Česká republika
Nejvyšší kontrolní úřad

NKÚ

STANOVISKO

K NÁVRHU STÁTNÍHO ZÁVĚREČNÉHO ÚČTU

ČESKÉ REPUBLIKY ZA ROK

2016

SRPEN 2017

Nejvyšší kontrolní úřad

Sp. zn.: 208/17-NKU45/212/17

V Praze dne 28. 8. 2017

Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu České republiky
za rok 2016

(k sněmovnímu tisku č. 1106/0)

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

Předkládá: **Miloslav Kala,**
prezident Nejvyššího kontrolního úřadu

Nejvyšší kontrolní úřad (dále také „NKÚ“) předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále také „PS PČR“) stanovisko k vládnímu návrhu státního závěrečného účtu (dále také „SZÚ“) České republiky (dále také „ČR“) za rok 2016 na základě ustanovení § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ při vypracování stanoviska vycházel ze sněmovního tisku PS PČR č. 1106/0, ze závěrečných účtů (dále také „ZÚ“) jednotlivých kapitol státního rozpočtu (dále také „SR“), z programového prohlášení vlády, z *Národního programu reforem ČR 2016*, ze schválených kontrolních závěrů ke kontrolním akcím (dále také „KA“) a z dalších poznatků z kontrolní a analytické činnosti NKÚ.

Stanovisko NKÚ je rozvrženo do následujících částí:

I. Úvodní slovo prezidenta 4

II. Státní rozpočet 6

1. Hospodaření státního rozpočtu a státní dluh 6
2. Příjmy státního rozpočtu 8
3. Výdaje státního rozpočtu 9
4. Prostředky ze zahraničí 10

III. Jednotlivé vládní oblasti 17

1. Veřejné finance 17
2. Doprava 21
3. Zdravotnictví 24
4. Průmysl a obchod 29
5. Školství a tělovýchova 31
6. Výzkum, vývoj a inovace 37
7. Zemědělství 40
8. Kultura 43
9. Spravedlnost 45
10. Obrana 47
11. Zaměstnanost a sociální oblast 51
12. Lidská práva a rovné příležitosti 57
13. Místní rozvoj 59
14. Vnitřní bezpečnost 62
15. Životní prostředí 65
16. Zahraniční věci 69

IV. Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů 71

1. Hospodaření územních rozpočtů 71
2. Hospodaření státních fondů 71
3. Hospodaření zdravotních pojišťoven 72

V. Shrnutí 74

Seznam použitých zkratek 75

Příloha – Přehled schválených kontrolních závěrů použitých pro stanovisko NKÚ 77

Redakční poznámka:

Redakční uzávěrka stanoviska NKÚ k návrhu SZÚ za rok 2016 byla stanovena na 30. 6. 2017.

Materiál je prioritně zaměřen na skutečnosti roku 2016 a v případě věcných souvislostí zahrnuje i období předcházející a následující. Při tvorbě materiálu byly využity poznatky z analytické a kontrolní činnosti NKÚ.

V materiálu není sjednocen počet desetinných míst z důvodu různých zdrojů (některé zdroje uvádějí pouze zaokrouhlená čísla nebo čísla zaokrouhlená na odlišný počet desetinných míst). Dále může v materiálu dojít k drobným odchylkám hodnot z důvodu zaokrouhlování.

I. Úvodní slovo prezidenta

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

držíte v rukou stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu k návrhu státního závěrečného účtu za rok 2016, v němž NKÚ hodnotí, jak se vyvíjelo hospodaření státu v uplynulém roce.

Na první pohled pozitivní zprávou je, že státní rozpočet za loňský rok skončil poprvé od roku 1995 v přebytku, a to ve výši 61,8 miliardy korun. To je velmi dobrý výsledek, za kterým stojí mimo jiné velmi solidní hospodářský růst, nízká nezaměstnanost a zvýšení daňových příjmů. Pokud se ale na rekordní přebytek podíváte v širších souvislostech, prvotní nadšení dostane také trochu hořký nádech.

Na kladném saldu se totiž podílelo i několik faktorů, které nelze hodnotit pozitivně. Předně je to velmi nízká míra investic ze strany státu. Malá investiční aktivita negativně dopadla například na oblast stavebnictví. V rámci EU patřila Česká republika v roce 2016 mezi země s velmi nízkým výkonem stavebního sektoru. Stát zkrátka nesplnil ty úkoly, s nimiž se v rozpočtu počítalo.

Zatímco příjmy tvořily 1 281,6 miliardy korun, výdaje dosáhly 1 219,9 miliardy korun. Státní rozpočet ale počítal se 70miliardovým schodkem. Rozdíl mezi skutečností a plánovaným deficitem se tak vyšplhal na 132 miliard korun. Výrazný nesoulad mezi tím, co říká zákon o státním rozpočtu, a tím, co se pak ve skutečnosti v hospodaření děje, s sebou logicky nese otázku, jaká je reálná váha takového zákona a jak kvalitně a věrohodně byly příjmy a výdaje státního rozpočtu stanoveny.

K přebytku státního rozpočtu dopomohly také výjimečné okolnosti v čerpání prostředků z EU. Sešly se tu na jednu stranu velký objem peněz z EU za ukončené programové období 2007–2013 a na druhou stranu velmi pomalý rozjezd období nového. To s sebou nese dvojí riziko. Snaha dočerpat za každou cenu unijní peníze na poslední chvíli jde často na úkor kvality a účelnosti proplácených projektů. Ještě závažnější riziko však vidím v zaspaném startu aktuálního programového období, kdy je na tom Česká republika ve většině ukazatelů ještě hůře než ve srovnatelném čase toho předchozího. Zjevně se tedy nedaří zajistit plynulé čerpání peněz z EU a chyby se stále opakují. Tentokrát ale ČR reálně hrozí, že nejen nestihne vyčerpat alokované prostředky, ale přijde také o část výkonnostní rezervy, protože nedosáhne některých milníků určených na rok 2018. Výkonnostní rezerva přitom představuje 38,6 miliardy korun, tedy 6 % celkové alokace.

Hodnocení návrhu státního závěrečného účtu není jen o posuzování číselných údajů. Představuje také možnost podívat se, jak se dařilo naplňovat programové prohlášení vlády, jejíž funkční období se chýlí ke konci. NKÚ proto ve svém stanovisku porovnává skutečné výsledky v daných oblastech (politikách) s tím, k čemu se vláda zavázala. Nutno podotknout, že u některých z nich se bohužel nepodařilo prosadit klíčové legislativní normy, například ve vztahu k transparentnímu nakládání s veřejnými penězi, v oblasti dopravy chybí zákon

o liniových stavbách, ve zdravotnictví zákon o veřejných neziskových nemocnicích, v kultuře nový památkový zákon.

Stanovisko NKÚ k návrhu státního závěrečného účtu je zpětnou vazbou, kterou nezávislá kontrolní instituce poskytuje poslancům a správcům rozpočtových prostředků nejen k výsledkům skončeného rozpočtového roku, ale, jak věřím, poskytuje i dobré vodítko a impuls pro jejich další rozhodování. Mohu slíbit, že takovou službu budeme jako vnější auditor státu poskytovat kvalitně prostřednictvím našich stanovisek a kontrolních závěrů i nadále.

Miloslav Kala,

prezident NKÚ

II. Státní rozpočet

1. Hospodaření státního rozpočtu a státní dluh

Státní rozpočet vykázal přebytek 61,8 mld. Kč, ačkoliv byl rozpočtován schodek 70 mld. Kč.

Státní rozpočet na rok 2016 byl schválen Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR zákonem o státním rozpočtu[1]. Celkové příjmy státního rozpočtu byly schváleny v objemu 1 180,9 mld. Kč, výdaje měly dosáhnout 1 250,9 mld. Kč a rozpočtový deficit 70 mld. Kč, což představovalo o 30 mld. Kč nižší plánovaný schodek než v roce 2015. Skutečné příjmy státního rozpočtu v roce 2016 dosáhly 1 281,6 mld. Kč, celkové výdaje 1 219,8 mld. Kč a přebytek činil 61,8 mld. Kč. **Rozdíl mezi plánovaným deficitem a skutečným výsledkem hospodaření SR tak představoval téměř 132 mld. Kč.**

Tabulka č. 1 – Státní rozpočet a skutečnost v roce 2016 (v mld. Kč)

Ukazatel	Rozpočet schválený	Rozpočet po změnách	Rozpočet konečný	Skutečnost
Celkové příjmy	**1 180,9**	**1 183,2**	*	**1 281,6**
Daňové příjmy	1 041,7	1 041,7	*	1 071,5
Nedaňové a kapitálové příjmy	32,9	32,9	*	40,4
Přijaté transfery	106,2	108,5	*	169,7
Celkové výdaje	**1 250,9**	**1 253,2**	**1 360,3**	**1 219,8**
Běžné výdaje	1 172,3	1 167,0	1 208,4	1 135,6
Kapitálové výdaje	78,5	86,2	151,9	84,3
Saldo	**–70,0**	**–70,0**	**–177,2**	**61,8**

Zdroj: návrh SZÚ za rok 2016.

* Rozpočet konečný se u příjmů nestanovuje. Ve sloupci „Rozpočet konečný“ je saldo vypočítáno jako rozdíl konečného rozpočtu výdajů a rozpočtu příjmů po změnách.

Přebytek hospodaření SR byl způsoben překročením rozpočtu příjmů a nedočerpáním rozpočtu výdajů, zejména překročením rozpočtu přijatých transferů a daňových příjmů a nedočerpáním rozpočtu běžných výdajů.

V roce 2016 byla investiční aktivita vlády České republiky (dále jen „vláda“) výrazně nižší než v roce 2015, a to hlavně v souvislosti s pomalým rozjezdem programového období (dále také „PO“) 2014–2020. Hospodaření státního rozpočtu bez příjmových a výdajových prostředků z Evropské unie / finančních mechanismů (dále také „EU/FM“) by v roce 2016 skončilo schodkem 13,58 mld. Kč.

Mezi konečným rozpočtem a skutečností došlo k zásadním rozdílům. V jednotlivých kapitolách nebyly realizovány investice, které byly v konečném rozpočtu výdajů zahrnuty, a zejména kapitálové výdaje tak zůstaly z velké části nečerpány. Použitím nároků z nespotřebovaných výdajů dochází ke zvyšování rozdílu mezi skutečností a rozpočtem

[1] Zákon č. 400/2015 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2016.

schváleným zákonem o státním rozpočtu. Smysl zákona o státním rozpočtu v oblasti výdajů je z tohoto hlediska diskutabilní.

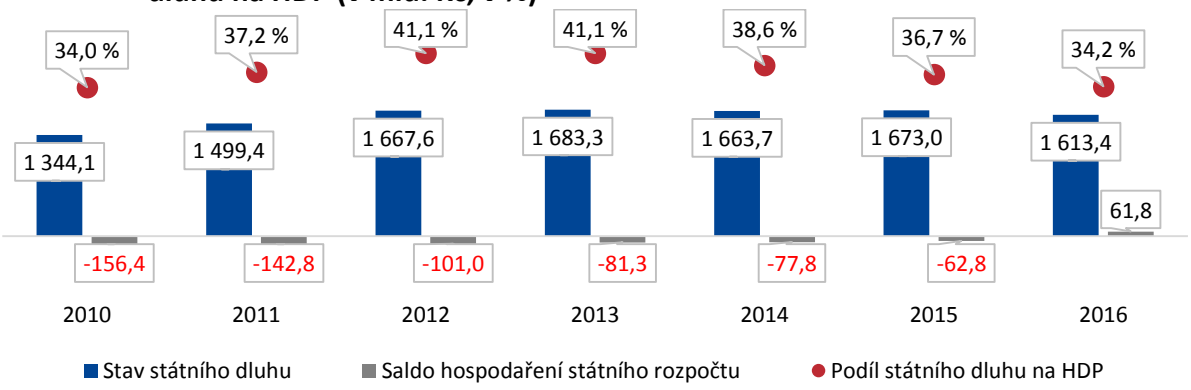
Tabulka č. 2 – Čerpání konečného rozpočtu kapitálových výdajů u vybraných kapitol za rok 2016 (v mld. Kč)

Kapitola	Rozpočet konečný	Skutečnost	Nedočerpání	Čerpání (v %)
349 – Energetický regulační úřad	0,02	0,005	0,02	23 %
374 – Správa státních hmotných rezerv	0,2	0,05	0,2	24 %
345 – Český statistický úřad	0,06	0,02	0,04	27 %
322 – Ministerstvo průmyslu a obchodu	7,4	2,0	5,4	27 %
397 – Operace státních finančních aktiv	0,5	0,1	0,3	30 %
315 – Ministerstvo životního prostředí	17,0	5,3	11,7	31 %
336 – Ministerstvo spravedlnosti	1,8	0,6	1,2	35 %
313 – Ministerstvo práce a sociálních věcí	3,5	1,3	2,2	37 %
317 – Ministerstvo pro místní rozvoj	35,0	13,2	21,8	38 %
335 – Ministerstvo zdravotnictví	6,8	2,9	3,9	43 %
334 – Ministerstvo kultury	3,2	1,5	1,7	46 %
329 – Ministerstvo zemědělství	9,9	4,6	5,3	46 %

Zdroj: informační portál MONITOR.

Na konci roku 2016 dosáhl stav státního dluhu 1 613,4 mld. Kč, což znamenalo meziroční snížení o 59,6 mld. Kč. Přehled o vývoji státního dluhu a jeho podílu na hrubém domácím produktu (dále také „HDP“) znázorňuje následující graf.

Graf č. 1 – Vývoj státního dluhu, salda hospodaření státního rozpočtu a podílu státního dluhu na HDP (v mld. Kč, v %)



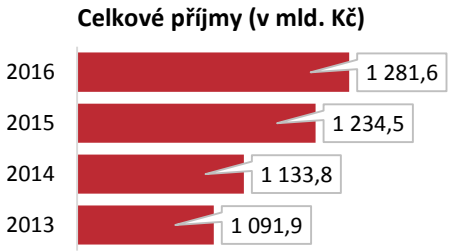
Zdroj: SZÚ z let 2010–2015, návrh SZÚ za rok 2016.

NKÚ dodává, že pro snižování státního dluhu byla také využívána rezerva peněžních prostředků vytvářená podle ustanovení § 35 odst. 4 rozpočtových pravidel[2]. Rezerva dosáhla maxima v roce 2012, a to částky 140 mld. Kč. Ke konci roku 2016 byl její stav pouze ve výši 3 mld. Kč.

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

2. Příjmy státního rozpočtu

Příjmy státního rozpočtu dosáhly za rok 2016 celkové výše 1 281,6 mld. Kč a zákonem[3] stanovený rozpočet byl plněn na 108,5 % (překročen o 100,7 mld. Kč). Rozpočet byl nejvíce překročen u daně z příjmů právnických osob (o 9,8 mld. Kč).



Celkové příjmy v roce 2016 tvořily daňové příjmy ve výši 1 071,5 mld. Kč, nedaňové příjmy ve výši 33,9 mld. Kč, kapitálové příjmy 6,5 mld. Kč a přijaté transfery v objemu 169,7 mld. Kč.

Plnění daňových příjmů se v roce 2016 meziročně zvýšilo o 69,4 mld. Kč na 1 071,5 mld. Kč.

Na pozitivním vývoji plnění daňových příjmů se v roce 2016 projevil pokračující hospodářský růst (2,4 % HDP), velmi nízká míra nezaměstnanosti (4,0 %), rostoucí platy i mzdy a také některé legislativní změny[4].

Objemově nejvýznamnější položku daňových příjmů tvořilo pojistné na sociální zabezpečení, které se meziročně zvýšilo o 23,7 mld. Kč. Podíl příspěvků na sociální zabezpečení jakožto jedné ze složek určující zdanění práce byl v ČR oproti ostatním evropským zemím vysoký. Naopak podíl daně z příjmů na celkových nákladech na práci byl v rámci EU i OECD dlouhodobě podprůměrný.

Dalším objemově významným daňovým příjmem byla daň z přidané hodnoty (dále také „DPH“), jejíž inkaso se meziročně zvýšilo o 9,1 mld. Kč. Rozpočet příjmů z DPH nebyl v roce 2016 naplněn (o 2 mld. Kč), přestože makroekonomické ukazatele rostly a zároveň byly zavedeny nástroje k podpoře výběru DPH, např. kontrolní hlášení[5] či elektronická evidence tržeb[6].

Očekávaný přínos zavedení kontrolního hlášení v roce 2016 v podobě zvýšení výběru DPH o 10 mld. Kč nebyl zcela naplněn. Podle konzervativních výpočtů uvedených v návrhu SZÚ byl v roce 2016 pozitivní rozpočtový dopad tohoto opatření 6,3 až 8 mld. Kč.

Spotřební daně včetně energetických daní meziročně vzrostly o 7,3 mld. Kč, přičemž jejich výběr byl ovlivněn mj. zvýšením sazby spotřební daně z tabákových výrobků od 1. 1. 2016 dle nastaveného tříletého plánu. Efektivnost správy spotřebních daní je podle NKÚ[7] v porovnání s ostatními daňovými příjmy vysoká, což je způsobeno mírou zdanění a rozsahem dohledu.

---

[3] Zákon č. 400/2015 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2016.

[4] Zejména solidární zvýšení daně, omezení některých daňových slev a zvýhodnění, změna sazby spotřební daně z tabákových výrobků, změna sazeb odvodu z loterií a jiných podobných her.

[5] Zákon č. 360/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

[6] Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.

[7] KA č. 15/33 – *Správa spotřebních daní* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2017 *Věstníku NKÚ*).

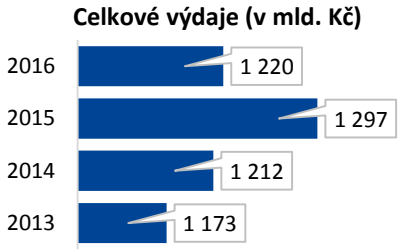
Administrativní náklady na správu spotřebních daní však mírně rostou a podíl energetických daní na celkových daňových příjmech nestoupá, což není v souladu se strategiemi vlády a EU.

Inkaso daně z příjmů fyzických osob se meziročně zvýšilo o 9,9 mld. Kč a na jeho výši se v roce 2016 pozitivně podílely faktory související s růstem ekonomiky. Správu této daně komplikovalo velké množství korekčních prvků zavedených do zákona o daních z příjmů[8], což zvyšovalo administrativní zátěž také na straně daňových subjektů. Příjmy z majetkových daní dosáhly v roce 2016 celkem 12,5 mld. Kč. Podle NKÚ[9] je efektivnost správy majetkových daní nízká – zejména vzhledem k efektivitě správy ostatních daní. Podíl příjmů z majetkových daní na celkových daňových příjmech v ČR se v mezinárodním porovnání evropských zemí řadí k nejnižším.

NKÚ doporučuje zjednodušit a zefektivnit správu daní a pojistného, a tím dosáhnout úspory nejen na straně státu, ale také na straně poplatníků.

3. Výdaje státního rozpočtu

Celkové výdaje státního rozpočtu v roce 2016 činily 1 219,8 mld. Kč. Schválený rozpočet nebyl dočerpán o 31,0 mld. Kč. Podíl běžných výdajů, které byly ve výši 1 135,6 mld. Kč, na celkových výdajích SR činil 93,1 % **a jednalo se o nejvyšší podíl běžných výdajů za posledních 14 let. Čerpání kapitálových výdajů meziročně pokleslo o 91,4 mld. Kč (tj. o 52 %) na 84,3 mld. Kč a bylo nejnižší za posledních 10 let.**



Nízká investiční aktivita vládního sektoru také negativně ovlivnila stavební produkci, která poklesla v roce 2016 o 5,9 %[10]. **V rámci Evropské unie se ČR v roce 2016 zařadila ve výkonu stavebního sektoru mezi nejhorší země.[11]** Případný pokles v dalších letech by mohl vést k nárůstu nezaměstnanosti v tomto důležitém odvětví národního hospodářství.

---

8 Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

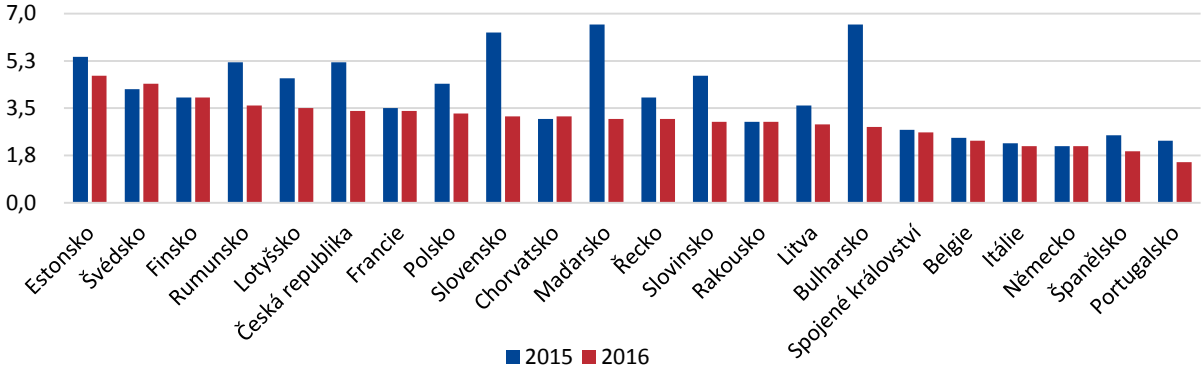
9 KA č. 15/15 – *Zdaňování nemovitostí, převodu nemovitostí a majetku nabytého děděním a darováním* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2016 *Věstníku NKÚ*).

10 Zdroj: Český statistický úřad.

11 Zdroj: Eurostat.

Míru investiční aktivity odráží makroekonomický ukazatel *„tvorba hrubého fixního kapitálu za vládní sektor“*.

Graf č. 2 – Tvorba hrubého fixního kapitálu za vládní sektor v letech 2015 a 2016 ve vybraných zemích EU (v % HDP)



Zdroj: Eurostat.

Z grafu je patrné, že v roce 2016 se v ČR negativně projevilo nízké čerpání kapitálových výdajů a došlo k meziročnímu poklesu ukazatele tvorby hrubého fixního kapitálu.

4. Prostředky ze zahraničí

Výsledek hospodaření SR ovlivňuje nízká schopnost ČR dodržet v běžném roce plánované příjmy a výdaje z rozpočtu EU/FM.

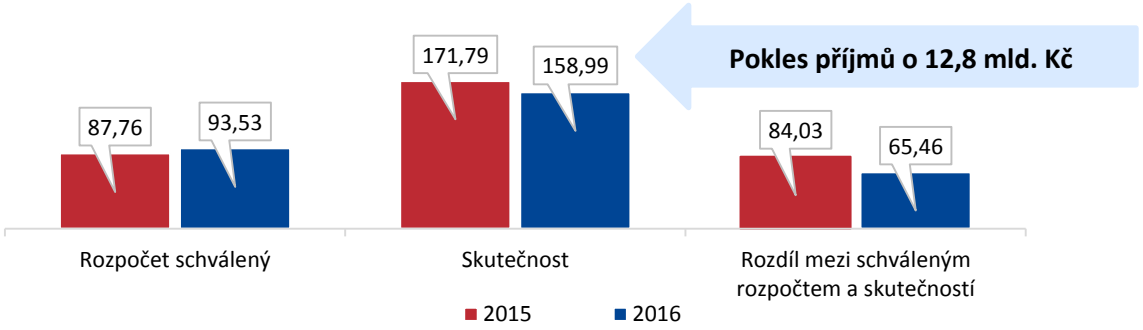
Souběh končícího programového období 2007–2013 s nově zahájeným programovým obdobím 2014–2020 významně ovlivnil celkový výsledek hospodaření SR za rok 2016. **Dosažené příjmy z EU/FM**[12] **a výdaje spolufinancované z EU/FM**[13] (dále také „výdaje EU/FM“) **ukazují na netransparentní způsob jejich rozpočtování, který nezohledňoval v dostatečné míře očekávaný průběh plnění rozpočtu příjmů a čerpání rozpočtu výdajů. Projevila se tak časová rozdílnost mezi přijetím prostředků z rozpočtu EU/FM a vytvořením podmínek pro zajištění plynulého spolufinancování projektů ČR a EU u nového programového období 2014–2020.**

Celkové příjmy z EU/FM za rok 2016 dosáhly 158,99 mld. Kč (tj. o 12,8 mld. Kč méně než v roce 2015) a byly vyšší o 65,46 mld. Kč než schválený rozpočet.

[12] Příjmy z EU/FM zahrnují veškeré příjmy poskytnuté ze zahraničí (bez národních prostředků) sledované podle prostorového a nástrojového třídění dle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

[13] Výdaje EU/FM zahrnují veškeré výdaje z rozpočtu EU/FM (bez národních prostředků) sledované podle prostorového a nástrojového třídění dle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

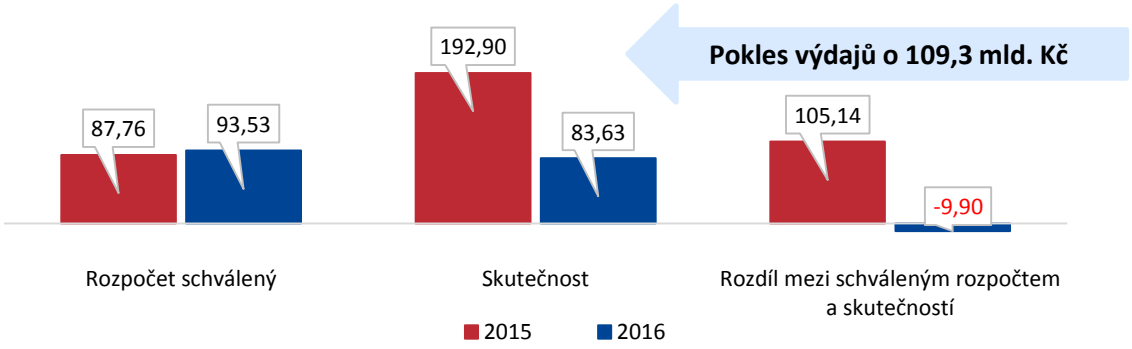
Graf č. 3 – Příjmy z EU/FM s vyčíslením rozdílu oproti schválenému rozpočtu (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za rok 2015, návrh SZÚ za rok 2016.

Realizované výdaje spolufinancované z EU v roce 2016 dosáhly 83,63 mld. Kč (tj. o 109,3 mld. Kč méně než v roce 2015) a byly oproti schválenému rozpočtu nižší o 9,9 mld. Kč.

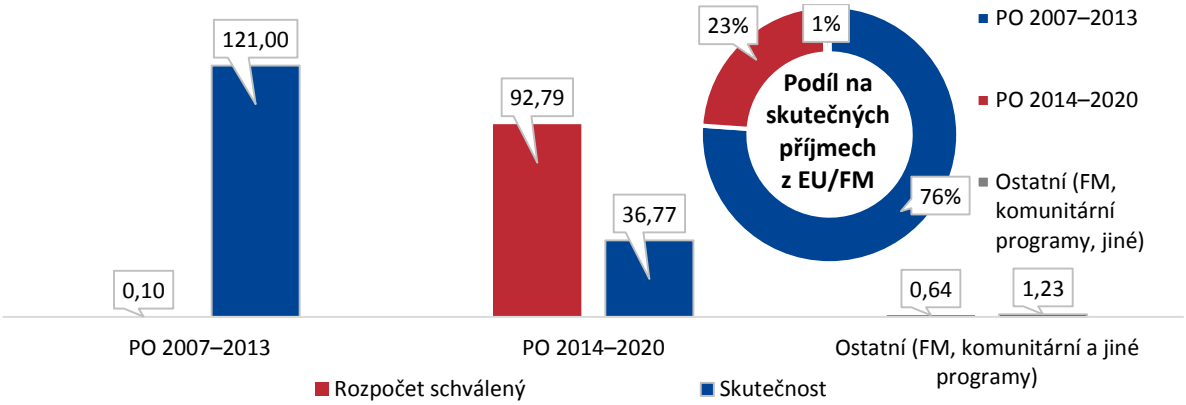
Graf č. 4 – Výdaje EU/FM s vyčíslením rozdílu oproti schválenému rozpočtu (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za rok 2015, návrh SZÚ za rok 2016.

Z pohledu sktruktury příjmů z EU/FM vznikly vysoké rozdíly mezi schváleným rozpočtem a skutečným plněním u obou programových období, které tvoří podstatnou část příjmů přijatých ze zahraničí v daném roce. Zrychlená realizace a dokončení projektů za programové období 2007–2013 v průběhu roku 2015 se promítly do následného vyššího plnění příjmů z EU, které tak za rok 2016 dosáhlo celkové výše 121 mld. Kč, což představuje 76% podíl na celkových příjmech z EU/FM. Naopak programové období 2014–2020 v důsledku zpoždění a v důsledku zahájení realizace většiny operačních programů (dále také „OP“) až v průběhu roku 2016 nenaplnilo schválený rozpočet příjmů. Přijaté prostředky za nové programové období ve výši 36,77 mld. Kč představovaly pouze 23% podíl na celkových příjmech z EU. U ostatních příjmů zastoupených především finančními mechanismy (dále také „FM“) a komunitárními programy došlo v roce 2016 k překročení schváleného rozpočtu příjmů, jak zachycuje následující graf.

Graf č. 5 – Struktura příjmů z EU/FM za rok 2016 (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za rok 2015, návrh SZÚ za rok 2016.

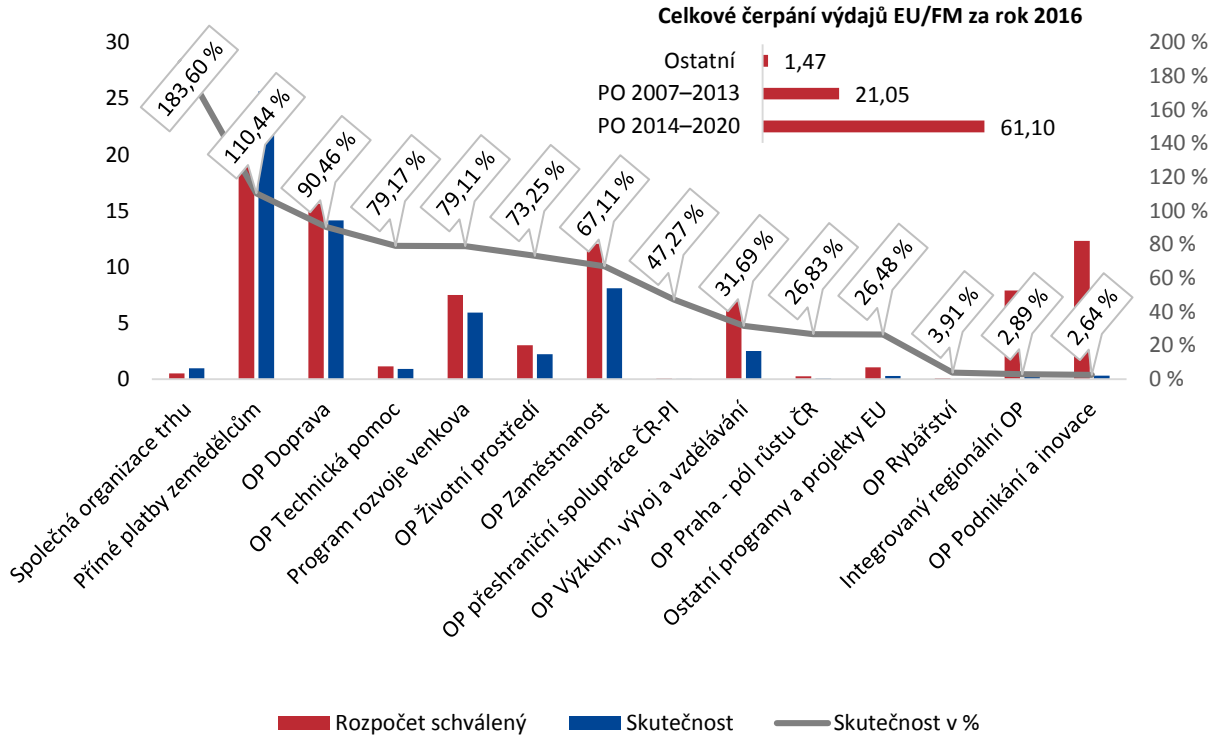
Česká republika se v programovém období 2014–2020 opětovně potýká s nedostatečným čerpáním alokovaných prostředků z rozpočtu Evropské unie. I při zohlednění přibližně půlroční časové prodlevy schvalování programů předložených Českou republikou se během roku 2016 v plné míře projevila skutečnost, že nejsou naplněna vládní prohlášení o odpovědném přístupu k zajištění plynulého financování operačních programů programového období 2014–2020 (a snížení rizik opakování nedostatků z předchozího období).

Současný stav čerpání výdajů z evropských strukturálních a investičních fondů (dále také „ESI fondy“) signalizuje, že přijatá systémová opatření a nástroje[14] nefungují tak, aby přispěly k požadovanému zjednodušení administrativy zejména na straně poskytovatelů podpory a snížení časové náročnosti schvalování projektů v rámci jednotlivých programů. Kontrolní akcí č. 16/12[15] bylo mimo jiné zjištěno, že průměrná délka schvalování žádostí o podporu je 198 dní; celková délka schvalování žádostí se pohybuje mezi 7 a 474 dny (v součtu za všechny programy od počátku programového období 2014–2020). Příčinami zpoždění implementace programového období 2014–2020 byly také prodlevy v procesu určení orgánů (designační proces) a zejména časový nesoulad zadávání požadavků do monitorovacího systému MS2014+ s postupem implementace.

[14] Např. vytvoření a zprovoznění jednotného monitorovacího systému, nastavení jednotného metodického prostředí, snížení počtu operačních programů a řídicích orgánů nebo plnění opatření k horizontálním rizikům podle usnesení vlády č. 411 z roku 2016.

[15] KA č. 16/12 – *Příprava jednotného metodického prostředí pro čerpání podpory EU v programovém období 2014+* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2017 *Věstníku NKÚ*).

Graf č. 6 – Čerpání výdajů u operačních programů PO 2014–2020 a společné zemědělské politiky za rok 2016 (v mld. Kč, v %)



Zdroj: SZÚ za rok 2015, návrh SZÚ za rok 2016.

Především OP *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* a *Integrovaný regionální OP*, které měly plánované výdaje 12,3 mld. Kč, resp. 7,9 mld. Kč, dosáhly velmi omezeného čerpání. Kromě toho i u OP *Výzkum, vývoj a vzdělávání*, na který byly plánovány výdaje ve výši 7,9 mld. Kč, nebyly vyčerpány výdaje ve výši 5,4 mld. Kč.

Od zahájení PO 2014–2020 dosahuje realizace cílů a financování u jednotlivých operačních programů politiky soudržnosti rozdílné úrovně. I přes nastavený systém řízení rizik a předkládání průběžných zpráv vládě není zajištěno efektivní čerpání a naplnění priorit *Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020*[16] (dále také „*Dohoda o partnerství*“). To se promítlo mimo jiné u OP *Doprava*, kde byl Evropskou komisí schválen přesun finančních prostředků ve výši 2 mld. Kč do OP *Životní prostředí*, což oslabuje vládní podporu v podobě strategických investic do dopravní infrastruktury. I v meziročním srovnání došlo k výraznému oslabení kapitálových výdajů čerpaných z celkových výdajů EU/FM.

[16] Dohoda je základním strategickým dokumentem, který na základě definovaných národních priorit stanoví cíle a priority pro efektivní využívání ESI fondů za účelem naplňování strategie *Evropa 2020*.

Graf č. 7 – Čerpání kapitálových výdajů EU/FM v letech 2015 a 2016 (v mld. Kč)

Zdroj: SZÚ za rok 2015, návrh SZÚ za rok 2016.

Nízké čerpání výdajů EU/FM v roce 2016 způsobila neúměrně zdlouhavá příprava a pomalá implementace celého systému programového období 2014–2020 ze strany řídicích orgánů. Mezi dalšími příčinami bylo také zpožděné vydávání potřebných předpisů ze strany Evropské komise a nedostatečná administrativní kapacita u poskytovatelů podpory v důsledku souběhu starého a nového programového období. **Česká republika je tak již od počátku zatížena větší mírou rizika, že nedosáhne na celkově přidělenou alokaci ve výši 648,5 mld. Kč z evropských strukturálních a investičních fondů, konkrétně na tzv. výkonnostní rezervu ve výši 38,6 mld. Kč nastavenou u jednotlivých programů spolufinancovaných z ESI fondů.**

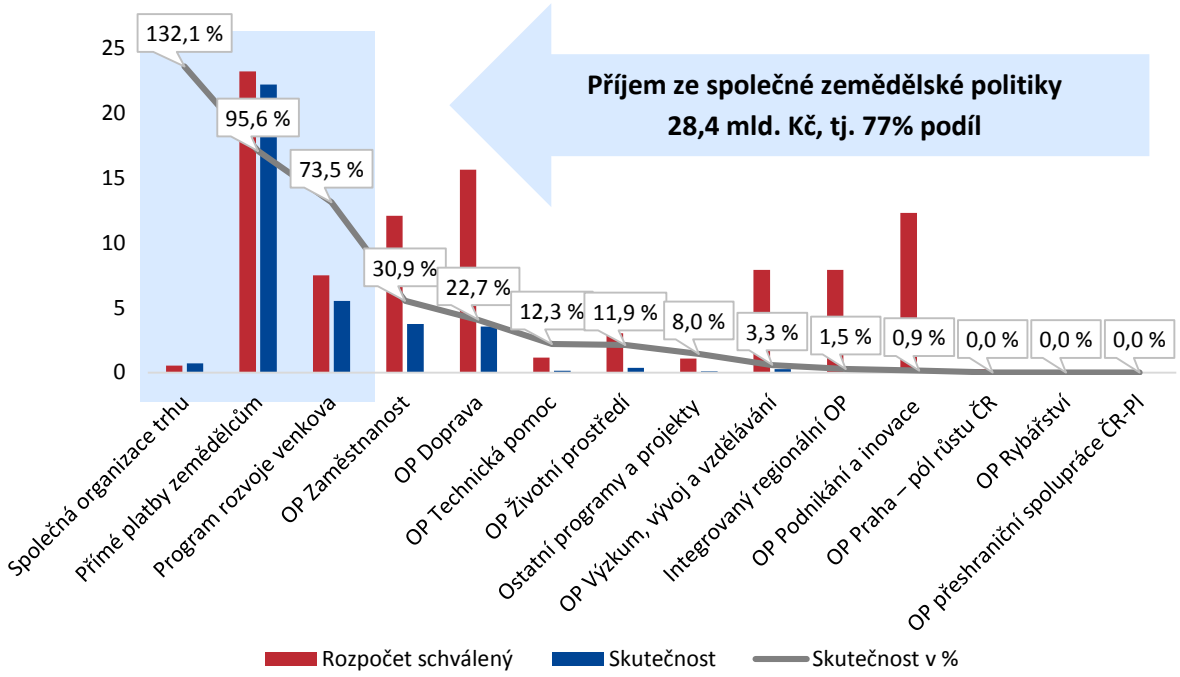
U klíčových programů s nejvyšší alokací prostředků z ESI fondů (OP *Doprava*, *Integrovaný regionální operační program*, OP *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* a OP *Výzkum, vývoj a vzdělávání*) vzniká problém dodržet nastavený výkonnostní rámec[17] a problém dodržet pravidlo n+3 stanovující jako termín dočerpání rok 2018[18]. Nejvyšší riziko z pohledu čerpání prostředků bylo identifikováno u OP *Praha – pól růstu ČR*.

V konečném důsledku se výše zmíněné nedostatky spojené s čerpáním výdajů v plné míře projevily na samotném plnění příjmů, kdy největší část tvořily příjmy z přímých plateb v rámci společné zemědělské politiky (dále také „SZP“), jak ukazuje následující graf.

[17] Výkonnostním rámcem se rozumí finanční závislost na rychlosti a kvalitě čerpání, tj. zavedení jasných a měřitelných milníků a cílových hodnot pro všechny operační programy.

[18] Alokace prostředků z ESI fondů pro rok 2014 se z důvodu schválení operačních programů až v roce 2015 převedla k alokaci roku 2015 a podléhá uplatnění pravidla n+3, tj. vyčerpání ročního závazku do 31. 12. 2018.

Graf č. 8 – Plnění příjmů u operačních programů PO 2014–2020 a SZP za rok 2016 (v mld. Kč, v %)



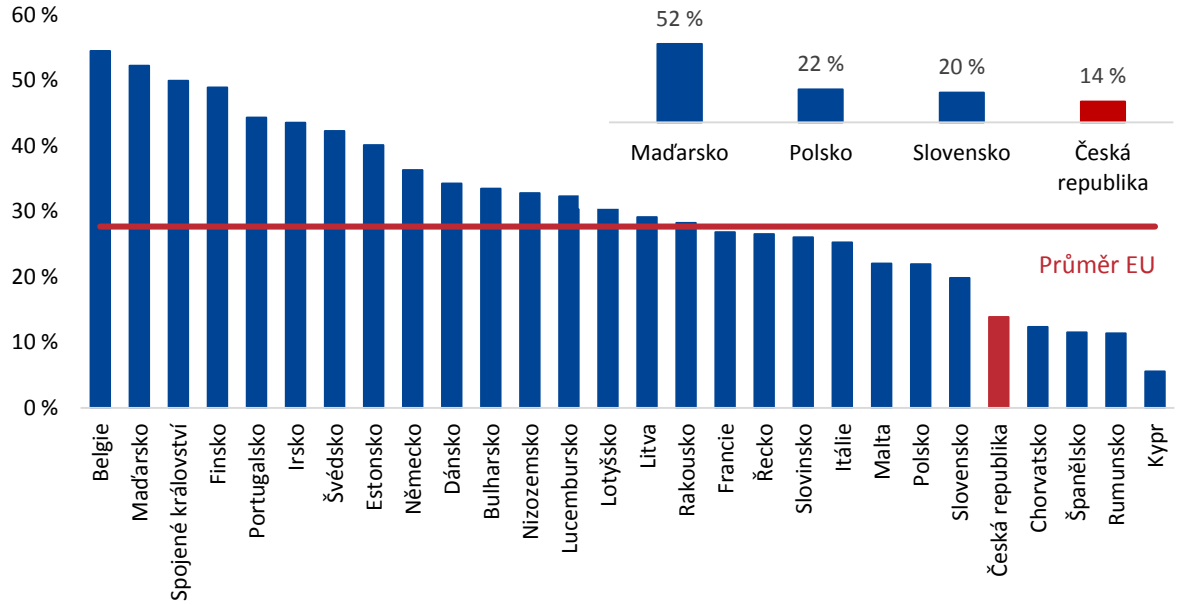
Zdroj: SZÚ za rok 2015, návrh SZÚ za rok 2016.

V mezinárodním srovnání, které uveřejňuje Evropská komise, **se Česká republika řadí již od počátku programového období 2014–2020 mezi méně úspěšné státy v pokroku implementace a průběžného financování schválených projektů z ESI fondů.**

Do konce roku 2016 bylo pro Českou republiku smluvně zajištěno necelých 14 % prostředků z celkové přidělené alokace na společné projekty spolufinancované s EU, přičemž průměr zemí EU byl téměř 28 %.

Větší část zemí EU dosahovala v roce 2016 optimálního stavu smluvně zajištěných prostředků ve schválených projektech. Naopak Česká republika ani po implementaci nových systémových nástrojů není schopna zajistit plynulost čerpání finančních prostředků z ESI fondů. Reálně tak hrozí riziko nedosažení nastavených indikátorů (milníků) do konce roku 2018, a tedy riziko ztráty části alokace (výkonnostní rezervy).

Graf č. 9 – Smluvně zajištěné finanční prostředky z ESI fondů k 31. 12. 2016 s detailním porovnáním států Visegrádské čtyřky (v %)



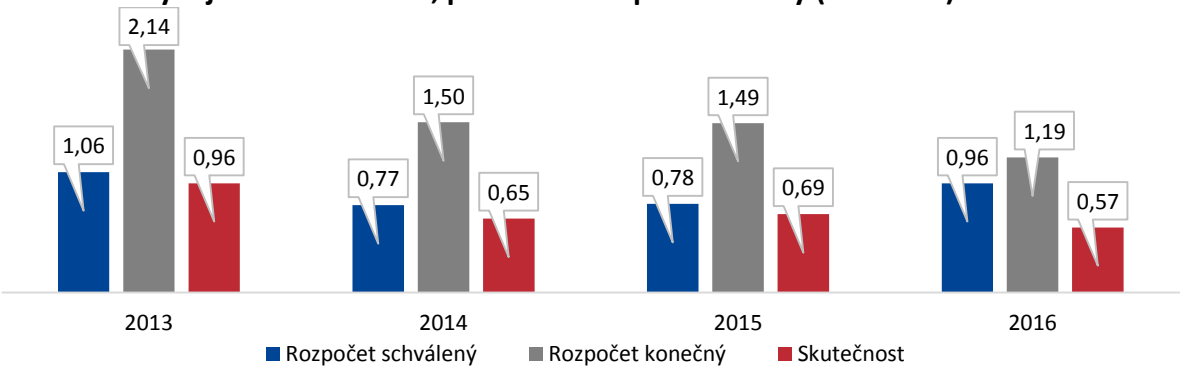
Zdroj: Evropská komise.

III. Jednotlivé vládní oblasti

1. Veřejné finance

Vláda si v programovém prohlášení z 12. 2. 2014 (dále také „PPV“) stanovila jako jednu z priorit při tvorbě rozpočtu hledání úspor v provozu, omezení především outsourcingu právních služeb, marketingu či poradenství. Rozpočet a čerpání výdajů na konzultační, poradenské a právní služby v letech 2013–2016 ukazuje následující graf. **Ačkoliv schválený rozpočet meziročně vzrostl, nebyl plně vyčerpán a čerpání výdajů na konzultační, poradenské a právní služby oproti skutečnosti roku 2015 pokleslo.**

Graf č. 10 – Výdaje na konzultační, poradenské a právní služby (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2013–2015, návrh SZÚ za rok 2016.

Jedním z cílů stanovených vládou v PPV byla snaha o vyšší zdanění hazardu. Hlavním nástrojem měl být nový zákon o hazardu[19], který měl být účinný už od 1. 1. 2016, ale kvůli průtahům v legislativním procesu nabyl účinnosti až 1. 1. 2017 společně se zákonem o dani z hazardních her[20]. K 1. 1. 2016 nabyla účinnosti novela zákona o loteriích[21] a sazby odvodu se změnily následovně:

Tabulka č. 3 – Sazby odvodu z loterií do 31. 12. 2016 **(v %, v Kč)**

Druh sazby	Sazba odvodu	
	Stav do 31. 12. 2015	Stav od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016
Dílčí základ odvodu z loterií	20 %	23 %
Dílčí základ odvodu z kursových sázek a sázkových her v kasinu	20 %	23 %
Dílčí základ odvodu z karetních turnajových a hotovostních sázkových her	20 %	23 %
Dílčí základ odvodu z ostatních loterií a jiných podobných her	20 %	23 %
Poměrná část dílčího základu odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení	20 %	28 %
Pevná část dílčího základu odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení	55 Kč	80 Kč

Zdroj: zákon č. 202/1990 Sb., v platném znění.

[19] Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.
[20] Zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her.
[21] Zákon č. 380/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách.

Ze studie společnosti PricewaterhouseCoopers zpracované pro Asociaci provozovatelů kursových sázek a publikované v říjnu 2015 vyplynulo, že evropská průměrná sazba zdanění hazardu činila 28 %. Do 31. 12. 2015 připadl výnos odvodu u výherních hracích přístrojů a jiných technických zařízení z 20 % pro stát a z 80 % pro obce. Od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016 se tento poměr změnil na 37 % státu a 63 % obcím. Výnos odvodu u ostatních loterií a jiných podobných her do 31. 12. 2016 připadl ze 70 % státu a z 30 % obcím. **Celkové příjmy státu a obcí z loterií v roce 2016 činily 10,49 mld. Kč a meziročně se zvýšily o 2,41 mld. Kč (tj. o 29,83 %).**

Do 31. 12. 2016 byly v ČR kromě odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení všechny sazby daně pod evropským průměrem. Podle NKÚ je tedy nárůst sazeb a poplatků v současnosti přiměřený.

Příjem státu se meziročně navýšil o 1,80 mld. Kč (tj. o 69,50 %) a příjem obcí o 0,61 mld. Kč (tj. o 11,11 %). **Vláda v souladu se stanoveným cílem zvýšila zdanění hazardu.** Celková koncepce nového zákona o hazardních hrách i zákona o dani z hazardu je v souladu s přijatými opatřeními MF na základě nedostatků zjištěných NKÚ v KA č. 13/35[22]. Účinnost zákona je, a to platí zejména pro hazard na internetu, závislá i na přiměřenosti restrikcí, výši daňové sazby a přiměřenosti povinností, které omezují provozování tohoto druhu podnikání v ČR.

Vláda se také v PPV zavázala, že podnikne nezbytné kroky v oblasti prokazování původu nabytého majetku. **Na základě zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s prokazováním původu majetku[23], byl s účinností od 1. 12. 2016 novelizován zákon o daních z příjmů**[24]. Do tohoto zákona přibylo 8 nových ustanovení (§ 38x až 38ze), která obsahují zvláštní úpravy pro správce daně, aby mohl vyzvat poplatníka v případě důvodných pochybností k prokázání původu majetku a eventuálně příslušný majetek dodatečně zdanit.

Vyčíslená úspora finančních prostředků v roce 2016 meziročně klesla.

Nákupy zboží a služeb by měly dle cíle uvedeného v PPV probíhat v maximální možné míře centrálně. Na základě usnesení vlády[25] z července 2011 funguje pro stanovené komodity resortní systém centralizovaného zadávání veřejných zakázek (dále také „RSCZ“). RSCZ měly povinnost zavést veškeré ústřední orgány státní správy, které měly alespoň dvě podřízené organizace. Dále byly na základě usnesení vlády z listopadu 2014[26] zavedeny centrální nákupy státu (dále také „CNS“),

---

22 KA č. 13/35 – *Příjmy státního rozpočtu související s provozováním loterií a jiných podobných her* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2014 *Věstníku NKÚ*).

23 Zákon č. 321/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s prokazováním původu majetku.

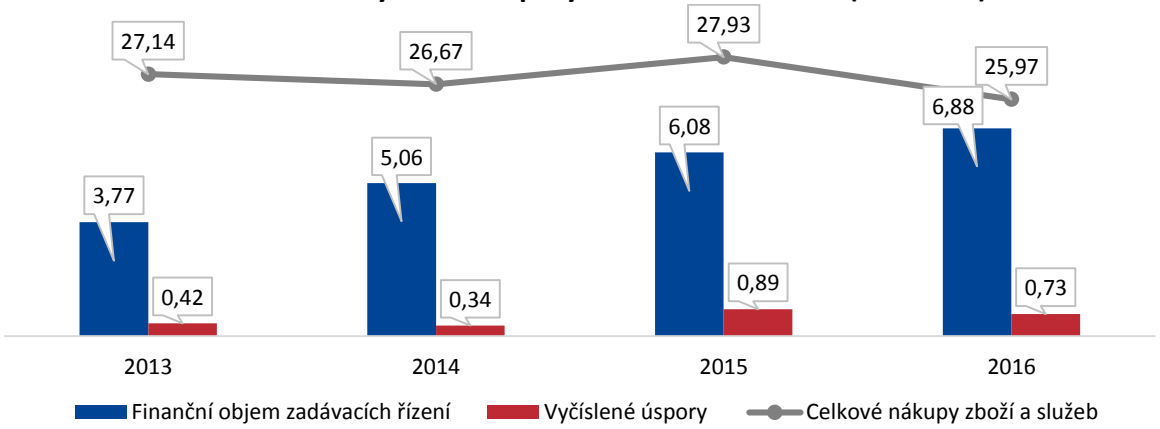
24 Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

25 Usnesení vlády ČR ze dne 20. 7. 2011 č. 563, *k resortním systémům centralizovaného zadávání veřejných zakázek ústředních orgánů státní správy.*

26 Usnesení vlády ČR ze dne 12. 11. 2014 č. 924, *k Informaci o plnění úkolu z programového prohlášení vlády v souvislosti se zavedením centrálního nákupu státu.*

které pro vybrané komodity probíhají od ledna 2016. V souvislosti se zavedením CNS přijala vláda v lednu 2016 usnesení[27], které nahradilo usnesení z července 2011. Přehled všech veřejných zakázek zadaných v rámci RSCZ a v roce 2016 navíc nadresortních veřejných zakázek zadávaných v rámci CNS je znázorněn v dalším grafu.

Graf č. 11 – Zadávací řízení a vyčíslené úspory v rámci RSCZ a CNS (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2013–2015, návrh SZÚ za rok 2016, Zpráva o hodnocení resortních systémů centralizovaného zadávání veřejných zakázek za roky 2013–2015, Ministerstvo financí.
Pozn.: Finanční objemy a vyčíslené úspory jsou uvedeny bez DPH.

Podíl zadávacích řízení na celkových nákupech zboží a služeb v roce 2016 činil 26,49 % a od roku 2013 vzrostl o 12,60 %.

Dalším cílem vlády bylo rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu a vytvoření nového zákona o vnitřním řídicím kontrolním systému, který posílí manažerskou zodpovědnost a funkční nezávislý audit. Cílem je, aby se většina výdajů kontrolovala již před proplacením faktur. Poprvé Senát PČR zamítl novelu Ústavy[28] a zákona o NKÚ[29] již v lednu 2013. **Poslední zamítnutí (Senátem PČR) novely zákona o rozšíření působnosti NKÚ na hospodaření firem vlastněných státem či kraji a obcemi a na hospodaření s veřejnými prostředky v krajích a obcích proběhlo v květnu 2016.** Podstatnou výhradou k rozšíření působnosti NKÚ ze strany zástupců samospráv byla i duplicita kontrol. NKÚ v červenci 2016 ve své tiskové zprávě sdělil, že k odstranění této duplicity je potřeba dořešit a přijmout nový zákon o finanční kontrole. **Vláda teprve v prosinci 2016 schválila návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí[30], který má nahradit zákon o finanční kontrole[31], a předložila ho PS PČR[32].**

---

27 Usnesení vlády ČR ze dne 18. 1. 2016 č. 24, *k resortním systémům centralizovaného zadávání veřejných zakázek v návaznosti na pravidla pro centrální nákup státu.*
28 Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
29 Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.
30 Usnesení vlády ČR ze dne 19. 12. 2016 č. 1149, *k návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí.*
31 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.
32 PS PČR zákon o řízení a kontrole veřejných financí schválila dne 14. 7. 2017.

Vláda chtěla dále přijmout opatření nezbytná ke zlepšení efektivity výběru daní a cel, zamezit zneužívání a obcházení daňových předpisů – např. digitalizací správy daní, opatřeními směřujícími k efektivní kontrole vykazovaných tržeb z maloobchodního prodeje zboží a služeb, rozšířením pravidel o přenesení daňové povinnosti k dani z přidané hodnoty. **K zamezování daňových úniků byly v roce 2016 zavedeny dva nové nástroje (kontrolní hlášení a elektronická evidence tržeb). Dále byl v průběhu roku 2016 rozšířen režim přenesení daňové povinnosti (tzv. reverse charge)[33]**, který je upraven zákonem o dani z přidané hodnoty[34], mj. pro dodání nemovité věci, a dočasně byl nařízeními vlády[35] rozšířen i na dodání zemního plynu a elektřiny a poskytnutí služby elektronických komunikací podle zákona upravujícího elektronické komunikace prostřednictvím přístupu k sítím elektronických komunikací, propojení sítí elektronických komunikací nebo na základě nákupu a prodeje těchto služeb. S účinností od 1. 1. 2016 vznikla plátcům daně z přidané hodnoty zákonná povinnost podávat tzv. kontrolní hlášení[36], která by měla cílit na podvody s neoprávněně nárokovanými nadměrnými daňovými odpočty. Dne 1. 12. 2016 nabyl účinnosti zákon o evidenci tržeb[37], který má zamezit zatajování zdanitelných příjmů. Ministerstvo financí očekává, že celkový daňový výnos po plném náběhu evidence tržeb bude téměř 18 mld. Kč ročně[38].

Vláda si stanovila další cíle v *Národním programu reforem ČR pro rok 2016* (dále také „NPR"), mj. se jednalo o opatření v oblasti zjednodušování daňového systému, konkrétně zavedení povinnosti pro všechny plátce daně z přidané hodnoty podávat od ledna 2016 daňové přiznání pouze elektronicky. **S účinností od 1. 1. 2016 došlo ke zrušení § 101a odst. 3 zákona o dani z přidané hodnoty, který upravoval výjimku z elektronické formy podávání daňových přiznání k DPH pro fyzické osoby, jejichž obrat za nejvýše 12 bezprostředně předcházejících po sobě jdoucích kalendářních měsíců nepřesáhl 6 mil. Kč.** Dle NKÚ by měly následovat další kroky ke snížení administrativní náročnosti, ty dosavadní plošně administrativní náročnost pro daňové subjekty i správce daně spíše zvyšují.

Další cíl vlády byl zaměřen na rodinnou politiku, konkrétně se měla od roku 2016 zvýšit sleva na dani z příjmu při druhém a dalším dítěti, a to bez ohledu na schválení zákona až v průběhu roku 2016, neboť úprava měla platit retroaktivně. **Na základě cílů vlády došlo ke změně**

---

33 Režim přenesení daňové povinnosti přenáší povinnost přiznat a zaplatit DPH z dodavatele na odběratele.

34 Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

35 Nařízení vlády č. 11/2016 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 361/2014 Sb., o stanovení dodání zboží nebo poskytnutí služby pro použití režimu přenesení daňové povinnosti, ve znění nařízení vlády č. 155/2015 Sb., a nařízení vlády č. 296/2016 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 361/2014 Sb., o stanovení dodání zboží nebo poskytnutí služby pro použití režimu přenesení daňové povinnosti, ve znění pozdějších předpisů.

36 Zákon č. 360/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

37 Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.

38 Tisková zpráva Ministerstva financí ze dne 10. 2. 2016.

zákona o daních z příjmů[39], kdy došlo v roce 2016 ke zvýšení daňového zvýhodnění na druhé dítě o 100 Kč měsíčně a na třetí a další dítě o 300 Kč měsíčně. Tímto krokem se daňový systém naopak zkomplikoval, protože u správce daně se zvýšila náročnost zpracování daně z příjmů.

Dále vláda v NPR přiznává, že legislativní proces schvalování vládních návrhů právních předpisů v oblasti rozpočtové odpovědnosti zůstává prozatím nedokončen. Jejich prostřednictvím by mělo dojít k dalšímu posílení národního fiskálního rámce a implementaci směrnice Rady EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. **V říjnu 2016 PS PČR schválila pravidla pro rozpočtovou odpovědnost proti nadměrnému zadlužování ČR v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti[40].** Na konci listopadu 2016 Senát PČR zamítl návrh tohoto zákona s odůvodněním, že je tento zákon neústavní zejména ve vztahu k obcím. PS PČR i přesto v lednu 2017 přehlasovala senátní veto a zmíněný předpis opět schválila. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti nabyl účinnosti 1. 1. 2017, s výjimkou § 17 odst. 3 upravujícího hospodaření uzemního samosprávného celku, který nabyde účinnosti až 1. 1. 2018. **Senát PČR se společně se Svazem měst a obcí ČR a Sdružením místních samospráv ČR obrátily v březnu 2017 na Ústavní soud a žádají část zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti týkající se hospodaření územně samosprávných celků zrušit[41].**

Ačkoliv byl zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti schválen, jeho účinnost je stále částečně ohrožena.

2. Doprava

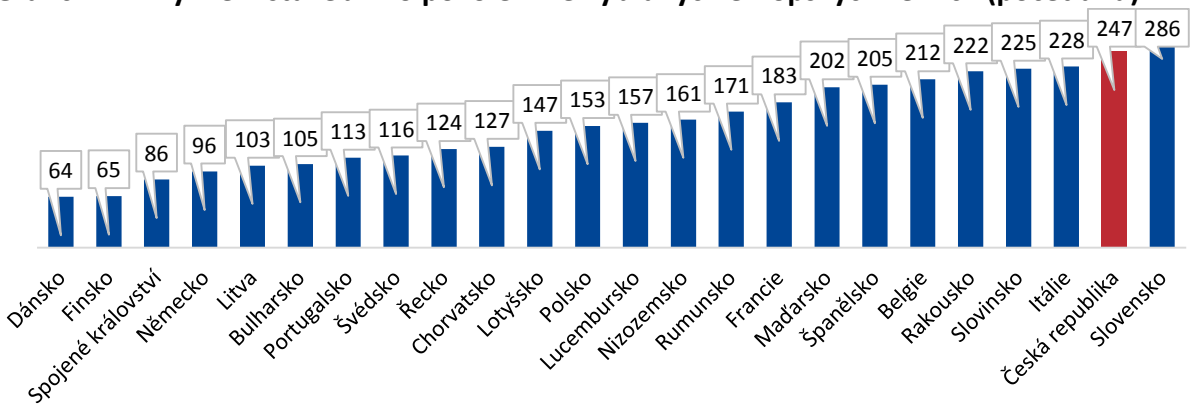
V ČR trvá vyřízení stavebního povolení výrazně déle než ve většině evropských zemí.

Vláda si v PPV stanovila, že vypracuje a předloží zákon o liniových stavbách, který zjednoduší proces administrativního vyřízení stavebního povolení liniových staveb, a to včetně posouzení vlivu stavby na životní prostředí a podmínek vykupování dotčených pozemků. K 30. 6. 2017 existoval pouze věcný záměr zákona o liniových dopravních stavbách, který předložilo Ministerstvo dopravy (dále také „MD“) vládě už v roce 2014, a od té doby legislativní proces nijak nepokročil. **Je zřejmé, že samotný zákon o liniových stavbách se už současné vládě do konce volebního období schválit nepodaří.** Nutnost zrychlit přípravy staveb také potvrzuje indikátor vyřízení stavebního povolení zveřejněný Světovou bankou[42], dle tohoto indikátoru se ČR v roce 2016 meziročně propadla o tři příčky na 130. místo ze

[39] Změna proběhla na základě zákona č. 125/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.
[40] Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.
[41] Tisková zpráva Senátu PČR ze dne 9. března 2017.
[42] Publikace *Doing Business 2017.*

190 hodnocených zemí celého světa. Indikátor vyřízení stavebního povolení posuzuje několik kritérií, z nichž je vybrána do následujícího grafu délka vyřízení stavebního povolení.

Graf č. 12 – Vyřízení stavebního povolení ve vybraných evropských zemích (počet dnů)

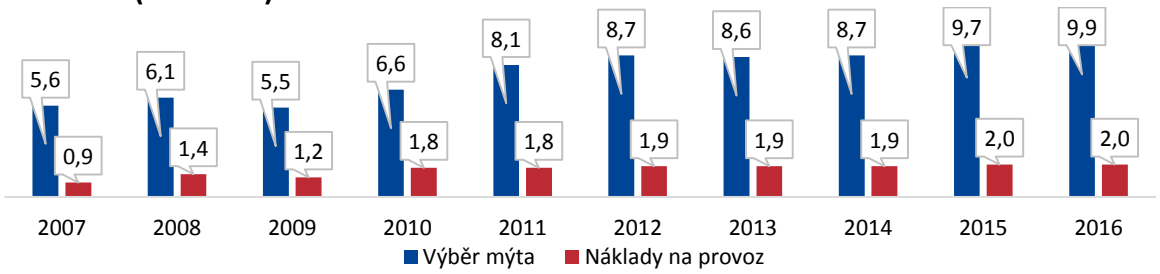


Zdroj: Doing Business 2017.
Pozn.: Údaje jsou aktuální k 1. červnu 2016.

Z grafu je patrné, že počet dnů na vyřízení stavebního povolení je jasně nejvyšší v ČR a na Slovensku. Postavení ČR v celkovém žebříčku Světové banky navíc zhoršuje počet úkonů potřebných k získání stavebního povolení. Zatímco v ČR je potřeba 21 úkonů, např. na Slovensku je k získání stavebního povolení potřeba pouze 10 úkonů.

Vláda měla připravit transformaci Ředitelství silnic a dálnic na státní podnik tak, aby zajistila efektivní výběr mýta po 1. 1. 2017 plně pod kontrolou Ministerstva dopravy. **Vládě se do současné doby nepodařilo transformovat státní příspěvkovou organizaci Ředitelství silnic a dálnic ČR na státní podnik. Mýtný systém po 1. 1. 2017 provozuje stále společnost Kapsch,** se kterou MD podepsalo smlouvu na další 3 roky. Ministerstvo dopravy vypsalo dne 15. 6. 2017 zadávací řízení na provozovatele mýtného systému po roce 2019. Předpokládaná cena zakázky je necelých 29 mld. Kč na 10 let bez DPH. Rozsah mýtného se rozšíří od roku 2020 o dalších 900,3 kilometru silnic I. třídy. Hlavním měřítkem by podle NKÚ měl být co nejefektivnější výběr mýta a také dostavba dalších dálničních úseků, protože na nich je efektivita výběru mýta nejvyšší. Následující graf znázorňuje výběr mýta a náklady na provoz mýtného systému v letech 2007 až 2016.

Graf č. 13 – Výběr mýta a provozní náklady mýtného systému v letech 2007–2016 (v mld. Kč)



Zdroj: informační portál MYTOCZ.

Stát vybral na mýtném za 10 let fungování mýtného systému celkem 77,5 mld. Kč a za jeho provoz zaplatil celkem 16,7 mld. Kč (tj. 21,55 %). I z důvodu hospodářského růstu

a souvisejícího nárůstu přepravy výběr mýta od roku 2014 roste. Jeho výběr ale v posledních letech částečně brzdí přeměna vozového parku na ekologičtější vozidla, která mají zvýhodněnou kilometrovou sazbu a jejichž podíl na zaplaceném mýtném vzrostl již na 40 %.

Nepodařilo se dosáhnout financování dopravy na úrovni 2,5 % HDP.

Zásadním hlediskem dopravy je její financování, které by mělo být dle strategického dokumentu *Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050* na úrovni 2,5 % hrubého domácího produktu. Podle údajů v ročenkách dopravy ČR, které každý rok vydává MD, byly celkové výdaje do dopravní infrastruktury za všechny druhy dopravy v letech 2013–2016 následující:

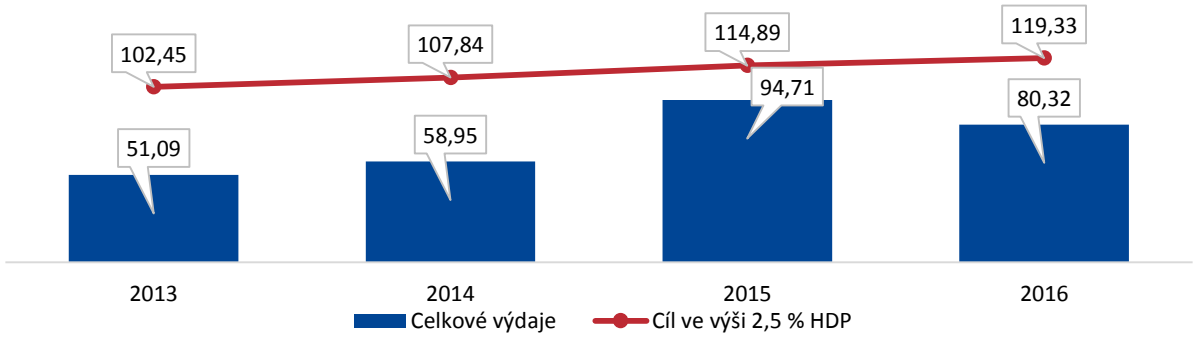
Tabulka č. 4 – Výdaje do dopravní infrastruktury v letech 2013–2016 (v mld. Kč)

Ukazatel	2013	2014	2015	2016
Celkové výdaje do dopravní infrastruktury	**51,09**	**58,95**	**94,71**	**80,32**
v tom: investiční výdaje	*27,35*	*30,68*	*57,50*	*43,47*
výdaje na opravy a údržbu	*23,74*	*28,27*	*37,21*	*36,85*

Zdroj: ročenky dopravy ČR za roky 2013–2016.

Velké meziroční výkyvy objemů celkových finančních prostředků do dopravní infrastruktury jsou jednou z hlavních příčin málo efektivního hospodaření s těmito finančními prostředky. Následující graf porovnává celkové výše výdajů v ročenkách dopravy ČR s výše uvedeným cílem v *Dopravní politice ČR*.

Graf č. 14 – Srovnání výše výdajů s cílem *Dopravní politiky ČR* (v mld. Kč)



Zdroj: ročenky dopravy ČR za roky 2013–2016, Český statistický úřad.

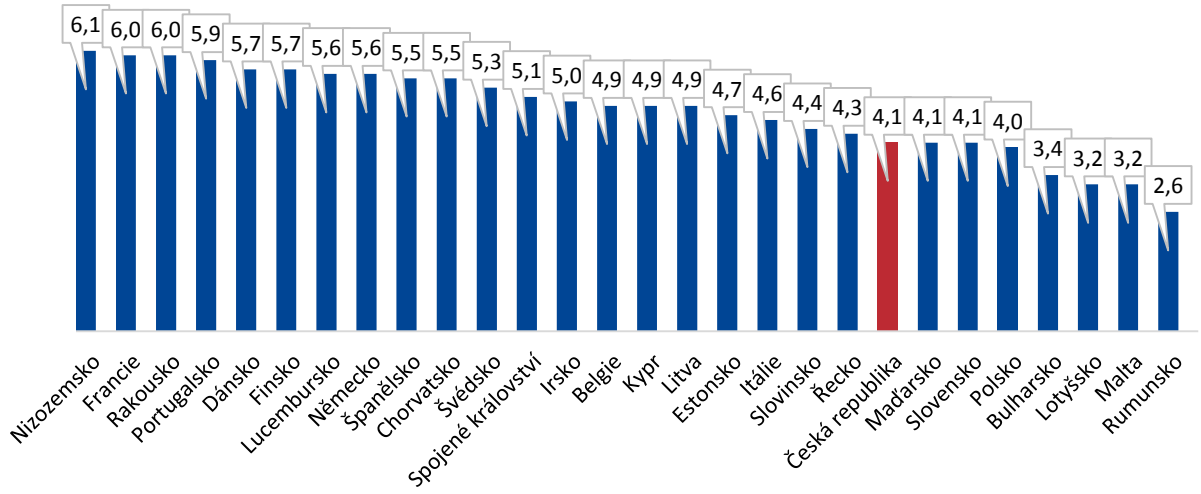
NKÚ uvádí, že v období 2013–2016 se tento cíl nepodařilo splnit, ačkoliv výdaje v roce 2015 byly v rekordní výši z důvodu dočerpání prostředků z operačního programu *Doprava*. Dá se očekávat, že i v dalších letech bude obtížné tohoto cíle dosáhnout, a to zejména z důvodu stále větších požadavků na národní prostředky. V roce 2016 výrazně poklesly celkové výdaje do železniční infrastruktury (o 15,80 mld. Kč), naopak celkové výdaje do silniční infrastruktury vzrostly o 0,87 mld. Kč z důvodu vyšších výdajů na opravy a údržbu.

Bez administrativní změny dosavadních rychlostních silnic v dálnice vzrostla délka dálnic za poslední 3 roky pouze o 12,7 km.

Délka dálniční sítě byla k 31. 12. 2016 dle údajů v *Ročence dopravy České republiky 2016* celkem 1 222,7 km, přičemž cílový stav dálniční sítě ve střednědobém až dlouhodobém horizontu by dle rozvojových plánů MD a Ředitelství silnic a dálnic

měl být 2 180 km. Jelikož bylo od 31. 12. 2010 do 31. 12. 2016 otevřeno pouze necelých 55 km nových úseků dálnic (bez administrativní změny dosavadních rychlostních silnic v dálnice v roce 2016), což činí v průměru 9 km nových dálnic ročně, **plánovaného stavu by za těchto podmínek bylo dosaženo až za více než 100 let.** Nízká kvalita silnic se také odráží v indexu kvality dopravní infrastruktury, jenž sleduje Světové ekonomické fórum[43]; dle tohoto indikátoru byla ČR v roce 2016 až ve třetí desítce zemí EU, jak je patrné z následujícího grafu.

Graf č. 15 – Index kvality silnic v zemích EU v roce 2016



Zdroj: The Global Competitiveness Report 2016–2017.

Z výše uvedených skutečností vyplývá, že příprava a samotná výstavba nových dálničních úseků je zdlouhavá. Naopak v posledních letech vzrostl počet rekonstrukcí dálnic a silnic 1. třídy. Otázkou je, zda k výraznému nárůstu rekonstrukcí dálnic v posledních letech nepřispěla zejména nepřipravenost nových projektů výstavby dopravních staveb a potřeba vyčerpat evropské prostředky. Negativem rekonstrukce dálniční a silniční sítě je dlouhé období dopravních omezení. Zapojením nástrojů, které by rekonstrukce urychlily (např. zvýšení efektivity práce nebo četnosti kontrol ze strany investorských organizací), by se zkrátila doba dopravních omezení, zlepšila plynulost a bezpečnost provozu a v neposlední řadě by se také snížily negativní dopady na občany ČR.

3. Zdravotnictví

V návaznosti na stanovené vládní priority mělo Ministerstvo zdravotnictví předložit již během roku 2015 zákon o veřejných neziskových nemocnicích. Návrh zákona byl v září roku 2016 předložen Legislativní radě vlády, která jej doporučila neschválit. Vzhledem k následnému značnému množství zásadních připomínek z ostatních resortů byl návrh zákona z projednávání vlády stažen. **ČR tak stále nemá platný zákon o veřejných neziskových nemocnicích.** Dne 8. března 2017 vláda schválila návrh zákona o univerzitních

[43] *The Global Competitiveness Report 2016–2017.*

nemocnicích. NKÚ má výhrady k některým částem zákona, např. k části o hospodaření univerzitních nemocnic, k části o převodu majetku státu na univerzitní (dříve fakultní) nemocnice v objemu desítek miliard Kč. Tyto subjekty by nadále nepodléhaly kontrole ze strany NKÚ, přestože hlavní část jejich výnosů by měly tvořit výnosy za poskytnuté zdravotní služby hrazené z veřejného zdravotního pojištění. Návrh zákona prošel v PS PČR prvním čtením, avšak výbor pro zdravotnictví jeho projednávání do 30. 9. 2017 přerušil. Zákon nebude v tomto volebním období s největší pravděpodobností schválen.

V rámci zvýšení transparentnosti si vláda stanovila za cíl zavést zdravotním pojišťovnám povinnost zveřejňovat smlouvy s poskytovateli zdravotních služeb týkající se poskytování a úhrady hrazených služeb včetně smluv s jejich dodavateli. V srpnu roku 2015 byla schválena novela zákona o veřejném zdravotním pojištění[44], která tuto povinnost **s účinností od 1. 9. 2015 uzákonila. Vláda vytyčený cíl splnila již v roce 2015.**

V cenové politice si vláda stanovila úkol prosadit snížení sazby daně z přidané hodnoty na léky. V listopadu roku 2014 byla schválena novela zákona o dani z přidané hodnoty[45], která **od 1. 1. 2015 snížila sazbu DPH na léky z 15 % na 10 %. Od začátku roku 2015 jsou tedy v ČR zavedeny tři sazby DPH.**

V oblasti veřejného zdravotního pojištění chtěla vláda zavést pravidelnou valorizaci plateb za státní pojištěnce. V roce 2016 proběhla valorizace plateb na základě nařízení vlády[46]. **V únoru roku 2017 předložilo Ministerstvo zdravotnictví Poslanecké sněmovně PČR novelu zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění[47], která by od roku 2019 stanovovala pravidelnou valorizaci plateb za státní pojištěnce.** Cílem novely, kterou dne 30. 6. 2017 schválila Poslanecká sněmovna PČR ve třetím čtení, je zajistit předvídatelnost vývoje příjmů systému veřejného zdravotního pojištění.

Systém veřejného zdravotního pojištění v roce 2016 vykázal přebytek 5,9 mld. Kč, příjmy činily 264,9 mld. Kč a výdaje 259,0 mld. Kč. Přestože systém dosáhl kladného salda hospodaření, zůstává velmi citlivý na výkyvy ekonomického cyklu.

Systém veřejného zdravotního pojištění není stabilní a při zpomalení hospodářského růstu je zranitelný.

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

[45] Zákon č. 262/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

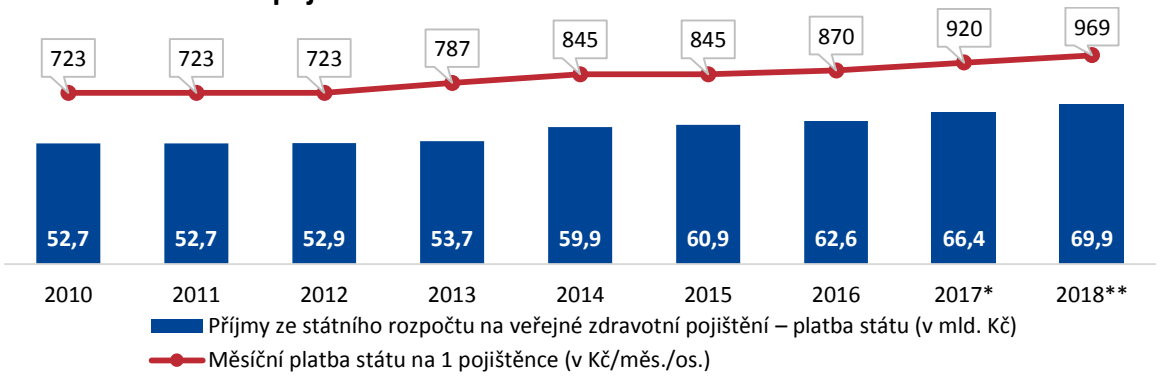
[46] Nařízení vlády č. 158/2015 Sb., o stanovení vyměřovacího základu u osoby, za kterou je plátcem pojistného na veřejné zdravotní pojištění stát.

[47] Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.

Ministerstvo financí a Ministerstvo zdravotnictví provedly zátěžový test[48], který prokázal, že při zpomalení růstu ekonomiky by současné nastavení systému již po dvou letech způsobilo, že by pojišťovny nezvládaly zdravotní služby hradit včas.

Stabilita systému veřejného zdravotního pojištění je ovlivňována mj. podílem příjmů ze státního rozpočtu na celkových příjmech systému a pacientskou spoluúčastí (viz graf č. 17).

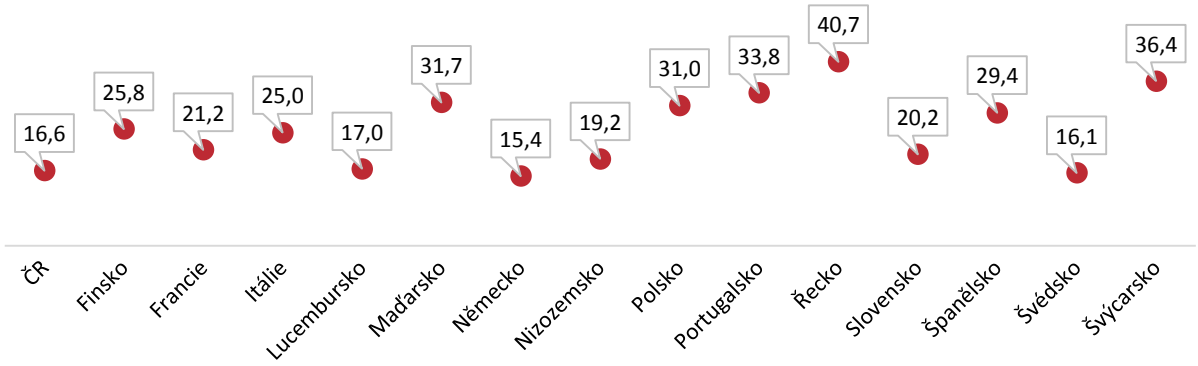
Graf č. 16 – Příjmy ze státního rozpočtu na veřejné zdravotní pojištění a měsíční platba státu na 1 pojištěnce v letech 2010–2018



Zdroj: SZÚ za roky 2013–2015, návrh SZÚ za rok 2016, Ministerstvo financí.
* rozpočet výdajů, **dohoda Ministerstva financí a Ministerstva zdravotnictví.

V roce 2016 činil podíl příjmů ze státního rozpočtu na celkových příjmech systému veřejného zdravotního pojištění 23,6 %. Oproti roku 2010 se tyto příjmy zvýšily o 9,9 mld. Kč na 62,6 mld. Kč. Jejich každoroční růst se očekává i v dalších letech.

Graf č. 17 – Míra pacientské spoluúčasti ve vybraných evropských zemích v roce 2016 (v %)



Zdroj: OECD.

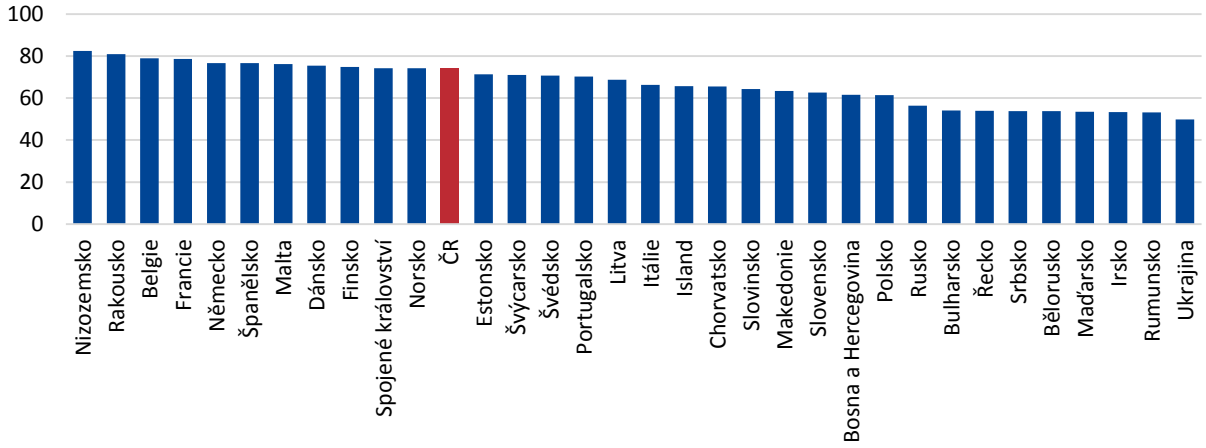
Míra pacientské spoluúčasti se v ČR pohybuje kolem 16 % a řadí se k nejnižším v zemích EU.

[48] Podmínky v testu byly takové, že došlo k minimálnímu mandatornímu nárůstu výdajů za zdravotní služby, mírně vzrostl výběr pojistného na 101,5 %, inflace byla nulová a počet nezaměstnaných stoupl o 50 tisíc. Tento test potvrdil, že systém by tak, jak je dnes nastaven, při zpomalení růstu už po dvou letech způsobil, že pojišťovny by nezvládaly hradit včas zdravotní služby.

Podíl celkových výdajů na zdravotnictví na HDP ve výši 7,2 % za rok 2016 stále zůstává pod průměrem EU (kolem 9 %). Podle Světové zdravotnické organizace je ČR státem se čtvrtým nejvyšším podílem veřejných financí na financování zdravotnictví v Evropě. Vysoký podíl veřejných výdajů na celkových výdajích na zdravotnictví (přes 80 %) může být rizikem pro veřejné rozpočty.

Kvalita českého zdravotnictví je nadále vysoká. Za největší přednosti jsou mezinárodními organizacemi (Evropská komise, OECD, Světová zdravotnická organizace) považovány dobrá dostupnost zdravotní péče a její vysoká kvalita.

Graf č. 18 – Index zdravotní péče ve vybraných státech Evropy za rok 2016



Zdroj: Numbeo.
Pozn.: Hodnoty indexu jsou v rozmezí 0–100.

Databáze Numbeo[49] v roce 2016 zařadila ČR v porovnání indexů zdravotní péče[50] v rámci Evropy na 12. místo.

Pro zachování vysoké kvality zdravotní péče v ČR je nutné, aby se celkový podíl výdajů na zdravotnictví na HDP nesnižoval a posílil se význam financování z jiných zdrojů (soukromé výdaje).

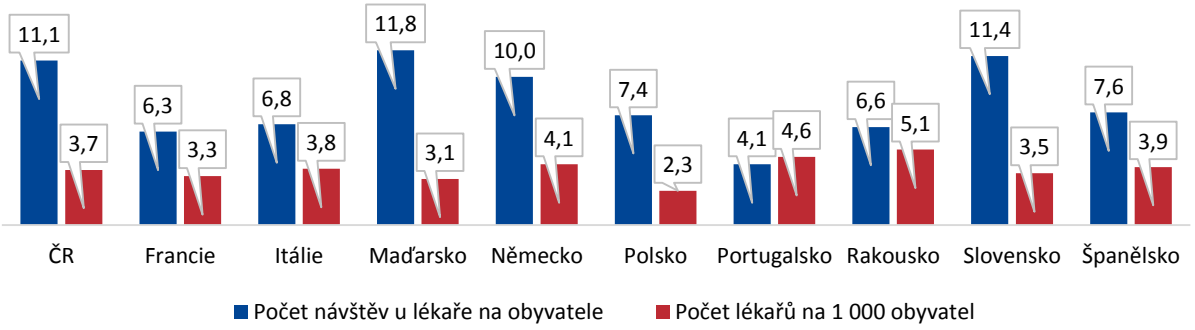
V ČR je mimořádně vysoká návštěvnost lékařů a nízká míra pacientské spoluúčasti.

ČR se v posledních letech dle odborné veřejnosti potýká s nedostatkem lékařů, ale při srovnání počtu lékařů na tisíc obyvatel s vybranými zeměmi EU se ČR umístila mírně nad průměrem. Naopak při porovnání počtu návštěv u lékaře na jednoho obyvatele se ČR řadí mezi státy EU s nejvyšší návštěvností lékaře (v roce 2015 zaujala 3. místo).

[49] Numbeo je rozsáhlá světová databáze poskytující aktuální informace o životních podmínkách, zahrnuje ukazatele o domácnostech, zdravotní péči, dopravě, znečištění atd.

[50] Index zdravotní péče (*Health Care Index*) je odhad celkové kvality systému zdravotní péče (zdravotníků, vybavení, personálu, lékařů, nákladů atd.).

Graf č. 19 – Počet návštěv u lékaře na obyvatele a počet lékařů na 1 000 obyvatel ve vybraných zemích za rok 2015



Zdroj: OECD.

Lékařů je v ČR v porovnání s ostatními evropskými zeměmi dostatečný počet, avšak podle predikce Ústavu zdravotnických informací a statistiky České republiky by měl v roce 2020 být každý třetí lékař starší 60 let. Z dlouhodobého hlediska je absence mladých lékařů významným problémem. **Každým rokem po ukončení studia odchází téměř pětina absolventů lékařských fakult do zahraničí, ale již malé procento z nich se vrací zpět do ČR.** Důvodem jejich odchodu nejsou jen lepší platové či pracovní podmínky v zahraničí, ale také kvalitnější systém vzdělávání. V této souvislosti byla schválena novela zákona o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta.[51] Novela si klade za cíl zkrácení délek specializačního vzdělávání lékařů a vymezení kompetencí lékaře po absolvování základního kmene (účinnost od 1. 7. 2018).

V ČR je dostatečné množství lékařů, avšak mladých lékařů je nedostatek.

Krokem k efektivnějšímu zdravotnictví by bylo nastavení transparentních a spravedlivých plateb nemocnicím, zvýšení elektronizace (digitalizace) a pacientské spoluúčasti (možnost připlatit si za péči). Ústav zdravotnických informací a statistiky České republiky zahájil na začátku roku 2015 projekt *DRG Restart*, jehož cílem je vývoj nového systému úhrad lůžkové péče založeného na klinické praxi.

V rámci projektu *DRG Restar*t schválila vláda 20. 8. 2015 Ministerstvu zdravotnictví přímé přidělení prostředků, které půjdou zejména na podporu vybudování referenční sítě nemocnic. Jedná se o částku ve výši 0,25 mld. Kč, která má být v horizontu 5 let využita pro vybudování kvalitní funkční sítě referenčních nemocnic včetně posílení personálního a technického zázemí každé z nich. Cílem tohoto opatření je nastavení reálné ceny výkonu akutní péče v nemocnicích a Ministerstvo zdravotnictví jej považuje za jedno ze stěžejních opatření vedoucích k ekonomické stabilizaci.

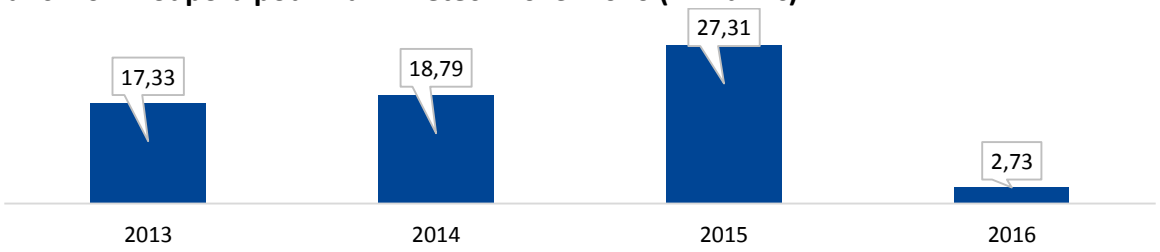
[51] Zákon č. 67/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, ve znění pozdějších předpisů.

4. Průmysl a obchod

Celková podpora podnikání se v roce 2016 meziročně výrazně snížila.

Vláda si v PPV stanovila, že podpoří vzdělávání začínajících podnikatelů. Na podporu začínajících podnikatelů využívá Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“) zejména souhrnné nástroje, které mj. obsahují vzdělávání začínajících podnikatelů a jsou zahrnuty v závazném ukazateli státního rozpočtu *„podpora podnikání“*. Mezi zmíněné nástroje patří zejména operační program *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* (pro programové období 2014–2020) a také komunitární program pro konkurenceschopnost podniků a malých a středních podniků 2014–2020 (COSME). Čerpání výdajů v rámci závazného ukazatele bylo v letech 2013–2016 následující:

Graf č. 20 – Podpora podnikání v letech 2013–2016 (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2013–2015, návrh SZÚ za rok 2016.

Velké rozdíly v čerpání mezi roky 2014 až 2016 souvisely s ukončováním programového období 2007–2013 a s pomalým rozjezdem programového období 2014–2020, což se negativně projevilo na výrazném meziročním snížení podpory v roce 2016 ve výši 24,58 mld. Kč. Podpoře státu směrované prioritně do oblasti podnikání se v roce 2016 věnovala také KA č. 16/01[52]. NKÚ mj. zjistil, že v rámci prioritní osy 1 – *Vznik firem* byly cíle v oblasti podpory začínajícím podnikatelům splněny jen částečně, a to z důvodu razantního snížení plánované podpory začínajícím podnikatelům. Původní plán počítal s podporou cca 400 podnikatelů ročně. Program nakonec podpořil 182 podniků, tedy jen malou část plánovaného množství. V novém operačním programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* je vyčleněna k tomuto účelu prioritní osa 2 – *Rozvoj podnikání a konkurenceschopnosti malých a středních podniků*. V rámci této prioritní osy nebyla např. do 30. 6. 2017 vypsána výzva programu *Poradenství 1*, který je určen k podpoře začínajících podniků. Dále nebyly nastaveny žádné podmínky či kritéria, které by zajišťovaly výběr firem s inovativním potenciálem. **Celková podpora podnikání činila v roce 2016 pouze 2,73 mld. Kč. Případná nízká podpora i v dalších letech by mohla mít negativní dopad zejména na konkurenceschopnost malých a středních podniků a v celkovém důsledku také na ekonomický vývoj celé ČR, protože podíl malých a středních podniků na celkovém HDP je přibližně třetinový.**

[52] 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* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2017 *Věstníku NKÚ*).

Ačkoliv zrušení některých opatření snížilo administrativní zátěž pro podnikatele, nová opatření administrativní zátěž naopak zvýšila.

Vláda se v rámci PPV zavázala, že podnikne kroky směřující k maximálnímu snižování administrativní zátěže pro podnikatele. Z *Informace o snižování administrativní zátěže podnikatelů za rok 2016* vyplynulo, že resorty pokračovaly v plnění 27 opatření na snižování administrativní zátěže při podnikání, která jim zůstala k realizaci z předchozího období let 2013 až 2015. **Do konce roku 2016 se jednotlivým resortům z 27 opatření plánovaných na několikaleté období podařilo splnit 12 opatření a nad rámec bylo zrealizováno dalších 11 opatření.** Naproti tomu podle Hospodářské komory ČR se počet odstraněných překážek v podnikání ani zdaleka nevyrovnal počtu nových administrativně náročných povinností pro podnikatele. Z předložené zprávy za rok 2016 dále vyplynulo, že **nejvyšší vypočítaná administrativní zátěž** (cca 57 % celkové zátěže podnikatelů) **byla zjištěna v oblasti placení daní.** V této souvislosti NKÚ v kontrolním závěru z KA č. 15/17[53] konstatoval, že Evropská komise každoročně v období 2005–2015 upozorňovala ČR na nezbytnost zjednodušení daňového systému. **Ke zjednodušení daňového systému v ČR ve smyslu „jeden formulář, jedna platba a jedna kontrola" však nedošlo**. Dle celosvětové studie společnosti PricewaterhouseCoopers a Světové banky nazvané *Paying Taxes 2017* byla ČR ve srovnání s ostatními státy EU v časové náročnosti plnění daňových administrativních povinností vůči státu (data jsou za rok 2015) hodnocena negativně. Každé firmě v ČR zabraly daně ročně v průměru 234 hodin, což ČR zařadilo až na 22. příčku mezi státy EU. Nejvíce času strávily firmy v ČR plněním povinností spotřebních daní. Lépe než ČR se umístily např. Slovensko, Rumunsko, Řecko či Chorvatsko.

Dle NKÚ jsou stále možnosti ve zjednodušování administrativy státní správy a také daňového systému, protože řada nových zákonů, předpisů, podmínek a pravidel je nastavena tak přísně, že jejich naplnění je velmi složité a zdlouhavé.

Vláda se také v NPR zavázala, že zajistí aktualizaci *státní energetické koncepce* a *státní surovinové politiky*. **Aktualizaci *Státní energetické koncepce České republiky* schválila vláda v květnu 2015[54].** Tato koncepce je klíčovým státním strategickým dokumentem v oblasti energetiky a dává strategické zadání pro rozvoj české energetiky na dalších 25 let. ***Surovinovou politiku ČR v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů* schválila vláda v červnu 2017[55].**

---

[53] KA č. 15/17 – *Peněžní prostředky vynakládané na opatření související se zjednodušením výběru a správy daní a pojistného, zejména na Projekt vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2016 *Věstníku NKÚ*).

[54] Usnesení vlády ČR ze dne 18. 5. 2015 č. 362, *o Státní energetické koncepci České republiky*.

[55] Usnesení vlády ČR ze dne 14. 6. 2017 č. 441, *o Surovinové politice České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů*.

Dále měla vláda za úkol podporovat snižování energetické náročnosti veřejných i soukromých budov. Vláda v únoru 2017 schválila[56] *Zprávu o stavu dosahování národních cílů v oblasti energetické účinnosti*, ze které mj. vyplynulo, že plánovaný cíl úspor na období let 2014–2016 nebyl splněn z důvodu nedostatečného čerpání alokací v rámci klíčových dotačních programů (*Integrovaného regionálního operačního programu*, operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* a operačního programu *Životní prostředí*). **Z hodnocení provedeného k 31. říjnu 2016 dále vyplynulo, že za období let 2014–2016 byl cíl splněn pouze z 64 %.**

Vláda si dále v NPR stanovila, že zákon o registru smluv nabude účinnosti částečně v červenci 2016 a částečně, jde-li o sankci neúčinnosti a zrušení smlouvy při jejím neuveřejnění, v červenci 2017. Zákon o registru smluv[57] vstoupil v účinnost od 1. 7. 2016 s výjimkou § 6 (následky uveřejnění) a § 7 (zrušení smlouvy), které jsou účinné od 1. 7. 2017. PS PČR však již v únoru 2017 schválila novelu zákona o registru smluv s následujícími hlavními změnami. Z registru smluv byly vyjmuty nejen národní podnik Budvar, ale i všechny státní podniky bez ohledu na jejich povahu a dále veřejně ovládané podniky vlastněné obcemi a kraji, které mají průmyslovou a obchodní povahu. Byly také schváleny změny ohledně České televize a veřejných vysokých škol. **Senát PČR však v dubnu 2017 zamítl novelu zákona o registru smluv a vrátil ji do Poslanecké sněmovny PČR s pozměňovacími návrhy, která o ní do 30. 6. 2017 nehlasovala.** Vláda navíc v červnu 2017 schválila nový poslanecký návrh[58] na změny fungování zákona o registru smluv, který PS PČR schválila zrychleně dne 28. 6. 2017 a postoupila ho Senátu PČR. Žádné společnosti by se z povinnosti zveřejňovat smlouvy nevypustily. Předpokládá se ale zvláštní režim pro firmy, které nejsou veřejnými zadavateli a mají průmyslovou nebo obchodní povahu.

5. Školství a tělovýchova

Vláda se v PPV zavázala, že připraví dlouhodobou strategii rozvoje vzdělávání a že bude ustavena národní rada pro vzdělávání jako platforma pro odbornou diskusi, formulování klíčových směrů rozvoje vzdělávací soustavy a řešení aktuálních otázek ve školství. V dubnu roku 2016 byla schválena rozsáhlá novela školského zákona[59]. Ačkoliv v návrhu této novely

[56] Usnesení vlády ČR ze dne 27. 2. 2017 č. 158, *ke Zprávě o stavu dosahování národních cílů v oblasti energetické účinnosti*.

[57] Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv.

[58] Usnesení vlády ČR ze dne 5. 6. 2017 č. 425, *k návrhu poslance Radka Vondráčka a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění zákona č. 298/2016 Sb. (sněmovní tisk č. 1124)*.

[59] Zákon č. 178/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

bylo ustavení národní rady pro vzdělávání navrženo, v konečném znění novely již obsaženo nebylo a **národní rada pro vzdělávání ustavena nebyla.**

Zjištění v KA č. 16/13[60] však potvrzují, že zastřešující institut k řešení otázek a klíčových směrů ve školství by byl velmi žádoucí. Uvedenou kontrolní akcí bylo mj. zjištěno, že nástroje hodnocení kvality vzdělávání v období let 2011–2015 nepřispěly k efektivnímu naplňování strategického cíle vzdělávací soustavy, kterým bylo zvýšení kvality vzdělávání. Navíc v českém školství přetrvává absence pravidelné zpětné vazby ohledně kvality dosahovaného vzdělání, a to jak pro subjekty odpovědné za zajištění vzdělávání, tak pro další zainteresované skupiny zapojené do systému vzdělávání. Opatření realizovaná MŠMT nevedla k výraznému zlepšení výsledků žáků základních a středních škol. Data z mezinárodního šetření PISA[61] za období 2003–2015 ukazují, že se nedaří zvrátit dlouhodobě se zhoršující výsledky 15letých žáků, a ČR se dle těchto výsledků pohybuje na průměrné úrovni členských zemí OECD. Zároveň se od zavedení státní maturitní zkoušky ve školním roce 2010/2011 zhoršovala úspěšnost žáků u této zkoušky.

Dle aktuálně platného národního programu reforem bylo plánováno předložení systémového projektu Českou školní inspekcí, cílem mělo být zlepšení hodnocení výsledků ve vzdělávání na všech úrovních vzdělávacího systému. Kritéria hodnocení podmínek průběhu a výsledků vzdělávání se zpracovávají pro každý školní rok. **Systémový projekt *Komplexní systém hodnocení* je v rámci operačního programu *Výzkum, vývoj a vzdělávání* v realizaci od 1. 2. 2017.**

Vláda se rovněž zavázala změnit systém financování regionálního školství. Proto **MŠMT připravilo další novelu školského zákona[62]**, kterou by se měly odstranit nerovnosti v odměňování pedagogických zaměstnanců i rozdílné financování stejných oborů. Tuto novelu vláda schválila v červnu 2016 a v dubnu 2017 byla vyhlášena ve Sbírce zákonů. **Nový systém financování bude účinný od 1. 9. 2018.**

V oblasti předškolního a školního vzdělávání bylo cílem vlády zejména poskytnout obcím prostředky na vytvoření dostatečné kapacity mateřských a základních škol a zavést poslední rok předškolního vzdělávání jako povinný. **Poslední rok předškolního vzdělávání jako povinný byl zaveden novelou školského zákona[63] z roku 2016** s účinností od 1. 1. 2017. *Fond rozvoje kapacit mateřských a základních škol*, jehož cílem bylo nastavit dlouhodobý systém podpory regionálního školství ve vazbě na demografický vývoj, byl založen v červenci 2014. V jeho rámci byl vyhlášen dotační program 133 310 – *Rozvoj výukových kapacit*

---

60 KA č. 16/13 – *Peněžní prostředky vynakládané na rozvoj vzdělávání v České republice* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2017 *Věstníku NKÚ*).

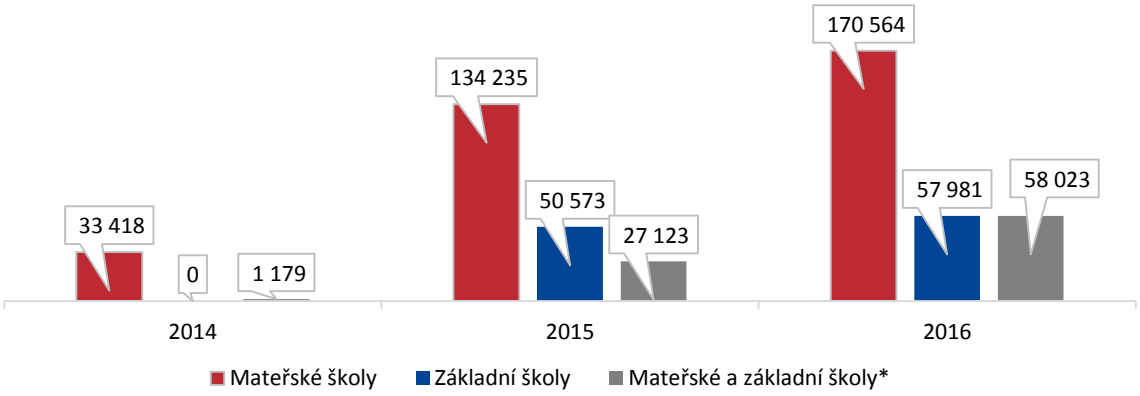
61 PISA (*Programme for International Student Assessment*) – mezinárodní průzkum znalostí studentů.

62 Zákon č. 101/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

63 Zákon č. 178/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

mateřských a základních škol zřizovaných územně samosprávnými celky. Do 31. 12. 2016 bylo ze státního rozpočtu vyčerpáno 533,09 mil. Kč. Z níže uvedeného grafu je patrné, že financování rozvoje kapacit mateřských škol výrazně převyšuje školy základní, v roce 2016 téměř trojnásobně.

Graf č. 21 – Čerpání prostředků programu 133 310 podle typu školských zařízení (v tis. Kč)



Zdroj: informační systém programového financování EDS/SMVS.
* Projekty, v rámci kterých byly čerpány finanční prostředky společně na mateřské i základní školy.

V následující tabulce je uveden celostátní přehled vývoje počtu mateřských a základních škol a vývoje počtu dětí, které je navštěvují. Celostátně se od školního roku 2013/2014 zvýšil počet mateřských škol o 124 a počet základních škol o 45. Počet dětí v mateřských školách se od školního roku 2013/2014 snížil o 915 a v základních školách zvýšil o 78 534.

Tabulka č. 5 – Rozvoj mateřských a základních škol

Ukazatel	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Počet mateřských škol	5 085	5 158	5 209	5 209
Počet dětí	363 568	367 603	367 361	362 653
Počet základních škol	4 095	4 106	4 115	4 140
Počet žáků	827 654	854 137	880 251	906 188

Zdroj: statistické ročenky školství za příslušné roky.

Uvolňování prostředků regionálnímu školství neodpovídalo demografickému vývoji.

Z výše uvedeného vyplývá, že cíl PPV byl splněn ve smyslu poskytování prostředků regionálnímu školství na rozšiřování kapacit mateřských a základních škol. Uvolňování prostředků však bylo nerovnoměrné, výrazně nasměrované na mateřské školy a neodpovídalo stávajícímu demografickému vývoji. Ze statistických údajů totiž vyplývá, že výrazněji přibývalo žáků základních škol.

V oblasti vysokoškolského vzdělávání bylo cílem vlády vypracovat analýzu vysokoškolské legislativy a v návaznosti na to předložit návrh změn. **V červenci 2014 byla** usnesením vlády[64]

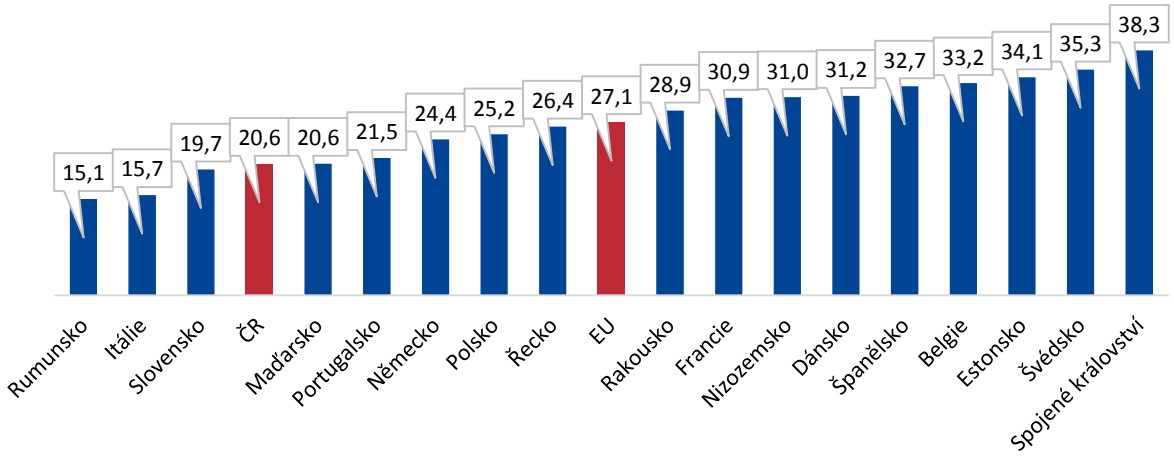
[64] Usnesení vlády ČR ze dne 9. 7. 2014 č. 538, *o Strategii vzdělávací politiky České republiky do roku 2020*.

schválena *Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020*, která se stala základním analytickým nástrojem české vzdělávací politiky. **V květnu 2016 byla schválena novela zákona o vysokých školách**[65] s tím, že většina změn byla stanovena na 2. pololetí 2016. V souvislosti s novelou zákona o vysokých školách vláda projednala a **vydala nařízení o standardech pro akreditace ve vysokém školství**[66], kterým stanovuje standardy pro institucionální akreditaci, standardy pro akreditaci studijního programu, standardy pro akreditaci habilitačního řízení a standardy pro akreditaci řízení ke jmenování profesorem. Nařízení nabylo účinnosti dnem 1. 9. 2016.

V následujícím grafu je uvedeno porovnání podílu vysokoškolsky vzdělaných občanů ve vybraných zemích EU v roce 2016.

ČR vykazuje téměř o 7 % nižší podíl vysokoškolsky vzdělaných občanů, než je průměr EU.

Graf č. 22 – Podíl vysokoškolsky vzdělaných občanů ve vybraných státech EU k 31. 12. 2016 (v %)



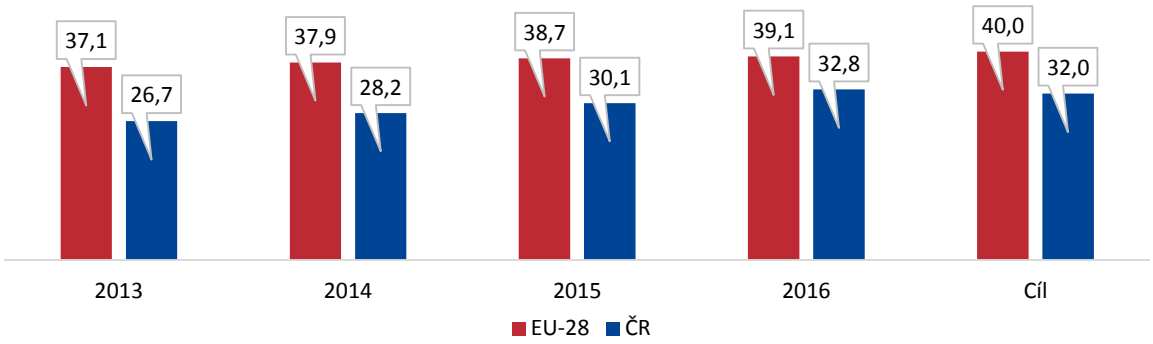
Zdroj: Eurostat.

Národní program reforem se zaměřil na zhodnocení plnění národního cíle v rámci strategie *Evropa 2020* v oblasti vzdělávání – dosáhnout ve věkové kategorii od 30 do 34 let alespoň 32% podílu obyvatelstva s terciárním vzděláním. V následujícím grafu je uveden vývoj podílu vysokoškolsky vzdělaných občanů v ČR ve věku 30–34 let.

[65] Zákon č. 137/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

[66] Nařízení vlády č. 274/2016 Sb., o standardech pro akreditace ve vysokém školství.

Graf č. 23 – Podíl terciárního vzdělání u občanů ČR ve věku 30–34 let (v %)



Zdroj: Eurostat.

K 31. 12. 2016 vykázala ČR ve sledované kategorii hodnotu 32,8 %, čímž byl stanovený cíl strategie Evropa 2020 ve výši 32 % splněn. Je však třeba zdůraznit, že z databáze Eurostatu dále vyplynulo, že ČR zaujala šestou nejhorší pozici v počtu vysokoškolsky vzdělaných občanů ve věku 30–34 let a od průměru EU ve výši 39,1 % ji dělilo 6,3 % (od země s nejvyšším podílem vysokoškoláků pak téměř 26 %). **Naopak tempo růstu podílu vysokoškolsky vzdělaných občanů ve věku 30–34 let bylo v ČR vyšší, než činil průměr EU, což je předpokladem pro další pozitivní vývoj v přibližování se k průměru EU.**

Skutečností však zůstává, že i při splnění tohoto cíle v roce 2020 se ČR umístí se svým podílem obyvatelstva s terciárním vzděláním až ve třetí desítce zemí EU.

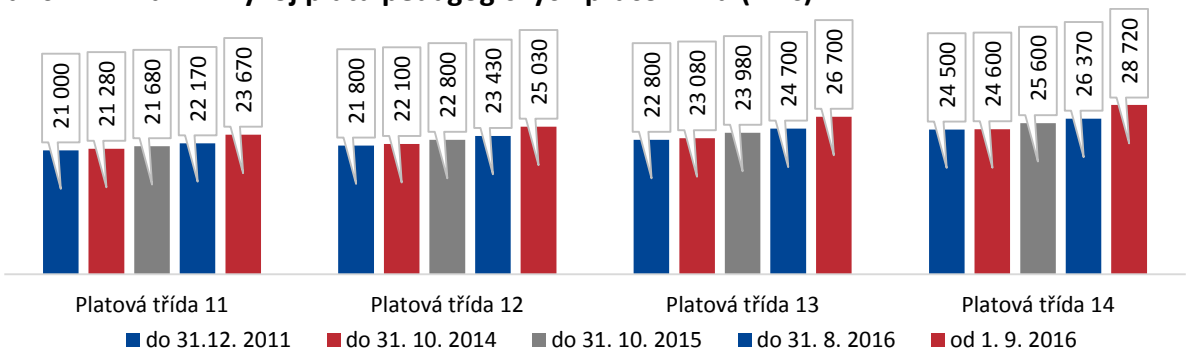
V oblasti zajištění výuky na školách všech stupňů si vláda v PPV uložila za cíl zavést **od roku 2015** efektivní kariérní řád pro učitele s jasnou motivační vazbou na jejich ohodnocení a usilovat o postupné zvyšování prostředků jak na mzdy pedagogických a nepedagogických pracovníků, tak i na modernizaci škol a jejich vybavení. V aktuálně platném národním programu reforem pak vláda upřesnila, že novela zákona o pedagogických pracovnících[67] bude předložena do legislativního procesu v dubnu 2016. **Návrh zákona byl předložen vládou v listopadu 2016** s navrhovanou účinností od 1. 9. 2017. V červnu 2017 Senát PČR neschválil návrh uvedeného zákona[68].

V níže uvedeném grafu je znázorněn vývoj tarifních platů pedagogických pracovníků s praxí do 19 let v období od roku 2011 do poslední úpravy platící od 1. 9. 2016.

[67] Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů.

[68] Poslanecká sněmovna PČR dne 12. 7. 2017 neschválila novelu zákona o pedagogických pracovnících, a kariérní řád tak nebyl přijat.

Graf č. 24 – Tarifní vývoj platů pedagogických pracovníků (v Kč)



Zdroj: nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, v platném znění.

Z výše uvedeného vyplývá, že cíl PPV ve smyslu jasné motivační vazby na ohodnocení byl plněn až od 1. 9. 2016. Zvýšení tarifních platů pedagogů v nejvyšších platových třídách s praxí do 19 let se mezi listopadem 2014 a listopadem 2015 pohybovalo mezi 400 až 1 000 Kč a od listopadu 2015 do 31. 8. 2016 dokonce pouze mezi 490 až 770 Kč. **Jako pozitivní změnu lze označit navýšení platů začínajících pedagogů již po dvou letech praxe namísto předchozích šesti let.**

Teprve od 1. 9. 2016 nastalo výraznější navýšení platových tarifů, a to v rozmezí 1 500 až 2 350 Kč. Navíc byli podpořeni začínající pedagogové tím, že jejich nástupní praxe byla odstupňována do dvou platových stupňů: první v délce 0 až 2 roky a další od tří do šesti let praxe.

V oblasti sportu bylo cílem vlády zasadit se o transparentní financování sportu, stanovit kritéria pro veřejnou podporu mezinárodních sportovních akcí v ČR a předložit zákon o podpoře sportu. MŠMT zpracovalo materiál *Koncepce podpory sportu 2016–2025 – SPORT 2025*, který pojednává o směrech rozvoje a podpory českého sportu, pilířích, prioritách, strategických cílech i podmínkách jejich naplnění v období let 2016–2025. **Dnem 1. 1. 2017 nabyla účinnosti novela zákona o podpoře sportu[69].**

NKÚ v kontrolním závěru z KA č. 16/20[70] upozornil na skutečnost, že **se MŠMT neřídilo zákonem o podpoře sportu, který mu ukládal koordinovat vládou schválenou koncepci** (v kontrolovaném období byla platná *Koncepce státní podpory sportu v České republice* z roku 2011). **Navíc MŠMT jakožto správce programu nestanovilo pro cíle a priority kontrolovaného programu konkrétní a měřitelné indikátory a parametry, které by umožňovaly vyhodnocení naplňování stanovených cílů a priorit. Program tak nenavazuje na principy účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.**

---

[69] Zákon č. 230/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

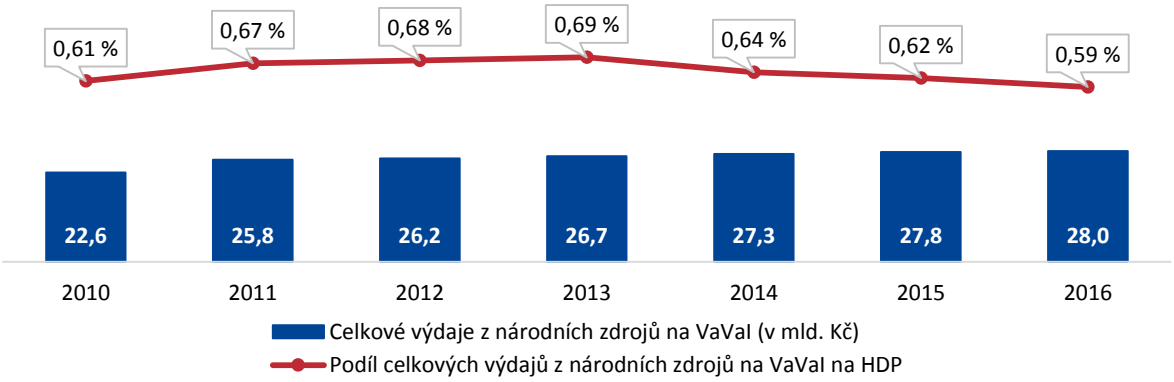
[70] KA č. 16/20 – *Peněžní prostředky státu vynakládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy na rozvoj a obnovu materiálně technické základny sportu a tělovýchovy*.

6. Výzkum, vývoj a inovace

V NPR byl stanoven legislativní cíl v podobě přípravy zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací (dále také „VaVaI“). Během roku 2016 mělo být zpracováno jeho paragrafové znění a koncem roku 2016 měl být návrh zákona předložen vládě. V současné době jsou poskytovateli podpory Grantová agentura ČR, Technologická agentura ČR, Akademie věd ČR a sedm ministerstev (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo kultury a Ministerstvo zdravotnictví). Odborným a poradním orgánem pro oblast výzkumu, experimentálního vývoje a inovací je Rada vlády pro výzkum, vývoj a inovace. S případným přijetím nového zákona o podpoře VaVaI by se mělo ústředním orgánem stát nově zřízené Ministerstvo pro vědu a výzkum. Podle usnesení vlády[71] měl být návrh zákona předložen do 31. 10. 2016. **V březnu roku 2017 bylo předloženo paragrafové znění návrhu zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací do meziresortního připomínkového řízení.** Kvůli roztříštěnosti vedení na ústřední úrovni státní správy, značnému počtu poskytovatelů a omezenému počtu finančních nástrojů není systém podpory ze státního rozpočtu ucelený a efektivní.

Dalším cílem uvedeným v NPR bylo dosáhnout úrovně veřejných výdajů na vědu, výzkum, vývoj a inovace v ČR ve výši 1 % hrubého domácího produktu.

Graf č. 25 – Veřejné výdaje na VaVaI v letech 2010–2016 a jejich podíl na HDP



Zdroj: SZÚ za roky 2010–2015, návrh SZÚ za rok 2016.

V roce 2016 byl podíl veřejné podpory VaVaI na HDP nejnižší za několik posledních let.

Od roku 2014 v ČR klesá podíl veřejných výdajů na VaVaI na HDP. Podíl podpory VaVaI z veřejných národních zdrojů nedosáhl v letech 2010–2016 ani v jednom roce 0,70 % HDP, naopak od roku 2013 klesal z důvodu zvýšeného růstu HDP až k 0,59 % HDP. **Cíl se ČR zatím nedaří plnit, i když výdaje na VaVaI v absolutním vyjádření každoročně rostly.**

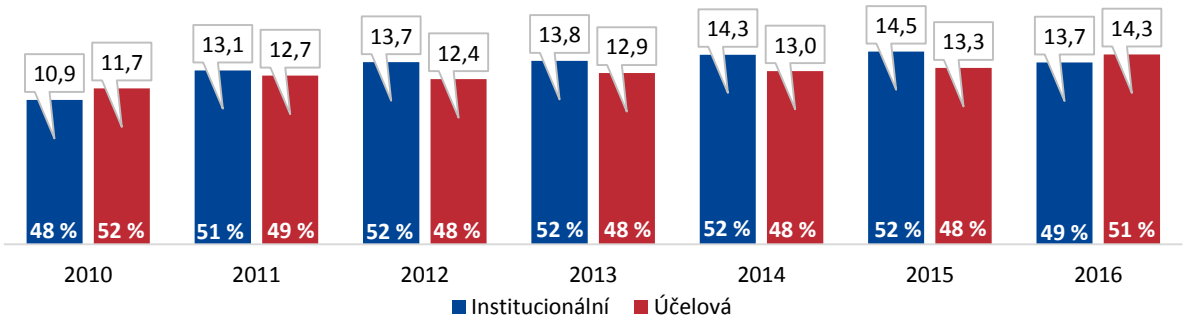
[71] Usnesení vlády ČR ze dne 24. 8. 2016 č. 719, *k návrhu věcného záměru zákona o podpoře výzkumu, vývoje a inovací*.

ČR se již řadu let aktivně zapojuje do mezinárodních činností týkajících se kosmického výzkumu, jejichž hlavním účelem je zvýšení konkurenceschopnosti českého průmyslu a jeho technologické a inovační úrovně. Pro rok 2016 si ČR v NPR stanovila, že by se měla zavázat k účasti na aktivitách Evropské kosmické agentury, zahrnujících nosné rakety, družicovou telekomunikaci, pozorování Země, rozvoj technologií a družicovou navigaci, nejméně částkou 730 mil. Kč ročně v souladu s *Národním kosmickým plánem*. Dlouhodobým strategickým cílem je založení národní kosmické agentury. **V roce 2016 činil členský příspěvek ČR pouze 527 mil. Kč a k naplnění závazků z minulých let chybělo ČR v roce 2016 ještě splatit dluh v řádu stovek milionů korun.** Zřízením národní kosmické agentury se začala v polovině roku 2016 zabývat vládní Rada pro výzkum, vývoj a inovace, i když založení agentury doporučila Národní ekonomická rada vlády již v roce 2011. **V ČR tak stále není národní kosmická agentura založena a kvůli její absenci zaostává ČR podle odborníků za ostatními evropskými zeměmi a firmy přicházejí o nové obchodní příležitosti.**

ČR v roce 2016 výrazně zvýšila své aktivity v programech Evropské kosmické agentury, které by mohly přinést zakázky českým firmám a zvýšit jejich konkurenceschopnost na evropském trhu díky zvyku Evropské kosmické agentury vracet přes 80 % vložených investic do členských států ve formě zakázek pro místní průmyslové podniky.

Dalším cílem v *Národní politice výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009–2015* bylo zvyšování podílu finančních prostředků na VaVaI poskytovaných formou účelové podpory.

Graf č. 26 – Národní veřejné výdaje v oblasti VaVaI rozdělené podle typu podpory (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2010–2015, návrh SZÚ za rok 2016.

V roce 2010 činil podíl účelové podpory na celkové podpoře VaVaI z národních zdrojů 51,9 %. V letech 2011–2015 nebyl podíl vyšší než 49,3 %. Následně v roce 2016 se podíl účelové podpory zvýšil na 51,1 %. **Stanovený záměr se tak ČR nedařilo v letech 2011–2015 plnit. Splněn byl jen v roce 2010 a v roce 2016. Stanovené cíle jsou zaměřeny pouze na kvantitativní stránku na úrovni vstupů, ačkoliv dle NKÚ je důležité zaměřit se zejména na kvalitu základního i aplikovaného výzkumu a efektivnost jejich podpory.**

K účelové podpoře VaVaI uvedl NKÚ v rámci KA č. 16/19[72], že podle národních strategických dokumentů by měla podpora cílit také na ty oblasti základního výzkumu, které mohou zlepšit využití nových poznatků a ve výsledku tím přispět k růstu konkurenceschopnosti ČR. Grantová agentura ČR takto ale podporu nesměrovala. Nepodporovala ani větší propojení základního a aplikovaného výzkumu ani nesledovala kvalitu výsledků u jednotlivých vědních oborů. Nemohla tak vyhodnotit celkové dopady poskytnuté podpory.

Výsledky v oblasti VaVaI, které vznikly na základě podpory z veřejných prostředků, se rozdělují do několika kategorií. V ČR je každým rokem zaznamenáván nízký počet patentů a aplikovaných výsledků. V roce 2015 představoval podíl těchto dvou kategorií na všech výsledcích VaVaI 12 %.

Graf č. 27 – Výsledky VaVaI podpořených z veřejných prostředků ČR podle kategorií

Zdroj: Informační systém výzkumu, experimentálního vývoje a inovací.

ČR disponuje v oblasti VaVaI kvalitní infrastrukturou (centra excelence a regionální výzkumná centra) a dostatečnými finančními zdroji (zejména prostředky z EU), avšak nedaří se jí potenciál využívat naplno. Zaostává zejména ve výsledcích aplikovaného výzkumu (duševní a průmyslové vlastnictví) a spolupráci veřejného sektoru s podnikatelským.

ČR je pouze mírným inovátorem, přestože vynakládá srovnatelnou výši finančních prostředků s průměrem EU.

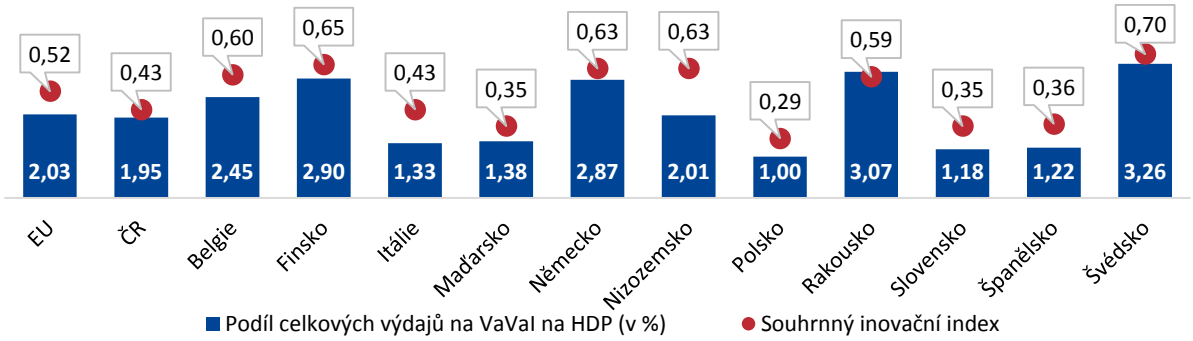
Následující graf porovnává ČR s vybranými státy EU v oblasti VaVaI z hlediska podílu celkových výdajů na VaVaI na HDP a z hlediska *souhrnného inovačního indexu*[73] v roce 2015. Na základě tohoto indexu jsou členské státy EU rozděleny do 4 skupin podle úrovně inovativnosti ekonomiky. ČR byla v celkovém hodnocení zařazena do kategorie mírných

[72] KA č. 16/19 – *Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly Grantová agentura České republiky* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2017 *Věstníku NKÚ*).

[73] *Souhrnný inovační index* udává přehled o inovační výkonnosti jednotlivých zemí. Stanovuje se výpočtem ze souboru 25 ukazatelů (např. mezinárodní vědecké spolupublikování, výdaje na VaVaI v podnikovém sektoru, prodej nových a inovovaných produktů nebo zahraniční příjmy z licencí a patentů). Nulová hodnota indexu značí nejhorší možný výsledek a hodnota 1 maximální možný výsledek.

inovátorů, která je v daném rozdělení druhá nejhorší. Dále se v ní nachází například Itálie, Španělsko, Slovensko či Maďarsko.

Graf č. 28 – Podíl výdajů na VaVaI na HDP a souhrnný inovační index ve vybraných zemích EU za rok 2015



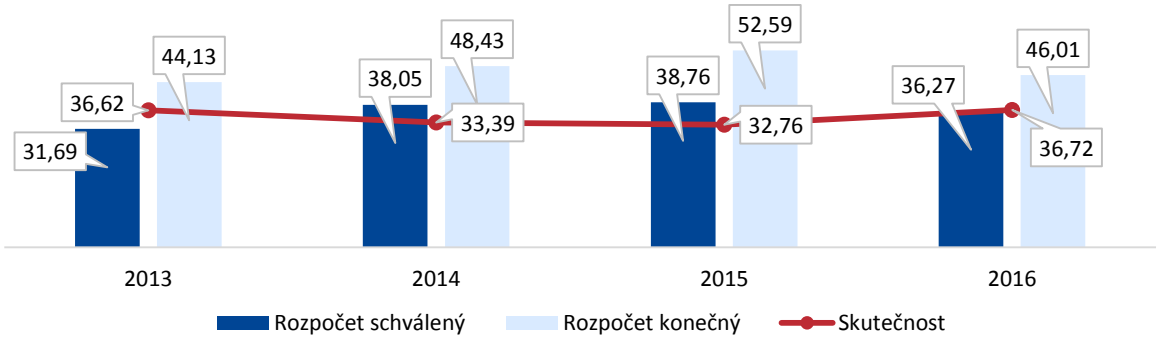
Zdroj: Eurostat.
Pozn.: Hodnoty indexu jsou v rozmezí 0–1.

Z mezinárodního srovnání souhrnného inovačního indexu je zřejmé, že ČR byla v roce 2015 pod průměrem EU, ačkoliv dle podílu celkových výdajů na VaVaI na HDP byla srovnatelná s průměrem EU.

7. Zemědělství

Cílem vlády a dlouhodobou vizí Ministerstva zemědělství bylo zvýšení konkurenceschopnosti českého zemědělství a potravinářství. Ke zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství slouží zejména společná zemědělská politika EU. Čerpání výdajů v rámci společné zemědělské politiky v ČR (na programová období 2007–2013 a 2014–2020) v letech 2013–2016 ukazuje následující graf. **V letech 2013–2016 došlo k výraznému nedočerpání konečného rozpočtu prostředků v rámci SZP, avšak SZÚ neobsahují zdůvodnění opakovaného nedočerpání konečného rozpočtu Ministerstva zemědělství s vysvětlením příčin a dopadů v následujícím období.**

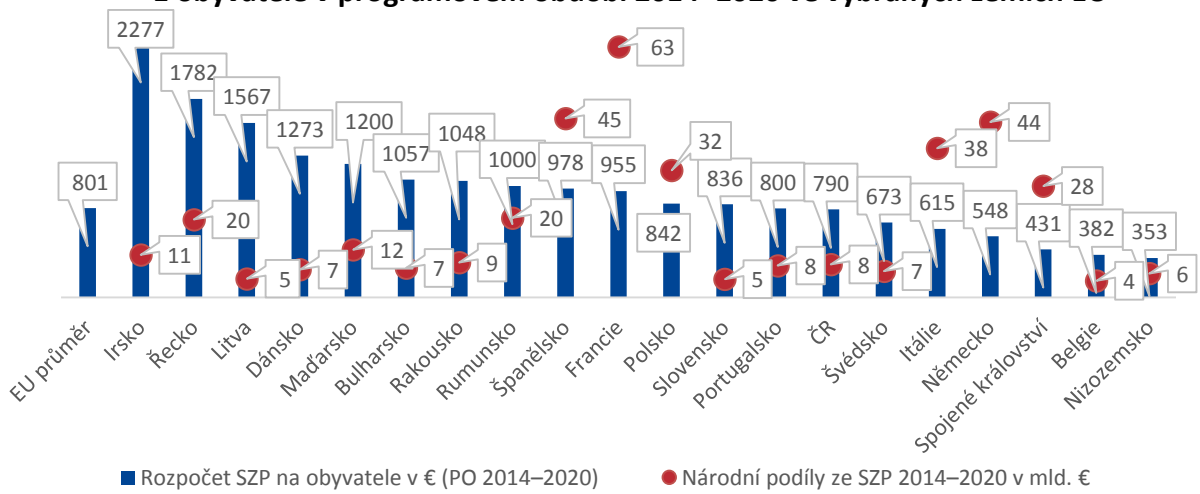
Graf č. 29 – Výdaje ČR na společnou zemědělskou politiku EU (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2013–2015, návrh SZÚ za rok 2016.

Z mezinárodního srovnání vyplývá, že z celkové rozpočtované výše 408,3 mld. eur by v rámci společné zemědělské politiky EU měla ČR v programovém období 2014–2020 obdržet 8,3 mld. eur. Při přepočtu výše rozpočtu na 1 obyvatele je ČR mírně pod průměrem EU (o 15 eur na obyvatele), jak ukazuje následující graf.

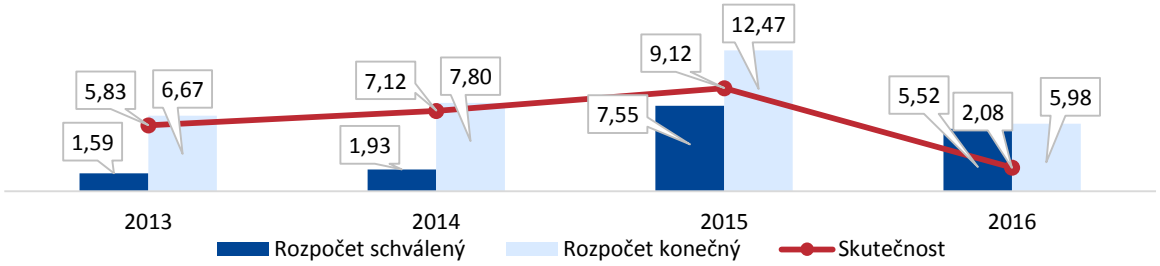
Graf č. 30 – Rozpočet prostředků na společnou zemědělskou politiku EU v přepočtu na 1 obyvatele v programovém období 2014–2020 ve vybraných zemích EU



Zdroj: Evropská komise.

Dalším cílem, který si vláda stanovila v programovém prohlášení, bylo posílení a podpora investic do prvovýroby. Následující graf ukazuje, že vláda v letech 2013–2015 dokázala posilovat investice do sektoru zemědělství, avšak **v roce 2016 došlo naopak k výraznému meziročnímu poklesu investičních výdajů.**

Graf č. 31 – Vývoj investičních výdajů do zemědělství, lesního hospodářství a rybářství v letech 2013–2016 (v mld. Kč)



Zdroj: informační portál MONITOR.

Následující tabulka ukazuje vývoj počtu zaměstnanců v sektoru zemědělství. Ačkoliv si vláda stanovila cíl v podobě tvorby nových pracovních míst, **počet zaměstnanců v zemědělství meziročně klesal**.

Tabulka č. 6 – Vývoj počtu pracovníků v zemědělství (v tis.)

Ukazatel	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Podniky právnických osob	82,4	78,7	77,7	76,6	75,7	75,0
Podniky fyzických osob	27,2	26,7	25,8	25,5	25,2	25,2
Zemědělské podniky celkem	109,6	105,4	103,5	102,1	100,9	100,2

Zdroj: *Zpráva o stavu zemědělství ČR za rok 2015*[74], Ústav zemědělské ekonomiky a informací.

[74] *Zprávu o stavu zemědělství ČR za rok 2015* (tzv. Zelenou zprávu), kterou zpracoval Ústav zemědělské ekonomiky a informací pod gescí Ministerstva zemědělství, vláda projednala a vzala na vědomí dne 24. 8. 2016.

Podle materiálu *Prognóza zaměstnanosti v odvětví zemědělství do roku 2033*[75], jejž vypracoval Evropský sociální fond v roce 2015, se i v dalších letech očekává mírný pokles produkce českého zemědělství a další relativně větší pokles zaměstnanosti v odvětví.

Pro splnění cíle v podobě zavedení přísných pravidel pro obchodní řetězce za účelem zlepšení kvality prodávaných potravin a vytvoření většího prostoru pro kvalitní české potraviny vláda v roce 2016 **schválila novelu zákona o potravinách a tabákových výrobcích**[76] s účinností od 7. 9. 2016. Novela se týká především označování původu zboží, mj. upřesňuje a doplňuje povinnosti uchovávání a vyřazování potravin (zkrácení data minimální trvanlivosti) u vývozu zeleniny, u provozů stravovacích služeb, a stanovení podmínek pro označování výrobků značkou „česká potravina“. Obsahuje také změnu zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, tato změna se týká kontrol ohledně dodržování povinností stanovených pro reklamu na potraviny, deklarací všech informací na etiketách určených pro potraviny, zemědělské výrobky či tabákové výrobky a kontroly nakládání s vedlejšími produkty živočišného původu. **K ochraně dodavatelů před nekalými praktikami některých obchodních řetězců by měla přispět novela zákona o významné tržní síle[77], účinná od března 2016.** Novela přinesla zásadní změnu v dodavatelsko-odběratelských vztazích, zpřesnila a zjednodušila definici zneužití významné tržní síly a zavedla pojem „nákupní aliance“, což je jakákoli forma spolupráce odběratelů.

Mezi klíčové cíle vlády patří také zvyšování ochrany občanů a území před povodněmi a realizace protipovodňových opatření. Podrobné údaje pro ochranu objektů nebo územních celků před povodněmi obsahují povodňové plány[78], které patří mezi hlavní opatření v oblasti ochrany občanů a území před povodněmi. U třetí etapy dotačního programu 129 260 – *Podpora prevence před povodněmi III* je délka trvání stanovena na období 2014–2019 a celkové finanční prostředky jsou plánovány ve výši 5,2 mld. Kč (4,65 mld. Kč ze státního rozpočtu a 0,55 mld. Kč z vlastních zdrojů investorů). Cílem třetí etapy je realizace technických protipovodňových opatření, a to především efektivních preventivních opatření v záplavových územích.

---

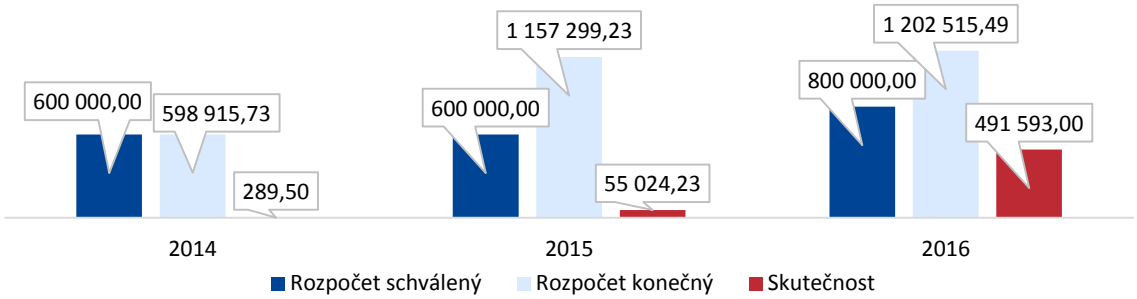
[75] Prognóza byla připravena v rámci projektu *Společným postupem sociálních partnerů k přípravě odvětví na změny v důchodovém systému – I. etapa*.

[76] Zákon č. 180/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

[77] Zákon č. 50/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití.

[78] Obsahují zejména způsob zajištění včasných informací o vývoji povodně, způsob aktivizace povodňových orgánů, možnosti ovlivnění odtokového režimu, způsob organizace a přípravy zabezpečovacích prací, zabezpečení hlásné a hlídkové služby a ochrany objektů, způsob organizace záchranných prací a zajištění základních funkcí v území.

Graf č. 32 – Program *Podpora prevence před povodněmi III* v letech 2014–2016 (v tis. Kč)



Zdroj: SZÚ za roky 2014–2015, návrh SZÚ za rok 2016, ZÚ kapitoly 329 – *Ministerstvo zemědělství* za roky 2014–2015, návrh ZÚ kapitoly 329 – *Ministerstvo zemědělství* za rok 2016.

Od zahájení dotačního programu v roce 2014 byly čerpány pouze nízké částky. Schválený rozpočet byl čerpán v roce 2014 ve výši 0,05 %, v roce 2015 ve výši 9,17 % a v roce 2016 ve výši 61,45 %. **Z uvedených údajů vyplývá, že se zatím nedaří vyhrazené prostředky programu využít.**

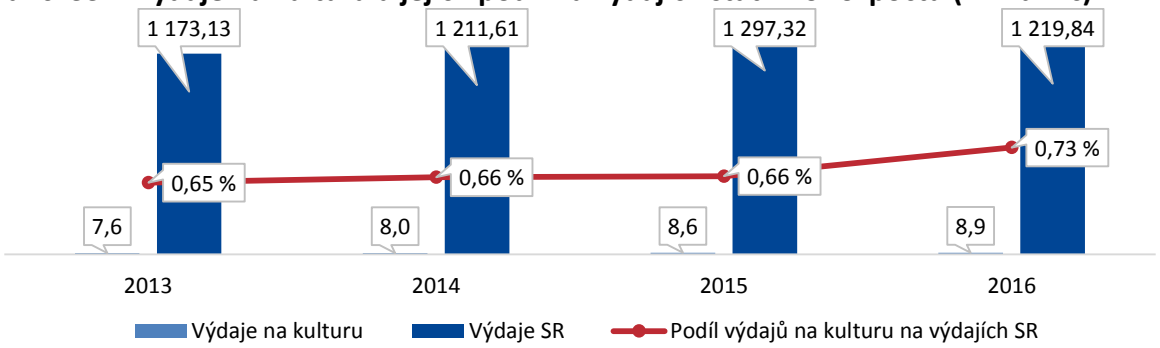
V oblasti prevence před povodněmi se nedaří čerpat přidělené prostředky dle stanoveného harmonogramu.

Dalším cílem vlády uvedeným v programovém prohlášení bylo znovuzavedení zelené nafty. Za tímto účelem byla v dubnu 2016 schválena novela zákona o spotřebních daních[79]. **Zemědělci v živočišné výrobě tak mají od července 2016 nárok na vratku za spotřební daň za pohonné hmoty, a to i zpětně od ledna 2016.**

8. Kultura

Dle programového prohlášení si vláda stanovila za cíl přiblížit se jednoprocentnímu podílu výdajů státního rozpočtu na oblast kultury jako veřejné služby.

Graf č. 33 – Výdaje na kulturu a jejich podíl na výdajích státního rozpočtu (v mld. Kč)



Zdroj: informační portál MONITOR.

Pozn.: Do výdajů na kulturu byly zahrnuty výdaje vykázané v oddílu 33 – Kultura, církve a sdělovací prostředky bez pododdílu 333 – Činnosti registrovaných církví a náboženských společností, 334 – Sdělovací prostředky a paragrafu 3362 – Činnost ústředního orgánu státní správy v oblasti sdělovacích prostředků.

[79] Zákon č. 453/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

Oblast kultury nedosahuje 1% podílu výdajů státního rozpočtu.

Z grafu je zřejmé, že i přes mírné zvýšení podílu výdajů na kulturu na výdajích SR v roce 2016 **se vládě nedaří plnit cíl v podobě 1 %, který si stanovila ve svém programovém prohlášení. Do stanoveného cíle v podobě 1 % výdajů SR chybělo v roce 2016 v oblasti kultury 3,3 mld. Kč.**

Dále se vláda ve svém programovém prohlášení zavázala přijmout zákon o kultuře. V českém právním řádu neexistuje obecná zastřešující norma, která by představovala základ právní úpravy. Nalezneme pouze zákony, které upravují jednotlivé oblasti kultury, např. zákon o státní památkové péči[80], zákon o Státním fondu kultury ČR[81] či zákon o některých druzích podpory kultury[82]. Smyslem přijetí zákona o kultuře je především vymezit význam kultury, stanovit úkoly ministerstva a krajů v dané oblasti a vytvořit mechanismus pro efektivnější alokaci rozpočtových zdrojů. **Zákon k 30. 6. 2017 nebyl schválen.**

Dlouho očekávaným a diskutovaným tématem je závazek vlády přijmout zákon o veřejnoprávní instituci v kultuře, který má odstranit nedostatky příspěvkových organizací, odpolitizovat je a zajistit jejich stabilní financování. **Do konce roku 2016 nebyl návrh zákona schválen.** V červnu 2017 byl návrh zákona teprve projednáván v organizačním výboru PS PČR.

V oblasti památkové péče si vláda stanovila za úkol přijetí nového památkového zákona, který by měl nahradit zákon o státní památkové péči[83] z roku 1987. Nový památkový zákon by měl přinést především větší transparentnost, zajistit efektivnější a odborně garantovaný způsob nakládání s památkovým fondem České republiky, odstranit přebytečnou administrativu a poskytnout příslušným úřadům nástroje pro zakročení proti vlastníkům, kteří o památkový objekt nepečují. Dle předpokladů Ministerstva kultury by nový památkový zákon měl začít platit od ledna 2018. **Nový památkový zákon nebyl ke dni 30. 6. 2017 schválen** (návrh zákona byl v červnu 2017 projednáván PS PČR)[84].

Vláda neprosadila přijetí klíčových zákonů, které si stanovila.

Dle programového prohlášení vlády mělo dojít k novelizaci mediálních zákonů[85], konkrétně zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání[86]. **Zákon k 30. 6. 2017 nebyl schválen.**

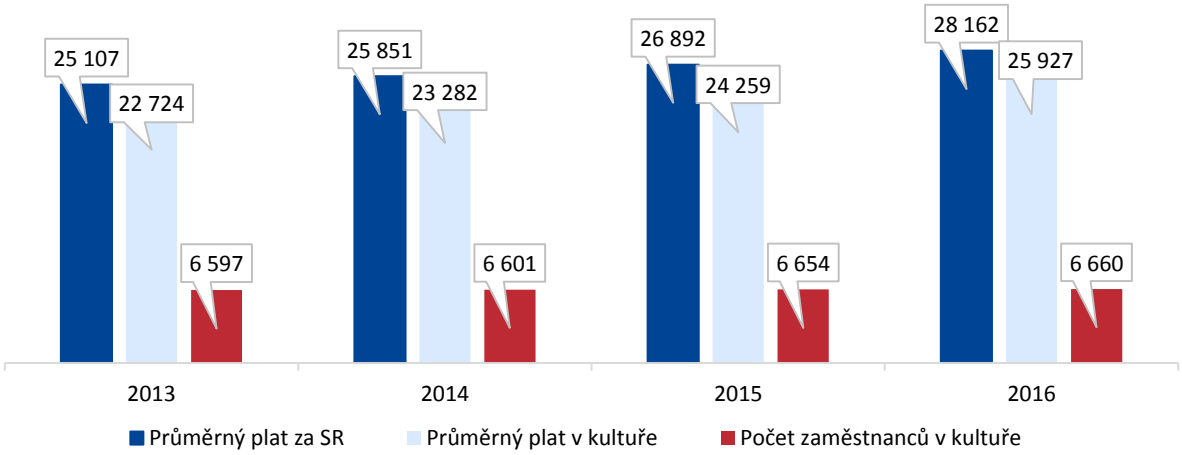
---

80 Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.
81 Zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky.
82 Zákon č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů.
83 Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.
84 Dne 12. 7. 2017 byl návrh zákona PS PČR zamítnut.
85 Zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů, zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, zákon č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů, zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů, zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů.
86 Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

Dále měla vláda přijmout novelu autorského zákona[87]. Tato novela by měla přinést především zjednodušení při poskytování licencí pro využívání autorských děl. Jedná se již o dvacátou novelu tohoto zákona, avšak rozsah přijatých změn je minimální. **Novela autorského zákona[88] byla schválena s účinností od dubna 2017.**

Kultura v České republice je dlouhodobě podfinancována. Jedním ze zásadních problémů je i odměňování v oblasti kultury, což s sebou nese personální problémy, především v přijímání nových zaměstnanců. Nástupní platy dostatečně nemotivují absolventy středních a vysokých škol, aby se věnovali vystudovanému oboru, a ti nakonec odcházejí pracovat mimo kulturní oblast.

Graf č. 34 – Průměrný plat zaměstnanců v oblasti kultury a jejich počet (v Kč)



Zdroj: ZÚ kapitoly 334 – *Ministerstvo kultury* za roky 2013–2015, návrh ZÚ kapitoly 334 – *Ministerstvo kultury* za rok 2016, výroční zprávy Ministerstva kultury.

Výše uvedený graf dokládá, že v oblasti kultury jsou měsíční platy nižší zhruba o 2 500 Kč oproti celkovému průměrnému platu v kapitolách SR.

9. Spravedlnost

Vláda si v PPV stanovila, že posílí dozor nad činností exekutorů. Státní dohled Ministerstva spravedlnosti (dále také „MSp“) nad činností soudních exekutorů probíhá na základě exekučního řádu[89]. Jeho novely[90] **mj. umožnily kontroly exekutorských úřadů bez nutnosti předchozího upozornění a zavedly povinnost exekutora vždy pořídit videozáznam ze soupisu movitého majetku dlužníka.** Dále na základě zákona o kontrole[91] **vydává MSp od roku 2014 každý rok *informace o kontrolách exekutorských úřadů*,** z nichž vyplynulo, že

[87] Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon).
[88] Zákon č. 102/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
[89] Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů.
[90] Zákony č. 139/2015 Sb. a č. 164/2015 Sb., kterými se mění zákon č. 120/2001 Sb., a další související zákony.
[91] Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

v roce 2016 bylo zkontrolováno celkem 52 exekutorských úřadů oproti 25 v roce 2015. **Na MSp také nově vznikl samostatný odbor exekučního dohledu.** Kontroly exekutorských úřadů jsou prováděny nejen MSp, ale také soudy a Exekutorskou komorou ČR.

Vláda také plánovala zajistit průběžné analýzy uplatňování nového občanského zákoníku a související legislativy a podle jejich výsledků připravit novelizaci odstraňující zjištěné nedostatky, mezery a nejasnosti. **Platný občanský zákoník[92] byl novelizován[93] s účinností rozdělenou na roky 2017 a 2018.**

Délka soudních sporů je stále neúměrně dlouhá.

Vláda se dále zavázala připravit nový občanský soudní řád, jehož prostřednictvím by docílila výrazného zrychlení soudních sporů. Od dubna 1964 je účinný občanský soudní řád[94], který byl už více než 100krát novelizován, a nový zákon se připravuje minimálně od roku 2013. **Do 30. 6. 2017 MSp nový občanský soudní řád nepřipravilo. Ačkoliv délka civilních soudních sporů od roku 2014 každoročně klesá, stále zůstává neúměrně dlouhá (mimo jiné z důvodu neschválení nového občanského soudního řádu).**

Vláda si také stanovila, že dokončí dlouho plánovanou reformu vězeňství. **V souvislosti s touto reformou schválila vláda v únoru 2016[95] dokument *Koncepce vězeňství do roku 2025*,** kde bylo jako jeden z cílů stanoveno snížení recidivy, která v ČR činí zhruba 70 %. Realizací opatření dle této koncepce v roce 2016 meziročně vzrostl počet zaměstnaných vězňů o 1 585 osob. **Novelou[96] trestního zákoníku[97] a zákona o výkonu trestu odnětí svobody[98] účinnou od 1. 10. 2017 byly redukovány typy věznic ze čtyř na dva** (věznice s ostrahou a věznice se zvýšenou ostrahou). **Dále vláda deklarovala změny v trestání pachatelů méně závažných trestných činů a vazebně stíhaných,** které ale podle MSp záleží i na implementaci projektu elektronického monitorovacího systému, tzv. elektronických náramků. Projekt má však několik let zpoždění, zejména z důvodu neúspěšných tendrů na dodavatele elektronických náramků, přitom alternativní trest domácího vězení lze ukládat už od roku 2010. Teprve v únoru 2017 byl vybrán dodavatel elektronických monitorovacích náramků, který bude také 6 let zajišťovat provoz monitorovacího centra. MSp by chtělo začít využívat trest domácího vězení již v průběhu roku 2017. Jeden z neúspěšných uchazečů však podal námitky k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který rozhodl, že způsob výběru dodavatele neprobíhal zcela

ČR se potýká s problémem přeplněnosti věznic.

---

92 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

93 Zákon č. 460/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a další související zákony.

94 Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

95 Usnesení vlády ČR ze dne 3. 2. 2016 č. 79, *o Koncepci vězeňství do roku 2025*.

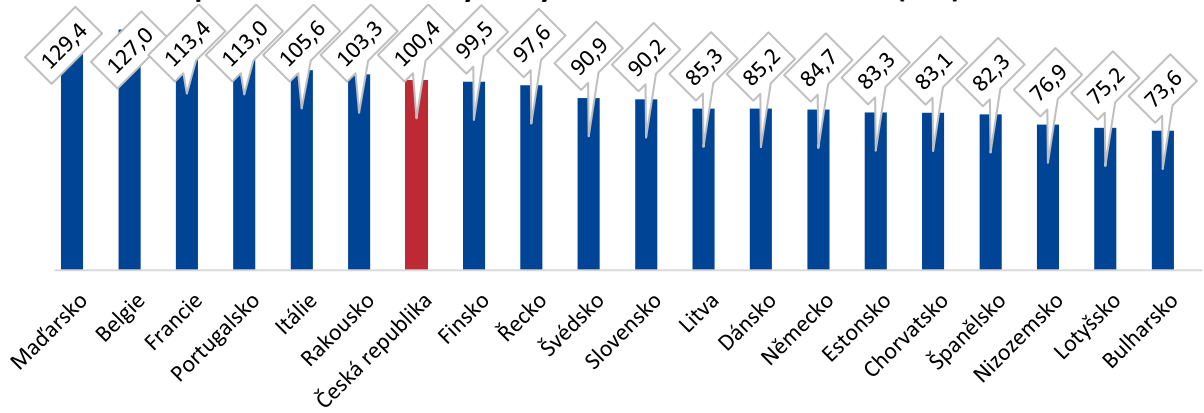
96 Zákon č. 58/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

97 Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

98 Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů.

transparentně. Rozhodnutí nebylo k 30. 6. 2017 pravomocné a podle Ministerstva spravedlnosti tendr pokračuje. Nutnost více využívat alternativní tresty (např. probační dohled, obecně prospěšné práce nebo v budoucnu elektronické náramky) souvisí zejména s přeplněností českých věznic. Využívání alternativních trestů může přispět k opětovnému začlenění vězněných osob do společnosti a k částečnému řešení problému s přeplněnými věznicemi. Následující graf porovnává míru naplněnosti věznic ve vybraných zemích EU a vychází ze studie[99] Rady Evropy publikované v roce 2017.

Graf č. 35 – Naplněnost věznic ve vybraných zemích EU v roce 2015 (v %)



Zdroj: studie Council of Europe Annual Penal Statistics 2015.

Podle údajů Vězeňské služby ČR bylo v České republice ve věznicích k 31. 12. 2016 celkem 22 481 vězňů a oproti stavu k 31. 12. 2015 se jejich počet meziročně zvýšil o 1 615.

Vláda se dále zavázala, že prosadí nový zákon o státním zastupitelství. Vláda návrh zákona o státním zastupitelství schválila v dubnu 2016[100] a 21. 4. 2016 ho předložila PS PČR. Nejdiskutovanějším tématem je zavedení specializace v oblasti závažné ekonomické kriminality zřízením nového Speciálního státního zastupitelství za současného zrušení dosavadních vrchních státních zastupitelství. Legislativní proces u předloženého návrhu zákona o státním zastupitelství však stále nebyl dokončen. **Je zřejmé, že do konce volebního období zákon schválen nebude, ačkoliv se jednalo o jednu z dalších priorit vlády v resortu MSp.**

10. Obrana

K analýze hospodaření Ministerstva obrany (dále také „MO“) a auditu jednotlivých agend, jak vyplývá ze závazku programového prohlášení vlády, přistoupilo MO až v roce 2015 **zahájením *Programu optimalizace fungování interních agend resortu MO***[101]. Na předchozí stav hospodaření v resortu MO dlouhodobě působila nejen nestabilní rozpočtová politika vlády, ale i **nižší efektivita MO zejména v oblasti střednědobého plánování, řízení**

[99] Studie *Council of Europe Annual Penal Statistics 2015*.
[100] Usnesení vlády ČR ze dne 7. 4. 2016 č. 293, *k návrhu zákona o státním zastupitelství*.
[101] Tisková zpráva MO ze dne 27. 10. 2016.

finančních zdrojů, akvizičního systému a hospodaření s majetkem. Nejvyšší kontrolní úřad na základě provedené KA č. 16/05[102] konstatoval, že **až do prosince roku 2015** (kdy byla vydána *Koncepce výstavby Armády České republiky 2025*) **neexistoval ucelený koncepční dokument plánování schopností Armády ČR. Řada opatření uložených na základě schválené *Bílé knihy o obraně*[103]**, např. restrukturalizace programového a projektového řízení a jeho provázání s jednotnou soustavou cílů, užší propojení systému finančního řízení a systému strategického plánování nebo zvýšení transparentnosti a adresnosti fungování akvizičního procesu, **nebyla splněna ve stanovených termínech.**

K naplnění jednoho z cílů programového prohlášení vlády v podobě dokončení potřebných změn v branné legislativě byla **schválena novela branného zákona[104] a nový zákon o službě vojáků v záloze.[105] MO dále předložilo požadované koncepční materiály *Dlouhodobý výhled pro obranu 2030* a *Koncepce výstavby Armády České republiky 2025*** (dále také „KVAČR"), **které vláda schválila[106].** Právě strategický dokument KVAČR zcela jasně vymezil v časových etapách cíle a úkoly především v oblasti posílení počtu vojenského personálu a pořízení, resp. modernizace vojenského materiálu a techniky tak, aby jednotlivé složky ozbrojených sil získaly požadované schopnosti.

Schválené strategické dokumenty stanovily potřebné parametry k zajištění obrany státu.

Dalším cílem bylo zavedení nového způsobu tvorby rozpočtového rámce resortu obrany v podobě víceletých rozpočtových výhledů, které by přesáhly stávající pro MO nedostatečné období dvou let bezprostředně následujících po roce, na který je předkládán státní rozpočet. **MO dosud tuto úpravu nepřipravilo,** a nejsou tedy vytvořeny deklarované podmínky pro efektivní řízení finančního a věcného plánování výdajů MO. **Není zajištěna dlouhodobá stálost výdajového rámce, který je nezbytným předpokladem k naplnění cílů stanovených aktuálně schváleným střednědobým plánem činnosti a rozvoje resortu MO[107].** Na podfinancování resortu MO zareagovala vláda přijetím koaličního závazku[108] v podobě stabilizace rozpočtu obrany ČR a jeho postupného navyšování do roku 2020, kdy by měl dosáhnout 1,4 % HDP.

---

[102] KA č. 16/05 – *Peněžní prostředky určené na pořizování vybrané techniky Armády České republiky.*

[103] *Bílá kniha o obraně* byla schválena usnesením vlády ČR ze dne 18. 5. 2011 č. 369 a stanovila realizaci 30 cílů, resp. opatření, které měly být splněny nejpozději v roce 2014.

[104] Zákon č. 47/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

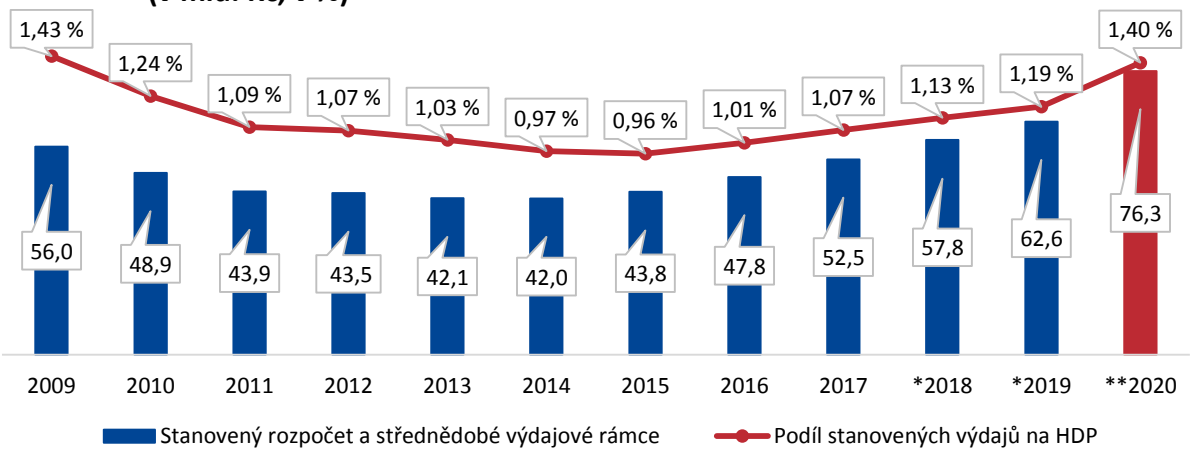
[105] Zákon č. 45/2016 Sb., o službě vojáků v záloze.

[106] Usnesení vlády ČR ze dne 15. 6. 2015 č. 466, *o Dlouhodobém výhledu pro obranu 2030*, usnesení vlády ČR ze dne 21. 12. 2015 č. 1094, *o Koncepci výstavby Armády České republiky do roku 2025*.

[107] Střednědobý plán činnosti a rozvoje resortu MO je vytvářen a schvalován na 5leté období, přičemž je každoročně aktualizován a klouzavým způsobem posunut o jeden rok dopředu.

[108] Smlouva koaličních stran o zajištění obrany České republiky ze dne 2. 9. 2014.

Graf č. 36 – Vývoj schválených a plánovaných rozpočtů výdajů MO a jejich podílu na HDP (v mld. Kč, v %)



Zdroj: ZÚ kapitoly 307 – *Ministerstvo obrany* za roky 2009–2015, návrh ZÚ kapitoly 307 – *Ministerstvo obrany* za rok 2016.

* Návrh střednědobého výdajového limitu na roky 2018–2019 dle rozpočtové dokumentace pro rok 2017.

** Odhad NKÚ na základě makroekonomické predikce MF z dubna 2017.

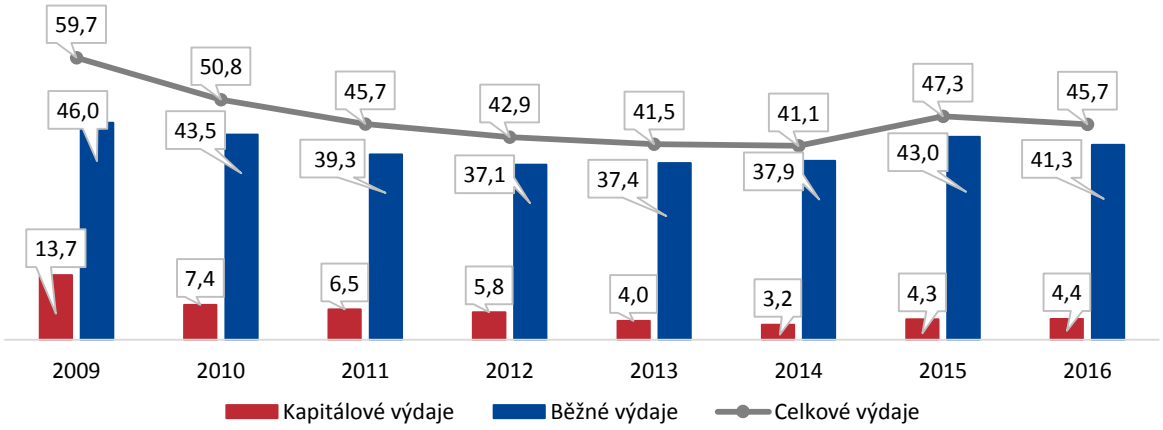
Od roku 2009 rozpočet výdajů v kapitole 307 – *Ministerstvo obrany* postupně klesal, jak znázorňuje výše uvedený graf. Opačný trend nastal roku 2015, kdy vláda začala řešit neuspokojivou situaci.

MO se nedaří optimálně využívat rostoucí disponibilní prostředky.

NKÚ konstatuje, že dosavadní navyšování rozpočtu výdajů MO (přibližně o pět miliard Kč ročně) by ke splnění koaličního závazku nestačilo. Dále NKÚ na základě makroekonomické predikce MF odhaduje, že ke splnění stanoveného cíle (1,4 % HDP) by se měl rozpočet výdajů kapitoly 307 – *Ministerstvo obrany* v roce 2020 pohybovat kolem 76 mld. Kč. Vzhledem k aktuální situaci bude pravděpodobně nutné urychlit kroky směřující k naplnění směrnice NATO vydávat na obranu 2 % HDP, což je hodnota, kterou ČR splnila naposledy v roce 2005.

Dlouhodobým problémem MO je omezená schopnost efektivně modernizovat ozbrojené síly a využít dostupné prostředky v daném roce. U významných veřejných zakázek, které mají zajistit plnění cílů KVAČR, dochází opakovaně k problémům při výběru dodavatelů, prodlužování termínů realizace nebo rušení výběrových řízení. Zejména tyto skutečnosti jsou příčinou nízkého čerpání kapitálových výdajů.

Graf č. 37 – Vývoj skutečně vynaložených výdajů v kapitole 307 – *Ministerstvo obrany* (v mld. Kč)



Zdroj: ZÚ kapitoly 307 – *Ministerstvo obrany* za roky 2009–2015, návrh ZÚ kapitoly 307 – *Ministerstvo obrany* za rok 2016.

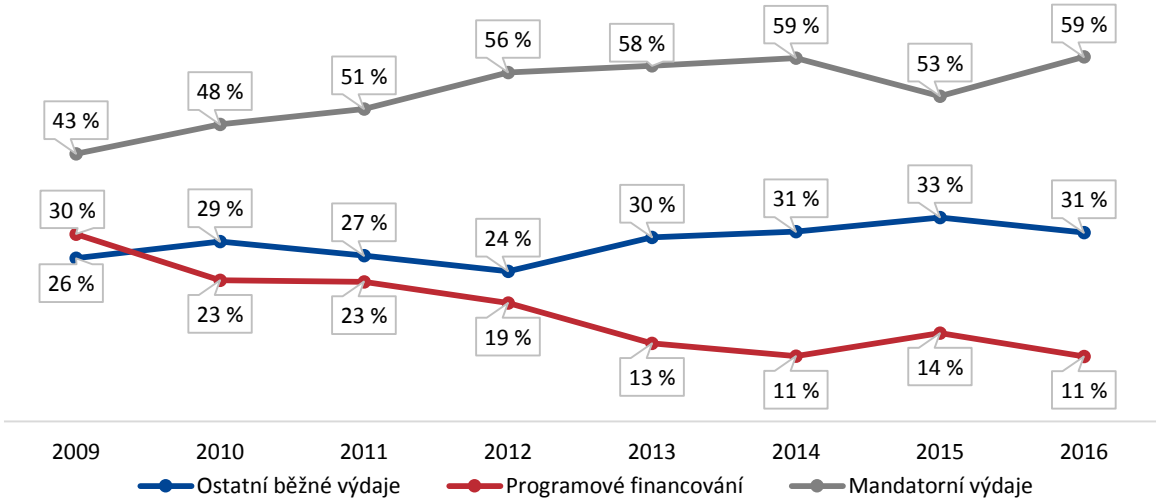
Dalším problémem resortu MO zůstává nepoměr mezi mandatorními výdaji, běžnými výdaji a výdaji na programové financování, který vznikl zejména poklesem celkových výdajů po roce 2009. Největší podíl na rozpočtu tvoří mandatorní výdaje, které v letech 2011–2016 přesáhly doporučený podíl 50 %[109] stanoveného rozpočtu. **Mandatorní výdaje společně s ostatními běžnými výdaji,** které od roku 2014 rovněž přesahují doporučený 30% podíl rozpočtu, **jsou výrazně vyšší než výdaje určené na programové financování.** Právě v programovém financování jsou zastoupeny prioritní programy, na jejichž základě dochází k realizaci opatření k udržení a rozvoji schopností Armády ČR v souladu s KVAČR. Přestože se podle KVAČR počítalo od roku 2015 s postupným navyšováním výdajů na programové financování (v letech 2016 až 2020 jsou plánovány finančně významné investice), MO nezahájilo s dostatečným předstihem pro rok 2016 přípravy strategických zakázek.

MO v roce 2016 vynaložilo ze svého rozpočtu 59 % na mandatorní výdaje a pouze 10,5 % na programové financování.

S ohledem na skutečnost, že se v dalších letech budou zvyšovat rozpočty výdajů na programové financování, vzniká riziko zvýšených převodů prostředků do nároků z nespotřebovaných výdajů a riziko „rozevírání nůžek" mezi plánovanými a skutečně čerpanými výdaji MO.

[109] Doporučený podíl rozdělení výdajů MO je uváděn v *Bílé knize o obraně* na základě doporučení NATO.

Graf č. 38 – Podíl mandatorních výdajů, ostatních běžných výdajů a výdajů na programové financování na rozpočtu MO



Zdroj: ZÚ kapitoly 307 – MO za roky 2009–2015, návrh ZÚ kapitoly 307 – MO za rok 2016.
Pozn.: Mezi ostatní běžné výdaje patří běžné výdaje, které nejsou mandatorní a nepatří do výdajů na programové financování.

Zajištění kvality schopností ozbrojených sil a s tím související požadavky na jejich udržení, rozvoj a případné použití jsou klíčovým úkolem, ke kterému by měly směřovat veškeré činnosti v působnosti MO. Vláda se v tomto směru od roku 2015 zavázala navyšovat rozpočet MO tak, aby v souladu s KVAČR mohla Armáda ČR naplnit požadované schopnosti. Současný ekonomický vývoj ČR umožňuje zajistit finanční zdroje k plnění stanovených cílů, avšak MO zatím nedokáže tento stav efektivně využít především pak v oblasti strategických nákupů vojenské techniky a materiálu.

11. Zaměstnanost a sociální oblast

V oblasti důchodové politiky se vláda v PPV zavázala připravit novelu zákona o důchodovém pojištění[110] týkající se úpravy podmínek pro zvyšování důchodů od roku 2015. **S účinností od 1. 8. 2016 platí novela zákona o důchodovém pojištění[111],** která obsahuje především změnu valorizačního mechanismu, která zajistí, že procentní výměry vyplácených důchodů mohou být zvýšeny tak, aby u průměrného starobního důchodu úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu činil až 2,7 % jeho výše, pokud by zvýšení vyplácených důchodů podle obecných pravidel bylo nižší.

Dále se vláda zavázala ukončit platnost pravidla snížené valorizace důchodů a zajistit, že důchody budou od ledna 2015 opět zvyšovány o 100 % nárůstu spotřebitelských cen a o jednu třetinu nárůstu reálné mzdy. S účinností od 1. 9. 2014 již platí další novela zákona

[110] Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.
[111] Zákon č. 212/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

o důchodovém pojištění[112]. Touto novelou **byla ukončena platnost pravidla snížené valorizace důchodů; ty se od ledna 2015 zvyšují podle 100 % nárůstu cen a jedné třetiny nárůstu reálné mzdy.** V následující tabulce je uveden vývoj starobních důchodů za posledních pět let. Z tabulky je patrné, že počet vyplácených starobních důchodů roste. V roce 2016 bylo vyplaceno o 21 078 důchodů více než v roce 2015 a došlo k meziročnímu nárůstu vyplacených prostředků o 6,2 mld. Kč. Průměrný měsíční důchod v roce 2016 meziročně vzrostl o 110 Kč, avšak tempo jeho růstu bylo meziročně nižší než v roce 2015, kdy průměrný měsíční důchod vzrostl oproti roku 2014 o 267 Kč.

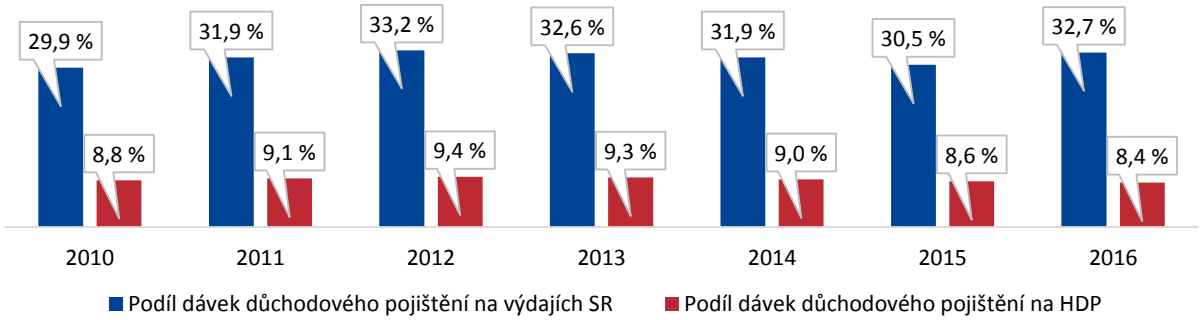
Tabulka č. 7 – Vývoj starobních důchodů

Ukazatel	Prosinec 2012	Prosinec 2013	Prosinec 2014	Prosinec 2015	Prosinec 2016
Celkově vyplaceno (v mld. Kč)	295,1	300,6	305,7	314,9	321,1
Průměrný měsíční důchod (v Kč)	10 422	10 610	10 714	10 981	11 091
Počet vyplácených důchodů	2 379 364	2 383 710	2 403 130	2 429 002	2 450 080

Zdroj: ZÚ kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* za roky 2012–2015, návrh ZÚ kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* za rok 2016.

Celkově v roce 2016 činily dávky důchodového pojištění 399,26 mld. Kč. Následující graf znázorňuje vývoj podílu dávek důchodového pojištění na výdajích státního rozpočtu a na hrubém domácím produktu v letech 2010–2016.

Graf č. 39 – Přehled podílů dávek důchodového pojištění na výdajích SR a na HDP



Zdroj: SZÚ za roky 2013–2015, návrh SZÚ za rok 2016, Český statistický úřad.

Podíl dávek důchodového pojištění na výdajích státního rozpočtu i na HDP od roku 2013 do roku 2015 klesal, protože dávky důchodového pojištění rostly pomalejším tempem než celkové výdaje SR a HDP. V roce 2016 se podíl dávek důchodového pojištění na výdajích SR zvýšil, protože výdaje SR se v roce 2016 meziročně snížily. Ekonomika rostla i v roce 2016, proto pokračoval trend snižování podílu dávek důchodového pojištění na HDP.

Dalším cílem vlády bylo ustavit odborné komise jak k ukončení II. pilíře a návrhům změn důchodového systému, tak k návrhu dlouhodobého a systémového řešení rodinné politiky v ČR a rovněž připravit detailní návrh na ukončení důchodového spoření. V lednu 2015 byla

[112] Zákon č. 183/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

založena odborná komise pro rodinnou politiku. V prosinci 2016 Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“) ve spolupráci s touto komisí vydalo *Koncepci rodinné politiky*, kde ukládá připravit každé čtyři roky komplexní zprávu o rodině, kterou pro informaci předloží vládě, a dále aktualizovat každých pět let *Koncepci rodinné politiky*. Změny v oblasti důchodového systému měla připravit nově **založená odborná komise pro důchodovou reformu. Zrušení II. pilíře důchodového spoření nabylo účinnosti 1. 1. 2016 podle zákona o ukončení důchodového spoření**[113]**.** Novelou zákona o důchodovém pojištění[114] byla přijata změna pravidel pro výpočet valorizace důchodů, která by měla pozitivně podpořit zlepšení životního standardu důchodce, ale současně zvýšit výdaje na financování důchodového systému.

Vláda po zrušení II. pilíře nerealizovala žádná opatření k zajištění dlouhodobé stability důchodového systému.

NKÚ dlouhodobě upozorňuje na deficitní hospodaření systému důchodového pojištění, které je způsobeno zejména vysokým podílem důchodců na ekonomicky aktivním obyvatelstvu. Ačkoliv se ČR od roku 2014 nachází v ekonomickém růstu a míra zaměstnanosti dosahuje vysoké úrovně, nelze dosáhnout vyrovnaného hospodaření systému důchodového pojištění.

V oblasti mzdové politiky bylo cílem vlády připravit návrh na úpravu minimální mzdy a zvýšit ji tak, aby se její úroveň s ohledem na ekonomické a sociální souvislosti přiblížila 40 % průměrné mzdy. V období let 2014–2017 byla minimální mzda stanovena několika nařízeními vlády[115]. Průměrná mzda se řídila v letech 2014–2017 příslušnými vyhláškami o výši všeobecného vyměřovacího základu[116] a navíc v roce 2017 bylo vydáno další nařízení vlády[117]. Data v následující tabulce, v níž je uveden vývoj minimální a průměrné mzdy, nasvědčují tomu, že **se vláda stanovenému cíli přibližuje.**

[113] Zákon č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření.
[114] Zákon č. 212/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
[115] Nařízení vlády č. 210/2013 Sb., 204/2014 Sb., 233/2015 Sb. a 336/2016 Sb.
[116] Vyhlášky č. 296/2013 Sb., 208/2014 Sb., 244/2015 Sb. a 325/2016 Sb.
[117] Nařízení vlády č. 325/2016 Sb., o výši všeobecného vyměřovacího základu za rok 2015, přepočítacího koeficientu pro úpravu všeobecného vyměřovacího základu za rok 2015, redukčních hranic pro stanovení výpočtového základu pro rok 2017 a základní výměry důchodu stanovené pro rok 2017 a o zvýšení důchodů v roce 2017.

Tabulka č. 8 – Vývoj minimální a průměrné mzdy (v Kč)

Rok	Minimální mzda	Průměrná mzda	Procentní podíl minimální mzdy na průměrné mzdě
2014	8 500	25 942	32,77 %
2015	9 200	26 611	34,57 %
2016	9 900	27 006	36,66 %
2017	11 000	28 232	38,96 %

Zdroj: vyhlášky č. 296/2013 Sb., 208/2014 Sb., 244/2015 Sb. a 325/2016 Sb. a nařízení vlády č. 210/2013 Sb., 204/2014 Sb., 233/2015 Sb. a 336/2016 Sb.

Vláda dále v PPV uvedla, že zajistí dostatečný objem finančních prostředků ze státního rozpočtu pro oblasti sociálních služeb, který nebude nižší než v roce 2014 a bude zohledňovat míru inflace. Dotace poskytovatelům sociálních služeb jsou upraveny zákonem o sociálních službách[118]. Podle závěrečných účtů kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* **bylo v roce 2014 poskytnuto 7,7 mld. Kč, v roce 2015 celkem 8,6 mld. Kč a v roce 2016 celkem 9,2 mld. Kč. Objem finančních prostředků tedy každoročně rostl.**

Za účelem splnění cíle uvedeného v NPR byla přijata tzv. malá novela zákona o sociálních službách. **Novela zákona[119] nabyla účinnosti 1. srpna 2016. Jejím hlavním přínosem je zvýšení finančních příspěvků na péči o 10 % ve všech stupních závislosti.** Dále byly zvýšeny pokuty za provozování nelegálně poskytovaných sociálních služeb a nově byly upraveny podmínky pro poskytování pobytových sociálních služeb klientům se zdravotním postižením. V polovině roku 2016 měla být vládě předložena tzv. velká novela zákona o sociálních službách s účinností od poloviny roku 2017. Tato novela by měla zpřehlednit a zjednodušit systém sociálních služeb, zamezit možnosti dvojího výkladu některých ustanovení, zvýšit spolupráci veřejné správy a neziskového sektoru, měla by odstranit duplicity v systému zajištění sociálních služeb a samozřejmě by měla přinést větší transparentnost a efektivnost. **Vláda sice předložila velkou novelu zákona o sociálních službách PS PČR, avšak k 30. 6. 2017 nebyla schválena.**

V sociální oblasti si vláda stanovila přijetí několika legislativních předpisů, přijala však pouze tzv. malou novelu zákona o sociálních službách.

V oblasti politiky zaměstnanosti si vláda jako jeden z cílů stanovila stabilizovat a personálně posílit pobočky Úřadu práce ČR. Ze *Zprávy o činnosti Úřadu práce ČR za rok 2015* vyplývá, že na Úřadu práce ČR a jeho pobočkách **bylo zaměstnáno v lednu 2014 celkem 9 407 zaměstnanců, v lednu 2015 celkem 9 937 a v lednu 2016 celkem 10 408 zaměstnanců.**

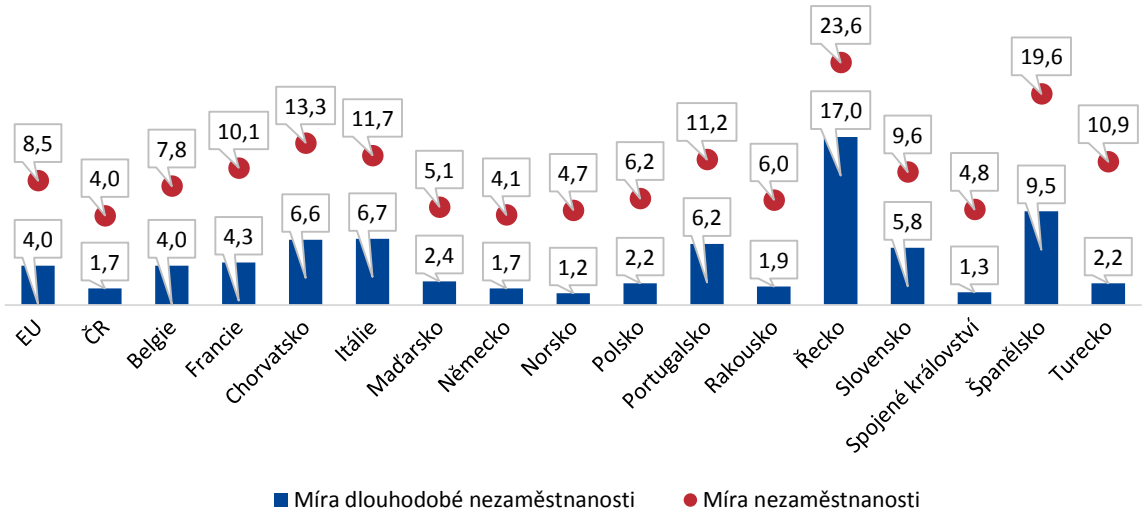
[118] Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

[119] Zákon č. 189/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb., a zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

S politikou zaměstnanosti souvisí i další cíl PPV – navrhnout dočasné osvobození od plateb na sociální pojištění po dobu 12 měsíců u těch zaměstnavatelů, kteří zaměstnají občany zvláště ohrožené na trhu práce, a definovat občana ohroženého na trhu práce. MPSV vypracovalo *Koncepci ministerstva práce a sociálních věcí pro období 2015–2017, s výhledem do roku 2020*, kde si stanovilo úkol vypracovat uvedený návrh, avšak **návrh dosud předložen nebyl.**

Z hlediska celkové nezaměstnanosti se ČR v rámci Evropy řadí k zemím s nejnižší mírou nezaměstnanosti a nachází se výrazně pod průměrem EU.

Graf č. 40 – Míra nezaměstnanosti ve vybraných evropských zemích za rok 2016 (v %)



Zdroj: Eurostat.

V souvislosti s politikou zaměstnanosti a v souladu s *Národním programem reforem ČR pro rok 2016* MPSV **zahájilo** v roce 2016 pilotní ověření nového nástroje APZ – příspěvku na podporu regionální mobility, jenž bude poskytován osobě, která si jako uchazeč o zaměstnání nalezne pracovní uplatnění mimo místo svého bydliště. **Ke konci roku 2016 bylo možné o tento příspěvek zažádat na území celé ČR.**

Podle NPR bude efektivita služeb zaměstnanosti posílena realizací projektu *KOMPAS (predikce trhu práce)*, jehož cílem je vybudovat komplexní predikční systém trhu práce. Prvotním krokem byla realizace projektu *Předvídání kvalifikačních potřeb* od ledna 2014 do listopadu 2015, jehož cílem bylo vytvořit základy pro systém vyhodnocování a předvídání kvalifikačních potřeb v ČR. Projekt *KOMPAS – Barometr trhu práce* by měl navázat na výstupy projektu *Předvídání kvalifikačních potřeb* a dále jej rozšířit tak, aby bylo možné získat co nejkomplexnější obraz budoucích potřeb a trendů na trhu práce. **Příprava realizace projektu byla postupně zahajována v jednotlivých krajích od 1. 9. 2016, realizace byla zahájena 1. 1. 2017,** trvat bude 4 roky.

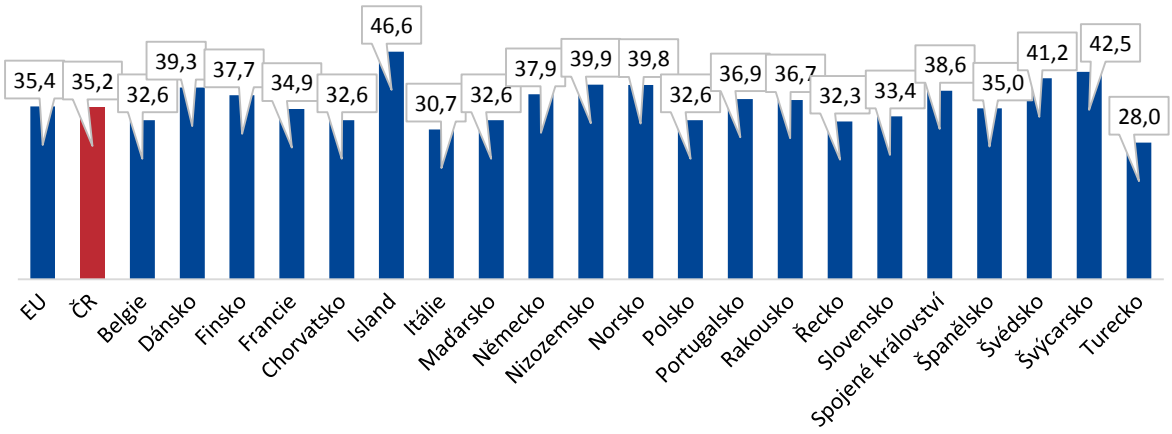
ČR byla posledním státem EU, který neměl pevně stanovenou hranici odchodu do důchodu. Změnu přinesla novela zákona o důchodovém pojištění[120], která zavedla hranici důchodového věku 65 let. Novela bude účinná od 1. 1. 2018.

Ukotvení pevné hranice věku odchodu do důchodu na 65 let znamená další zátěž pro systém důchodového pojištění a následně i pro státní rozpočet, protože poplatníci budou do systému přispívat kratší dobu. Vláda i přes příznivou ekonomickou situaci nepřipravila žádnou „modernizaci" systému důchodového pojištění.

ČR se nachází v ukazateli doby trvání pracovního života pod průměrem EU.

Ve státech se „štědrým" sociálním systémem (např. Švýcarsko, severské státy) je doba trvání pracovního života o několik let vyšší, jak ukazuje následující graf.

Graf č. 41 – Trvání pracovního života ve vybraných evropských zemích – data z roku 2015 (v letech)



Zdroj: Eurostat.

Dalším nástrojem podpory zaměstnanosti na místní úrovni bude zákon o sociálním podnikání, jehož věcný záměr měl být v roce 2016 předložen vládě. V souladu s *Národním programem reforem* MPSV s ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu zpracovali jeho **věcný záměr, který byl v dubnu 2016 předložen do připomínkového řízení a v září 2016 byl předložen Legislativní radě vlády.** Jeho účinnost se předpokládá od června 2018. V 1. polovině roku 2017 Legislativní rada vlády schválila věcný záměr tohoto zákona. Zákon bude definovat sociální podnikání jako podnikatelskou činnost zaměřenou jak na dosahování zisku, tak na prospěch společnosti. Zisk ze sociálního podnikání bude nutné z více než 50 % využít na společensky prospěšnou činnost nebo na další rozvoj sociálního podniku. Věcný záměr předpokládá, že zákon o sociálním podnikání nebude vytvářet novou právní formu, pouze stanoví existujícím subjektům podmínky pro získání statutu sociálního podniku, případně integračního sociálního podniku.

[120] Zákon č. 203/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Do oblasti sociální ochrany je zařazen i závazek předložit do června 2016 vládě zprávu o plnění *Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017.* V souladu s *Národním programem reforem ČR pro rok 2016* **MPSV tuto zprávu předložilo v červnu 2016.**

Věcný záměr zákona o sociálních pracovnících měl být vládě předložen k projednání do konce dubna roku 2016 a paragrafové znění v září 2016. Předpokládá se, že zákon bude účinný od července 2017. **Věcný záměr zákona o sociálních pracovnících byl vládě předložen v květnu 2016, paragrafové znění předloženo nebylo.** Podle *Plánu legislativních prací vlády na rok 2017* má být projednáván v září 2017, účinnost se předpokládá od června 2018.

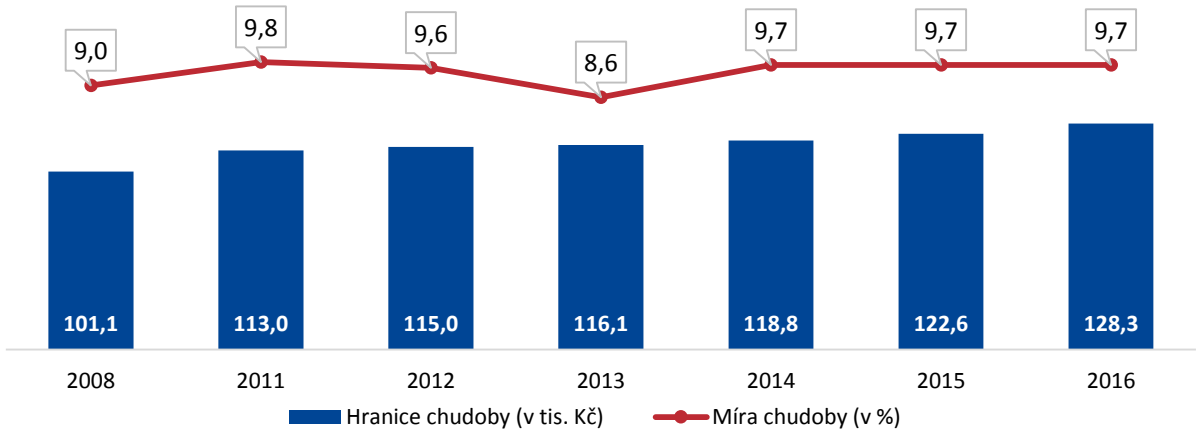
MPSV se nedaří vždy plnit termíny zpracování a předkládání nových předpisů. Důsledkem je posunutí jejich účinnosti.

Podle NPR mělo MPSV vytvořit návrh na změnový zákon, jehož cílem je změna některých stávajících platných zákonů v souvislosti s úpravou zdravotních a sociálních služeb, a předložit materiál vládě v září roku 2016 s předpokládaným termínem nabytí účinnosti v červnu 2017. **Uvedený materiál vládě předložen nebyl** (do 30. 6. 2017 nebyl Legislativní radou vlády projednán).

12. Lidská práva a rovné příležitosti

Vláda si v oblasti chudoby a sociálního vyloučení stanovila cíl, že do roku 2020 udrží hranici počtu osob ohrožených chudobou, materiální deprivací nebo žijících v domácnostech bez zaměstnané osoby na úrovni roku 2008 a že vynaloží úsilí na snížení počtu těchto osob o 30 000.

Graf č. 42 – Míra ohrožení příjmovou chudobou (v tis. Kč, v %)



Zdroj: Český statistický úřad (příjmy a životní podmínky domácností za uvedené roky).
Pozn.: Míra chudoby představuje podíl z celkového počtu obyvatel v procentech.

Vládě se nedaří snížit procentní podíl osob ohrožených příjmovou chudobou na úroveň roku 2008.

Procentní podíl osob ohrožených příjmovou chudobou se neustále pohybuje mezi 8,6 až 9,8 %. Jak je z výše uvedeného grafu zřejmé, **vládě se od roku 2014 nedaří dosáhnout úrovně roku 2008,** která představovala 9% hranici. Data v následující tabulce potvrzují, že **nebyl snížen počet**

osob ohrožených chudobou, jak si vláda stanovila v NPR. Oproti roku 2014 se vlivem růstu příjmů ve společnosti zvýšila hranice ohrožení příjmovou chudobou, a to o více než 300 Kč za měsíc.

Tabulka č. 9 – Vybrané ukazatele v oblasti chudoby

Ukazatel	2008	2013	2014	2015	2016
Hranice ohrožení příjmovou chudobou pro domácnost jednotlivce (v Kč/měsíc)	8 425	9 674	9 901	10 220	10 691
Počet osob pod hranicí chudoby (v tis.)	926,8	885,9	1 002,3	1 006,2	1 000,5
Osoby ohrožené materiální deprivací (v %)	6,8	6,6	6,7	5,6	4,8

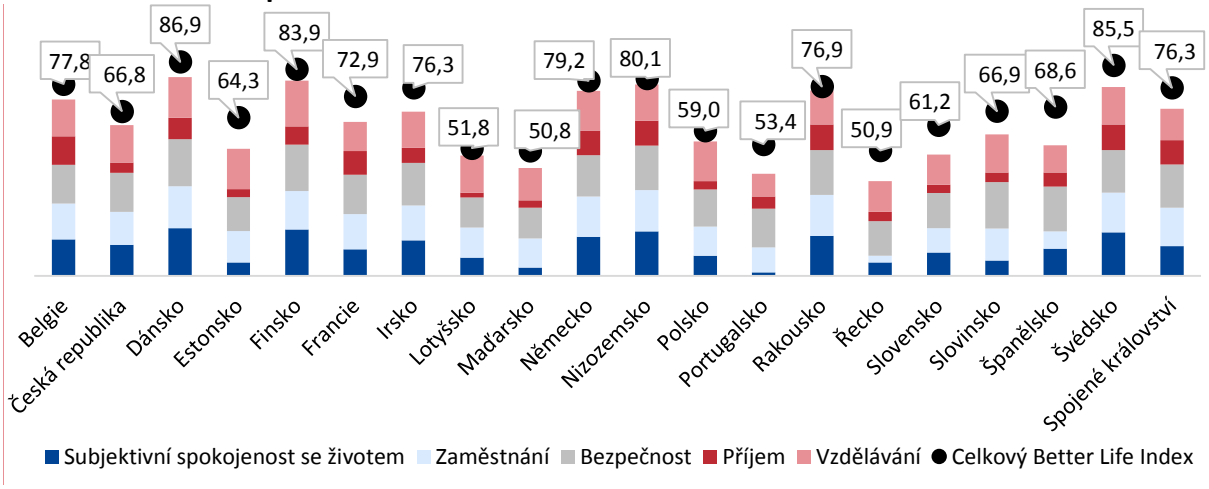
Zdroj: Český statistický úřad.

Míra materiální deprivace se v České republice dlouhodobě pohybuje mezi 4,8–6,7 %. V mezinárodním srovnání se sociální vyloučení skládá z míry ohrožení příjmovou chudobou, míry materiální deprivace a míry nízké pracovní intenzity.

Hodnoty sociálního vyloučení patří v ČR k dlouhodobě nejnižším v Evropě.

K měření kvality života se používají především ekonomické indikátory (např. HDP), ty ale neodráží skutečnou situaci, ve které se obyvatelé nacházejí, protože tyto indikátory postrádají sociální aspekt. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj měří udržitelný rozvoj a kvalitu života pomocí tzv. *indexu lepšího života (Better Life Index)*. Tento index hodnotí celkem jedenáct oblastí, mezi které patří např. příjem, zaměstnání, bezpečnost, vzdělání nebo subjektivní spokojenost se životem.

Graf č. 43 – Index lepšího života v roce 2016



Zdroj: OECD, Better Life Index.

Česká republika uspěla především v oblasti bezpečnosti a vzdělávání. Tyto hodnoty se pohybovaly nad evropským průměrem. Naopak ČR zaostávala v oblasti příjmů. Průměrný disponibilní příjem domácnosti v ČR v roce 2016 představoval 485 936 Kč ročně[121].

[121] Převedeno dle kurzu České národní banky platného k 31. 12. 2016.

Vláda si ve svém programovém prohlášení stanovila, že se bude snažit prosazovat provázané řešení sociálního bydlení a předcházet tak bezdomovectví. Jako závazek si stanovila přípravu zákona o sociálním bydlení, který by měl definovat sociální byt a vymezit osoby, které na něj mají za stanovených podmínek nárok. **Tento zákon** měl začít platit od začátku roku 2017, přesto **nebyl k 30. 6. 2017 schválen.**

V oblasti právní ochrany proti diskriminaci se vláda zavázala posílit pravomoc veřejného ochránce práv v oblasti navrhování rušení protiústavních zákonů. Novela zákona o veřejném ochránci práv[122] má přinést zásadní změny, které mají posílit způsoby součinnosti ochránce se soukromými subjekty nebo zavést možnost podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona či jeho části pro rozpor s ústavním pořádkem vč. *Listiny základních práv a svobod*. **Novela nebyla k 30. 6. 2017 přijata.**

13. Místní rozvoj

Cílem Ministerstva pro místní rozvoj (dále také „MMR“) v návaznosti na stanovené vládní priority bylo realizovat především legislativní změny. V rámci regionální politiky měla být připravena novela zákona o podpoře regionálního rozvoje**. Novela[123] byla schválena s účinností od 25. 11. 2015** a měla by především zlepšit pravidla podpory rozvoje regionů a čerpání finančních prostředků z fondů EU. Novela také uzákonila vznik Rady pro evropské strukturální a investiční fondy, která má mimo jiné zajišťovat, aby realizace programů byla v souladu s uzavřenou *dohodou o partnerství*.

V oblasti investiční politiky se MMR zavázalo připravit nový zákon o zadávání veřejných zakázek, který by měl zajistit zejména snížení administrativní zátěže a zvýšení flexibility zadavatele v zadávacím řízení, aby bylo docíleno hlavního účelu zadávání veřejných zakázek, tj. realizovat ekonomicky smysluplné investice při dodržení potřebné transparentnosti. **Zákon[124] byl schválen PS PČR s účinností od 1. 10. 2016.** Přijetím tohoto zákona byla splněna i jedna z předběžných podmínek stanovených Evropskou komisí pro schválení *dohody o partnerství*.

Oblast cestovního ruchu v ČR zůstává nadále bez dostatečné právní úpravy.

Dalším cílem programového prohlášení vlády byla podpora rozvoje cestovního ruchu, propagace ČR jako turistické destinace a příprava zákona o cestovním ruchu. **Již v průběhu roku 2015 však byla MMR příprava nového zákona o cestovním ruchu pozastavena.** Zákon měl být nástrojem pro implementaci schválené *Koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR na období 2014–2020*. Právě cestovní ruch zastává nejen důležitou roli při rozvoji jednotlivých regionů a zvyšování konkurenceschopnosti ČR, ale zároveň svojí

[122] Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.
[123] Zákon č. 298/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
[124] Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

ekonomickou činností se necelými 3 % podílí na tvorbě HDP. Současný stav může vytvářet rizika v neefektivním vynakládání investic a v nekoordinované a neefektivní propagaci ČR s dopadem na výkonnost cestovního ruchu.

V oblasti územního plánování a stavebního řádu měla vláda za cíl připravit novelu stavebního zákona[125]. Novela, která měla být předložena již v roce 2015[126], byla teprve ke konci června 2017 schválena PS PČR. **MMR se tak od začátku s přípravou novely,** která má zajistit zjednodušení povolování staveb a snížení administrativní zátěže zúčastněných subjektů, **dostalo do časového prodlení.** Důležitou součástí navrhovaných změn je vznik tzv. koordinovaného povolovacího řízení, které sloučí nyní oddělené územní řízení, stavební řízení i posuzování vlivu na životní prostředí (EIA).

Neschválení novely stavebního zákona nepřispívá k plnění závazku vlády podporovat hospodářský růst.

V důsledku zpoždění přijetí novely stavebního zákona je negativně ovlivněn především stavební sektor. Opožděné přijetí novely se stává rizikem i pro další vládní priority, mezi které lze zařadit efektivní a časově vymezené čerpání prostředků z fondů EU v programovém období 2014–2020. Především je ohrožena časově a administrativně náročná investiční výstavba strategických dopravních staveb, ale i výstavba vysokorychlostní internetové sítě.

Dle NPR bylo dalším cílem zvýšení transparentnosti a efektivnosti při zadávání veřejných zakázek, což úzce souvisí s jejich elektronizací. MMR realizuje v rámci projektu *Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek* implementaci *Národního elektronického nástroje* (dále také „NEN“) s cílem zkvalitnit postupy zadávání veřejných zakázek a dosáhnout požadované míry transparentnosti a efektivního vynakládání veřejných prostředků. Ve vazbě na schválenou *Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017*[127] byla schválena *Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2016 až 2020*[128] (dále také „Strategie elektronizace“). Z dosavadního stavu nastavených opatření podle Strategie elektronizace vyplývá, že klíčovým faktorem zůstává, zda bude efektivně uplatněna povinnost pro ústřední

Složitost a nedostatečná připravenost nástroje NEN brání zvýšení transparentnosti a efektivnosti při zadávání veřejných zakázek.

---

[125] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[126] Usnesení vlády ČR ze dne 21. 9. 2016 č. 828, *k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony*.

[127] *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017*, schválená usnesením vlády ČR ze dne 15. 12. 2014 č. 1057 stanovila MMR vypracovat *Strategii elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2016 až 2020*.

[128] Usnesení vlády ČR ze dne 18. 1. 2016 č. 25, *o Strategii elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2016 až 2020, k vyhodnocení efektivity fungování a k dalšímu postupu využívání elektronických tržišť veřejné správy a k povinnému používání Národního elektronického nástroje (NEN)*.

orgány státní správy využívat od 1. 7. 2017 NEN jako centrální státní tržiště. Zásadním problémem, který je spojen se zavedením NEN, je jeho nedostatečná připravenost pro rutinní provoz a z ní vyplývající rizika pro veřejné zadavatele. V této souvislosti je nutno uvést, že NKÚ již **v kontrolním závěru z KA č. 15/10[129] konstatoval, že došlo k opožděnému vybudování NEN** za více než 230 mil. Kč spolu s jeho provozem, za který MMR hradí cca 4 mil. Kč měsíčně. **Používání NEN nebylo stanoveno jako povinné,** což s sebou neslo značné riziko neefektivního vynakládání peněžních prostředků. **MMR spustilo NEN do ostrého provozu o 2,5 roku později oproti původnímu termínu. V kontrolovaném období nepřinesl NEN z důvodu minimálního využití pro zadávací proces předpokládané roční úspory ve výši 5 mld. Kč.**

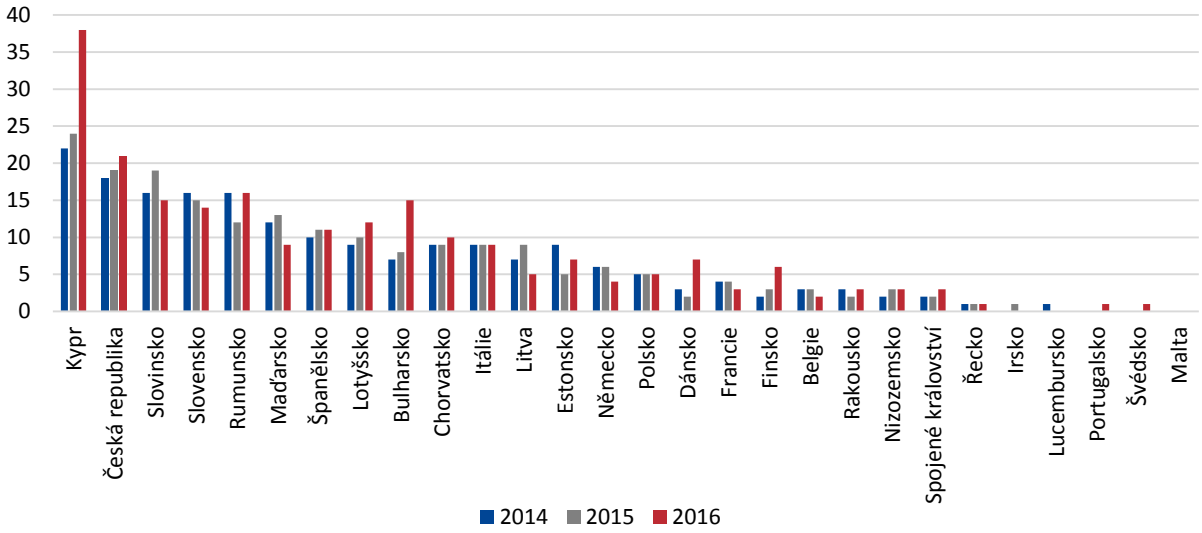
Z hodnocení současného stavu vyplývá, že z celkového počtu veřejných zakázek evidovaných v *Informačním systému o veřejných zakázkách* spravovaném MMR **prošlo v roce 2016[130] přes otevřená řízení 55 % veřejných zakázek. Naopak u 20 % veřejných zakázek bylo** při zadávacím řízení **využito jednací řízení bez uveřejnění (dále také „JŘBU"), což představuje vysoký podíl vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o nesoutěžní metodu s nízkou mírou transparentnosti.** Kromě toho značná část veřejných prostředků prochází přes veřejné zakázky malého rozsahu, které nejsou povinně zveřejňovány a nepodléhají kontrole Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Zákonný limit pro veřejné zakázky malého rozsahu v České republice patří k nejvyšším v zemích EU, což snižuje celkovou míru transparentnosti. V mezinárodním srovnání, které publikovala Evropská komise, patří ČR mezi země EU, kde se metoda zadávání veřejných zakázek za pomoci JŘBU využívá nejvíce v poměru ke všem veřejným zakázkám. V období 2014–2016 Česká republika vykazovala přibližně 20% podíl veřejných zakázek zadaných pomocí JŘBU, jak ukazuje následující graf. Pro srovnání: v členských zemích EU, které přistoupily do EU před rokem 2004, se průměrné zastoupení této nesoutěžní metody v rámci zadávání veřejných zakázek pohybuje standardně pod 5 %.

Trh veřejných zakázek ČR vykazuje dlouhodobě nízkou míru transparentnosti.

[129] KA č. 15/10 – *Peněžní prostředky vynakládané na Národní infastrukturu pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ) a nákup komodit jeho prostřednictvím* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2016 *Věstníku NKÚ*).

[130] *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2016*.

Graf č. 44 – Podíl veřejných zakázek s využitím jednacího řízení bez uveřejnění na celkovém počtu veřejných zakázek (v %)



Zdroj: Evropská komise.

14. Vnitřní bezpečnost

Veřejná správa v České republice se dlouhodobě i přes realizaci několika reforem (implementace dříve schválených strategických a koncepčních dokumentů a akčních plánů) stále potýká s dopady nedokončení reformy veřejné správy. Po realizaci strategie *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby: Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015*[131] nedisponovala Česká republika koncepčním dokumentem, který by stanovil směr jejího rozvoje pro následující období. Proto si vláda dala za cíl přijmout nový koncepční dokument, který by obsahoval *strategický rámec rozvoje veřejné správy eGovernmentu*[132]. **Vláda *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020* schválila v srpnu 2014 svým usnesením[133].** Cílem je zvýšit kvalitu, efektivitu a transparentnost veřejné správy. Schválením dokumentu došlo i ke splnění předběžných podmínek stanovených Evropskou komisí v rámci *dohody o partnerství*.

Rozvoj eGovernmentu a vyšší efektivitu jeho využívání brzdí pomalá realizace již nastavených opatření.

Zásadní nedostatky při rozvoji veřejné správy a eGovernmentu se v posledních letech projevují především zpožděnou implementací strategických cílů, v nepřipravenosti návrhů legislativních úprav právních předpisů a v nedostatečně aktivním přístupu dotčených subjektů veřejné správy. Hlavní priorita rozvoje eGovernmentu v ČR, spočívající v zajištění

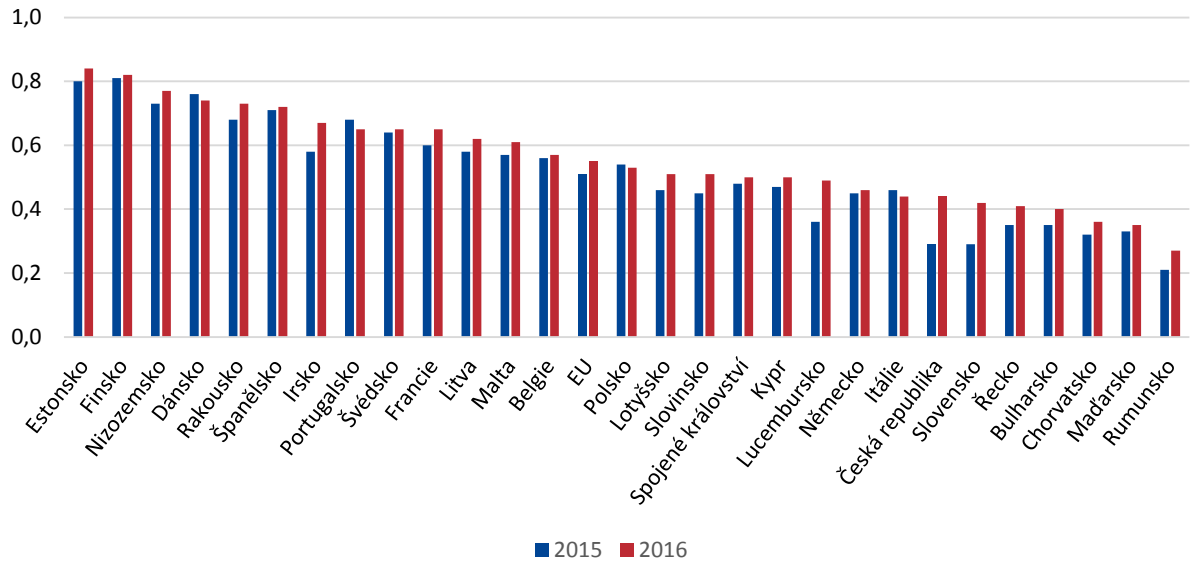
[131] Usnesení vlády ČR ze dne 11. 7. 2007 č. 757, *o strategii Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*.
[132] MV definuje eGovernment jako správu věcí veřejných za využití moderních elektronických nástrojů, díky kterým bude veřejná správa k občanům přátelštější, dostupnější, efektivnější, rychlejší a levnější.
[133] Usnesení vlády ČR ze dne 27. 8. 2014 č. 680, *ke Strategickému rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 a o zřízení Rady vlády pro veřejnou správu*.

úplného elektronického podání, je tak zatížena prodlužováním realizace nastavených opatření.

Na základě indexu digitalizace ekonomiky a společnosti (DESI)[134] zveřejňovaného Evropskou komisí se Česká republika v roce 2016 v celkovém hodnocení zařadila na 18. místo z 28 členských států EU, přičemž dlouhodobě se umisťuje pod průměrem EU. Oproti roku 2015, kdy ČR obsadila 17. místo (v roce 2014 to bylo 15. místo), se pozice ČR v roce 2016 opětovně zhoršila. **Evropská komise pozitivně hodnotí u České republiky dobrou úroveň digitálních dovedností domácností (on-line bankovnictví) a firem (on-line obchodování). Naopak Česká republika vykazuje pomalý pokrok v oblasti digitalizace veřejných služeb,** což se odráží v nízkém počtu uživatelů elektronické veřejné správy. Nedostatečně pružný rozvoj v dané oblasti tak řadí ČR mezi nejméně úspěšné země EU, jak znázorňuje následující graf.

ČR obsadila 22. místo mezi státy EU v dosažené úrovni digitalizace veřejných služeb.

Graf č. 45 – Dosažená úroveň digitalizace veřejných služeb v zemích EU



Zdroj: Evropská komise.
Pozn.: Hodnoty indexu jsou v rozmezí 0–1.

[134] *Digital Economy and Society Index* (DESI) – index digitalizace ekonomiky a společnosti – kompozitní index hodnotící pokrok v digitální oblasti prostřednictvím pěti složek: připojení, lidský kapitál, používání internetu, integrace digitálních technologií, digitální veřejné služby.

Dalším cílem programového prohlášení vlády v oblasti vnitřní bezpečnosti je prevence kriminality v sociálně citlivých lokalitách. Zřízená meziresortní pracovní skupina pro řešení problémů sociálně vyloučených lokalit připravila materiál *Nástroje pro obce v boji proti sociálnímu vyloučení*. Cílem bylo představit obcím a městským samosprávám aktuální možnosti finanční podpory na projekty a opatření, které mohou realizovat při prevenci a odstraňování problémů souvisejících se sociálním vyloučením. Ministerstvo vnitra na základě nově schválené *Strategie prevence kriminality v ČR na léta 2016–2020* dlouhodobě realizuje jeden z hlavních strategických cílů: komplexní přístup k prevenci kriminality v rizikových lokalitách. V rámci tohoto cíle vznikl mimo jiné projekt *Asistent prevence kriminality*. Z celkového hlediska je pro další vývoj v oblasti prevence kriminality v sociálně vyloučených lokalitách zásadní, aby zainteresovaná ministerstva aktivně naplnila koordinovaný přístup k dané problematice. **Nedostatkem zůstává nedokončení návrhů a schválení právních předpisů, které mohou eliminovat příčiny a vznik těchto lokalit a které ovlivňují stav a míru kriminality[135].** Doposud chybějící zákon o sociálním bydlení (předkladatel MPSV[136] a MMR) je klíčový pro řešení současného stavu, neboť zneužívání doplatků na bydlení, tzv. „obchod s chudobou“, nežádoucím způsobem udržuje a podporuje vznik sociálně vyloučených lokalit. **Vzniká tak riziko, že část veřejných prostředků spojená s vládní politikou při řešení sociálně vyloučených lokalit může být vynakládána neefektivně a nehospodárně.**

MV a Policie ČR aktivně přistupuje k řešení prevence kriminality v sociálně vyloučených lokalitách.

Vláda se rovněž zavázala ve svém programovém prohlášení zajistit ekonomickou stabilitu a transparentnost hospodaření České pošty, s. p. Důležitým krokem k naplnění tohoto cíle byla **novela zákona o poštovních službách[137] předložená Ministerstvem vnitra, která nově nastavila systém financování čistých nákladů na poskytování základních služeb přímo ze státního rozpočtu místo původně zřízeného kompenzačního fondu.** Samotný kompenzační fond od svého vzniku v roce 2013 postrádal svoji funkčnost (chybějící garance státu) a jeho princip financování zpochybnila i Evropská komise. Hlavním nedostatkem, který nebyl ani v roce 2016 dořešen, byla úhrada čistých nákladů na poskytování základních služeb ve prospěch České pošty, s. p., za roky 2013 a 2014 v celkové výši 1,4 mld. Kč, které stanovil svými rozhodnutími Český telekomunikační úřad. V souvislosti s tím byla také ohrožena úhrada čistých nákladů za rok 2015. Teprve až vládním

Nově schválená zákonná úprava zajistila stabilní financování základních poštovních služeb poskytovaných Českou poštou, s. p.

[135] Vývoj kriminality podle krajů uvedený ve *Vyhodnocení Strategie prevence kriminality v České republice na léta 2012 až 2015* ukazuje, že v krajích, kde je největší počet sociálně vyloučených lokalit, je nejvyšší kriminalita.

[136] MPSV je gestorem schválené *Strategie sociálního začleňování 2014–2020* (usnesení vlády č. 24 z roku 2014).

[137] Zákon č. 319/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

usnesením[138] byla schválena úhrada čistých nákladů ze státního rozpočtu v celkové částce 0,8 mld. Kč, a to průběžně v letech 2018 až 2020 (za roky 2013 a 2014). Za dané situace vznikl nepřiměřený časový odstup od faktické úhrady kompenzace nákladů, což může mít vliv na obnovení investic do modernizace a rozvoje stanovené pobočkové poštovní sítě[139] České pošty, s. p.

V souvislosti se změnou bezpečnostní situace na mezinárodní úrovni se bezpečnost v ČR stala rovněž významnou prioritou vlády, kterou podpořila postupným navyšováním rozpočtu kapitoly 314 – *Ministerstvo vnitra*. Podle záměrů uvedených v *Koncepci rozvoje Policie České republiky do roku 2020 (aktualizace 2017)* by mělo dojít do konce roku 2022 k posílení Policie ČR o 4 000 nových příslušníků. **Pro rok 2016 byl stanoven cíl navýšit stav o 850 nových příslušníků, tento cíl však nebyl naplněn.**

Zásadním problémem pro MV zůstává schopnost zajistit efektivní nábor nových příslušníků Policie ČR.

15. Životní prostředí

V návaznosti na stanovené vládní priority mělo Ministerstvo životního prostředí připravit novelu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí[140] (EIA) podle evropských standardů. Poslední novela tohoto zákona byla vládou předložena PS PČR dne 23. 12. 2016. Jejím cílem je zjednodušení právní úpravy a především provedení transpozice tzv. revize směrnice EIA[141]; lhůta pro tuto transpozici vypršela dne 16. 5. 2017. **Novela zákona byla dne 7. 6. 2017 schválena ve třetím čtení PS PČR (sněmovní tisk č. 1003). ČR se tedy s realizací transpozice zpožďuje.**

V oblasti nakládání s odpady měla vláda do poloviny roku 2016 připravit novelu zákona o odpadech[142], která by měla snížit podíl skládkovaných odpadů a zefektivnit recyklaci na úroveň vyspělých evropských zemí. Z důvodu nepřehlednosti současného zákona předložilo v lednu roku 2016 Ministerstvo životního prostředí návrh nového zákona o odpadech do vnějšího připomínkového řízení. **Návrh zákona se z důvodu značného počtu připomínek stále nachází v legislativním procesu.**

---

[138] Usnesení vlády ČR ze dne 22. 3. 2017 č. 219, *k návrhu opatření k zamezení vzniku případných škod a minimalizace rizik souvisejících s nemožností aplikovat ustanovení zákona o poštovních službách v části financování čistých nákladů představujících nespravedlivou finanční zátěž prostřednictvím tzv. kompenzačního fondu v souvislosti se šetřením Evropské komise pro možnou nedovolenou podporu vůči České poště, s. p.*

[139] Nařízení vlády č. 178/2015 Sb., o stanovení minimálního počtu provozoven pro poskytování základních služeb.

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

[141] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

[142] Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

Pro oblast klimatických změn si vláda stanovila, že do poloviny roku 2016 připraví *Strategii pro přizpůsobení se změně klimatu* v podmínkách ČR včetně konkrétních projektů. **V říjnu roku 2015 byla deklarovaná strategie vládou schválena.**

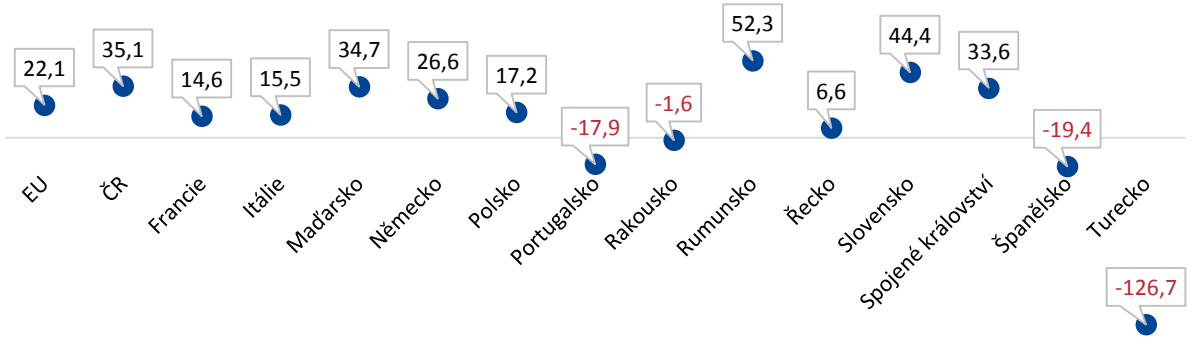
Dalším úkolem z PPV byla příprava návrhu zákona o snižování závislosti ČR na fosilních palivech za podmínky, že tím neutrpí konkurenceschopnost ČR. **Ačkoliv byl návrh zákona během roku 2016 připraven, Ministerstvo životního prostředí jej vládě nepředložilo, neboť by podle jeho vyjádření byla ohrožena konkurenceschopnost ČR, a tedy by byla porušena stanovená podmínka.**

Vláda si také stanovila, že podpoří pokračování modernizace individuálních topenišť (tzv. kotlíkové dotace). Podle Ministerstva životního prostředí bude poskytnuto do roku 2020 na výměnu kotlů v rodinných domech 9 mld. Kč (tři kola výzev), které ČR získala ze strukturálních fondů EU. **V prvním kole výzev byla přidělená částka 3 mld. Kč vyčerpána a na začátku roku 2017 bylo spuštěno druhé kolo výzev s alokací 3,4 mld. Kč.**

Vláda si rovněž dala cíl zajistit dostatečné finanční prostředky pro program *Nová zelená úsporám*. Od spuštění programu v roce 2014 bylo žadatelům vyplaceno přes 2 mld. Kč a v roce 2016 byly podány žádosti o vyplacení dotace ve výši 1,9 mld. Kč. Další kolo výzev začalo v lednu roku 2017. **Vláda tak nadále pokračuje v poskytování finančních prostředků prostřednictvím programu *Nová zelená úsporám*.**

ČR se společně s dalšími členskými zeměmi EU zavázala v rámci druhého kontrolního období Kjótského protokolu do roku 2020 snížit emise skleníkových plynů o 20 % oproti stavu v roce 1990. V roce 2015 činily emise skleníkových plynů 111 mil. tun CO_2 ekv. a jejich stav se oproti roku 1990 snížil o 35,1 %. **ČR se tak závazek podařilo splnit i v roce 2015, stejně jako v letech předchozích, a blíží se ke splnění dalšího společného cíle EU snížit emise skleníkových plynů nejméně o 40 % do roku 2030.**

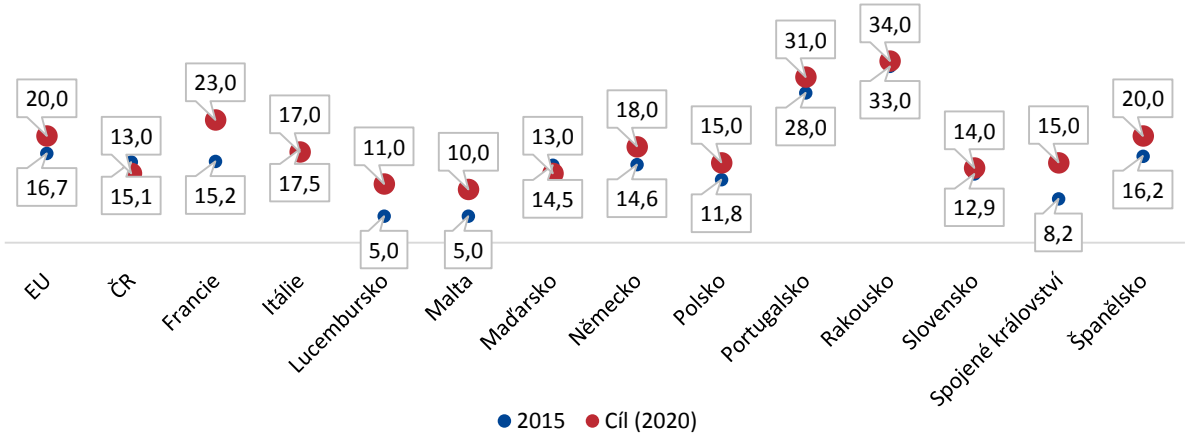
Graf č. 46 – Snížení emisí skleníkových plynů v roce 2015 v porovnání s rokem 1990 ve vybraných evropských zemích (v %)



Zdroj: Eurostat.

V oblasti využívání obnovitelných zdrojů energie byl České republice stanoven Evropskou komisí cíl dosáhnout do roku 2020 minimálně 13% podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie.

Graf č. 47 – Podíl energie pocházející z obnovitelných zdrojů na hrubé domácí spotřebě energie ve vybraných zemích EU za rok 2015 (v %)



Zdroj: Eurostat.

Z výše uvedeného grafu je patrné, že cíl stanovený České republice pro rok 2020 patří v porovnání s ostatními státy k nižším a nachází se 7 procentních bodů pod průměrem EU. **ČR se stala již v roce 2013 (13,8 %[143]) jednou z několika zemí, které stanoveného cíle pro rok 2020 dosáhly.** Začátkem roku 2016 si ČR v rámci aktualizace *Národního akčního plánu ČR pro energii z obnovitelných zdrojů* navýšila cíl v podobě podílu obnovitelných zdrojů energie na hrubé domácí spotřebě energie na 15,3 %.

Dalším úkolem, který byl Evropskou komisí ČR určen, bylo do roku 2020 dosáhnout v dopravě 10% podílu obnovitelných zdrojů. **V roce 2015 činil v ČR tento podíl 6,5 %[144]. Cíl se tak zatím nedaří plnit.**

V oblasti ochrany a udržitelného využívání půdy si vláda stanovila za cíl omezovat zábory zemědělské půdy. Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu[145] byl již několikrát novelizován. **Místo zvyšování ochrany půdy však poslední schvalované návrhy zákonů obsahují rozsáhlé výjimky z poplatků za zábor půdy pro zástavbu. Výsledným efektem je tak snižování ochrany půdy, což neodpovídá cílům stanoveným koncepcí *Státní politika životního prostředí České republiky 2012–2020*.**

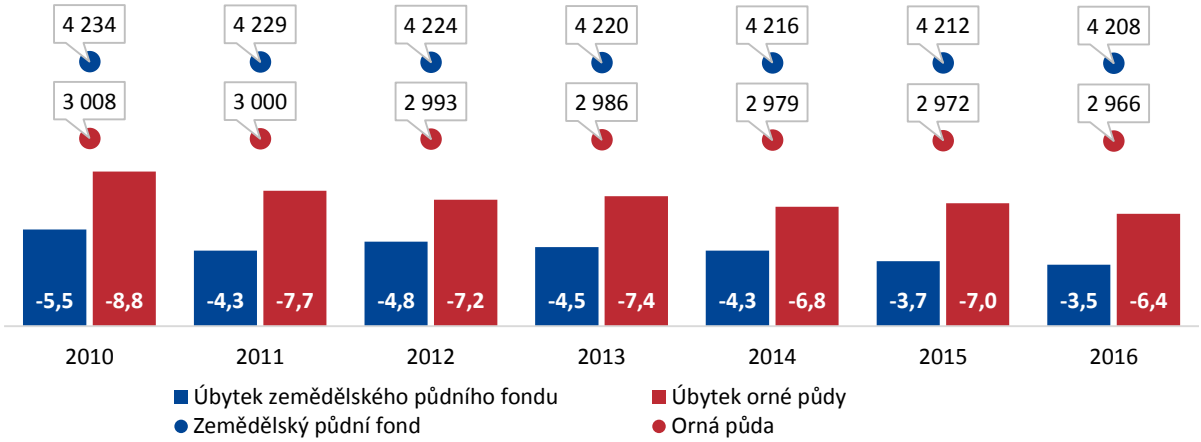
Následující graf dokládá každoroční úbytky zemědělské a orné půdy. Celkově v letech 2010–2016 došlo ke snížení rozlohy zemědělské půdy o 26 tis. ha a orné dokonce o 42 tis. ha.

[143] Zdroj: Eurostat.

[144] Tato hodnota je uvedena v databázi Eurostatu. V materiálu *Podíl obnovitelných zdrojů energie na konečné spotřebě energie 2010–2015* vydaném Ministerstvem průmyslu a obchodu v březnu roku 2017 je uvedena hodnota 10 %. Stanovený cíl by tak byl splněn.

[145] Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

Graf č. 48 – Stav zemědělské půdy v letech 2010–2016 (v tis. ha)

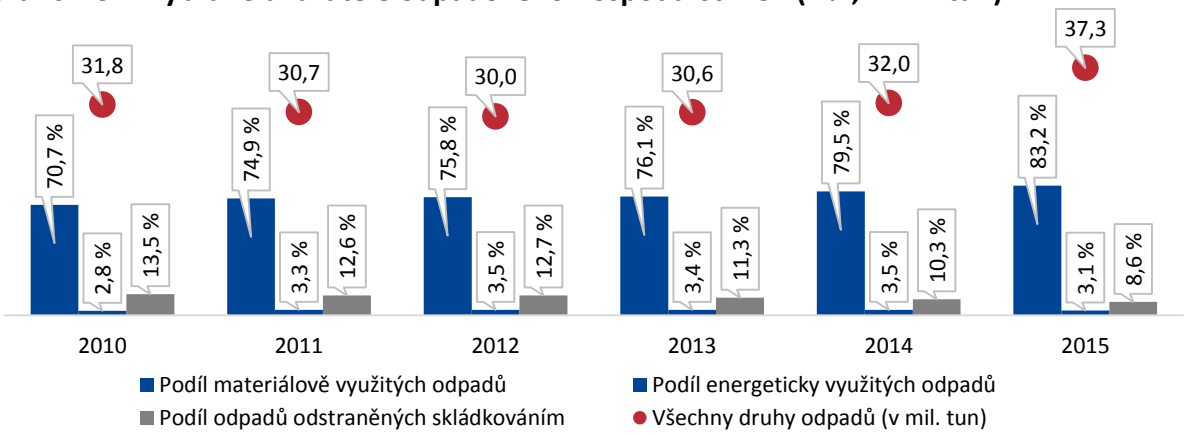


Zdroj: Ministerstvo zemědělství, Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální.

Dle NKÚ by bylo vhodné zvážit vytvoření dalších nástrojů ochrany zemědělského půdního fondu, a to i z toho důvodu, že současný systém a výše poplatků za vynětí z půdního fondu se zdají vzhledem k finančním možnostem velkých investorů málo účinné.

V souvislosti s výše uvedenou koncepcí si ČR v oblasti odpadového hospodářství určila, že bude snižovat podíl skládkování na celkovém odstraňování odpadů a zvyšovat materiálové a energetické využití odpadů. Z následujícího grafu je patrné, že od roku 2013 dochází k růstu celkové produkce odpadů, a tak je jejich maximální využití a omezení negativního vlivu na životní prostředí žádoucí.

Graf č. 49 – Vybrané ukazatele odpadového hospodářství ČR (v %, v mil. tun)



Zdroj: Informační systém odpadového hospodářství.

ČR se daří snižovat podíl odpadů odstraněných skládkováním. V roce 2015 činil tento podíl 8,6 %, zatímco v roce 2010 byl 13,5 %. **Materiálové využití odpadů se v ČR také zlepšuje,** neboť podíl materiálově využitých odpadů byl v roce 2015 o 12,5 procentního bodu vyšší než v roce 2010. **Energetické využití odpadů se sice v roce 2015 zvýšilo oproti roku 2010 o 0,3 procentního bodu, ale meziročně se snížilo o 0,4 procentního bodu.** Přestože celkové využití odpadů v ČR roste, pozornost by se měla zaměřit také na samotnou produkci odpadů, která se v roce 2015 výrazně meziročně zvýšila (o 5,3 mil. tun).

Ačkoliv ČR převážnou část výše uvedených cílů splnila s předstihem, stav přírody a krajiny prozatím objektivně nezaznamenal zásadní pozitivní vývoj. Naopak dochází k úbytku zemědělské půdy, poklesu rozlohy nefragmentované krajiny[146] a nadále přetrvává nepříznivý stav vodních toků, což potvrdila i KA č. 16/10[147].

V souvislosti s vykazováním dat o odpadovém hospodářství uvedl NKÚ v KA č. 16/23[148], že Ministerstvo životního prostředí dosud nedořešilo problematiku vykazování statistických dat za oblast odpadového hospodářství a vykazuje hodnoty produkce odpadu v ČR pomocí jiného zdroje dat a pomocí jiné metodiky než Český statistický úřad.

16. Zahraniční věci

V souvislosti s členstvím ČR v EU vláda ve svém PPV mj. zdůraznila, že stabilizace hospodářské a měnové situace v Evropské unii je prvořadým zájmem České republiky, a proto podpoří kroky směřující k hlubší koordinaci hospodářské a fiskální politiky. Jako výraz odpovědné fiskální politiky se vláda zavázala připojit ke *Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*, tzv. fiskálnímu paktu. K uvedené smlouvě se v době vzniku PPV nepřipojily pouze ČR a Velká Británie. **Vláda schválila přistoupení k fiskálnímu paktu v březnu 2014.**

Kromě výše uvedeného vláda deklarovala, že bude lépe využívat možnosti členství v Evropské unii, bude aktivněji působit při umisťování českých občanů v evropských institucích a připraví koncepci českého působení v Evropské unii. **V únoru 2015 vláda schválila *Strategii podpory Čechů v institucích EU* a *Akční plán ke Strategii podpory Čechů v institucích EU* a v dubnu 2015 schválila *Koncepci politiky ČR v EU: Aktivní a srozumitelná ČR v jednotné Evropě*.** Jedním ze specifických výdajových ukazatelů státního rozpočtu jsou i prostředky na zapojení občanů ČR do civilních misí EU a dalších mezinárodních vládních organizací. Veškeré finanční prostředky jsou poskytovány do rozpočtů zainteresovaných kapitol SR z kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa*, případně jednotlivé kapitoly mohou využít účelové nároky z nespotřebovaných výdajů z minulých let. V níže uvedeném grafu jsou uvedeny finanční prostředky, které byly rozpočtovány a skutečně poskytnuty z kapitoly *Všeobecná pokladní správa* od roku 2013.

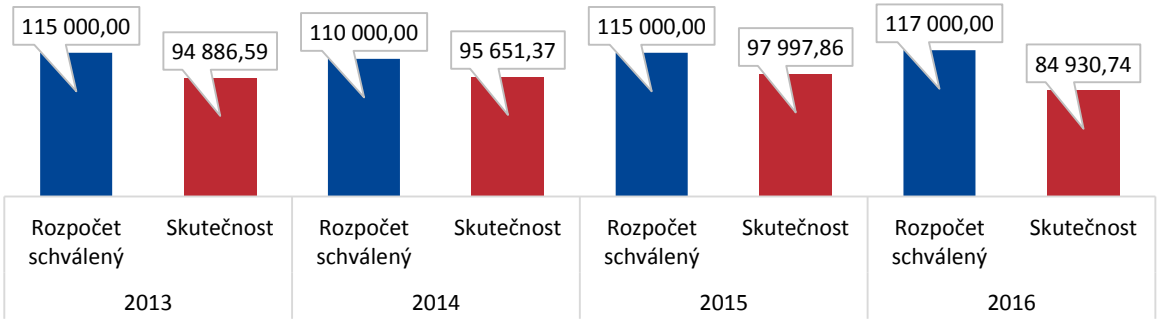
---

[146] Fragmentace krajiny je nepříznivý jev rozdělení přírodních lokalit či územních celků v krajině na menší a izolovanější jednotky.

[147] KA č. 16/10 – *Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2017 *Věstníku NKÚ*).

[148] KA č. 16/23 – *Peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2017 *Věstníku NKÚ*).

Graf č. 50 – Prostředky na zapojení občanů ČR do civilních misí EU a dalších mezinárodních vládních organizací (v tis. Kč)



Zdroj: ZÚ kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa* za roky 2013–2015, návrh ZÚ kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa* za rok 2016.

Z grafu je patrné, že od roku 2013 do roku 2015 se zvyšovalo čerpání prostředků na zapojování občanů ČR v zahraničních službách téměř zanedbatelně – mezi roky 2013 a 2014 cca o 750 tis. Kč a mezi roky 2014 a 2015 o cca 2,5 mil. Kč. V roce 2016 došlo dokonce k meziročnímu poklesu přibližně o 13 mil. Kč.

V oblasti zahraniční politiky si vláda vytyčila jako jeden z cílů, že bude klást důraz i na ekonomickou diplomacii. MZV a MPO měly vypracovat její koncepci, kterou měly společně uskutečňovat a která měla zahrnout i soukromý sektor. Některé kroky byly učiněny, např. ministři zahraničních věcí a průmyslu a obchodu podepsali dne 26. června 2014 *Rámcovou dohodu o zásadách spolupráce při zajišťování podpory exportu a ekonomické diplomacie ČR*.

Stále není k dispozici koncepce ekonomické diplomacie.

Na webových stránkách příslušných ministerstev lze nalézt projekty na podporu ekonomické diplomacie a řadu dalších informací. **Ucelená koncepce ekonomické diplomacie však dosud zpracována nebyla.**

Vláda se dále zavázala, že bude aktualizovat stávající *Koncepci zahraniční politiky České republiky* a v návaznosti na zákon o státní službě připraví zákon o zahraniční službě. Tento předpis dosud v právním řádu ČR jako jedné z posledních zemí EU chyběl. **V červenci 2015 schválila vláda novou *Koncepci zahraniční politiky České republiky*. Zákon o zahraniční službě[149] je účinný od 1. 7. 2017.**

[149] Zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě).

IV. Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů

1. Hospodaření územních rozpočtů

Územní rozpočty v roce 2016 hospodařily nejlépe ve své historii.

Druhou nejlépe hospodařící složkou veřejných rozpočtů po státním rozpočtu byly v roce 2016 územní rozpočty[150], jejichž hospodaření skončilo na konci roku 2016 v přebytku 53,05 mld. Kč.

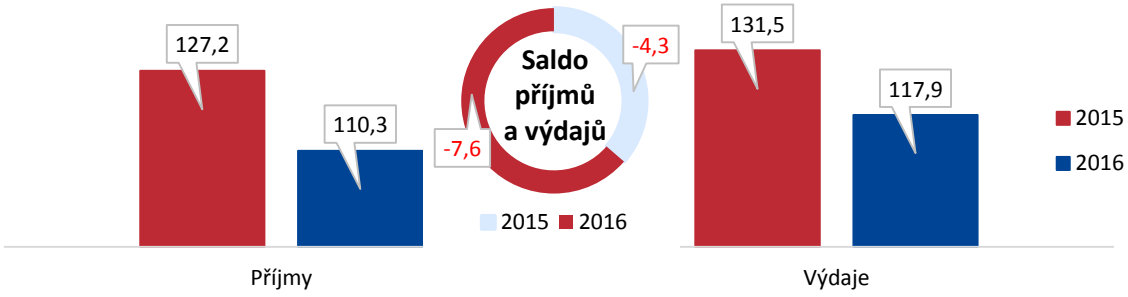
Hospodaření územních rozpočtů v roce 2016 výrazně ovlivnil meziroční pokles čerpání celkových výdajů o 31,76 mld. Kč v souvislosti s pomalým rozjezdem programového období 2014–2020. **Objem celkových příjmů územních rozpočtů se meziročně mírně zvýšil zejména z důvodu výrazného nárůstu vlastních příjmů o 24,66 mld. Kč, a to díky příznivému ekonomickému vývoji, dílčím změnám rozpočtového určení daní ve prospěch krajů a ukončení platnosti opatření přijatých v tzv. stabilizačním balíčku.** Naproti tomu **meziroční pokles kapitálových výdajů o 46,62 mld. Kč byl způsoben zejména poklesem přijatých transferů** (hlavně investičních) **o 23,93 mld. Kč.** Meziroční pokles objemu kapitálových výdajů se negativně projevil zejména v dopravě (snížení o 20,1 mld. Kč).

Kapitálové výdaje územně samosprávných celků byly nejnižší od roku 2001.

2. Hospodaření státních fondů

Hospodaření státních fondů za rok 2016 skončilo deficitem ve výši 7,6 mld. Kč; oproti roku 2015 došlo k jeho zvýšení o 3,3 mld. Kč. **Hospodaření státních fondů bylo ovlivněno zejména snížením kapitálových výdajů a nižšími investičními dotacemi ze státního rozpočtu.**

Graf č. 51 – Hospodaření státních fondů (v mld. Kč)



Zdroj: SZÚ za rok 2015, návrh SZÚ za rok 2016.

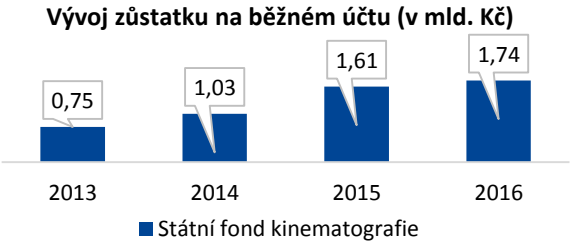
[150] Jedná se o rozpočty krajů, obcí, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti.

V této souvislosti NKÚ upozorňuje, že saldo hospodaření státních fondů bylo zásadně ovlivněno pomalým rozjezdem programového období 2014–2020 a dofinancováním předchozího programového období, viz kapitola II.4. *Prostředky ze zahraničí*.

Nejvýznamnějším zdrojem příjmů státních fondů byly dotace ze státního rozpočtu, které v roce 2016 tvořily téměř 68 % jejich celkových příjmů. Podíl dotací ze státního rozpočtu státním fondům je dlouhodobě vysoký. Ačkoliv se současný ekonomický růst projevil na vyšších daňových a nedaňových příjmech státních fondů, nejsou přijata žádná systémová opatření, která by zajistila dlouhodobě větší objem vlastních zdrojů a nižší závislost státních fondů na SR.

Státní fondy vykazují dlouhodobě ke konci roku vysoký stav peněžních prostředků na bankovních účtech. V této souvislosti NKÚ upozorňuje, že při rozpočtování prostředků ze státního rozpočtu není zohledněn skutečný stav disponibilních prostředků jednotlivých státních fondů.

Zásadní nedostatek tak zůstává v efektivitě dotování jednotlivých státních fondů ze státního rozpočtu. Například Státní fond kinematografie vykazuje narůstající objem prostředků na běžných účtech, který je v návrzích SZÚ opakovaně vysvětlován sdělením obecného charakteru. **Na druhou stranu Státní fond rozvoje bydlení a Státní fond životního prostředí disponují zůstatkem na běžných účtech, který trvale převyšuje každoroční skutečné výdaje.**



NKÚ upozorňuje, že není dostatečně nastaven efektivní systém hospodaření s prostředky ze SR vůči státním fondům. Dlouhodobě chybí přehodnocení zákonných podmínek pro posílení vlastního financování státních fondů. Rizikem budoucího vývoje tak zůstává vysoká míra závislosti státních fondů na dotacích ze státního rozpočtu.

3. Hospodaření zdravotních pojišťoven

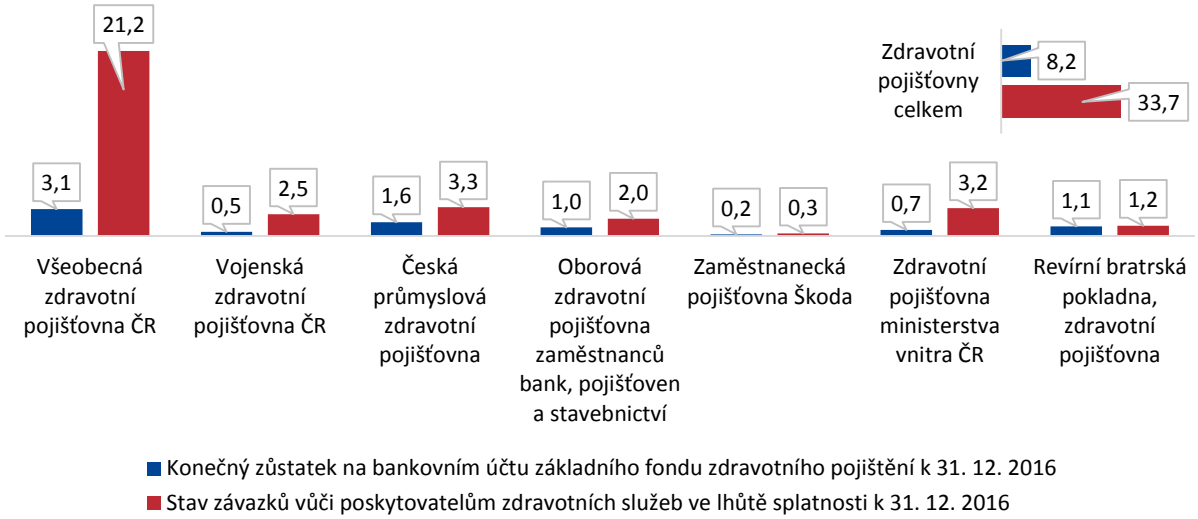
Hospodaření systému veřejného zdravotního pojištění dosáhlo za rok 2016 kladného salda ve výši 5,9 mld. Kč. Oproti roku 2015 se saldo zvýšilo o 5,3 mld. Kč. Zdravotní pojišťovny opětovně hospodařily v první polovině roku dle rozpočtových provizorií, neboť **zdravotně pojistné plány zdravotních pojišťoven na rok 2016 schválila Poslanecká sněmovna PČR až dne 26. 5. 2016**[151].

[151] Usnesení Poslanecké sněmovny ze 47. schůze ze dne 26. května 2016 č. 1235, *ke zdravotně pojistným plánům zdravotních pojišťoven na rok 2016 s Vyjádřením vlády a se souhrnným hodnocením, hodnocením zdravotně pojistných plánů jednotlivých zdravotních pojišťoven na rok 2016 a tabulkovými přílohami*.

NKÚ doporučuje, aby byl proces předložení a schválení zdravotně pojistných plánů urychlen, aby tyto plány nenabývaly platnosti až v polovině příslušného roku.

Celkový stav závazků ve lhůtě splatnosti vůči poskytovatelům zdravotních služeb se meziročně zvýšil na 33,7 mld. Kč (nárůst o 3,7 mld. Kč). **Žádná zdravotní pojišťovna nevykazovala ke konci roku závazky vůči poskytovatelům zdravotních služeb po lhůtě splatnosti.**

Graf č. 52 – Stav bankovního účtu základního fondu zdravotního pojištění a závazků jednotlivých zdravotních pojišťoven k 31. 12. 2016 (v mld. Kč)



Zdroj: návrh SZÚ za rok 2016.

Nízký stav finančních rezerv na bankovních účtech základních fondů zdravotních pojišťoven by mohl v případě zhoršení ekonomické situace negativně ovlivnit stabilitu systému veřejného zdravotního pojištění.

V. Shrnutí

Pozitiva:

- Hospodaření státního rozpočtu skončilo na konci roku 2016 přebytkem 61,8 mld. Kč.
- Plnění daňových příjmů se zvýšilo.
- ČR se řadí v rámci Evropy k zemím s nejnižší mírou nezaměstnanosti.
- ČR se daří snižovat emise skleníkových plynů.
- Územní rozpočty hospodařily v roce 2016 nejlépe ve své historii.

Negativa:

- Skutečný výsledek hospodaření státního rozpočtu se výrazně lišil od rozpočtovaného.
- Výsledek hospodaření státního rozpočtu mimo jiné ovlivnila nízká schopnost dodržet plánované příjmy a výdaje z rozpočtu EU a FM.
- Hospodaření systému důchodového pojištění skončilo deficitem.
- Vláda nerealizovala žádná opatření k zajištění stability důchodového systému.
- Příjem z daně z přidané hodnoty se meziročně zvýšil, ale nedosáhl plánovaného rozpočtu.
- Čerpání kapitálových výdajů státního rozpočtu bylo nejnižší za posledních 10 let.
- Čerpání kapitálových výdajů územně samosprávných celků bylo nejnižší od roku 2001.
- ČR se v programovém období 2014–2020 opětovně potýká se zpožděným čerpáním alokovaných prostředků z rozpočtu EU.
- V oblasti dopravy nejsou plněny záměry dopravních politik, doba přípravy dopravních staveb je příliš dlouhá a jejich realizace je značně zpožděná.
- Trh veřejných zakázek vykazuje dlouhodobě nízkou míru transparentnosti. ČR patří mezi země EU, které nejvíce využívají formu jednacího řízení bez uveřejnění.
- Při zhoršení ekonomické situace by mohl být systém veřejného zdravotního pojištění zranitelný.
- Ministerstvu obrany se nedaří efektivně modernizovat ozbrojené síly a využít přidělené prostředky v daném roce.
- Oproti průměru EU je v ČR nízká míra pacientské spoluúčasti a vysoká návštěvnost u lékařů.
- Postup při předkládání a schvalování legislativních předpisů je zdlouhavý.

Seznam použitých zkratek

APZ	Aktivní politika zaměstnanosti
CNS	Centrální nákupy státu
ČR	Česká republika
DPH	Daň z přidané hodnoty
EDS/SMVS	Evidenční dotační systém/správa majetku ve vlastnictví státu
EU	Evropská unie
ESI fondy	Evropské strukturální a investiční fondy
FM	Finanční mechanismy
HDP	Hrubý domácí produkt
JŘBU	Jednací řízení bez uveřejnění
KA	Kontrolní akce
KVAČR	*Koncepce výstavby Armády České republiky 2025*
MD	Ministerstvo dopravy
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MO	Ministerstvo obrany
MSp	Ministerstvo spravedlnosti
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV	Ministerstvo vnitra
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
NATO	Severoatlantická aliance
NEN	Národní elektronický nástroj
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NPR	Národní program reforem ČR pro rok 2016
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OP	Operační program

PČR	Parlament České republiky
PO	Programové období
PPV	Programové prohlášení vlády
PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
RSCZ	Resortní systém centralizovaného zadávání
SR	Státní rozpočet
SZP	Společná zemědělská politika
SZÚ	Státní závěrečný účet
VaVaI	Výzkum, vývoj a inovace
VPS	Všeobecná pokladní správa
ZÚ	Závěrečný účet

Příloha – Přehled schválených kontrolních závěrů použitých pro stanovisko NKÚ

Číslo kontrolní akce	Předmět kontroly	Datum schválení kontrolního závěru
13/35	Příjmy státního rozpočtu související s provozováním loterií a jiných podobných her	28. 7. 2014
15/10	Peněžní prostředky vynakládané na Národní infrastrukturu pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ) a nákup komodit jeho prostřednictvím	7. 3. 2016
15/15	Zdaňování nemovitostí, převodu nemovitostí a majetku nabytého děděním a darováním	7. 3. 2016
15/17	Peněžní prostředky vynakládané na opatření související se zjednodušením výběru a správy daní a pojistného, zejména na *Projekt vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů*	16. 5. 2016
16/01	Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování opatření v rámci operačního programu *Podnikání a inovace* z hlediska dosažení cílů	28. 11. 2016
16/05	Peněžní prostředky určené na pořizování vybrané techniky Armády České republiky	14. 11. 2016
16/10	Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny	19. 12. 2016
16/12	Příprava jednotného metodického prostředí pro čerpání podpory EU v programovém období 2014+	15. 5. 2017
16/13	Peněžní prostředky vynakládané na rozvoj vzdělávání v České republice	20. 3. 2017
16/19	Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly *Grantová agentura České republiky*	20. 3. 2017
16/20	Peněžní prostředky státu vynakládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy na rozvoj a obnovu materiálně technické základny sportu a tělovýchovy	25. 4. 2017
16/23	Peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady	25. 4. 2017

nezávislost
finanční audit
kontrola legality
hospodárnost
nezávislost
kontrolor státní majetek plán kontrolní činnosti
plnění
rozpočtu
efektivnost
státní majetek
plnění rozpočtu
plán kontrolní činnosti
kontrolor
audit
hospodárnost
účelnost
kontrolní řád
kontrolní protokol
finanční audit
nezávislost
audit výkonnosti
rozpočet