP PIK **zahrnuje** uvedenou **podmínku do operačního manuálu OP PIK**, tudíž velké podniky mají být podporovány do té míry, do jaké budou schopny na sebe navázat potenciál MSP v rámci subdodavatelských vztahů. **Do vyhlášených výzev však MPO uvedenou podmínku nestanovilo.**
- **MPO z OP PIK podporovalo žadatele ve statutu velkých podniků, kteří spolupráci s MSP nepředložili** ani v rámci žádosti o podporu a ani v případě žádosti o platbu. Při kontrole vybraného vzorku 15 projektů realizovaných velkým podnikem nedoložili žadatelé spolupráci s MSP ve dvou případech. NKÚ tak vyhodnotil, že MPO podporu těmito dvěma žadatelům ve výši 15,5 mil. Kč nevyplatilo v souladu s operačním manuálem OP PIK a nařízením EP a Rady č. 1301/2013.
- I přes primární podporu MSP **podporovalo MPO projekty českých poboček nadnárodních koncernů na vybudování center sdílených služeb, přičemž primárním cílem příjemců byla úspora nákladů koncernů**, nikoliv podpora konkurenceschopnosti samotného příjemce na volném trhu. Jen u OPPI se jednalo o 16 projektů podpořených 702 mil. Kč. **Tyto projekty byly založeny především na vytvoření velkého počtu pracovních míst v řádu desítek až stovek, ačkoliv na trhu práce existoval vysoký nedostatek odborníků v oblasti informačních technologií /IT/.** Na tyto negativní dopady bylo MPO upozorněno externím hodnotitelem projektu, přesto takový projekt schválilo. **Vytváření nových dotovaných pracovních míst v sektoru ICT, kdy na trhu práce existuje vysoký nedostatek odborníků v této oblasti, nepovažuje NKÚ za efektivní a přínosné pro zvýšení konkurenceschopnosti ČR.**

## Návrhy a realizace nápravných opatření

### 1. Hodnocení a výběr projektů

MPO posílilo administrativní kapacity implementačních oddělení, vytvořilo nový kontrolní list v systému MS2014+ pro kontrolu žádostí o podporu a pro kontrolu žádostí o platbu, zavedlo pravidelná školení interních hodnotitelů atd.

### 2. Nastavení pravidel pro poskytování podpory

MPO eliminovalo možný nerovný a diskriminační postup při posuzování změn projektů u příjemců podpory dvoufázovým posuzováním jednotlivých změn, které lze statisticky agregovat a dohledávat v takto získaných datech obdobné, již akceptované, či naopak neakceptované změny pro posouzení konzistence postupů při jejich hodnocení. MPO pro nově schvalované projekty připravilo novou, jednodušší a jasnější podobu podmínek poskytnutí dotace eliminující možné nejasnosti.

### 3. Monitorovací ukazatele ve vztahu k nastaveným cílům

V rámci zpráv o udržitelnosti, které příjemci podávají 5 let od ukončení projektu, MPO rozšířilo požadovaný obsah informací rovněž o ekonomické ukazatele příjemců a jejich změn v důsledku realizace projektu (obraty, zisk, noví zákazníci, nové trhy, expanze atd.). Tato data agregovaná v čase mohou lépe popisovat ekonomické dopady realizovaných projektů v souladu s obsahem programů podpory ICT.

### 4. Vyhodnocení poskytnuté podpory z operačních programů

Tato problematika byla zajištěna existencí jednoho informačního systému MS2014+ a existencí ročních datových skladů, v jejichž rámci se data zamykají pro znemožnění dalších úprav. Vykazovaná data pak budou před jejich použitím průřezově dodatečně validována a jejich správnost konfrontována s jednotlivými gesčními útvary pro eliminaci možných chyb.

## ***KA č. 19/01 – Peněžní prostředky vynaložené na technickou pomoc z operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost***

Oblast podpory technické pomoci byla kontrolována v KA č. 12/13<sup>41</sup> a KA č. 15/26<sup>42</sup>.

Cílem kontroly bylo **prověřit, zda byly peněžní prostředky určené na technickou pomoc z OP PIK vynakládány účelně a hospodárně**. KA byla provedena formou kontroly legality s výkonnostní částí.

Kontroly byly podrobeny jak prostředky EU financované prostřednictvím OP PIK, tak prostředky vyplácené ze státního rozpočtu na spolufinancování projektů. Kontrolováno bylo období od roku 2014 do roku 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. KA se zaměřila především na:

- stanovení podporovaných aktivit ve vazbě na podporu z OP *Technická pomoc*,
- nastavení ukazatelů hodnocení cílů podpory,
- účel podpory, účelnost a hospodárnost výdajů,
- stanovení alokace a její čerpání,
- postup při zadávání a realizaci VZ,
- využití služeb, majetku pořízených z dotace.

<sup>41</sup> KA č. 12/13 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu Technická pomoc*.

<sup>42</sup> KA č. 15/26 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu vynaložené v rámci technické pomoci na aktivity související s publicitou a propagací operačních programů a projektů realizovaných v programovém období 2007–2013*.



Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni činil 2 503,21 mil. Kč a na projektové úrovni<sup>43</sup> 842,47 mil. Kč.

### Kontrolní zjištění NKÚ

- **MPO nestanovilo ukazatele výsledku tak, aby pomocí nich bylo možné vyhodnotit celkové přínosy podpory a naplnění specifických cílů** technické pomoci.
- **Jeden z ukazatelů** sledujících personální stabilizaci v implementační struktuře, jako jeden z předpokladů efektivního řízení a kontroly OP PIK, **MPO průběžně neplnilo.**
- OP PIK vykazoval **nejnižší** průběžnou **míru čerpání** prostředků ze všech OP v ČR<sup>44</sup> a ze strany Auditního orgánu /AO/ u něj byla odhalena **vysoká míra chybovosti projektů**, což indikuje rezervy v řídicí a kontrolní činnosti ŘO financovaného právě z prostředků technické pomoci.
- **MPO výrazně nadhodnotilo potřebu peněžních prostředků na některé projekty** technické pomoci **a při jejich výběru nepostupovalo dostatečně průkazně.**
- Až na výjimky byly výdaje na jednotlivé projekty technické pomoci vynaloženy účelně, hospodárně a v souladu s příslušnými právními předpisy a pravidly. Výjimkou byly nezpůsobilé výdaje MPO v celkové výši cca 1,26 mil. Kč zahrnující především náklady na tři tzv. výroční semináře za cca 1,23 mil. Kč, které neměly vzdělávací charakter, jak by vyplývalo z povahy projektu, ale spíše charakter společenských akcí pro zaměstnance implementační struktury.

Na základě výsledků kontroly bylo podáno jedno oznámení správci daně ve výši 1,26 mil. Kč.

### Návrhy a realizace nápravných opatření

MPO přijalo opatření k zajištění průkaznosti výběru projektů k podpoře a k zamezení proplácení nezpůsobilých výdajů.

### KA č. 19/04 – Podpora protipovodňových opatření

Oblast podpory protipovodňových opatření je ze strany NKÚ trvale monitorována. V předchozích letech se této problematice věnovaly především KA č. 09/20<sup>45</sup> a KA č. 12/27<sup>46</sup>.

Úkolem KA, která byla typem kontroly legality s výkonnostní částí, bylo **prověřit, zda peněžní prostředky na protipovodňová opatření jsou vynakládány účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.** V oblasti řízení peněžních prostředků bylo prověřováno zejména, jak ŘO, tj. MŽP a MZe, a zprostředkující subjekt Státní fond životního prostředí /SFŽP/ administrovaly a vybíraly žádosti o dotace, jak kontrolovaly plnění dotačních podmínek ze strany žadatelů a jak monitorovaly a vyhodnocovaly dopady poskytovaných podpor. Dále NKÚ posuzoval nastavení a fungování ŘKS a na vzorku projektů zjišťoval, zda byly dotace vynaloženy v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně.

<sup>43</sup> Kontrolována byla dílčí plnění v rámci 12 projektů, přičemž objem 12 projektů činil 842,47 mil. Kč, z toho 716,10 mil. Kč z EU. Kontrolovaná dílčí plnění činila 59,48 mil. Kč včetně EU.

<sup>44</sup> Ke dni 31. března 2019 dle údajů obsažených v dokumentu *Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020 – I. čtvrtletí 2019.*

<sup>45</sup> KA č. 09/20 – *Peněžní prostředky vynaložené na protipovodňová opatření a na podporu prevence v územích ohrožených nepříznivými klimatickými vlivy.*

<sup>46</sup> KA č. 12/27 – *Peněžní prostředky určené na programy prevence před povodněmi.*

Kontroly byly podrobeny jak prostředky EU financované prostřednictvím OP *Životní prostředí /OPŽP/*, tak prostředky vyplácené ze státního rozpočtu formou národních dotačních titulů z rozpočtové kapitoly 329 – *Ministerstvo zemědělství*. Kontrolováno bylo rovněž plnění opatření a úkolů v oblasti ochrany před povodněmi v působnosti MŽP, MZe a kontrolovaných čtyř státních podniků povodí (Labe, Moravy, Odry a Vltavy). Kontrolovaným obdobím byly roky 2016–2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni činil 9 558,14 mil. Kč a na projektové úrovni 861,17 mil. Kč.

### Kontrolní zjištění NKÚ

Výsledky **kontroly prokázaly** nedostatky v oblasti připravenosti státu na povodňové nebezpečí. **Více než 50 % konkrétních opatření** navržených MŽP a MZe v plánech pro zvládání povodňových rizik **pro období let 2015–2021 nebude do konce tohoto období ani zahájeno** a současně **dochází k nové výstavbě v rizikových oblastech**.

Ke zjištěným systémovým nedostatkům patří:

- V ČR **nejsou vytvářeny dostatečné předpoklady pro předcházení vzniku povodní** a minimalizaci jejich škod **dle požadavků koncepčních a strategických dokumentů**. Hlavními důvody jsou zpoždění realizace protipovodňových opatření, malý rozsah prosazování opatření blízkých přírodě a realizace výstavby v aktivních zónách záplavového území.
- **Státní podniky povodí** v kontrolovaném období **nerealizovaly přírodě blízká protipovodňová opatření** a nevyužily spolufinancování z prostředků OPŽP poskytované na realizaci stavebních akcí v rámci SC 1.3 *Zajistit povodňovou ochranu intravilánu a hospodaření se srážkovými vodami*. MŽP se dlouhodobě nedaří prosazovat vyšší míru realizace přírodě blízkých opatření.
- **Indikátor výsledku** – „počet obyvatel dotčených rozlivem  $Q_{100}$ “ – a **indikátory výstupu** – „délka řešených kilometrů toků“ a „objem retardované dešťové vody“ – sledované pro hodnocení SC 1.3 vykazovaly k 30. červnu 2019 **velmi nízké hodnoty plnění**, což koresponduje s **nízkou mírou čerpání prostředků** v rámci tohoto SC. **Existuje tak riziko, že uvedené indikátory výstupu a výsledku SC 1.3 nebudou v PO14+ naplněny**.
- KA se dále zaměřila na prověření vydávání stanovisek správců povodí k záměrům výstavby v záplavových územích vodních toků. Cílem *plánů pro zvládání povodňových rizik* je zabránit vzniku nového rizika a snížit výměry ploch s nepřijatelným rizikem povodňového ohrožení. Kontrolou realizovanou na vzorku 40 staveb dokončených v letech 2015–2018 však bylo zjištěno, že **v aktivních zónách záplavového území stále dochází k nové výstavbě**.

### Návrhy a realizace nápravných opatření

Návrhy nápravných opatření ze strany MZe a MŽP nebyly v době redakční uzávěrky *EU reportu 2020* známy. NKÚ bude tento proces nadále monitorovat.

MŽP v tiskové zprávě z 2. března 2020 (*Reakce MŽP na aktuální zprávu NKÚ k protipovodňovým opatřením v České republice*) uvedlo, že bude jednat s MMR, aby zajistilo nápravu a důslednou metodickou pomoc stavebním úřadům, které pod MMR spadají, ve vztahu k povolování výstavby v aktivních záplavových zónách.

## C.4 Finanční audity s vazbou na rozpočtové prostředky EU

Zbývající tři KA, které NKÚ dokončil ve sledovaném období a které se zároveň alespoň částečně týkaly prostředků rozpočtu EU, patří do kategorie FA.

FA se zpravidla zaměřují na ověření sestavení závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu, vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a správnosti údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu. Ve srovnání s kontrolami legality, případně audity výkonnosti, mají FA svá specifika, která spočívají především v tom, že kontrolou dotčené finanční objemy jsou mnohonásobně vyšší. Rovněž charakter kontrolních zjištění je odlišný. Aby se zabránilo zkreslení statistických údajů, jsou v *Kontrolním informačním systému NKÚ /KIS/* evidovány FA odděleně.

### ***KA č. 18/26 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo práce a sociálních věcí za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva práce a sociálních věcí za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem práce a sociálních věcí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018***

Cílem tohoto finančního auditu bylo prověřit, zda MPSV při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a při předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

NKÚ ověřoval závěrečný účet, vedení účetnictví, účetní závěrku a údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 a s tím související soulad zejména se zákonem č. 563/1991 Sb.<sup>47</sup>, vyhláškou č. 410/2009 Sb.<sup>48</sup>, *Českými účetními standardy pro některé vybrané účetní jednotky*, vyhláškou č. 323/2002 Sb.<sup>49</sup> a vyhláškou č. 419/2001 Sb.<sup>50</sup>, 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.

Na operacích, které byly vybrány k testování, byl prověřován soulad s dalšími právními předpisy<sup>51</sup>. NKÚ také vyhodnotil opatření přijatá k nápravě nedostatků zjištěných KA č. 16/29<sup>52</sup>.

Vzhledem k tomu, že MPSV bylo v roce 2018 řídicím orgánem OP *Zaměstnanost /OPZ/* a *Operační program potravinové a materiální pomoci*<sup>53</sup> /OP PMP/, prověřoval NKÚ také správnost vykazování operací těchto OP v závěrečném účtu, účetní závěrce a finan-

47 Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

48 Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

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

50 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.

51 Zejména zákony č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), a související prováděcí vyhlášky.

52 KA č. 16/29 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo práce a sociálních věcí za rok 2016, účetní závěrka Ministerstva práce a sociálních věcí za rok 2016 a údaje předkládané Ministerstvem práce a sociálních věcí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2016.*

53 *Operační program potravinové a materiální pomoci* je financován z *Fondu evropské pomoci nejchudším osobám*, a není proto součástí *Dohody o partnerství*.



čních výkazech za rok 2018. Předmětem kontroly byla také platba konečného zůstatku, kterou MPSV v roce 2018 přijalo od Národního fondu<sup>54</sup> /NF/ v rámci OP *Lidské zdroje a zaměstnanost* /OP LZZ/.

### Kontrolní zjištění NKÚ

Při kontrole operací spolufinancovaných z prostředků EU v rámci výše uvedených OP zjistil NKÚ **nedostatky s významným dopadem na údaje vykázané v účetní závěrce a finančních výkazech:**

- **MPSV v roce 2018 vykazalo výnosy** ve výši 1,96 mld. Kč z titulu platby konečného zůstatku OP LZZ uskutečněné v roce 2018, **i když tyto výnosy MPSV věcně a časově souvisely s rokem 2016**, neboť vznikly z titulu některých souhrnných žádostí o platbu OP LZZ schválených NF v roce 2016;
- **MPSV v účetní závěrce za rok 2018 nevykázalo pohledávky** a související skutečnosti ve výši **924,26 mil. Kč z titulu souhrnných žádostí OP LZZ, které byly NF schváleny v roce 2016** a k 31. prosinci 2018 nebyly NF proplaceny;
- **MPSV v účetní závěrce za rok 2018 nevykázalo pohledávku a výnosy** ve výši **111,1 mil. Kč z titulu souhrnné žádosti o platbu OPZ**, kterou NF v roce 2018 schválil;
- **MPSV v účetní závěrce za rok 2018 nevykázalo na zálohách předběžnou platbu OP PMP, kterou v roce 2014 přijalo** ve výši **70,78 mil. Kč**; tato platba **nebyla Komisí k 31. prosinci 2018 s MPSV vyúčtována**;
- **MPSV v účetní závěrce za rok 2018 nesprávně vykazalo podmíněné pohledávky z předfinancování zahraničních transferů**; MPSV např. v roce 2018 v souvislosti s příjmem platby konečného zůstatku OP LZZ **nesprávně účtovalo o snížení podmíněné pohledávky** z předfinancování transferů uskutečněného v letech 2015 a 2016 ve výši **1,93 mld. Kč**, kterou však před tím v účetnictví nezaúčtovalo. Naopak k 31. prosinci 2018 jako podmíněnou pohledávku **vykázalo nárok na prostředky OPZ** ve výši **111,1 mil. Kč**, i když tento nárok již uplatnilo prostřednictvím souhrnné žádosti o platbu u NF v roce 2018 a NF tento nárok v roce 2018 schválil, tj. mělo jej zachytit jako **pohledávku nepodmíněnou**;
- **MPSV dotace v rámci OP PMP poskytnuté jednotlivým krajům na bezplatné stravování dětí ohrožených chudobou ve školách** v celkové výši **66,81 mil. Kč nesprávně zatřídilo jako výdaje na ostatní správu v sociálním zabezpečení**, i když se dle vyhlášky č. 323/2002 Sb. jednalo o výdaje na ostatní sociální péči a pomoc dětem a mládeži.

Na základě výsledků KA podal NKÚ oznámení správci daně s nevyčíslenou částkou nedostatku.

### Návrhy a realizace nápravných opatření

MPSV reagovalo na všechny zjištěné nedostatky. Účinnost opatření bude možné prověřit až v průběhu následné KA.

#### ***KA č. 19/03 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo kultury za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva kultury za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem kultury pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018***

Tato KA byla provedena jako ex-post finanční audit. Jejím cílem bylo prověřit, zda Ministerstvo kultury /MK/ při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolován byl závěrečný účet kapitoly MK, vedení účetnictví, účetní závěrka a údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 a s tím související soulad zejména se zákonem č. 563/1991 Sb., vyhláškou č. 410/2009 Sb., *Českými účetními standardy pro některé vybrané účetní jednotky*, vyhláškou č. 323/2002 Sb. a vyhláškou č. 419/2001 Sb. Na vybraném vzorku byl prověřován soulad s dalšími právními předpisy<sup>55</sup>. NKÚ rovněž vyhodnotil opatření přijatá k nápravě nedostatků zjištěných KA č. 15/19<sup>56</sup>.

V rámci této KA ověřoval NKÚ také správnost vykazování i údajů vztahujících se k prostředkům EU a finančním mechanismům. Jednalo se o prostředky, které MK přijímalo a poskytovalo v rámci OPZ, IROP, OP LZZ a finančního mechanismu EHP/Norsko.

### Kontrolní zjištění NKÚ

Ve vztahu k prostředkům EU a finančním mechanismům zjistil NKÚ rizika a nedostatky systémového charakteru s významným dopadem na vykázané údaje, a to:

- **MK nevykázalo jako konečný příjemce transferu přijaté peněžní prostředky ve výši 3,55 mil. Kč jako vlastní výnos, ale jako výnos z předfinancování prostředků ze státního rozpočtu ČR, které by následně měly být refundovány z rozpočtu EU;**
- **MK nevykázalo podmíněný nárok na refundaci prostředků z rozpočtu EU, a to minimálně ve výši 60,42 mil. Kč.** Tento nárok vznikl na základě poskytnutí peněžních prostředků ze státního rozpočtu ČR, které bylo předfinancováním prostředků následně poskytnutých z rozpočtu EU;
- **MK nevykázalo podmíněný závazek, který mu vznikl ve vztahu ke zřízeným příspěvkovým organizacím na základě k datu účetní závěrky již existujících rozhodnutí o poskytnutí dotace ve výši 752,95 mil. Kč.** V důsledku této skutečnosti byly peněžní prostředky plánovány jako nárok na budoucí rozpočet, a to z důvodu předfinancování prostředků z rozpočtu ČR, které by následně měly být refundovány z rozpočtu EU. **Tuto skutečnost MK nevykázalo jako podmíněný závazek, ale nesprávně jako podmíněný nárok ve vztahu k příspěvkovým organizacím.**

Na základě výsledků KA podal NKÚ oznámení správci daně v částce 0,11 mil. Kč.

### Návrhy a realizace nápravných opatření

MK reagovalo na všechny zjištěné nedostatky, které byly uvedeny v kontrolním závěru z KA č. 19/03; účinnost opatření bude možné ověřit až v průběhu případné následné KA. Výjimkou je opatření spočívající v zaúčtování správné a úplné výše zůstatků podrozvahových účtů podmíněných pohledávek z předfinancování transferů k 31. prosinci 2019, u kterého existuje riziko, že oprava nebyla provedena správně.

<sup>55</sup> Především zákony č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), a související prováděcí vyhlášky.

<sup>56</sup> KA č. 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.*

### ***KA č. 19/08 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo dopravy za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva dopravy za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem dopravy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018***

Cílem kontroly bylo prověřit, zda MD při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

NKÚ ověřoval především závěrečný účet, vedení účetnictví, účetní závěrku a údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018 a s tím související soulad zejména se zákonem č. 563/1991 Sb., vyhláškou č. 410/2009 Sb., *Českými účetními standardy pro některé vybrané účetní jednotky*, vyhláškou č. 323/2002 Sb. a vyhláškou č. 419/2001 Sb.

Na operacích, které byly vybrány k testování, byl prověřován soulad s dalšími právními předpisy<sup>57</sup>. NKÚ rovněž provedl vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných KA č. 13/39<sup>58</sup>.

KA č. 19/08 byla kontrolou typu finanční audit (ex-post) a její součástí bylo i ověření správnosti vykázání významných údajů vztahujících se k prostředkům EU a unijních programů. Jednalo se o prostředky, které MD přijímalo a poskytovalo v rámci operačních programů PO14+ (OPD a OPZ) a PO7+ (OP *Doprava 2007–2013 /OPD7+/*) a unijního programu CEF. Kontrolovaným obdobím byl rok 2018, v případě věcných souvislostí i roky předcházející a rok 2019.

#### **Kontrolní zjištění NKÚ**

Při kontrole operací spolufinancovaných z prostředků EU v rámci výše uvedených programů zjistil NKÚ **nedostatky s významným dopadem na údaje vykazané v účetní závěrce a finančních výkazech:**

- MD přijímalo v letech 2015 a 2016 na bankovní účet rezervního fondu z rozpočtu EU peněžní prostředky CEF, které v roce 2018 prostřednictvím SFDI poskytovalo konečným příjemcům. **Použití uvedených prostředků rezervního fondu ve výši 717 mil. Kč vykázalo MD na nesprávném výnosovém účtu** (MD o použití prostředků účtovalo jako o výnosech z předfinancování transferů, přestože o této skutečnosti mělo účtovat jako o čerpání rezervního fondu);
- MD realizovalo v roce 2018 projekty v rámci OP, u kterých figurovalo jako konečný příjemce transferů. **MD však tyto výnosy z transferů přijatých v rámci technické pomoci ve výši 115 mil. Kč vykázalo jako výnosy z předfinancování transferů, přestože v tomto případě bylo konečným příjemcem uvedených transferů;**
- **MD vykázalo neexistující dlouhodobé podmíněné pohledávky z předfinancování transferů ve výši 2,4 mld. Kč týkající se OPD;**
- **MD nepřecenilo pohledávky a závazky, které jsou vyjádřeny v cizí měně a které souvisejí s poskytováním peněžních prostředků CEF, na českou měnu a neúčtovalo o vzniklých kurzových rozdílech ve výši 15 mil. Kč;**
- **MD klasifikovalo výdej prostředků CEF ve výši 2,4 mld. Kč nesprávnou položkou rozpočtové skladby dle vyhlášky č. 323/2002 Sb.**

<sup>57</sup> Především zákony č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), a související prováděcí vyhlášky.

<sup>58</sup> KA č. 13/39 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo dopravy za rok 2013, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva dopravy za rok 2013.*

## Doporučení NKÚ týkající se vypovídací schopnosti účetních předpisů

NKÚ upozornil na skutečnost, že **některá ustanovení předpisů** pro vedení účetnictví OSS **způsobují aplikační potíže, jiná** ustanovení těchto předpisů **snižují vypovídací schopnost některých informací v účetní závěrce MD**. V případě prostředků EU se jedná o tyto skutečnosti:

- MD zaúčtovalo transfery přijaté ze zahraničí určené k finančnímu vypořádání CEF jako tvorbu rezervního fondu a v účetní závěrce je vykázalo jako vlastní kapitál na účtu 414 – *Rezervní fond z ostatních titulů*. Postup MD byl v souladu s bodem 3.3 českého účetního standardu /ČÚS/ č. 703 – *Transfery*, vede však k tomu, že v případě příjmu zahraničních transferů určených k finančnímu vypořádání do rezervního fondu vykazuje OSS přijaté zálohy (tj. závazky, které bude nutno teprve vypořádat) jako vlastní kapitál, přestože by je dle jejich ekonomické podstaty měla vykázat jako cizí zdroje. Dle názoru NKÚ zaúčtování a vykázání závazků souvisejících s transferem přijatým ze zahraničí ve vlastním kapitálu neodpovídá věcné podstatě vlastního kapitálu;
- MD vykázalo použití prostředků rezervního fondu týkajících se CEF v souladu s bodem 6.1.2 ČÚS č. 704 – *Fondy účetní jednotky prostřednictvím výnosového účtu 648 – Čerpání fondů*, a nikoliv prostřednictvím výnosového účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů*. To neumožňuje přiřadit k používanému nákladovému účtu 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů* stejný druh výnosu. Úprava účtování a vykazování uvedených výnosů upřednostňuje formu (prostředky rezervního fondu) před obsahem (předfinancování transferu spolufinancovaného ze zahraničí).

### Návrhy a realizace nápravných opatření

- Návrhy nápravných opatření ze strany MD nebyly v době redakční uzávěrky *EU reportu 2020* známy, lze však předpokládat, že MD přijme taková opatření, aby se uvedené nesprávnosti v budoucnu neopakovaly.

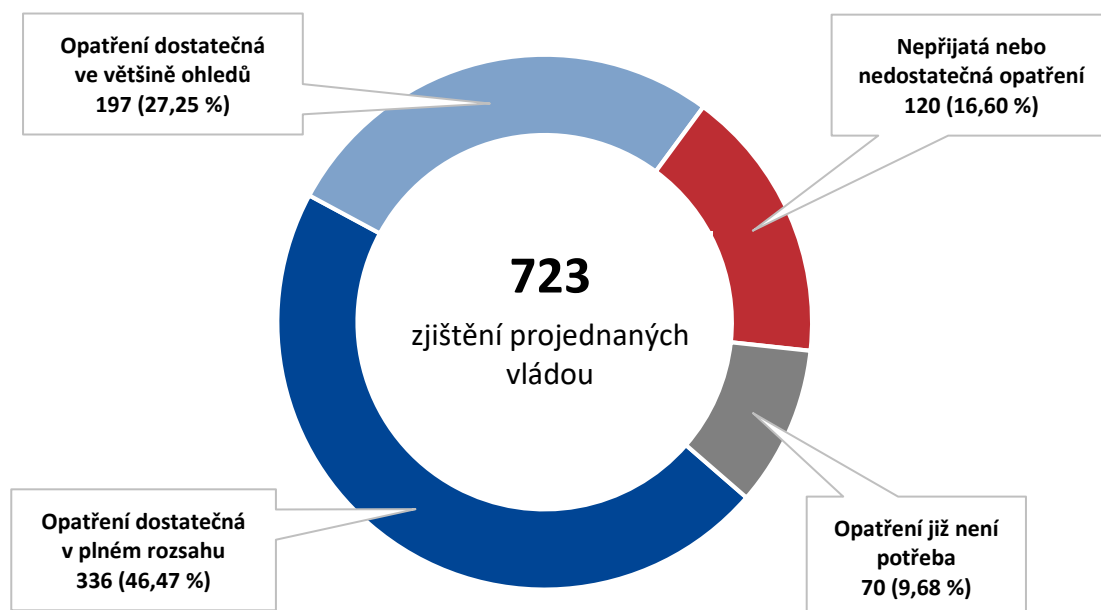
## C.5 Opatření přijímaná vládou ČR k nápravě zjištěných nedostatků

Vláda ČR projednává na svých zasedáních všechny kontrolní závěry NKÚ, které jí prezident NKÚ zasílá bezprostředně po jejich schválení v Kolegiu NKÚ. Podle jednacího řádu vlády předkládají kontrolní závěry na program jednání vlády její členové, a to společně se svými stanovisky obsahujícími vyjádření k nálezům NKÚ a návrhy konkrétních opatření k odstranění zjištěných nedostatků. NKÚ může k navrhovaným opatřením uplatnit připomínky a v případě zásadních rozporů jsou s příslušnými ministerstvy řešeny i ve více kolech. NKÚ tak může rozsah i kvalitu navrhovaných opatření přímo ovlivnit. Názor NKÚ může vládě přímo sdělit prezident NKÚ, který je oprávněn účastnit se jednání vlády<sup>59</sup>, na kterých jsou kontrolní závěry NKÚ a stanoviska k nim projednávány, a požádá-li o slovo, je mu uděleno.

NKÚ stav plnění opatření k nápravě nedostatků projednaných vládou systematicky sleduje a vyhodnocuje od roku 2015 v samostatném registru KIS. **Do konce sledovaného období, tedy do 31. března 2020, jsou v KIS evidována data k 72 kontrolním akcím NKÚ zaměřeným zcela nebo alespoň z části na kontrolu programů a projektů spolufinancovaných z fondů EU**. V rámci těchto KA bylo do registru vloženo celkem **723 kontrolních zjištění projednaných vládou**. Za každou KA je sledováno splnění deklarovaných nápravných opatření a je hodnocena míra spokojenosti s jejich úrovní. Hodnocení opatření k nápravě z hlediska dostatečnosti jejich plnění jsou rozdělena do čtyř kategorií, jak je zřejmé z následujícího grafu.

59 Ustanovení § 8 odst. 7 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Graf č. 4: Hodnocení opatření přijímaných vládou k nápravě zjištěných nedostatků



Zdroj: KIS, data k 31. březnu 2020.

K celkovému počtu zjištěných nedostatků projednaných vládou bylo přijato **336 nápravných opatření v plném rozsahu** a **197** reagovalo na zjištěné **nedostatky ve většině ohledů**. Ke **120** nedostatkům specifikovaným v kontrolních závěrech NKÚ **nebyla přijata žádná opatření nebo přijatá opatření nebyla NKÚ posouzena jako dostatečná**. U zbývajících **70** nedostatků **nebyla opatření z různých důvodů již vyžadována**.<sup>60</sup> Celková míra spokojenosti NKÚ s přijatými opatřeními dosáhla **66,9 %**.

Z grafu č. 4 je zřejmé, že **73,7 % opatření** bylo přijato v plném rozsahu nebo alespoň ve většině ohledů, na druhou stranu **26,3 % opatření** bylo přijato jen v některých ohledech, nedostatečně, případně již **nebyla potřeba**. V porovnání s výsledky publikovanými v *EU reportu 2019* lze konstatovat, že v rámci celkového počtu evidovaných nedostatků zůstal zachován poměr mezi jednotlivými kategoriemi s ohledem na přijetí, resp. nepřijetí opatření k nápravě.

Na základě výsledků analýz zkoumajících charakter, rozsah a úroveň plnění jednotlivých opatření provedených na výše uvedených 72 kontrolních akcí **vyřadil NKÚ** v minulých letech **264 případů** z průběžného sledování jako neaktuálních. **Nadále tak průběžně sleduje plnění celkem 459 nápravných opatření**. Z tohoto aktualizovaného počtu bylo celkem **146 opatření** splněno, resp. částečně splněno, a míra spokojenosti tak dosáhla **31,8 %**. Hodnocení nebylo dosud možno uzavřít u celkem **248 opatření**, mj. proto, že přijímání potřebných legislativních změn nebo strategických materiálů je proces časově velmi náročný. Zbýlých **65 opatření** bylo hodnoceno jako **nesplněných**. Na nesplněných opatřeních se nejvíce podílelo **MZe** (13 nesplněných opatření), **Magistrát hlavního města Prahy** (8) a pomyslnou třetí pozici zaujaly **MMR** a **MPO** (obě po 7).

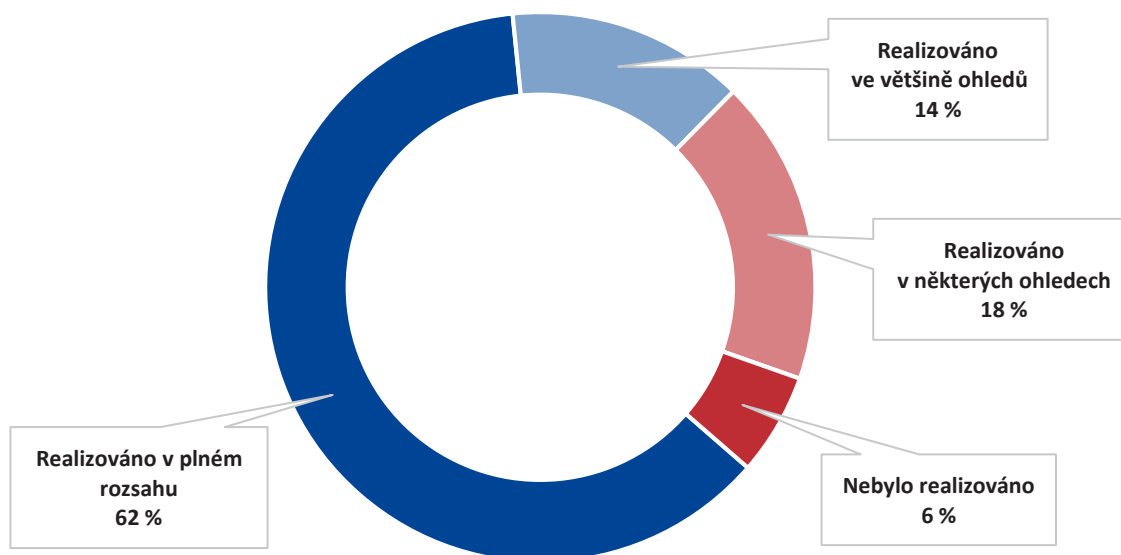
<sup>60</sup> Tato kategorie zahrnuje např. opatření přijatá k nálezům NKÚ současně s ukončením kontroly na místě nebo případy, kdy kontrolovaná osoba sama podala oznámení správcům daně k řešení nesrovnalostí. To se týká rovněž nedostatků zjištěných v řídicích dokumentech programů předchozího programového období, které se do stávajících řídicích dokumentů již nepromítly.

Pro příští období se předpokládá **vypustit ze sledování dalších 279 opatření** a naopak u zbylých **180 opatření** posoudit jejich využitelnost při sestavování návrhů plánu kontrolní činnosti.

Ve srovnání s předchozím sledovaným obdobím (od 1. dubna 2018 do 31. března 2019) sice podíl opatření dostatečných v plném rozsahu vzrostl o dva procentní body, avšak celý segment opatření dostatečných a dostatečných ve většině ohledů poklesl o jeden procentní bod na hodnotu téměř 74 %. Míra spokojenosti s přijatými opatřeními zůstala na prakticky stejné hodnotě 66,9 %.

Také Evropský účetní dvůr /EÚD/ každoročně sleduje, do jaké míry jsou k jeho doporučením obsaženým ve zvláštních zprávách EÚD /ZZ/ přijímána Komisí nápravná opatření. V souladu se svou strategií na období 2018–2020 analyzuje reakce na všechna doporučení z auditů výkonnosti, která předložil Komisi vždy o tři roky dříve. V prezentaci svých výročních zpráv za rok 2018<sup>61</sup> konstatoval EÚD, že tři čtvrtiny jeho doporučení z roku 2015 byly plně nebo ve většině ohledů Komisí provedeny, jak je patrné z následujícího přehledu.

**Graf č. 5: Hodnocení opatření přijatých Komisí k nápravě nedostatků zjištěných EÚD v roce 2015**



Zdroj: 2018 – Audit EU ve zkratce. Prezentace výročních zpráv Evropského účetního dvora za rok 2018.

Z porovnání statistických údajů EÚD za rok 2015 a údajů NKÚ vedených od roku 2015 do doby redakční uzávěrky *EU reportu 2020* lze konstatovat, že obě kontrolní instituce dosáhly prakticky stejného podílu týkajícího se přijetí nápravných opatření v plném rozsahu nebo ve většině ohledů.

61 2018 – Audit EU ve zkratce. Prezentace výročních zpráv Evropského účetního dvora za rok 2018, Úřad pro publikace Evropské unie, 8. října 2019 (též na webu EÚD: <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/auditinbrief-2018/auditinbrief-2018-CS.pdf>).



## D. Podpora malého a středního podnikání – riziková oblast

Malé a střední podniky představují naprostou většinu podniků nejen v ČR,<sup>62</sup> ale i v rámci EU. Podle Komise se jedná o 99 % všech podniků v EU, které navíc v minulých pěti letech vytvořily 85 % nových pracovních příležitostí a zaměstnávají dvě třetiny všech zaměstnanců v soukromém sektoru. Jejich podpora je proto jednou z významných unijních politik. Zaměřuje se mj. na podporu podnikání, usnadňování vstupu na trhy v jiných zemích, podporu inovací a start-up<sup>63</sup> nebo posílení dialogu s investory a organizacemi zastupujícím zájmy MSP. Velmi významnou oblastí této podpory je pak usnadnění přístupu k financování, a to nejen v rámci ESIF, ale i jiných unijních finančních programů, např. programu na podporu výzkumu a vývoje *Horizont 2020* (od roku 2021 bude nahrazen programem *Horizont Evropa*).

Klíčovým nástrojem, jak rozpoznat status takového podniku, je jeho definice stanovená právními předpisy. Neexistence společné definice by mohla vést k nestejnému uplatňování opatření a narušovat tak hospodářskou soutěž. Současné znění definice MSP vychází z doporučení Komise přijatého již v roce 1996.<sup>64</sup> V průběhu následujících 25 let na tuto definici navázala řada výkladů a upřesnění, a to včetně dvou rozsudků Soudního dvora EU /SDEU/. Z tohoto důvodu současná **uživatelská příručka Komise**<sup>65</sup>, která má napomoci s určením, zda podnik do kategorie MSP spadá, má již 60 stránek.

Komplikací a nejasností spojených s výkladem definice MSP si je vědoma i sama Komise. V roce 2017 proto představila svůj záměr definici změnit a předložila předběžné posouzení dopadů možné úpravy. Následně ve spolupráci s ČR zahájila hodnocení funkčnosti definice a v únoru 2018 dokonce vyhlásila veřejnou konzultaci formou dotazníku, k němuž během tří měsíců obdržela okolo tisíce odpovědí. Vyhodnocení konzultace se posléze ukázalo jako časově velmi náročné, a Komise tak dosud nedokázala dostát svému původnímu slibu představit upravenou definici MSP.

Při ověřování kategorie podniku se vychází ze základních předpisů, z nichž nejpodstatnější je doporučení Komise z roku 2003<sup>66</sup>. Kromě toho je nutné se řídit případy z rozhodovací praxe soudů nejen u nás, ale i v celé EU.

**Hlavním cílem prověřování MSP, kterým bude poskytnuta podpora, je vyloučit ty, jejichž skutečná ekonomická síla je větší.**

Definice rozlišuje tři různé kategorie podniků, přičemž každá z nich odpovídá určitému druhu vztahu, který může mít podnik k jinému podniku. Tato kategorizace je nezbytná pro získání jednoznačné představy o hospodářské situaci podniku a pro vyloučení podniků, které nejsou skutečným MSP. Rozlišuje se tedy „**nezávislý podnik**“ (samostatný podnikatel), který je zcela nezávislý nebo má jedno či více menšinových partnerství (do 25 %) s jinými podniky. Pokud podíly v jiných podnicích činí nejméně 25 %, avšak nepřesahují 50 %, považuje se tento vztah za vztah mezi „**partnerskými podniky**“. Pokud díly v jiných podnicích přesahují prahovou hodnotu 50 %, považují se **podniky za „propojené“ (spojené)**. Existují však i **výjimky z partnerského vztahu jako např. veřejné investiční společnosti, společnosti rizikového kapitálu, státní nebo veřejné vysoké školy**.

<sup>62</sup> Podle Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR představují 99 % všech místních firem v ČR (z toho 95,5 % jsou mikropodniky do 10 zaměstnanců) a zaměstnávají asi 2 mil. osob (61 % všech zaměstnanců).

<sup>63</sup> Nově založená či začínající společnost, která se na základě inovativní podnikatelské koncepce za použití vyspělých technologií rychle vyvíjí a má velký potenciál hospodářského růstu.

<sup>64</sup> Tato definice MSP je uvedena v doporučení Evropské komise 96/280/EC, publikovaném v *Úředním věstníku Evropských společenství*, L 107, z 30. dubna 1996.

<sup>65</sup> *Uživatelská příručka k definici malých a středních podniků* – viz <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/79c0ce87-f4dc-11e6-8a35-01aa75ed71a1/language-cs>.

<sup>66</sup> Doporučení Komise ze dne 6. května 2003 o definici mikropodniků, malých a středních podniků (oznámeno pod číslem K (2003) 1422), 2003/361/ES.



**Podnik ztrácí nebo získává postavení MSP v případě, že překročení limitů uvedených v definici se opakuje ve dvou po sobě jdoucích účetních obdobích. Pokud však dojde k fúzi, nákupu podílu apod., dochází ke změně statutu okamžitě a v takovém případě dochází ke ztrátě nároku na poskytnutí dotace.**

Soulad statutu žadatele o podporu s definicí MSP i podniku v obtížích bývá primárním předmětem kontrol ze strany poskytovatele dotačních programů. Poměrně komplikovaný je např. již samotný přístup k údajům nutným pro kontrolu, tj. k počtu zaměstnanců, finančním údajům a zejména pak údajům o zahraničních společnostech, zvláště ve třetích zemích. Často je nutné složitě dohledávat ve veřejných rejstřících nebo požadovat doplnění přímo od podnikatele. Současně to přináší vysoké administrativní náklady a zároveň nízkou právní jistotu, neboť při špatném určení může dojít ke ztrátě dotace, v krajním případě i trestnímu stíhání.

NKÚ věnuje problematice podpory MSP svou pozornost dlouhodobě. V rámci své kontrolní činnosti prověřuje nastavení, funkčnost a účinnost ŘKS u jednotlivých programů spolufinancovaných z prostředků EU. Při této činnosti posuzuje NKÚ také proces výběru, hodnocení a schvalování žádostí o podporu, a to včetně postupů zajišťujících, aby podporu obdrželi jen žadatelé, kteří splňují stanovené dotační podmínky a kteří jsou oprávněni tuto dotaci získat. **Jde o posouzení tzv. způsobilosti žadatelů, kam patří i problematika možného střetu zájmů.**

V posledních pěti letech provedl NKÚ několik KA, při kterých byly zjištěny nedostatky související s činnostmi MSP, které obdržely dotace z ESIF. Jednalo se zejména o tyto KA:

#### **KA č. 16/01 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování opatření v rámci operačního programu Podnikání a inovace z hlediska dosažení cílů**

Globálním cílem OPPI bylo „*zvýšit do konce programového období<sup>67</sup> konkurenceschopnost české ekonomiky a přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy*“.

O podporu z OP projevilo zájem přes 6 000 žadatelů, kteří podali více než 26 tisíc registračních žádostí<sup>68</sup>. Finanční podporu získalo 55 % registračních žádostí. Zhruba osm projektů z deseti se podařilo také úspěšně dokončit.

U celkem **90 % z celkového počtu úspěšně dokončených projektů byly žadatelé MSP**, na které byl OPPI primárně zaměřen. **Přesto bylo 25 % alokace vyčerpáno velkými podniky**, a to vzhledem k průměrně vyšší částce jim poskytnuté dotace.

**U části podniků nebyla jasná jejich vlastnická struktura, která ovlivňovala zařazení podniku do kategorie malých, středních nebo velkých podniků, a proto nebylo jasné ani to, zda měl žadatel nárok na dotaci.** MPO jako ŘO v takových případech spoléhalo pouze na čestná prohlášení. Na informaci od podpořených podniků spoléhalo i v případě změny velikosti podniku během provádění projektu. **Existovalo tak riziko podpory nezpůsobilých příjemců.**

Dotace v celkové výši 84 mld. Kč měly na podpořené podniky pozitivní vliv, ale **míru splnění globálního cíle OPPI ani jeho efektivnost nebylo možno objektivně vyhodnotit.** Důvodem byla mj. skutečnost, že **řada stanovených indikátorů měla pro vyhodnocení výsledků programu nízkou vypovídací hodnotu.**

<sup>67</sup> Zde se rozumí PO7+.

<sup>68</sup> Registrační žádost byla projevem zájmu o podporu z OP. Po jejím schválení musel žadatel předložit tzv. plnou žádost. Žadatelé v některých případech i přes kladné vyjádření ŘO plnou žádost nepodali.

### **KA č. 17/26 – Peněžní prostředky určené na opatření Spolupráce v rámci Programu rozvoje venkova ČR na období 2014–2020**

Kontrolou byly shledány **chyby v zaměření podpory a zvýhodnění určitého typu žadatelů**, dále **v nerovných a mnohdy složitých podmínkách pro žadatele a v oblasti hodnocení a výběru projektů** k financování. Z této kontroly vyplynulo, že **k podpoře mikropodniků ani MSP příliš nedochází**, přestože to bylo jedním z hlavních cílů opatření *Spolupráce*. **MZe nastavilo pravidla pro poskytování dotací tak, že největšími příjemci dotací jsou velké podniky, které navíc vynakládaly prostředky na pořízení strojů a technologií namísto na vědu a výzkum.** Z celkem 3,8 mld. Kč připravených na opatření *Spolupráce* v rámci *Programu rozvoje venkova na období 2014–2020 /PRV/* vyčlenilo MZe na jediné podopatření *podpora vývoje při zpracování zemědělských produktů* určené pro MSP více než 2,8 mld. Kč. **Většinu příjemců dotací (až 70 %) v rámci tohoto podopatření však tvořily velké podniky, které čerpaly dotace často opakovaně**, a to v desítkách až stovkách milionů korun. Bylo tomu tak díky příznivějším a jednodušším podmínkám pro získání dotace na realizaci velkých finančně náročných projektů. Dotace, které měly pomoci MSP posílit výzkum, technologický rozvoj a inovace v zemědělství, tak pobíraly velké podniky, které navíc vykazovaly zisky v řádech stovek či desítek milionů korun a patřily k hlavním potravinářským a zemědělským soukromým společnostem v ČR.

### **KA č. 18/01 – Podpora podnikatelských nemovitostí a podnikatelské infrastruktury**

Přínosem podpory podnikatelských nemovitostí a infrastruktury z programu *Nemovitosti 2014–2020* měl být přechod malých a středních podnikatelů na výrobu zajišťující konkurenceschopnost, snížení provozních nákladů, vysokou přidanou hodnotu a lepší uplatnění na zahraničních trzích. Kontrola NKÚ prokázala, že **po realizaci projektů MPO nesledovalo, zda podniky vykazují očekávané přínosy. U poloviny kontrolovaného vzorku 12 projektů se vůbec nepotvrdilo, že by podnikatelé byli v důsledku podpory více konkurenceschopní, měli nižší náklady a lepší uplatnění na zahraničních trzích.**

### **KA č. 18/06 – Podpora rozvoje výzkumu a vývoje pro inovace poskytovaná z operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost**

Přestože měl být kladen důraz na rozvoj podnikových výzkumných, vývojových a inovačních kapacit a jejich propojení s okolním prostředím, poskytlo MPO ke dni ukončení kontroly NKÚ na projekty zaměřené na zvyšování intenzity a účinnosti spolupráce ve výzkumu, vývoji a inovacích jen 22 % z celkových alokovaných prostředků. Naopak na projekty zaměřené na zvýšení inovační výkonnosti podniků poskytlo MPO částku ve výši 55 %. Například z plánovaných 2 950 podniků spolupracujících s výzkumnými organizacemi jich na konci roku 2017 skutečně spolupracovalo jen 326, tj. 11 %. Podobně z plánovaných 195 výzkumných organizací spolupracujících s firmami jich bylo ve skutečnosti jen 14, tj. 7 %. **NKÚ upozornil na riziko, že cíle prioritní osy /PO/ 1 OP PIK nebudou splněny.**

MPO rovněž nastavilo specifické cíle PO 1 a většinu k nim přiřazených výsledků obecně. V důsledku toho bude vyhodnocení přínosů podpory poskytnuté na rozvoj výzkumu a vývoje pro inovace obtížně proveditelné. Ke konci roku 2018 byly na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace přiděleny peněžní prostředky v celkové výši 16 685 mil. Kč, tj. 48 % celkové alokace PO 1, čerpání peněžních prostředků u projektů v realizační fázi činilo pouze cca 3 486 mil. Kč, tj. 10 % celkové alokace. **Nedostatečné čerpání podpory negativně ovlivnil nízký zájem MSP o podporu a dále i dlouhý proces hodnocení a schvalování projektových žádostí, který v některých případech trval téměř jeden rok. Čerpání peněžních prostředků ve výši 2 112 mil. Kč určených pro integrované územní investice nebylo v době ukončení kontroly NKÚ vůbec zahájeno.**

### **KA č. 18/08 – Peněžní prostředky vynakládané na podpory v sektoru živočišné výroby**

Účelem dotací poskytovaných z národního dotačního programu 19.A *Podpora na účast producentů a zpracovatelů mléka v režimu jakosti Q CZ*<sup>69</sup> je podpora zvyšování kvality mléka. Celkový objem vyplacených prostředků v letech 2016–2017 činil 638 mil. Kč. NKÚ zjistil, že žadatelem mohl být kromě MSP i podnik spadající do kategorie velkého podniku. Musel však doložit, že je pro něho podpora nezbytná a má motivační účinek. Pokyny EU ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví a ve venkovských oblastech na období 2014–2020 totiž stanovují, že podpora slučitelná s vnitřním trhem nesmí subvencovat náklady na činnost, které by podniku vznikly v každém případě, a nesmí vyrovnávat běžná podnikatelská rizika hospodářské činnosti. Velké podniky<sup>70</sup> musí v žádosti o dotaci popsat situaci, která by nastala v případě, že by podpora nebyla poskytnuta. Současně předložit doklady, z nichž popis této situace vychází, a následně musí orgán poskytující podporu provést kontrolu věrohodnosti uvedeného hypotetického scénáře a potvrdit, že podpora má motivační účinek.

Do kategorie velkých podniků spadalo 11 z 19 kontrolovaných příjemců podpory z dotačního titulu 19.A. Tito příjemci ve svých žádostech pouze formálním způsobem popsali situaci, která by nastala v případě, že by podpora nebyla poskytnuta, a tento hypotetický scénář neprokázali žádnými doklady. **MZe nesplnilo povinnost provést účinnou kontrolu uvedeného hypotetického srovnání, a nepotvrdilo tak, že poskytovaná podpora má požadovaný motivační účinek. MZe zdůvodnění požadavku podpory / prohlášení velkých podniků posuzovalo pouze formálně.**

### **KA č. 18/29 – Podpora konkurenceschopnosti prostřednictvím projektů na podporu ICT, které jsou financovány z prostředků operačních programů Podnikání a inovace a Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost**

NKÚ ověřoval dosahování cílů vybraných projektů realizovaných v rámci podpory ICT a sdílené/strategické služby u OPPI programového období 2007–2013 a OP PIK programového období 2014–2020, jejichž podpora byla primárně určena pro MSP. NKÚ rovněž zjišťoval, zda realizované projekty přispívaly k dosažení cílů zaměřených na zvyšování konkurenceschopnosti podniků v oblasti ICT v ČR.

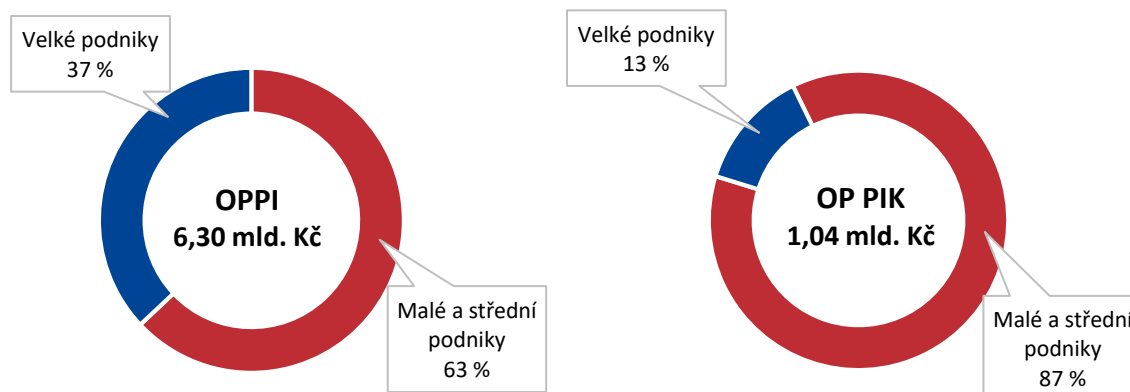
OPPI a OP PIK mají významně preferovat podporu MSP, které tvoří rozhodující podíl podnikatelských subjektů v ČR. Vyhlášené výzvy na podporu ICT projektů však umožňovaly rovněž podporu velkých podniků.

V rámci OPPI bylo velkým podnikům poskytnuto 2,3 mld. Kč, což je asi třetina podpory poskytnuté na projekty ICT. V případě OP PIK již směřovala většina podpory na MSP (0,9 mld. Kč z celkové podpory směřující do oblasti ICT ve výši 1,0 mld. Kč), jak je zřejmé z následujícího grafu.

<sup>69</sup> Jedná se o režim jakosti, který jde významně nad rámec norem stanovených pro syrové mléko.

<sup>70</sup> Podle přílohy I nařízení Komise (EU) č. 702/2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 *Smlouvy o fungování Evropské unie* prohlašují určité kategorie podpory v odvětvích zemědělství a lesnictví a ve venkovských oblastech za slučitelné s vnitřním trhem.

Graf č. 6: Poskytnutá podpora do oblastí ICT podle velikosti příjemců



Zdroj: data z informačních systémů ISOP 07–13 a MS2014+ (stav k 30. červnu 2019), vypracoval NKÚ.

Na rozdíl od ukončeného OPPI se na OP PIK vztahuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013. Podle tohoto nařízení musí žadatelé z kategorie velkých podniků doložit spolupráci s MSP. MPO jako řídicí orgán OP PIK proto zahrnuje uvedenou podmínku do operačního manuálu OP PIK, tudíž velké podniky mají být podporovány do té míry, do jaké budou schopny na sebe navázat potenciál MSP v rámci subdodavatelských vztahů. Do vyhlašovaných výzev však MPO uvedenou podmínku již nestanovilo. NKÚ kontrolou zjistil, že **MPO z prostředků alokovaných v OP PIK podporovalo žadatele ve statutu velkých podniků, kteří spolupráci s MSP nepředložili ani v rámci žádosti o podporu a ani v případě žádosti o platbu.** Při kontrole vybraného vzorku 15 projektů realizovaných velkým podnikem nedoložili žadatelé ve dvou případech spolupráci s MSP. NKÚ vyhodnotil, že MPO podporu těmito dvěma žadatelům v celkové výši 15,5 mil. Kč vyplatilo v rozporu s operačním manuálem OP PIK a nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013.

I přes deklarovanou primární podporu MSP podporovalo MPO projekty na vybudování center sdílených služeb českých poboček nadnárodních koncernů, přičemž **primárním cílem příjemců byla úspora nákladů koncernů, nikoliv podpora konkurenceschopnosti samotného příjemce na volném trhu.** Jen u OPPI se jednalo o 16 projektů podpořených částkou 702 mil. Kč. **Tyto projekty byly zaměřeny především na vytvoření velkého počtu nových pracovních míst v řádu desítek až stovek, a to přesto, že na trhu práce existoval vysoký nedostatek odborníků v oblasti ICT.** I když na tyto negativní dopady bylo MPO upozorněno externím hodnotitelem projektu, přesto takový projekt schválilo.

**Vytváření nových dotovaných pracovních míst v sektoru ICT, kdy na trhu práce existoval vysoký nedostatek odborníků v této oblasti, nepovažoval NKÚ za efektivní a přínosné aktivity vedoucí ke zvýšení konkurenceschopnosti ČR.**

MPO a zprostředkující subjekty<sup>71</sup> nedostatečně ověřovaly plnění cílů a skutečné přínosy u podpořených projektů ICT. Od roku 2007 do ukončení kontroly NKÚ bylo takto podpořeno celkem 727 projektů, na které byly poskytnuty veřejné prostředky ve výši 7,34 mld. Kč, z toho 5,22 mld. Kč tvořily příspěvky z rozpočtu EU. Efektivnost a úspěšnost programů podpory vztahovalo MPO především ke schopnosti vyčerpat alokované prostředky. MPO u takto zaměřené podpory z OP PIK nevyřešilo problémy, na které NKÚ upozornil v KA č. 16/01 týkající se OPPI.

<sup>71</sup> V PO7+ byla zprostředkujícím subjektem v rámci OPPI Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest, v PO14+ v rámci OP PIK to je Agentura pro podnikání a inovace.

Na základě výsledků výše uvedených kontrol a poznatků z dlouhodobého monitorování spatřuje NKÚ v oblasti podpory MSP následující významná rizika:

- **přidělování podpory subjektům, které dle stanovených dotačních podmínek nejsou způsobilým žadatelem.** Majetková struktura, velikost podniku a bezdlužnost bývají prokazovány pouze čestným prohlášením žadatele, aniž by poskytovatelé podpor provedli další ověřovací procedury;
- **nedostatečné hodnocení plnění cílů projektů a dosahování deklarovaných přínosů z důvodu nesprávně nastavených monitorovacích indikátorů;**
- **nastavení specifických cílů rozvoje výzkumu a vývoje pro inovace a k nim přiřazených přínosů je pouze v obecné rovině, což má za následek obtížně proveditelné vyhodnocení skutečných přínosů projektů;**
- **přidělování podpory velkým podnikům, aniž by splnily stanovenou podmínku** navázání spolupráce s MSP;
- **snížení zájmu MSP předkládat projekty z důvodu zdlouhavého procesu hodnocení a schvalování žádostí** o podporu společně s obecně stanovenými cíli opatření.

## E. Auditní činnost dalších kontrolních orgánů v roce 2019

### E.1 Auditní orgán – veřejnosprávní kontrola a audit prostředků ESIF

Ministerstvo financí plní úkoly AO prostředků EU poskytnutých ČR v rámci podpory z ESIF.

V roce 2019 byly hlavní aktivity AO zaměřeny na výkon auditů operací, auditů systémů a auditů účetních závěrek zejména OP v rámci PO14+.

S ohledem na třetí rok provedení kompletní auditní činnosti za PO14+ lze zatím jen částečně vyhodnotit fungování ŘKS z víceletého pohledu. Lze jen konstatovat, že **ŘKS fungoval účinně a poskytl tak přiměřenou jistotu, že výkazy výdajů předložené Komisi byly správné a související transakce byly legální a řádné s výjimkou dvou OP, a to OP PIK a OP Rybářství 2014–2020 /OPR/.**

V rámci auditní činnosti PO 14+ byly hlavní aktivity AO zaměřeny na práce směřující k vydání výroční kontrolní zprávy /VKZ/ za jednotlivé programy, tj. jak na audity operací, tak i na posouzení fungování ŘKS jednotlivých OP na základě provedených auditů systému a dále auditu účetní závěrky za účetní období od 1. července 2018 do 30. června 2019. Audity operací byly v rámci ověření správnosti vykázaných výdajů zaměřeny na soulad realizace operací s právními předpisy EU a ČR, s pravidly publicity, pravidly na přiměřenost auditní stopy, naplnění příslušných monitorovacích ukazatelů apod. Audity systémů byly zaměřeny především na posouzení nastavení ŘKS příslušnými ŘO nebo ZS, včetně posouzení řádného fungování ŘKS a výkonu kontroly platebního a certifikačního orgánu /PCO/. V účetním období byly provedeny horizontální audity naplňování milníků, protipodvodných opatření v rámci ESIF a ověření bezpečnosti a funkčnosti informačního systému MS2014+.

V roce 2019 byla provedena kompletní auditní práce pro všechny OP. **AO vykonal v roce 2019 celkem 390 auditů, z toho 375 auditů operací<sup>72</sup>, 14 auditů systému (včetně čtyř průřezových auditů<sup>73</sup>) a jeden audit účetních závěrek,** který se týkal deseti OP spolufinancovaných z ESIF. Údaje u jednotlivých OP v dalším členění na audity systému, audity operací a audity účetní závěrky jsou uvedeny v následující tabulce.

<sup>72</sup> Audity operací výdajů vykázaných Komisi za dané účetní období vycházejí z reprezentativního vzorku a jsou založeny na statistických metodách výběru vzorků.

<sup>73</sup> Průřezové audity se týkaly PCO, MS2014+, protipodvodných opatření a plnění milníků.



**Tabulka č. 4: Přehled auditů vykonaných AO v jednotlivých OP v roce 2019**

Název OP	Audity systému	Audity operací (provedené dle vzorku)	Audit účetní závěrky*
<i>Integrovaný regionální operační program</i>	1	30	1
<i>OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>	1	90	1
<i>OP Zaměstnanost</i>	1	33	1
<i>OP Praha – pól růstu ČR</i>	1	36	1
<i>OP Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>	1	33	1
<i>OP Životní prostředí</i>	1	33	1
<i>OP Doprava</i>	1	29	1
<i>OP Technická pomoc</i>	1	28	1
<i>OP Rybářství 2014–2020</i>	1	32	1
<i>INTERREG V-A Česká republika – Polsko</i>	1	31	1
Průřezové audity	4		
<b>Celkem</b>	<b>14</b>	<b>375</b>	<b>1</b>

**Zdroj:** Informační systém Auditního orgánu; informace AO; květen 2020.

\* Audit účetní závěrky byl proveden jeden za všechny uvedené OP dohromady.

S ohledem na relevantní nařízení EU a dle metodických pokynů Komise byly vypracovány a Komisi nejpozději do 14. února 2020, resp. do 27. února 2020 v případě OP PIK, zaslány jednotlivé VKZ za daný účetní rok včetně výroku auditora pro příslušný OP.

Zjištění z auditu operací byla provázána s výsledky auditu systému a byla podkladem pro definování systémových zjištění.

AO u všech ŘO hodnotil ŘKS z hlediska splnění požadavků stanovených nařízením EP a Rady (EU) č. 1303/2013<sup>74</sup> /Obecné nařízení/, tj. zda fungoval účinně a poskytl tak přiměřenou jistotu, že výkazy výdajů předložené Komisi byly správné a související transakce byly legální a řádné, a toto hodnocení ŘKS operačních programů uvedl AO ve svém výroku auditora.

**Tabulka č. 5: Kategorie a korespondující úroveň spolehlivosti ŘKS**

Kategorie	Míra jistoty vyplývající z auditu systému	Korespondující úroveň spolehlivosti systému
1	Funguje dobře. Žádná, nebo jen drobná zlepšení nutná.	Vysoká
2	Funguje. Jistá zlepšení nutná.	Průměrná
3	Částečně funguje. Podstatná zlepšení nutná.	Průměrná
4	V podstatě nefunguje.	Nízká

**Zdroj:** AO, květen, 2020.

<sup>74</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.



V tabulce č. 6 jsou uvedena hodnocení ŘKS (dle výše uvedeného systému hodnocení) a počty zjištění u jednotlivých OP.

**Tabulka č. 6: Vyhodnocení ŘKS jednotlivých OP dle provedených auditů systémů za rok 2019**

Název OP	Kategorie ŘKS	Zjištění celkem	Závažnost zjištění		
			Vysoká	Střední	Nízká
<i>Integrovaný regionální operační program</i>	2	6	0	3	3
<i>OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>	2	13	1	8	4
<i>OP Zaměstnanost</i>	2	4	0	0	4
<i>OP Praha – pól růstu ČR</i>	2	3	0	0	3
<i>OP Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>	2	6	0	5	1
<i>OP Životní prostředí</i>	2	5	0	2	3
<i>OP Doprava</i>	2	7	0	0	7
<i>OP Technická pomoc</i>	1	0	0	0	0
<i>INTERREG V-A Česká republika – Polsko</i>	2	8	0	2	6
<i>OP Rybářství 2014–2020</i>	2	7	0	5	2
<b>Celkem</b>	–	<b>59</b>	<b>1</b>	<b>25</b>	<b>33</b>

**Zdroj:** Informační systém Auditního orgánu; informace AO; květen 2020.

**U dvou OP, a to OP PIK a OPR, byl vydán výrok s výhradou, u zbývajících osmi OP byl výrok bez výhrad. Výrok s výhradou byl vydán s ohledem na vyšší chybovost při auditech operací příslušných OP. U obou OP byly identifikovány nedostatky zejména v oblastech hodnocení projektů a identifikaci nezpůsobilých výdajů.**

Objem výchozích auditovaných prostředků, které byly AO vybrány do vzorku pro rok 2019 za všechny OP, činil cca 23,40 mld. Kč. **Auditu bylo podrobeno 21,18 % výdajů vykázaných Komisi. Identifikované nezpůsobilé výdaje činily téměř 207,24 mil. Kč, což je zhruba 0,89 % auditovaných výdajů.** Konkrétní údaje za jednotlivé OP jsou uvedeny v tabulce č. 7.

Z výsledků auditů operací vyplývá, že **z 375 provedených auditů operací byly u 92 auditů identifikovány nezpůsobilé výdaje**, tedy audit měl finanční dopad na auditovanou osobu, to představuje **24,5 % z auditovaných projektů**. Zbývajících 75,5 % provedených auditů skončilo bez finančního dopadu na auditovanou osobu, přičemž **235 auditů bylo zcela bez zjištění (62,7 %)**.

**Tabulka č. 7: Počet auditů se zjištěním (s finančním dopadem i bez dopadu) a bez zjištění za jednotlivé OP za rok 2019**

Název OP	Celkem auditů	Audity se zjištěním		Audity bez zjištění
		S finančním dopadem	Bez finančního dopadu	
<i>Integrovaný regionální operační program</i>	30	6	5	19
<i>OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>	90	31	5	54
<i>OP Zaměstnanost</i>	33	3	3	27
<i>OP Praha – pól růstu ČR</i>	36	4	0	32
<i>OP Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>	33	10	9	14
<i>OP Životní prostředí</i>	33	11	3	19
<i>OP Doprava</i>	29	4	8	17
<i>OP Technická pomoc</i>	28	7	2	19
<i>INTERREG V-A Česká republika – Polsko</i>	31	10	7	14
<i>OP Rybářství 2014–2020</i>	32	6	6	20
<b>Celkem</b>	<b>375</b>	<b>92</b>	<b>48</b>	<b>235</b>

**Zdroj:** Informační systém Auditního orgánu; informace AO; květen 2020.

Z následující tabulky č. 8 vyplývá, že v roce 2019 **bylo identifikováno celkem 288 zjištění**, z toho 149 bez finančního dopadu a 139 s finančním dopadem **v celkové hodnotě téměř 207,24 mil. Kč.**

**Tabulka č. 8: Počet zjištění s finančním a bez finančního dopadu za audity operací roku 2019**

Název OP	Celkem zjištění	Zjištění bez finančního dopadu	Zjištění s finančním dopadem
<i>Integrovaný regionální operační program</i>	24	17	7
<i>OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>	74	25	49
<i>OP Zaměstnanost</i>	19	12	7
<i>OP Praha – pól růstu ČR</i>	5	0	5
<i>OP Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>	61	40	21
<i>OP Životní prostředí</i>	16	3	13
<i>OP Doprava</i>	17	12	5
<i>OP Technická pomoc</i>	12	5	7
<i>INTERREG V-A Česká republika – Polsko</i>	37	22	15
<i>OP Rybářství 2014–2020</i>	23	13	10
<b>Celkem</b>	<b>288</b>	<b>149</b>	<b>139</b>

**Zdroj:** Informační systém Auditního orgánu; informace AO; květen 2020.

Z další tabulky č. 9 je zřejmé, že nejčastější nedostatky byly identifikovány v oblasti VZ, kde byly zjištěny problémy diskriminačního charakteru a požadavky na nepřiměřené kvalifikační předpoklady, nesprávná definice předmětu plnění (značky, názvy, technická specifikace, nekonkrétní vymezení), umělé rozdělení zakázky či kumulování nesouvisejících předmětů VZ, nedodržení lhůt zejména při dodatečných informacích, nevyřazení nebo neoprávněné vyřazení nabídky, provedení podstatných změn po uzavření smlouvy a nedodržení zásad nediskriminace, rovného zacházení, transparentnosti a přiměřenosti. V pořadí dle četnosti výskytu následují pochybení v oblasti osobních nákladů, způsobilosti výdajů daných právním aktem (nárokování nezpůsobilých výdajů dle výzvy, příručky pro příjemce), zaúčtování výdajů, nedostatečná auditní stopa apod.

Hlavní příčinou nezpůsobilých výdajů byla kromě pochybení příjemců v oblasti VZ také pochybení spočívající v nedodržení podmínek výzvy (požadavek na inovace produktu/služby), právního aktu v podobě nedosažení cíle projektu (např. nenaplnění závazku uvedeného v podnikatelském záměru), nesplnění požadavku na pořízení nové technologie (byly zakoupeny repasované stroje či využity stroje z předchozích projektů, které byly vydávány za nové), nezpůsobilost žadatele (podnikatel uvedl zavádějící a nesprávné údaje o tržbách v rámci projektové žádosti s cílem získat podporu).

**Tabulka č. 9: Oblasti porušení podmínek financování dle auditů operací za všechny OP za rok 2019**

Oblast porušení	Počet	Relativní počet (v %)	Finanční dopad (v Kč)	Finanční dopad (v %)
01.I Veřejné zakázky – oznámení o zakázce, zadávací dokumentace	46	15,97	16 773 378,13	8,09
01.II Veřejné zakázky – hodnocení nabídek	13	4,51	12 050 665,11	5,81
01.III Veřejné zakázky – provádění zakázky	12	4,17	8 959 697,15	4,32
01.IV Veřejné zakázky – ostatní	29	10,07	14 842,26	0,01
02. Veřejná podpora	1	0,35	0,00	0,00
05. Chybějící podkladové informace nebo dokumentace	43	14,93	205 754,82	0,10
06. Nezpůsobilý projekt	4	1,39	95 108 435,25	45,89
07. Chyby v účetnictví a výpočtu projektu	17	5,90	804 180,80	0,39
08. Ostatní nezpůsobilé výdaje	94	32,64	61 753 582,47	29,80
10. Rovné příležitosti / nediskriminace	1	0,35	0,00	0,00
11. Informační a propagační opatření	2	0,69	0,00	0,00
13. Správné finanční řízení (3E, řádný hospodář)	16	5,56	174 300,62	0,08
15. Indikátory výkonu	5	1,74	11 039 534,42	5,33
99. Ostatní	5	1,74	354 370,16	0,17
<b>Celkem</b>	<b>288</b>	<b>100,00</b>	<b>207 238 741,19</b>	<b>100,00</b>

**Zdroj:** Informační systém Auditního orgánu; informace AO; květen 2020.

### E.1.1 Horizontální audity

V referenčním období roku 2019 byly v souladu s auditní strategií vykonány následující audity systému (horizontální audity):

- audit **naplňování milníků**, který byl zaměřen na ověření spolehlivosti údajů týkajících se ukazatelů a milníků a pokroku, jehož má OP dosáhnout při plnění stanovených cílů. Bylo identifikováno **jedno zjištění se střední a jedno s nízkou mírou závažnosti**;
- audit systému **ověření bezpečnosti a funkčnosti** informačního systému **MS2014+**, který byl zaměřen zejména na ověření klíčového požadavku 6<sup>75</sup>. Tento audit se uskutečnil v roce 2019 za účetní období 2018/2019. Byla identifikována **dvě zjištění s nízkou mírou závažnosti**;
- **horizontální audit protipodvodných opatření** v rámci ESIF, který byl prováděn napříč deseti OP financovanými z ESIF. Cílem auditu bylo ověřit a porovnat účinné fungování ŘKS z hlediska klíčového požadavku 7<sup>76</sup> a prověřit soulad s požadavky použitelného právního rámce pro PO14+. Bylo identifikováno **jedno zjištění se střední a pět s nízkou mírou závažnosti**;
- audit řádného **fungování systému řízení a kontroly PCO**. Cílem auditu bylo ověřit účinné fungování systému řízení a kontroly PCO pro PO14+. Byla identifikována **tři zjištění s nízkou mírou závažnosti**.

### E.1.2 Audit účetní závěrky

**Audit účetní závěrky** byl prováděn za příslušné účetní období s cílem poskytnout přiměřenou jistotu, pokud jde o úplnost, přesnost a pravdivost částek vykázaných v účetních závěrkách. S respektováním těchto požadavků a za účelem dodržení zásady 3E (efektivnost, účelnost, hospodárnost) je při posuzování předložených účetních závěrek přihlíženo zejména k výsledkům auditů systému provedených u PCO a ŘO a k výsledkům auditů operací. Bylo identifikováno **jedno zjištění s nízkou mírou závažnosti**.

Přehled výroku AO, projektované chybovosti a hodnot výdajů certifikovaných, auditovaných a neuznatelných pro jednotlivé OP za rok 2019 je uveden v příloze č. 1.

### E.1.3 Veřejnosprávní kontrola a audit ostatních prostředků ze zahraničí prováděné AO

#### Azylový, migrační a integrační fond a Fond pro vnitřní bezpečnost za PO 14+

MF plní úkoly AO nejen pro ESIF i pro prostředky pomoci *Azylového, migračního a integračního fondu /AMIF/* a *Fondu pro vnitřní bezpečnost /FVB/*. Pro tyto fondy byl v roce 2019 prováděn audit účetní závěrky. Práce na auditu účetní závěrky FVB byly ukončeny v prosinci 2019 z důvodu hrozícího decommitmentu (zrušení závazku Komise). Práce na účetní závěrce AMIF byly ukončeny tak, aby mohl být vydán výrok v termínu, tj. do 15. února 2020. V rámci těchto dvou auditů účetní závěrky **nebyla identifikována zjištění**.

<sup>75</sup> Vytvoření spolehlivého systému shromažďování, zaznamenávání a ukládání údajů pro účely monitorování, hodnocení, finančního řízení, ověřování a auditu, včetně propojení se systémy elektronické výměny dat s příjemci.

<sup>76</sup> Účinná realizace přiměřených opatření proti podvodům.

Na základě provedené auditní činnosti **pro účetní závěrku AMIF a FVB byl vydán výrok bez výhrad**: „Účetní závěrka podává věrný a poctivý obraz a výdaje Unie, o jejichž uhrazení byla Komise požádána, jsou legální a správně. Identifikovaná zjištění v rámci auditů operací byla formálního charakteru bez finančního dopadu.“

V roce 2019 byl proveden audit systému u odpovědného orgánu /OO/, který byl rozdělen na část AMIF a část FVB. **V části AMIF byla identifikována celkem dvě zjištění, z toho jedno zjištění se střední a jedno s nízkou mírou závažnosti. V části FVB byla identifikována dvě zjištění, z toho jedno (totožné se zjištěním AMIF) zjištění se střední a jedno s nízkou mírou závažnosti.**

Zjištění se střední mírou závažnosti:

- neaktuálnost dokumentace a postupů, které OO reálně vykonává.

**Tabulka č. 10: Přehled chybovosti a hodnot výdajů auditovaných v roce 2019**

Fond	Výrok	Auditované výdaje celkem v Kč	Vzorek v Kč	Vzorek v %	Nesrovnalosti v Kč	Chybovost v %
AMIF	Bez výhrad	106 296 757,01	12 042 348,96	11,33	0,00	0,00
FVB	Bez výhrad	311 386 818,40	110 072 510,47	35,35	0,00	0,00

Zdroj: výroční kontrolní zprávy AO, informace od AO, květen 2020.

V roce 2019 bylo realizováno sedm řádných auditů operací:

- čtyři audity byly realizovány v rámci AMIF;
- tři audity byly realizovány v rámci FVB.

**Tabulka č. 11: Počet zjištění s finančním dopadem a bez dopadu (účetní závěrka 2019)**

Fond	Celkem	Zjištění s finančním dopadem	Zjištění bez dopadu
AMIF	3	0	3
FVB	12	0	12

Zdroj: Informační systém Auditního orgánu; informace AO; květen 2020.

## E.2 Auditní činnost EÚD ve vztahu k ČR

Auditoři EÚD vykonávají své auditní mise nejen u Komise a jejích orgánů, ale rovněž u samotných ČS, kde dohlížejí především na výdaje v režimu tzv. sdíleného řízení v rámci jednotlivých politik EU a na specifické příjmové oblasti (mj. DPH a spotřební daně).

Auditní činnost EÚD se zaměřuje jak na posouzení věrohodnosti účetní závěrky Komise (viz bod E.1.2), tak na vykonávání samostatných auditů, jejichž výsledky publikuje většinou formou ZZ.

Přehled o auditních misích, které pracovníci EÚD vykonali v ČR v roce 2019 je uveden v příloze č. 2.

### E.2.1 Audity DAS

Výroční zpráva o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2018<sup>77</sup>, obsahující tzv. prohlášení o věrohodnosti účetní závěrky /DAS/<sup>78</sup>, ČR výslovně nezmiňuje a příklady kontrolních zjištění, které jsou ve výroční zprávě uváděny, se týkají jiných ČS.

### E.2.2 Zvláštní zprávy EÚD

EÚD ve svých ZZ prezentuje výsledky vybraných auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy. Tématy auditů jsou konkrétní výdajové oblasti nebo oblast rozpočtu EU či jejího finančního řízení. Ve sledovaném období EÚD publikoval celkem 27 zvláštních zpráv, přičemž ČR byla zahrnuta do auditního vzorku ve čtyřech níže specifikovaných případech.

**ZZ č. 5/2019: Fond evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD): cenná podpora, ale její příspěvek ke snižování chudoby není ještě stanoven.**

EÚD se rozhodl načasovat tento audit tak, aby přispěl do diskuze o nařízení, které nahradí stávající Fond evropské pomoci nejchudším osobám /FEAD/ novým Evropským sociálním fondem plus /ESF+/ a které bude platit pro PO21+. Posuzoval, zda byl FEAD koncipován tak, aby byl účinným nástrojem zmírňujícím chudobu a přispívajícím k sociálnímu začleňování nejchudších osob.

Při hledání odpovědi na tuto hlavní auditní otázku **auditoři zjišťovali**, zda:

- koncepce FEAD se zásadněji liší od předcházejícího finančního zdroje *Program pro rozdělování potravin mezi nejchudší osoby Společenství* (MDP) z hlediska zmírňování chudoby a zlepšení procesu sociálního začleňování nejchudších osob;
- programy FEAD byly v ČS zacíleny tak, aby byl fond účinným nástrojem;
- bylo možné měřit příspěvek opatření sociálního začleňování, které jsou inovačním prvkem FEAD.

S objemem financování ve výši 3,8 mld. € na období 2014–2020 nemá být FEAD pouze programem potravinové pomoci, ale má rovněž nabízet materiální pomoc skloubenou s individualizovanými opatřeními sociálního začleňování. FEAD má za cíl zmírňovat ty formy extrémní chudoby, jejichž dopad na sociální vyloučení je největší, jako jsou například bezdomovectví, chudoba dětí a potravinová nouze. **Příslušné programy byly přezkoumány v Belgii, ČR, Francii, Itálii, Německu, Polsku, Rumunsku, na Slovensku a ve Španělsku.**

Navzdory celkovému blahobytu EU je téměř každý čtvrtý Evropan stále vystaven riziku chudoby nebo sociálního vyloučení. Mimo jiné i proto tvoří boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení jádro unijní strategie *Evropa 2020*.

FEAD přispívá ke koncepcím, které ČS uplatňují pro zmírňování chudoby. Financuje se z něj však **i nadále v první řadě potravinová pomoc a není vždy zacílen na ty nejextrémnější formy chudoby**. Ačkoli FEAD obsahuje jasný cíl týkající se sociálního začleňování, auditoři zjistili, že i nadále zůstává v první řadě programem potravinové pomoci. Na ni je věnováno více než 80 % jeho rozpočtu. Tuto funkci vysoce oceňují zainteresované subjekty, které pracují s nejchudšími osobami. Rovněž auditoři považují FEAD za významný nástroj pro zajišťování potravinové a materiální pomoci. Vyhodnotili, že tento fond je dobře začleněn do rámce sociální politiky a **přispívá také k plnění koncepcí, které ČS uplatňují pro zmírňování chudoby**. Fond rovněž obsahuje **inovační opatření pro sociální začleňování**. Vzhledem k nedostatečnému monitorování **auditoři nebyli schopni určit jeho příspěvek ke snižování chudoby**.

<sup>77</sup> Úřední věstník Evropské unie, C 340/01, ze dne 8. října 2019.

<sup>78</sup> Z franc. déclaration d'assurance.

Ne vždy ale byly stanoveny konkrétní cíle a **polovina kontrolovaných ČS podporu nezaměřovala na určitou zranitelnou skupinu nebo typ chudoby**. Auditóři upozornili, že toto pravděpodobně povede k rozptýlenosti financování. **Pro PO21+ navrhuje Komise začlenit FEAD do nového ESF+.**

NKÚ plánuje provést obdobně tematicky zaměřenou kontrolu v roce 2021.

### **ZZ č. 7/2019: Opatření EU v oblasti přeshraniční zdravotní péče: velké ambice, ale je třeba zlepšit řízení.**

Pro pacienty v EU je stále složité využít přínosy opatření, s nimiž počítá směrnice EU týkající se přeshraniční zdravotní péče<sup>79</sup>. **O svých právech** na vyhledání zdravotní péče v zahraničí **ví jen malá část** potenciálních **pacientů**. Auditóři zjistili **problémy a zpoždění, pokud jde o elektronickou výměnu zdravotních údajů pacientů mezi ČS**. Je také potřeba zlepšit opatření, která usnadňují přístup ke zdravotní péči pacientům se vzácnými onemocněními.

Do doby auditu EÚD (listopad 2018) se s výměnou údajů o pacientech prostřednictvím infrastruktury elektronického zdravotnictví EU ještě nezačalo. Do této doby Komise posoudila připravenost sedmi ČS zapojit se do přeshraničních výměn údajů. Čtyři z nich (**ČR, Estonsko, Lucembursko a Finsko**) podstoupily následné kontroly. V říjnu 2018 skupina odborníků ČS pro oblast elektronického zdravotnictví doporučila výměny údajů zahájit pod podmínkou, že byla podniknuta všechna nápravná opatření.

**Cílem směrnice EU o přeshraniční zdravotní péči je zajistit bezpečnou a vysoce kvalitní zdravotní péči v rámci EU a také její proplácení za stejných podmínek jako v domovském státě. Pacienti, kteří hodlají využít zdravotní péči v jiném ČS, např. mají-li podstoupit plánované ošetření v nemocnici nebo pokud kupují léky, mají proto právo na informace o standardech léčby, pravidlech pro proplácení nákladů a nejvhodnějších možnostech podle právních předpisů.**

**Auditóři zkoumali, zda Komise monitorovala provádění směrnice EU o přeshraniční zdravotní péči v ČS a zda jim poskytovala podporu, pokud jde o informování pacientů o jejich právech.** Posuzovali výsledky dosažené v oblasti přeshraniční výměny zdravotních údajů a zkontrolovali hlavní opatření týkající se vzácných onemocnění.

**Podle zjištění auditorů** Komise patřičně sledovala provedení směrnice ve vnitrostátním právu a její uplatňování. Poskytovala také podporu ČS, aby mohly pacienty lépe informovat o jejich právech na přeshraniční zdravotní péči, byť jisté nedostatky stále přetrvávají.

**Komise podcenila problémy spojené se zaváděním unijní infrastruktury elektronického zdravotnictví.** V době provádění auditu ČS teprve zahajovaly elektronické výměny zdravotních údajů o pacientech, takže **přínosy pro přeshraniční pacienty ještě nebylo možné prokázat.** Komise také náležitě **neposoudila potenciální využití ani nákladovou efektivitu výměny zdravotních údajů mezi ČS.**

*Evropské referenční sítě* pro vzácná onemocnění jsou ambiciózní novinkou, která má rozsáhlou podporu lékařů, poskytovatelů zdravotní péče i pacientů. Přestože vzácnými onemocněními trpí v EU celkem mezi 26 a 27 miliony lidí, sítě mají nemalé problémy s tím, jak zůstat finančně udržitelné a být schopné efektivního fungování v rámci různých vnitrostátních systémů zdravotní péče.

<sup>79</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/24/EU ze dne 9. března 2011, o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči.



**Auditoři doporučili**, aby Komise poskytovala více podpory vnitrostátním kontaktním místům s cílem zvýšit informovanost pacientů o právech na přeshraniční zdravotní péči, lépe se připravila na přeshraniční výměny zdravotních údajů a zlepšila podporu a řízení *evropských referenčních sítí* pro zajištění snazšího přístupu pacientů se vzácnými onemocněními ke zdravotní péči.

**ZZ č. 18/2019: Emise skleníkových plynů v EU: jsou řádně vykazované, ale je zapotřebí lepších informací o jejich snižování v budoucnosti.**

Emise skleníkových plynů v EU se vykazují v souladu s mezinárodními požadavky a inventury emisí se postupně zlepšily. Podle auditorů je však třeba lepších informací o konkrétních odvětvích jako jsou zemědělství a lesnictví. Navrhují také lépe vykazovat, jak zmírňující politiky EU a ČS přispívají k plnění cíle snížit emise do roku 2020, resp. 2030 a 2050.

EU se podílí na celosvětové snaze snížit emise skleníkových plynů a stanovila si cíl snížit své emise o 20 % do roku 2020, o 40 % do roku 2030 a o 80–95 % do roku 2050. EU a její ČS monitorují pokrok při plnění těchto cílů a každý rok předkládají inventury skleníkových plynů. Vypracovávají také odhady, které slouží k prognóze pokroku při snižování emisí a naznačují, zda budou zmírňující politiky a opatření účinné.

Auditoři posuzovali, zda Komise v součinnosti s Evropskou agenturou pro životní prostředí řádně kontroluje kvalitu inventury skleníkových plynů a informací o plánovaném snižování emisí na úrovni EU. Na vzorku šesti ČS (ČR, Německo, Francie, Itálie, Polsko a Rumunsko), které v roce 2016 vyprodukovaly 56 % emisí EU, bylo prověřováno, jak na úrovni EU funguje prokazování kvality inventur, odhadů, politik a opatření zavedených podle nařízení o mechanismu monitorování a jeho prováděcích pravidel.

Auditoři zjistili, že inventury EU a ČS se vztahují na sedm hlavních skleníkových plynů a všechna klíčová odvětví, jak to vyžadují mezinárodní pravidla pro vykazování. Dále zjistili, že inventura skleníkových plynů EU se během let zlepšila. Přezkum kvality inventur byl uspokojivý a celková míra nejistoty v posledních letech poklesla, ačkoli u využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví /LULUCF/<sup>80</sup> se neprovádí tentýž druh kontrol jako u jiných odvětví.

Aby bylo dosaženo snížení emisí do roku 2020, vytyčila EU cíle zahrnující většinu vykazovaných údajů, včetně mezinárodního letectví. Avšak termín pro splnění prvních cílů pro odvětví LULUCF je stanoven na rok 2030 a pro mezinárodní lodní dopravu na rok 2050, a to bez jakýchkoli průběžných cílů EU či opatření na snížení emisí. EU pomohla členským státům svými pokyny a podporou zlepšit jejich odhady. Auditoři však varují, že Komise neposuzovala riziko výrazných odchylek od vlastního globálního referenčního scénáře EU. V současnosti souhrnné odhady ČS na období po roce 2023 vykazují nižší snižování emisí než referenční scénář Komise.

Komise představila strategickou dlouhodobou vizi, jak by se EU do roku 2050 měla stát neutrální z hlediska klimatu. Vypracovala také několik rozvojových plánů pro odvětví, na něž připadá téměř 70 % emisí, jako jsou doprava a energetika. Pro jiná klíčová odvětví, včetně zemědělství a LULUCF, však takové specifické plány neexistují, protože SZP se stanovuje v sedmiletých cyklech. Komise sice kontroluje kvalitu informací předkládaných členskými státy, avšak zprávy o účinku současných opatření jsou neúplné. Komise tak není schopna předložit podrobný přehled o tom, jak zmírňující politiky a opatření EU a ČS přispívají k plnění cíle snížit emise do roku 2020, 2030 nebo 2050.

Doporučení auditorů směřuje do oblasti zlepšení přezkumu Komise u odvětví LULUCF a zlepšení rámce pro snižování emisí v budoucnosti.

<sup>80</sup> Využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví (*land use, land use change and forestry*).

NKÚ v oblasti týkající se emisí skleníkových plynů provedl v roce 2018 kontrolu<sup>81</sup> s cílem prověřit poskytování a použití peněžních prostředků vynakládaných na podporu zlepšování kvality ovzduší v ČR. Kontrola NKÚ měla jiné zaměření než tento audit EÚD, nicméně NKÚ mj. konstatoval, že úroveň kvality ovzduší se v ČR nezlepšuje a identifikoval významná rizika nesplnění cílů stanovených v oblasti kvality ovzduší. Vzhledem ke skutečnosti, že na úroveň znečištění ovzduší v ČR má významný vliv přeshraniční přenos, doporučil, aby odpovědné orgány při přípravě národního programu omezování znečištění ovzduší prováděly konzultace s Polskem.

### **ZZ č. 5/2020: Udržitelné využívání přípravků na ochranu rostlin: pokrok v měření a snižování rizik je omezený.**

Cílem EU je dosáhnout udržitelného používání přípravků na ochranu rostlin (pesticidů) snižováním rizik a vlivu těchto přípravků na lidské zdraví a životní prostředí a podporou integrované ochrany rostlin<sup>82</sup>. Hlavním cílem auditu EÚD bylo posoudit, zda opatření EU snížila rizika spojená s používáním přípravků na ochranu rostlin. Dále bylo ověřováno, zda právní předpisy EU účinně motivují ke snížení závislosti na přípravcích na ochranu rostlin.

Během auditu EÚD se uskutečnily strukturované rozhovory v Komisi (GŘ pro zdraví a bezpečnost potravin, GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova /GŘ AGRI/, GŘ pro životní prostředí a Eurostatu) a v Evropském úřadu pro bezpečnost potravin /EFSA/<sup>83</sup>.

Audit zahrnoval přezkum dokumentů a uskutečnily se **informační návštěvy** tří ČS (**Francie, Litvy a Nizozemska**). Další navštívenou zemí bylo Švýcarsko a dále byly přezkoumány národní akční plány snižování rizik spojených s přípravky na ochranu rostlin v **18 členských státech (Belgie, ČR, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Irsko, Kypr, Litva, Lucembursko, Malta, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Slovinsko, Španělsko a Švédsko)** a jejich programy rozvoje venkova na PO14+, které obsahují opatření týkající se těchto přípravků a integrované ochrany rostlin. Auditóři rovněž hovořili s 33 zemědělci vybranými namátkou v rámci kontroly pro účely vypracování prohlášení o věrohodnosti.

**Auditoři zjistili, že Komise a ČS přijaly opatření k prosazování udržitelného používání přípravků na ochranu rostlin, ale v měření a snižování souvisejících rizik došlo jen k malému pokroku.** Z auditu vyplynulo, že opatření EU zaměřená na udržitelné využívání těchto přípravků se rozbíhala pomalu. Ačkoliv je uplatňování integrované ochrany rostlin pro zemědělce povinné, o jejím uplatňování nemusejí vést žádné záznamy a není podmínkou pro získání plateb v rámci SZP a prosazuje se nedostatečně. O tom, **nakolik úspěšně se této politice daří dosáhnout udržitelného používání přípravků na ochranu rostlin, dostupné statistiky EU a nové ukazatele rizik nevytvářejí.**

Jelikož Komise vyhodnocuje právní předpisy v této oblasti, a to v kontextu rostoucích obav veřejnosti i parlamentních jednání, **auditoři doporučují:**

- ověřovat integrovanou ochranu rostlin na úrovni zemědělských podniků;
- umožnit, aby integrovaná ochrana rostlin byla spojena s platbami v rámci nové SZP;
- zlepšit statistiky týkající se přípravků na ochranu rostlin;
- vypracovat lepší ukazatele rizik.

NKÚ obdobně tematicky zaměřenou kontrolu dokončí v roce 2021.

<sup>81</sup> KA č. 18/04 – *Peněžní prostředky určené na podporu zlepšování kvality ovzduší.*

<sup>82</sup> Přípravky na ochranu rostlin se mohou použít pouze v případě, že prevence a ostatní metody selhávají nebo jsou neúčinné.

<sup>83</sup> EFSA (European Food Safety Authority) je orgán Evropské unie založený roku 2002.

### E.3 Auditní mise Evropské komise ve vztahu k ČR

Komise vykonala v ČR v průběhu roku 2019 čtyři auditní mise, kontroloři NKÚ nebyli vyzváni k účasti na žádné z nich. Zaměření a termíny těchto auditních misí uvádí příloha č. 3.

#### E.3.1 Audity dodržování zákona o střetu zájmů

##### E.3.1.1 Audit č. REGC4114CZ0133

V období od 8. 1. do 15. 2. 2019 provedla Komise v ČR tematický audit č. REGC4114CZ0133 týkající se souladu ŘKS programů financovaných z ESIF s právním rámcem souvisejícím s opatřeními, jejichž cílem je vyvarovat se střetu zájmů.

**Cílem auditu bylo** ve vztahu k podporám poskytovaným společností skupiny AGROFERT<sup>84</sup> **získat přiměřenou jistotu, že** v období mezi červnem 2011 a červencem 2018, tj. před účinností nařízení EP a Rady 2018/1046<sup>85</sup> /finanční nařízení/, **byl ŘKS níže zmíněných programů nastaven v souladu s tehdy platným právním rámcem a byl funkční.** To znamená, že ověřoval správnost přidělování prostředků z fondů EU od okamžiku schválení programů až po fázi implementace **se zaměřením na opatření zavedená pro zamezení střetu zájmů.** Dále audit na reprezentativním vzorku operací/projektů **prověřil, zda ŘKS fungoval při výběru operací, při výkonu manažerské kontroly a auditu operací efektivně** a zda byl nastaven v souladu s právními předpisy pro PO7+ a PO14+. Audit měl rovněž zjistit, **zda existují důkazy o střetu zájmů v procesu alokace prostředků pro programy nebo odvětví, které by favorizovaly společnosti skupiny AGROFERT.** Posledním cílem auditu bylo **identifikovat a posoudit změny ve struktuře, personálu a pracovních postupech příslušných národních orgánů** včetně výběrových komisí, **kteřé mají vliv na přidělování podpory.** Pozornost byla věnována také národním orgánům kontroly a auditu.

**Auditoři Komise prověřili plnění klíčových požadavků na systémy řízení a kontroly,** a to dle kritérií pro hodnocení jejich fungování (viz *Pokyny pro Komisi a členské státy ke společné metodice pro hodnocení systémů řízení a kontroly v členských státech*; EGESIF\_14-0010, v konečném znění z 18. prosince 2014).

<sup>84</sup> AGROFERT, a.s., je český holding operující především v odvětvích zemědělství, potravinářství, chemického průmyslu a médií a patří pod něj více než 250 dceřiných společností. Zakladatelem holdingu je předseda vlády ČR Ing. Andrej Babiš.

<sup>85</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

Auditovány byly Rada pro ESIF<sup>86</sup>, Rada pro fondy Společného strategického rámce<sup>87</sup>, MMR – Národní orgán pro koordinaci /NOK/, Řídicí a koordinační výbor<sup>88</sup>, ŘO a ZS: MPSV, MPO, CzechInvest, MŽP a SFŽP, a to ve vztahu k následujícím OP:

- programové období 2007–2013: OPPI, OP *Životní prostředí 2007–2013 /OPŽP7+/, OP LZZ a OP *Praha – Adaptabilita /OPPA/;**
- programové období 2014–2020: OP PIK, OPŽP a OPZ.

Dle informací z médií Komise v jarní předběžné auditní zprávě konstatovala, že český premiér Andrej Babiš je ve střetu zájmů, protože má stále vliv na holding AGROFERT, přestože ho vložil do svěřenských fondů. Na předběžnou zprávu Česká republika (MMR) odpověděla Komisi dne 2. září 2019. Komise dne 29. listopadu 2019 zaslala českým úřadům konečnou auditní zprávu týkající se dotací z unijních strukturálních fondů vyplácených skupině AGROFERT v anglickém jazyce a na počátku února 2020 v českém překladu. Obsah zprávy Komise byl označen za důvěrný a auditní nálezy nelze do uzavření auditu zveřejnit. Na počátku dubna 2020 Komise prodloužila termín pro odpověď (reakci České republiky na doporučení Komise) o dva měsíce, tedy do 5. června. Předpokládá se, že audit bude uzavřen na podzim 2020.

### E.3.1.2 Zemědělský audit

Auditní šetření Komise k **možnému střetu zájmů předsedy vlády ČR Andreje Babiše v oblasti čerpání zemědělských dotací** z rozpočtu EU probíhá od ledna 2019 a doposud není ukončeno. Audit započal zasláním podkladů od MZe Komisi na začátku ledna 2019. Materiály se týkaly vyplácení evropských dotací společnosti AGROFERT, především na výdaje za projekty financované prostřednictvím programů rozvoje venkova za účetní období 2017 a 2018. Auditní mise zástupců Komise proběhla u MZe a Státního zemědělského intervenčního fondu /SZIF/ od 14. do 18. ledna 2019.

**Cílem auditu bylo ověřit, zda docházelo k neoprávněnému vyplácení dotací, a to nejenom v úzkém časovém období od 2. srpna 2018** (kdy začalo platit nové finanční nařízení EU o střetu zájmů), **ale v celém období působení Andreje Babiše ve vládních funkcích.** Audit se zaměřil na **nastavení podmínek a postupů poskytování dotací z PRV prostřednictvím SZIF** ve vztahu k aplikovatelnosti § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, účinného od 9. února 2017 a současně ve vztahu k finančnímu nařízení účinnému od 2. srpna 2018.

V červnu 2019 obdržela ČR (MZe a SZIF) předběžná zjištění auditního šetření, kde **Komise mj. konstatovala porušení § 4c zákona o střetu zájmů.** V reakci na to **pozastavil SZIF** společností holdingu AGROFERT s okamžitou platností **vyplácení dotací** schválených po 9. února 2017. **Po právním rozboru a stanovisku MZe<sup>89</sup>, podle kterého se ustanovení § 4c**

<sup>86</sup> Rada pro Evropské strukturální a investiční fondy je podle ustanovení § 18 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, poradním orgánem vlády ČR v oblasti koordinace pomoci poskytované Evropskou unií ze všech ESIF v PO14+. Členy této rady jsou předseda vlády, osm ministrů a primátor hlavního města Prahy.

<sup>87</sup> Rada pro fondy Společného strategického rámce je obdobou Řídicího a koordinačního výboru pro přípravu i fázi realizace PO14+. Jejím předsedou je předseda vlády a výkonným místopředsedou ministr pro místní rozvoj.

<sup>88</sup> Řídicí a monitorovací výbor vznikl pro potřeby koordinace pomoci poskytované Evropskými společenstvími na úrovni státu v PO7+ na základě § 18 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Plnil funkci monitorovacího výboru na úrovni *Národního strategického referenčního rámce*. Jeho statut a jednací řád schválila vláda ČR a v jeho čele stál ministr pro místní rozvoj.

<sup>89</sup> SZIF poskytuje dotace dle zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů, a neřídí se rozpočtovými pravidly. Proto se na tento proces poskytování dotací nevztahuje ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů. Ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů spojuje zákaz poskytnout dotace s postupem poskytovatele dotace podle rozpočtových pravidel. Tento právní názor však nelze aplikovat na nové finanční nařízení EU účinné od 2. srpna 2018.

**zákon o střetu zájmů nevztahuje na SZIF**, a tudíž neexistuje legitimní právní důvod pro zadržování dotací na projekty PRV schválené v období mezi 9. únorem 2017 (počátek platnosti českého zákona o střetu zájmů) a 2. srpnem 2018 (počátek platnosti nových evropských pravidel proti střetu zájmů při čerpání dotací), **začal SZIF od 28. listopadu 2019 zadržované dotace vyplácet. Vyplácení dotací schválených po 2. srpnu 2018 však SZIF zadržel** v reakci na rozhodnutí Komise pozastavit kvůli probíhajícímu auditnímu šetření možného střetu zájmů předsedy vlády A. Babiše vyplácení průběžných plateb týkajících se PRV, které měly jít na projekty společností holdingu AGROFERT ve výši zhruba 6,3 mil. Kč.

Koncem ledna 2020 proběhlo **mezi zástupci MZe, SZIF a zástupci Komise (GŘ AGRI) bilaterální jednání o předběžných zjištěních** auditu Komise, kterými byly **tři oblasti: střet zájmů premiéra ČR, nastavení pravidel pro poskytování dotací PRV a možný střet ministra zemědělství ČR Miroslava Tomana**. V rámci jednání **dospěly obě strany ke sblížení stanovisek, pokud jde o proplácení dotací PRV prostřednictvím SZIF, a dohodly se na odblokování plateb, s výjimkou jednoho projektu v částce 1,6 mil. Kč pro AGROFERT**. Přesto však **ČR podala u SDEU v únoru 2020 žalobu na Komisi kvůli pozastavení dotací z PRV na období 2014–2020 souvisejících s výdaji uskutečněnými v období od 16. října 2018 do 31. března 2019 pro holding AGROFERT ve výši 246 623 € (cca 6,3 mil. Kč)**.

Dne 31. března 2020 obdržela ČR nové rozhodnutí, kterým **Komise zrušila původní rozhodnutí o pozastavení vyplácení dotací pro holding AGROFERT a místo původních 246 623 € pozastavila výplatu plateb za 4. čtvrtletí 2018 v částce 30 607 € (zhruba 822 000 Kč)**.

**ČR však nesouhlasí s tím, jakým způsobem vykládají orgány EU pravidla používání vnitrostátní legislativy ke střetu zájmů**, a je názoru, že **pozastavení plateb nemělo být provedeno**. Vláda ČR v květnu 2020 rozhodla, že **původní žalobu z února 2020 stáhne a k SDEU podá novou žalobu na neplatnost rozhodnutí Komise z 30. března 2020. Žalobu podává ČR kvůli autoritativnímu výkladu a vyjasnění, jak posuzovat střet zájmů ohledně dotací vyplácených SZIF do budoucna (zda se na ně uplatní § 4c zákona o střetu zájmů)**.

**Výsledky auditu zemědělských dotací jsou stále v řešení**, neexistuje jednoznačný závěr Komise, zda premiér ČR je, nebo není ve střetu zájmů. Neexistuje ani jednotný názor na aplikaci § 4c zákona o střetu zájmů a na způsob, jak by měla Komise používat vnitrostátní právo. **Dle vyjádření MZe by konečné výsledky auditu mohly být hotové na podzim 2020**.

### **E.3.2 Mise EP-CONT ke střetu zájmů v ČR**

Ve dnech 26. až 28. února 2020 proběhla zjišťovací mise poslanců výboru pro rozpočtovou kontrolu Evropského parlamentu /EP-CONT/ v České republice. Kontrolní mise se zúčastnilo šest členů EP-CONT s cílem získat informace týkající se rozdělování finančních prostředků EU. Reagovali tak na zprávy Komise o možných nesrovnalostech při správě ESIF a zejména na podněty o možném střetu zájmů premiéra ČR. Poslanci se setkali se zástupci ministerstev, Nejvyššího kontrolního úřadu, zástupci občanské společnosti, sdruženími, novináři a s nevládními organizacemi. Do konce redakční uzávěrky EU reportu nebyly oficiální výstupy z této mise k dispozici.

# ODDÍL III.

## FINANČNÍ ŘÍZENÍ PROSTŘEDKŮ EU V ČR V EVROPSKÉM KONTEXTU



## F. Rozpočet EU a jeho vztah k České republice

### F.1 Rozpočet EU

Rada Evropské unie /Rada/ informovala v tiskové zprávě z 30. listopadu 2017<sup>90</sup>, že **rozpočet EU** na rok 2018 **byl přijat 30. listopadu 2017**, kdy Rada a Evropský parlament /EP/ schválily dohodu dosaženou 18. listopadu 2017 v dohodovacím výboru.

EU nadále přikládá mimořádný význam **investování do konkurenceschopnosti, zaměstnanosti a růstu**, a to zejména v oblastech, které přinášejí významnou přidanou hodnotu EU. V porovnání s rokem 2017 došlo k **navýšení prostředků** zejména pro **Horizont 2020** (výzkumný a inovační program EU) o **8,4 %**, pro **Nástroj pro propojení Evropy** (financování projektů v oblastech dopravy, energetiky a ICT) o **7,9 %** a pro program **COSME** (podpora MSP) o **1,4 %**.

Druhou klíčovou prioritou EU zůstává **podpora mladých lidí**. Zde došlo k navýšení prostředků především pro program **Erasmus+**, a to o **12,1 %**. Rozpočet na rok 2018 rovněž zohlednil **vytvoření nového Evropského sboru solidarity**<sup>91</sup>, který přináší mladým lidem příležitost vykonávat dobrovolnou činnost nebo pracovat na projektech, které jsou přínosem pro komunity v celé Evropě.

V oblasti **řešení problémů s migrací a bezpečností** obdrží tzv. decentralizované agentury Komise v oblastech bezpečnosti a občanství o **8,9 % více** než v roce 2017. Tato podpora je určena hlavně na **posílení Europolu**<sup>92</sup>, **Eurojustu**<sup>93</sup> a **Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu**.

O **5,9 %** byly navýšeny také rozpočtové prostředky **programu LIFE**, v jehož rámci jsou realizovány projekty **na podporu v oblasti životního prostředí a klimatu**.

EU zintenzivňuje **boj proti dezinformacím**, což se projevilo posílením strategické komunikační kapacity **Evropské služby pro vnější činnost**, pro kterou byla v rozpočtu na rok 2018 vyčleněna částka 0,8 mil. €.

Ve srovnání s původním návrhem Komise naopak **schválený rozpočet snížil prostředky předstupní pomoci pro Turecko o 105 mil. €**, a to s ohledem na neuspokojivou situaci v této zemi v oblasti uplatňování demokracie, právního státu, lidských práv a svobody tisku. Dalších **70 mil. €** bylo ponecháno **v rezervě**, dokud tato země nedosáhne v uvedených oblastech „významného a měřitelného zlepšení“.

#### F.1.1 Plnění rozpočtu EU na rok 2018

Informace o plnění rozpočtu EU za rok 2018 publikovala Komise jako každý rok ve finanční zprávě o plnění rozpočtu EU, konkrétně v materiálu *EU Budget 2018 – Financial Report*<sup>94</sup>.

##### F.1.1.1 Příjmy rozpočtu EU

**Objem příjmů rozpočtu EU** se v souvislosti s očekávaným zvýšeným čerpáním z ESIF **meziročně zvýšil** ze 139,02 mld. € **na 158,64 mld. €, tj. o téměř 14,11 %**.

90 Viz <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/11/30/2018-eu-budget-adopted/>.

91 European Solidarity Corps (ESC).

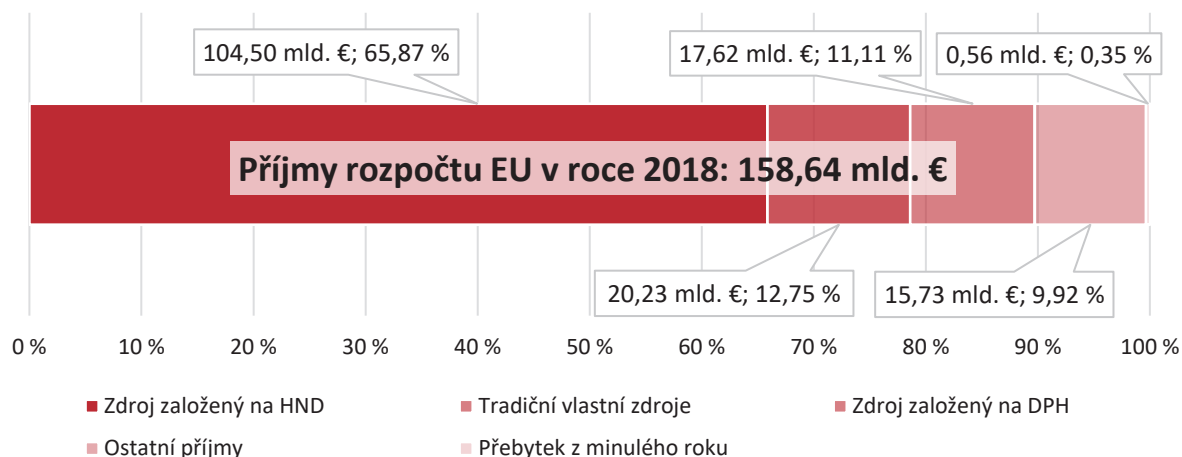
92 Evropský policejní úřad.

93 Jednotka Evropské unie pro justiční spolupráci.

94 *EU Budget 2018 – Financial Report*, Úřad pro publikace Evropské unie, 2019.

Relativní i absolutní objemy jednotlivých zdrojů vzhledem k celkovým rozpočtovým příjmům EU v roce 2018 ukazuje následující graf. Korekční mechanismy<sup>95</sup> a rovněž úpravy vypořádání vlastních zdrojů z hrubého národního důchodu /HND/ a DPH za předchozí rozpočtové roky jsou v grafu zohledněny na úkor zdroje z HND.

**Graf č. 7: Struktura příjmové strany rozpočtu EU v roce 2018**



**Zdroj:** EU Budget 2018 – Financial Report, Úřad pro publikace Evropské unie, 2019.

#### F.1.1.2 Výdaje rozpočtu EU<sup>96</sup>

**Schválená** podoba rozpočtu EU na rok 2018 určila **160,1 mld. € v prostředcích na závazky** (zvýšení o 0,2 % ve srovnání s rozpočtem na rok 2017 po změnách). Pod výdajovými stropy VFR na období 2014–2020 bylo ponecháno rozpětí ve výši 1,6 mld. €, které umožňuje EU reagovat na nepředvídané potřeby.

**Schválená výše prostředků určených na platby** představovala **144,7 mld. €** (meziroční zvýšení o 14,1 %). Platby se významně zvýšily, protože čerpání z programů PO14+ mělo v roce 2018 dosáhnout svého plného tempa.

**Celkové výdaje na platby rozpočtu EU v roce 2018 činily po všech úpravách téměř 156,67 mld. €.**<sup>97</sup> Tato částka zahrnuje rovněž 9,12 mld. €, které směřovaly do zemí mimo EU, dále 12,14 mld. € na výdaje související s tzv. účelově vázanými příjmy a výdaje související s EFTA<sup>98</sup> (téměř 0,37 mld. €) a také 4,98 mld. € ostatních výdajů. Největší část výdajů rozpočtu EU však samozřejmě směřuje **do ČR**, v roce 2018 **to bylo bezmála 130,44 mld. €.**

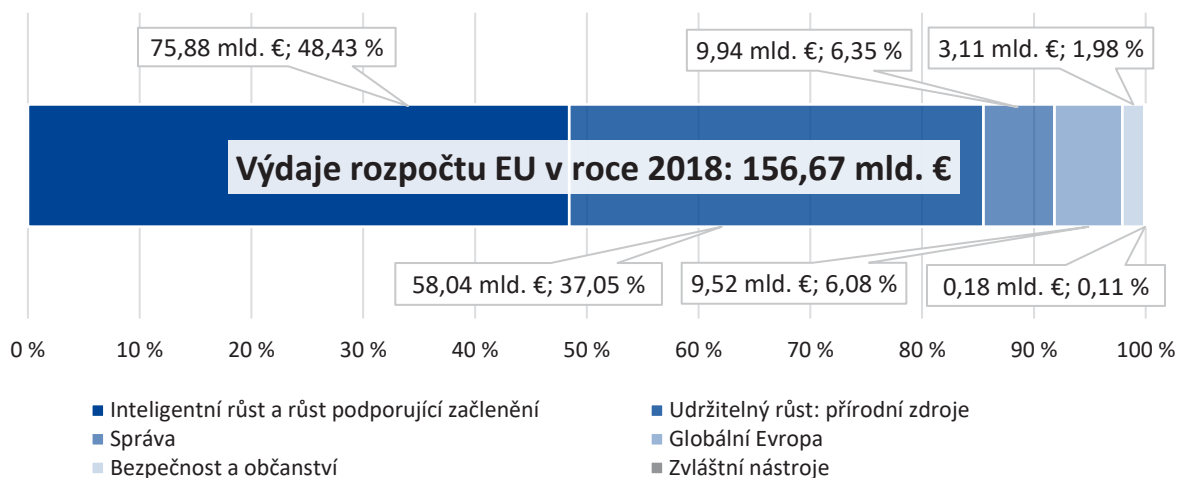
<sup>95</sup> Korekční mechanismus Velké Británie, snížení sazby pro stanovení částky určené k odvodu na zdroj založený na DPH pro Dánsko, Nizozemsko a Švédsko a snížená platba Dánska, Irsko a Velké Británie z důvodu jejich neúčasti na některých oblastech politiky bezpečnosti a občanství.

<sup>96</sup> Výdajová strana rozpočtu EU má dvě roviny: **závazky** (tj. částky k úhradě v běžném roce nebo v dalších letech) a **platby** (tj. platby v běžném roce). Platbu lze provést pouze tehdy, když k ní existuje platný závazek.

<sup>97</sup> Mimo rozpočet EU stojí výdaje *Evropského rozvojového fondu*.

<sup>98</sup> Evropské sdružení volného obchodu (anglicky European Free Trade Association) sdružuje Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko.

Graf č. 8: Struktura výdajové strany rozpočtu EU v roce 2018



Zdroj: EU Budget 2018 – Financial Report, Úřad pro publikace Evropské unie, 2019.

### F.1.2 Audit rozpočtu EU (DAS 2018)

Evropský účetní dvůr je externím auditorem EU. Jeho postavení a úkoly jsou vymezeny v oddíle 7 Smlouvy o fungování Evropské unie /SFEU/<sup>99</sup>. Podle ustanovení čl. 287 SFEU je EÚD povinen předkládat Evropskému parlamentu a Radě prohlášení o věrohodnosti účetní závěrky, v němž hodnotí spolehlivost roční účetní závěrky Evropské unie a legalitu a správnost uskutečněných operací.

EÚD přijal na svém zasedání dne 18. července 2019 mj. Výroční zprávu o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2018.<sup>100</sup> Tato výroční zpráva spolu s odpověďmi příslušných orgánů na připomínky EÚD byla předána EP a Radě pro udělení absolutoria, které potvrzuje, že Komise vykonávala při plnění rozpočtu své povinnosti řádně.

**Čistý výrok o spolehlivosti účetní závěrky** Evropské unie za rok 2018: „Domníváme se, že konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie (EU) za rok 2018 zobrazuje věrně ve všech významných (materiálních) ohledech finanční situaci Evropské unie k 31. prosinci 2018, výsledky jejích činností, peněžní toky a změny čistých aktiv za daný rok v souladu s finančním nařízením a s účetními pravidly založenými na mezinárodně uznávaných účetních standardech pro veřejný sektor.“ Tento čistý výrok vydává EÚD nepřetržitě od roku 2007.

**Čistý výrok o legalitě a správnosti příjmů:** „Podle našeho názoru jsou příjmy, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2018, ve všech významných (materiálních) ohledech legální a správné.“

**Výrok s výhradou o legalitě a správnosti výdajů:** „Podle našeho názoru, s výhradou vlivu skutečnosti uvedené ve východisku pro výrok s výhradou o legalitě a správnosti výdajů, jsou výdaje schválené v účetní závěrce za rozpočtový rok 2018 ve všech významných (materiálních) ohledech legální a správné.“

<sup>99</sup> Čl. 285 a násl. konsolidovaného znění SFEU, Úřední věstník Evropské unie, C 115, ze dne 9. května 2008.

<sup>100</sup> Úřední věstník Evropské unie, C 340/01, ze dne 8. října 2019.

### F.1.2.1 Příjmy

V příjmech nebyla zjištěna významná (materiální) míra chyb. **Systémy související s příjmy byly obecně účinné**, ale hlavní **vnitřní kontroly tradičních vlastních zdrojů /TVZ/**, které auditoři EÚD posuzovali u Komise a v některých ČS, **byly pouze částečně účinné**.

### F.1.2.2 Výdaje

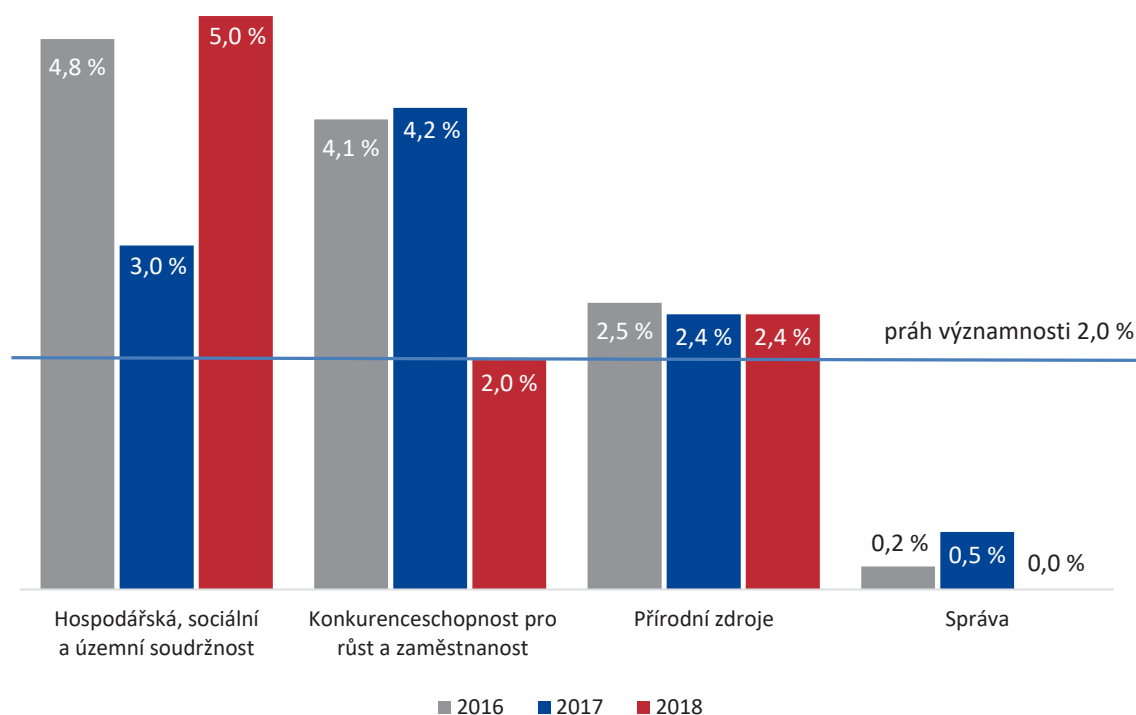
Stejně jako v předchozích letech se míra výskytu chyb lišila u jednotlivých způsobů úhrady, tzn. u nárokových plateb<sup>101</sup> a u plateb na úhradu nákladů (úhradové platby)<sup>102</sup>.

Nejpravděpodobnější **míra chyb se u nárokových plateb pohybovala pod 2% prahem významnosti** (materiality), zato skupina **nákladů vydávaných na úhradové platby** byla v roce 2018 zatížena **významnou (materiální) mírou chyb**, jejíž odhad činí **4,5 %**.

Odhadovaná **celková míra chyb (2,6 %)** zůstala i nadále nad prahem významnosti (materiality), ale **neměla rozsáhlý dopad**.

EÚD vyhodnocuje míru chyb rovněž po jednotlivých výdajových oblastech (bez ohledu na to, zda jde o výdaje na nárokové platby, nebo výdaje na úhradové platby). Přehled o míře chyb v největších výdajových oblastech přináší graf č. 9.

**Graf č. 9: Srovnání odhadované míry chyb u výdajových oblastí rozpočtu EU v letech 2016–2018**



**Zdroj:** výroční zprávy o plnění rozpočtu EU (za roky 2016–2018) publikované v *Úředním věstníku Evropské unie*.

**101 Nárokové platby**, které tvoří přibližně polovinu všech výdajů na platby, obdrží příjemci splňující určité stanovené podmínky. Jedná se o výdaje s nízkým rizikem, které **podléhají zjednodušeným/méně složitým pravidlům**. Do této skupiny plateb patří především přímé podpory pro zemědělce, agroenvironmentální opatření (výdajový okruh *Udržitelný růst: přírodní zdroje*), studentská a výzkumná stipendia (*Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost*) a platy a důchody zaměstnanců EU (*Správní výdaje*).

**102 V případě úhradových plateb** proplácí EU příjemcům způsobilé náklady na způsobilé činnosti. Jedná se o výdaje s vysokým rizikem chyb a vztahují se na ně **složitá pravidla**. Do této kategorie výdajů patří například platby pro výzkumné projekty (v rámci *Konkurenceschopnosti pro růst a zaměstnanost*), investice do regionálního rozvoje a rozvoje venkova a vzdělávací programy (okruhy *Hospodářská, sociální a územní soudržnost* a *Udržitelný růst: přírodní zdroje*) a projekty rozvojové pomoci (*Globální Evropa*).

**EÚD rovněž uvedl<sup>103</sup>:**

- Podstatná část výdajů nebyla zatížena (materiální) mírou chyb. Dochází k trvalému zlepšování správy financí EU.
- V roce 2018 došlo k výraznému zvýšení chybovosti u žádostí ČS o platby z ESIF. Čerpání prostředků z těchto fondů bylo pomalejší, než bylo plánováno.
- Ukazatele výkonnosti, které jsou v současné době využívány pro rozpočet EU, ne vždy nabízejí dobrý přehled o skutečném pokroku při dosahování cílů jednotlivých politik.
- Komise realizovala 75 % doporučení EÚD uveřejněných v roce 2015 v plném rozsahu nebo ve většině ohledů.
- Během roku 2018 jsme informovali Evropský úřad pro boj proti podvodům /OLAF/ o devíti případech podezření na podvod.

**F.1.2.3 Nápravná a preventivní opatření<sup>104</sup>****PŘÍJMY****Hlavní zjištění EÚD:**

- Systémy související s příjmy byly obecně účinné. Hlavní vnitřní kontroly TVZ v Komisi a v některých ČS byly částečně účinné.
- Plán kontrol Komise nebyl dostatečně podložen strukturovaným a zdokumentovaným posouzením rizik. To ovlivnilo, jak Komise ověřovala výkazy TVZ členských států EU. Některé nedostatky byly nalezeny v tom, jak ČS spravovaly cla, zejména pokud jde o sestavování výkazů TVZ, zpoždění při vymáhání celního dluhu a pozdní zaúčtování celního dluhu v účetním systému.
- Komise již třetím rokem ve svých výročních zprávách o činnosti vyjadřuje výhradu ke správnosti hodnoty vybraných TVZ. Je to způsobeno tím, že někteří dovozci krátí clo z dovozu textilu a obuvi.

**EÚD doporučil Komisi:**

- zavést strukturovanější a zdokumentované posuzování pro účely plánování kontrol TVZ, včetně analýzy míry rizik každého ČS a rizika souvisejícího se sestavováním účtů pro cla;
- posílit rozsah měsíčních a čtvrtletních kontrol výpisů TVZ prováděním hlubších analýz neobvyklých změn, aby bylo možné neprodleně řešit případné odchylky.

**VÝDAJE****Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost****Hlavní zjištění EÚD:**

- Většina chyb se týká nezpůsobilých nákladů (například cestovních nákladů a nákladů na vybavení nesouvisejících s projektem), osobních nákladů, které nevznikly přímo v souvislosti s projektem, a nákladů na velké infrastrukturní projekty, které příjemci nesprávně vykázali.
- *Horizont 2020 a Erasmus+*: Nejednotné postupy výběru vzorků a nedostatky v dokumentaci, ve vykazování informací a v samotné kvalitě auditorských postupů<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> *Audit EU ve zkratce – Presentace výročních zpráv Evropského účetního dvora za rok 2018.*

<sup>104</sup> *Audit EU ve zkratce – Presentace výročních zpráv Evropského účetního dvora za rok 2018.*

<sup>105</sup> Např. míra chyb počítaná z celkových nákladů místo z kontrolovaného objemu.

- **Legalita:** Výroční zprávy o činnosti za rok 2018 Generálního ředitelství pro výzkum a inovace, Výkonné agentury pro vzdělávání, kulturu a audiovizuální oblast /EACEA/ a Výkonné agentury pro malé a střední podniky (EASME) poskytují věrný obraz finančního řízení a správnosti uskutečněných operací.
- **Výkonnost:** V některých projektech byl vykázaný pokrok pouze částečně v souladu s dohodnutými cíli nebo vykázané náklady nebyly s ohledem na dosažený pokrok přiměřené. Navíc někdy nebyly výstupy a výsledky projektu šířeny tak, jak bylo zamýšleno.

#### **EÚD doporučil Komisi:**

- účinněji informovat MSP o platných pravidlech financování a provádět cílenější kontroly jejich výkazů nákladů; u příštího rámcového programu pro výzkum dále zjednodušit pravidla pro výpočet osobních nákladů a nákladů na velkou výzkumnou infrastrukturu;
- u programu *Horizont 2020* řešit připomínky zjištěné při auditech ex post, které se týkají jednotnosti výběru vzorků, dokumentace a vykazování auditních zjištění a také kvality auditorských postupů;
- urychleně řešit zjištění útvaru interního auditu Komise, která se týkají:
  - systémů vnitřní kontroly EACEA pro řízení grantů programu *Erasmus+*;
  - monitorování dodržování smluvních závazků a vykazovací povinnosti, pokud jde o šíření a využívání výsledků výzkumných a vývojových projektů.

### **Hospodářská, sociální a územní soudržnost**

#### **Hlavní zjištění EÚD<sup>106</sup>:**

- Přetrvávající nedostatky ve správnosti výdajů vykazovaných řídicími orgány:
  - nezpůsobilé výdaje a projekty;
  - porušování pravidel vnitřního trhu (zadávání VZ a státní podpora) a chybějící základní dokumentace.<sup>107</sup>
- Nedostatky v rozsahu, kvalitě a dokumentaci práce několika auditních orgánů a reprezentativnosti jejich vzorků.
- Komise zlepšila svůj mechanismus pro podávání zpráv o správnosti. Na údaje o míře chyb v oblasti „hospodářská, sociální a územní soudržnost“ uvedené ve výroční zprávě o řízení a výkonnosti a výročních zprávách o činnosti se stále nelze spoléhat.
- **Výkonnost:** Přestože ČS mají monitorovací systémy zaznamenávající informace o výkonnosti, v řadě případů nestanovily ukazatele výsledků či výstupů na úrovni projektů a v několika případech neměly vůbec žádné ukazatele či cílové hodnoty, podle nichž by výkonnost projektů mohly měřit. Ne všechny dokončené projekty dosáhly plně svých výkonnostních cílů.

#### **EÚD doporučil Komisi:**

- zajistit, aby auditní orgán nebo auditor vybraný skupinou Evropské investiční banky /EIB/ prováděl na úrovni finančních zprostředkovatelů pravidelné kontroly na základě reprezentativního vzorku úhrad konečným příjemcům;

<sup>106</sup> V případě ČR byla u operací kontrolovaných auditním orgánem zjištěna jedna chyba. Ve *Výroční zprávě o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2018* nebyla tato chyba (stejně jako v případě jiných zemí) specifikována.

<sup>107</sup> Některé z těchto chyb byly výsledkem složitých vnitrostátních předpisů, které jdou nad rámec požadavků stanovených v legislativě EU.



- vypracovat a provádět vhodná kontrolní opatření, aby se při uzávěrce zabránilo možnosti významných (materiálních) nesprávných výdajů, pokud byly standardní kontroly vyhodnoceny jako nedostatečné;
- podniknout nutná opatření, aby kontrolní seznamy používané řídicími a auditními orgány obsahovaly ověření souladu s čl. 132 Obecného nařízení, který stanoví, že příjemci musí obdržet celkovou částku způsobilých výdajů ve lhůtě 90 dnů od předložení příslušné žádosti o platbu;
- odstranit nedostatky zjištěné při uzávěrce a neumožnit uzavřít žádný program s významným (materiálním) objemem nesprávných výdajů.

### Přírodní zdroje<sup>108</sup>

#### Hlavní zjištění EÚD:

- Přímé platby jako celek nebyly ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami.
- Rozvoj venkova, tržní opatření, rybolov, životní prostředí a opatření v oblasti klimatu: Riziko vzniku chyby zvyšují složité podmínky způsobilosti (mezi chybami převládaly platby nezpůsobilým příjemcům, nepřesné informace o zemědělských podmínkách a počtu zvířat, nedodržení pravidel pro zadávání VZ nebo udílení grantů).
- GŘ AGRI kontroluje zjištěné nedostatky v práci certifikačních orgánů. Pokud má Komise využívat práci těchto subjektů jako svůj primární zdroj jistoty o správnosti výdajů na SZP, je trvalé zlepšování jejich práce nutností.
- Výkonnost: Většina akcí vedla k očekávaným výsledkům a ČS obecně kontrolovaly přiměřenost nákladů, ale příliš nevyužívaly zjednodušené vykazování nákladů.

#### Doporučení EÚD pro Komisi:

- Nadále jsou relevantní doporučení z roku 2017 k řešení příčin chyb a kvality práce certifikačních subjektů.
- Ukazatele výsledků musí řádně měřit účinky opatření a být jasně provázány se souvisejícími intervencemi a cíli politiky.

## F.2 Rozpočet EU a jeho vztah k České republice

PO14+ je třetím programovým obdobím, ve kterém ČR na jedné straně čerpá peněžní prostředky z rozpočtu EU a na druhé straně do něj peněžní prostředky odvádí. Po celou dobu členství v EU, tj. od roku 2004, získává ČR z EU každoročně větší objem peněžních prostředků, než do EU odvádí, **Česká republika patří mezi tzv. čisté příjemce.**

### F.2.1 Finanční vztahy rozpočtů EU a ČR v roce 2018

ČR odvedla do společného rozpočtu EU od roku 2004 do konce roku 2018 celkem více než 21,2 mld. €<sup>109</sup>, přičemž za aktuální programové období to bylo 8,3 mld. €.

V roce 2018 dosáhl odvod ČR do rozpočtu EU své historicky nejvyšší úrovně a činil bezmála 2,0 mld. €, což z pohledu ČR představuje rekordní meziroční nárůst odvodů o 27,9 %. Celkové příjmy EU pocházející z vlastních zdrojů (tj. tradiční vlastní zdroje a příspěvky jednotlivých

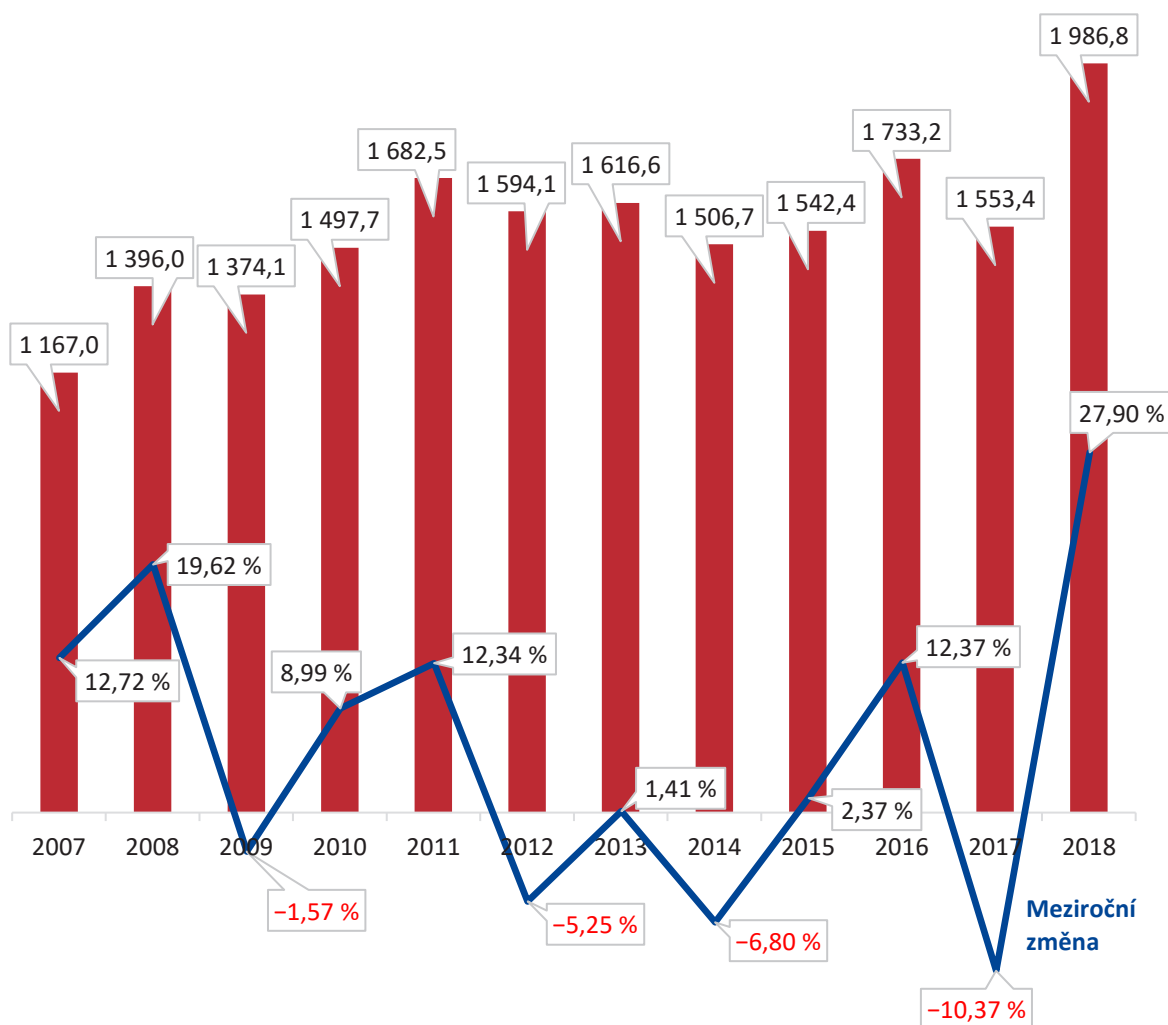
<sup>108</sup> V případě ČR nebyly v testovaných operacích zjištěny žádné chyby.

<sup>109</sup> Při započtení všech vlastních zdrojů včetně tzv. tradičních vlastních zdrojů.

ČS odvedené v daném roce) přitom stouply jen o 23,33 %. Na vyšším než proporcionálním nárůstu odvodů z ČR se podílel zejména odvod pro zdroj založený na HND, tento odvod v případě ČR vzrostl o 40,88 %, celoevropsky však „pouze“ o 34,55 %.

Vývoj plateb ČR do rozpočtu EU je dobře patrný z následujícího grafu, který zobrazuje jak absolutní výši odvodů, tak i jejich meziroční změny.

**Graf č. 10: Přehled plateb ČR do rozpočtu EU (v mil. €) a jejich meziročních změn (v %) v letech 2007–2018**

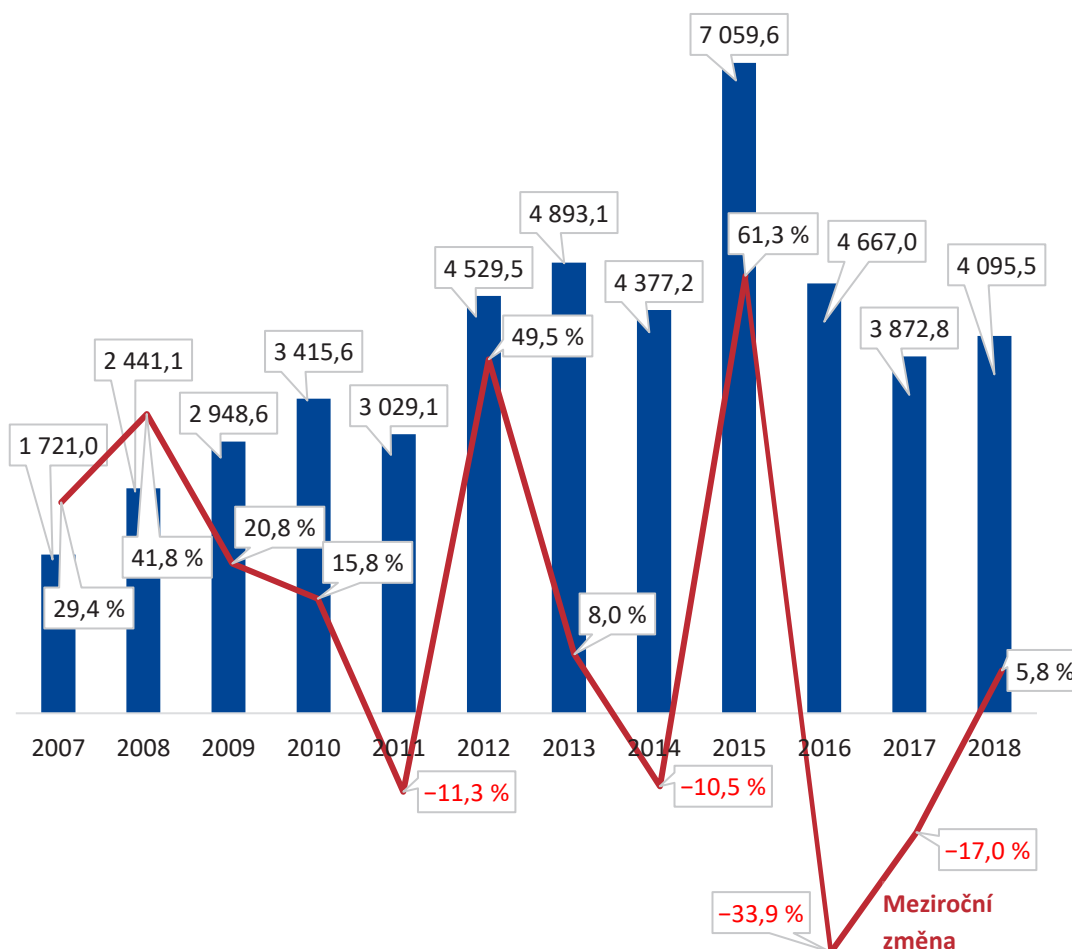


**Zdroj:** EU Budget 2018 – Financial Report (vydal Úřad pro publikace Evropské unie v roce 2019) a předchozí zprávy Komise o rozpočtu EU z let 2008–2018.

Jak je z grafu č. 10 patrné, vývoj objemu plateb odváděných z ČR do rozpočtu EU je relativně rovnoměrný. Prudký nárůst odvodů v roce 2018 z tohoto trendu jasně vybočuje.

Příjmy ČR z rozpočtu EU dosáhly za období 2004–2018 celkové výše téměř 50,3 mld. €, v roce 2018 to bylo bezmála 4,1 mld. €. Meziročně to představuje nárůst o 5,8 %.

**Graf č. 11: Příjmy ČR z rozpočtu EU (v mil. €) a jejich meziroční změny (v %) v letech 2007–2018**



**Zdroj:** EU Budget 2018 – Financial Report (vydal Úřad pro publikace Evropské unie v roce 2019) a předchozí zprávy Komise o rozpočtu EU z let 2008–2018.

Graf č. 11 ukazuje extrémní nárůst příjmů v roce 2015 vyvolaný mohutným dočerpáváním alokace na PO7+ a následný citelný pokles příjmů v letech 2016 a 2017. Tento pokles byl dán především pomalým nástupem PO14+. Podle očekávání došlo v roce 2018 ke změně trendu a příjmy ČR z rozpočtu EU opět vzrostly, protože jednotlivé OP již běžely naplno.

## F.2.2 Vývoj čisté pozice ČR ve vztahu k rozpočtu EU do roku 2019

Hodnota čisté pozice ČR v roce 2018 činila 2,1 mld. €<sup>110</sup> a byla šestá nejvyšší v celé EU-28<sup>111</sup>. Tato hodnota je však pro ČR nejnižší v rámci PO14+ a celkově nejnižší od roku 2011, kdy došlo k pozastavení financování objemově významných OP z PO7+ ze strany Komise. Poměrně výrazný meziroční pokles čisté pozice v roce 2018 (o 9,14 %) byl způsoben především rychlým nárůstem odvodů na vlastní zdroje EU (hlavně na zdroj z HND) a také tím, že tyto odvody ještě nebyly plně kompenzovány zrychleným čerpáním prostředků alokovaných z ESIF.

<sup>110</sup> Do této hodnoty nejsou započteny výdaje EU na činnost decentralizovaných agentur Komise ani výdaje okruhu rozpočtu EU *Správa* (tj. výdaje na administrativní činnosti EU a jejích orgánů).

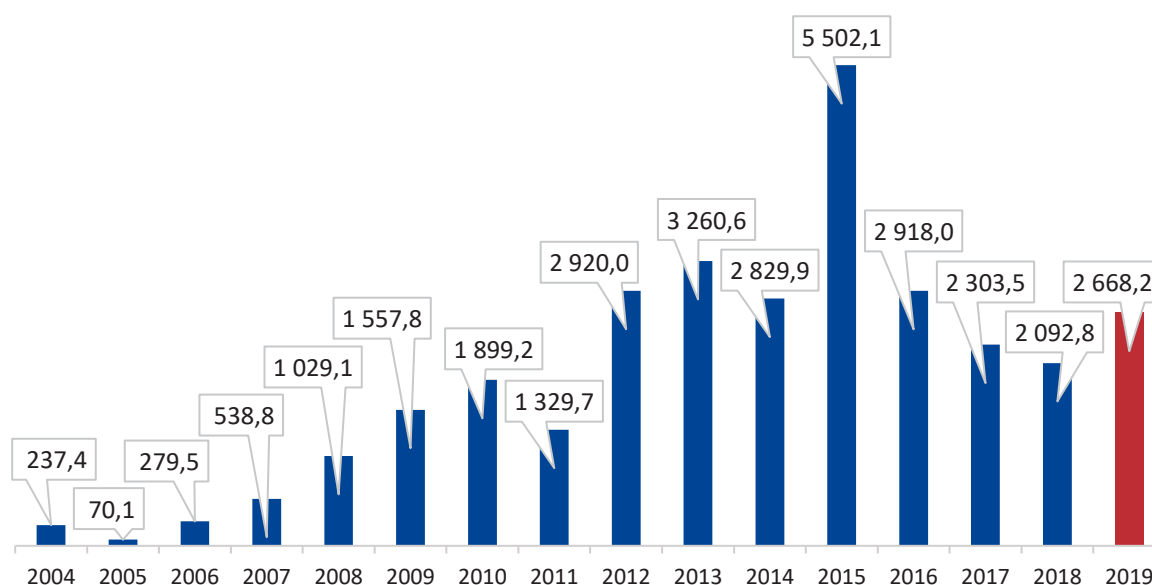
<sup>111</sup> Vyšší hodnotu čisté pozice měly jen Polsko, Maďarsko, Řecko, Portugalsko a Rumunsko.

Při přepočtu čisté pozice na jednoho obyvatele připadla ČR až 11. pozice v rámci EU-28 s hodnotou 197,25 € na osobu. Meziročně to znamená snížení o citelných 20,92 € na osobu a propad o čtyři místa v pomyslném celoevropském žebříčku. Nejvyšších hodnot čisté pozice na obyvatele dosáhly v roce 2018 pobaltské státy a Maďarsko.

MF zveřejnilo 28. ledna 2020 tiskovou zprávu: *Česká republika získala v roce 2019 z rozpočtu EU o 68,5 mld. Kč více, než zaplatila.*<sup>112</sup> Podle této tiskové zprávy **čistá pozice ČR za rok 2019 dosáhla výše 68 497,97 mil. Kč, což odpovídá 2 668,2 mil. €**<sup>113</sup>. Uvedená hodnota je o 52,95 % vyšší než hodnota, kterou MF vykázalo za předchozí rok 2018. Za prudkým růstem čisté pozice ČR v roce 2019 stojí především zrychlené čerpání alokovaných zdrojů v rámci jednotlivých OP a z PRV spojené s vrcholícím PO14+.

Komise příslušná data do termínu redakční uzávěrky *EU reportu 2020* nepublikovala, obvykle se však oficiální údaje EU od údajů MF příliš neliší, přestože MF používá při stanovení čisté pozice jinou metodiku než Komise. Lze očekávat, že tento zlom ve vývoji čisté pozice ČR, která od roku 2015 do roku 2018 trvale klesala, bude potvrzen i z oficiálních zdrojů Komise.

**Graf č. 12: Čistá pozice ČR v letech 2004–2018 (s doplněním o údaj MF za rok 2019) (v mil. €)**



**Zdroj:** *EU budget 2018 – Financial Report* (vydal Úřad pro publikace Evropské unie v roce 2019) a předchozí zprávy Komise o rozpočtu EU z let 2005–2018; údaje MF za rok 2019 zveřejněné 28. ledna 2020.

**Pozn.:** Údaje za roky 2004–2006 zahrnují i příspěvky decentralizovaným agenturám Komise.

<sup>112</sup> Viz <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/ceska-republika-ziskala-v-roce-2019-z-ro-37294>.

<sup>113</sup> Roční kurz České národní banky za rok 2019: 25,672 Kč/€.

## F.3 Ochrana finančních zájmů EU

### F.3.1 Výroční zpráva o ochraně finančních zájmů Evropské unie v roce 2018

V souladu se zněním odst. 5 čl. 325 SFEU vydala Komise v říjnu 2019 ve spolupráci s ČS v pořadí 30. výroční zprávu o ochraně finančních zájmů Evropské unie a boji proti podvodům<sup>114</sup> /Výroční zpráva/.

V úvodu Výroční zprávy vyhodnotila Komise uplynulá tři desetiletí z hlediska charakteru aktivit vykonávaných pro zvýšení ochrany finančních zájmů EU. Podle hodnocení Komise byly v první dekádě položeny legislativní základy pro boj proti podvodům a nesrovnalostem, druhá dekáda byla obdobím konsolidace a provozních reforem a třetí dekáda znamenala posílení boje proti podvodům mj. stanovením podmínek pro činnost Úřadu evropského veřejného žalobce /EPPO/<sup>115</sup>.

V průběhu roku 2018 byla pro zjednodušení a zefektivnění využívání finančních prostředků EU přijata nová finanční pravidla<sup>116</sup>, která nově vymezila střet zájmů pro všechny účastníky finančních operací rozpočtu EU. Podle ustanovení čl. 129 všechny osoby nebo subjekty, které jsou příjemcem finančních prostředků EU, budou muset plně spolupracovat při ochraně finančních zájmů EU. Dále musí poskytnout nezbytná přístupová práva Komisi, OLAF, EPPO a EÚD a zajistit, aby třetí strany zapojené do vynakládání finančních prostředků EU učinily totéž.

V dubnu 2019 přijala Komise novou strategii proti podvodům<sup>117</sup>, která by měla zohlednit nejnovější vývoj, tj. nové režimy financování, nové tendence v oblasti podvodů, rozvoj nástrojů informačních technologií apod. V této strategii si vytkla sedm dílčích cílů, zahrnujících např. analýzu systémových slabín souvisejících s podvodem, optimalizaci koordinace a pracovních postupů v boji proti podvodům, zajištění dostatečné úrovně znalostí zaměstnanců Komise a výkonných agentur v boji proti podvodům včetně odpovídajícího technického vybavení a zejména posílení aktivit proti podvodům v oblasti TVZ a DPH.

Členské státy v rámci tzv. sdíleného řízení spravují přibližně 80 % výdajů rozpočtu EU, z čehož jim plyne povinnost hlásit úřadu OLAF nesrovnalosti<sup>118</sup> jak podvodného, tak i nepodvodného charakteru /ostatní nesrovnalosti/ prostřednictvím systému pro řízení a analýzu nesrovnalostí IMS<sup>119</sup>.

<sup>114</sup> Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě: 30. výroční zpráva o ochraně finančních zájmů Evropské unie – boj proti podvodům – 2018, KOM(2019) č. 444 v konečném znění ze dne 11. října 2019.

<sup>115</sup> Z angl. European public prosecutor's office.

<sup>116</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

<sup>117</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Účetnímu dvoru: Strategie Komise proti podvodům: další opatření na ochranu rozpočtu EU, KOM(2019) 196 v konečném znění ze dne 29. dubna 2019.

<sup>118</sup> Členské státy mají povinnost oznámit Komisi každé podezření na podvod a všechny nesrovnalosti, které přesahují částku 10 000 € ze zdrojů EU.

<sup>119</sup> Irregularities Management System.

Výroční zpráva uvádí, že v roce **2018** bylo ze strany ČS nahlášeno Komisi **celkem 11 638 nesrovnalostí podvodného i nepodvodného charakteru**, což v meziročním srovnání představovalo pokles o 25 %. Hodnota nesrovnalostí dosáhla celkové **výše 2 492 mil. €**, což je **podobné jako v roce 2017**. Na výše uvedených hodnotách se podílely **nesrovnalosti podvodného charakteru** počtem **1 152** oznámených případů (10 % z celkového počtu), což v meziročním srovnání znamená **setrvalý stav**. Související finanční **částka dosáhla výše 1 197,2 mil. €** (48 % z celkové částky) a oproti roku 2017 tato hodnota **vzrostla o 183 %**.

Počty oznámených nesrovnalostí podvodného a nepodvodného charakteru, kterých dosáhly ČS v boji proti podvodům a jiným protiprávním jednáním poškozujícím finanční zájmy EU za rok 2018, jsou zřejmé z následujícího přehledu. Údaje však nezahrnují nesrovnalosti zjištěné/nahlášené v nečlenských zemích (předvstupní politika) ani přímé výdaje spravované Komisí, proto nejsou totožné s celkovými údaji uvedenými výše. Nesrovnalosti týkající se výdajů uskutečněných v rámci přímého řízení rozpočtu EU jsou Komisí hlášeny prostřednictvím účetního systému ABAC<sup>120</sup>.

**Tabulka č. 12: Počty a peněžní vyjádření případů podezření na podvod a ostatních nesrovnalostí oznámených v roce 2018 členskými státy EU prostřednictvím IMS a jejich meziroční změna**

Rozpočtová oblast (výdaje/příjmy)		Počet podezření na podvod		Objem podezření na podvod		Počet ostatních nesrovnalostí		Objem ostatních nesrovnalostí	
		2018	MZ	2018 (v mil. €)	MZ	2018	MZ	2018 (v mil. €)	MZ
Zemědělství	EU	249	-10 %	63,35	6 %	2 832	-7 %	163,93	-22 %
	z toho ČR	1	-88 %	0,12	-76 %	28	12 %	1,35	25 %
Politika soudržnosti a rybolov	EU	363	5 %	959,63	200 %	1 839	-64 %	599,93	-57 %
	z toho ČR	28	-15 %	18,19	175 %	184	-35 %	73,43	20 %
Vnitřní politiky celkem	EU	1	-	0,00	-	21	600 %	3,48	251 %
	z toho ČR	0	-	0,00	-	2	-	0,00	-
Předvstupní politika	EU	2	0 %	0,31	-52 %	22	-12 %	0,19	-86 %
	z toho ČR	0	-	0,00	-	0	-	0,00	-
Výdaje celkem	EU	615	-1 %	1 023,29	169 %	4 714	-43 %	767,53	-52 %
	z toho ČR	29	-29 %	18,31	158 %	214	-30 %	74,78	21 %
Příjmy celkem	EU	473	7 %	165,23	116 %	4 090	-3 %	449,71	6 %
	z toho ČR	0	-	0,00	-	94	6 %	4,70	-45 %
Celkem	EU	1 088	2 %	1 188,52	160 %	8 804	-29 %	1 217,24	-40 %
	z toho ČR	29	-29 %	18,31	158 %	308	-22 %	79,48	13 %

**Zdroj:** Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě: 30. výroční zpráva o ochraně finančních zájmů Evropské unie – boj proti podvodům – 2018, KOM(2019) č. 444 v konečném znění ze dne 11. října 2019.

**Pozn.:** MZ – meziroční změna (srovnání s rokem 2017) vyjádřená v %.



Z dalšího srovnání údajů o podvodech v oblasti příjmů za rok 2018 s výsledky roku 2017 lze dovodit, že u počtu nesrovnalostí podvodného charakteru týkajících se rozpočtových příjmů (celkem 473 nesrovnalostí) vzrostl jejich podíl na celkovém počtu podvodů pouze nepatrně a naopak mírně klesající trend (o jeden procentní bod) ve srovnání s rokem 2017 vykázal jejich podíl na celkovém finančním objemu podvodných nesrovnalostí.

Podle Výroční zprávy se v roce 2018 podvody a nesrovnalosti na straně příjmů týkaly významnou měrou solárních panelů. Výroční zpráva dále konstatovala, že přeshraniční elektronický obchod se zbožím ohrožuje finanční zájmy EU i jejich ČS. Zvláštním rizikem je zneužívání osvobození od cla u zásilek nízké hodnoty podhodnocováním zboží v rámci elektronického obchodu nebo rozdělováním zásilek tak, aby jejich hodnota klesla pod prahovou částku.

Tabulka č. 12 uvádí data o nahlášených nesrovnalostech za rok 2018 rovněž za ČR. Z údajů uvedených v tabulce společně s meziroční změnou je patrné, že ČR zaznamenala v oblasti výdajů poměrně výrazný pokles jak v počtu nahlášených nesrovnalostí s podezřením na podvod, tak v počtu ostatních nesrovnalostí. Naopak ve finančních objemech došlo u obou kategorií ke zvýšení částek, i když nárůst u podezření na podvod nebyl ve srovnání s EU-28 tak dramatický. V oblasti příjmů zůstaly počet i odpovídající částka podezření na podvod na nulových hodnotách, v kategorii ostatních nesrovnalostí sice počet případů nevýrazně stoupl, avšak celková částka naopak výrazně poklesla.

**Komunikace mezi vnitrostátními orgány ČR a úřadem OLAF probíhá ve dvou základních rovinách.** Jednu rovinu tvoří pravidelná hlášení tzv. **trestněprávních nesrovnalostí** a druhou rovinu tvoří hlášení tzv. **administrativních či správně-právních nesrovnalostí**.

Oblast trestněprávních nesrovnalostí je zajišťována **Nejvyšším státním zastupitelstvím /NSZ/** jako výlučným kontaktním bodem sítě AFCOS<sup>121</sup> pro tento typ nesrovnalostí. Spolupráci s OLAF při hlášení trestněprávních nesrovnalostí, případně při komunikaci a výměně informací vykonává Odbor závažné hospodářské a finanční kriminality NSZ. **Hlášení podává NSZ formou pravidelných čtvrtletních zpráv**, které obsahují informace o probíhajících trestních řízeních ve věcech, ve kterých došlo nebo mohlo dojít k poškození či ohrožení finančních zájmů EU. Při výkonu této agendy NSZ provádí činnost v rámci své standardní působnosti orgánu činného v trestním řízení a zajišťuje zprostředkování výměny informací mezi českými orgány činnými v trestním řízení a vyšetřujícími orgány úřadu OLAF.

**Oblast hlášení správně-právních nesrovnalostí je zajišťována Ministerstvem financí** (odbor 69 – Analýza a hlášení nesrovnalostí), které **plní roli centrálního kontaktního bodu sítě AFCOS /CKB AFCOS/**. **CKB AFCOS shromažďuje informace od jednotlivých kontaktních bodů a podává Komisi a OLAF hlášení o případech nesrovnalostí** zjištěných při implementaci společné zemědělské politiky, politiky soudržnosti, společné rybářské politiky a vnitřních politik.

**Za oblast výdajů zaslal CKB AFCOS v roce 2018 prostřednictvím IMS Komisi, resp. OLAF celkem 251 případů<sup>122</sup> hlášení nových nesrovnalostí zjištěných v rámci implementace ESIF s dotčenou částkou 93,2 mil. €.** Za PO7+ to bylo celkem **148 hlášení** v celkové výši **49,0 mil. €** a za PO14+ celkem **103 případů** s dotčenou částkou **44,1 mil. €**.

<sup>121</sup> Anti-Fraud Coordinating Structure.

<sup>122</sup> Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2018, kterou vláda ČR vzala na vědomí svým usnesením ze dne 22. července 2019 č. 524.

V roce 2018 neobdržel **CKB AFCOS ze strany OLAF** žádnou oficiální žádost o dokumentaci a byly doručeny pouze dvě žádosti o informace. V souvislosti s žádostmi o dokumentaci z předchozích let **byly zaslány celkem čtyři závěrečné zprávy:**

- **dvě zprávy byly bez doporučení**, obsahovaly pouze informaci, že šetření neprokázalo nesrovnalost nebo podvod;
- **jedna zpráva byla se soudním doporučením**, tu OLAF zaslal přímo NSZ a CKB AFCOS o tomto kroku pouze informoval;
- **jedna zpráva obsahovala finanční doporučení**, navrhovala vyjmout podíl EU (podpora z EFRR) z financování projektu.

V tomto posledním případě OLAF shledal, že bylo narušeno vnitrostátní a evropské právo, zejména v ustanoveních upravujících MSP a s tím související pravidla pro způsobilé výdaje. Příslušný ŘO se neztotožnil se závěry OLAF a v této záležitosti nadále probíhala komunikace s Komisí. Kromě závěrečných zpráv obdržel CKB AFCOS též informace o tom, že se OLAF rozhodl na základě principu subsidiarity nezahájit šetření ve čtyřech případech, protože tyto případy již byly v řešení kompetentních národních orgánů. V roce 2018 provedl OLAF v ČR sedm kontrol u celkem jedenácti subjektů. Kontroly se týkaly především projektů spolufinancovaných z EFRR, pouze jeden kontrolovaný projekt byl spolufinancován z *Evropského zemědělského záručního fondu /EZZF/*.

**CKB AFCOS plní rovněž roli styčného místa odpovědného za zasílání informací do ústřední databáze pro vyloučení** v souladu s nařízením Komise (ES, Euratom) č. 1302/2008. Postupem podle tohoto nařízení předává CKB AFCOS informace o osobách pravomocně odsouzených pro trestné činy poškozující finanční zájmy EU, konkrétně se jedná o porušení § 260 trestního zákoníku /TZ/, včetně informace o zaházení odsouzení za tyto trestné činy. V roce 2018 bylo ze strany CKB AFCOS nahlášeno GŘ pro rozpočet za ČR celkem 16 případů pravomocných rozsudků. Z pohledu TZ se jednalo nejčastěji o porušení § 260 (poškození finančních zájmů EU), případně § 260 v kombinaci s § 212 (dotační podvod), § 209 (podvod) či v ojedinělých případech v kombinaci s § 181 (poškození cizích práv), § 348 (padělání a pozměnění veřejné listiny) a § 350 (padělání a vystavení nepravdivé lékařské zprávy, posudku a nálezu).

**CKB AFCOS působí nejen v oblasti reportingové, ale též v oblasti statistické a analytické**, neboť nahlášené nesrovnalosti vyhodnocuje. Z analýzy nesrovnalostí nahlášených OLAF za programové období 2007–2013 vyplynulo, že modus operandi (způsob spáchání) spočíval nejčastěji v:

- **porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách** (špatně nastavená výběrová/hodnoticí kritéria, náklady na vícepráce, netransparentní/diskriminační postup zadavatele, dohody omezující hospodářskou soutěž, neoprávněná aplikace jednacího řízení bez uveřejnění, nadhodnocení VZ atd.);
- **porušení zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů** (neoprávněné použití rozpočtových prostředků, započtení DPH, započtení plateb nevztahujících se k předmětu projektu, duplicitní platby atd.);
- **porušení zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů** (obdobně jako v předchozí odrážce);
- **porušení podmínek a nedodržení účelu dotace** (zahájení činnosti před podepsáním smlouvy, neoprávněný pronájem, nedodržení lhůt, nepředložení zpráv či chybné údaje v nich, neprovádění prací souvisejících s projektem, nezajištění udržitelnosti, nenaplnění vyžadované oznamovací povinnosti v souvislosti s projektem, převod předmětu dotace na třetí osobu atd.);

- **porušení zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě** a o změně některých zákonů (nedodržení zásad 3E<sup>123</sup>, nesoulad skutečného stavu s předloženou dokumentací, chybné nastavení ŘKS, nesoučinnost ze strany příjemce při kontrole atd.);
- **porušení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví** (chybně účtované cestovné, neoprávněně refundované stravné, datum vystavení faktury před podáním žádosti, chyby v uchovávání dokumentů atd.);
- **naplnění znaků skutkové podstaty trestných činů podle zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník** (poskytování falešných údajů/dokumentů, fiktivní příjemce, nepravdivé údaje prezenčních listin, deklarační starých zařízení za nová, propojení osob atd.).

### F.3.2 Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropské unie a plnění akčního plánu na rok 2019

Členské státy spolupracují dle čl. 317 SFEU s Komisí, „aby zajistily využití rozpočtových prostředků v souladu se zásadami řádného finančního řízení.“ Články 33 až 36 nařízení EP a Rady 2018/1046 upřesňují tyto zásady, zejména pak povinnost dodržovat zásady efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti a provádět účinné a účelné vnitřní kontroly. ČS jsou podle čl. 63 odst. 2 písm. c) finančního nařízení odpovědné v rámci sdíleného řízení za předcházení nesrovnalostem a podvodům, jejich odhalování a nápravu. Jsou povinny zavést ŘKS s cílem zajistit řádné finanční hospodaření, transparentnost a nediskriminaci. Rovněž mají příjemcům finančních prostředků ukládat účinné, odrazující a přiměřené sankce.

K naplnění těchto povinností byla vytvořena *Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropské unie /Strategie/*, jejímž hlavním cílem je zabezpečit důslednou ochranu finančních zájmů EU v ČR požadovanou články 310 a 325 SFEU a čl. 129 finančního nařízení a co nejefektivněji využít a ochránit finanční prostředky, které budou České republice poskytnuty z rozpočtu EU. Touto ochranou je prevence vzniku škod nebo ohrožení finančních zájmů EU, případně účinný postih za podvodnou mezinárodní ekonomickou činnost. Těžiště Strategie spočívá v nastavení kontrolních mechanismů k zajištění prevence vzniku nesrovnalostí v oblasti finanční kontroly včetně interního auditu, boje proti korupci, hlášení a šetření nesrovnalostí a jejich nápravy. Náprava zahrnuje rovněž vymožení prostředků dotčených nesrovnalostí a zajištění jejich vrácení zpět do rozpočtu EU.

Strategie je na základě legislativního vývoje a hodnocení naplňování cílů průběžně aktualizována. Její první aktualizace<sup>124</sup> ze září 2017 reflektovala právní úpravu vztahující se k PO14+ a nově definovala příslušnost a kompetence koordinační služby pro boj proti podvodům, kterou plní Ministerstvo financí – CKB AFCOS.

S účinností od 1. května 2020 aktualizoval CKB AFCOS Strategii na verzi 3<sup>125</sup>. Strategie nyní díky tomu zohledňuje nové právní předpisy jak na národní úrovni (zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů), tak především na úrovni EU (finanční nařízení, nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce<sup>126</sup>, směrnice PIF<sup>127</sup> a obecné nařízení o ochraně osobních

<sup>123</sup> Tj. hospodárnost, účelnost a efektivnost.

<sup>124</sup> Aktualizace na verzi 2.

<sup>125</sup> Čj. MF-3787/2020/6901.

<sup>126</sup> Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

<sup>127</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017, o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie.

údajů (GDPR)<sup>128</sup>). Zohledňuje také doporučení ze ZZ č. 6/2019<sup>129</sup>. Rozsáhlejší úprava Strategie pro následující roky se předpokládá po dokončení právního rámce pro příští programové období.

Na Strategii navazují roční akční plány, které obsahují konkrétní úkoly, stanovují jejich gestory a vymezují termíny plnění úkolů. Hodnocení plnění akčního plánu na rok 2019 je uvedeno na webové stránce MF.<sup>130</sup>

Z *Vyhodnocení akčního plánu k Národní strategii na ochranu finančních zájmů Evropské unie za rok 2019*, které MF publikovalo v březnu 2020, vyplývá, že některé úkoly zůstaly nesplněny, event. byly splněny jen částečně.

### F.3.3 Opatření ke snížení korupce v ČR dle doporučení GRECO

**Skupina států proti korupci /GRECO/<sup>131</sup>** je nejotevřenější ze stávajících mechanismů sledování boje proti korupci na evropské úrovni a všechny ČS jsou jejími členy. **GRECO má celkem 50 členů** (47 evropských států, Spojené státy americké, Bělorusko a Kazachstán). Skupina GRECO byla založena Radou Evropy<sup>132</sup> v roce 1999 s cílem zlepšit schopnost svých členů v boji proti korupci pomocí kontroly dodržování jejich závazků prováděné dynamickým procesem vzájemného hodnocení a vzájemného tlaku.

**Hodnocení členů GRECO** probíhají v kolech a řídí se normami vytyčenými ve 20 vůdčích zásadách boje proti korupci, v *Občanskoprávní úmluvě Rady Evropy o korupci* a v *Trestněprávní úmluvě o korupci* včetně jejího dodatkového protokolu.

Čtvrté hodnoticí kolo (zatím poslední v pořadí) zaměřené na prevenci korupce bylo zahájeno v roce 2012 a jeho výstupem ve vztahu k ČR je *Průběžná zpráva o plnění doporučení – Česká republika*<sup>133</sup> z prosince 2019. Tato zpráva se týká činnosti a výkonu funkce členů parlamentu, soudců a státních zástupců. Jednotlivá doporučení, kterých je celkem 14, se vztahují k institucím, jež by měly zjednat nápravu nevyhovujícího stavu. Jsou to především vláda ČR, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR /PSP/ a Ministerstvo spravedlnosti /MSP/. Doporučení ve vztahu k členům parlamentu zahrnují např. zajištění zvýšení transparentnosti činnosti podvýborů parlamentu a zavedení pravidel pro jednání s lobbisty nebo přijetí vymahatelných pravidel regulujících dary, resp. jiné výhody. Doporučení ve vztahu k soudcům obsahují např. přijetí podrobnější úpravy výběru a kariérního postupu soudců a předsedů soudů nebo přijetí přísnější právní úpravy vedlejších činností soudců. Na závěr každého doporučení je uvedeno, jestli bylo splněno, nesplněno nebo splněno jen částečně.

**V ČR bylo podle členů GRECO vyřešeno uspokojivým způsobem pouze jedno ze 14 doporučení.** To se týkalo přijetí profesního etického kodexu pro všechny státní zástupce. **Sedm doporučení bylo splněno částečně a zbylých šest doporučení nebylo splněno.**

<sup>128</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

<sup>129</sup> ZZ č. 6/2019: *Boj proti podvodům ve výdajích EU na soudržnost: řídicí orgány musí posílit odhalování podvodů, reakci na ně a koordinaci.*

<sup>130</sup> Viz *Vyhodnocení akčního plánu k Národní strategii na ochranu finančních zájmů Evropské unie za rok 2019* (<https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/ochrana-financnich-zajmu/financni-zajmy-eu/narodni-strategie-ochrany>).

<sup>131</sup> Z angl. Group of States against Corruption – GRECO.

<sup>132</sup> Rada Evropy je mezinárodní organizace se sídlem ve Štrasburku, která sdružuje 47 evropských zemí, přičemž nemá spojitost s EU ani jejími institucemi.

<sup>133</sup> Zpráva se týká opatření přijatých Českou republikou na základě doporučení *Hodnoticí zprávy čtvrtého hodnoticího kola* z dubna 2016.

České republice tak loni patřilo poslední místo v pořadí 42 zemí společně se Srbskem a Bosnou a Hercegovinou.

**GRECO ve vztahu k ČR došla k závěru, že současná velmi nízká úroveň plnění doporučení je „celkově neuspokojivá“** a požádala, aby ČR předložila zprávu o pokroku při provádění 13 zbývajících doporučení co nejdříve, nejpozději však do 31. prosince 2020.

Tento stav dále dokresluje index vnímání korupce /CPI/<sup>134</sup>, který každoročně zpracovává mezinárodní nevládní nezisková organizace Transparency International, jejímž posláním je mapovat stav korupce v jednotlivých zemích a svou činností aktivně přispívat k jejímu omezování. Hodnoty CPI v ČR, Polsku a na Slovensku v letech 2015–2019 jsou uvedeny v následující tabulce.

**Tabulka č. 13: Index CPI v ČR (včetně jeho meziroční změny), na Slovensku a v Polsku v letech 2015–2019**

Rok	ČR			Slovensko		Polsko	
	Pozice	Skóre	Změna ve skóre	Pozice	Skóre	Pozice	Skóre
2019	44.	56	▼ -3	59.	50	41.	58
2018	38.	59	▲ +2	57.	50	36.	60
2017	42.	57	▲ +2	54.	50	36.	60
2016	47.	55	▼ -1	54.	51	29.	62
2015	38.	56	▲ +5	50.	51	29.	63

**Zdroj:** informace Transparency International

([https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_perceptions\\_index\\_2019](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2019),  
[https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_perceptions\\_index\\_2018](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2018),  
[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017#regional](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#regional),  
[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016),  
<https://www.transparency.org/cpi2015/results>).

V letech 2015–2019 se ČR v žebříčku zemí pohybovala mezi 38.–47. místem. V roce 2019 skončila na 44. místě s 56 body, čímž si oproti roku 2018 pohoršila o šest míst a tři body. Průměrné skóre zemí regionu EU a západní Evropy činilo 66 bodů a ČR za ním zaostávala o deset bodů. Častým jevem ve výsledcích CPI je velmi podobné umístění sousedních zemí se společnou historií a kulturním prostředím, což dokládá i umístění Slovenska a Polska ve sledovaných letech. U všech tří zemí došlo v roce 2019 oproti roku 2015 ke zhoršení situace – zatímco ČR klesla o šest pozic, Slovensko o devět a Polsko dokonce o 12 pozic.

**134** *Corruption Perceptions Index* – index vnímání korupce se zaměřuje na korupci ve veřejném sektoru a seřazuje země podle stupně vnímání existence korupce mezi úředníky veřejné správy a politiky. CPI hodnotí podle míry vnímání korupce kolem 180 zemí, a to na základě 12 zdrojů údajů od 11 nezávislých institucí, které mapují vnímání korupci za poslední dva roky. Na stupnici 0–100 označuje 100 zemí téměř bez korupce a 0 znamená vysokou míru korupce.



## F.4 Opatření k plnění rozpočtu EU v roce 2019

### F.4.1 Koordinovaná opatření hospodářské politiky EU

**Evropský semestr pro rok 2019 /semestr/, v rámci něhož Komise koordinuje hospodářské, fiskální a sociální politiky ČS,** byl zahájen vydáním *Roční analýzy růstu na rok 2019*<sup>135</sup> /Analýza růstu 2019/. V úvodu Analýzy růstu 2019 Komise předpověděla ekonomický vývoj pro nadcházející rok: „V roce 2019 bude evropská ekonomika dále růst a vytvoří pracovní místa pro rekordní počet lidí. Díky tomu se miliony lidí vymaní z chudoby a sociálního vyloučení.“ Komise analyzovala vývoj řady ukazatelů evropské ekonomiky a zhodnotila pokrok při zajišťování zdravých fiskálních politik a strukturálních reforem podpořených nepřetržitým hospodářským růstem trvajícím od roku 2014. Současně upozornila na řadu rizikových faktorů ovlivňujících udržitelnost veřejných financí v některých ČS. Jako příklad Komise zmiňuje utlumený růst produktivity práce, pomalé šíření digitálních technologií a nedostatek kvalifikované pracovní síly. Za dlouhodobé problémy Komise považuje stárnutí obyvatelstva, změnu klimatu a neudržitelné využívání přírodních zdrojů. Za významný rizikový faktor označuje rovněž nejistotu týkající se budoucích vztahů EU s Velkou Británií.

**Komise v Analýze růstu 2019 definovala hlavní rizika, slabiny a problémy eurozóny a ČS a na jejich základě formulovala zásadní otázky, které je třeba řešit:**

#### 1. Vysoce kvalitní investice

- **dobře zacílit veřejné a soukromé investice a sladit s dobře koncipovaným souborem strukturálních reforem** – posílit zejména investice v oblasti výzkumu, inovací a rozšiřování digitální infrastruktury, zkvalitnit veřejné investice do vzdělávání, odborné přípravy a získávání dovedností, zajistit rovný přístup ke kvalitnímu vzdělávání a k celoživotnímu rozvoji dovedností;
- **upřednostnit investice do modernizace a dekarbonizace evropského průmyslu, dopravních a energetických systémů** – pro dosažení cílů v oblasti ochrany klimatu oddělovat využívání energie a zdrojů od hospodářského růstu, investovat do inteligentní, udržitelné a bezpečné mobility, zvýšit sladění evropského semestru a financování politiky soudržnosti na základě analýz investičních potřeb ČS a určit prioritní oblasti pro veřejné a soukromé investice s cílem usnadnit provádění prorůstových reforem.

#### 2. Zaměřit reformy na růst produktivity, inkluzivnost a kvalitu institucí

- **šířit inovace, technologie a reformovat podnikatelské prostředí** – zejména v oblastech energetiky, telekomunikací, dopravy, maloobchodních trhů a služeb pro podniky;
- **podporovat mobilitu a flexibilitu trhu práce a řešit lépe jeho segmentaci** – přijímáním účinnějších aktivních politik v oblasti trhu práce, poskytováním veřejných služeb zaměstnanosti, zvýšením daňových a politických pobídek, prosazováním inkluzivnosti, posílením sociálního dialogu, zajištěním univerzálního přístupu k cenově dostupným a kvalitním službám péče, zlepšením integrace zdravotní péče a posílením vazby na sociální péči;
- **zvyšovat kvalitu veřejných institucí, účinnost systémů soudnictví a efektivnost protikorupčního rámce** – zvyšovat stupeň digitalizace veřejných služeb, zajistit kvalitu a stabilitu právního prostředí, učinit veřejný sektor transparentní, komplexně bojovat proti korupci účinným stíháním a sankcemi, zintenzivnit provádění reforem s využitím programu na podporu reforem<sup>136</sup>.

<sup>135</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance: *Roční analýza růstu na rok 2019: Pro silnější Evropu tváří v tvář celosvětové nejistotě*, KOM(2018) 770 v konečném znění ze dne 21. listopadu 2018.

<sup>136</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení programu na podporu reforem, KOM/2018/391 v konečném znění ze dne 31. května 2018.



### 3. Zajištění makroekonomické stability a zdravých veřejných financí

- **přehodnotit stávající rizika na mezinárodních finančních trzích** – snížit vysokou míru zadlužení soukromého a veřejného sektoru, posílit finanční sektor vytvářením fiskální rezervy pro případ hospodářského útlumu, zlepšit kvalitu a složení veřejných financí zavedením účinných daňových systémů a upřednostněním výdajů podporujících dlouhodobý růst;
- **zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí** – reformovat důchodový systém s podporou důchodového spoření, zlepšit řízení zadávání VZ, snižovat objemy úvěrů se selháním, makrobezpečnostní rámce přizpůsobit tak, aby řešily rizika přehřátí a zabraňovaly vzniku nové nerovnováhy, a zlepšit vnitrostátní rámce dohledu k provádění pravidel EU proti praní peněz.

### 4. Závěry a další kroky

- **přijmout rozhodná a koordinovaná politická opatření pro zajištění inkluzivního a udržitelného růstu;**
- **zohlednit uvedené priority Komise ve vnitrostátních politikách a strategiích ČS a zejména při navrhování národních programů reforem;**
- **v rámci evropského semestru by měl pokračovat dialog Komise s ČS s cílem dospět ke stejnému chápání naléhavých problémů a určit prioritní opatření pro jednotlivé země.**

Výše uvedené priority Analýzy růstu 2019 potvrdila dne 21. března 2019 Evropská rada.

**Česká republika** v souladu s hospodářskými a sociálními prioritami vymezenými v Analýze růstu 2019 **zpracovala** koncepční dokumenty *Národní program reforem České republiky 2019*<sup>137</sup> a *Konvergenční program České republiky 2019*<sup>138</sup> /konvergenční program/ a předložila je 30. dubna 2019 Komisi k posouzení. Komise oba dokumenty vzhledem k jejich provázanosti posoudila současně a vydala své doporučení<sup>139</sup> pro Radu.

**Rada na základě doporučení Komise posoudila oba programy a vydala doporučení**<sup>140</sup>. **Ve svém doporučení Rada konstatovala, že ČR, na kterou se v současné době vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu, podle konvergenčního programu očekává, že v letech 2019–2022 dosáhne poklesu poměru veřejného dluhu k HDP až na 29,7 %. Rada považuje makroekonomický scénář, z něhož rozpočtové projekce vycházejí, za realistický.** Celkově po přezkoumání konvergenčního programu z roku 2019 **dospěla Rada k závěru, že ČR podle prognózy Komise v letech 2019 a 2020 ustanovení Paktu o stabilitě a růstu dodrží.**

Z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí ČR dle názoru Rady čelí středně velkým rizikům v souvislosti se stárnutím obyvatelstva a s tím spojenými rostoucími výdaji na důchody a zdravotní péči. Zaměstnanost vytrvale roste, avšak přes přijatá opatření není dostatečně využíván potenciál žen s malými dětmi, osob s nízkou kvalifikací a osob se zdravotním postižením. V souvislosti s budoucí automatizací a robotizací výroby a tím potřebou zejména vyšších odborných technických a digitálních dovedností se navzdory řadě iniciativ nepodařilo zavést komplexní strategii pro dovednosti.

<sup>137</sup> *Národní program reforem České republiky 2019* zpracovaný Úřadem vlády České republiky schválil vládní Výbor pro Evropskou unii na úrovni členů usnesením č. 6 ze dne 29. dubna 2019.

<sup>138</sup> *Konvergenční program České republiky 2019* zpracovaný Ministerstvem financí v dubnu 2019 schválila vláda ČR svým usnesením ze dne 29. dubna 2019 č. 278 společně s *Rozpočtovou strategií sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2020–2022*.

<sup>139</sup> *Doporučení pro Doporučení Rady k národnímu programu reforem České republiky na rok 2019 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2019*, KOM(2019) 503 v konečném znění ze dne 5. června 2019.

<sup>140</sup> *Doporučení Rady ze dne 9. července 2019 k národnímu programu reforem Česka na rok 2019 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Česka z roku 2019* (Úřední věstník Evropské unie, 2019/C 301/03, 5. září 2019).

Přes skutečnost, že ČR je tranzitní zemí, **není dokončena dostavba evropských dopravních sítí včetně koridorů TEN-T**. Za nedostatečnou považuje Rada i příměstskou dopravní infrastrukturu, což omezuje dostupnost bydlení i možnost dojíždění za prací. **Přetrvává energetická náročnost hospodářství**, zejména v průmyslu a v oblasti bydlení. V energetice dominuje uhlí a v posledních letech vzrostly také emise skleníkových plynů ze silniční dopravy.

**Investice omezuje administrativní a regulační zátěž**, zejména pak složité správní postupy. Návrh nového stavebního zákona by měl zjednodušit postupy plánování, zejména u velkých infrastrukturních projektů. U postupů zadávání VZ je znatelné zlepšení z hlediska transparentnosti, nedošlo však k osvojení strategického přístupu a většina rozhodnutí o zadání zakázky se zakládá na nejnižší ceně.

**Navzdory zvýšení intenzity výzkumu a vývoje se ČR nadále řadí mezi průměrné inovátory**. Produktivita v rámci celého podnikového spektra, včetně MSP by se mohla zvýšit větším zaměřením na domácí inovace.

S ohledem na analýzu hospodářské politiky ČR provedenou Komisí a rovněž s ohledem na svá výše uvedená konstatování **Rada doporučuje České republice v letech 2019 a 2020:**

- 1. Zlepšit dlouhodobou fiskální udržitelnost důchodového systému a systému zdravotní péče. Přijmout projednávaná protikorupční opatření.**
- 2. Podporovat zaměstnávání žen s malými dětmi, mimo jiné zlepšením přístupu k cenově dostupné péči o děti, a zaměstnávání znevýhodněných skupin. Zvýšit kvalitu a inkluzivnost systémů vzdělávání a odborné přípravy, mimo jiné podporou technických a digitálních dovedností a podporou učitelského povolání.**
- 3. Zaměřit se v rámci investiční hospodářské politiky na dopravu a zejména její udržitelnost, na digitální infrastrukturu a na přechod na nízkouhlíkové hospodářství a transformaci energetiky včetně zvýšení energetické účinnosti, a to s ohledem na regionální rozdíly. Snížit administrativní zátěž pro investice a v oblasti zadávání VZ podporovat soutěž více založenou na kritériích kvality. Odstranit překážky bránící rozvoji plně funkčního inovačního ekosystému.**

#### F.4.2 Zpráva Evropské komise o České republice

Komise v únoru 2020 publikovala pracovní dokument svých útvarů nazvaný *Zpráva o České republice 2020*<sup>141</sup> /Zpráva 2020/, v němž vyhodnotila hospodářskou situaci ČR a výhled z hlediska Analýzy růstu 2019, posoudila pokrok v oblasti doporučení pro ČR a přezkoumala priority reforem. Zpráva 2020 mj. uvádí:

##### 1. Hospodářská situace a výhled

Hospodářský růst v roce 2019 v souladu s mezinárodním vývojem mírně zpomalil, zůstal na úrovni 2,5 %, přičemž hlavní hnací silou růstu byly spotřebitelské výdaje. Naopak prudce zpomalily investice. Saldo vývozu bylo kladné, avšak oslabení vnější poptávky vedlo k nižšímu nárůstu dovozu i vývozu. Riziko pro konkurenceschopnost vývozu představuje napjatá situace na trhu práce s dopadem na růst mezd. **V ČR nadále probíhá hospodářská konvergence směrem k průměru EU-28**<sup>142</sup> a dosáhla hodnoty podobné některým starším ČS (např. Portugalsku).

<sup>141</sup> Průvodní dokument ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance a Euroskupině: *Evropský semestr 2020: Posouzení pokroku ve strukturálních reformách a v předcházení a nápravě makroekonomické nerovnováhy a výsledky hloubkových přezkumů strukturálních reforem podle nařízení (EU) č. 1176/2011, SWD(2020) 502 v konečném znění ze dne 26. února 2020.*

<sup>142</sup> Hrubý národní důchod na osobu přepočtený pomocí parity kupní síly dosáhl v roce 2019 hodnoty 88 % průměru všech 28 členských států EU.

**Hlavním faktorem hospodářského růstu bude stále spotřeba domácností, která by však v nadcházejících letech měla zpomalit**, mj. v důsledku vyšších úrokových sazeb. Růst investic dle odhadů zpomalil oproti tempu v předchozích dvou letech na 1,1 % a stejný růst se očekává i v roce 2020. Zpomalení hospodářského růstu u hlavních partnerů se projevilo snížením počtu objednávek, v důsledku čehož došlo k poklesu soukromých investic. Rovněž veřejné investice výrazně zpomalily, **přesto investiční aktivita zůstávala nad průměrem EU, neboť představovala 25,5 % HDP oproti 20,9 %**. Prioritou podniků byly investice do automatizace a robotizace s cílem udržet si konkurenceschopnost. Stoupající náklady práce způsobené rychlým růstem mezd se dosud neprojevily ve snížení podílu ČR na světovém vývozu, avšak prognóza Komise dílčí zhoršování předpovídá. Produktivita práce se od roku 2000 trvale zvyšuje průměrnou roční mírou 3,1 %, existují však významné rozdíly v rychlosti růstu mezi jednotlivými regiony.

**Míra zaměstnanosti dosáhla ve třetím čtvrtletí roku 2019 výše 80,4 % a přesáhla o 6,3 procentního bodu průměr EU. Míra nezaměstnanosti se dále snížila na úroveň 2 % a byla nejnižší v EU.**

**Inflace v roce 2019 vzrostla na cca 3 %** a tento trend se v první polovině roku 2020 udržel v důsledku zvýšení spotřebních daní z alkoholu a tabáku, ale do roku 2021 by měla inflace zpomalit na cílovou hodnotu 2 %. **Směnný kurz Kč/€ koncem roku 2019 začal posilovat** a ve střednědobém horizontu se předpokládá jeho další posilování. **Obchodní bilance nadále zůstávala vysoká**, lze však očekávat výraznější pokles v důsledku slabší vnější poptávky zejména v zemích eurozóny, to však bude kompenzováno snížením dovozu. **I přes částečné ustálení růstu cen rezidenčních nemovitostí zůstává růst jejich cen nad úrovní růstu mezd**, což nadále snižuje jejich cenovou dostupnost. **Veřejné finance budou v krátkodobém horizontu vyvážené a poměr dluhu k HDP bude trvale klesat.**

## 2. Pokrok v oblasti doporučení pro ČR

K úrovni plnění **doporučení Rady z roku 2019** vydala Komise pro ČR celkový výrok „**omezený pokrok**“<sup>143</sup>. K jednotlivým doporučením uvedla následující hodnocení:

- **doporučení č. 1 (oblast fiskální udržitelnosti) – „omezený pokrok“** (*žádný pokrok* v oblasti dlouhodobé fiskální udržitelnosti důchodového systému a systému zdravotní péče, *omezený pokrok* při přijímání projednávaných protikorupčních opatření);
- **doporučení č. 2 (oblast zaměstnanosti a vzdělávání) – „omezený pokrok“** (*omezený pokrok* při podpoře zaměstnávání žen s malými dětmi zlepšením přístupu k cenově dostupné péči o děti a v zaměstnávání znevýhodněných skupin, *určitý pokrok* při zvyšování kvality a inkluzivnosti systémů vzdělávání a odborné přípravy podporou technických a digitálních dovedností a podporou učitelského povolání);
- **doporučení č. 3 (oblast investic) – „určitý pokrok“** (*omezený pokrok* při zaměření investiční hospodářské politiky na dopravu, zejména její udržitelnost, dále na digitální infrastrukturu a na přechod na nízkouhlíkové hospodářství a transformaci energetiky včetně zvýšení energetické účinnosti, a to vše s ohledem na regionální rozdíly; *omezený pokrok* při snižování administrativní zátěže pro investice; *určitý pokrok* v oblasti zadávání VZ při podpoře soutěže založené více na kritériích kvality; *určitý pokrok* při odstraňování překážek bránících rozvoji plně funkčního inovačního systému).

<sup>143</sup> Pro hodnocení pokroku platí kategorie: **žádný pokrok** – neoznámena nebo nepřijata žádná opatření, **omezený pokrok** – oznámena opatření provedená na doporučení v omezené míře, **určitý pokrok** – přijata opatření reagující na doporučení částečně nebo je k vyřešení potřeba vyvinout ještě značné úsilí, **výrazný pokrok** – přijata opatření reagující na doporučení a většinou již provedena, **provedení v plném rozsahu** – veškerá opatření reagující na doporučení již provedena.

### 3. Priority reforem ČR

Komise ve Zprávě 2020 k jednotlivým prioritám uvedeným v *Národním programu reforem České republiky 2019* uvedla následující:

- **Veřejné finance a daňový sektor**

**Veřejné finance ČR jsou vyrovnané a veřejný dluh klesl na hodnotu cca 30 % HDP.** Trend vývoje daňových příjmů v ČR byl nadále rostoucí a daňové příjmy dosáhly v roce 2018 hodnoty 36,1 % HDP (průměr EU byl 39,2 %), přesto tato hodnota patřila k jedné z nejnižších v celé EU. Výrazná disproporce byla u přímých daní, kdy jejich podíl na HDP v ČR dosáhl 8 %, kdežto průměr EU představoval 13,4 %. Ve srovnání s průměrem EU byl nízký podíl na daňových příjmech zejména u daně z příjmů fyzických osob (12 % oproti 24,2 %), naopak vyšší byl u daně z příjmů právnických osob (3,5 % oproti 2,7 %). Zavedením elektronické evidence tržeb se zlepšil výběr DPH a daňové úniky poklesly cca o 12 %, čímž odpovídaly průměru EU. Obecně nízké byly příjmy z environmentálních daní a příjmy z daně z nemovitostí.

Krátkodobá a střednědobá rizika pro fiskální udržitelnost jsou nízká, avšak dlouhodobá rizika pro udržitelnost veřejných financí jsou na střední úrovni. V souvislosti se stárnutím obyvatelstva je hlavním rizikem zvyšování výdajů na důchody a zdravotní, resp. dlouhodobou péči, neboť nastavený systém odchodu do důchodu automaticky nezohledňuje předpokládané prodlužování střední délky života.

- **Finanční sektor**

**Finanční systém zůstává v ČR stabilní.** Koncentrace aktiv největších bank mírně rostla, přičemž většina aktiv má formu úvěrů. Pojišťovnictví zůstává ziskové a správci penzijních fondů vykazují dobrou kapitálovou vybavenost. Bankovní sektor je dobře kapitalizovaný a přesahuje průměr EU. Banky jsou nadále ziskové, návratnost vlastního kapitálu dosahuje stabilně dvouciferných čísel a podíl úvěrů se selháním zůstává nízký. Pro podporu rozvoje kapitálového trhu byla přijata různá opatření ke zlepšení možnosti snížit závislost ekonomiky na bankách. Další iniciativou bylo založení Národního rozvojového fondu, který má fungovat jako fond kvalifikovaných investorů.

**Ceny rezidenčních nemovitostí ve srovnání s předchozími roky sice rostly pomaleji, avšak cenová dostupnost bydlení se dále zhoršovala.** Podle indexu cen nemovitostí (Deloitte, 2019) patřila ČR k ČS s nejméně cenově dostupným bydlením, neboť k jeho koupi bylo potřeba 11,2 hrubých ročních mezd, což představovalo oproti roku 2015 nárůst o 60 %. Nabídku bydlení omezují složité postupy územního plánování a stavebního povolení. Objem úvěrů na bydlení nepřetržitě rostl, avšak míra růstu se v roce 2019 zpomalila o více než jednu desetinu na 7,4 %. Rostoucí ceny nemovitostí by mohly představovat riziko pro finanční stabilitu, proto Česká národní banka vydala makroobezřetnostní doporučení s cílem ochránit bankovní sektor před systémovými riziky. Jedním z doporučení je např. neposkytovat v každém čtvrtletí více než 15 % úvěrů zajištěných obytnými nemovitostmi s limitem poměru úvěru k hodnotě nemovitosti ve výši 80–90 %. **Evropská rada pro systémová rizika vydala v roce 2019 varování, že rostoucí ceny nemovitostí mohou představovat riziko pro finanční stabilitu.**

- **Trh práce, vzdělávání a sociální politika**

**Výkonnost trhu práce v ČR byla v průběhu roku 2019 výrazně nad průměrem EU,** např. u osob ve věku 20–64 let jak v míře zaměstnanosti (o 6 %), tak v míře ekonomické aktivity (o 3,3 %). Míra nezaměstnanosti klesla na 2 % a byla nejnižší v EU. Výrazně se na trhu práce zlepšila i účast specifických skupin, např. míra nezaměst-

nanosti mladých lidí (15–24 let) se během šesti let snížila z 18,9 % na 4,8 %. Pro situaci na trhu práce se stal charakteristický nedostatek pracovních sil, což významně ovlivňovalo hospodářský růst a u cca dvou pětin podniků to omezovalo další růst produkce. V důsledku napětí na trhu práce se zvýšila minimální mzda, a to o 9,4 %. **Vláda ČR rovněž s ohledem na tuto situaci zařadila mezi politické priority automatizaci a umělou inteligenci** a přijala strategie s výhledem do roku 2030, které jsou součástí komplexního vládního plánu *Česká republika – země pro budoucnost*.

**Na druhou stranu nadále zůstaly na trhu práce v ČR ve srovnání s EU nedostatečně zastoupeny ženy s malými dětmi** (skoro 4× vyšší podíl žen pečujících o děti doma), neboť nabídka míst v zařízeních péče o děti stále zaostávala za poptávkou. Přetrvávaly rovněž některé regionální rozdíly v zaměstnanosti a dílčí rozdíly v odměňování mužů a žen. V důsledku silně rostoucího trhu práce se v roce 2019 zvýšil počet cizích státních příslušníků zaměstnaných v ČR, a to na více než 606 tisíc (z EU i třetích zemí). Pro zlepšení zacílení a větší podporu aktivních politik přijala ČR v roce 2019 legislativní balíček týkající se zaměstnanosti především nejzranitelnějších skupin.

**Úroveň základních digitálních dovedností byla mírně nad průměrem EU** a k získání dalších digitálních dovedností pro přizpůsobení technologickým změnám přijala vláda *Akční plán Práce 4.0*<sup>144</sup>. Komplexní vnitrostátní strategie v oblasti dovedností zahrnující počáteční vzdělávání, celoživotní vzdělávání a odbornou přípravu zatím zavedena nebyla.

**Míra předčasných odchodů ze vzdělávání obecně poklesla, avšak rozdíl v počtu předčasných odchodů u lidí se zdravotním postižením a lidí bez postižení se zvýšil** a prakticky dvojnásobně překračuje průměr EU (10,1 procentního bodu). Česká republika přijala v roce 2019 již druhý akční plán inkluzivního vzdělávání s cílem řešit vysoký podíl romských žáků ve zvláštních školách. Pro zvýšení dopadu reformy se ukazuje jako nezbytné další vzdělávání učitelů pro výuku žáků se speciálními potřebami.

Podle údajů z roku 2019 se více než 60 % škol potýkalo s nedostatkem kvalifikovaných učitelů. **I přes významné zvyšování platů učitelů zůstávají jejich platy ve srovnání s dalšími pracovníky s terciárním vzděláním a ve srovnání s mezinárodními standardy poměrně nízké.** Přitažlivost učitelského povolání by měly zvýšit zaváděné programy počáteční přípravy učitelů a povinné dvouleté adaptační období nových učitelů s cílem zamezit jejich předčasnému odchodu z oboru.

**Podíl obyvatel ohrožených chudobou činil v minulých dvou letech pouze asi polovinu průměrného podílu vykázaného za celou EU (21,9 %),** stoupal však podíl osob starších 65 let ohrožených sociálním vyloučením (o 5,5 % za dva roky). Vyššímu riziku chudoby a sociálnímu vyloučení čelí osoby se zdravotním postižením, a to o 4 procentní body ve srovnání s průměrem EU (9,5 % dle Eurostatu). Přes koordinovaný přístup, zlepšení sociálních služeb a rozvoj meziodvětvových strategií roste počet sociálně vyloučených lokalit osídlených převážně romskou menšinou a počet lidí ohrožených bezdomovectvím v důsledku zadlužení. Řešení kromě investičních programů obcí pro rozšíření sociálního bydlení má přinést i připravovaný zákon o dostupném bydlení a rovněž meziresortní skupina k posilování finanční gramotnosti rizikových skupin.

<sup>144</sup> *Akční plán Práce 4.0* byl začleněn do *Akčního plánu pro Společnost 4.0*, který byl schválen usnesením vlády České republiky ze dne 25. září 2017 č. 684.



**Zdravotní stav obyvatel se zlepšil, střední délka života se v posledních sedmi letech zvýšila o čtyři roky.** Existují však regionální rozdíly způsobené jak sociálně-ekonomickými faktory, tak disponibilní kapacitou zdravotnického personálu. Tlak na služby dlouhodobé péče se postupně zvyšuje stárnutím obyvatelstva, přičemž ve zdravotnických zařízeních nebo zařízeních sociální péče pobývá až 20 % osob potřebujících dlouhodobou péči. To je výrazně nad průměrem EU (cca 13 %) a za příčinu lze označit zejména vysoké ceny profesionální domácí sociální péče.

- **Konkurenceschopnost, reformy a investice**

Růst produktivity práce v roce 2018 zvolnil o 0,7 % v porovnání s rokem 2017, v sektoru služeb však pokračoval stabilním tempem. Produktivita práce byla u velkých podniků výrazně vyšší než u mikropodniků (o cca 66 %), malých podniků (o cca 25 %) a středních podniků (o 15 %), ale rozdíly se v minulých pěti letech stále snižovaly. Svou činnost v posledních letech rozšířily rychle rostoucí podniky založené na inovacích, které se zásadně podílely na růstu produktivity i na růstu počtu pracovních míst. České podniky jsou vysoce integrované v globálních a regionálních hodnotových řetězcích, avšak přitom se více zaměřují na činnosti s nižší přidanou hodnotou. Pro zvýšení podílu rizikového kapitálu k financování rizikových projektů a zvýšení emisí akcií vláda v roce 2019 schválila *Koncepci rozvoje kapitálového trhu v České republice 2019–2023* a byl vytvořen fond fondů kapitálového financování. Vláda a čtyři největší banky založily **Národní rozvojový fond** s počátečním příspěvkem 7 mld. Kč (275 mil. €). Investice fondu budou propojeny s **Národním investičním plánem** /NIP/ představeným veřejnosti v prosinci 2019, který zahrnuje více než 20 tis. projektů na období let 2020–2050 s celkovými náklady cca 315 mld. €. Investice v ČR jsou podporovány z úrovně EU prostřednictvím **Evropského fondu pro strategické investice**, z něhož bylo do konce roku 2019 uvolněno 874 mil. €, z toho 621 mil. € na financování MSP a 254 mil. € na projekty infrastruktury.

**Z hlediska domácích inovací podporujících udržitelný hospodářský růst je ČR ve srovnání s ostatními ČS na 14. místě**, ale postupně se zlepšuje a míra podnikového výzkumu v procentním vyjádření se blíží průměru EU. Celkové výdaje na vědu a výzkum trvale rostou a dosáhly téměř 2 % HDP, což je mírně pod průměrem EU (2,11 %). **Kvalita výstupů však není dosud dostatečně vysoká, mimo jiné pro roztržitost odvětví veřejného výzkumu a rozmělnění účelových prostředků. Rovněž propojení akademického a podnikatelského prostředí není na požadované úrovni.** Rozhodovací orgány pracovaly většinou izolovaně a chyběla průřezová koordinace. I kvůli tomu byla v únoru 2019 přijata **inovační strategie na období 2019–2030**<sup>145</sup>, která by měla ČR posunout výše.

**Projekty silniční infrastruktury a konvenční železniční sítě stagnují a základní části TEN-T dosud vybudovány nebo modernizovány nebyly.** Chybí důležitá přeshraniční propojení s Polskem a Rakouskem. Důvodem je jednak absence strategického plánování, což by mohl zčásti řešit *Národní investiční plán*, jednak zdlouhavé postupy při vypořádávání vlastnických práv a udělování stavebních povolení.

**Pokrytí pevného širokopásmového připojení v ČR přesahuje průměr EU, ale ceny za mobilní připojení jsou téměř dvojnásobné.** I když nový program **Digitální Česko** má do procesu digitalizace a zavádění nové generace síťových technologií investovat celkem **2,35 mld. €**, existuje riziko nesplnění cílů podle **Akčního plánu 5G pro Evropu**<sup>146</sup>.

145 *Inovační strategie České republiky 2019–2030* schválená usnesením vlády ČR ze dne 4. února 2019 č. 104.

146 *Akční plán 5G pro Evropu*, KOM(2016) 688 v konečném znění ze dne 14. září 2016.



**Přes zvýšení životní úrovně přetrvávají regionální rozdíly.** Bohatší regiony v čele s Prahou dosahují lepších výsledků ve vzdělávání a mají větší inovační kapacity přitahující soukromé investice. Chudší regiony – zejména pak region severozápadních Čech – vykazují nižší produktivitu, vyšší zadluženost a výraznější sociální nerovnosti. Řešení by měla přinést nově přijatá *Strategie regionálního rozvoje 2021+*<sup>147</sup>, která předpokládá mj. využití integrovaných územních investic a komunitně vedeného místního rozvoje.

**Výkonnost veřejného sektoru a efektivita veřejné správy jsou pod průměrem EU.** Přístup k informacím souvisejícím s veřejnou správou je dobrý, slabší výkonnost je v oblasti elektronické veřejné správy (roztříštěnost na úrovni samospráv) a kontroly korupce. Nadále **zůstává překážkou pro realizaci investic zdlouhavé řízení spojené s vydáním stavebního povolení.** Změnu by měla přinést novela stavebního zákona, která vstoupí v platnost v roce 2021. **Naopak se již zlepšil právní rámec pro zadávání VZ,** takřka o jednu čtvrtinu se zvýšila rychlost přezkumných řízení a zvýšil se počet a kvalita inteligentních postupů pro zadávání. Míra chyb v zadávacích procesech postupně klesá, mj. i v důsledku protikorupčních opatření přijatých v rámci **Vládní koncepce boje s korupcí 2018–2022.** Na základě souvisejícího akčního plánu bylo v průběhu roku 2019 přijato několik protikorupčních opatření zahrnujících zejména vydání nominačního zákona<sup>148</sup>, zpracování návrhu zákona o lobbingu, návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a návrhu novely zákona o státním zastupitelství.

- **Environmentální udržitelnost**

**Vysoký podíl výroby na tvorbě HDP, navíc závislé především na uhlí, a tranzitní charakter ČR jsou příčiny, proč ČR patří k ČS s nejvyššími emisemi skleníkových plynů v přepočtu na jednoho obyvatele.** Rovněž energetická náročnost zůstává jednou z nejvyšších v EU. Závislost na dovozu ropy se v posledních letech postupně zvyšovala a v přepočtu na jednoho obyvatele převyšuje průměr EU o 3,3 procentního bodu. Regiony s dominantní hospodářskou činností představující těžbu uhlí a celková transformace výroby směrem od fosilních paliv by si do roku 2050 měly podle NIP vyžádat náklady až 25 mld. €.

**Snížení spotřeby energie v průmyslu vyvážil nárůst spotřeby v dopravě.** Její podíl na celkové spotřebě energie se od roku 1995 zvýšil z 11 % na 27 %, přičemž výrazná většina (95 %) připadá na dopravu silniční. Podíl energie z obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě zůstává v posledních pěti letech na úrovni kolem 15 % a je pod průměrem EU (18 %). Jedním z důvodů tohoto stavu je neúplný právní a institucionální rámec pro podporu projektů obnovitelných zdrojů. Přesto se za posledních 30 let podařilo emise uhlíku snížit o více než třetinu a podíl fosilních paliv na výrobě energie se v tomto období snížil na polovinu.

**Změny klimatu se v ČR po celý rok 2019 projevovaly výrazným suchem a pokračujícím poškozováním lesů kůrovcovou kalamitou.** Deficit je alarmující v případě zásob podzemní vody a v dobrém stavu bylo pouze 19 % povrchových vod. Objem poškozeného dřeva vzrostl za tři roky pětinasobně.

<sup>147</sup> *Strategie regionálního rozvoje 2021+* schválená usnesením vlády ČR ze dne 4. listopadu 2019 č. 775.

<sup>148</sup> Zákon č. 353/2019 Sb., o výběru osob do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu (nominační zákon).

## G. Sektorové záležitosti

### G.1 Příjmy se vztahem k rozpočtu EU

#### G.1.1 Vývoj v oblasti zdrojů příjmů EU

Komise ve svém návrhu<sup>149</sup> systému vlastních zdrojů pro příští VFR navrhla kromě úpravy stávajících vlastních zdrojů zavedení koše nových vlastních zdrojů, který se skládá z:

- 20 % příjmů ze systému obchodování s emisemi;
- 3% sazby aplikované na nový společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob (po přijetí nezbytných právních předpisů);
- vnitrostátního příspěvku vypočteného na základě množství nerecyklovaného plastového obalového odpadu v každém ČS (0,80 € za kilogram).

Ze srovnání stávající skladby příjmů se strukturou příjmů navrhovaných pro období let 2021–2027 vyplývá, že po zavedení změn by měl vlastní zdroj z HND pokrývat 50–60 % celkových příjmů. V současném systému tento zdroj pokrývá dvě třetiny až tři čtvrtiny celkových příjmů.

Nové vlastní zdroje by měly představovat přibližně 12 % celkového rozpočtu EU a mohly by přispívat až do výše 22 mld. € ročně na financování nových priorit. Tyto údaje vycházejí z použitelných sazeb uvedených v návrhu Komise na prováděcí pravidla pro příští VFR<sup>150</sup>.

V dubnu 2019 přijala Komise novou strategii v boji proti podvodům<sup>151</sup> /CAFS/<sup>152</sup>, která nahradila strategii přijatou v roce 2011. Komise uvedla, že provedenou analýzou bylo zjištěno, že nejslabšími místy jsou nedostatečná analýza údajů o podvodech a nedostatky v dohledu nad řízením rizika podvodů na úrovni odborů Komise. Prioritními cíli CAFS je proto vybavit Komisi větší analytickou kapacitou pro prevenci a odhalování podvodů a vytvořit centralizovanější systém dohledu nad jejími opatřeními pro boj proti podvodům. CAFS se zaměřuje na ochranu finančních zájmů EU před podvody, včetně podvodů v oblasti DPH, korupcí a zpronevěrou, které poškozují nebo ohrožují finanční zájmy EU. Dále pojednává o ochraně před trestnými činy, nesrovnalostmi a závažnými porušeními povinností souvisejícími s výkonem odborné činnosti zaměstnanců nebo členů orgánů a institucí EU.

Pro účely plnění CAFS a doprovodného akčního plánu hodlá Komise navíc zpřísnit své interní monitorovací systémy a vypracovat ukazatele, které by ve vztahu k opatřením v oblasti boje proti podvodům zajistily lepší měřitelnost<sup>153</sup>. Cíle CAFS jsou uvedeny v příloze sdělení, které je doprovázeno dvěma pracovními dokumenty útvarů Komise – první dokument uvádí výsledky posouzení rizika podvodů a druhý obsahuje aktualizovaný akční plán.

<sup>149</sup> Návrh rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie, KOM(2018) 325 v konečném znění ze dne 2. května 2018.

<sup>150</sup> Návrh nařízení Rady, kterým se stanoví prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů Evropské unie, KOM(2018) 327 v konečném znění ze dne 2. května 2018.

<sup>151</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Účetnímu dvoru: *Strategie Komise proti podvodům: další opatření na ochranu rozpočtu EU*, KOM(2019) 196 v konečném znění ze dne 29. dubna 2019.

<sup>152</sup> Z angl. *Commission Anti-Fraud Strategy*.

<sup>153</sup> Tato skutečnost by se měla promítnout i do výroční zprávy o ochraně finančních zájmů EU, v níž Komise pravidelně podává informace o provádění této strategie.

V polovině ledna 2019 zahájila Komise diskuzi o postupném přechodu k efektivnějšímu rozhodování o daních v EU<sup>154</sup>. V oblastech daňové politiky je dnes vyžadována jednomyslná shoda ČS. V případě zásadních daňových změn je však této jednomyslnosti velice obtížné dosáhnout. Komise ve svém sdělení vyzvala všechny zainteresované subjekty, a to včetně ČS a EP, aby se v oblasti daňové politiky EU zapojily do konstruktivní diskuze o hlasování kvalifikovanou většinou a aby stanovily včasný a pragmatický přístup k jeho realizaci.

Ve sdělení Komise jsou navrženy tyto čtyři konkrétní kroky<sup>155</sup>, které znamenají postupný přechod k rozhodování kvalifikovanou většinou, a to:

- V rámci prvního kroku by se na přechodu k hlasování kvalifikovanou většinou měly ČS dohodnout jak u opatření, která zlepšují spolupráci a vzájemnou pomoc mezi ČS v boji proti daňovým únikům, podvodům a vyhýbání se daňovým povinnostem, tak i u administrativních iniciativ, které jsou zaměřeny na podniky v EU<sup>156</sup>.
- V druhém kroku by se mělo jednat o taková fiskální opatření, jejichž cílem je podpořit jiné politické cíle. Hlasování kvalifikovanou většinou by se tak v tomto kroku mohlo týkat např. opatření, kde zdanění podporuje boj proti změně klimatu, ochranu životního prostředí nebo veřejného zdraví.
- Třetí krok by měl být zaměřen na takové oblasti daní, které jsou již dnes široce harmonizovány, avšak musí se nadále vyvíjet a přizpůsobovat. Většinové hlasování by se v této fázi mělo týkat zejména oblasti DPH a spotřebních daní, což by mohlo jednotlivým zemím i podnikům v EU pomoci lépe reagovat na změny na trhu či na technologický vývoj. To však předpokládá, že se ČS dohodnou na konečném režimu k vytvoření udržitelného, proti podvodům odolného a k podnikání vstřícného systému DPH.
- V čtvrtém kroku by se hlasování kvalifikovanou většinou mělo týkat iniciativ, které jsou nezbytné pro jednotný trh a pro spravedlivé a konkurenceschopné zdanění v Evropě. K hlasování tímto způsobem by tak mělo dojít u velkých plánů, jakými jsou společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob či nový systém zdanění digitální ekonomiky.

V polovině května 2019 Komise spustila „analýzu transakčních sítí“ (TNA)<sup>157</sup>, což je nový nástroj, který by měl ČS umožnit rychlou výměnu a společné zpracování dat o DPH. Jeho vznik je dílem úzké spolupráce mezi ČS a Komisí. Nástroj má za cíl zajistit včasnější odhalování podvodů v oblasti DPH a tím je omezit. Daňové orgány díky tomu získávají rychlý a snadný přístup k informacím (o přeshraničních transakcích), které jim na základě upozornění na potenciální podvod umožní rychle jednat.

Členům Eurofiscu<sup>158</sup> navíc umožní konfrontovat tyto informace s rejstříky trestů, databázemi a informacemi v držení Evropského policejního úřadu a úřadu OLAF a koordinovat přeshraniční šetření. V důsledku podvodů na DPH přicházejí evropské rozpočty o významnou část příjmů. Na DPH je přitom založen i jeden z vlastních zdrojů rozpočtu EU. Z tohoto důvodu

<sup>154</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě: *Kroky k zajištění efektivnějšího a demokratičtějšího rozhodování v daňové politice EU*, KOM(2019) 8 v konečném znění ze dne 15. ledna 2019.

<sup>155</sup> Na prvních dvou krocích by se dle plánu Komise měly ČS dohodnout v brzké době, u zbývajících kroků by měly usilovat o nalezení shody do roku 2025.

<sup>156</sup> Hlasování kvalifikovanou většinou by v prvním kroku mělo být použito pro opatření, která nemají přímý dopad na daňová práva, daňové základy nebo daňové sazby ČS.

<sup>157</sup> Evropská komise: *Nový nástroj umožní zemím EU zakročit proti podvodům v oblasti DPH a vrátit do veřejných rozpočtů miliardy eur*, ze dne 15. května 2019.

<sup>158</sup> *A multilateral warning system of the Member States for combating VAT fraud.*

tento nástroj navazuje na předchozí aktivity v oblasti DPH, jakými byly akční plán v oblasti DPH na vytvoření jednotné oblasti DPH v EU<sup>159</sup> či návrhy týkající se reformy systému DPH v EU<sup>160</sup>.

V říjnu 2019 vyzvala Rada členské státy EU k dosažení shodného přístupu k přijetí dvou reforem stávajících pravidel pro oblast DPH<sup>161</sup>. Nová pravidla v rámci usnadnění odhalování daňových podvodů v přeshraničních transakcích uskutečňovaných v rámci elektronického obchodu umožní ČS harmonizovaným způsobem shromažďovat záznamy, které elektronicky zpřístupňují poskytovatelé platebních služeb. Navíc dojde i ke zřízení nového centrálního elektronického systému pro uchovávání platebních informací a pro další zpracování takovýchto informací vnitrostátními orgány, které se zabývají bojem proti podvodům. Uvedená pravidla, která by měla začít platit od roku 2024, slouží jako doplňující regulační rámec pro DPH v rámci centrálního elektronického systému. Ten vstoupí v platnost v lednu roku 2021, zjednoduší pravidla pro dodržování předpisů v oblasti DPH pro on-line podniky a zavede nové povinnosti v oblasti DPH pro internetová tržiště.

V říjnu 2019 dospěla Rada k dohodě v otázce návrhů týkajících se směrnice o obecné úpravě spotřebních daní a nařízení o správní spolupráci, pokud jde o obsah elektronických registrů<sup>162</sup>. Mezi cíle těchto dvou návrhů patří harmonizování unijních postupů v oblasti spotřebních daní a cel. Dále také snížení administrativní a právní zátěže malých podniků nebo zvýšení transparentnosti přepravy zboží podléhajícího spotřební dani, které bylo propuštěno ke spotřebě uvnitř EU.

Ve výsledku by tak mělo být mimo jiné dosaženo toho, že ČS vyberou správnou výši daně. V návrzích jsou z tohoto důvodu obsažena opatření související se zefektivněním a zjednodušením procesů, které zahrnují jak interakci mezi podniky, tak interakci vývozních a dovozních postupů týkajících se zboží podléhajícího spotřební dani.

V roce 2019 pokračovala Rada i Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj /OECD/<sup>163</sup> v jednáních ke zdanění digitální ekonomiky<sup>164</sup>. Na květnovém zasedání přijala OECD pracovní program, jehož cílem bylo dospět ke konsensuálnímu řešení problémů v oblasti daní plynoucích z digitalizace ekonomiky. Činnost OECD se soustředila na otázku, zda digitalizace zvyšuje rizika v souvislosti s erozí základu daně a přesouváním zisku – BEPS<sup>165</sup>. Řešení daňových problémů vyplývajících z digitální ekonomiky je na úrovni OECD založeno na dvou pilířích.

První z těchto pilířů prozkoumává možná řešení ohledně pravidel týkajících se přerozdělení zisku a revidovaných pravidel o zdanitelném vztahu, tj. kde by měla být daň odváděna a jaká část zisku by měla být v těchto jurisdikcích zdaněna s cílem přiřadit více práv na zdanění jurisdikci příslušného trhu či uživatele.

**159** Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o akčním plánu v oblasti DPH: *Směrem k jednotné oblasti DPH v EU – Čas přijmout rozhodnutí*, KOM(2016) 148 v konečném znění ze dne 7. dubna 2016.

**160** Návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, pokud jde o harmonizaci a zjednodušení určitých pravidel v systému daně z přidané hodnoty, a která zavádí konečný systém zdanění obchodu mezi členskými státy, KOM(2017) 569 v konečném znění ze dne 4. října 2017.

**161** Předávání a výměna platebních údajů týkajících se DPH a) změny směrnice o společném systému DPH, pokud jde o požadavky na poskytovatele platebních služeb, b) změny nařízení o správní spolupráci v oblasti DPH, pokud jde o opatření pro boj proti podvodům v oblasti DPH – obecný přístup, 13519/19 FISC 412 ECOFIN 942 ze dne 31. října 2019.

**162** Návrh směrnice Rady, kterou se stanoví obecná úprava spotřebních daní (přepracované znění), a návrh nařízení Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 389/2012, o správní spolupráci v oblasti spotřebních daní, pokud jde o obsah elektronického registru – politická dohoda, 13634/19 FISC 420 ECOFIN 958 ze dne 31. října 2019.

**163** Z angl. Organisation for Economic Co-operation and Development.

**164** Zdanění digitální ekonomiky – aktuální stav, 13405/19 FISC 408 ECOFIN 934 DIGIT 158 ze dne 28. října 2019.

**165** BEPS (*Base erosion and profit shifting*) je projekt OECD, který se zabývá problematikou vyhýbání se daňovým povinnostem. Skládá se z 15 akčních oblastí. Akční oblast 1 má název *Daňové problémy plynoucí z digitalizace*.

Druhý pilíř prozkoumává koncepci systému, který by zajistil, aby nadnárodní společnosti odváděly určitou minimální daň, a to jak v digitální ekonomice, tak i mimo ni. Tento druhý pilíř tvoří celosvětový návrh proti erozi základu daně. Zemím by měl poskytnout nové nástroje na ochranu jejich daňové základny před přesouváním zisku do jurisdikcí s nižší než minimální sazbou daně. Závěrečná zpráva OECD o tomto projektu má být předložena do konce roku 2020.

### G.1.2 Vývoj v oblasti rozpočtových příjmů v ČR

Komise ve své *Zprávě o České republice 2019*<sup>166</sup> informovala o tom, že nárůst daňových příjmů v poměru k HDP za rok 2017 souvisel zejména s výrazným zvýšením příjmů z DPH a dovozních daní a cel, které jsou v poměru k HDP v ČR trvale vyšší než průměr v EU a eurozóně. Ačkoli se celkové daňové příjmy mezi lety 2016 a 2017 zvýšily natolik, že se dostaly na svou nejvyšší úroveň od roku 2004, přesto i nadále nedosahují průměrných hodnot eurozóny ani EU.

Výrazně pod úrovní obvyklou v eurozóně i EU nadále zůstávají výnosy z přímých daní, které jsou tvořeny převážně daněmi z příjmů a z nemovitostí, a to navzdory skutečnosti, že právě periodická daň z nemovitostí patří dle OECD (2010) mezi daně, které nejméně poškozují hospodářský růst. V kontrastu s tím pak vystupuje skutečnost, že implicitní míra zdanění práce u zaměstnanců v ČR je vyšší než průměr EU, a to v důsledku většího významu sociálních příspěvků. Velmi vysoké zdanění práce i nadále přetrvává u zaměstnanců s nízkými i vysokými příjmy. Výrazně vyšší zdanění ve srovnání s průměrem EU mají svobodní lidé s dětmi vydělávající méně, než kolik činí průměrná mzda. Naopak pod průměrem EU je daňové zatížení v případě bezdětných párů a svobodných zaměstnanců, kteří vydělávají 167 % průměrné mzdy. Stále poměrně nízké zůstávají i příjmy z ekologických daní. Ty v roce 2017 tvořily pouze 5,9 % všech vybraných daní a sociálních příspěvků. Na nízké zdanění v souvislosti s ekologickými daněmi ostatně upozornil v roce 2019 i NKÚ ve své KA č. 18/22<sup>167</sup>.

Ačkoli je dodržování předpisů v oblasti DPH vládní prioritou, odhadovaná výše daňové mezery zůstává i nadále nad neváženým průměrem EU a je vyšší než v některých sousedních zemích. Náklady podniků na dodržování daňových předpisů přitom stále zůstávají nad průměrem EU. Podle studie Komise z roku 2018 se navíc téměř 50 % respondentů domnívá, že složitost právních předpisů v oblasti daní je v ČR velmi zatěžující, a dalších 29 % ji považuje za zatěžující.

V únoru 2018 byla Komisi představena navrhovaná reforma daně z příjmů, jejímž záměrem je:

- zrušit solidární zvýšení daně,
- zvýšit daňové sazby z 15 % na 19 %,
- zavést druhou sazbu daně ve výši 23 % u ročních příjmů nad 1,5 mil. Kč,
- zrušit superhrubou mzdu,
- snížit základ daně o tři čtvrtiny příspěvků na sociální zabezpečení a zdravotní péči u osob samostatně výdělečně činných.

S ohledem na zamýšlenou reformu daně z příjmů v ČR uvádí Komise, že by bylo možné zvážit další daňové reformy, které by přesunuly daňovou zátěž od zdanění práce na daňové základny, které více podporují růst. A to zejména s ohledem na poměrně vysokou implicitní míru zdanění práce.

<sup>166</sup> Pracovní dokument útvarů Komise: *Zpráva o České republice 2019*, SWD(2019) 1002 v konečném znění ze dne 27. února 2019.

<sup>167</sup> KA č. 18/22 – *Podpora environmentální politiky v oblasti příjmů veřejných rozpočtů*.



Hlavní prioritou ČR v daňové oblasti je podle národního programu reforem<sup>168</sup> boj proti daňovým únikům, další z priorit je snižování administrativní náročnosti výběru daní. V boji proti daňovým únikům chce ČR zavést plošný mechanismus přenesení daňové povinnosti, který by výrazně snížil úniky na DPH.

V souvislosti s žádostmi některých ČS o zavedení možnosti dočasného všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti přijala Rada v prosinci 2018 směrnici<sup>169</sup>, která používání tohoto režimu povoluje. Na základě ní může být na žádost ČS splňujících určitá stanovená kritéria povoleno až do 30. června 2022 používat dočasný všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti, a to pro plnění přesahující prahovou hodnotu 17 500 €.

Česká republika o povolení tohoto režimu Komisi požádala. Zároveň poskytla všechny potřebné informace s cílem prokázat splnění stanovených kritérií. V červnu 2019 proto Komise vydala návrh rozhodnutí o povolení České republice používat tento režim<sup>170</sup>. Na listopadovém jednání Rady pro hospodářské a finanční věci bylo prováděcí rozhodnutí schváleno<sup>171</sup>. Tímto rozhodnutím je České republice povoleno uplatňovat všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti pro jiná než přeshraniční dodání zboží a poskytování služeb, pokud přesahují výše uvedenou prahovou hodnotu (17 500 €), a to v období od 1. ledna 2020 do 30. června 2022.<sup>172</sup> MF v prosinci roku 2019 uvedlo, že „*kvůli neúměrným průtahům na úrovni EU a také standardní délce legislativního procesu by tak v ČR mohlo být opatření zavedeno nejdříve na konci příštího roku.*“<sup>173</sup> Zavedení režimu komentoval také NKÚ ve své zprávě o daních<sup>174</sup>. NKÚ uvedl, že zásadní změna nastavení systému DPH by byla na velmi krátkou dobu, přičemž by muselo dojít ke změně právních předpisů, ke změně nastavení informačních systémů správce daně i daňových subjektů i ke změnám jejich obchodních modelů. Předpokládaných efektů snížení daňových úniků na DPH by proto nemuselo být dosaženo. Přípravu změn legislativy v souvislosti se zavedením plošného „reverse charge“ zatím MF neoznámilo.

Pro rok 2019 bylo přijato několik daňových změn účinných od 1. ledna 2019 a 1. února 2019. Rozsáhlé změny přinesl tzv. daňový balíček 2019<sup>175</sup>, který až na výjimky nabyl účinnosti 1. dubna 2019. Tento daňový balíček zásadním způsobem dopadl především na oblast DPH a zohlednil i změny předpisů EU účinné od 1. ledna 2019<sup>176</sup>. Změny se týkaly sazeb DPH

168 Národní program reforem České republiky 2019.

169 Směrnice Rady (EU) 2018/2057 ze dne 20. prosince 2018, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o dočasné používání všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k dodání zboží a poskytnutí služeb nad určitou prahovou hodnotu, *Úřední věstník Evropské unie*, L 329/3 ze dne 27. prosince 2018.

170 Návrh prováděcího rozhodnutí Rady, kterým se České republice povoluje používat všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti odchylně od ustanovení článku 193 směrnice 2006/112/ES, KOM(2019) 283 v konečném znění ze dne 21. června 2019.

171 Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2019/1903 ze dne 8. listopadu 2019, kterým se Česku povoluje používat všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti odchylně od ustanovení článku 193 směrnice 2006/112/ES, *Úřední věstník Evropské unie*, L293/1 ze dne 14. listopadu 2019.

172 273. usnesení Výboru pro evropské záležitosti z 39. schůze ze dne 11. prosince 2019.

173 *Více času pro plošný reverse charge a užší provázanost daní s účetnictvím, žádají podnikatelé a odborníci*, tisková zpráva MF ze dne 6. prosince 2019.

174 Dostupné on-line na <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/ostatni-publikace/zprava-o-danich-v-ceske-republice-id10649/>.

175 Zákon č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

176 Směrnice Rady (EU) 2017/2455 ze dne 5. prosince 2017, kterou se mění směrnice 2006/112/ES a směrnice 2009/132/ES, pokud jde o určité povinnosti v oblasti daně z přidané hodnoty při poskytování služeb a prodeji zboží na dálku, *Úřední věstník Evropské unie*, L 348, 29. prosince 2017; prováděcí nařízení Rady (EU) 2017/2459 ze dne 5. prosince 2017, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) č. 282/2011, kterým se stanoví prováděcí opatření ke směrnici 2006/112/ES, o společném systému daně z přidané hodnoty, *Úřední věstník Evropské unie*, L 348, 29. prosince 2017.



u hromadné přepravy osob a dodání tepla a dílčí změny se projevily při uplatnění režimu přenesení daňové povinnosti u stavebních a montážních prací. Novela směrnice o společném systému DPH<sup>177</sup> se od 1. ledna 2019 týká zacházení s poukazy<sup>178</sup> a poskytování služeb a prodeje na dálku. Změny v elektronickém obchodování se týkají elektronicky poskytovaných služeb a dalších služeb poskytovaných na dálku, a to osobám nepovinným k dani. Např. podnikatel v oblasti ICT za úplaty umožňuje, aby si osoba z jiného ČS pro své soukromé účely elektronicky stáhla aplikaci do svého mobilního telefonu. Od 1. ledna 2015 se postupovalo tak, že poskytovatel uvedené služby (pokud nebyl plátcem DPH) byl s jejím poskytnutím povinen odvést DPH státu, kde je usazen zákazník. Od 1. ledna 2019 si poskytovatel služby (pokud nepřekročí finanční limit) může zvolit, zda bude postupovat dle uvedeného modelu, anebo zda uplatní daň stanovenou ve svém domovském státě; podmínkou je, že poskytovatel nesmí mít provozovnu v členském státě zákazníka. Finanční limit (prahová hodnota) činí 10 000 € za kalendářní rok. Další změnou zákona o DPH<sup>179</sup> je zavedení možnosti správce daně uložit pokutu až do výše 500 000 Kč plátcí, který nesplněním povinnosti související s kontrolním hlášením závažně ztěžuje nebo maří správu daní.

Daňový balíček 2019 přinesl změny i do oblasti daní z příjmů. Zásadní změnou bylo zvýšení maximálních částek výdajů uplatňovaných procentem z příjmů pro osoby samostatně výdělečně činné oproti roku 2018 na dvojnásobek. Do balíčku byly zapracovány také změny předpisů EU omezujících přelévání zdanitelných zisků do států s nižším daňovým zatížením (omezení tzv. „agresivního daňového plánování“). Zákon o daních z příjmů<sup>180</sup> byl dále novelizován<sup>181</sup> ve věci uplatnění superhrubé mzdy např. u všech zaměstnanců, jejichž mzda podléhá zdanění v ČR, ale jejichž odvod pojistného na sociální a zdravotní pojištění se řídí předpisy EU, resp. EHP a Švýcarska.

V souvislosti s přenesením směrnice o správní spolupráci v oblasti daní<sup>182</sup> (tzv. DAC 6) do zákona o mezinárodní spolupráci při správě daní<sup>183</sup> se od 1. července 2020 zavádí nový druh povinné automatické výměny informací o přeshraničních uspořádáních, která mají oznamovat povinné osoby ve svém domovském státě. Podle směrnice vzniká povinnost povinné osobě (tj. zprostředkovateli přeshraničního uspořádání a v případech uvedených zákonem také uživateli přeshraničního uspořádání) podat oznámení, a to u přeshraničních uspořádání vzniklých od 1. července 2020 do 30 dnů od jejich vzniku, uvedení na trh nebo učinění prvního kroku v jejich zavedení (v případě vedlejšího zprostředkovatele ode dne poskytnutí rady nebo pomoci k danému uspořádání).

Zásadním právním předpisem zveřejněným na konci roku 2019 s platností od 1. ledna 2020 je zákon<sup>184</sup> novelizující některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů. Např. novela zákona o daních z příjmů se týká zejména omezení osvobození výher z hazardních her od daně z příjmů a také rozšíření osvobození příjmů od daně z příjmů právnických osob, kdy se mezi mateřské společnosti zařazují také kraje a Česká

<sup>177</sup> Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006, o společném systému daně z přidané hodnoty, *Úřední věstník Evropské unie*, L 347, 11. prosince 2006.

<sup>178</sup> Směrnice Rady (EU) 2016/1065 ze dne 27. června 2016, kterou se mění směrnice o dani z přidané hodnoty, pokud jde o zacházení s poukazy, *Úřední věstník Evropské unie*, L 177, 1. července 2016.

<sup>179</sup> Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

<sup>180</sup> Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

<sup>181</sup> Zákon č. 306/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>182</sup> Směrnice Rady (EU) 2018/822 ze dne 25. května 2018, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní ve vztahu k přeshraničním uspořádáním, která se mají oznamovat, *Úřední věstník Evropské unie*, L 139, 5. června 2018.

<sup>183</sup> Zákon č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní a o změně dalších souvisejících zákonů.

<sup>184</sup> Zákon č. 364/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů.

republika jako další případy veřejnoprávních korporací. Změna zákona o spotřebních daních zvýšila sazby spotřební daně z lihu, sazby spotřební daně z tabákových výrobků, surového tabáku a zahříváných tabákových výrobků. Ke změnám dochází také u osvobození od daně z piva. V zákoně o dani z hazardních her došlo ke zvýšení sazby daně z loterií, a to z 23 % na 35 %, ostatní sazby daně zůstaly beze změn.

## G.2 Výdaje spolufinancované z evropských strukturálních a investičních fondů

Přibližně tři čtvrtiny všech výdajů z rozpočtu EU, které směřují do ČR, pochází z ESIF. Z těchto zdrojů jsou financovány společné projekty ČR a EU v oblasti politiky soudržnosti včetně projektů společné rybářské politiky /SRP/, technické pomoci, územní spolupráce a projektových i neprojektových opatření programu rozvoje venkova.

### G.2.1 Vývoj politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti, programu rozvoje venkova a společné rybářské politiky v ČR

Tato podkapitola přináší jednak popis stavu uzavírání PO7+, jednak vývoj PO14+. Zatímco konečné uzavření předchozího programového období se blíží k svému konci, čerpání alokace stanovené pro PO14+ pomalu vrcholí.

#### G.2.1.1 Uzavírání programového období 2007–2013

V listopadu 2019 předložilo MMR vládě ČR k projednání materiál<sup>185</sup>, který se týká stavu uzavírání PO7+ /Informace o uzavírání PO7+/. Z Informace o uzavírání PO7+ vyplynulo, že **11 z celkem 19 operačních programů a regionálních operačních programů regionů soudržnosti NUTS II /ROP/ bylo uzavřeno**. Jedná se o OPD7+, *Operační program přeshraniční spolupráce ČR–Polsko*, *ROP Severovýchod*, *ROP Střední Morava*, *OPŽP7+*, *ROP Střední Čechy*, *ROP Jihovýchod*, *ROP Moravskoslezsko*, *OP Technická pomoc 2007–2013 /OPTP7+/, OP LZZ a OP Rybářství 2007–2013 /OPR7+/.*

Komise v zaslaných *informacích o datu uzavření*<sup>186</sup> sdělovala, že v souvislosti s procesem uzavírání příslušné útvary Komise obdržely všechny dokumenty potřebné k uzavření OP, tj. závěrečnou zprávu o provádění programu, certifikovaný výkaz výdajů včetně žádosti o platbu konečného zůstatku, prohlášení o uzavření programu a závěrečnou kontrolní zprávu. Dále Komise stanovila **tříleté období povinné archivace**<sup>187</sup>, během kterého musí podklady k jednotlivým OP zůstat k dispozici pro účely případných auditů a kontrol.

Přehled komunikace s Komisí podává následující tabulka.

<sup>185</sup> Informace o stavu uzavírání programového období 2007–2013, materiál MMR čj. 50323/2019-27 ze dne 22. listopadu 2019.

<sup>186</sup> Komise používá označení *Closure date information letter*, *Confirmation letter* nebo *Retention letter*.

<sup>187</sup> V souladu s čl. 90 odst. 1 nařízení (ES) č. 1083/2006 se toto tříleté období přeruší v případě soudního řízení nebo na řádně odůvodněnou žádost Komise.

**Tabulka č. 14: Operační programy a regionální operační programy programového období 2007–2013 uzavřené Komisí**

Program	Datum doručení návrhu na uzavření	Skutečné datum uzavření OP	Poznámka
OP Doprava	12. 12. 2017	28. 12. 2017	
OP Životní prostředí	28. 2. 2018	28. 12. 2017	
OP Lidské zdroje a zaměstnanost	1. 8. 2019	27. 12. 2018	
OP Technická pomoc	1. 2. 2019	25. 4. 2019	Alokace nedočerpána
ROP Moravskoslezsko	8. 6. 2018	28. 12. 2017	
ROP Jihovýchod	4. 6. 2018	28. 12. 2017	
ROP Střední Morava	28. 2. 2018	28. 12. 2017	
ROP Severovýchod	28. 2. 2018	28. 12. 2017	
ROP Střední Čechy	28. 2. 2018	28. 12. 2017	
Operační program přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika 2007–2013	14. 12. 2017	21. 12. 2017	Alokace nedočerpána
OP Rybářství 2007–2013	11. 7. 2019	16. 5. 2019	Alokace nedočerpána

**Zdroj:** Informace o uzavírání PO7+.

**Pozn.:** „Skutečným datem uzavření OP“ je datum platby konečného zůstatku, datum vydání oznámení o dluhu (OPTP7+) nebo datum zaslání oznámení o dluhu za účelem zpětného získání konečného zůstatku (OPR7+). Od tohoto data běží povinná tříletá doba archivace.

**Šest OP bylo uzavřeno částečně.** Jsou to ROP Jihozápad, OP Výzkum a vývoj pro inovace /OP VaVpl/, Integrovaný operační program, OPVK, OPPA a OP Praha – Konkurenceschopnost /OPPK/.

ČR obdržela od Komise dopisy ve věci předběžného uzavření těchto programů, avšak prozatím neobdržela *closure proposal*<sup>188</sup>. Na *pre-closure proposal*<sup>189</sup> byly ve stanovené dvouměsíční lhůtě Komisi odeslány souhlasné reakce ČR s výjimkou OPPK. U tohoto OP navrhla Komise odečtení výdajů u jednoho projektu, který však ŘO nepovažoval za nezpůsobilý, dokonce ani za potenciálně nezpůsobilý. ČR nejprve odečtení výdajů odmítla, následně v dopisu z 9. září 2019 akceptovala vyjmutí výdajů na sporný projekt ze závěrečného výkazu výdajů, a bylo tedy možno očekávat uzavření.

Řídicí orgán OPPA obdržel od Komise dne 13. listopadu 2018 *pre-closure proposal*, na který reagoval PCO dopisem ze 7. ledna 2019 s tím, že z údajů ŘO v porovnání s údaji Evropské komise vyplývají rozdílné částky pod písm. a) „Částky, které je třeba vybrat“. Komise zaslala 1. října 2019 *pre-closure letter* s částkami upravenými v souladu s dopisem PCO. Česká republika byla následně standardně vyzvána reagovat na navržené částky. Na společném jednání se tak následně řešily otevřené nesrovnalosti.

<sup>188</sup> *Closure proposal* (návrh na uzavření) je návrh Komise ve věci uzavření programu zasláný členskému státu.

<sup>189</sup> *Pre-closure proposal* (návrh na předběžné uzavření) je návrh Komise ve věci předběžného uzavření programu zasláný členskému státu.

**Zbývající dva operační programy**, tj. OPPI a ROP *Severozápad /ROP SZ/*, mohou být uzavřeny až po dořešení otevřených nesrovnalostí spojených zejména s probíhajícím vnitrostátním vyšetřováním či neuzavřeným auditem EÚD.

Řídicí orgán OPPI odeslal Komisi 29. května 2017 závěrečnou zprávu o provádění OP. Další postup uzavírání OP závisel na dořešení otevřených nesrovnalostí.

ROP SZ odeslal Komisi dne 28. března 2017 závěrečnou zprávu o provádění OP, která byla 21. září 2017 na základě připomínek Komise aktualizována. V tomto programu je stále řešeno několik otevřených nesrovnalostí. Dne 15. října 2019 obdržel ROP SZ návrh Komise na předběžné uzavření programu. V tomto návrhu Komise konstatuje, že s ohledem na stále probíhající vnitrostátní vyšetřování nelze prozatím závěrečnou zprávu přijmout.

## PŘETRVÁVAJÍCÍ OTEVŘENÉ OBLASTI

### Fázované projekty

**Realizace fázovaných projektů byla rozdělena mezi dvě programová období**, přičemž první fáze byla uskutečněna v PO7+ a druhá v PO14+. Hrozbu v případě těchto projektů mohou představovat možné problémy s dokončením druhé fáze nebo případné finanční korekce uplatněné v rámci druhé fáze, které mohou zpětně ovlivnit i čerpání ve fázi první.

Z PO7+ je evidováno osm velkých fázovaných projektů (s rozpočtem nad 50 mil. €) a 31 malých fázovaných projektů v rámci **tří OP** (OPŽP7+, OPD7+ a OP VaVpl). K datu zpracování Informace o uzavírání PO7+ (listopad 2019) byla druhá fáze ukončena u šesti velkých a 29 malých fázovaných projektů.

### Otevřené nesrovnalosti<sup>190</sup>

V souvislosti s otevřenými nesrovnalostmi byla provedena rekalkulace a aktualizace odhadů nedočerpání prostředků alokovaných pro ČR za PO7+. **Očekávané nedočerpání** za celé PO7+ tak aktuálně činilo cca **25,40 mld. Kč, resp. 25,69 mld. Kč** se zohledněním nedočerpání části alokace *Operačního programu přeshraniční spolupráce Česká republika – Polsko 2007–2013* a OPR7+. **Konečná výše nedočerpání bude známa až po úplném uzavření všech OP a ROP ze strany Komise.** Potenciální rizika nedočerpání (zejména otevřené nesrovnalosti) jsou nadále předmětem monitorování i komunikace NOK s příslušnými ŘO, AO, PCO a Komisí. Otevřené nesrovnalosti u OPPI vzhledem k výši přezávazkování programu celkové nedočerpání nenavýší, ale **nesrovnalosti u ROP SZ, které jsou dotčeny vnitrostátním vyšetřováním a činí cca 12 mld. Kč, k navýšení celkové částky nedočerpání přispět mohou.**

### Ukončování činnosti regionálních rad

Významným tématem zůstává i nadále otázka existence regionálních rad regionů soudržnosti /RR/. Tyto rady byly zřízeny zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, pro účely realizace podpory z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* v PO7+. Vzhledem k tomu, že **RR v PO14+ již nejsou ŘO, dochází k postupnému utlumování jejich činnosti v rámci ukončování PO7+.**

**MMR připravilo novelu zákona č. 248/2000 Sb.<sup>191</sup> obsahující úpravu ukončování činností RR.** Cílem připravované novely je zrušení sedmi RR a přechod jejich veškerých práv a povinností na právního nástupce, kterým je Česká republika zastoupená Ministerstvem pro místní rozvoj, resp. pro oblast daňových řízení po 1. lednu 2022 Ministerstvem financí a orgány finanční správy.

<sup>190</sup> Jedná se o nesrovnalosti u výdajů, které jsou zahrnuty v závěrečném výkazu výdajů projektu a u kterých existuje pochybnost o jejich způsobilosti, která je prověřována.

<sup>191</sup> Návrh novely zákona schválila vláda 2. března 2020 a předložila jej Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (sněmovní tisk 780/0).

### G.2.1.2 ESIF v programovém období 2014–2020

#### Alokace dle údajů Komise

Subjekty z ČR mohou v PO14+ využívat prostředky EU prostřednictvím deseti národních programů, pěti programů přeshraniční spolupráce a šesti nadnárodních programů a programů meziregionální spolupráce.

V dalším textu budou komentovány skutečnosti, které se týkají výhradně těch programů, jejichž ŘO sídlí na území ČR, tj. deseti národních programů a programu přeshraniční spolupráce *INTERREG V-A Česká republika – Polsko* /*INTERREG ČR–PL*/.

Podle údajů dostupných na webových stránkách Komise<sup>192</sup> v době redakční uzávěrky **byly pro těchto celkem 11 programů alokovány prostředky ESIF ve výši 24,09 mld. €**,<sup>193</sup> což spolu s **8,91 mld. € národních prostředků** představuje **celkem 33,01 mld. €**. Tyto souhrnné hodnoty v roce 2018 nezaznamenaly žádnou změnu. Aktuální rozpočet je uveden v následujících tabulkách (bez *INTERREG ČR–PL*, protože oblast územní spolupráce je Komisí sledována odděleně).

#### Alokace podle fondů

Prostředky EFRR a FS tvoří dominantní podíl na celkové alokaci ve výši 75,78 %. Prostředky alokované v ESF a *Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova* /EZFRV/ zaujímají dohromady 23,98 % peněžních zdrojů. Prostředky ENRF a *Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí* /IZM/ představují dohromady pouze 0,24 %, jsou tedy objemově málo významné.

**Tabulka č. 15: Celková alokace pro ČR v rozdělení na jednotlivé fondy EU (v mil. €)**

Název fondu	Zkratka	Alokace EU	Národní prostředky	Celkem
<i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i>	EFRR	11 940,69	5 526,77	17 467,46
<i>Fond soudržnosti</i>	FS	6 143,95	1 084,22	7 228,17
<i>Evropský sociální fond</i>	ESF	3 416,40	786,16	4 202,56
<i>Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova</i>	EZFRV	2 305,67	1 464,97	3 770,64
<i>Evropský námořní a rybářský fond</i>	ENRF	31,11	10,05	41,16
<i>Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí</i>	IZM	27,20	2,40	29,60
<b>Celkový součet</b>		<b>23 865,02</b>	<b>8 874,57</b>	<b>32 739,59</b>

Zdroj: viz <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/CZ>, data z května 2020.

#### Alokace podle témat

Struktura alokace prostředků poskytnutých z rozpočtu EU byla upravena pátou revizí *Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020* (viz dále).

Tabulka č. 16 uvádí alokace (resp. podíly EU a státního rozpočtu včetně jejich součtů) jednotlivých tematických cílů.<sup>194</sup> Cíle jsou řazeny podle velikosti příspěvku EU.

<sup>192</sup> Viz <https://cohesiondata.ec.europa.eu>.

<sup>193</sup> Včetně 226,22 mil. € pro *INTERREG ČR–PL*.

<sup>194</sup> Tematický cíl *Staré závazky* se týká závazků z oblasti společné zemědělské politiky za předchozí programová období.

**Tabulka č. 16: Rozdělení podpory z ESIF podle tematických cílů** (v mil. €)

Tematický cíl	Alokace EU	Národní prostředky	Celkem
<i>Podpora udržitelné dopravy a klíčových síťových infrastruktur</i>	5 592,93	1 188,72	6 781,65
<i>Ochrana životního prostředí a podpora účinného využívání zdrojů</i>	3 030,63	777,62	3 808,26
<i>Posilování výzkumu, technologického rozvoje a inovací</i>	2 561,56	1 881,29	4 442,85
<i>Podpora směrem k nízkouhlíkovému hospodářství</i>	2 498,98	1 639,74	4 138,72
<i>Investice do vzdělávání, odborného vzdělávání, včetně odborné přípravy pro získání dovedností a do celoživotního učení</i>	2 142,08	517,10	2 659,17
<i>Podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě</i>	2 095,95	422,15	2 518,09
<i>Zvyšování konkurenceschopnosti malých a středních podniků</i>	1 537,51	950,75	2 488,26
<i>Podpora udržitelné a kvalitní zaměstnanosti a podpora mobility pracovních sil</i>	1 348,81	305,45	1 654,26
<i>Podpora přizpůsobení se změně klimatu, předcházení rizikům a jejich řízení</i>	1 257,11	463,31	1 720,43
<i>Technická pomoc</i>	844,36	177,09	1 021,45
<i>Zlepšení přístupu k ICT, využití a kvality ICT</i>	803,81	399,55	1 203,35
<i>Zvyšování institucionální kapacity veřejných orgánů a zlepšování účinnosti veřejné správy</i>	141,41	30,25	171,65
<i>Staré závazky</i>	9,90	10,10	20,00

Zdroj: viz <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/CZ>, data z května 2020.

### Alokace programů dle údajů českých implementačních orgánů

NOK připouští, že není prakticky reálné dosáhnout v libovolném okamžiku formálního souladu mezi DoP a aktuálními finančními údaji za jednotlivé programy. Je to dáno různými mechanismy schvalování revizí DoP a programů jak na národní, tak na evropské úrovni. Významnou roli hraje také velký počet programů a jejich revizí v průběhu jednoho kalendářního roku. Toho si byla vědoma sama Komise, která v rámci novelizace Obecného nařízení (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013) upravila znění čl. 16 *Přijetí a změna Dohody o partnerství*<sup>195</sup>. Česká republika, zastoupená národním orgánem pro koordinaci (MMR-NOK), předkládá Komisi v souladu s touto úpravou návrh revize DoP každý rok na konci ledna s tím, že v tomto návrhu jsou zapracovány všechny změny programů schválené Komisí v předešlém roce.

<sup>195</sup> První pododstavec odstavce 4a stanoví: „Je-li to relevantní, předloží členské státy do 31. ledna každého roku dohodu o partnerství pozměněnou v důsledku schválení změn jednoho či více programů Komisí v předchozím kalendářním roce.“



Dne 29. dubna 2019 **schválila Komise pátou revizi DoP**.<sup>196</sup> Tato revize zohlednila přesun části alokace v hodnotě **téměř 78,75 mil. € z IROP (specifický cíl 2.5 Snížení energetické náročnosti v sektoru bydlení) do OPŽP (specifický cíl 1 Snížit energetickou náročnost veřejných budov a zvýšit využití obnovitelných zdrojů energie)**. Revize se týkala rovněž **realokace uvnitř IROP** a úpravy výkonnostního rámce. Pátá revize DoP **neměla vliv na velikost celkové alokace ČR**.

V září 2018 Česká republika informovala Komisi o svém zájmu provést další realokaci, tentokrát mezi OP PIK, IROP a OPŽP a rovněž mezi jednotlivými specifickými cíli OP PIK. Rada pro ESIF schválila návrh založený na akčním plánu MPO, který spočíval v realokaci téměř poloviny zdrojů (přibližně 240,53 mil. €) původně určených na podporu vysokorychlostního internetu na jiné projekty, především na podporu uhelných oblastí. Ačkoliv Komise realokaci schválila již 20. února 2019<sup>197</sup>, tyto změny se dosud do DoP nepromítly.

**Návrh šesté revize DoP**, která obsahuje změny s dopadem na DoP ze všech revizí schválených Komisí v roce 2019, byl ze strany NOK **předložen Komisi dne 31. ledna 2020 a ta jej přijala dne 24. dubna 2020**. Tato revize DoP obsahovala **změny ze šesti revizí OP schválených Komisí v lednu až dubnu a dále v prosinci 2019**. Dosavadní plnění DoP je uvedeno především v dokumentu *Zpráva o pokroku při provádění Dohody o partnerství k 31. 12. 2018*<sup>198</sup> /ZoP 2019/, kterou NOK zpracoval v průběhu roku 2019. Dne 22. července 2019 ji projednala vláda ČR a následně byla ZoP 2019 zaslána Komisi, která ji akceptovala 18. září 2019.

**Konkrétní věcné cíle DoP** (dle legislativy EU jsou v DoP označovány jako očekávané výsledky) **se České republice daří ve většině případů naplňovat**. Dobrých výsledků je dosahováno např. v oblasti výzkumu, vývoje a inovací (zejména v oblasti kvality výzkumu a jeho výsledků pro praxi prováděného veřejnými subjekty nebo inovační výkonnosti podniků), dále v oblasti konkurenceschopnosti MSP, železniční a silniční infrastruktury, jakosti vod a kvality ovzduší, kulturního dědictví, čisté mobility v rámci veřejné hromadné dopravy, zaměstnanosti a trhu práce, budování a modernizace infrastruktury škol a školských zařízení. Naopak **největší rezervy v naplňování věcných cílů jsou např. u oblastí energetických úspor a obnovitelných zdrojů energie napříč sektory a dále u infrastruktury pro vysokorychlostní přístup k internetu**. Podrobné informace jsou rovněž uvedeny ve *Výroční zprávě o implementaci Dohody o partnerství za rok 2019*<sup>199</sup> /VZ DoP/.

### **Přehled stavu plnění věcných a finančních milníků jednotlivých OP – plnění výkonnostního rámce k 31. prosinci 2018**

Ve snaze zajistit vyšší efektivitu využití prostředků rozpočtu EU byly pro PO14+ do systému využití zdrojů z ESIF zařazeny některé nové prvky. Na začátku programového období šlo především o tzv. předběžné podmínky, jejichž nedostatečné plnění mohlo vést k nespouštění programů či pozastavení průběžných plateb dotčených částí programů. Dalším z těchto „ochranných“ prvků byl tzv. výkonnostní rámec. Ten sloužil k hodnocení úspěšnosti čerpání finančních prostředků z ESIF a plnění finančních a věcných cílů prostřednictvím tzv. milníků

<sup>196</sup> Viz: [https://dotaceeu.cz/getmedia/3e0f0610-a55a-494d-883d-fd80afe90674/Dohoda-o-partnerstvi-\(5-revize,-duben-2019\).pdf.aspx?ext=.pdf](https://dotaceeu.cz/getmedia/3e0f0610-a55a-494d-883d-fd80afe90674/Dohoda-o-partnerstvi-(5-revize,-duben-2019).pdf.aspx?ext=.pdf).

<sup>197</sup> Prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 20. 2. 2019, kterým se mění prováděcí rozhodnutí C(2015) 3039, kterým se schvalují určité prvky operačního programu „Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost“ pro účely podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj v rámci cíle Investice pro růst a zaměstnanost v České republice, C(2019) 1552 v konečném znění ze dne 20. února 2019.

<sup>198</sup> ZoP 2019 je dokumentem, jehož prostřednictvím ČR informují Komisi o pokroku v naplňování DoP za období od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2018. Cílem ZoP 2019 je doložení informací, zda finanční prostředky poskytnuté z rozpočtu EU prostřednictvím ESIF přinášejí očekávané výsledky a plní cíle, které byly v rámci schválení OP stanoveny.

<sup>199</sup> *Výroční zpráva o implementaci Dohody o partnerství za rok 2019*, NOK, duben 2020.

a cílů. V polovině PO14+ prováděla Komise přezkum výkonnosti programů podle stanovených milníků a cílů a v případě jejich naplnění přiznávala programům předem vyčleněnou výkonnostní rezervu ve výši přibližně šesti procent celkové alokace daného programu.

Ve snaze předejít nenaplnění výkonnostního rámce se NOK v předstihu zaměřil na problematické oblasti, zejména v rámci *Integrovaného systému řízení rizik /ISŘR/*, přičemž po celý rok 2018 i v průběhu roku následujícího pravidelně sledoval naplněnost milníků i hodnoty predikcí jejich naplnění. V případě identifikovaného problému byla ve spolupráci NOK s řídicími orgány přijata nápravná opatření, včetně revizí hodnot ukazatelů výkonnostního rámce, přičemž tato opatření byla předběžně konzultována s Komisí a následně i Komisí schválena. V některých případech bylo přistoupeno také k realokacím z oblastí s nízkou absorpční kapacitou. U programů, kde u daných prioritních os, resp. priorit Unie /PU/, nedošlo k přidělení výkonnostní rezervy, proběhla řada jednání s Komisí o umístění této rezervy. Prioritou NOK i ŘO bylo umístit prostředky v daném programu tak, aby byly využity pro aktivity s vysokou absorpční kapacitou a nedošlo ke ztrátě prostředků programu. **Celkově byla přerozdělena výkonnostní rezerva v hodnotě přibližně 2,9 mld. Kč.**

Přezkum výkonnosti programů a rozhodnutí o přidělení výkonnostní rezervy provedla Komise na základě výročních zpráv o implementaci programů za rok 2018 /Výroční zprávy/, které byly odeslány do 30. června 2019 prostřednictvím SFC2014+<sup>200</sup>.

Dle Výročních zpráv bylo **z celkových 134 milníků stanovených pro ČR splněno 123 milníků** (45 finančních a 78 věcných) **a nesplněno 11 milníků** (pět finančních a šest věcných).

Ačkoliv ke konci roku 2018 nebyly splněny všechny milníky, prováděcí nařízení Komise (EU) č. 2018/276<sup>201</sup> a č. 2018/277<sup>202</sup> umožnila řídicím orgánům ještě v roce 2019 zahrnout hodnotu všech způsobilých výdajů vynaložených příjemci v roce 2018 do čerpání alokace s tím, že je důležité, aby tyto výdaje byly zahrnuty do souhrnných žádostí a certifikovány před termínem odevzdání příslušných Výročních zpráv. Do plnění věcných milníků bylo možné zahrnout hodnoty již v průběhu realizace operací (tzv. „partially implemented operations“), pokud to povaha a možnosti každého konkrétního ukazatele dovolily.

Díky této možnosti a výše uvedeným opatřením dosáhla většina programů požadovaných hodnot a své milníky splnila. K **nesplnění některých milníků** výkonnostního rámce došlo pouze **u OP PIK** (na PO 3 – *Účinné nakládání energií, rozvoj energetické infrastruktury a OZE, podpora zavádění nových technologií v oblasti nakládání energií a druhotných surovin* a PO 4 – *Rozvoj vysokorychlostních přístupových sítí k internetu a informačních a komunikačních technologií*), dále **u OP Praha – pól růstu ČR** /OP PPR/ (na PO 1 – *Posílení výzkumu, technologického rozvoje a inovací* a PO 2 – *Udržitelná mobilita a energetické úspory*) a **u PRV** (PU 5 – *Podpora účinného využívání zdrojů a podpora přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku v odvětvích zemědělství, potravinářství a lesnictví, která je odolná vůči klimatu*).

<sup>200</sup> Informační systém Komise určený k především k monitorování průběhu čerpání prostředků PO14+.

<sup>201</sup> Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/276 ze dne 23. února 2018, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) č. 215/2014, pokud jde o změny v určování milníků a cílů pro ukazatele výstupů ve výkonnostním rámci pro evropské strukturální a investiční fondy.

<sup>202</sup> Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/277 ze dne 23. února 2018, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) 2015/207, pokud jde o změny vzorů pro zprávy o provádění pro cíl Investice pro růst a zaměstnanost a pro cíl Evropská územní spolupráce, jakož i vzorů pro zprávu o pokroku a výroční kontrolní zprávy, a kterým se uvedené nařízení opravuje, pokud jde o vzor pro zprávu o provádění pro cíl Investice pro růst a zaměstnanost a výroční kontrolní zprávu.

Komise ve věci splnění či nesplnění jednotlivých milníků programů vydávala prováděcí rozhodnutí. V případě ČR se jednalo o:

- rozhodnutí Komise ze dne 1. 7. 2019, kterým se pro Českou republiku a pro Evropský námořní a rybářský fond určují priority Unie, které dosáhly svých milníků, s odkazem na operační program evidovaný pod číslem CCI 2014CZ14MFOP001<sup>203</sup>, C(2019) 5034 v konečném znění ze dne 1. července 2019;
- prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 19. 7. 2019, kterým se pro Česko a pro Evropský fond pro regionální rozvoj a Fond soudržnosti určují operační program a priority, které dosáhly svých milníků, s odkazem na operační program evidovaný pod číslem CCI 2014CZ16M1OP001<sup>204</sup>, C(2019) 5519 v konečném znění ze dne 19. července 2019;
- prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 24. 7. 2019, kterým se pro Česko a pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond a Fond soudržnosti určují operační programy a priority, které dosáhly svých milníků, s odkazem na operační programy evidované pod čísly CCI 2014CZ16M1OP002, 2014CZ16M2OP001, 2014CZ16RFOP001, 2014CZ16RFOP002<sup>205</sup>, C(2019) 5638 v konečném znění z 24. července 2019;
- prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 31. 7. 2019, kterým se mění prováděcí rozhodnutí 2014/190/EU, pokud jde o roční rozpis, podle členských států, zdrojů ze zvláštního přidělu pro Iniciativu na podporu zaměstnanosti mladých lidí, společně se seznamem způsobilých regionů, C(2019) 5438 v konečném znění z 31. července 2019;
- prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 31. 7. 2019, kterým se určují priority Unie, které dosáhly svých milníků v rámci programu rozvoje venkova č. CCI 2014CZ06RDNP001 předloženého Českou republikou za účelem získání podpory z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova, C(2019) 5840 v konečném znění z 31. července 2019;
- prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 20. 8. 2019, kterým se pro Českou republiku a pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Iniciativu na podporu zaměstnanosti mladých lidí určují operační programy a priority, které dosáhly svých milníků, s odkazem na operační programy evidované pod čísly CCI 2014CZ05M2OP001 a 2014CZ05M9OP001<sup>206</sup>, C(2019) 6193 v konečném znění z 20. srpna 2019;
- prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 30. 8. 2019, kterým se pro Česko a Polsko a pro Evropský fond pro regionální rozvoj určují program spolupráce a priority, které dosáhly svých milníků, s odkazem na program spolupráce evidovaný pod číslem CCI 2014TC16RFCB025<sup>207</sup>, C(2019) 6354 v konečném znění z 30. srpna 2019.

Národní orgán pro koordinaci ve VZ DoP uvedl, že Komise vydala rozhodnutí o přidělení celé tzv. výkonnostní rezervy. I díky výše uvedeným opatřením **získala ČR celý objem výkonnostní rezervy** (cca 6 % celkové alokace, což odpovídá přibližně částce 36,6 mld. Kč).

Z důvodu přiznání výkonnostní rezervy **přešel NOK od ledna 2020 na systém vykazování čerpání ve vztahu k celkové alokaci**, tzn. hlavní alokaci včetně přidělené výše výkonnostní rezervy.

<sup>203</sup> OP Rybářství 2014–2020.

<sup>204</sup> OP Doprava.

<sup>205</sup> OP Životní prostředí, OP Praha – pól růstu ČR, OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost, Integrovaný regionální operační program.

<sup>206</sup> OP Zaměstnanost a OP Výzkum, vývoj a vzdělávání.

<sup>207</sup> INTERREG ČR–PL.

## G.2.2 Čerpání alokace vyčleněné pro ČR a stav plnění pravidla n+3 v programovém období 2014–2020

### Čerpání hlavní alokace dle Komise

Komise sleduje vývoj čerpání alokací jednotlivých ČS a získaná data publikuje na svých webových stránkách (<https://cohesiondata.ec.europa.eu>).<sup>208</sup> Komise touto cestou publikuje mj. údaje o objemu peněžních prostředků krytých rozhodnutím o poskytnutí dotace, resp. obdobným právním aktem, a také data o objemu prostředků proplacených Komisí členskými státy na základě podaných souhrnných žádostí.

Podle údajů Komise, které byly na jejím webu uvedeny k 15. dubnu 2020<sup>209</sup>, byla **ČR na 22. místě z pohledu objemu prostředků krytých právním aktem (79,93 % přidělené celkové alokace)**, což znamená meziroční posun o pět míst vzhůru mezi zeměmi „evropské osmadvacítky“. **Na průměr EU-28 ztrácela ČR 6,23 %** (bez zohlednění údajů za programy územní spolupráce). Pokud jde o srovnání ČS podle objemu prostředků proplacených Komisí, **ČR byla na 20. místě (39,45 % přidělené alokace) a na průměr EU-28 ztrácela 5,40 %**. Pozici ČR lze v obou kategoriích hodnotit sice stále jako podprůměrnou, ale v porovnání s předchozími roky je zřejmý pozitivní vývoj.

Pro usnadnění srovnání ČS z pohledu průběhu čerpání jejich alokací bylo vytvořeno pořadí ČS za obě výše uvedené kategorie samostatně a tato pořadí byla za jednotlivé roky 2015–2019 sečtena.<sup>210</sup> Jak je dobře patrné z tabulky č. 17, **ČR patří za období 2015–2019 mezi nejpomaleji čerpající ČS**. V tomto srovnání je **ČR až třetí od konce**, byť s nevelkou ztrátou na Rumunsko a Chorvatsko. Tyto tři ČS se pomalu přibližují Slovensku, které je zatím na 23. místě. Není bez zajímavosti, že na posledních dvou místech jsou „staré“ ČS, a to Itálie a Španělsko. Nejrychleji čerpajícími ČS jsou Finsko a Irsko.

Tabulka č. 17: Pořadí ČS dle rychlosti čerpání za období let 2015–2019

Poř.	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.
Stát	FI	IE	SE	PT	LU	DE	EE	AT	NL	LV	BE	UK	HU	DK
Body	27	28	53	67	105	106	108	110	113	116	118	120	131	142
Poř.	15.	16.	17.	18.	19.	20.	21.	22.	23.	24.	25.	26.	27.	28.
Stát	LT	FR	SI	CY	EL	PL	MT	BG	SK	HR	RO	CZ	IT	ES
Body	142	148	161	168	169	177	183	188	205	220	220	228	246	261

Zdroj: <https://cohesiondata.ec.europa.eu>, data z 15. dubna 2020.

Pozn.: Průměr EU-28 za uvedené pětileté období činí 145 bodů.

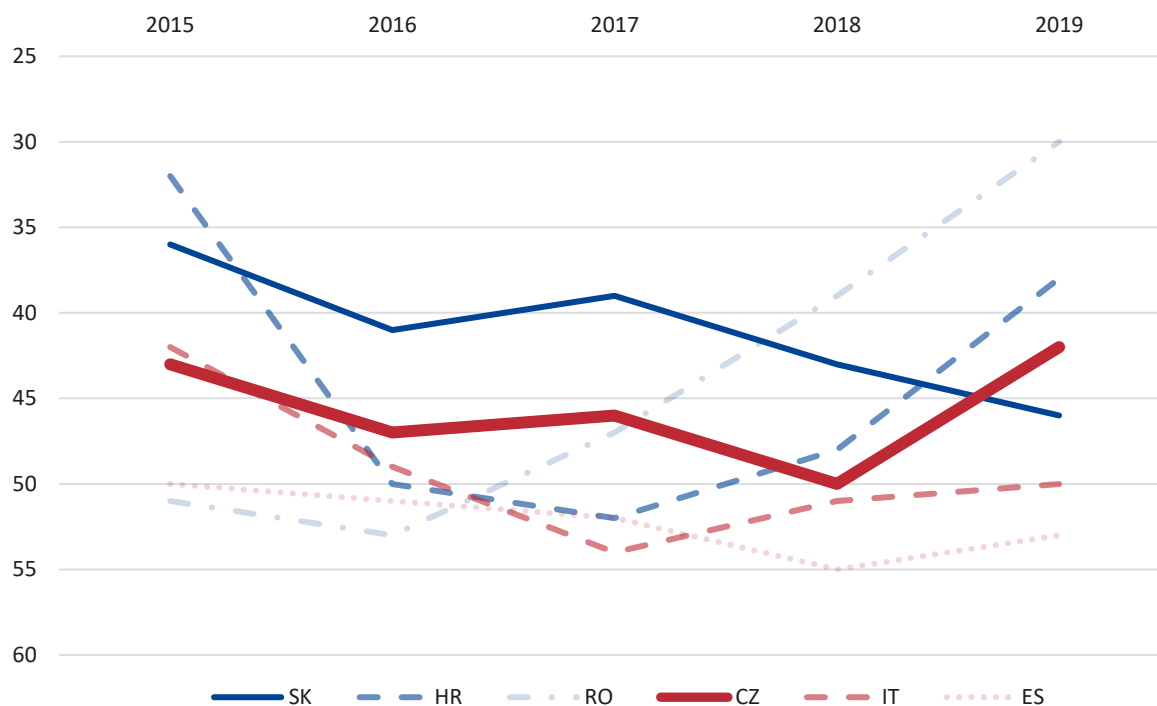
<sup>208</sup> Data za EFRR, FS, ESF a IZM jsou aktualizována zpravidla třikrát ročně (k 31. lednu, 31. červenci a 31. říjnu), data za EZFRV dvakrát ročně (k 31. prosinci a 30. srpnu) a data za ENRF jsou aktualizována jednou za rok (k 31. prosinci).

<sup>209</sup> Datová sada dostupná na stránkách <https://cohesiondata.ec.europa.eu> obsahovala údaje za EFRR, FS, ESF a IZM aktualizované k 31. prosinci 2019 a údaje za EZFRV a ENRF aktualizované k 31. prosinci 2018.

<sup>210</sup> Čím lepší je umístění ČS v každé z „kategorií“, tím nižší je jeho bodové hodnocení. Hodnota průměru EU-28 je proto 29 bodů (14,5 bodu za umístění v „kategoriích“ prostředků krytých rozhodnutím a 14,5 bodu za umístění v „kategoriích“ prostředků proplacených Komisí).

Graf č. 13 přináší srovnání vývoje čerpání v nejpomaleji čerpající šesti ČS (červená skupina v tabulce č. 17). Zobrazené hodnoty opět představují body za umístění v obou hodnocených „kategoriích“ čerpání (čím více bodů, tím horší umístění mezi ČS a tím pomalejší čerpání v daném roce).

**Graf č. 13: Vývoj čerpání v šesti nejpomaleji čerpajících ČS a jejich bodová ztráta na průměr EU v letech 2015–2019**



Zdroj: <https://cohesiondata.ec.europa.eu>, data z 15. dubna 2020.

Pozn.: Nezobrazená hodnota „0“ na svislé ose představuje průměr EU.

Je zjevné, že zatímco se zejména Rumunsku a Chorvatsku po pomalejším startu jejich OP podařilo čerpání výrazně zrychlit, směřuje slovenský trend opačným směrem, tedy k Itálii a Španělsku. ČR se vzpamatovala z propadu čerpání v roce 2018 a sleduje žádoucí trend vyšší rychlosti v čerpání přidělené alokace.

### Čerpání alokace dle MS2014+

Na národní úrovni zpracovává NOK přehledy o čerpání prostředků programů spolufinancovaných z ESIF měsíčně<sup>211</sup> a v podrobnějším členění také čtvrtletně<sup>212</sup>. Příslušné zprávy zveřejňuje na webu MMR.<sup>213</sup> Hodnoty jednotlivých „kategorií čerpání“ uváděné v tomto bodě dále vycházejí z údajů *Čtvrtletní zprávy o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020, I. čtvrtletí 2020* vydané 18. května 2020.<sup>214</sup> Tento dokument uvádí informace o programech územní spolupráce (tedy i o programu INTERREG ČR–PL) odděleně od ostatních programů.

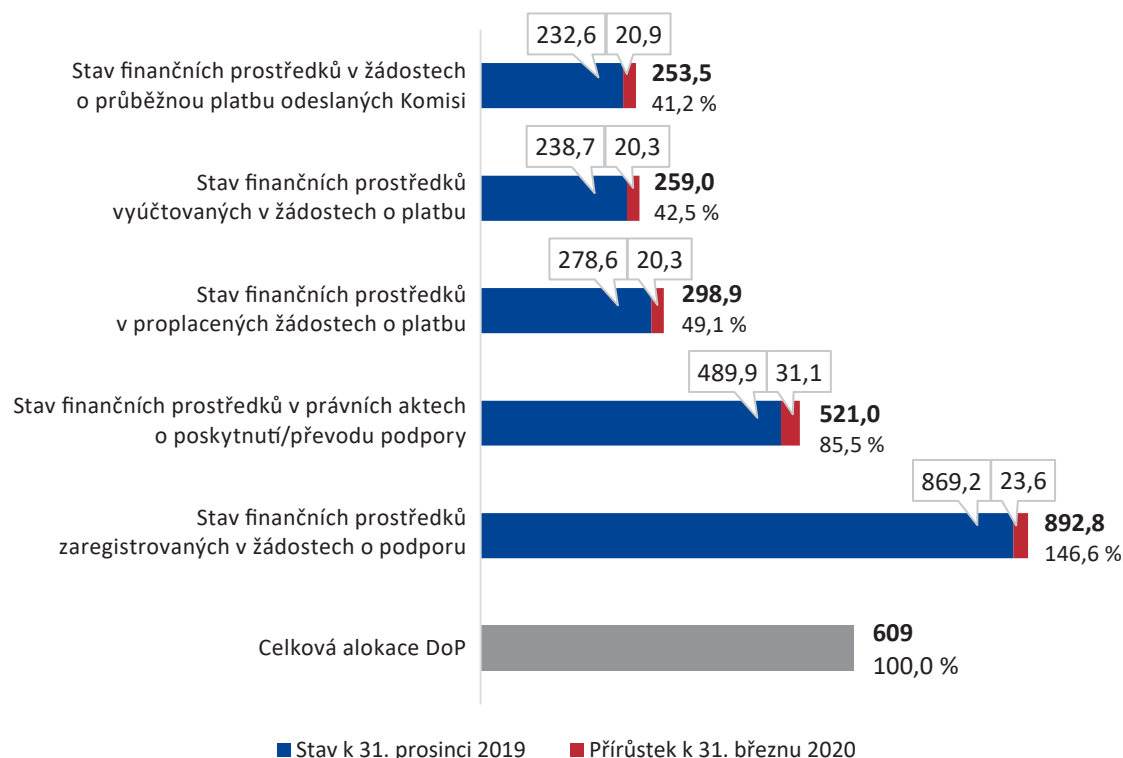
<sup>211</sup> Měsíční informace o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020.

<sup>212</sup> Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020.

<sup>213</sup> Viz <https://www.dotaceeu.cz/cs/statistiky-a-analyzy/cerpani-v-obdobi-2014-2020>.

<sup>214</sup> Jedná se o hodnoty vykázané v MS2014+ k 31. březnu 2020.

**Graf č. 14: Stav čerpání prostředků ESIF v mld. Kč (u součtu k 31. březnu 2020 i v % celkové alokace) k 31. prosinci 2019 a přírůstek za první čtvrtletí 2020**



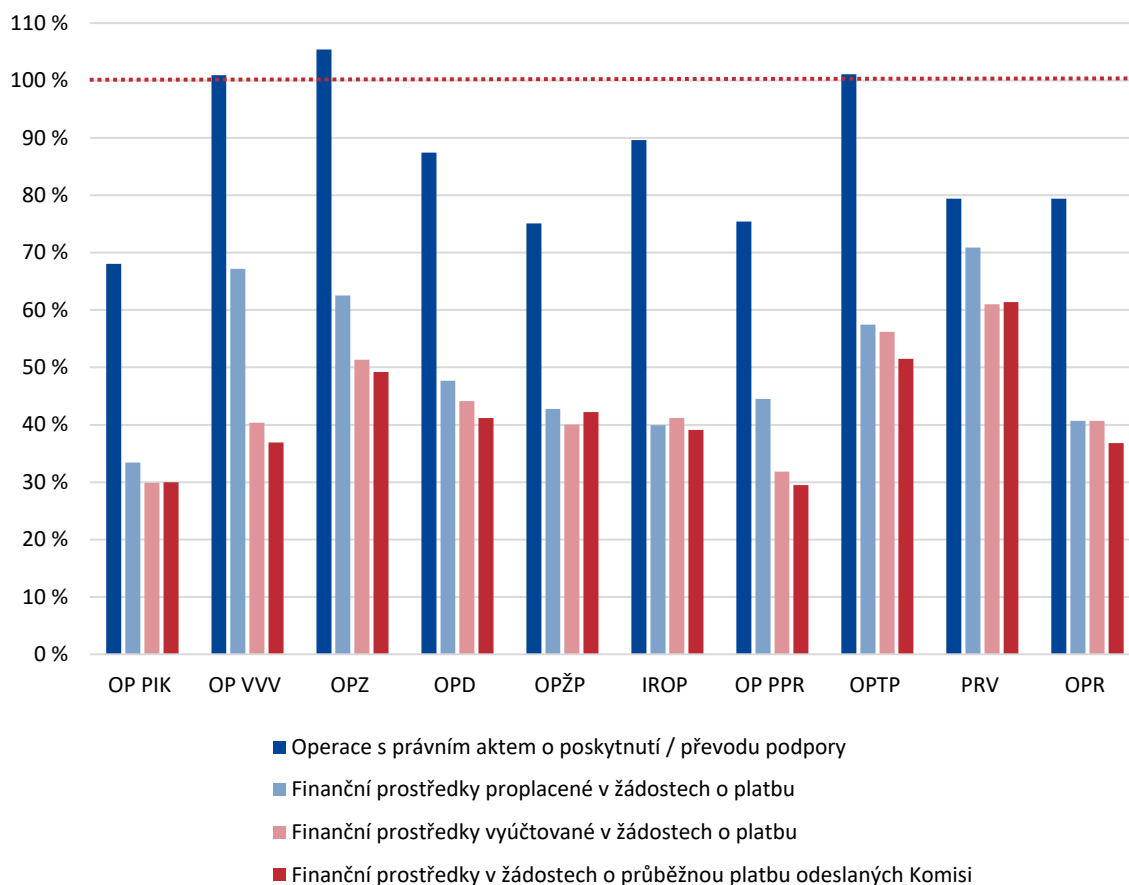
Zdroj: MS2014+, data o čerpání k 31. březnu 2020.

**V průběhu roku 2019 se čerpání prostředků z programů spolufinancovaných z ESIF zrychlilo (viz graf č. 13). Na relativně nízké úrovni čerpání však zůstávaly OP PPR a OP PIK, které na konci března 2020 v kategorii „finanční prostředky v žádostech o průběžnou platbu odeslaných Komisi“<sup>215</sup> zůstávaly pod úrovní 30 % své přidělené celkové alokace.**

<sup>215</sup> Tato kategorie se na národní úrovni objemově blíží Komisi ostře sledované kategorii „finanční prostředky proplacené Komisí“.



**Graf č. 15: Stav čerpání prostředků ESIF v % celkové alokace k 31. březnu 2020 podle programů**



**Zdroj:** Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020, I. čtvrtletí 2020, NOK, 18. května 2020.

**Pozn.:** Sloupečky „finanční prostředky v žádostech o průběžnou platbu odeslaných Komisi“ zahrnují i příspěvky z programů na finanční nástroje. Do žádostí je možné zahrnout celý vklad prostředků do finančního nástroje, a to bez ohledu na to, zda již byly finanční prostředky poskytnuty konečným příjemcům. Zde se to týká zejména OPŽP.

Jak uvádí NOK ve své čtvrtletní zprávě, ŘO vyhlásily v rámci PO14+ celkem **1 050 výzev s alokací 784,7 mld. Kč<sup>216</sup>**. Ke dni 31. března 2020 byly nejvyšší objemy výzev v poměru k celkové alokaci programu dosaženy v OPR, OP PIK a OP PPR.

Do 31. března 2020 byly **vydány právní akty** o poskytnutí/převodu podpory v **objemu 521,0 mld. Kč, tj. 85,5 % celkové alokace**. Největší podíl finančních prostředků v právních aktech vzhledem k celkové alokaci vykázaly OPZ, OP *Technická pomoc 2014–2020* /OPTP/ a OP VVV, nejmenší OP PIK, OPŽP a OP PPR.

Úhrnná **hodnota podpor proplacená** k témuž datu příjemcům **na základě předložených žádostí** o úhradu způsobilých výdajů projektů představovala **298,9 mld. Kč, tj. 49,1 %**. Největší objem finančních prostředků byl proplacen v případě PRV, OP VVV a OPZ, naopak nejmenší v případě OP PIK, IROP a OPR.

<sup>216</sup> Hodnota příspěvku EU.

**Ke konci března 2020**, tj. v posledním roce sedmiletého programového období, **dosahoval objem prostředků v žádostech o průběžnou platbu zaslaných Komisi hodnoty 253,5 mld. Kč, což představuje 41,2 % celkové alokace.**<sup>217</sup>

### Plnění pravidla n+3

Pravidlo n+3 je kontrolním nástrojem EU k zajištění plynulosti čerpání finančních prostředků z ESIF. Alokace přidělená členskému státu na rok „n“ musí být vyčerpána nejpozději do konce roku „n+3“. Pokud tato podmínka není splněna, hrozí ČS ztráta nevyčerpaných finančních prostředků, tzv. **automatické zrušení závazku**<sup>218</sup>. V praxi to pro ČS znamená snížení alokace roku „n“ o nevyčerpané finanční prostředky a nemožnost jejich následného využití v rámci čerpání ESIF, resp. konkrétním programem. Podle aktuálního nastavení vyhodnocování plnění pravidla n+3 ze strany Komise se plnění hodnotí na úrovni programu.

**NOK v rámci ISŘR stanovuje opatření k eliminaci nejvýznamnějších rizik v oblasti čerpání prostředků PO14+ s cílem dosáhnout co nejefektivnějšího využití.**

Vzhledem k blížícímu se uzavírání PO14+ a potřebě zaměřit se na souběh dvou programových období v roce 2023, kdy bude končit způsobilost výdajů současného období a zároveň již bude plněno pravidlo n+2 programového období 2021–2027, stanovil NOK pro rok 2019 také tzv. **limity pro optimální čerpání**. Tyto limity byly modelovány na základě průběhu čerpání a rovněž v návaznosti na zkušenosti s vývojem čerpání v PO7+. **V roce 2019 byly limity pro optimální čerpání stanoveny pro OP PIK, OP PPR, IROP, OPR, OP VVV, OPŽP, OPD a OPTP.**

Vzhledem k tomu, že se **limity pro optimální čerpání** osvědčily, jsou v aktualizované podobě stanoveny a sledovány i v roce 2020.<sup>219</sup>

Mezi důležitá opatření pro zajištění plnění pravidla n+3 v průběhu roku 2019 patřily také uskutečněné **přesuny ve finančních alokacích uvnitř jednotlivých OP a mezi OP navzájem**.

Jednalo se zejména o **realokaci prostředků z OP PIK** ze specifického cíle /SC/ 4.1 – *Zvětšit pokrytí vysokorychlostním přístupem k internetu ve výši 240 531 844 €*, kde bylo identifikováno riziko nedočerpání alokace. Tento přesun se dotýká závazků let 2019 a 2020.

**Z tohoto objemu byla částka 201 277 337 € přesunuta do IROP** (SC 1.2 – *Zvýšení podílu udržitelných forem dopravy*, SC 2.3 – *Rozvoj infrastruktury pro poskytování zdravotních služeb a péče o zdraví* a SC 2.4 – *Zvýšení kvality a dostupnosti infrastruktury pro vzdělávání a celoživotní učení*) a **částka 39 254 507 € do OPŽP** (SC 2.2 – *Snižit emise stacionárních zdrojů podílející se na expozici obyvatelstva nadlimitním koncentracím znečišťujících látek*). Přesun prostředků do OPŽP si vyžádal vytvoření nového SC, který bude financován z EFRR.

Dále bylo **v rámci OP PIK přesunuto 77 414 360 €** ze SC 3.2 – *Zvýšit energetickou účinnost podnikatelského sektoru* do SC 2.3 – *Zvýšit využitelnost infrastruktury pro podnikání*, v němž bude vytvořen nový finanční nástroj.

**Přesun prostředků byl** s ohledem na pravidla tematické koncentrace **možný pouze díky tomu, že v rámci IROP byly aktivity v oblasti SC 1.2 – Zvýšení podílu udržitelných forem dopravy spadající dosud pod tematický cíl /TC/ 7 podřazeny nově pod TC 4, a to i retroaktivně.**

<sup>217</sup> K tomu viz výše (bod *Čerpání hlavní alokace dle Komise*).

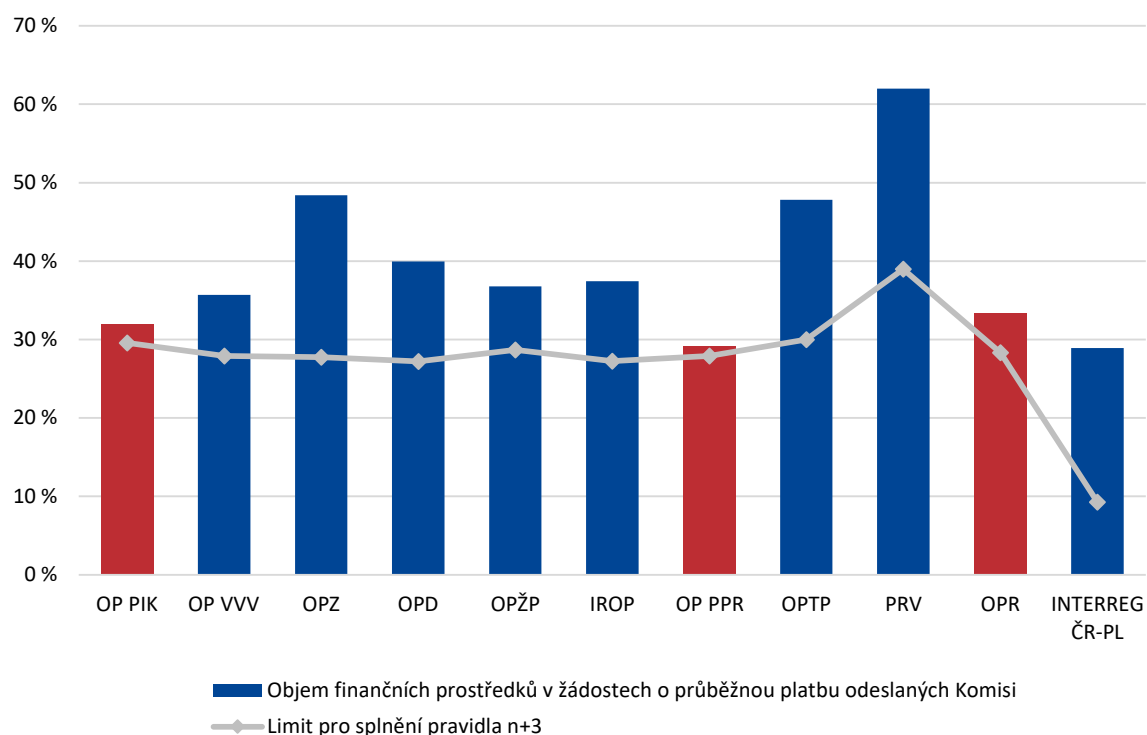
<sup>218</sup> Zrušení závazku Komise (decommitment).

<sup>219</sup> Tyto limity byly stanoveny před vypuknutím epidemie covid-19, NOK je však připraven reflektovat případné dopady nemoci covid-19 na implementaci evropských fondů.

**Realokace byla schválena vládou, monitorovacími výbory příslušných OP a následně i Komisí** (OP PIK – 20. února 2019, IROP – 7. března 2019 a OPŽP – 16. dubna 2019).

I díky výše uvedeným opatřením se podařilo všem programům splnit včas pravidlo n+3 (resp. naplnit limit čerpání n+3) pro rok 2019.<sup>220</sup> Česká republika díky tomu nepřišla o žádné finanční prostředky. Procento finančních prostředků v žádostech o průběžnou platbu odeslaných Komisi za jednotlivé programy a jeho porovnání s procentním limitem pro splnění pravidla n+3 za rok 2019 ukazuje graf č. 16.

**Graf č. 16: Stav finančních prostředků v žádostech o průběžnou platbu odeslaných Komisi (v procentech k hlavní alokaci) a porovnání s limitem pro splnění pravidla n+3 v roce 2019**



**Zdroj:** Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020, IV. čtvrtletí 2019, NOK, 21. února 2020; stav k 31. prosinci 2019.

Odhlédneme-li od extrémní hodnoty překročení limitu kumulativního čerpání pro rok 2019, která byla dosažena u specifického programu INTERREG ČR–PL (210,95 %)<sup>221</sup>, **nejvíce limit překročily OPZ** (překročení limitu o 74,44 %), **OPTP** (překročení o 59,36 %) a **PRV** (překročení o 59,05 %). Naopak **relativně těsně překročily stanovený limit OP PPR** (o 4,19 %), **OP PIK** (o 7,88 %) a **OPR** (o 17,63 %). Tyto tři programy (v grafu č. 16 jsou znázorněny červeně) patřily k pomaleji čerpajícím již v roce 2018.<sup>222</sup>

Podle informací NOK **splnila již k 31. březnu 2020 převážná část OP pravidlo n+3 na rok 2020. Výjimkou byly OP PIK, OP PPR a OPR.**

<sup>220</sup> Plnění těchto limitů u jednotlivých programů k 31. prosinci 2019 je uvedeno v příloze č. 3 VZ DoP.

<sup>221</sup> Limit kumulativního čerpání programu INTERREG ČR–PL byl pro rok 2019 stanoven na pouhých 9,30 %, přičemž průměrná hodnota ze všech 11 programů, jejichž řídicími orgány jsou subjekty z ČR, je 27,54 %.

<sup>222</sup> Viz EU report 2019, bod E.2.2.

V případě OP PPR dosahovalo splnění pravidla n+3 k 31. březnu 2020 hodnoty 85,9 %, tj. do konce roku 2020 je třeba vyčerpat ještě 14 789 618 €. V případě OPR dosahovalo splnění pravidla n+3 k 31. březnu 2020 hodnoty 99,3 %, tj. do konce roku 2020 je třeba vyčerpat ještě 121 582 €. Protože oba OP vykázaly již po prvních třech měsících roku 2020 vysoké hodnoty plnění pravidla n+3 pro tento rok a predikce ukazují na výrazné překročení stanovených limitů, lze se domnívat, že by v tomto případě nemělo k problémům dojít.

Podle názoru NKÚ, který vychází i z výše uvedených skutečností, **existuje určité riziko nesplnění pravidla n+3 v roce 2020 u OP PIK.**

### G.2.3 Zapojení ESIF do řešení ekonomických následků pandemie covid-19 v České republice

*Následující informace jsou odpovědi NOK na otázky NKÚ. Vzhledem k aktuálnosti tématu je text zařazen do EU reportu 2020, ačkoliv byl předán po termínu redakční uzávěrky.*

MPO spolu s Českomoravskou záruční a rozvojovou bankou, a. s., /ČMZRB/ připravilo několik programů podpory pro podnikatele a osoby samostatně výdělečně činné zasažené opatřeními vlády pro zamezení šíření pandemie covid-19.

Úvodní podpůrný program **Covid I, vyhlášený v březnu 2020, byl koncipován jako bezúročný úvěr na provozní výdaje s odkladem splátek**. Příjem žádostí byl zastaven po enormním zájmu podnikatelů. Úvodní alokace **0,5 mld. Kč** z národních prostředků byla navýšena z prostředků OP PIK.

**Program Covid II byl vyhlášen v dubnu 2020 jako záruční program v rámci programu podpory Expanze v OP PIK.** ČMZRB poskytuje záruky za úvěry komerčních bank podnikatelům mimo Prahu a přispívá na úhradu úroků. Úvěry je možné využít k úhradě provozních výdajů. Po navýšení alokace z OP PIK je celková záruční kapacita **Covid II** přibližně **15 mld. Kč**. Revize OP PIK byla odeslána Komisi ke schválení dne 16. dubna 2020.

Pro pražské subjekty byl koncem dubna spuštěn program **Covid Praha**. Funguje za obdobných podmínek jako **Covid II** a bude ho doplňovat **záruční kapacitou 1,5 mld. Kč pro pražské podnikatele**. Byly také upraveny parametry programu INFIN<sup>223</sup>, který cílí na pražské inovativní podnikatele. Oba programy jsou financovány z OP PPR. Revize OP PPR byla odeslána Komisi ke schválení dne 23. dubna 2020.

Prostředky na výše uvedené programy **podpory provozního financování** podniků pro překlenutí bezprostředních následků opatření spojených s reakcí na pandemii covid-19 byly z velké části převedeny z jiných, investičně orientovaných programů podpory v rámci fondů EU (zejm. z podpory spolupráce v oblasti výzkumu, vývoje a inovací, podpory rozvoje podnikatelské infrastruktury a energetické účinnosti).

Nad rámec fondů EU připravilo MPO ve spolupráci s MF, Českou bankovní asociací a ČMZRB program **Covid III, který navazuje na Covid II, ale je založen na principu tzv. portfoliové záruky**. ČMZRB uzavírá s komerčními bankami rámcovou smlouvu o ručení a samy komerční banky posuzují, zda klienti splňují parametry programu, čímž se procesy významně urychlují a klienti bank se dostanou k potřebné likviditě rychleji. Vládou schválený **objem státní záruky 150 mld. Kč z národních prostředků** umožní poskytnout ručení ČMZRB za 600 mld. Kč poskytnutých komerčních provozních úvěrů. Program směřuje na podnikatele v podporovaných ekonomických činnostech, kteří zaměstnávají nejvýše 500 zaměstnanců. Tento parametr vychází z praxe EIB a *Evropského investičního fondu*, jež pracují s kategorií tzv. *small mid caps*, což jsou firmy od 250 do 500 zaměstnanců, a poskytují jim stejnou podporu jako MSP.

<sup>223</sup> INFIN je programem ČMZRB, který nabízí MSP zvýhodněné úvěry na financování inovativních podnikatelských projektů na území hlavního města Prahy.

V souvislosti s vyhlášením nouzového stavu a po vyhodnocení možných negativních dopadů na postup implementace ESIF přistoupily ŘO k dílčím úpravám pravidel tak, aby nedošlo k ohrožení realizace a plnění cílů projektů. K úpravám docházelo v řídicích dokumentacích (zpravidla úpravy způsobilosti výdajů, podmínek udržitelnosti projektů, jednání hodnotící komise elektronickou formou) či v nastavení jednotlivých výzev (zpravidla prodloužení termínu pro příjem žádostí o podporu, prodloužení nejzazšího termínu ukončení fyzické realizace projektu, úprava lhůt pro doplnění žádostí). ŘO o provedených změnách a jejich aktualizacích průběžně informují na svých webových stránkách.

Řídicí orgán **OP PIK** rovněž vyhlásil **dvě tematicky zaměřené výzvy na boj proti nemoci covid-19** (*Inovační vouchery a Technologie*).

V reakci na šíření nového typu koronaviru a s ohledem na minimalizaci jeho důsledků do budoucna došlo **na úrovni legislativy pro politiku soudržnosti EU k rozsáhlé úpravě pravidel pro PO14+** se záměrem umožnit snadnější úpravy relevantních OP. Cílem je jednak umožnit členským státům aktualizovat zaměření OP tak, aby bylo možné jejich prostřednictvím minimalizovat důsledky šíření onemocnění, ale také zabránit případnému nedočerpaní alokace programů způsobenému nemožností realizovat projekty v zamýšlené podobě. Na základě novelizované legislativy národní orgán pro koordinaci (NOK) zpracoval analýzu možných úprav OP, zjišťuje potřeby ŘO a připravuje návrhy, jak změny legislativy promítnout do reality politiky soudržnosti v probíhajících posledních letech PO14+.

MMR dle usnesení vlády ČR ze dne 30. března 2020 č. 331 připravilo **analýzu možného využití volných (nezazávkovaných) prostředků EU**, na niž bude navazovat návrh jejich případné další realokace v rámci stávajících programů PO14+. Výsledkem této analýzy je několik variant řešení, jak volné prostředky využít ve prospěch řešení situace vzniklé pandemií covidu-19. Materiál byl projednán na pracovní úrovni ve vládním Výboru pro Evropskou unii dne 21. dubna 2020. Na základě tohoto jednání budou jednotlivé varianty ještě dále upraveny, a to i ve vazbě na diskuzi ohledně národních programů, které reagují na pandemii. Po dalších diskuzích bude finální materiál předložen vládě ČR, která rozhodne o nejvhodnější variantě. Jednotlivé revize OP budou předloženy ke schválení příslušným monitorovacím výborům a následně Komisi.

Shora uvedené změny umožnily využít fondy EU v PO14+ také na **podporu provozního financování**. ČR této možnosti do značné míry využila, jak je uvedeno výše. Je však potřeba poznamenat, že poskytnutí podpory provozního financování z fondů EU **současně snižuje objem podpory investic**, resp. snižuje objem podpory pro určité PO/SC. **V důsledku toho nemusí dojít k dosažení očekávaných výsledků** DoP, popř. plnění mezinárodních závazků ČR v oblasti energetické účinnosti apod. může být jen omezené.

MMR předpokládá, že dlouhodobější dopady pandemie nemoci covid-19 budou muset být řešeny mj. zefektivněním investičního prostředí (k čemuž zásadním způsobem přispěje rekodifikace stavebního práva spolu s digitalizací stavebního řízení a územního plánování), masivními investicemi státu a mobilizací soukromých investic, které přispějí k řešení naléhavých celospolečenských potřeb. Fondy EU jsou jedním z vládou plánovaných zdrojů v oblasti investic, jak jsou uvedeny např. v národním programu reformem.

NOK také pro ŘO připravil návrh postupu při implementaci projektů spojených s omezeními v souvislosti s šířením nového typu koronaviru<sup>224</sup>. Aktuálně je v procesu připomínkování další

224 Viz: [https://www.mmr.cz/getmedia/e9de5bf7-ef08-4310-839a-98fe2a7c68f8/Doporuceni-MMR\\_NOK\\_Koronavir\\_FINAL\\_2.pdf.aspx?ext=.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/e9de5bf7-ef08-4310-839a-98fe2a7c68f8/Doporuceni-MMR_NOK_Koronavir_FINAL_2.pdf.aspx?ext=.pdf).

verze doporučení, která reaguje na schválení nařízení EP a Rady 2020/460<sup>225</sup> (CRII) a 2020/558<sup>226</sup> (CRII+). Stejně jako u předchozího doporučení je cílem sladit východiska a základní pravidla postupů tak, aby byl zajištěn jednotný přístup ŘO.

Dalším metodickým pokynem, který je zaměřen na oblast veřejného zadávání, je doporučení k možnosti prodlužování lhůt pro podání nabídek a možnosti prodloužit změnu závazku ve stavu nouze<sup>227</sup>. Vzhledem k tomu, že pandemie se objevila v posledním závazkovém roce aktuálního programového období a vyjednávání podoby legislativy pro budoucí období 2021–2027 nebylo dosud ukončeno, lze očekávat dopad na její podobu v rozsahu, který nelze prozatím odhadnout. Důsledky se projeví pravděpodobně i na podobě VFR, který rovněž nebyl dosud odsouhlasen. Konkrétní změny návrhů prozatím nejsou známy, návrh VFR je očekáván v blízké budoucnosti.

## G.3 Výdaje na společnou zemědělskou politiku

### G.3.1 Aktuální vývoj společné zemědělské politiky<sup>228</sup>

#### G.3.1.1 Změny a úpravy pro programové období 2021–2027 v rámci EU

Společná zemědělská politika /SZP/ prošla v průběhu své existence pěti velkými reformami, z nichž poslední (na období 2014–2020) se uskutečnila v roce 2013. Nyní se aktivně připravuje nová podoba SZP, která by měla platit od roku 2021. První rozpravy o SZP po roce 2020 byly zahájeny v roce 2016 a v červnu 2018 zveřejnila Komise příslušné legislativní návrhy.

Budoucí SZP by se měla **zaměřovat na devět cílů, jež odrážejí její hospodářskou, environmentální a sociálně-územní multifunkčnost**. Má si **zachovat své dva pilíře i oba zemědělské fondy**, které mají podporovat vnitrostátní programy v návaznosti na škálu opatření vybraných v rámci **integrovaného přístupu**. V každém případě **by prioritním prvkem nové SZP měly zůstat přímé platby** (oddělené od produkce i vázané).

**Rozpočet výdajů na SZP se již několik let neustále snižuje**. Zatímco SZP představovala počátkem osmdesátých let 66 % rozpočtu EU, v období 2014–2020 dosahovala pouze 37,8 %. Pro nadcházející období 2021–2027 je pro SZP navrženo celkem 365 mld. €, což představuje zhruba jednu třetinu celkového objemu rozpočtu EU. Navržené snížení rozpočtu SZP je na úrovni 5 % v běžných cenách, což odpovídá **snížení o přibližně 12 % ve stálých cenách roku 2018 bez zohlednění inflace**. První pilíř (**přímé platby a společná organizace trhu**) si **zachovává své výsadní postavení** (podíl EZZF by měl činit 78,4 %), i když v porovnání obou programových období jsou jeho finanční prostředky sníženy zhruba o **11 %**. **Velkou ztrátu však zaznamenává druhý pilíř zaměřený na rozvoj venkova** (EZFRV), jehož prostředky jsou sníženy o **28 %**.

<sup>225</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/460 ze dne 30. března 2020, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013 a (EU) č. 508/2014, pokud jde o specifická opatření pro aktivaci investic do systémů zdravotní péče členských států a do jiných odvětví jejich ekonomik v reakci na šíření onemocnění covid-19 (investiční iniciativa pro reakci na koronavirus).

<sup>226</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/558 ze dne 23. dubna 2020, kterým se mění nařízení (EU) č. 1301/2013 a (EU) č. 1303/2013, pokud jde o specifická opatření k zajištění mimořádné flexibility pro využití evropských strukturálních a investičních fondů v reakci na rozšíření onemocnění covid-19.

<sup>227</sup> Viz: <http://portal-vz.cz/cs/Aktuality/Doporuceni-k-moznosti-prodluzovani-lhut-pro-podani-nabidek-amoznosti>.

<sup>228</sup> Zdroje informací:

<http://eagri.cz/public/web/mze/dotace/szp-pro-obdobi-2021-2027/>;

[http://eagri.cz/public/web/file/591610/CZ\\_CAPpost2020\\_CZ\\_web.pdf](http://eagri.cz/public/web/file/591610/CZ_CAPpost2020_CZ_web.pdf);

<https://www.euroskop.cz/9109/sekce/cr-a-eu---zemedelstvi/>;

<http://www.agricplus.cz/strategicke-plany/>;

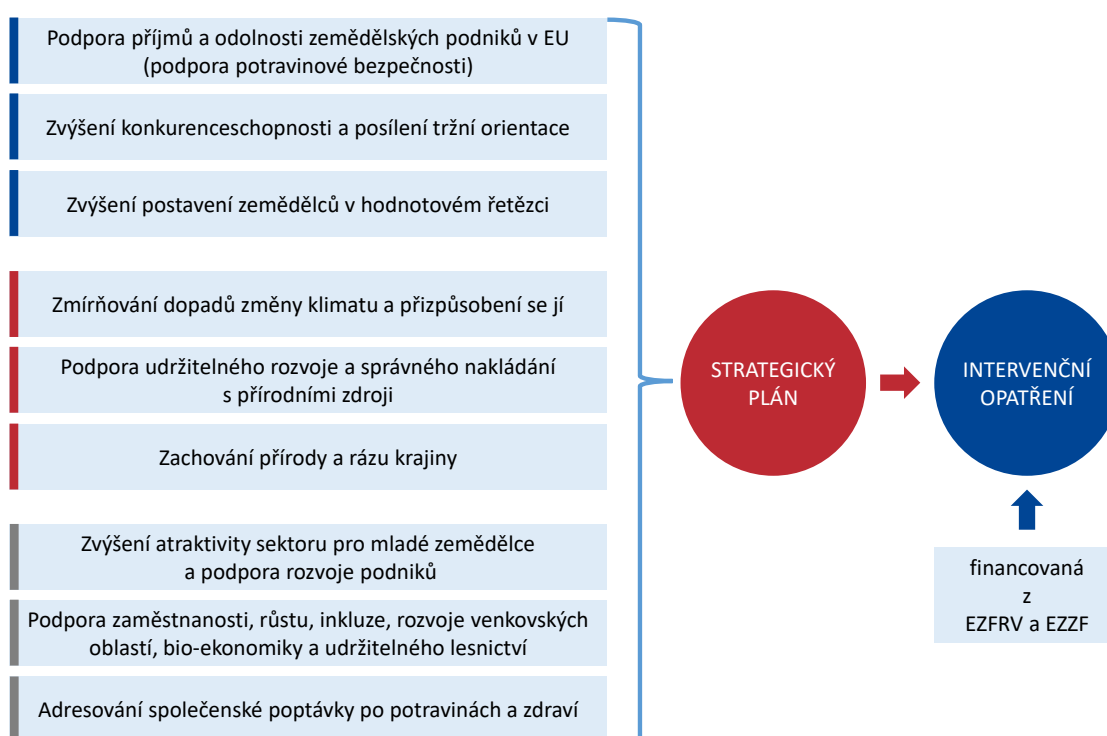
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/113/spolecna-zemedelska-politika-po-roce-2020>.



**Ústřední bod reformy se týká modelu provádění SZP**, jenž je zaměřen na výsledky a subsidiaritu<sup>229</sup>, což ČS uděluje mnohem významnější roli při provádění zemědělských intervencí. EU by měla v budoucnu stanovovat podstatné parametry (cíle SZP, základní požadavky, hlavní typy intervencí v rámci prvního a druhého pilíře), zatímco ČS by měly vypracovávat víceleté strategické plány pro dosažení konkrétních cílů a hodnot, o kterých bylo rozhodnuto společně. Svůj strategický plán budou muset mít všechny ČS, přičemž jejich obsahem mohou být různé regionální „podplány“, které však budou muset fungovat jako celek. Vytváření plánů bude muset probíhat transparentně a se zapojením partnerů, přičemž ČS bude zodpovědný za organizaci partnerství s příslušnými regionálními a místními orgány.

**Každý ČS si bude moci vybrat část z následujících devíti stanovených cílů SZP**, ale pokud některý z nich nebude hodlat naplňovat, musí to relevantně odůvodnit.

Schéma č. 1: Cíle SZP



Zdroj: viz <http://www.agricrplus.cz/strategicke-plany>.

Dalším hlavním rysem budoucí SZP by mělo být její **podstatné zjednodušení a modernizace**. **Financování SZP** by v příštím období mělo být **mnohem flexibilnější**. Mělo by dojít k **větší podpoře malých a středních zemědělských podniků**. Členské státy by se v rámci SZP měly **snažit o boj proti změnám klimatu, o hospodaření šetrné k životnímu prostředí a zaměřit se na kvalitu potravin**. ČS by měly mít **možnost převádět až 15 % prostředků přidělených v rámci SZP z přímých plateb na rozvoj venkova a naopak**, aby mohly politiku lépe přizpůsobit konkrétním prioritám svého zemědělského odvětví. **Dalších 15 % budou moci převést z prvního pilíře do druhého pilíře na opatření v oblasti životního prostředí a klimatu**. Očekává se, že **40 % z celkového rozpočtu SZP by mělo přispět k opatřením v oblasti klimatu**. Nově se také počítá s **využíváním finančních nástrojů**, tj. poskytovat vratnou formu podpory namísto dotace nebo v kombinaci s dotací.

<sup>229</sup> Politická zásada, podle níž se rozhodování ve veřejných záležitostech má odehrávat na nejnižším stupni veřejné správy, který je nejbližší občanům.

Návrh budoucí podoby SZP počítá se **zavedením definice „skutečného zemědělce“** čili zemědělce, jehož hlavní náplní je práce v zemědělství. Nová definice má nahradit donedávna používanou definici „aktivního zemědělce“, která byla kvůli nesouhlasu ČS (včetně ČR) zrušena od roku 2018. Smyslem definice „skutečného zemědělce“ je vyřadit z čerpání farmáře, pro které zemědělství není hlavním zdrojem příjmů.

Pokud jde o **první pilíř**, dostává nový podnět redistribuce přímé podpory: Komise navrhuje **postupné snižování plateb přesahujících 60 000 € a povinné stanovení stropu poskytované podpory** (maximální částka je navržena na 100 000 € na příjemce). **Odvětvové intervenční programy** budou **přesunuty** ze společné organizace trhu **do nových vnitrostátních strategických plánů**. Pokud jde o **druhý pilíř**, tak **EZFRV již nebude strukturálním fondem** spadajícím do společného rámce politiky soudržnosti, přičemž **míra spolufinancování se sníží** o deset procentních bodů. **Komise** v zájmu zjednodušení **soustřeďuje intervence**, i když v důsledku toho některá opatření ztrácejí na viditelnosti (jako např. ekologické zemědělství), a **pravidla programu Leader budou určována na úrovni politiky soudržnosti**, ačkoli je jeho financování zajišťováno ze „zemědělského“ rozpočtu.

Když začal EP pracovat na reformě SZP pro období po roce 2020, počítal již s odchodem Velké Británie z EU. **Konečná podoba budoucí SZP však zatím není známa, bude ještě záležet na výsledcích vyjednávání a na dohodě o budoucím VFR**. Existují totiž značné rozdíly v názorech na to, jak by měly budoucí rozpočtový rámec a způsob rozdělení výdajů SZP vypadat; k dohodě nedošlo ani na jednání v prosinci 2019 ani v únoru 2020. Jenom europoslanci zemědělského výboru EP předložili 5 200 pozměňovacích návrhů, což znamená, že SZP prezentovaná v červnu 2018 bude mít v konečné podobě spoustu nových podmínek. Další jednání o návrzích Komise by mělo proběhnout v červnu 2020. **Nová SZP tak začne fungovat později, než se nyní plánuje.**

### G.3.1.2 Změny a úpravy pro programové období 2021–2027 v rámci ČR

Na novou podobu SZP po roce 2020 se ČR aktivně připravuje. V roce 2019 zveřejnilo MZe aktuální stav příprav a přehled navrhovaných a projednávaných témat k řešení SZP pro období 2021–2027 včetně uvedení postoje ČR k jednotlivým problematikám. **Zásadními prioritami ČR ve vyjednávání jsou otázky výše rozpočtu SZP a adekvátního financování SZP**, tj. snížení prostředků na SZP jako celek, krácení alokace na rozvoj venkova (až o 16 %), které je v případě ČR nejvýraznější, **a zajištění adekvátní výše podpory citlivým sektorům**. Dále je to otázka zjednodušení SZP, kde **ČR zcela nesouhlasí s navrženým systémem ekoschémat**, který podle MZe povede ke zvýšení administrativní náročnosti. Dalším současně vyjednávaným tématem je **podmínka „skutečného zemědělce“, u které ČR navrhuje její dobrovolnost a požaduje, aby Komise nedefinovala „skutečného zemědělce“, ale ponechala rozhodování na flexibilitě ČS**. V neposlední řadě **chce ČR prosadit dobrovolnost zastropování přímých plateb**, které vnímá z pohledu českých podmínek jako nevýhodné. Zastropování by totiž mohlo velkým agropodnikům výrazně omezit čerpání dotací z evropských fondů a dle názoru MZe to nepřinese efekty, o kterých Komise hovoří.

Česká republika by v rámci SZP měla v období let 2021–2027 (PO21+) obdržet 7,7 mld. € (zhruba 200 mld. Kč), z toho na přímé platby 5,9 mld. € a na rozvoj venkova 1,8 mld. €. Jedná se o **pokles oproti stávajícímu období 2014–2020**, kdy má ČR k dispozici 8,2 mld. €.

Vzhledem k tomu, že SZP zatím nemá jasný právní rámec a není zpracován kvalitní strategický plán na úrovni EU, nemá ani ČR zpracován strategický plán na národní úrovni. **Vzhledem k panující neshodě a nejistotě ohledně požadavků Komise hrozí, že ČS nebudou schopny správně nastavit strategické plány**. Hlavní spory se vedou nad vyšší rozpočtu, respektive objemem dotací pro evropské farmáře, nad zastropováním přímých plateb, redistributivní platbou či definicí „skutečného zemědělce“. **ČR se s ohledem na opožděné nastavení SZP**

po roce 2020 na evropské úrovni snaží rovněž prosadit přechodné období, aby nedošlo ke zpoždění a prodlevě v toku peněz zemědělcům.

Česká republika koordinuje své priority se zeměmi Visegrádské skupiny, Francií i dalšími státy. ČR je obecně proti zastropování přímých plateb i navrženému systému ekoschémat. Místo toho podporuje zvýšení plateb na první hektary. Český agrární sektor prosazuje zejména ochranu půdy a krajiny či rovnováhu vztahů v zemědělském a potravinářském sektoru.

### G.3.2 Stav čerpání prostředků SZP v roce 2019 v ČR

V roce 2019 bylo dle údajů SZIF<sup>230</sup> v ČR v rámci SZP (včetně *Horizontálního plánu rozvoje venkova ČR*<sup>231</sup>) vyplaceno **39,70 mld. Kč**, z toho prostředky EU činily 32,76 mld. Kč a národní podíl dosáhl částky 6,93 mld. Kč. Nejvíce se na podporách podílely přímé platby. Podrobnější údaje jsou uvedeny v tabulce č. 18.

**Tabulka č. 18: Přehled prostředků vyplacených v hlavních oblastech SZP za rok 2019**

(v mil. Kč)

	Příspěvek EU	Příspěvek ČR	Celkem
Přímé platby	21 805	650	22 455
Společná organizace trhů*	424	567	991
Rozvoj venkova**	10 517	5 703	16 220
<i>Horizontální plán rozvoje venkova ČR</i>	17	13	30
<b>Celkem</b>	<b>32 763</b>	<b>6 933</b>	<b>39 696</b>

**Zdroj:** podklady SZIF – *Rozpočet Společné zemědělské politiky a marketingu na rok 2019 a jeho čerpání k 31. prosinci 2019.*

\* Součástí položky „společná organizace trhů“ je splátka zápůjčky na intervenční nákupy ve výši 67 mil. Kč.

\*\* Jde o součet prostředků *Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013* (99 mil. Kč) a PRV.

#### Přímé platby

Přímé platby zaujímají největší podíl vyplacených finančních prostředků určených na dotace v zemědělství. Poslední reforma SZP z roku 2013 významně změnila strukturu přímých plateb pro období 2015–2020. V případě ČR to znamenalo především přechod na vícesložkovou platbu.

V roce 2019 vyplatil SZIF v rámci přímých plateb celkem **22,46 mld. Kč**, což je obdobná částka jako v roce 2018. Součástí této částky je i kompenzace finanční disciplíny vyplácená na základě nařízení Komise (EU) 2018/1848<sup>232</sup>; celková přiznaná částka činila 282 mil. Kč.

Základní přímou platbou a současně nejrozšířenější zemědělskou dotací je **jednotná platba na plochu /SAPS/**. V roce 2019 bylo podáno 30 217 žádostí na celkovou plochu 3,54 mil. ha zemědělské půdy, což je téměř shodné s rokem 2018. Sazba dotace byla stanovena na 3 394,11 Kč/ha zemědělské půdy. Výplata žádostí o SAPS probíhala v roce 2019 jedním rozhodnutím, avšak ve dvou etapách. **Na SAPS bylo v roce 2019 celkově vyplaceno 11,87 mld. Kč.**

<sup>230</sup> Zdrojem dat je materiál SZIF: *Rozpočet Společné zemědělské politiky a marketingu na rok 2019 a jeho čerpání k 31. prosinci 2019.*

<sup>231</sup> *Horizontální plán rozvoje venkova ČR* je jedním z programů programového období 2004–2006.

<sup>232</sup> Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/1848 ze dne 26. listopadu 2018, o úhradě prostředků přenášených z rozpočtového roku 2018 v souladu s čl. 26 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013.

Druhou nejvýznamnější složkou přímých plateb je **platba greening**, která je vyplácena zemědělcům dodržujícím zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí v závislosti na přiznání SAPS. V roce 2019 činila sazba dotace 1 884,30 Kč/ha zemědělské půdy, žádost o tuto platbu bylo podáno 30 217, tedy stejně jako v případě SAPS. Znamená to, že každý zemědělec pobírající základní platbu SAPS hospodařil na svých hektarech zemědělské půdy způsobem, které jsou příznivé pro klima a životní prostředí (dostatečně střídal plodiny, zachoval trvalé travní porosty a využíval půdu v ekologickém zájmu). Celkem bylo v roce 2019 na platbu **greening vyplaceno 6,53 mld. Kč**, což činí zhruba 29 % přímých plateb.

Na další složku přímých plateb v podobě **platby pro mladé zemědělce** bylo podáno 5 604 žádostí. Sazba činila 1 697,06 Kč/ha a vyplaceno bylo celkem **178,96 mil. Kč**. V porovnání s rokem 2018 jde o výrazný nárůst vyplacených dotací, a to zhruba o 116 mil. Kč.

V rámci **dobrovolné podpory vázané na produkci** vybraných 12 komodit bylo v roce 2019 vyplaceno celkem **2,95 mld. Kč**, tj. více než 13 % celkové částky přímých plateb.

I v roce 2019 byla zemědělcům poskytována národní podpora, tzv. **přechodná vnitrostátní podpora**, která je nástupcem národní doplňkové platby (ToP-Up) a je hrazena výhradně ze státního rozpočtu. Bylo na ni vyplaceno **650,06 mil. Kč**, což ve srovnání s rokem 2018 znamená snížení o 80 mil. Kč.

### Společná organizace trhů

Společnou organizaci trhů /SOT/ aplikuje EU u vybraných zemědělských komodit, u nichž závazným způsobem stanovuje některé podmínky výroby a obchodu a podporuje je některými intervenčními zásahy, dotacemi, licenční politikou při dovozu a vývozu zemědělských komodit z a do třetích zemí, úpravou obchodních podmínek apod. Cílem SOT je minimalizovat výkyvy v nabídce jednotlivých komodit a tím i v cenách placených zemědělcům a rovněž stabilizovat ceny pro konečného spotřebitele. SOT je zahrnuta do prvního pilíře SZP, v rámci rozpočtu výdajů SZP však jde o méně významnou oblast.

V roce 2019 bylo v rámci **SOT vynaloženo celkem 990,67 mil. Kč**, z toho 423,51 mil. Kč z rozpočtu EU. Vyplacené prostředky představují ve srovnání s rokem 2018 **snížení o 66 mil. Kč**. Největší část těchto plateb tvořily finanční podpory ve výši 779,62 mil. Kč poskytnuté zejména na podporu programu *Ovoce a zelenina do škol*, programu *Mléko do škol* a dále na program *Zlepšení výroby včelařských produktů a jejich uvádění na trh*. Další prostředky vyplacené v rámci SOT v celkové výši 138,11 mil. Kč byly použity na podporu restrukturalizace a přeměny vinic a na podporu trhu s vínem. V roce 2019 byla dále realizována intervenční opatření v celkové výši 72,88 mil. Kč.

### Program rozvoje venkova

Politika EU pro rozvoj venkova byla zavedena coby druhý pilíř SZP během reformy v rámci tzv. *Agendy 2000*. Tato politika je financována z prostředků EZFRV, a to prostřednictvím **Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013 /PRV7+/ a PRV**.

Na PRV7+ bylo v roce 2019 vyplaceno celkem **99,21 mil. Kč**, z toho 58,63 mil. Kč z rozpočtu EU. Jde o dobíhající platby příjemcům, resp. závazky z minulých let v rámci neprojektových opatření osy I a II PRV7+. Příkladem jsou platby za předčasné ukončení zemědělské činnosti, za zalesňování zemědělské půdy, platby v rámci *NATURA 2000* v lesích a lesnicko-environmentální platby. PRV7+ byl čerpán velmi úspěšně, ČR jej vyčerpala z 99,84 %.

V rámci PRV může ČR vyčerpat celkem 3,55 mld. €, z toho evropský podíl financovaný z EZFRV činí 2,31 mld. €. Větší část alokace v objemu cca 65 % je určena na plošná (neprojektová) opatření. **K 31. prosinci 2019 vyčerpala ČR z EZFRV v přepočtu 37,2 mld. Kč, což činí 66 %**

z **hlavní alokace** (celková alokace snižená o výkonnostní rezervu ve výši cca 6 %). Při porovnání s ostatními programy spolufinancovanými z ESIF je PRV z hlediska stavu finančních prostředků vyúčtovaných v žádostech o platbu a rovněž i z hlediska proplacených výdajů neúspěšnějším programem.

**V roce 2019** vyplatil SZIF prostřednictvím **PRV celkem 16,12 mld. Kč** (z toho 10,46 mld. Kč činil příspěvek rozpočtu EU). Ve srovnání s rokem 2018 jde o **nárůst cca 23 %**.

Větší část dotací připadá **na plošná (neprojektová) opatření, zhruba 10,08 mld. Kč, tj. 62,5 %**. Z této částky byly největší objemy dotací vyplaceny na opatření pro oblasti s přírodními či jinými omezeními (4,78 mld. Kč), na agroenvironmentálně-klimatická opatření (3,15 mld. Kč) a na ekologické zemědělství (1,35 mld. Kč). **Na projektová opatření bylo z PRV vyplaceno 6,05 mld. Kč**, přičemž nejvíce dotací bylo vynaloženo na investice do hmotného majetku, konkrétně 3,95 mld. Kč, což je více než 65 % prostředků určených na projektová opatření.

**Od počátku programového období 2014–2020 bylo do 31. prosince 2019 vyplaceno v rámci PRV (včetně národního spolufinancování) celkem 47,12 mld. Kč**, z toho na projektová opatření 14,70 mld. Kč a na plošná (neprojektová) opatření 32,42 mld. Kč. Bylo proplaceno celkem 146 697 žádostí o dotaci. Podrobnější informace uvádí následující tabulka č. 19.

Tabulka č. 19: Přehled prostředků vyplacených z PRV k 31. prosinci 2019 (v mil. Kč)

Neprojektová opatření PRV		Počet žádostí	Vyplacené finanční prostředky (v mil. Kč)		
			Příspěvek EU	Příspěvek ČR	Celkem
M8.1	Podpora na zalesňování a zakládání lesů	314	10,80	3,60	14,41
M10	Agroenvironmentálně-klimatické opatření	52 039	8 950,29	2 983,44	11 933,73
M11	Ekologické zemědělství	14 905	3 652,96	1 217,66	4 870,62
M12	Platby v rámci sítě Natura 2000	1 782	38,37	12,79	51,16
M13	Platby pro oblasti s přírodními či jinými zvláštními omezeními	64 234	9 615,07	3 205,02	12 820,09
M14	Dobré životní podmínky zvířat	3 302	1 319,75	1 346,42	2 666,17
M15	Lesnicko-environmentální a klimatické služby a ochrana lesů	147	45,81	15,27	61,08
<b>Neprojektová opatření celkem</b>		<b>136 723</b>	<b>23 633,05</b>	<b>8 784,20</b>	<b>32 417,25</b>
Projektová opatření PRV		Počet projektů	Vyplacené finanční prostředky (v mil. Kč)		
			Příspěvek EU	Příspěvek ČR	Celkem
M1	Předávání znalostí a informační akce	55	10,08	10,28	20,35
M4	Investice do hmotného majetku	5 169	5 221,85	5 327,34	10 549,19
M6	Rozvoj zemědělských podniků a podnikatelské činnosti	1 384	620,36	632,89	1 253,25
M8	Investice do rozvoje lesních oblastí a zlepšování životaschopnosti lesů (bez M8.1)	942	367,93	375,36	743,29
M16	Spolupráce	48	498,42	508,49	1 006,90
M19	Podpora místního rozvoje LEADER	2 153	581,87	327,30	909,17
M20	Technická pomoc	223	107,99	110,17	218,16
<b>Projektová opatření celkem</b>		<b>9 974</b>	<b>7 408,48</b>	<b>7 291,83</b>	<b>14 700,31</b>
<b>CELKEM ZA PRV</b>		<b>146 697</b>	<b>31 041,53</b>	<b>16 076,03</b>	<b>47 117,56</b>

Zdroj: informace SZIF o objemu dotací vyplacených z PRV k 31. prosinci 2019.

K datu 31. 3. 2020 došlo v meziročním srovnání k nárůstu počtu proplacených žádostí/projektů o 14 499 a ke zvýšení objemu vyplacených dotací o 8,65 mld. Kč.



## G.4 Výdaje na společnou rybářskou politiku

### G.4.1 Aktuální vývoj v oblasti společné rybářské politiky

Společná rybářská politika EU /SRP/ byla poprvé formulována v *Římské smlouvě*. Hlavním cílem SRP je zajistit udržitelný rybolov a zaručit rybářům příjmy a stálé zaměstnání. V České republice je SRP naplňována prostřednictvím OP *Rybářství 2014–2020* /OPR/ zaměřeného na vytvoření udržitelné a konkurenceschopné akvakultury založené na inovacích a účinnějším využití zdrojů. Cílem je rozvoj udržitelného chovu ryb v ČR a zajištění rovnoměrných dodávek sladkovodních ryb během roku na domácí trh v požadovaném sortimentu, včetně diverzifikace akvakultury.

#### Příprava programového období 2021–2027<sup>233</sup>

Dne 14. června 2019 byl Radě odeslán předsednictvím Komise návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 508/2014. Jedná se však o obecný koncept (strukturu nařízení), který byl schválen 18. června 2019 na Radě ministrů. Tímto nařízením se zřizuje *Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond* (ENRAF), který by měl mít jednodušší pravidla a měl by pro ČR zajistit flexibilitu.

Cílem návrhu je zjednodušit současný model poskytování prostředků z ENRF tím, že členskými státními bude místo výběru ze seznamu způsobilých opatření umožněno zaměřit podporu na jejich vlastní strategické priority. Rozpočet nového fondu, jak jej navrhuje Komise, by v běžných cenách měl činit 6,41 mld. €. Pro ČR je předběžně určena alokace ve výši 0,03 mld. €.

Vzhledem k tomu, že doposud neexistuje finální podoba VFR 2021–2027, neboť stále probíhají technické a politické diskuse, hrozí, že nebudou včas připraveny programové dokumenty a implementace programového období nebude v roce 2021 zahájena.

V rámci přípravy dohody o partnerství a OP pro programové období 2021–2027 v ČR byl vymezen i nový OP *Rybářství*. Řídicí orgán (MZe) připravil návrh pozičního dokumentu, který popisuje představu ČR o dalším směřování podpor v oblasti sladkovodní akvakultury po roce 2020. Poziční dokument bude základním dokumentem pro vyjednávání ČR o nové SRP. Obecně ČR preferuje zachovat stávající formu podpory i pro období 2021–2027.

### G.4.2 Stav čerpání prostředků SRP v roce 2019 v ČR

OPR je financován z ENRF. Alokace OPR na celé PO14+ činí 41,2 mil. €, z toho 31,1 mil. € je příspěvek EU a 10,1 mil. € představuje národní spolufinancování. Za období **od zahájení PO14+ do 31. prosince 2019 vyčerpala ČR z ENRF v přepočtu 283 mil. Kč, což představuje 37,8 % z hlavní alokace**. Největší objem prostředků byl čerpán v rámci PU 2. **Čerpání OPR se České republiky obecně příliš nedaří**. Toto konstatování platí i přesto, že se čerpání v letech 2018 a 2019 poněkud zlepšilo a ČR se vyhnula zrušení závazků a byla jí přidělena výkonnostní rezerva ve výši 2 mil. €.

V roce 2019 proběhl příjem žádostí o podporu v rámci čtyř jednokolových výzev a zároveň probíhal kontinuální příjem žádostí o podporu. Celkem bylo zaregistrováno 217 žádostí o dotaci, MZe vydalo 192 rozhodnutí o poskytnutí dotace. Za rok 2019 bylo z OPR vyplaceno celkem 144 mil. Kč, z toho unijní podíl činil 108 mil. Kč a národní podíl 36 mil. Kč.

<sup>233</sup> Zdroj: *Informace o stavu přípravy Dohody o partnerství a operačních programů pro programové období 2021–2027*, NOK, červenec 2019.

## H. Právní otázky

### H.1 Doporučení NKÚ ke změnám právního prostředí v roce 2019

Podle ustanovení § 6 zákona o NKÚ jsou obě komory Parlamentu ČR a jejich orgány oprávněny vyžádat si od NKÚ stanoviska k návrhům právních předpisů týkajících se rozpočtového hospodaření, účetnictví, státní statistiky a výkonu kontrolní, dozorové a inspekční činnosti. Uvedené orgány tohoto svého oprávnění v roce 2019 způsobem spočívajícím v podání formální žádosti o stanovisko nevyužily. Poznatky NKÚ ve vztahu k potřebným legislativním úpravám byly prezentovány v souvislosti s projednáváním kontrolních závěrů NKÚ na jednáních kontrolního výboru PSP.

V meziresortním připomínkovém řízení podle *Legislativních pravidel vlády* se NKÚ vyjadřoval k návrhům právních předpisů, které se vztahovaly k jeho působnosti nebo se jej týkaly jako OSS. V roce 2019 obdržel NKÚ k posouzení celkem **139 legislativních návrhů a dalších materiálů vztahujících se k právní regulaci**. Konkrétní připomínky, vycházející především z poznatků z kontrolní činnosti, uplatnil NKÚ k **44** z těchto návrhů.

**Problematiky finančního řízení prostředků EU se týkaly především návrhy novel nařízení vlády, jejichž cílem bylo zajistit implementaci nových předpisů Komise upravujících podmínky SZP předkládané Ministerstvem zemědělství.**

V roce 2019 byl v připomínkovém řízení projednáván rovněž **návrh zákona, kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje**, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, předložený Ministerstvem pro místní rozvoj. Tento návrh **předpokládá mj. zrušení regionálních rad regionů soudržnosti a přechod jejich působnosti na MMR.**

Ve vztahu k právní úpravě působnosti NKÚ pokračovalo v roce 2019 projednávání vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon o NKÚ a další související zákony (sněmovní tisk 360/0), upravující rozšíření působnosti NKÚ na kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů, jakož i na kontrolu hospodaření s majetkem územních samosprávných celků (krajů a obcí s rozšířenou působností) a s majetkem právnických osob, ve kterých mají stát nebo územní samosprávný celek většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči kterým jsou v postavení ovládající osoby. Současně probíhalo projednávání poslaneckého návrhu zákona řešícího stejnou problematiku (sněmovní tisk 230/0), jakož i souvisejícího návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk 229/0), novelizujícího čl. 97 Ústavy České republiky, který upravuje postavení NKÚ. Do kategorie „*veřejných prostředků*“ jsou podle návrhů novel zákona o NKÚ zahrnuty též „*prostředky Evropské unie nebo jiné prostředky ze zahraničí poskytnuté státu na základě mezinárodní smlouvy*“. Zmíněné legislativní návrhy byly PSP projednány v prvním čtení v únoru 2019. V dalších měsících roku 2019 byly tyto návrhy projednávány ve výborech PSP, kde k nim byly předloženy pozměňovací návrhy. Druhé čtení k uvedeným návrhům proběhlo v lednu 2020 a návrh novely Ústavy byl schválen PSP ve třetím čtení 12. února 2020. U návrhů zákonů novelizujících zákon o NKÚ bylo třetí čtení v PSP přerušeno do doby projednání návrhu novely Ústavy v Senátu.

Z návrhů zákonů připomínkovaných NKÚ v předchozích obdobích, které měly vztah k problematice EU, **byl v roce 2019 dokončen legislativní proces u zákona o zpracování osobních údajů**, který adaptuje právní řád ČR na přímo použitelné nařízení EP a Rady (EU) 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (tzv. nařízení GDPR), které nabylo účinnosti 25. května 2018. **Zákon** byl vydán pod č. **110/2019 Sb.** a nabyl účinnosti 24. dubna 2019.

NKÚ se v dubnu 2020 podílel na **připomínkovém řízení k návrhu aktualizované verze Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropské unie** organizovaném Ministerstvem financí.

## H.2 Implementace a transpozice práva EU v ČR

Vstupem do EU převzala ČR povinnost plnit veškeré závazky ČS. K nim patří i povinnosti vycházející z čl. 4 odst. 3 *Smlouvy o Evropské unii*<sup>234</sup> /SEU/, který ukládá členským státům povinnost provádět veškerá vhodná opatření k plnění závazků vyplývajících ze smluv nebo právních aktů EU. Pokud to jeho povaha vyžaduje, musí být právo EU řádně a včas uvedeno do vnitrostátního právního řádu. Implementace a její monitoring jsou pak prováděny rozdílným způsobem podle toho, o jaký druh právního aktu EU se jedná. U směrnic EU je hodnocena nejen jejich transpozice členským státem, ale také následná notifikace vnitrostátních transpozičních předpisů Komisí.

### H.2.1 Hodnocení prováděná vládou ČR

Prostřednictvím pravidelných čtvrtletních a ročních zpráv o stavu přidělování gescí a plnění legislativních závazků vyplývajících z členství v EU je uceleně hodnocen stav slučitelnosti právního řádu ČR s právem EU. Zprávy jsou koncipovány tak, aby zobrazovaly výsledky legislativní činnosti jednotlivých resortů, a to jak ve vztahu k transpozici směrnic, tak pokud jde o přizpůsobování právního řádu ČR předpisům EU. Zprávy jsou vždy předkládány na jednání vlády. *Zpráva vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2019* byla projednána vládou ČR dne 20. ledna 2020 a schválena téhož dne usnesením vlády č. 57.

### H.2.2 Transpoziční deficit<sup>235</sup>

Transpoziční činnost ČS je monitorována Komisí a výsledky jsou zpracovávány do průběžných hodnocení nazvaných *Single Market Scoreboard*<sup>236</sup> /SMS/, která jsou publikována dvakrát ročně na příslušném webovém portálu Komise<sup>237</sup>.

První ze dvou hodnocení zveřejněných v SMS za rok 2019 bylo publikováno dne 4. července 2019. Jeho předmětem byly směrnice vnitřního trhu, jejichž transpoziční lhůta uplynula k 30. listopadu 2018, přičemž do transpozičního deficitu nebyly promítnuty plně transponované směrnice, k nimž byly transpoziční předpisy notifikovány do 10. prosince 2018. V tomto hodnocení ČS obsadila Česká republika 12.–15. místo s transpozičním deficitem 0,7 %, což odpovídalo sedmi netransponovaným směrnicím.

V následujícím hodnocení (SMS), o jehož výsledcích byla ČR informována dne 4. listopadu 2019, byla hodnocena transpozice směrnic s lhůtou pro provedení transpozice do 31. května 2019, přičemž do transpozičního deficitu nebyly započteny plně transponované směrnice, ke kterým členské státy notifikovaly příslušné transpoziční předpisy do 11. června 2019. ČR v tomto hodnocení obsadila 13.–15. místo mezi ČS.

<sup>234</sup> *Smlouva o Evropské unii* (konsolidované znění), *Úřední věstník Evropské unie*, C 326/13, ze dne 26. října 2012.

<sup>235</sup> Rozdíl mezi počtem směrnic o jednotném trhu přijatých EU a počtem těchto směrnic transponovaných členským státem.

<sup>236</sup> Přehled výsledků jednotného trhu.

<sup>237</sup> Viz [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard).

Podle statistik GR pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a MSP nebylo k uvedenému datu v ČR transponováno pět směrnic vnitřního trhu, což odpovídalo transpozičnímu deficitu ve výši 0,5 %.

V SMS je dále sledován počet řízení vedených z důvodu neprovedení notifikace transpozičních předpisů či chybně provedené transpozice u směrnic vnitřního trhu. Zde se ČR v posledním hodnocení SMS umístila s 30 neuzavřenými řízeními na 10. místě mezi ČS.

**Z uvedených výsledků hodnocení SMS uveřejněných v roce 2019 je patrné, že se České republice po delším období poměrně vysokého transpozičního deficitu podařilo tento deficit částečně snížit na hodnoty pohybující se kolem 0,5 %, což odpovídá průměru EU.**

### H.2.3 Řízení pro nesplnění povinnosti (infringement)<sup>238</sup>

Ke dni 30. listopadu 2019 bylo proti ČR vedeno celkem 59 řízení o porušení SFEU<sup>239</sup>, což je o šest řízení méně než v roce předcházejícím. V rámci systému *EU Pilot* pak bylo k témuž dni vůči ČR vedeno 14 řízení, což je v porovnání s rokem 2018 rovněž o šest řízení méně.

Podle aktualizovaných údajů ke dni 31. března 2020 bylo proti ČR vedeno 59 řízení pro nesplnění povinností, z toho 43 se nacházelo ve fázi formálního upozornění, 15 ve fázi odůvodněného stanoviska a v případě jednoho řízení byla podána žaloba k SDEU.

Pokud se jedná o druh porušení práva EU, neprovedení notifikace transpozičních předpisů se odrazilo v 26 řízeních, nesprávná transpozice byla Komisí shledána v 10 řízeních, aplikační pochybení jsou předmětem 11 řízení a nesplnění požadavků nařízení, smluv a rozhodnutí bylo předmětem 12 řízení.

1. V roce 2019 byla ČR doručena jedna žaloba dle čl. 258 SFEU a dále byl v řízení proti ČR před SDEU vynesena jeden rozsudek.
2. Žaloba ve věci **C-305/19** (řízení č. 2016/2131 v gesci MPO) došla Kanceláři SDEU dne 12. dubna 2019 a dne 17. dubna 2019 byla doručena ČR. Řízení se týká chybné transpozice a aplikace některých ustanovení směrnice EP a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010, o energetické náročnosti budov. Komise tvrdí, že ČR porušila povinnosti vyplývající ze směrnice tím, že nezajistila, aby v budovách s celkovou užitnou podlahovou plochou větší než 500 m<sup>2</sup>, pro které byl vydán certifikát energetické náročnosti podle čl. 12 odst. 1 směrnice a které jsou často navštěvovány veřejností, byly vystaveny certifikáty energetické náročnosti. K této záležitosti lze doplnit, že dne 25. ledna 2020 nabyl účinnosti zákon č. 3/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů. Zmíněný zákon uvedl právní úpravu dané problematiky do souladu s právem EU. Na základě této skutečnosti **došlo ze strany Komise ke zpětvzetí žaloby.**
3. Dne 14. března 2019 SDEU v plném rozsahu **zamítl žalobu Komise proti ČR** ve věci **C-399/17** (řízení č. 2014/4234 v gesci MŽP). SDEU rozhodl, že Komise neprokázala, že látka GEOBAL byla v době přepravy do Polska odpadem ve smyslu směrnice EP a Rady 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006, o odpadech.

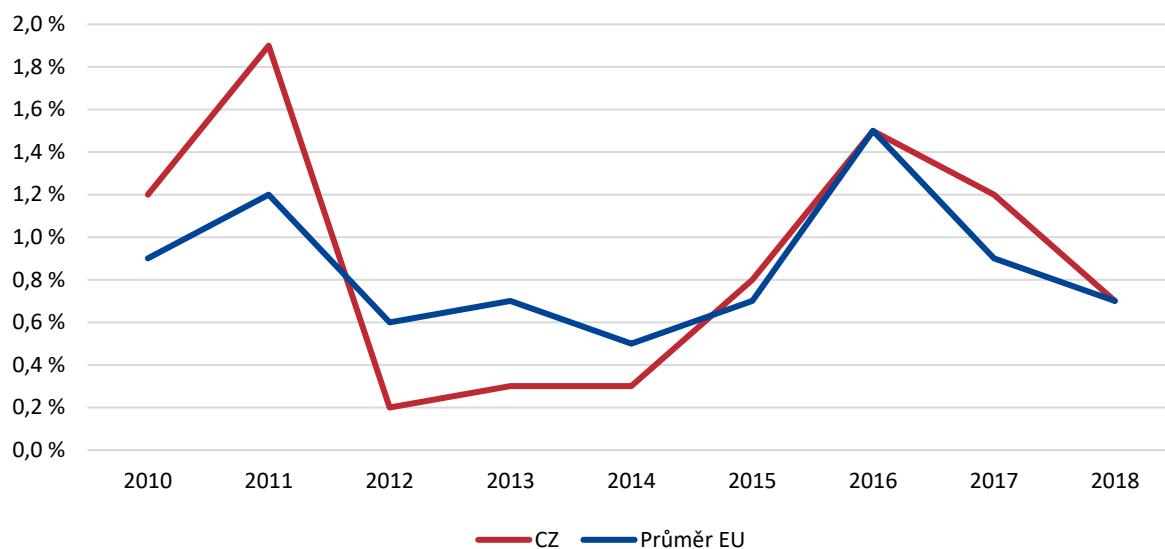
<sup>238</sup> Řízení pro nesplnění povinnosti (infringement procedure, řízení pro porušení SEU) je mechanismus, jehož prostřednictvím vykonává Komise svoji povinnost dohlížet na uplatňování unijního práva (srov. čl. 17 odst. 1 SEU). Dojde-li podle názoru Komise k porušení práva EU ze strany ČS, má dle článku 258 *Smlouvy o fungování EU* možnost zahájit řízení rozdělené do několika fází, které může vyústit až v podání žaloby k Soudnímu dvoru EU. V zásadě může být řízení pro nesplnění povinnosti zahájeno z důvodu neprovedení směrnice EU, resp. neoznámení vnitrostátních transpozičních předpisů k dotčené směrnici EU (tzv. nenotifikační řízení), nebo za nesprávné provedení předpisu EU, resp. aplikaci právních předpisů v rozporu s právem EU (tzv. věcná řízení).

<sup>239</sup> *Smlouva o fungování Evropské unie* (konsolidované znění), *Úřední věstník Evropské unie*, C 326/49 ze dne 26. října 2012.

4. Dne 2. dubna 2020 **rozhodl SDEU** ve věci žaloby **C-719/17** (řízení č. 2017/2092 v gesci Ministerstva vnitra) tak, že **ČR** tím, že neoznamovala v pravidelných intervalech a alespoň každé tři měsíce náležitý počet žadatelů o azyl, kteří by mohli být rychle přemístěni na její území, **nesplnila povinnosti**, které pro ni vyplývaly z čl. 5 odst. 2 rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, a čl. 5 odst. 2 rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, a tedy ani další povinnosti týkající se relokační stanovené v čl. 5 odst. 4 až 11 obou výše uvedených rozhodnutí Rady.
5. Komise vede s ČR dvě infringementová řízení o porušení povinnosti z neplnění závazků vůči EU z důvodu nevyhovující kvality ovzduší (nedodržení imisních limitů pro částice PM<sub>10</sub> a NO<sub>2</sub>). Komise poskytla ČR dodatečný časový prostor pro urychlené dosažení imisních limitů. V listopadu 2018 proběhl v Praze *Dialog o čistém ovzduší /Dialog/*. Na jednání byl ze strany Komise formulován požadavek k urychlené realizaci opatření k dosažení imisních limitů. Opatření se týkají sektoru dopravy, průmyslu a energetiky, zemědělství a oblasti vytápění domácností. K závěrům vyplývajícím z Dialogu bylo dne 8. července 2019 přijato usnesení vlády č. 502. V návaznosti na toto usnesení vlády Ministerstvo životního prostředí mj. rozeslalo v prosinci 2019 do připomínkového řízení návrh novely nařízení vlády č. 56/2013 Sb., o stanovení pravidel pro zařazení silničních motorových vozidel do emisních kategorií a o emisních plaketách. Tento návrh zavádí nové emisní kategorie vozidel odpovídající novějším emisním normám EURO a emisní kategorii pro tzv. čistá vozidla.
6. V *EU reportu 2019* byla zmíněna transpozice směrnice o požadavcích na rozpočtové rámce ČS, která měla být v gesci MF transponována do 31. 12. 2013. Zákon č. 126/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, jímž byla transpozice dokončena, byl přijat v dubnu 2019 a nabyl účinnosti 1. ledna 2020.

Následující graf zobrazuje výši transpozičního deficitu ČR v %.

**Graf č. 17: Vývoj transpozičního deficitu ČR v letech 2010–2018 a jeho porovnání s průměrem EU**



Zdroj: viz [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard).

**Transpoziční deficit ČR a počet infringementů se v hodnoceném období přes dílčí zlepšení pohybovaly kolem průměru EU. NKÚ opakovaně připomíná rizika, která z těchto důvodů ČR hrozí<sup>240</sup>. Následkem chybějící nebo nenáležité transpozice směrnic EU je mj. také bezprostřední účinek směrnic, riziko vzniku odpovědnosti za škodu způsobenou chybějící nebo nenáležitou transpozicí fyzickým a právníckým osobám a řízení pro porušení SFEU s možnými finančními důsledky.**

**240** Pokud Komise zjistí porušení práva nebo je jí takové porušení nahlášeno ve stížnosti, usiluje o dohodu s ČS formou strukturovaného dialogu (EU Pilot). Dohoda by měla vést k odstranění příčiny porušení práva, resp. stížnosti. ČS mohou v této fázi k případu poskytovat další faktické nebo právní informace. Cílem je najít rychlé řešení v souladu s právem EU a předejít řízení o nesplnění povinnosti. Pokud ČS se stanoviskem Komise nesouhlasí nebo nápravné opatření neprovede, může Komise zahájit formální řízení o porušení práva. Postup je následující:

- Komise vyzve vládu daného ČS, aby se do dvou měsíců k případu vyjádřila.
- Pokud Komise neobdrží odpověď nebo je odpověď neuspokojivá, Komise ve stanovisku uvede důvody, proč se domnívá, že ČS porušil právo EU. Vláda ČS má na nápravu dva měsíce.
- Pokud Komise neobdrží odpověď nebo je odpověď neuspokojivá, Komise požádá SDEU, aby zahájil soudní řízení. Obvykle se ale věc vyřeší dříve. Pokud ČS neoznámí opatření, jimiž se má provést směrnice, Komise může v této fázi požádat SDEU, aby uložil paušální pokutu a/nebo penále.
- Zpravidla do dvou let SDEU rozhodne, zda ČS unijní právo porušil, či nikoli. Vláda ČS má povinnost přizpůsobit vnitrostátní předpisy nebo zvyklosti a vyřešit problém co nejdříve.
- Pokud ČS nadále neprovedl nápravu, Komise zasílá další výzvu. Pokud Komise neobdrží odpověď nebo je odpověď neuspokojivá, Komise může vrátit věc SDEU a navrhuje uložení paušální pokuty a/nebo penále.



## Prameny a literatura

1. *2018 – Audit EU ve zkratce. Prezentace výročních zpráv Evropského účetního dvora za rok 2018*, Úřad pro publikace Evropské unie, 8. října 2019.
2. *Akční plán Práce 4.0* začleněný do *Akčního plánu pro Společnost 4.0*, který byl schválen usnesením vlády České republiky ze dne 25. září 2017 č. 684.
3. *Akční plán 5G pro Evropu*, KOM(2016) 688 v konečném znění ze dne 14. září 2016.
4. Čtvrtletní zprávy o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020.
5. *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020 – Česká republika*, 26. srpna 2014.
6. Doporučení Komise ze dne 6. května 2003 o definici mikropodniků, malých a středních podniků (oznámeno pod číslem K (2003) 1422), 2003/361/ES.
7. Doporučení pro DOPORUČENÍ RADY k národnímu programu reforem České republiky na rok 2019 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2019, KOM(2019) 503 v konečném znění ze dne 5. června 2019.
8. *EU Budget 2018 – Financial Report*, Úřad pro publikace Evropské unie, 2019, a předchozí zprávy Komise o rozpočtu EU publikované v letech 2008–2018.
9. Evropská komise: *Nový nástroj umožní zemím EU zakročit proti podvodům v oblasti DPH a vrátit do veřejných rozpočtů miliardy eur*, ze dne 15. května 2019.
10. *Informace MMR o stavu uzavírání programového období 2007–2013*, čj. 50323/2019-27, ze dne 22. listopadu 2019.
11. *Informace o stavu přípravy Dohody o partnerství a operačních programů pro programové období 2021–2027*, MMR-NOK, červenec 2019.
12. *Inovační strategie České republiky 2019–2030* schválená usnesením vlády ČR ze dne 4. února 2019 č. 104.
13. *Konvergenční program České republiky 2019* schválený usnesením vlády ČR ze dne 29. dubna 2019 č. 278 společně s *Rozpočtovou strategií sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2020–2022*.
14. Měsíční informace o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020.
15. *Národní program reforem České republiky 2019* zpracovaný Úřadem vlády České republiky a schválený vládním Výborem pro Evropskou unii na úrovni členů usnesením č. 6 ze dne 29. dubna 2019.
16. Návrh prováděcího rozhodnutí Rady, kterým se České republice povoluje používat všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti odchylně od ustanovení článku 193 směrnice 2006/112/ES, KOM(2019) 283 v konečném znění ze dne 21. června 2019.
17. Návrh nařízení Rady, kterým se stanoví prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů Evropské unie, KOM(2018) 327 v konečném znění ze dne 2. května 2018.
18. Návrh rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie, KOM(2018) 325 v konečném znění ze dne 2. května 2018.
19. Návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, pokud jde o harmonizaci a zjednodušení určitých pravidel v systému daně z přidané hodnoty, a která zavádí konečný systém zdanění obchodu mezi členskými státy, KOM(2017) 569 v konečném znění ze dne 4. října 2017.

20. Návrh směrnice Rady, kterou se stanoví obecná úprava spotřebních daní (přepracované znění), a návrh nařízení Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 389/2012, o správní spolupráci v oblasti spotřebních daní, pokud jde o obsah elektronického registru – politická dohoda, 13634/19 FISC 420 ECOFIN 958 ze dne 31. října 2019.
21. Průvodní dokument ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance a Euroskupině: *Evropský semestr 2020: Posouzení pokroku ve strukturálních reformách a v předcházení a nápravě makroekonomické nerovnováhy a výsledky hloubkových přezkumů strukturálních reforem podle nařízení (EU) č. 1176/2011*, SWD(2020) 502 v konečném znění ze dne 26. února 2020.
22. *Průběžná zpráva o plnění doporučení (GRECO), hodnocení opatření přijatých Českou republikou na základě doporučení Hodnotící zprávy čtvrtého hodnotícího kola z dubna 2016.*
23. *Rozpočet Společné zemědělské politiky a marketingu na rok 2019 a jeho čerpání k 31. prosinci 2019*, SZIF 2020.
24. Sbírka zákonů.
25. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Účetnímu dvoru: *Strategie Komise proti podvodům: další opatření na ochranu rozpočtu EU*, KOM(2019) 196 v konečném znění ze dne 29. dubna 2019.
26. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě: *Kroky k zajištění efektivnějšího a demokratičtějšího rozhodování v daňové politice EU*, KOM(2019) 8 v konečném znění ze dne 15. ledna 2019.
27. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o akčním plánu v oblasti DPH: *Směrem k jednotné oblasti DPH v EU: Čas přijmout rozhodnutí*, KOM(2016) 148 v konečném znění ze dne 7. dubna 2016.
28. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance: *Roční analýza růstu na rok 2019: Pro silnější Evropu tváří v tvář celosvětové nejistotě*, KOM(2018) 770 v konečném znění ze dne 21. listopadu 2018.
29. *Strategie regionálního rozvoje 2021+* schválená usnesením vlády České republiky ze dne 4. listopadu 2019 č. 775.
30. Tisková zpráva MF ze dne 28. ledna 2020: *Česká republika získala v roce 2019 z rozpočtu EU o 68,5 mld. Kč více, než zaplatila.*
31. *Úřední věstník Evropské unie.*
32. *Věstník Evropského účetního dvora.*
33. *Věstník NKÚ.*
34. *Vyhodnocení akčního plánu k národní strategii na ochranu finančních zájmů Evropské unie za rok 2019.*
35. *Výroční zpráva o implementaci Dohody o partnerství za rok 2019*, MMR-NOK, duben 2020.
36. *Výroční zpráva o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2018*, Úřední věstník Evropské unie, C 340/01, ze dne 8. října 2019, a předchozí výroční zprávy.
37. *Výroční kontrolní zprávy AO*, informace od AO, květen 2020.
38. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě: *30. výroční zpráva o ochraně finančních zájmů Evropské unie – boj proti podvodům – 2018*, KOM(2019) č. 444 v konečném znění ze dne 11. října 2019, a výroční zprávy za předchozí roky.

39. *Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2018, kterou vláda ČR vzala na vědomí svým usnesením ze dne 22. července 2019 č. 524.*
40. *Zpráva vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2019* schválená usnesením vlády ČR ze dne 20. ledna 2020 č. 57.

**Použité internetové servery:**

- <http://ec.europa.eu>
- <http://www.eagri.cz>
- <https://www.euroskop.cz/9109/sekce/cr-a-eu---zemedelstvi/>
- <http://www.agricplus.cz/strategicke-plany>
- <https://www.europarl.europa.eu>
- <http://www.mfcr.cz>
- <http://www.nku.cz>
- <http://www.szif.cz>
- <http://www.vlada.cz>
- <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/11/30/2018-eu-budget-adopted/>
- <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/CZ>
- <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
- <https://www.dotaceeu.cz>
- <https://www.eca.europa.eu>
- <https://www.ec.europa.eu/eurostat>
- <https://www.transparency.org>
- [https://www.mmr.cz/getmedia/e9de5bf7-ef08-4310-839a-98fe2a7c68f8/Doporuceni-MMR\\_NOK\\_Koronavir\\_FINAL\\_2.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/e9de5bf7-ef08-4310-839a-98fe2a7c68f8/Doporuceni-MMR_NOK_Koronavir_FINAL_2.pdf)
- <http://portal-vz.cz/info-forum-vzdelavani/aktuality/doporuceni-k-moznosti-prodluzovani-lhut-pro-podani-nabidek-a-moznosti-prodlouzit-zmenu-zavazku-ve-stavu-nouze/>

**Příloha č. 1: Přehled výroků AO, projektované chybovosti a hodnot výdajů certifikovaných, auditovaných a neuznatelných pro jednotlivé programy politiky soudržnosti a územní spolupráce za rok 2019**

Program	VKZ		Audity operací						
	Výrok	Projektovaná chybovost	Certifikováno v mil. €*	Certifikováno v mil. Kč*	Vzorek v mil. €	Vzorek v mil. Kč	Vzorek***	Nesrovnalost v tis. €****	Nesrovnalost v tis. Kč****
<i>Integrovaný regionální operační program</i>	Bez výhrad	0,16 %	1 180,58	30 439,21	57,36	1 476,44	4,86 %	37,50	965,17
<i>OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>	S výhradou	5,40 %**	1 021,87	26 274,17	250,90	6 478,12	24,55 %	6 311,88	162 863,08
<i>OP Zaměstnanost</i>	Bez výhrad	0,01 %	309,58	7 992,37	24,28	626,95	7,84 %	3,81	98,11
<i>OP Praha – pól růstu ČR</i>	Bez výhrad	0,19 %	61,56	1 590,94	29,04	750,72	47,17 %	49,12	1 267,40
<i>OP Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>	Bez výhrad	0,42 %	609,47	15 718,06	116,55	3 009,72	19,12 %	124,19	3 210,66
<i>OP Životní prostředí</i>	Bez výhrad	0,87 %	456,95	11 809,57	27,31	704,77	5,98 %	94,59	2 439,09
<i>OP Doprava</i>	Bez výhrad	0,39 %	709,52	18 270,25	391,35	10 069,38	55,16 %	321,41	8 325,65
<i>OP Technická pomoc</i>	Bez výhrad	0,13 %	38,87	1 002,96	10,04	258,73	25,82 %	19,27	495,80
<i>INTERREG V-A Česká republika – Polsko</i>	Bez výhrad	0,14 %	44,38	1 146,00	27,75	717,08	62,52 %	48,37	1 253,54
<i>OP Rybářství 2014–2020</i>	S výhradou	6,67 %	10,91	281,06	6,69	172,22	61,31 %	701,01	18 116,14
<b>Celkem</b>		<b>x</b>	<b>4 443,68</b>	<b>114 524,58</b>	<b>941,26</b>	<b>24 264,14</b>	<b>21,18 %</b>	<b>7 711,14</b>	<b>199 034,64</b>

**Zdroj:** výroční kontrolní zprávy AO, informace od AO, květen 2020.

\* Certifikované výdaje, ze kterých byl vybrán vzorek (tzv. pozitivní populace).

\*\* Neočištěná o preventivní plošnou opravu činí chybovost 5,7 %.

\*\*\*\* Podíl vzorku na objemu certifikovaných výdajů.

\*\*\*\*\* Částka neoprávněných výdajů v náhodném vzorku dle VKZ.

**Příloha č. 2: Přehled auditních misí Evropského účetního dvora provedených v České republice v letech 2018 a 2019**

Rok		Datum provedení	Předmět auditu (program)	Typ auditu	Forma auditu
2018	1	5.–9. 2.	Audit kontrolního systému pro ekologickou produkci a označování ekologických produktů	DAS	Na místě
	2	5.–9. 2.	OP <i>Životní prostředí</i>	DAS	Na místě
	3	5.–9. 2.	OP <i>Doprava EFRR/FS</i>	DAS	Na místě
	4	22.–23. 2.	Audit týkající se prohlášení o věrohodnosti za rok 2017 – <i>Erasmus +</i>	DAS	Na místě
	5	12.–13. 9.	Audit týkající se prohlášení o věrohodnosti za rok 2018 – FP7 – PROHEALTH	DAS	Na místě
	6	1.–5. 10., 6.–9. 11.	OP <i>Doprava</i>	DAS	Na místě
	7	8.–12. 10.	Audit týkající se nákladů na provádění fondů soudržnosti	Audit výkonnosti	Na místě
		Červenec	Systém EU pro měření emisí z vozidel		Dotazníkově
		Říjen	Audit výkonnosti týkající se toho, jak Komise a Evropská agentura pro životní prostředí řídí započítávání a snižování emisí skleníkových plynů		Dotazníkově
2019	1	14.–18. 1.	Audit týkající se prohlášení o věrohodnosti za rok 2018 – <i>Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova</i>	DAS	Na místě
	2	4.–7. 3.	Silnice spojující evropské regiony	Audit výkonnosti	Na místě
	3	18.–22. 3.	Audit nákladové efektivity investic financovaných EU v oblasti energetické účinnosti budov	Audit výkonnosti	Na místě
	4	4.–7. 6.	Audit týkající se prohlášení o věrohodnosti za rozpočtový rok 2019 – <i>Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova</i>	DAS	Na místě
	5	9.–11. 7.	Opatření Evropské komise v souvislosti s přidělováním bezplatných povolenek vydaných v rámci systému EU pro obchodování s emisemi	Audit výkonnosti	Na místě
	6	23.–27. 9., 12.–13. 11.	Audit týkající se prohlášení o věrohodnosti za rok 2019 – OP <i>Doprava</i>	DAS	Na místě
		Leden	Boj s antimikrobiální rezistencí		Dotazníkově
		Říjen	Výkonnostní audit související s financováním EFRR: <i>Řeší Komise a členské státy v programech vnitřní přeshraniční spolupráce účinně výzvy přeshraničních orgánů?</i> (Česká republika – Svobodný stát Bavorsko, Slovenská republika – Česká republika, Česká republika – Svobodný stát Sasko)		Dokumentární přezkum

Zdroj: informace AO z května 2020.

**Příloha č. 3: Přehled auditních a ověřovacích misí Evropské komise provedených v České republice v letech 2018 a 2019**

Rok	GŘ	Datum provedení	Auditovaný subjekt	Číslo auditu	Předmět auditu	Stav kontraktorního řízení
2018	REGIO	22.–26. 10.	OPŽP	REGC414CZ0123	<i>Přezkum práce auditních orgánů / audity souladu v období 2014–2020 v rámci memoranda plánovaných šetření</i>	Ukončeno
	EMPL	1.–26. 10.	OP VVV	EMPG314CZ0264	<i>Včasné preventivní audity systémů 2014–2020. Tematický audit projektů využívajících možnosti zjednodušeného vykazování nákladů</i>	Ukončeno
	REGIO	9.–16. 11.	IROP	REGC414CZ0093	Audit spolehlivosti údajů o výkonnosti v rámci memoranda plánovaných šetření – PO14+	Ukončeno
	REGIO	9.–16. 11.	IROP	REGC414CZ0062	Memorandum plánovaných šetření <i>Audity systému včasné prevence</i>	Ukončeno
	EMPL	18.–19. 4.	OP VVV, OPZ, OP PPR	EMPG314CZ0222	Zjišťovací mise pro ověření výroční kontrolní zprávy	Ukončeno
2019	REGIO	24.–28. 6.	OP PIK	REGC414CZ0145	Tematické audity v období 2014–2020 – opatření navazující na akční plán pro ověření statusu MSP u žadatelů	Ukončeno
	REGIO, EMPL	8. 1. – 15. 2.	Vybrané OP	REGC414CZ0133	Střet zájmů	Probíhá
	EMPL	4.–21. 6.	OPZ	EMPG314CZ0243	<i>Přezkum práce auditorů / audity dodržování předpisů 2014–2020</i>	Probíhá
	MARE	15.–19. 7.	OPR	2019/CZ/ /Compliance/ /MARE/E1	Přezkum práce auditního orgánu	Ukončeno

**Zdroj:** informace AO z května 2020.

**Pozn.:** GŘ EMPL = GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování.

GŘ MARE = GŘ pro námořní záležitosti a rybolov.

GŘ REGIO = GŘ pro regionální a městskou politiku.







