

# EU REPORT 2015

ZPRÁVA O FINANČNÍM ŘÍZENÍ PROSTŘEDKŮ  
EVROPSKÉ UNIE V ČR



**Nejvyšší kontrolní úřad**

**Jankovcova 2**

**170 04 Praha 7**

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

**fax: +420 220 808 094**

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

## OBSAH

Úvodní slovo prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu .....	5
Seznam použitých zkratk.....	6
<b>Oddíl I.</b>	
<b>Deset let členství v Evropské unii .....</b>	<b>9</b>
<b>A. Co přineslo členství v EU? .....</b>	<b>11</b>
<b>A.1 Vybrané ekonomické ukazatele ČR a porovnání se zeměmi V4.....</b>	<b>11</b>
A.1.1 Hrubý domácí produkt zemí V4 na obyvatele ve vztahu k EU15 .....	11
A.1.2 Čistá pozice zemí V4 .....	14
A.1.3 Vývoj exportu zemí V4 a posun V4 jako celku v porovnání s největšími exportéry EU .....	14
A.1.4 Produktivita práce v zemích V4 .....	15
<b>A.2 Měřitelné výsledky dosažené s účastí prostředků EU .....</b>	<b>17</b>
<b>A.3 Jde o víc než o peníze .....</b>	<b>23</b>
<b>B. Co je nutné zlepšit? .....</b>	<b>25</b>
<b>B.1 Rezervy ČR v čerpání podpory z rozpočtu EU.....</b>	<b>25</b>
<b>B.2 Co zjistily kontroly NKÚ? .....</b>	<b>27</b>
B.2.1 Statistické údaje o kontrolách NKÚ .....	27
B.2.2 Přístupy k zaměření kontrol a systémové poznatky NKÚ.....	28
<b>B.3 Česká republika v auditech Evropského účetního dvora .....</b>	<b>32</b>
B.3.1 Statistické údaje o auditech EÚD.....	32
B.3.2 Česká republika z pohledu člena Evropského účetního dvora.....	33
<b>B.4 Rizika pro programové období 2014–2020 .....</b>	<b>38</b>
B.4.1 Rizika a doporučení definovaná NKÚ .....	38
B.4.2 Rizika definovaná EÚD.....	39
B.4.3 Rizika definovaná Národním konventem o EU .....	39

**Oddíl II.**

<b>Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v České republice .....</b>	<b>41</b>
---	-----------

<b>Shrnutí oddílu II. ....</b>	<b>41</b>
--------------------------------	-----------

<b>C. Obecné informace .....</b>	<b>45</b>
----------------------------------	-----------

<b>C.1 Aktuální vývoj plnění a kontroly rozpočtu EU .....</b>	<b>45</b>
---	-----------

C.1.1 Koordinovaná opatření hospodářské politiky EU .....	45
---	----

C.1.2 Plnění konvergenčního programu ČR .....	46
---	----

C.1.3 Dohoda o partnerství 2014–2020 .....	47
--	----

C.1.4 Reforma společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky .....	48
---	----

C.1.5 Výroční zprávy Evropského účetního dvora za rozpočtový rok 2013 .....	51
---	----

C.1.6 Aktuální vývoj v oblasti ochrany finančních zájmů EU.....	52
---	----

<b>C.2 Rozpočet Evropské unie a jeho vztah k České republice.....</b>	<b>56</b>
---	-----------

C.2.1 Příjmy rozpočtu Evropské unie .....	56
---	----

C.2.2 Výdaje rozpočtu Evropské unie .....	57
---	----

C.2.3 Rozpočet Evropské unie ve vztahu k ČR .....	59
---	----

<b>D. Sektorové záležitosti.....</b>	<b>63</b>
--------------------------------------	-----------

<b>D.1 Příjmy rozpočtu Evropské unie.....</b>	<b>63</b>
---	-----------

D.1.1 Aktuální vývoj v oblasti rozpočtových příjmů v ČR.....	63
--	----

D.1.2 Regulace Evropské unie v oblasti příjmů členských států.....	64
--	----

D.1.3 Aktuální vývoj legislativy příjmů v ČR.....	65
---	----

D.1.4 Kontrolní činnost NKÚ v oblasti příjmů .....	67
--	----

D.1.5 Auditní činnost orgánů Evropské unie v ČR.....	68
--	----

<b>D.2 Politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti a společná rybářská politika .....</b>	<b>68</b>
---	-----------

D.2.1 Aktuální vývoj politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti .....	68
--	----

D.2.2 Kontrolní činnost NKÚ v oblasti politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti .....	69
---	----

D.2.3 Aktuální vývoj společné rybářské politiky .....	75
---	----

D.2.4 Kontrolní činnost NKÚ v oblasti společné rybářské politiky .....	76
--	----

D.2.5 Výroční zprávy a stanoviska Auditního orgánu.....	76
---	----

D.2.6 Auditní činnost orgánů Evropské unie v ČR .....	78
---	----

<b>D.3 Společná zemědělská politika a politika rozvoje venkova .....</b>	<b>82</b>
D.3.1 Aktuální vývoj společné zemědělské politiky .....	82
D.3.2 Kontrolní činnost NKÚ v oblasti SZP .....	85
D.3.3 Auditní činnost orgánů EU v ČR.....	86
<b>D.4 Ostatní výdaje EU .....</b>	<b>89</b>
D.4.1 Ostatní finanční nástroje EU v ČR.....	91
D.4.2 Auditní činnost orgánů EU a NKÚ.....	93
<b>E. Ostatní aktivity .....</b>	<b>95</b>
E.1 Právní otázky .....	95
E.2 Mezinárodní aktivity NKÚ .....	96
<b>F. Prameny a literatura.....</b>	<b>99</b>
<b>Přílohy.....</b>	<b>104</b>
<b>Příloha č. 1 – Programy schvalované Evropskou komisí pro Českou republiku, jejichž řídicími orgány jsou subjekty ČR.....</b>	<b>105</b>
<b>Příloha č. 2 – Přehled auditů výkonnosti provedených Evropským účetním dvorem v letech 2004–2014 mj. i v ČR a stručné shrnutí hlavních výsledků těchto auditů podle zvláštních zpráv EÚD .....</b>	<b>106</b>
<b>Příloha č. 3 – Přehled čerpání OP v programovém období 2007–2013 k 31. prosinci 2014 .....</b>	<b>109</b>
<b>Příloha č. 4 – Přehled auditních misí EÚD v letech 2013 a 2014 .....</b>	<b>110</b>
<b>Příloha č. 5 – Přehled auditních a ověřovacích misí Komise v letech 2013 a 2014 .....</b>	<b>112</b>
<b>Příloha č. 6 – Přehled kontrolních akcí NKÚ, které byly ukončeny v období od 15. dubna 2014 do 31. března 2015 a byly částečně či zcela zaměřeny na prostředky rozpočtu EU .....</b>	<b>113</b>

**Redakční poznámka:**

Redakční uzávěrka *EU reportu 2015* byla stanovena k 1. dubnu 2015. Uváděné informace a číselné přehledy převzaté z českých zdrojů popisují skutečnosti roku 2014, případně aktuální data z počátku roku 2015. Informace o aktivitách spojených s hospodařením a kontrolou rozpočtu Evropské unie (dále také „EU“) jejími příslušnými orgány a institucemi se věnují rokům 2013 a 2014. Poslední dostupné údaje oficiálně publikované Evropskou komisí (dále také „Komise“) a dalšími institucemi EU v rámci výročních zpráv a statistických přehledů se až na drobné výjimky týkají rozpočtového roku 2013.

## Úvodní slovo prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu

Vážení čtenáři,

předkládáme Vám další vydání *EU reportu*, pravidelné zprávy NKÚ o finančním řízení prostředků EU, kterou vydáváme za rok 2014. V tomto roce jsme oslavili desetiletí od vstupu ČR do EU. Zprávu jsme v úvodní části koncipovali jako shrnutí našeho členství, jeho přínosů, příležitostí, nákladů a promarněných šancí.

Myslím, že tato zpráva významně překračuje horizont obvyklé náplně práce kontrolora.

Snažíme se odpovědět na otázku, co vlastně přineslo členství v EU našim občanům, a pokoušíme se podat Vám objektivní informace o úspěších, ale i selháních. Česká republika získala od roku 2004 do roku 2014 z unijního rozpočtu v přepočtu skoro 800 miliard korun, přičemž sama do něj odvedla 390 miliard korun.

Těch 410 „čistých“ miliard korun přispělo k vytvoření 134 tisíc pracovních míst, k vybudování či rekonstrukci téměř tří tisíc kilometrů silnic a železnic nebo třeba k regeneraci 42 tisíc bytů. Evropské dotace přispěly k posílení výzkumného a vývojového potenciálu České republiky, podporu z Bruselu získalo například 48 vědeckovýzkumných center.

Modernizovaly se zemědělské podniky, zlepšila se jejich technologická vybavenost, zlepšil se vztah zemědělství k životnímu prostředí. Zmodernizovalo se například více než jeden a půl tisíce zemědělských hospodářství a nakoupilo se několik tisíc zemědělských strojů.

Co se týče výše celkové alokace finanční podpory, v oblasti politiky soudržnosti zaujala Česká republika v programovém období 2007 až 2013 čtvrtou příčku mezi všemi zeměmi Evropské unie. Zároveň jsme na počátku roku 2013 byli, co se týče čerpání, čtvrtí nejhorší. Budu rád, když Vás tato čísla osloví a když Vás přinutí k zamyšlení, co o nás vypovídají. Jak jsme naložili se šancí, kterou jsme dostali? A kde jsme dělali chyby? Jak fungovaly národní řídicí a kontrolní orgány? Investovali jsme tam, kde to má nějaký význam? A bylo dobře zpochybňovat zjištění kontrol a auditů, místo abychom se zabývali tím, jak popsané nedostatky odstranit?

Zlom nastal v období 2010 až 2012, kdy začaly vyplouvat na povrch závažné korupční kauzy. Evropská komise zasáhla a s ohledem na nefunkčnost auditního orgánu a ohrožení důvěryhodnosti celého řídicího a kontrolního systému přistoupila k plošnému pozastavení proplácení u všech operačních programů.

Domnívám se, že i toto vypovídá o mnohém. Opravdu nedokážeme sami – bez tlaku zvenčí – prosadit, aby místo projektů pochybných lobbistických skupin byly podporovány projekty, které přispějí k rozvoji České republiky a přinesou jejím občanům hodnotu za peníze?

Napsat publikaci, kterou držíte v ruce, stálo řadu mých kolegů spoustu práce. Pokud se ale díky ní poučíme, pak tato práce měla smysl.

Miloslav Kala,  
prezident NKÚ

## Seznam použitých zkratek

AFCOS	Koordinační služba pro boj proti podvodům ( <i>Anti-Fraud Coordinating Structure</i> )	HND	Hrubý národní důchod
AO	Auditní orgán (odbor 52 Ministerstva financí)	HRDP	<i>Horizontální plán rozvoje venkova ČR (Horizontal Rural Development Plan)</i>
ČNB	Česká národní banka	IACS	Integrovaný administrativní a kontrolní systém ( <i>Integrated Administration and Control System</i> )
ČR	Česká republika	IOP	<i>Integrovaný operační program</i>
ČSÚ	Český statistický úřad	IZM	<i>Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí</i>
DAS	Prohlášení o věrohodnosti ( <i>Déclaration d'assurance</i> )	KA	Kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu
DG Empl	Generální ředitelství pro zaměstnanost (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion)	Komise	Evropská komise
DG Mare	Generální ředitelství pro námořní záležitosti a rybolov (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries)	LPIS	Evidence využití zemědělské půdy ( <i>Land Parcel Identification System</i> )
DG Regio	Generální ředitelství pro regionální politiku (Directorate-General for Regional Policy)	MF	Ministerstvo financí
DPH	Daň z přidané hodnoty	MHMP	Magistrát hl. města Prahy
EFRR	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i>	MD	Ministerstvo dopravy
EIA	Posuzování vlivů na životní prostředí ( <i>Environmental Impact Assessment</i> )	MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
ENRF	<i>Evropský námořní a rybářský fond</i>	MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
EP	Evropský parlament	MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
ERF	<i>Evropský rybářský fond</i>	MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
ES	Evropská společenství	MZe	Ministerstvo zemědělství
ESF	<i>Evropský sociální fond</i>	MŽP	Ministerstvo životního prostředí
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy	NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
EU	Evropská unie	NOK	Národní orgán pro koordinaci
EÚD	Evropský účetní dvůr	OFN	Ostatní finanční nástroje EU
EZFRV	<i>Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova</i>	OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům (Office européen de lutte antifraude)
FS	<i>Fond soudržnosti</i>	OP	Operační program(y)
HDP	Hrubý domácí produkt	OPD	OP <i>Doprava</i>
		OPPA	OP <i>Praha – Adaptabilita</i>
		OPPI	OP <i>Podnikání a inovace</i>
		OPPK	OP <i>Praha – Konkurenceschopnost</i>
		OPR	OP <i>Rybářství 2007–2013</i>



OP RVMZ	OP <i>Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství</i>	ROP SV	ROP <i>Severovýchod</i>
OPR14+	OP <i>Rybářství 2014–2020</i>	ROP SZ	ROP <i>Severozápad</i>
OP VaVpl	OP <i>Výzkum a vývoj pro inovace</i>	ŘKS	Řídicí a kontrolní systém(y)
OPVK	OP <i>Vzdělávání pro konkurenceschopnost</i>	ŘO	Řídicí orgán(y)
OPŽP	OP <i>Životní prostředí</i>	SAI	Nejvyšší kontrolní instituce (Supreme Audit Institution[s])
OSS	Organizační složka(y) státu	SAPS	Jednotná platba na plochu (Single Area Payment Scheme)
OZE	Obnovitelné zdroje energie	SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
PCO	Platební a certifikační orgán (odbor MF – Národní fond)	SF	Strukturální fondy
PRV	<i>Program rozvoje venkova ČR na období 2007–2013</i>	SNRP	Společná námořní a rybářská politika
PRV14+	<i>Program rozvoje venkova na období 2014–2020</i>	SOT	Společná organizace trhu
Rada	Rada Evropské unie	SRP	Společná rybářská politika
ROP	Regionální operační program(y) NUTS II	SZIF	Státní zemědělský intervenční fond
ROP JZ	ROP <i>Jihozápad</i>	SZP	Společná zemědělská politika
ROP MS	ROP <i>Moravskoslezsko</i>	V4	Visegrádská čtyřka
ROP SČ	ROP <i>Střední Čechy</i>	ZS	Zprostředkující subjekt(y)
ROP SM	ROP <i>Severní Morava</i>	ŽOP	Žádost(i) o platbu

### Členské státy EU

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

**Evropská unie**

EU15 AT, BE, DE, DK, EL, ES, FI, FR, IE, IT, LU, NL, PT, SE, UK

EU25 EU15 a dále CZ, CY, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK

EU26 EU27 bez MT (pro nedostatek relevantních dat)

EU27 EU25 a dále BG a RO

EU28 EU27 a HR

## Oddíl I.

### Deset let členství v Evropské unii

Na přelomu 80. a 90. let 20. století došlo ve střední a východní Evropě k zásadním politickým změnám, které spočívaly v rozpadu totalitních systémů a orientaci nových demokracií na systém západních politických struktur, především na Evropskou unii a Severoatlantickou alianci (NATO). Tři země střeoevropského prostoru, jež vycházely z podobných politicko-ekonomických podmínek, projevíly zájem o užší spolupráci a řadu svých aktivit se rozhodly vzájemně koordinovat.

K institucionalizaci této vůle – vzniku tzv. Visegrádské trojky<sup>1</sup> – došlo 15. února 1991, kdy se v maďarském městě Visegrád setkali vrcholní představitelé Československa, Maďarska a Polska a podepsali deklaraci spolupráce svých zemí na cestě k evropské integraci. Po rozdělení Československa přešlo členství na oba nástupnické státy, tedy Českou republiku a Slovensko, a aliance se změnila na Visegrádskou čtyřku (dále jen „V4“).

Za formální začátek integrace zemí střední Evropy do EU lze považovat uzavření dohody o přidružení tehdejšího Československa, Maďarska a Polska k Evropským společenstvím (dále také „ES“). Jednalo se o tzv. asociační dohodu a k jejímu podpisu došlo 16. prosince 1991. Dohoda kromě jiného obsahovala harmonogram pro vytvoření zóny volného obchodu mezi Československem a ES do 1. ledna 2002.

Po rozpadu Československa 1. ledna 1993 byla dne 4. října 1993 přijata nová asociační dohoda – *Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé*. Tato dohoda vstoupila v platnost 1. února 1995.

Česká republika oficiálně požádala o členství v EU dne 23. ledna 1996 a Evropská unie zahájila 31. března 1998 s ČR přístupová jednání. Proces složitých předvstupních vyjednávání byl úspěšně zakončen na zasedání Evropské rady ve dnech 12. a 13. prosince 2002 v Kodani a 16. dubna 2003 byla v Aténách slavnostně podepsána smlouva o přistoupení.

Občané ČR stvrdili vstup své země do Evropské unie v referendu ve dnech 13.–14. června 2003 (77,33 % kladných hlasů, volební účast dosáhla 55,21 %).

**Dne 1. května 2004 vstoupila smlouva o přistoupení v platnost a Česká republika se stala plnoprávným členem EU.**

---

1 Aliance států označovaná jako Visegrádská trojka byla inspirována historickou událostí, kterou bylo sepsání smlouvy mezi českým králem Janem Lucemburským, polským králem Kazimírem III. a uherským králem Karlem I. Robertem v maďarském městě Visegrád v roce 1335, v níž se tyto panovníci dohodli na těsné spolupráci v politických i obchodních otázkách a na věčném přátelství.



## A. Co přineslo členství v EU?

Tato kapitola se zabývá zhodnocením dílčích změn, které nastaly v uplynulých deseti letech v České republice a dalších státech Visegrádské čtyřky, jejichž rozvoj významně ovlivnilo členství v EU. Komplexnost této problematiky neumožňuje podrobnou analýzu všech aspektů vývoje, proto je zde hodnoceno jen několik vybraných socioekonomických ukazatelů, které přesto poskytují velmi dobrý přehled o působení a pozici států V4 v Evropské unii.

Všechny země V4 prošly obdobnou přístupovou procedurou a některé aktivity také společně koordinovaly. Jejich další vývoj v EU vykazuje nejen řadu shodných aspektů, ale také významné rozdíly.

Státy sdružené do iniciativy V4 vstupovaly do EU jako její hospodářsky slabší členové. Ačkoliv počet jejich obyvatel dosahoval v roce 2004 v souhrnu téměř 64 milionů, tj. bezmála 14 % všech obyvatel EU25, jejich celkový ekonomický výstup představoval podíl jen 3,8 %. Existoval však reálný předpoklad, že v důsledku prováděných restrukturalizačních změn bude nastartován zrychlený hospodářský růst, který povede k postupnému zmenšování ztráty za zeměmi EU15. Další vývoj řady ukazatelů tento předpoklad potvrdil, jak uvádíme v následujících kapitolách.

Většina číselných údajů uvedených v této kapitole, s výjimkou poznatků z vlastní kontrolní činnosti, byla Nejvyšším kontrolním úřadem převzata z obecně dostupných informačních zdrojů, ale nebyla dále kontrolou verifikována.

### A.1 Vybrané ekonomické ukazatele ČR a porovnání se zeměmi V4

#### A.1.1 Hrubý domácí produkt zemí V4 na obyvatele ve vztahu k EU15

Vývoj hrubého domácího produktu (dále také „HDP“) je obecně považován za jedno z hlavních měřítek vývoje ekonomiky jako celku. Ačkoliv může být tento pohled často zavádějící, dává zejména v dlouhodobějším porovnání poměrně objektivní představu o vývoji ekonomiky státu.

**Tabulka č. 1 – Porovnání HDP zemí V4 mezi roky 2004 a 2013**

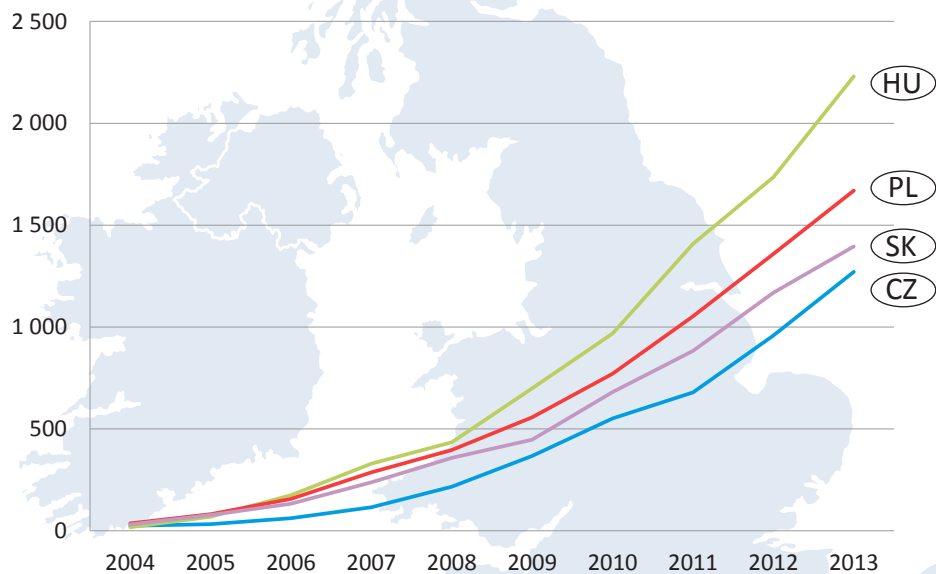
Stát	HDP (v mld. €)	
	2004	2013
CZ	91,9	149,5
HU	82,1	98,0
PL	204,2	389,7
SK	34,0	72,1

Zdroj: Eurostat, březen 2015.

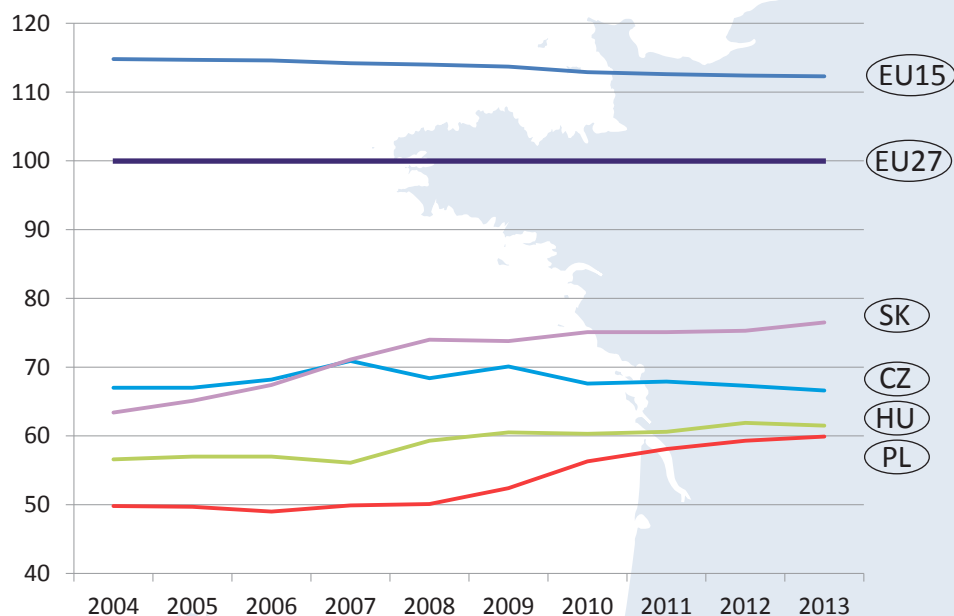
Během deseti let v EU výrazně vzrostla ekonomická síla<sup>2</sup> nových členských států sdružených do iniciativy V4. Zatímco v zemích EU15 činil růst HDP na obyvatele v průměru 14,5 %, ve V4 dosáhl tento ukazatel hodnoty vyšší než 72,4 %. Patrné je to z grafu č. 3 na straně 12.

2 Měřeno hrubým domácím produktem v běžných cenách (v €) v přepočtu na jednoho obyvatele.

Graf č. 1 – Kumulativní čistá pozice zemí V4 na obyvatele (v €) za období 2004–2013



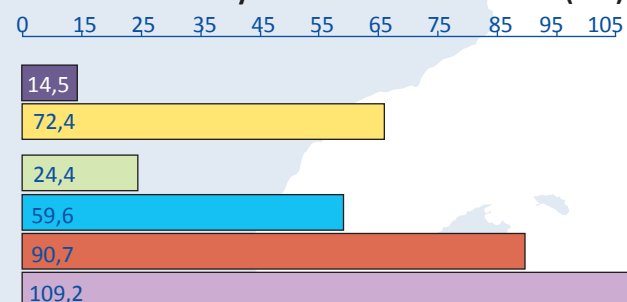
Graf č. 2 – Produktivita práce (v %) za období 2004–2013



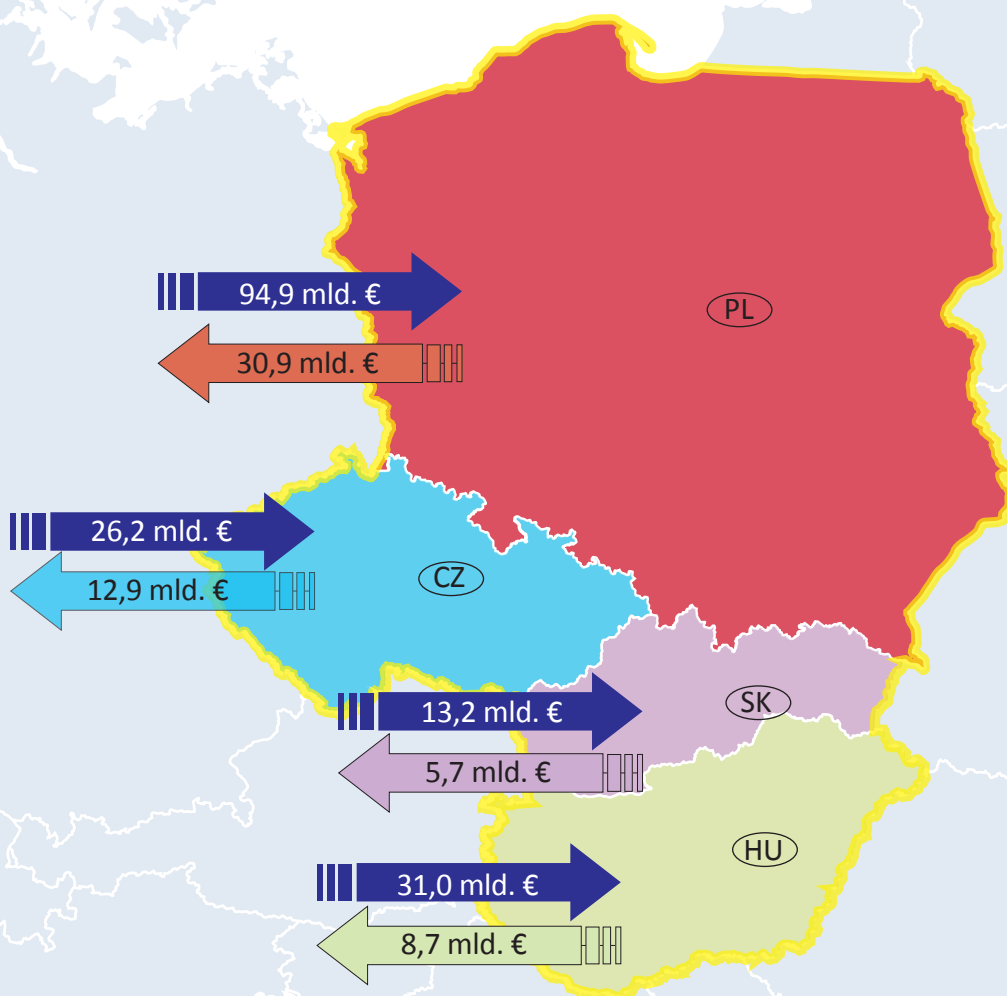
Tabulka č. 2 – Porovnání HDP na obyvatele mezi roky 2004 a 2013 (v tis. €)

	2004	2013
Ø EU15	26,9	30,8
Ø V4	6,6	11,3
HU	8,2	10,2
CZ	9,4	15,0
PL	5,4	10,3
SK	6,5	13,6

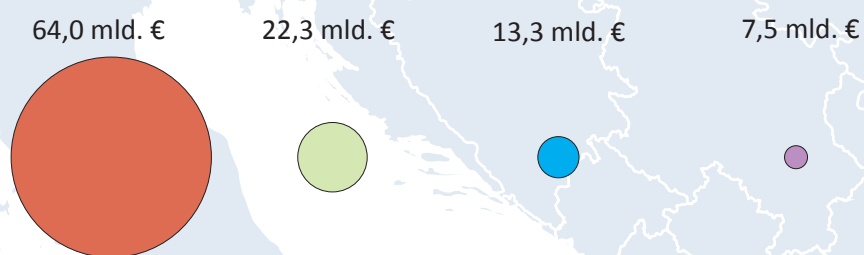
Graf č. 3 – Nárůst HDP na obyvatele mezi lety 2004 a 2013 (v %)



**Příjmy z rozpočtu EU a odvody do rozpočtu EU u zemí V4 za období 2004–2013**



**Čistá pozice zemí V4 (v mld. €) za období 2004–2013**



**Hodnota exportu zemí V4 v letech 2004 a 2013 (v mil. €)**

Rok	PL (mil. €)	CZ (mil. €)	SK (mil. €)	HU (mil. €)
2004	60 332	55 460	44 671	22 305
2013	152 133	121 588	81 365	64 754

Zdroje: Eurostat, 2015; finanční zprávy Komise za roky 2004–2013.

U zemí s nižší počáteční úrovní HDP v přepočtu na obyvatele (Polsko a Slovensko) byl nárůst ukazatele vyšší. Růst HDP v přepočtu na obyvatele v paritě kupní síly byl v ČR v porovnání s těmito zeměmi pomalejší, a to zejména v důsledku restrikcí na straně výdajů státního rozpočtu a mj. rovněž pomalého tempa čerpání prostředků z rozpočtu EU<sup>3</sup>, přesto v uvedeném období vzrostl z 60 % průměru EU27 na více než 79 %.

Z údajů zobrazených v tabulce č. 1 na straně 11 vyplývá zmenšení ztráty, kterou státy V4 měly oproti zemím EU15. Trend přibližování je sice zřetelný, jeho tempo je však v jednotlivých státech různé. Značný vliv zde má již výchozí pozice (ekonomická výkonnost) jednotlivých států, která se promítla do výše alokací podpory z rozpočtu EU pro jednotlivé státy, a struktura jejich hospodářství (různý podíl zemědělství, průmyslu a služeb). Tyto veličiny se odrážejí mj. v tzv. čisté pozici. Není však možné opomenout ani vliv aktivní hospodářské politiky jednotlivých států.

### A.1.2 Čistá pozice zemí V4

Všechny státy visegrádské skupiny se řadí k tzv. čistým příjemcům, tedy k členským státům, u nichž příjmy z rozpočtu EU převyšují jejich odvody do něj (viz tabulka č. 3). Rozhodující příjmy z rozpočtu EU tvoří prostředky poskytované z kapitoly *Udržitelný růst*, odkud jsou hrazeny aktivity v rámci politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti (dále také „kohezní politika“ nebo „politika soudržnosti“), a z kapitoly *Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi*, která poskytuje zdroje pro oblasti zemědělství a rozvoje venkova.

Prostředky, které jednotlivé státy získávají v rámci politiky soudržnosti, jsou dány velikostí jejich alokace, která je přidělována zvláště na každé programové období. Tyto prostředky mohou být sníženy korekcemi a dalšími postihy ze strany Komise. Druhou hlavní část podpory tvoří prostředky v oblasti zemědělství, které jsou s výjimkou programových opatření pro rozvoj venkova často poskytovány nárokově (na jednotku).

Přehled programů ČR, v jejichž rámci dochází k „nenárokové“ části financování, v členění na jednotlivá programová období<sup>4</sup> přináší příloha č. 1. Skutečné čerpání je dáno velikostí přidělené alokace, mírou jejího čerpání, velikostí případných postihů za porušení pravidel a rovněž velikostí zemědělského sektoru, resp. objemem nárokových plateb v zemědělství.

Tabulka č. 3 – Čistá pozice zemí V4 za období 2004–2013

	Čistá pozice (v mil. €)									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CZ	250,5	84,7	294,7	554,0	1 045,1	1 574,5	1 917,9	1 346,6	2 935,4	3 276,5
HU	176,3	523,8	1 059,7	1 557,4	1 055,5	2 659,7	2 695,0	4 393,5	3 248,7	4 898,7
PL	1 409,6	1 702,0	2 859,0	4 977,8	4 167,0	6 119,0	8 165,2	10 860,2	11 827,5	11 965,1
SK	168,5	250,5	294,6	563,4	646,9	480,8	1 257,7	1 091,4	1 544,0	1 226,8

Zdroj: finanční zprávy Komise za roky 2004–2013.

Graf čisté pozice na straně 12 ukazuje vývoj kumulativních hodnot čisté pozice v těchto státech ve sledovaném období v přepočtu na jednoho obyvatele. Výrazný nárůst v čase je dán především zvýšenou mírou čerpání alokace v posledních letech programového období 2007–2013.

### A.1.3 Vývoj exportu zemí V4 a posun V4 jako celku v porovnání s největšími exportéry EU

Vstup do EU přinesl zemím V4 významné rozšíření jejich exportních možností, což patří mezi nejvýraznější efekty začlenění do struktur EU. Vzhledem k tomu, že ekonomiky zemí V4 patřily mezi nejotevřenější, rostl objem jejich exportu podstatně rychleji než objem exportu největších

3 Podrobnější údaje o čerpání alokace podpory z EU jsou obsaženy v kapitolách B.1 a D.2.1 *EU reportu 2015*.

4 Států sdružených ve V4 se týkají tři programová období, a to 2004–2006, 2007–2013 a 2014–2020.



vývozců z řad ostatních států EU. To se projevilo nárůstem vývozu zboží a služeb nejen do zemí EU15, ale i na vnější trhy, tedy mimo členské státy EU. Růst exportu v jednotlivých státech V4 mezi roky 2004 a 2013 je zřejmý z infografiky na straně 13.

Během svého desetiletého členství v EU zaznamenaly státy sdružené ve V4 jako celek výrazný posun vpřed mezi největšími evropskými exportéry a ze sedmé pozice v roce 2004 se posunuly na čtvrté místo s nevelkým odstupem za Francií. Konkrétní objemy celkového exportu zboží a služeb za roky 2004 a 2013 jsou uvedeny v tabulce č. 4.

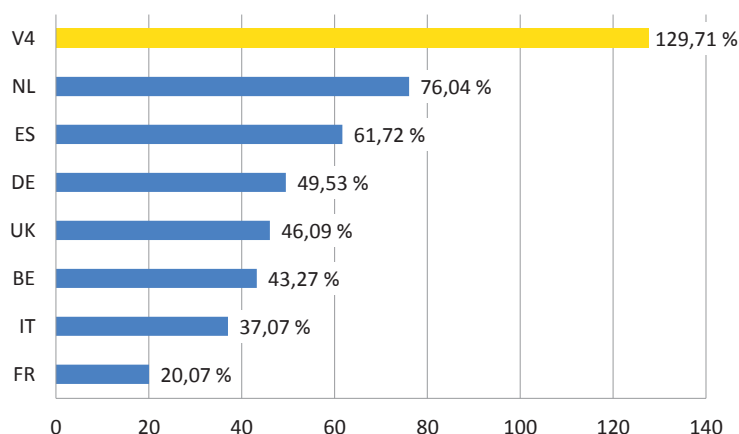
**Tabulka č. 4 – Objem vývozu největších exportérů EU v letech 2004 a 2013** (v mil. €)

	2004		2013
DE	731 479	DE	1 093 788
FR	363 458	NL	505 836
NL	287 336	FR	436 418
IT	284 413	V4	419 840
UK	279 358	UK	408 124
BE	246 697	IT	389 835
V4	182 768	BE	353 452
ES	146 815	ES	237 422

Zdroj: Eurostat, únor 2015.

V procentním vyjádření znázorňuje tyto změny následující graf. Z něho je patrné, že export zemí V4 vzrostl mezi roky 2004 a 2013 o téměř 130 %.

**Graf č. 4 – Nárůst objemu vývozu zboží a služeb mezi roky 2004 a 2013 u největších exportérů EU** (v %)



Zdroj: Eurostat, únor 2015

Růst exportu ČR je nutno přičítat především výraznému nárůstu produkce a vývozu osobních vozidel. Podle údajů českého Sdružení automobilového průmyslu (AutoSAP) vzrostla výroba osobních vozidel mezi roky 2004 a 2013 téměř trojnásobně, přičemž většina produkce směřuje na trhy v rámci EU. V České republice se v přepočtu na tisíc obyvatel vyrobí ročně více než 118 osobních vozidel a v tomto ukazateli je v celosvětovém měřítku lepší jen Slovensko<sup>5</sup>.

#### A.1.4 Produktivita práce v zemích V4

Produktivita práce je makroekonomickým ukazatelem, který udává poměr skutečné hodnoty výstupu na kombinovaných vstupech, kterými jsou především práce, kapitál, přírodní zdroje

5 Zdroj: OICA (Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles) – [www.oica.net](http://www.oica.net).

a nerostné bohatství, intelektuální kapitál a specifické znalosti (know-how) dané země. Následující tabulka přináší porovnání vývoje hodinové produktivity práce<sup>6</sup> v zemích V4 a v EU15 v období 2004–2013.

**Tabulka č. 5 – Vývoj produktivity práce v zemích V4 v porovnání s průměrem EU15 (v %)**

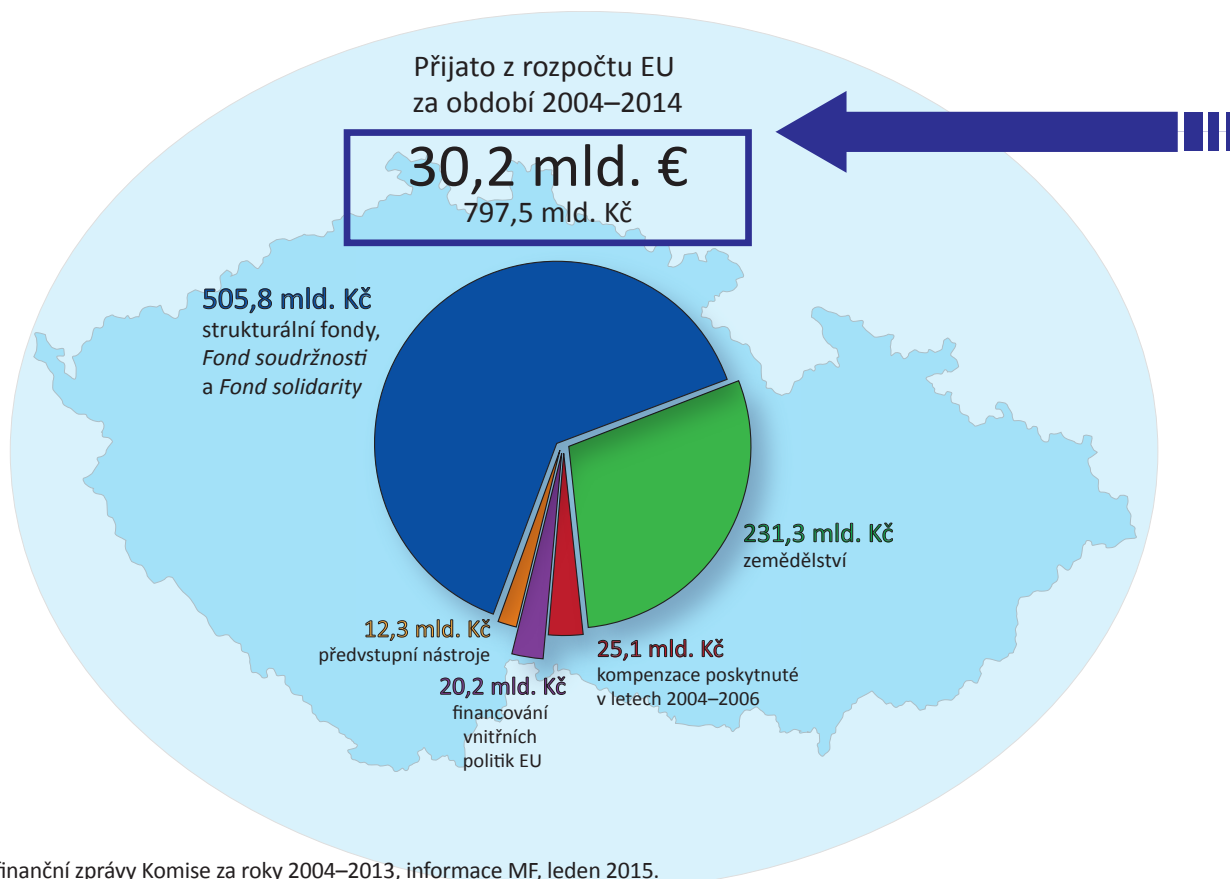
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU15	114,8	114,7	114,6	114,2	114,0	113,7	112,9	112,6	112,4	112,3
CZ	67,0	67,0	68,2	70,9	68,4	70,1	67,6	67,9	67,3	66,6
HU	56,6	57,0	57,0	56,1	59,3	60,5	60,3	60,6	61,9	61,5
PL	49,8	49,7	49,0	49,9	50,1	52,4	56,3	58,1	59,3	59,9
SK	63,4	65,1	67,4	71,1	74,0	73,8	75,1	75,1	75,3	76,5

**Zdroj:** Eurostat a Český statistický úřad, únor 2015.

**Pozn.:** Údaje v tabulce jsou vztaženy k hodnotám vykazovaným za EU27, tj. EU27 = 100 %.

Graf vývoje hodinové produktivity práce na straně 12 (vyjádřené v paritě kupní síly za odpracovanou hodinu) v zemích V4 v procentuálním vyjádření k průměru EU27 zobrazuje prakticky trvalý nárůst tohoto ukazatele v Polsku a na Slovensku. Pro ČR a Maďarsko je charakteristické kolísání hodnot. Česká republika postupně od roku 2005 začala ztrácet svůj poměrně výrazný náskok, který do té doby v této oblasti před ostatními členy V4 měla.

V období let 2004–2008 narůstala produktivita práce v ČR meziročně o 3,6 %, naproti tomu v letech 2009–2013 již pouze o 0,2 % a ve své podstatě stagnovala. Důvodem byly slabé výkony české ekonomiky v důsledku globální finanční krize a také vládní výdajové škrty. Produktivita práce se v letech 2009–2012 výrazněji zvyšovala prakticky jen ve zpracovatelském průmyslu, velkoobchodě a maloobchodě a v oblasti nemovitostí.



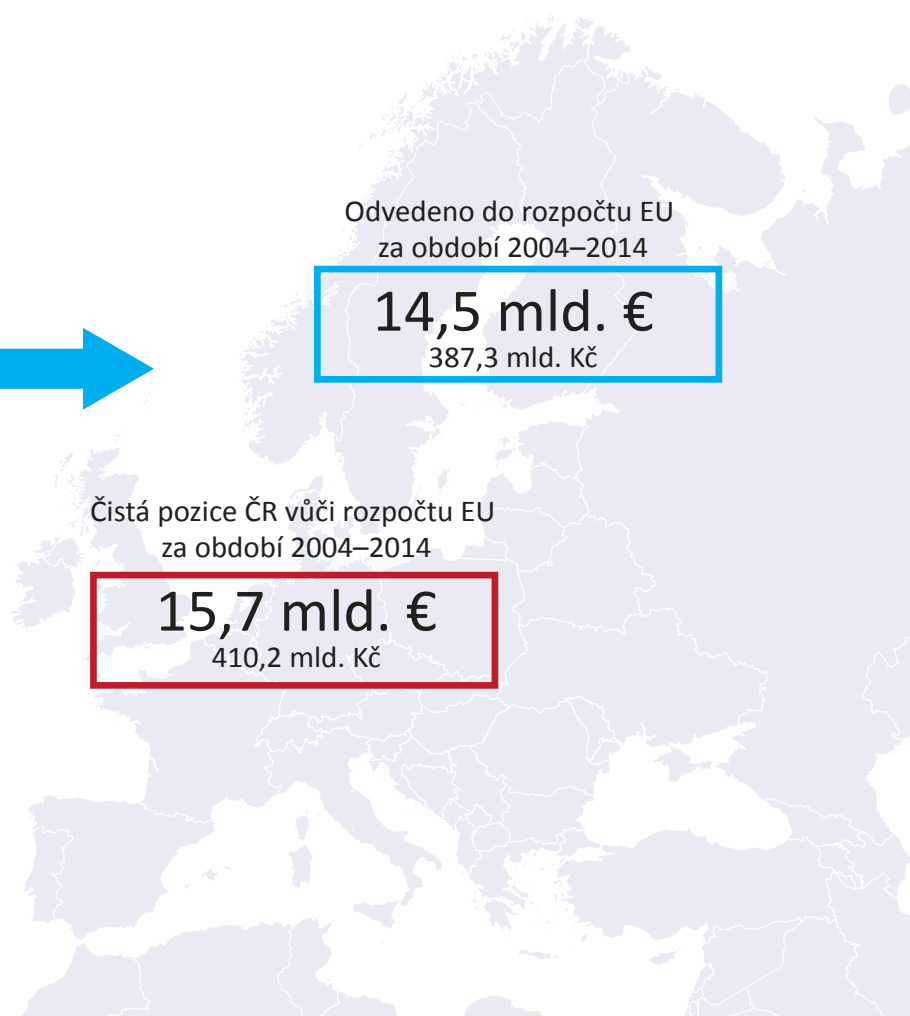
**Zdroje:** finanční zprávy Komise za roky 2004–2013, informace MF, leden 2015.

<sup>6</sup> Hodinová produktivita práce je dána poměrem celkového výkonu ekonomiky vyjádřeného v HDP k celkovému počtu odpracovaných hodin všech zaměstnaných osob.

## A.2 Měřitelné výsledky dosažené s účastí prostředků EU

Česká republika získala z rozpočtu EU v rozmezí let 2004–2014, tj. v rámci dvou programových období, celkem 30,2 mld. €, což v přepočtu<sup>7</sup> představuje celkem 797,5 mld. Kč<sup>8</sup>. Z této úhrnné částky bylo v přepočtu 505,8 mld. Kč poskytnuto ze strukturálních fondů (dále také „SF“), *Fondu soudržnosti* (dále také „FS“) a *Fondu solidarity*. Ze zdrojů financujících oblast zemědělství obdržela ČR celkem 231,3 mld. Kč, dále částku 23,1 mld. Kč jako součást financování vnitřních politik EU a 12,3 mld. Kč bylo uvolněno z předvstupních nástrojů. Poslední součástí úhrnné částky bylo 25,1 mld. Kč poskytnutých jako kompenzace<sup>9</sup> v letech 2004–2006.

Do rozpočtu EU Česká republika za období 2004–2014 odvedla celkem 14,5 mld. €, což v přepočtu představovalo částku 387,3 mld. Kč. Čistá pozice ČR vůči rozpočtu EU tak dosáhla v úhrnu 15,7 mld. €, tj. v přepočtu 410,2 mld. Kč.

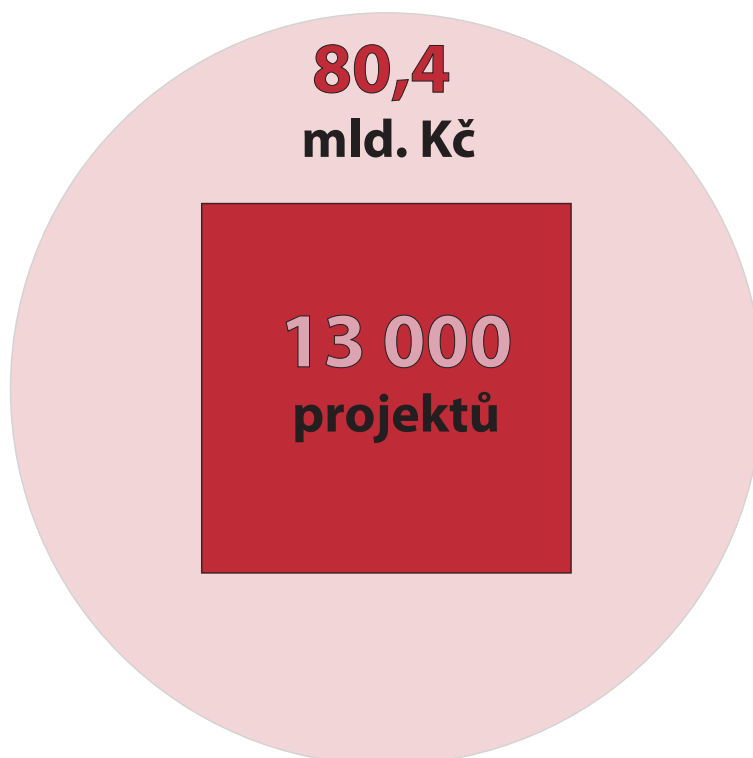


7 Při přepočtech je používán průměrný směnný kurz za daný rok podle České národní banky.

8 Podle údajů Ministerstva financí z února 2015.

9 Příspěvek na úhradu přímých nákladů spojených se vstupem země do EU.

V programovém období 2004–2006 bylo spolufinancováním ze SF a FS podpořeno více než **13 tisíc projektů**<sup>10</sup> a celková částka (bez finanční spoluúčasti státního rozpočtu a veřejných rozpočtů ČR) proplacená Komisí dosáhla téměř **2,8 mld. €**<sup>11</sup>, což v přepočtu představovalo více než **80,4 mld. Kč**<sup>12</sup> (alokace ze SF byla vyčerpána na 99 % a z FS na 96 %). Vybrané přínosy z realizace projektů podpořených z rozpočtu EU byly pomocí monitorovacích ukazatelů kvantifikovány následovně:



Vybrané přínosy z realizace projektů podpořených ze SF a FS kvantifikované pomocí monitorovacích indikátorů

#### PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2004–2006

##### Zaměstnanost:

**46 020** podpořených pracovních míst

##### Dopravní infrastruktura:

**426 km** nových a rekonstruovaných silnic

##### Životní prostředí:

**374 km** nových kanalizačních sítí

**1 100** sběrných dvorů a systémů odděleného sběru

**68 810** ekvivalentních obyvatel napojených na ČOV

##### Podpora podnikání:

**1 570** nových malých a středních podniků založených v regionech

##### Podpora turistiky:

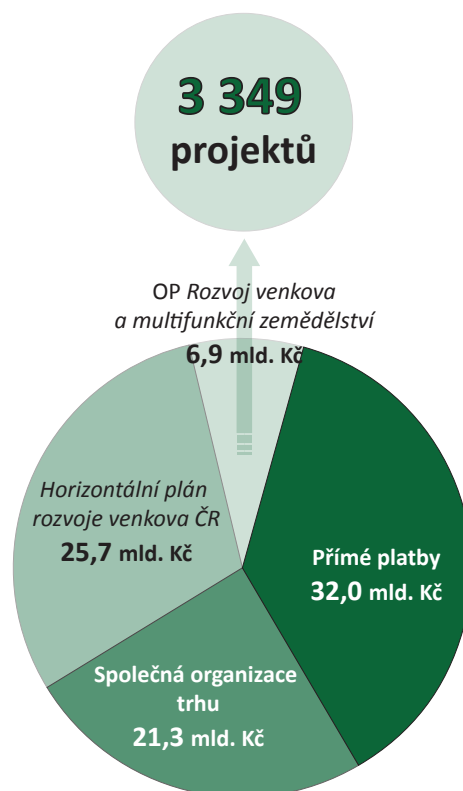
**5 510** vytvořených stálých lůžek v ubytovacích zařízeních

10 Přínosy strukturálních fondů a kohezní politiky v České republice, MMR, březen 2014.

11 Data poskytnutá MF za programové období 2004–2006 ke dni 31. prosince 2014.

12 Pro přepočet byl použit průměrný kurz za rok 2006 dle České národní banky: 28,343 Kč/€.

V oblasti **společné zemědělské politiky** (dále také „SZP“) bylo za stejné programové období vyplaceno příjemcům celkem téměř **86,0 mld. Kč** (z toho v přepočtu více než **51,1 mld. Kč**<sup>13</sup> bylo poskytnuto z rozpočtu EU). Z celkové vyplacené částky 86,0 mld. Kč bylo **32,0 mld. Kč** vynaloženo na přímé platby zemědělcům, **32,7 mld. Kč** bylo použito k financování rozvoje venkova prostřednictvím OP *Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství* (dále také „OP RVMZ“) a *Horizontálního plánu rozvoje venkova ČR* (dále také „HRDP“)<sup>14</sup> a zhruba **21,3 mld. Kč** bylo vyplaceno na podporu trhu v rámci společné organizace trhu (dále také „SOT“).



V rámci OP *Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství* bylo realizováno celkem **3 349 projektů**<sup>15</sup>, z toho 175 projektů v oblasti rybníkářství a 59 projektů technické pomoci. Vybrané přínosy z realizace projektů byly kvantifikovány pomocí vybraných monitorovacích ukazatelů následovně:

#### Vybrané přínosy z realizace projektů OP RVMZ kvantifikované pomocí monitorovacích indikátorů

##### PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2004–2006

###### Zaměstnanost:

**4 526** podpořených a udržovaných pracovních míst

###### Rybářství:

**24** postavených/zmodernizovaných zpracoven ryb

###### Strojní vybavení:

**1 466** pořízených zemědělských a lesnických strojů

###### Provozní objekty:

**724** rekonstruovaných/vystavených objektů pro chov skotu, prasat, koz a ovcí

###### Vodní hospodářství:

**125** obnovených, odbahněných a rekonstruovaných rybníků

**47** vystavených poldrů a vodních nádrží

###### Lesní hospodářství:

**144 ha** zalesnění, obnovy a údržby lesních porostů

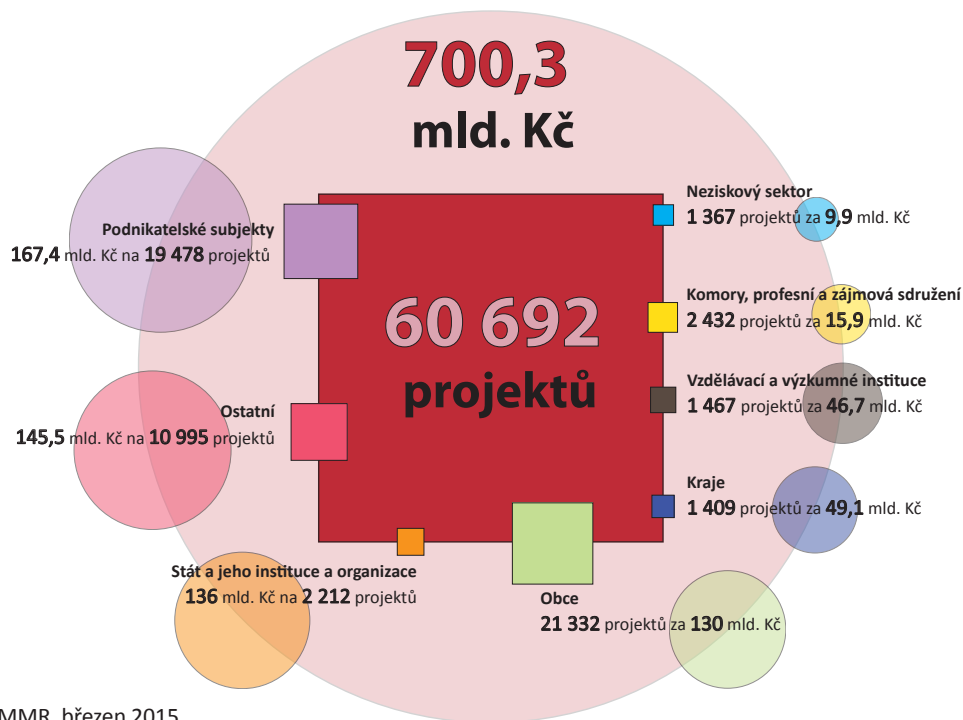
13 Podle údajů poskytnutých Ministerstvem zemědělství a Státním zemědělským intervenčním fondem v březnu 2015.

14 Od dubna 2008 byly zbývající závazky HRDP vypláceny z prostředků alokovaných na *Program rozvoje venkova ČR na období 2007–2013*, který na HRDP rámcově navázal.

15 Podklady předané Ministerstvem zemědělství v březnu a dubnu 2015.

Z údajů poskytnutých Ministerstvem pro místní rozvoj (dále také „MMR“) v březnu 2015 vyplývá, že v **programovém období 2007–2013** bylo ze SF a FS **podpořeno více než 60 tisíc projektů** a celková částka závazků vůči příjemcům **přesáhla 700,3 mld. Kč**. Z rozpočtu EU bylo k 31. prosinci 2014 **vyžádáno k proplacení 18,3 mld. €**, což v přepočtu představovalo částku přibližně **507,0 mld. Kč**<sup>16</sup>.

Rozdělení projektů a jejich souhrnných výdajů mezi jednotlivé typy příjemců k 31. prosinci 2014 je patrné z následující infografiky.



Zdroj: MMR, březen 2015.

Přínosy vyplývající pro ČR z členství v EU by měly být poměrně přesně kvantifikovány zejména v oblasti podpory financované ze SF a FS. Prostřednictvím stanovených projektových indikátorů<sup>17</sup> agregovaných na úrovni OP se provádí monitorování a evaluace využití podpory z rozpočtu EU. Z dostupných zdrojů byly sumarizovány následující vybrané ukazatele vyjádřené v hodnotových jednotkách<sup>18</sup>:

**Vybrané přínosy z realizace projektů podpořených ze SF a FS kvantifikované pomocí monitorovacích indikátorů**

## PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2007–2013

### Zaměstnanost:

**83 700**

nově vytvořených pracovních míst

### Bytová výstavba:

**42 000**

regenerovaných bytů

### Dopravní infrastruktura:

**2 400 km**

nových a rekonstruovaných silnic a železnic

**800 km**

nových cyklostezek

### Kulturní dědictví:

rekonstrukce

**202**

státem uznaných památek

### Hromadná doprava:

nákup

**500**

autobusů, tramvajů a trolejbusů

### Revitalizace:

**1 400 000 m<sup>2</sup>**

objektů

### Životní prostředí:

odstranění

**760 000 m<sup>2</sup>**

ekologických zátěží

výstavba

**103**

čistíren odpadních vod

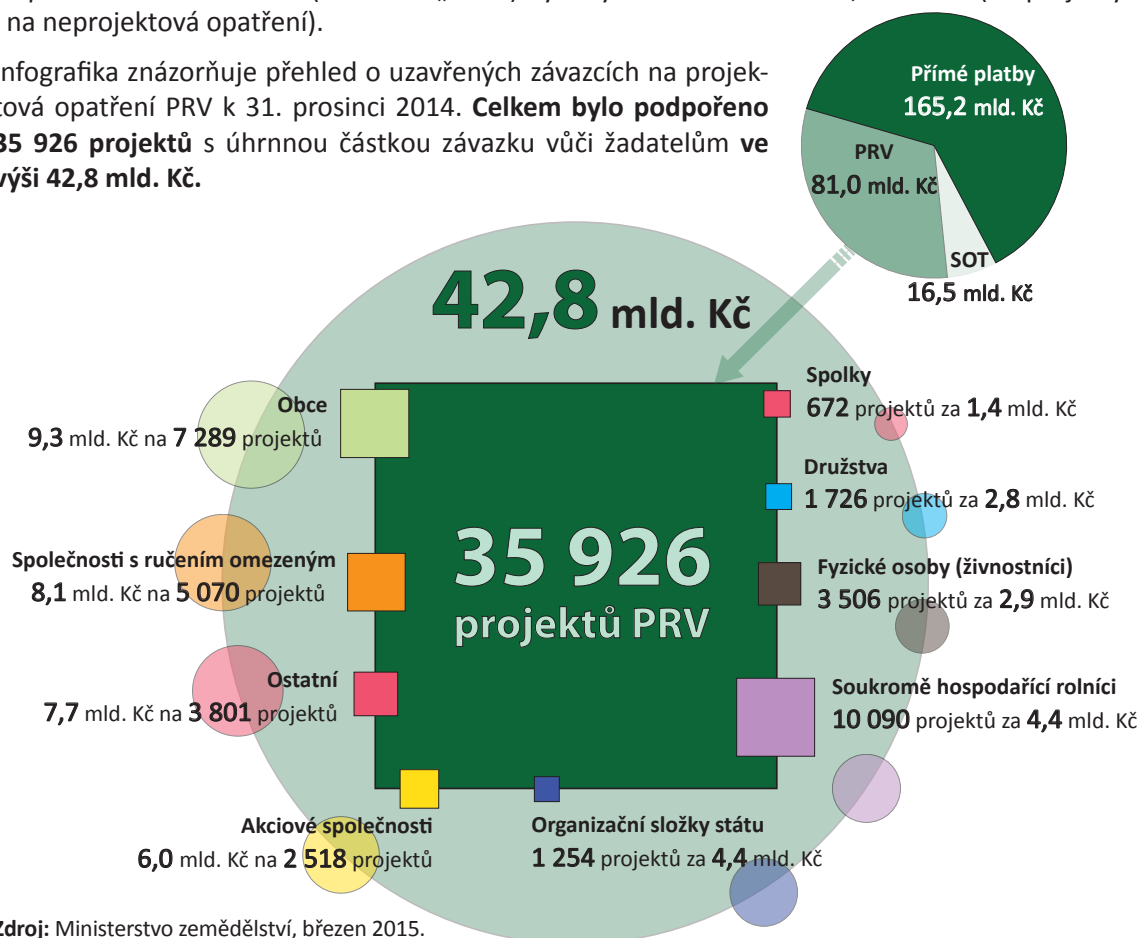
16 Pro přepočtení byl použit směnný kurz vyhlášený ČNB ke dni 30. prosince 2014: 27,730 Kč/€.

17 Národní číselník indikátorů pro programové období 2007–2013.

18 Čtvrtletní monitorovací zpráva o průběhu čerpání strukturálních fondů, Fondu soudržnosti v programovém období 2007–2013, IV. čtvrtletí 2014, MMR-NOK, 31. ledna 2015.

Ve stejném programovém období bylo v oblasti SZP do 31. prosince 2014 žadatelům **vyplaceno celkem více než 262,7 mld. Kč, z toho v přepočtu 205,7 mld. Kč činí podíl rozpočtu EU**. Z toho na přímé platby bylo vyplaceno 165,2 mld. Kč a na SOT 16,5 mld. Kč. Na *Program rozvoje venkova ČR pro období 2007–2013* (dále také „PRV“) bylo vynaloženo celkem 81,0 mld. Kč (na projekty i na neprojektová opatření).

Infografika znázorňuje přehled o uzavřených závazcích na projektová opatření PRV k 31. prosinci 2014. **Celkem bylo podpořeno 35 926 projektů** s úhrnnou částkou závazku vůči žadatelům **ve výši 42,8 mld. Kč**.



Zdroj: Ministerstvo zemědělství, březen 2015.

Kvantifikovatelné přínosy vyplývající pro ČR z desetiletého členství v EU jsou zřejmé zejména u projektových opatření v oblasti rozvoje venkova. Z podkladů poskytnutých Ministerstvem zemědělství (dále také „MZe“) byly sumarizovány následující vybrané ukazatele vyjádřené v hodnotových jednotkách:

**Vybrané přínosy z realizace projektů PRV kvantifikované pomocí monitorovacích indikátorů**

## PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2007–2013

### Podnikání v zemědělství a potravinářství:

**1 661**

modernizovaných zemědělských hospodářství

**827**

založených nebo podpořených mikropodniků

**1 299**

podpořených mladých zemědělců

### Lesnictví:

**2 421 ha**

prvně zalesněné zemědělské půdy

**1 326**

podpořených lesních hospodářství

### Rozvoj venkova:

**965**

vesnic, v nichž se konaly akce k jejich obnově a rozvoji

**590**

akcí obnovy kulturního dědictví venkova

V rámci OP *Rybářství 2007–2013* (dále také „OPR“), který je spolufinancován z *Evropského rybářského fondu* (dále také „ERF“), bylo ke dni 31. prosince 2014 podpořeno celkem **886 projektů** v celkové hodnotě **692,5 mil. Kč**.

Rozdělení projektů a jejich souhrnných výdajů podle typů příjemců k 31. prosinci 2014 je patrné z následující infografiky.



Zdroj: MZe, duben 2015.

Z dostupných zdrojů byly vybrány některé monitorovací ukazatele, které pro oblast rybářství kvantifikují přínosy plynoucí pro ČR z členství v EU (stav ke konci roku 2014):

**Vybrané přínosy realizace projektů OP *Rybářství 2007–2013* kvantifikované pomocí monitorovacích indikátorů**

### PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2007–2013

**20 000 t**

roční produkce tržních  
ryb

**177**

projektů na zarybnění

**8,7 ha**

zlepšení vodního prostředí  
rybníků



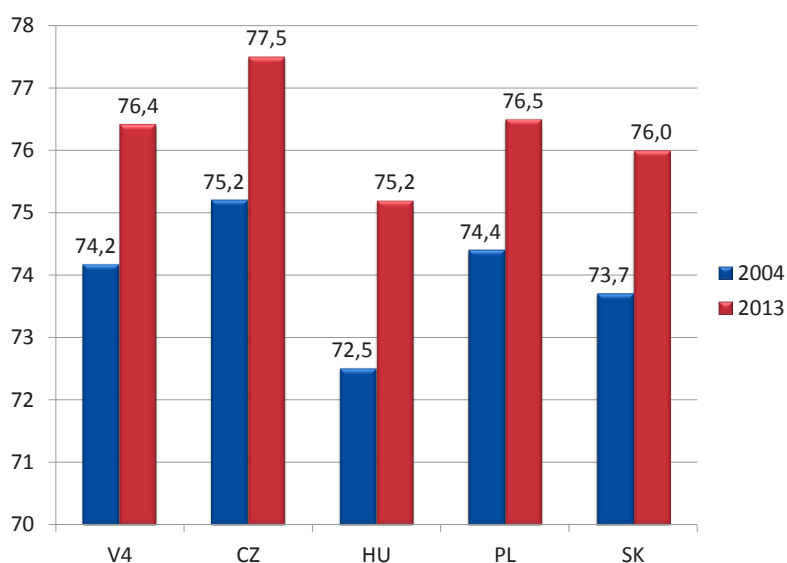
### A.3 Jde o víc než o peníze

Některé přínosy vyplývající z členství v EU nelze jednoznačně kvantifikovat pomocí soustavy měřitelných jednotek, nebo jim dokonce přidělit konkrétní peněžní hodnotu tak, jak jsme to učinili v kapitole A.2. Přesto jsou jejich pozitivní dopady ve většině případů společensky významnější, než je tomu u přínosů snadno vyčíslitelných. Máme na mysli především tyto efekty:

- **volný pohyb zboží, služeb, pracovní síly a kapitálu,**
- **posílení konkurenceschopnosti podnikání,**
- **zvýšení obchodní výměny s trhem EU** (blíže viz kapitola A.1),
- **společná bezpečnost a ochrana hranic** (ČR není součástí „nárazníkového pásma“),
- **právní aspekty** (vymahatelnost práva, mezinárodní spolupráce, unifikace práva zejména v obchodní oblasti),
- **návrat do tradičního kulturního prostředí,**
- **zvýšení důrazu na kvalitu životního prostředí a ochranu zvířat,**
- **nové zkušenosti jako potenciální stimuly růstu kvality života v ČR** (turistika, zahraniční stipendia a stáže, práce v zahraničí, společné kulturní akce atd.),
- **růst střední délky života.**

Vývoj střední délky života<sup>19</sup> v zemích V4 a srovnání tohoto ukazatele mezi roky 2004 a 2013 jsou patrné z následujícího grafu.

**Graf č. 5 – Vývoj střední délky života (naděje dožití) v zemích V4 (v letech)**



**Zdroj:** Eurostat, data zveřejněná v první polovině roku 2015.

Střední délka života roste ve všech členských státech EU, tedy i v zemích sdružených v iniciativě V4. Nejvyšší hodnoty v rámci V4 bylo v roce 2013 dosaženo v ČR, a to 77,5 roku, což za sledované období představovalo nárůst o 2,3 roku. Pro srovnání uvádíme, že střední délka života v EU15 vzrostla za stejné období ze 79,1 roku na 81,1 roku, tedy o 2 roky.

V rámci hodnocení přínosů nevyčíslitelných finanční hodnotou je nutno konstatovat, že jejich vznik a působení mnohdy nelze přičítat pouze členství země v EU. V řadě případů byly pozitivní efekty ovlivněny již společenskými změnami probíhajícími ve státech V4 na konci 80. let 20. století. Současně se zde promítají další vlivy jako globalizační trendy a celkový geopolitický vývoj v Evropě a ve světě.

<sup>19</sup> Statistický údaj vyjadřující průměrný předpokládaný věk, jehož dosahují členové dané populace (naděje dožití).



## B. Co je nutné zlepšit?

Tato kapitola se věnuje nedostatkům, které komplikují čerpání podpory z rozpočtu EU v České republice. Relativně méně problémů doprovází financování opatření v rámci společné zemědělské politiky. Naopak řadu problémů v oblasti kohezní politiky<sup>20</sup> průběžně řeší vláda ČR a MMR jako orgán odpovědný za koordinaci implementace podpory ze SF a FS. Kapitola rovněž uvádí poznatky z kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) a z auditních misí Evropského účetního dvora (dále také „EÚD“) v České republice.

### B.1 Rezervy ČR v čerpání podpory z rozpočtu EU

**Od počátku programového období 2007–2013 se ČR potýkala s problémy v čerpání alokace prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.** Výrazné zpoždění v zahájení realizace OP a čerpání alokace bylo ovlivněno především zdoluhavými schvalovacími procedurami programů, roztržitostí a častými úpravami pravidel a metodických materiálů pro čerpání podpory. **Příčinou tohoto stavu byl zejména velký počet programů a rovněž složitost jejich implementační struktury.** Dalším důvodem zpoždění bylo zpočátku pomalé prosazování koordinační role Národního orgánu pro koordinaci<sup>21</sup> (dále také „NOK“) a jeho limitované pravomoci zejména ve vztahu k řídicím orgánům (dále také „ŘO“) OP. Nepříznivý vývoj čerpání podpory ze SF a FS řešily MMR i vláda ČR řadou opatření. Vláda ČR reagovala mj. tím, že počátkem roku 2014 schválila<sup>22</sup> materiál *Analýza čerpání evropských fondů a krizové plány* včetně příloh a současně uložila ministryni pro místní rozvoj předkládat měsíční informace o čerpání evropských fondů, o opatřeních k průřezovým a klíčovým rizikům a o postupu v plnění opatření krizových plánů OP. V souladu s tímto úkolem vypracovalo MMR v prosinci 2014 materiál nazvaný *Analýza čerpání evropských fondů a krizové plány 2015* (dále jen „Analýza 2015“). V Analýze 2015, která byla předložena na jednání vlády dne 3. února 2015, MMR popsalo mj. průřezová rizika, která mohou ovlivnit dočerpání alokace pro programové období 2007–2013. Těmito riziky jsou:

- administrace velkého objemu prostředků z evropských fondů (cca 216 mld. Kč) na konci programového období (nedostatečné lidské zdroje, vyšší chybovost),
- nedokončení projektů včas (do konce období způsobilosti, tj. do 31. prosince 2015),
- fázování projektů v programovém období 2007–2013 (dofinancování 2. fáze projektů v rámci programového období 2014–2020),
- problematika EIA<sup>23</sup> (nesprávná transpozice směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí a z této situace vyplývající dopady na projekty financované z fondů EU),
- veřejné zakázky (četná a zdoluhavá odvolací řízení, neinformovanost řídicích orgánů),
- otevřené audity (zdoluhavé řešení auditů Komise),
- uzavírání programového období 2007–2013 (nastavení procesů uzavírání jednotlivých programů a oblastí a větší rozsah povinností administrativních orgánů),
- stabilizace administrativní kapacity a pokrytí činností v době ukončování programového období (souběh dvou programových období, tlak na lidské zdroje).

MMR v Analýze 2015 navrhlo opatření, jejichž realizací by měla být uvedena rizika eliminována. Podle míry rizikovosti rozděluje MMR operační programy do tří kategorií, jak je zřejmé z následujícího grafu.

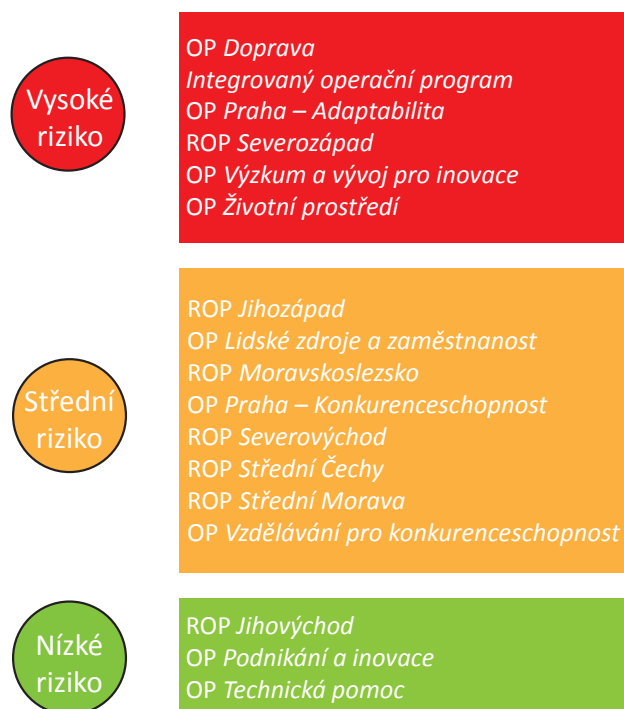
20 Výsledky auditů EÚD a Komise z let 2010 a 2012 konstatovaly u některých tematických OP zvýšenou míru chybovosti a u regionálních operačních programů také nižší účinnost řídicích a kontrolních systémů.

21 Národní orgán pro koordinaci je organizační složkou MMR. NOK je centrální metodický a koordinační orgán politiky hospodářské a sociální soudržnosti, je partnerem Komise za ČR, správcem monitorovacího systému, metodickým orgánem v oblasti implementace a finančních toků a kontrol a centrálním orgánem pro oblast publicity a budování absorpční kapacity. NOK je ŘO pro *Národní strategický referenční rámec ČR 2007–2013*.

22 Usnesení vlády ČR ze dne 5. března 2014 č. 144.

23 Z anglického *Environmental Impact Assessment* (posuzování vlivů na životní prostředí).

Graf č. 6 – Rizikovost operačních programů v ČR k 31. prosinci 2014



Zdroj: Analýza čerpání evropských fondů a krizové plány 2015, MMR-NOK, prosinec 2014.

U programů, které vykazují vysoké riziko při čerpání prostředků ze SF a FS, vede MMR dlouhodobě tzv. zesílené řízení rizik. Cílem je maximální dočerpání alokovaných prostředků při současném udržení požadované kvality podpořených projektů.

**Přes zvýšené úsilí patří ČR k členským státům s nejnižší mírou čerpání alokace.** V souvislosti s neplněním pravidel pro čerpání alokace  $n+2/n+3$  (v roce 2013 nastala kumulace pravidla  $n+3$  pro alokaci na rok 2010 a  $n+2$  pro alokaci na rok 2011) uplatnila Komise v souladu s „obecným nařízením“<sup>24</sup> tzv. automatické zrušení závazku, tedy zkrácení alokace o částky, které nebyly použity na předběžné nebo průběžné platby nebo pro něž nebyla podána do konce roku 2013 žádost o platbu (dále jen „ŽOP“).

**V roce 2013 představovalo zrušení závazku částku v přepočtu cca 11,4 mld. Kč a v roce 2014 částku 8,5 mld. Kč.** Tato hodnota je již snížena o částku 112 mil. Kč, která byla schválena ze strany Komise v rámci aplikace čl. 95 „obecného nařízení“ za rok 2014, který zohledňuje skutečnost, že certifikační orgán nemohl uplatnit některé částky z důvodu pozastavení operací probíhajícími soudním řízením nebo řízením o správním opravném prostředku s odkladným účinkem. **Predikce ŘO na konec programového období** dle Analýzy 2015 hovoří o předpokládaném nedočerpání alokace **ve výši cca 18,7–23,1 mld. Kč.** Odhad MMR však připouští, že může nastat pesimistická varianta vyvolaná z části kumulací ŽOP na konec programového období (certifikace výdajů do 30. dubna 2016) a především možným nedořešením problematiky EIA, a tedy nemožností dokončit velké dopravní projekty. **Nejkrizovější varianta hovoří dokonce o nedočerpání ve výši až 85,1 mld. Kč v roce 2015, což by znamenalo celkové nedočerpání za roky 2013 až 2015 ve výši až 105,0 mld. Kč.** Vzhledem k tomu, že v posledním roce, v němž bude možné čerpat alokaci z programového období 2007–2013, se má dočerpat téměř 30 % celé alokace, tj. přibližně 215 mld. Kč, není tato hrozba zcela nereálná.

24 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti.

## B.2 Co zjistily kontroly NKÚ?

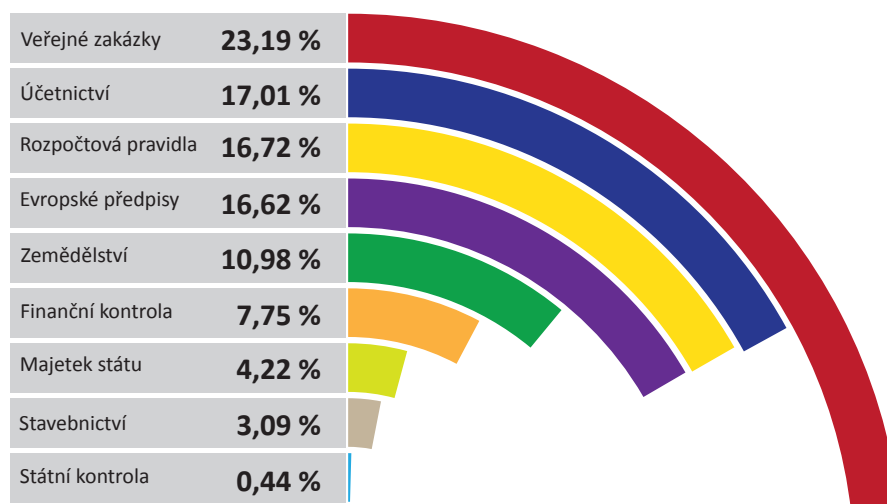
### B.2.1 Statistické údaje o kontrolách NKÚ



Nejvyšší kontrolní úřad realizoval za dobu členství ČR v Evropské unii celkem 87 kontrolních akcí (dále také „KA“) majících vztah k prostředkům rozpočtu Evropské unie (tj. 22 % z celkových 395 KA ukončených<sup>25</sup> v období od 1. května 2004 do 31. března 2015). Takto zaměřené kontroly provedl u více než 1 000 subjektů, přičemž celkový kontrolovaný objem transakcí týkajících se prostředků EU a státního rozpočtu určených na spolufinancování dosáhl přibližně hodnoty 167,8 mld. Kč. Při těchto kontrolách bylo zjištěno více než 2 000 případů porušení národních a evropských právních předpisů a dalších více než 5 200 porušení jiných norem, zejména závazných pravidel, postupů a smluvních podmínek.

Následující graf zobrazuje procentuální podíly porušení jednotlivých oblastí právních předpisů tak, jak vyplynuly z kontrol NKÚ zaměřených na peněžní prostředky rozpočtu EU a peněžní prostředky určené na spolufinancování ze státního rozpočtu ČR. Porušené právní předpisy jsou pro větší přehlednost sloučeny do jednotlivých oblastí právní úpravy.

Graf č. 7 – Porušení právních předpisů v členění na oblasti zákonné úpravy (v %)



Zdroj: Kontrolní informační systém NKÚ.

<sup>25</sup> Ukončenou kontrolní akcí se rozumí taková KA, jejíž kontrolní závěr byl schválen Kolegiem NKÚ nebo některým ze senátů NKÚ.

**Objem zjištěných nedostatků činil 17,6 mld. Kč. Oznámení finančním úřadům bylo podáno v 93 případech v celkové výši více než 7,4 mld. Kč<sup>26</sup> (tj. téměř 31 % z celkem 303 oznámení podaných Nejvyšším kontrolním úřadem za všechny kontrolní akce ukončené v období 05/2004–02/2015). Trestní oznámení byla podána na 28 kontrolovaných subjektů (tj. téměř 53 % ze všech subjektů, na které NKÚ v období 05/2004–02/2015 podal na základě ukončených kontrolních akcí trestní oznámení).**

## **B.2.2 Přístupy k zaměření kontrol a systémové poznatky NKÚ**

### **Rizikově orientovaný přístup pro plánování kontrolních akcí**

Pro přesnější věcné vymezení KA zaměřených na programově řízené podpory poskytované ČR z rozpočtu EU byly v roce 2012 vypracovány analýzy rizik týkající se jak oblasti SZP a společné rybářské politiky (dále také „SRP“), tak i oblasti politiky soudržnosti. Analýzy vycházely z kategorizace dosavadních zjištěných nedostatků rozdělených do 16 charakteristických oblastí, u kterých byla zjišťována četnost jejich opakování a jimž byly přiděleny váhy dopadu jednotlivých rizikových faktorů. Vynásobením četnosti výskytu a váhy dopadu byla určena významnost jednotlivých kategorií nedostatků.

Nejvýznamnější nedostatky identifikované těmito analýzami byly rozděleny do tří skupin:

- nedostatky vysoce významné z hlediska četnosti,
- nedostatky vysoce významné z hlediska expertního posouzení rizika závažnosti jejich dopadu,
- nedostatky vysoce významné z obou těchto hledisek.

Konečné výsledky byly sestaveny do map rizik a souvisejícího popisu hlavních rizikových oblastí. Tyto rizikové oblasti byly dále rozpracovávány do jednotlivých věcných záměrů KA a byly podstatné i pro definování klíčových oblastí pro zaměření kontrolních akcí v následujícím období. Na jejich základě byly rovněž stanoveny kontrolní hypotézy a definovány podrobné kontrolní postupy.

Za rizikové oblasti významné z hledisek dopadu chyb a četnosti chyb lze považovat jednak nedostatky v kontrolní činnosti subjektů implementační struktury, zejména ŘO, zprostředkujícího subjektu (dále také „ZS“) a příjemců, a jednak nedostatky v legislativní oblasti. Se střední četností výskytu, ale s vysokým rizikem dopadu se ukázaly být nedostatky při hodnocení a výběru projektů, nedostatky ve finanční oblasti, nedostatky smluv a rozhodnutí o poskytnutí podpory a nedostatky v administraci žádostí. Expertní odhad závažnosti dopadu hodnotil jako vysoce významné i některé nedostatky, které se objevovaly v kontrolních zjištěních méně často. Mezi ty patří porušení smluvních povinností ze strany příjemců, nedostatky při zadávání veřejných zakázek, nevhodně nastavená hodnotící kritéria a neuspokojivý výsledek programu (ať již dílčí, či celkový). Na všechny uvedené oblasti nedostatků jsou zaměřovány kontrolní programy a postupy NKÚ.

Pro zaměření budoucích KA jsou z výše popsané analýzy rizik z hlediska četnosti nebo závažnosti dopadů nejvýznamnější níže uvedené typy nedostatků.

### **Oblast SZP a SRP – kontroly řídicích a kontrolních systémů:**

- nedostatky v legislativě,
- nedostatky kontrolního systému,
- nedostatky v hodnocení a výběru projektů k financování mj. nevhodně nastavenými hodnotícími, resp. výběrovými kritérii,
- nedostatky smluv a rozhodnutí o poskytnutí dotace,
- nedostatky ve finanční oblasti,
- nedostatky v administraci žádostí o dotaci a ŽOP,
- neuspokojivý výsledek operačního programu.

<sup>26</sup> Ve třech případech byla finančním úřadům podána oznámení bez vyčíslení vymahatelné částky.

**Oblast SZP a SRP – kontroly projektů (transakční kontroly):**

- nedostatky při zadávání veřejných zakázek,
- nezpůsobilé výdaje,
- porušení podmínek stanovených v právním aktu o přidělení podpory.

**Oblast strukturální politiky – kontroly řídicích a kontrolních systémů:**

- nedostatky v nastavení právního a institucionálního rámce,
- nedostatky ve výběru projektů k financování,
- nedostatky smluv a rozhodnutí,
- nedostatky monitorovacího systému,
- nedostatky kontrolního systému,
- nedosažení cílů programu.

**Oblast strukturální politiky – kontroly projektů (transakční kontroly):**

- nedostatky při zadávání veřejných zakázek,
- nezpůsobilé výdaje,
- porušení podmínek stanovených v právním aktu o přidělení podpory,
- nedosažení cílů projektu.

Výše uvedená rizika týkající se SZP, SRP i kohezní politiky jsou podstatná i pro definování zaměření KA v následujícím programovém období 2014–2020.

**Vykazování finančních informací o prostředcích EU**

Mezi rizikové oblasti patří dle názoru NKÚ i účetnictví v oblasti vztahů s EU, jehož přetrvávající nedostatky mohou mít významný dopad na finanční řízení veřejných financí ČR. Nejvyšší kontrolní úřad opakovaně konstatoval, že účetní předpisy ČR stanovují nejednoznačně způsob účtování a vykazování prostředků na projekty spolufinancované rozpočtem EU.

Informace o finančních tocích prostředků poskytnutých z rozpočtu EU jsou na úrovni organizačních složek státu (dále také „OSS“) zachycovány v různých informačních soustavách, zejména:

- v administračních a monitorovacích systémech (pro potřeby Komise),
- v účetnictví,
- na webových stránkách řídicích orgánů<sup>27</sup>,
- v rozpočtovém systému<sup>28</sup>.

**V oblasti údajů o prostředcích EU zachycovaných v účetnictví identifikoval NKÚ významné systémové problémy vedoucí ke zpochybnění srovnatelnosti údajů mezi různými ministerstvy.** Nesrovnatelnost účetních údajů o nákladech, výnosech, pohledávkách, závazcích a dopadech použití prostředků EU vede dle NKÚ k významnému riziku zkreslení vypovídací schopnosti sumarizovaných údajů:

- v oblasti účetní konsolidace státu, která bude prvně probíhat za rok 2015,
- v oblasti národních účtů (údaje za sektor vládních institucí), tj. pro potřeby statistiky.

27 Na webových stránkách ŘO jsou za účelem zajištění transparentnosti zachycovány a zveřejňovány i údaje týkající se dotací poskytnutých z rozpočtu EU na konkrétní projekty, tj. seznamy příjemců transferů s podrobnějšími informacemi.

28 Převedy prostředků EU jsou na úrovni OSS řešeny na základě požadavku rozpočtových pravidel prostřednictvím toku prostředků přes státní rozpočet.

### Systémová nesrovnatelnost údajů z účetních systémů

Ve svých kontrolních závěrech u účetních údajů za období od roku 2010<sup>29</sup> NKÚ opakovaně konstatoval nejednoznačnost a nejasnost účetních předpisů ve vztahu ke způsobu účtování o prostředcích EU, a to v případě OSS.<sup>30</sup> Dle NKÚ různá ministerstva zachycovala finanční toky a vztahy související s prostředky EU významně odlišně a nesrovnatelně.

Nejasnost předpisů spočívala zejména ve vymezení role OSS při poskytování transferu podle českého účetního standardu č. 703 – *Transfery*. Některá ministerstva se při poskytování prostředků např. z OP považovala za jejich „poskytovatele“, jiná, ač v obdobných situacích, za jejich „zprostředkovatele“. Různá „identifikace role“ přitom v praxi vedla k vykázání zásadně odlišné struktury údajů v účetní závěrce.

### Provedené kontrolní akce NKÚ identifikovaly riziko nesrovnatelnosti každoročně vykázaných údajů v řádu desítek miliard Kč.

Pro rok 2015 Ministerstvo financí (dále také „MF“) významně novelizovalo účetní předpisy právě v oblasti prostředků EU. Tím položilo základy k nápravě problému se srovnatelností údajů zejména pro programové období 2014–2020.

### Různorodost prostředků EU – vliv na srovnatelnost a úplnost zachycení v účetnictví

Základním systémovým předpokladem pro zajištění srovnatelnosti údajů jsou nejen jasná pravidla pro jejich zachycování, ale i konzistentní a komplexní zachycování všech relevantních účetních případů (finančních vztahů). Prostředky EU představují různorodé druhy podpor s různě aplikovanými schématy finančních toků a zapojením různých jednotek, platí u nich různá míra odpovědnosti ČR i účetních jednotek za jejich poskytování a mají rozdílné vztahy k rozpočtu EU<sup>31</sup>. **Právě tato věcná rozmanitost a relativní složitost procesů souvisejících s toky prostředků EU představuje podle NKÚ další přirozené riziko pro zajištění správného a úplného zachycování údajů i pro jejich srovnatelné vykázání v účetních závěrkách.**

### Vliv zachycení prostředků EU v účetních systémech na údaje národních účtů

Zdrojové údaje pro tvorbu národních účtů, resp. jejich spolehlivost, jsou záležitostí, u které statistický úřad Evropské unie EUROSTAT vyzývá nejvyšší národní kontrolní instituce ke zvyšování jejich podílu na zajišťování kvality těchto informací. V duchu této snahy přijal Kontaktní výbor nejvyšších kontrolních institucí zemí EU v roce 2012 rezoluci CC-R-2012-02, ve které nejvyšší kontrolní instituce zemí EU mj. vybízí ke zvážení kroků vedoucích ke zvýšení spolehlivosti příslušných zdrojových údajů pro národní účty a k navazování komunikace s národními statistickými institucemi. **Nejvyšší kontrolní úřad navázal v této souvislosti bližší spolupráci s Českým statistickým úřadem (dále také „ČSÚ“) a uzavřel s ním memorandum o vzájemné spolupráci (2013). Právě sdílení poznatků týkajících se rizik v případě vykazování prostředků EU je aktuálně významnou součástí této spolupráce.**

Prostředky EU mají významný vliv:

- na celkové údaje o hospodaření státního rozpočtu (schodek/přebytek státního rozpočtu) stanovované na bázi příjmů a výdajů (peněžní bázi),
- na údaje z národních účtů, jež podávají informaci o výši ukazatelů používaných pro hodnocení plnění maastrichtských kritérií; tyto údaje vznikají na aktuální bázi dle metodiky *Evropského systému účtů* (ESA 2010).

<sup>29</sup> Tyto nedostatky se týkaly především údajů o transferech z programového období 2007–2013.

<sup>30</sup> Kontrolní závěry z kontrolních akcí č. 10/20, 11/29, 12/14, 12/15, 12/30, 13/19, 13/38 a 13/39.

<sup>31</sup> Jedná se např. o záležitosti účetního zachycování finančních oprav uvalených Komisí nebo o vyjmutí projektů z financování z rozpočtu EU.



Výsledek hospodaření (saldo) státního rozpočtu, který stanovuje MF, přímo ovlivňují údaje o výdajích ze státního rozpočtu použitých na předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU. Výdaje na předfinancování schodek státního rozpočtu zvyšují, přijaté refundace jej snižují.

V případě národních účtů však dochází k tzv. neutralizačním operacím<sup>32</sup>, při kterých se již při poskytnutí předfinancování eliminuje dopad těchto výdajů na výši deficitu (schodku) a dluhu sektoru vládních institucí.<sup>33</sup> Výdaje předfinancované ministerstvy nepředstavují dle metodiky ESA 2010 prohloubení deficitu, ale vznik určitého druhu pohledávky na prostředky z rozpočtu EU; vliv na deficit dle ESA 2010 tedy nemají ani následné refundace. Mezi oběma deficity vznikají přirozeně odlišnosti dané metodikou jejich výpočtu, přičemž významnou příčinou těchto odlišností jsou právě transfery prostředků EU.

Přestože je účetnictví ministerstev založeno na aktuálním principu (obdobně jako je tomu u národních účtů), využívá ČSÚ pro vyčíslení deficitu dle metodiky ESA 2010 především peněžně založené informace z výkazů pro hodnocení plnění rozpočtu (údaje o příjmech a výdajích ministerstev). Podle názoru NKÚ je tento postup racionální zejména v situaci, kdy údaje o prostředcích EU nejsou mezi OSS vykazovány srovnatelně. Domnívá se však, že tento v současnosti používaný alternativní postup neutralizace operací týkajících se prostředků EU na základě výstupů z údajů o (peněžním) plnění rozpočtu jednotlivých ministerstev má svá úskalí a rizika. Systém pro zachycování údajů o plnění rozpočtu se týká jen uskutečněných peněžních toků a nezachycuje vhodně všechny relevantní vztahy vznikající u prostředků EU, např. (zpětné) vyjmutí projektů již předfinancovaných, uplatnění finančních oprav nebo uvalení plošných korekcí.

Nejedná se přitom o problémy hypotetické; v rámci podzimní notifikace vládního deficitu a dluhu 2014 přistoupil ČSÚ k tomu, že byly provedeny revize údajů za roky 2010–2013 právě např. z důvodu zachycení vyjmutých projektů. Český statistický úřad zapracoval do národních účtů dodatkové zdroje dat o vyjmutých projektech, které neměl k dispozici z účetních systémů. Pro zamezení opakování tohoto typu revizí je tedy potřeba používat další zdroje údajů.

### **Vykazování prostředků EU a kontrolní akce NKÚ**

Složitost a různorodost operací týkajících se prostředků EU vyžaduje prohloubení systémového pohledu na povahu operací, na jejich zachycování a vykazování, a to zejména v souvislosti s probíhajícími změnami v účetních předpisech. NKÚ proto v rámci plnění plánu kontrolní činnosti na rok 2014 provádí specifickou kontrolu zaměřenou na vykazování prostředků ze zahraničí<sup>34</sup>. Z výsledků této kontrolní akce bude možné konkrétně usuzovat na to, jak se v oblasti účetních předpisů povedlo odstranit zásadní problémy vedoucí k nesrovnatelnosti vykazovaných údajů. Tato KA bude ukončena v průběhu roku 2015 a její výsledky budou publikovány mj. v *EU reportu 2016*.

32 EUROSTAT. *Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA 2010*, 2014 Edition, [online].

Luxembourg, European Union 2014, s. 117 (část II.6) a následující. Dostupné na <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5937189/KS-GQ-14-010-EN.PDF/c1466fde-141c-418d-b7f1-eb8d5765aa1d>.

33 Postupy se netýkají případů, kdy je účetní jednotka z vládního sektoru, tj. OSS, konečným příjemcem prostředků z předfinancovaného transferu.

34 KA č. 14/37 – *Peněžní prostředky státního rozpočtu, rozpočtu Evropské unie a jiné peněžní prostředky přijaté ze zahraničí*.

## B.3 Česká republika v auditech Evropského účetního dvora

### B.3.1 Statistické údaje o auditech EÚD

Za období let 2004–2014 vykonal EÚD v České republice celkem **89** auditních misí a dotazníkových šetření. Druh auditů a jejich rozložení do jednotlivých let zobrazuje následující tabulka.

**Tabulka č. 6 – Přehled o počtu a druhu auditních misí EÚD provedených v ČR v letech 2004–2014**

Rok	Dotazníková šetření (DAS, audit výkonnosti)	Auditní mise na místě			Auditní mise na místě a dotazníková šetření celkem
		DAS	Audit výkonnosti	Audit spolehlivosti dat	
2004	0	0	0	0	0
2005	0	3	2	0	5
2006	0	3	1	0	4
2007	0	4	2	0	6
2008	0	3	0	0	3
2009	2	3	1	0	6
2010	3	4	1	0	8
2011	4	5	4	0	13
2012	5	4	2	1*	12
2013	5	9	3	0	17
2014	5	7	3	0	15

**Zdroj:** EU reporty 2008–2014, podklady NKÚ.

\* Audit s názvem „Statistiky obsahující výsledky administrativních kontrol a kontrol na místě“.

Výsledky auditů výkonnosti, které EÚD prováděl v období let 2004–2014 mj. i v ČR, tvoří přílohu č. 2.

### B.3.2 Česká republika z pohledu člena Evropského účetního dvora<sup>35</sup>

#### Česká republika ve výběru auditního vzorku EÚD



Mandátem EÚD je audit příjmů a výdajů rozpočtu EU. Výroky, stanoviska a závěry auditních šetření EÚD jsou tak v konečném důsledku směřovány vždy k unijnímu hospodaření jako celku, resp. k programům či politikám, na kterých participují členské státy. EÚD naopak nikdy neprovádí „sólo“ audit jednoho členského státu, tedy ani České republiky, kdy by smyslem bylo vyjádřit hodnocení jen tohoto státu. To však samozřejmě neznamená, že by se EÚD ve svých šetřeních mohl vyhnout návštěvám v členských státech, v jejich institucích a u konečných příjemců. Více než 80 % rozpočtu EU prochází systémem tzv. sdíleného řízení, kdy ultimativní odpovědnost za řádné nakládání s rozpočtem EU má Komise, avšak skutečnými implementátory jsou členské státy; na nich tedy leží odpovědnost za programování, vyhledá-

vání výzev, výběr způsobilých a efektivních projektů, jejich monitoring a hodnocení i za průběžnou a ex-post kontrolu.

Evropský účetní dvůr provádí své audity vždy na vzorku projektů (plateb) realizovaných ve vzorku členských států. Způsob jejich výběru do auditního vzorku se odvíjí od typu šetření.

V případě každoročního auditu zákonnosti (který je podkladem pro tzv. DAS<sup>36</sup>) jsou transakce určené k auditu vybírány statisticky náhodně, aby byly výsledky zjištěné na vzorku plně reprezentativní a mohly být extrapolovány na celou populaci finančních operací. Jelikož používanou výběrovou metodou EÚD je tzv. MUS<sup>37</sup>, jehož předností je, že „zachytí“ objemově větší transakce, logicky mají větší šanci na zahrnutí do vzorku platby jdoucí k velkým členským státům a obecně velkým příjemcům. Pravděpodobnost výběru států jako Lucembursko nebo Malta je minimální (ačkoliv ne vyloučená), zatímco velcí příjemci jako Francie, Itálie, Španělsko či Polsko jsou zastoupeni ve vybraných vzorcích při auditech zákonnosti v podstatě každoročně.

Česká republika má tedy jako středně velký členský stát a příjemce dotací tomu odpovídající šanci na zahrnutí do auditovaného vzorku. Tato pravděpodobnost úměrně stoupá, poskytuje-li jí Komise v daném roce nějaké objemově vyšší platby. Tato situace nastává, když se např. ke konci programového období české ŘO snaží dohnat předchozí zpoždění a dočerpát co nejvíce zbývajících prostředků. Pravděpodobnost záchytu pomocí metody výběru peněžní jednotkou pak byla dále zvýšena dočasným pozastavením plateb u řady OP v letech 2011–2013; po skončení této suspenzace logicky přicházely z Bruselu vysoké platby

**Ing. Jan Kinšt** (\*1965), člen Evropského účetního dvora, Lucemburk

Vystudoval VŠE v Praze, kde byl do roku 2004 členem vědecké rady. V devadesátých letech pracoval na Ministerstvu financí a podílel se na tvorbě státního rozpočtu. Úzce spolupracoval s Mezinárodním měnovým fondem a s organizací OECD. V roce 1999 nastoupil do Nejvyššího kontrolního úřadu ČR, kde zastával funkci ředitele odboru analýz. Zastupoval NKÚ v pracovní skupině Evropského účetního dvora, podílel se na programu SIGMA a na spolupráci expertů z kandidátských zemí pro auditní manuály. Pracoval také jako expert pro Světovou banku. V červenci 2003 byl jmenován členem Nejvyššího kontrolního úřadu. V květnu 2004 byl jmenován členem Evropského účetního dvora. (Zdroj: [www.mzv.cz](http://www.mzv.cz))

35 Autorem textu je Ing. Jan Kinšt, člen EÚD.

36 Prohlášení o věrohodnosti (z franc. Déclaration d'assurance).

37 Výběr peněžní jednotkou (z angl. Monetary unit sampling).

kumulující nové žádosti i ty pozastavené. Proto v ČR probíhá podstatně více auditů EÚD v období 2012–2015, než tomu bylo v předcházejících letech.

Pokud jde o audity výkonnosti, neprobíhá výběr prověřovaných transakcí a tedy členských států striktně statisticky, jak je tomu u auditů zákonnosti. Přesto je smyslem výběru mít určitý reprezentativní vzorek příjemců. Přihlíží se proto primárně k tomu, v jaké míře se daný členský stát účastní daného programu či politiky, aby v součtu členské státy vybrané pro audit reprezentovaly dostatečný podíl participace v rámci EU (ideálně přes 50 %). Sleduje se i určitá geografická proporcionalita a rovnoměrné pokrytí členských zemí auditem ve víceletém horizontu. V neposlední řadě je zájem mít v jednotlivých auditních akcích i rozumný mix „starších“ a „novějších“ členských států.

Byť v obou typech auditů – zákonnosti i výkonnosti – směřuje výrok a celkové hodnocení k hospodaření EU jako celku, jsou auditní zprávy EÚD plné příkladů (pozitivních i negativních) z členských států. Často obsahují i dílčí hodnocení úrovně jejich řídicích a kontrolních systémů (dále také „ŘKS“).

Podkladem pro publikované auditní zprávy jsou tzv. *oznámení o předběžných zjištěních* (*Statement of Preliminary Findings*), což jsou podrobné výsledky auditu týkající se dané členské země. Obdobně jako u kontrolních protokolů NKÚ jsou i tyto dokumenty neveřejné a disponuje jimi kromě EÚD jen příslušný národní orgán, Komise a národní nejvyšší kontrolní instituce (v ČR tedy NKÚ). Tato oznámení poskytují orgánům členské země detailní informaci o zjištěných chybách a dostatečnou materii pro nápravu a zlepšení ŘKS.

## Hodnocení České republiky v auditech zákonnosti

Evropský účetní dvůr vydal v listopadu 2014 souhrnný přehled o výdajích na dvě největší výdajové oblasti – zemědělskou politiku a politiku soudržnosti – za pětileté období 2009–2013<sup>38</sup>. Tato analýza zahrnuje výsledky čerpání prostředků, míru chybovosti a hlavní typy chyb zjištěných EÚD pomocí auditů zákonnosti. Umožňuje také provést určité porovnání mezi jednotlivými členskými státy, byť s jistými omezeními; u některých států přijímajících menší objem dotací, u nichž byl také nižší počet auditovaných transakcí (viz výše), je obtížné až nemožné z výsledků na takto malém vzorku vyvozovat statisticky validní závěry.

V České republice bylo v tomto období ze strany EÚD auditováno 115 transakcí, z toho 56 plateb z oblasti dotací zemědělcům a 59

proplacených projektů ze SF. Z těchto transakcí bylo u 57, tedy u zhruba poloviny, detekováno jedno nebo více porušení zákona nebo jiných předpisů (např. podmínek stanovených ŘO). V tomto ohledu je ČR z hlediska četnosti nalezených chyb spíše nad průměrem EU (45 %).

Poněkud strukturovanější obraz lze získat odděleným pohledem na dvě výše zmíněné výdajové oblasti.

V oblasti zemědělských dotací bylo auditory EÚD nalezeno 25 chybných transakcí z 56 celkem auditovaných. Důležitější je ale fakt, že tzv. kvantifikovatelných chyb<sup>39</sup> bylo 17 a z nich jen jediná po vyčíslení překročila podíl 20 % z objemu příslušné platby. Zbylých 16 kvantifikovatelných chyb byly vesměs drobnější nepřesnosti plynoucí z nesprávného výpočtu zemědělských ploch s nárokem na dotaci a porušení tzv. pravidel podmíněnosti.

**N**ejčastějšími chybami v projektech politiky soudržnosti v EU jsou závažná porušení předpisů při zadávání veřejných zakázek, za uведенé období představovala 45 % celkové odhadované chybovosti.

38 *Zemědělství a soudržnost: přehled výdajů EU v období 2009–2013*, EÚD, listopad 2014.

39 EÚD rozlišuje kvantifikovatelné chyby od ostatních (spíše formálních). U kvantifikovatelných chyb jde o přímou vyčíslitelnou ztrátu na úkor rozpočtu EU, vzniklou např. nesprávným výpočtem či měřením plochy, proplacením neoprávněných výdajů či výběrem dodavatele a uzavřením smlouvy v zásadním rozporu s pravidly zadávání veřejných zakázek.

Z tohoto pohledu spadají výsledky auditů v ČR spíše do lepšího průměru EU. Ve výroční zprávě EÚD za rok 2013 byla nicméně negativně hodnocena úroveň kontrol tzv. politiky podmíněnosti ze strany českých orgánů.

Situace je méně příznivá ve výsledcích auditů politiky soudržnosti, tedy projektů hrazených ze SF a FS. Již samotný podíl chybou zatížených transakcí (32 z 59, tedy 54 %) je 10 procentních bodů nad průměrem EU. Z kvantifikovatelných chyb jsou 4 v pásmu 20–80 % a další 4 dokonce v pásmu 80–100 % chybovosti, šlo tedy o projekty, kde byly hrubě porušeny předpisy. Přes výše zmíněná omezení ve srovnávání chybovosti mezi jednotlivými členskými státy lze konstatovat, že ČR patřila v uvedeném období do skupiny problémových členských zemí.

Nejčastějšími chybami v projektech politiky soudržnosti v EU jsou závažná porušení předpisů při zadávání veřejných zakázek. Tato porušení představovala za uvedené období 45 % celkové odhadované chybovosti.

Zmíněný charakter chyb převládá i v případě ČR. Mezi nejzávažnější pochybení, vyskytující se u celé řady investičních projektů liniových staveb, patří bezesporu přímé zadávání dodatečných stavebních prací předvídatelného charakteru stejnému zhotoviteli provádějícímu hlavní kontrakt, a tedy bez jakékoli soutěže. Dalším závažným porušením předpisů v oblasti veřejných zakázek bylo dělení soutěžených kontraktů na menší části tak, aby se tyto soutěže řídily jednoduššími a méně transparentními pravidly, než kdyby se soutěžil jeden větší celek.

Taková pochybení ukazují na jednoznačné selhání národních řídicích a kontrolních orgánů pro oblast SF. Evropský účetní dvůr v auditech projektů prováděných v ČR již v roce 2010 upozorňoval na závažné nedostatky v této oblasti. Bohužel národní orgány ve svých reakcích spíše zpochybňovaly zjištění EÚD, než aby činily kroky k nápravě. Situace kulminovala v období 2010–2012, kdy začaly vyplouvat

na povrch některé závažné korupční kauzy a kdy Komise a EÚD provedly audity některých projektů celostátních či regionálních OP s velmi kritickými výsledky.

Pomyslnou poslední kapkou byla podrobná prověrka činnosti národního auditního orgánu pro strukturální fondy<sup>40</sup> (dále také „Auditní orgán“ nebo jen „AO“), jejíž výsledky zveřejnil EÚD ve své výroční zprávě za rok 2011<sup>41</sup>. Auditní orgán byl vyhodnocen jako neúčelný (v auditním vzorku byl nejhorší z 15 takových orgánů v zemích EU), protože téměř ve všech klíčových požadavcích na jeho činnost byly zjištěny závažné nedostatky, které korespondovaly i se zjištěními Komise. Tento orgán má fungovat jako určitá prodloužená ruka Komise, kdy na základě svých nezávislých auditů hodnotí pravděpodobnou míru chybovosti v OP (a potažmo tedy úroveň jejich řízení a kontroly) a své výsledky oznamuje Komisi, která na základě toho může přistoupit k opatřením k nápravě (finanční korekce, dočasné suspenzace apod.). Nefunkčnost tohoto orgánu

**O**becně lze říci, že výsledky těchto auditů provedených v České republice se zásadně neliší od těch v dalších členských státech EU.

a nespolehlivost jeho kontrolních zpráv tak byly vyhodnoceny jako faktory ohrožující důvěryhodnost celého ŘKS, v důsledku čehož došlo k plošnému pozastavení proplácení u všech OP v roce 2012. Postupné znovuoobnovení čerpání připustila Komise až poté, co vláda ČR přijala akční plán nápravy nedostatků, který znamenal mimo jiné zásadní organizační rekonstrukci AO a významnou změnu metodiky jeho činnosti.

Neadekvátní přístup národních orgánů k nedostatkům zjištěným Komisí, EÚD, ale i NKÚ přinesl negativní důsledky. U již tak pomalého čerpání prostředků většiny OP znamenaly uplatněné finanční korekce a dočasné suspenzace další komplikace a zdržení v čerpání. V konečném důsledku tak přispěly k (pravděpodobné) ztrátě několika desítek miliard Kč z programového období 2007–2013, které ČR nebude moci vyčerpat.

Přínosem do nového programového období je nepochybně snížení počtu OP, které by

<sup>40</sup> Auditní orgán je součástí MF a v jeho organizační struktuře má označení „odbor 52“.

<sup>41</sup> *Výroční zpráva Evropského účetního dvora o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2011, spolu s odpověďmi orgánů*, EÚD, listopad 2012.

mělo zjednodušit jejich administrativu. Klíčovými podmínkami pro zlepšení čerpání programových prostředků jsou: personální stabilizace, lepší profesionalita v národních implementačních (zejména řídicích) orgánech opřená o funkční zákon o státní službě a v neposlední řadě také snaha o financování pouze kvalitních projektů, aby nedocházelo k pozastavování proplácení plateb.

Pro zajištění zákonnosti realizovaných operací z fondů EU musí samozřejmě existovat funkční kontrola, zejména u prvních a klíčových článků implementační struktury, tedy u řídicích či jimi delegovaných orgánů. Přes veškerou výše uvedenou kritiku EÚD např. k práci AO spočíval primární problém v systému implementace a kontroly fondů EU právě u ŘO. Další dva články řetězu, tedy platební a certifikační orgán (dále také „PCO“) a AO, musí fungovat jako nezávislé a svébytné v plnění kontrolních funkcí. Musí být schopny v případech selhání kontroly vykonávané řídicími orgány a v případech chybovosti v OP jít proti zájmu ŘO i proti krátkodobému zájmu certifikovat výdaje a žádat o proplácení co nejvyššího finančního objemu z Bruselu. Ke snížení rizika nezákonností také přispívá obecné zjednodušení pravidel čerpání a dobrá práce s žadateli, včetně poskytování dostatečných informací před zpracováním žádostí i v průběhu realizace. S tím souvisí i někdy nedostatečná publicita výzev, která vedla k nízkému počtu žádostí, pomalému čerpání a následnému dohánění ztráty se všemi negativními důsledky (malý akcent na výběr kvalitních projektů, které splňují pravidla).

S ohledem na fakt, že největší rozsah zjištěných chyb se týká zadávání veřejných zakázek, je zásadní vyřešit často (právem) kritizovaný nejednotný výklad některých ustanovení předpisů ze strany evropských a národních exekutivních i justičních orgánů a vyloučit tím právní nejistotu na straně příjemců dotací. Tento fenomén představuje nejpalčivější problém zejména v oblasti posuzování způsobilosti tzv. „víceprací“. Auditní praxe EÚD ukázala, že národní kontrolní orgány (ŘO a AO) měly tendenci vykládat ustanovení příslušného zákona mnohem flexibilněji, než činil EÚD a také Komise.

## Hodnocení České republiky v auditech výkonnosti

Pokud jde o audity výkonnosti, které hodnotí programy a projekty podle kritérií účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti, byla ČR za programové období 2007–2013 zahrnuta do vzorku prověřovaných zemí ve čtrnácti auditech EÚD (z toho osm auditů posuzovalo oblast SZP a šest auditů oblast politiky soudržnosti).<sup>42</sup>

Obecně lze říci, že výsledky těchto auditů provedených v ČR se nijak zásadně neliší od těch, které byly realizovány v dalších členských státech EU. Závěry EÚD jsou většinou kritické a poukazují na malý význam, který národní orgány přikládají tomu, aby byly z prostředků EU financovány jen účelné a efektivní projekty.

Problém je zpravidla již v prvopočátku, tedy ve fázi programování. Jsou-li cíle programů nastaveny velmi obecně a neobsahují-li měřitelné a ověřitelné ukazatele výstupů a přínosů programu i jednotlivých projektů, lze pak v průběhu jejich implementace těžko hodnotit, zda byly úspěšné a dosáhly kýžených cílů. Dominantní akcent na vyčerpání prostředků u členských států, shrnutelný jednoduše do anglické věty: „Use, otherwise you lose!“<sup>43</sup>, vedl národní orgány naopak k co nejvágnějšímu definování cílů programů, a tedy i k širokému vymezení okruhu financovatelných projektů, aby se do něj „vešlo“ co nejvíce možných žadatelů i typů projektů. Tomu odpovídala i často zcela formálně nastavená kritéria pro jejich posouzení a výběr. Příkladem této praxe bylo např. financování diverzifikačních opatření z třetí prioritní osy PRV. Ministerstvo zemědělství sice stanovilo systém bodového hodnocení pro posuzování předkládaných projektů, ale nestanovilo minimální počet bodů, kterého musí být dosaženo, aby byl projekt financován. Na prostředky EU tak mohl dosáhnout i neúčelný projekt s velmi nízkým hodnocením. V jednom roce dokonce MZe bodové hodnocení zrušilo úplně a financovalo všechny přípustné projekty s odkazem na dostatek peněz v rozpočtu.

<sup>42</sup> Auditní prověrky proběhly přímo na místě nebo formou tzv. desk review, tedy kontrolou dokumentace bez prověrky na místě.

<sup>43</sup> Volně přeloženo „Utrať, nebo o ně přijdeš!“

V tomto smyslu se kritiky ze strany EÚD dočkala i Komise, důvodem bylo to, že takto vágně definované priority a cíle v OP a PRV schválila a že prostřednictvím svého členství v monitorovacím výboru nezasáhla účinně proti praktikám formálně nastavených systémů výběru projektů v členských zemích.

V návaznosti na nekonkrétní vymezení cílů jsou informace plynoucí z monitorování a ex-post hodnocení často nedostatečné k posouzení úspěšnosti programů. Kvantifikace cílů programů byla často prováděna víceméně formálně či nerealisticky, jejich neplnění v průběhu období (někdy až o desítky procent) nevedlo ke korekci podmínek programu, ale opět k formální změně „cílových“ hodnot, často až ke konci programového období.

V České republice (jako ve většině členských států) nefungovalo při posuzování navržených projektů ex-ante hodnocení rizika tzv. efektu mrtvé váhy a efektu přesunu<sup>44</sup> u žadatelů ze soukromé sféry. Při hodnocení efektu mrtvé váhy se posuzuje, zda daný projekt skutečně potřebuje financování z veřejných zdrojů, zda má širší efekty či přidanou hodnotu, pro které má být zapojen do financování z veřejných zdrojů, a zda se nejedná o běžný komerční projekt financovatelný ze soukromých zdrojů. Efekt přesunu pak znamená riziko, že poskytnutím dotace jednomu komerčnímu subjektu dojde k jeho neopodstatněnému zvýhodnění oproti konkurentům a v konečném důsledku ke zvýšení jeho podílu na trhu při úměrném snížení podílu konkurence (a tedy k narušení přirozené tržní soutěže).

Z těchto zkušeností vyplývá několik doporučení pro další programové období. Předně již samotné programové dokumenty, na jejichž základě se mají vybírat a financovat projekty, musí být postaveny na kvalitní analýze, čeho má být prostřednictvím daného programu dosaženo; tedy jaký je současný stav, jaký má být stav žádoucí, jaké jsou překážky jeho dosažení a jakými aktivitami (včetně typů projektů) se má tohoto stavu dosáhnout. Každý program by měl obsahovat průběžné i konečné měřitelné cíle a výsledky pro posouzení úspěchu nejen z hlediska primárních výstupů (počty financovaných projektů,

vybudovaných km, bioplynových stanic apod.), ale také konečných efektů (udržitelné zvýšení zaměstnanosti v regionu, zlepšení čistoty říčního toku, zkrácení doby tranzitu apod.). Výběr projektů a nastavená hodnotící kritéria by se od těchto cílů měly odvíjet. Dále je také nutné stanovit minimální hranici, kterou by měl navržený projekt získat, aby byl způsobilý pro financování, a byly tak vyloučeny nekvalitní návrhy, a to i za cenu, že z rozpočtu pro danou výzvu nebudou vyčerpány všechny prostředky. To se týká i kritérií efektivnosti – přednost musí dostat návrhy, jejichž prostřednictvím lze daných výstupů dosáhnout při nižších nákladech (na vytvořené pracovní místo, kilometr vozovky apod.), a vyloučeny musí být projekty, které by sice pravděpodobně vedly k očekávaným cílům, ale za cenu neúměrných nákladů a velmi dlouhodobé návratnosti vynaložených prostředků.

Monitoring jednotlivých programů a projektů musí být postaven na ověřitelných údajích a časován tak, aby v případě, že se program nevyvíjí směrem ke stanoveným cílům, byla možná jeho revize v průběhu daného aktuálního období. Česká republika, stejně jako další státy, by neměla zůstat jen u monitorovacích a hodnotících ukazatelů předepsaných obligatorně Komisí, ale měla by je rozšířit o další specifické ukazatele, jestliže je jejich sledování důležité pro naplnění cílů programu. Stejně tak by ČR měla jako standard zavést řízení rizik efektu mrtvé váhy a efektu přesunu a převzít v tomto ohledu zkušenosti členských států, které tak již činí (např. Velká Británie).

Shrnuto, pokud ČR v novém programovém období využije opět (odhadovaných) 85–90 % evropských programových prostředků a budou-li použity na účelné a efektivní programy, bude to smysluplnější, než když bude primárním kritériem úspěchu stoprocentní vyčerpání fondů EU bez ohledu na socioekonomický efekt podpořených projektů.

44 Z angl. *deadweight effect*, resp. *displacement effect*.

## B.4 Rizika pro programové období 2014–2020

### B.4.1 Rizika a doporučení definovaná NKÚ

Přestože se zaměření kontrolních akcí NKÚ (orientovaných zpravidla na kontrolu legality) v porovnání s audity EÚD v mnoha ohledech liší, zjistil NKÚ v řadě případů jak z oblasti zemědělství, rozvoje venkova a rybolovu, tak i z oblasti politiky soudržnosti stejné skutečnosti jako EÚD a dospěl k obdobným závěrům.

**Na základě analýzy, která porovnávala nálezy obsažené v kontrolních závěrech NKÚ a ve zvláštních zprávách EÚD z auditů provedených v ČR za období let 2004–2014, lze definovat následující rizikové oblasti.**

#### V případě podpory programově řízených opatření:

- Nedostatky pravidel a stanovených podmínek pro poskytování dotací mající nepříznivý dopad na administraci a realizaci projektů a následně na čerpání peněžních prostředků.
- Kontrolní systémy jsou nedostatečné a nefungují zcela účinně, nejsou schopny ve všech případech ověřit přiměřenost schválených výdajů.
- Implementační orgány se při kontrolách zaměřují především na splnění formálních náležitostí, méně na dosažení výsledků projektů ve vztahu k nákladové efektivnosti a na vlastní přínosy projektů.
- Chyby v administrativní činnosti (např. nedodržování lhůt, nedostatky v procesu hlášení změn a v procesu vydávání rozhodnutí), které se objevovaly zejména v letech 2004–2007.
- Kritéria hodnocení a výběru projektů k financování nezohledňují kvalitu projektů a zásady řádného finančního řízení, tj. efektivnost, hospodárnost a účelnost, příp. jsou projekty vybírány podle neschválených kritérií.
- Jsou financovány projekty, které vykazují chyby při zadávání veřejných zakázek, zejména porušování zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.
- Jsou financovány projekty, které nesplňují podmínky způsobilosti, příp. projekty, které nejsou dlouhodobě udržitelné.
- Podpora je poskytnuta na nadhodnocené či nezpůsobilé výdaje.
- Jsou podporována i propagační opatření, která neplní svůj účel a jsou nepotřebná.
- Cíle programů nejsou dostatečně konkrétně definovány, jsou v minimálním rozsahu vyžadovaném evropskými předpisy.
- Není dosahováno konečných cílů a výsledků programů a projektů.
- Monitorování plnění cílů a dosaženého pokroku při realizaci programů a projektů je prováděno na základě nevhodně stanovených indikátorů, pro některé cíle dokonce indikátory zcela chybí.
- Ke konci programového období je kladen důraz spíše na dočerpání peněz z EU, a nikoli na aspekty účelnosti a efektivnosti.

#### V případě nárokových plateb, zejména přímých plateb:

- Nedodržování požadavků a standardů v rámci systému podmíněnosti; porušování pravidel způsobilosti ze strany příjemců dotací.
- Nedostatky v koncepci a provádění kontrol podmíněnosti, z čehož vyplývá riziko, že podpora bude vyplacena na nezpůsobilou plochu a/nebo nezpůsobilým příjemcům.
- Nedostatečný a funkčně nespolehlivý *Integrovaný administrativní a kontrolní systém* (dále jen „IACS“), který je základním nástrojem k zajištění správnosti operací u přímých plateb.
- Nedostatky v systému evidence využití zemědělské půdy (dále také „LPIS“<sup>45</sup>), zejména nesoulad evidované výměry se skutečným stavem.
- Uplatňování nadměrných nároků ze strany zemědělců a nesprávné vypočítávání platebních nároků.

45 Z angl. *Land Parcel Identification System*.



- Sankční systémy pro oblast porušování pravidel podmíněnosti nejsou nastaveny zcela v souladu s evropskou legislativou.

#### **Nejvyšší kontrolní úřad ze shrnutí dosavadních poznatků vyvodil pro nové programové období 2014–2020 následující doporučení:**

- Zjednodušit implementační systémy a procesy poskytování dotací.
- Zjednodušit předpisy a pravidla pro poskytování dotací a snížit byrokracii.
- Správně nastavit strategie a směry rozvoje, do kterých se má investovat.
- Provést analýzy potřeb pro přesnější zacílení podpory.
- Nastavit lepší konkrétní a měřitelné cíle respektující potřebnost podpory.
- Výběr a financování projektů více zaměřit na účelnost a efektivnost.
- Projekty musí vykazovat hodnotu za peníze.
- Zlepšit kontrolní systémy; zaměřit kontrolu na ověřování přínosů a potřebnosti a současně i na dodržování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti; nezaměřovat se pouze na formální chyby a zajistit, aby na základě těchto formálních chyb nebyly v neadekvátní výši kráceny dotace určené pro žadatele.
- Nastavit monitorovací systémy kvalitněji, a to zejména s důrazem na sledování skutečných výsledků a dopadů.

#### **B.4.2 Rizika definovaná EÚD**

Evropský účetní dvůr vydal v roce 2014 situační zprávu ***Jak co nejlépe využívat prostředky EU: situační zpráva o rizicích finančního řízení rozpočtu EU***. V této situační zprávě shrnuje rizika pro řádné finanční řízení, jak byla identifikována na základě v minulosti provedených auditů u stovek příjemců v jednotlivých členských státech EU. **Podle názoru EÚD tato rizika spočívají v tom, že rozpočet EU:**

- **nebude využíván zamýšleným způsobem**, tj. pro stanovené účely a v souladu s pravidly, jež stanovil rozpočtový orgán (legalita a správnost výdajů);
- **nebude ve svých ročních finančních výkazech řádně zúčtován** (spolehlivost účetní závěrky);
- **nebude využíván uváženým způsobem a v souladu se zásadami řádného finančního řízení** (hospodárnost, efektivnost a účelnost);
- **nebude přinášet prostřednictvím svých výdajů přidanou hodnotu a fakticky tak nebudou dosahovány očekávané přínosy** (přidaná hodnota pro EU).

Podrobný seznam jednotlivých typů vnějších, finančních a provozních rizik, která mohou v souvislosti s čerpáním prostředků z rozpočtu EU nastat, je obsahem přílohy č. 1 předmětné situační zprávy.

#### **B.4.3 Rizika definovaná Národním konventem o EU**

**Národní konvent o EU**<sup>46</sup> uspořádal dne 11. prosince 2014 za účasti MMR kulatý stůl, jehož závěry a doporučení jsou v souladu s názorem NKÚ. Hlavní doporučení směřující ke zlepšení čerpání a využívání peněžních zdrojů týkajících se politiky soudržnosti shrnul do následujících tematických skupin:

- 1. Odbourat administrativní zátěž a zjednodušit procesy** – elektronizace celé agendy, kontrola reálných přínosů projektů, nikoli jejich nepodstatných administrativních a formálních náležitostí.
- 2. Zajistit kvalitní výběr a hodnocení projektů** – nestrannost a kvalita hodnocení, zavedení zpětné vazby žadatelům, vyhlašování výzev v dostatečném časovém předstihu.
- 3. Důsledně odlišovat jednotlivé typy žadatelů / konečných příjemců.**
- 4. Zlepšit řízení, kontrolu a legislativní prostředí** – omezení vysoké fluktuace úředníků, další posílení evaluace jako nástroje hodnocení a úprav programů i výzev.

46 Národní konvent o EU je diskuzní platforma, která z výsledků debat u kulatého stolu předkládá vládě doporučení.



## » Oddíl II.

### Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v České republice

#### Shrnutí oddílu II.

##### Obecné informace

- Komise v roce 2014 pokračovala v koordinaci hospodářských politik členských států s cílem zachovat kurz zahájených reformních opatření. Za tímto účelem analyzovala jejich konvergenční programy a národní programy reforem a navrhla Radě Evropské unie (dále jen „Rada“) vydat konkrétní doporučení. V případě ČR byla doporučení směřována do oblasti veřejných financí, strukturálních reforem i oblasti sociální politiky a zaměstnanosti.
- Česká republika splnila v průběhu roku 2014 řadu deklarovaných opatření, mj. přijala a začala provádět zákon o státní službě, zahájila další kroky ke zlepšení výběru daní (zejména DPH) a udržela zdravý fiskální vývoj. Hospodaření sektoru vládních institucí skončilo v roce 2014 deficitem ve výši 85,3 mld. Kč, což odpovídá 2 % HDP. Výše vládního dluhu dosáhla úrovně 42,57 % HDP.
- Dohoda o partnerství 2014–2020, která mj. shrnuje národní strategii ČR pro čerpání evropských strukturálních a investičních fondů (dále také „ESIF“), byla s Komisí uzavřena v srpnu 2014. Obsahuje seznam osmi tematických OP v oblasti politiky soudržnosti včetně operačního programu Technická pomoc, jeden OP přeshraniční spolupráce a dále Program rozvoje venkova na období 2014–2020 (dále také „PRV14+“) a OP Rybářství 2014–2020 (dále také „OPR14+“). Česká republika může v novém programovém období z různých ESIF čerpat více než 24 mld. €, tj. v přepočtu přibližně 660 mld. Kč.
- Reforma SZP a SRP vstoupila v platnost až v roce 2015. Pro období 2015–2020 byl ČR přidělen průměrný roční finanční rámec (tzv. obálka) na přímé platby ve výši cca 23 mld. Kč. Na rozvoj venkova získá ČR v příštích sedmi letech více než 84 mld. Kč a na oblast rybářství více než 1 mld. Kč.
- Rozpočet EU v roce 2013 zahrnoval celkové příjmy ve výši 149,5 mld. € a výdaje v úhrnné výši 144,1 mld. €. Česká republika do něj přispěla částkou převyšující 1,6 mld. € a čerpala z něj (zejména prostřednictvím SF) téměř 4,9 mld. €. Čistá pozice ČR dosáhla téměř 3,3 mld. €, což představovalo nejvyšší hodnotu od vstupu ČR do EU. Ministerstvo financí publikovalo v lednu 2015 údaj o čisté pozici za rozpočtový rok 2014 s tím, že zaznamenalo její meziroční pokles na necelých 2,8 mld. €.
- Evropský účetní dvůr vydal k legalitě a správnosti operací, na nichž se zakládá účetní závěrka EU za rozpočtový rok 2013, výroky, které svým charakterem nevybočují z výsledků posledních let. Ve vztahu k příjmům a k závazkům byl výrok pozitivní, k legalitě a správnosti plateb byl výrok tradičně záporný. Nejpravděpodobnější míru chyb u plateb záúčtovaných do výdajů odhadoval EÚD na 4,7 % (meziroční pokles o 0,1 %) a zkoumané systémy dohledu a kontroly hodnotil jako částečně účinné.

- **Česká republika nahlásila** Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (dále jen „OLAF“<sup>47</sup>) **za rok 2013 celkem 35 případů podezření na podvod z oblasti výdajů, přičemž úhrnná částka těchto podezření činila 13,1 mil. €, a dále tři případy z oblasti příjmů v celkové částce 45,1 tis. €.** Oproti roku 2012 došlo na výdajové straně rozpočtu ke snížení částky s podezřením na podvodné jednání na hodnotu 24 %. **Finanční objem 1 060 oznámených nesrovnalostí (bez podezření na podvod) týkajících se výdajů dosáhl částky 359,1 mil. €.** ČR tak v počtu i částce oznámených nesrovnalostí zaujala čelní pozici mezi členskými státy.

## Sektorové záležitosti

### Příjmy

- **Evropský parlament, Rada a Komise přijaly** ke schválenému víceletému finančnímu rámci **na období 2014–2020 interinstitucionální dohodu** (pro zavedení rozpočtové kázně, zdokonalení fungování ročního rozpočtového procesu, zlepšení spolupráce mezi institucemi a zajištění řádného finančního řízení). V lednu 2014 vyjádřila Rada své stanovisko k úpravě systému vlastních zdrojů EU pro období 2014–2020 a **v květnu 2014 byl schválen kompromisní návrh úpravy legislativy.** Přes dílčí změny se **principy a systémy příjmové stránky rozpočtu EU dosud v zásadě nezměnily.**
- V oblasti právních předpisů byl **v ČR v roce 2014 změněn zákon o dani z přidané hodnoty** (dále také „DPH“), nově v něm byla zavedena např. **povinná elektronická forma podání daňového přiznání, hlášení a jejich příloh a elektronická podání u registrací plátců a oznámení o změně registračních údajů.**
- **Nejvyšší kontrolní úřad v dubnu 2015 zveřejnil výsledky kontroly,** jejímž cílem bylo ověřit fungování nových mechanismů zavedených v letech 2011 až 2013 do zákona o DPH. V kontrolním závěru NKÚ konstatoval, že do konce roku 2014 nebyly dosaženy cíle většiny těchto nových nástrojů a jejich účinnost byla nízká.

### Společná zemědělská politika a společná rybářská politika

- **V roce 2014** bylo v ČR vyplaceno v rámci **SZP celkem 37,6 mld. Kč,** což je o pět miliard více než v roce 2013. V případě **SRP** bylo příjemcům vyplaceno téměř **78 mil. Kč,** tj. shodně jako v roce předešlém.
- **Česká republika čerpala prostředky v rámci SZP a SRP bez významnějších problémů.** K 31. prosinci 2014 bylo z PRV vyplaceno příjemcům více než 90 % alokace a v případě OPR více než 74 %.
- Nejvyšší kontrolní úřad provedl v roce 2014 v rámci **PRV kontrolu osy V Technická pomoc.** Tato kontrola byla zaměřena na nastavení podmínek pro využití technické pomoci a na realizaci 86 vybraných projektů, které provádělo MZe nebo Státní zemědělský intervenční fond (dále také „SZIF“). Nejvyšší kontrolní úřad zjistil, že pravidla pro poskytování dotací, vydaná řídicím orgánem PRV, **negativně ovlivňovala provádění technické pomoci a neumožňovala účinnou kontrolu.** Ministerstvo zemědělství požívalo propagační předměty bez informační hodnoty, čímž **postupovalo neúčelně.**

### Strukturální politika

- **Z hlediska absorpce prostředků rozpočtu EU patří ČR mezi hůře čerpající členské státy. Z celkové alokace SF a FS na léta 2007–2013 vyčerpala ČR k 31. prosinci 2014 celkem téměř 18,3 mld. €, tj. 70,1 % alokace.** Pro rok 2015 tedy **zbývá dočerpat 29,9 % alokace,** což je přibližně **7,8 mld. €, tj. v přepočtu 216,3 mld. Kč<sup>48</sup>.**
- Přestože míra čerpání alokace se v roce 2014 zlepšila, **ČR za rok 2014 v konečném výsledku nevyčerpala 309,4 mil. €, tj. v přepočtu cca 8,5 mld. Kč.** **Tato částka podléhá uplatnění**

47 Z franc. Office européen de lutte antifraude.

48 Pro přepočet byl použit směnný kurz k 31. prosinci 2014 dle ČNB: 27,725 Kč/€.

pravidla n+2, a tedy **automatickému zrušení závazku Komise**. Na konci programového období (certifikace výdajů do 30. dubna 2016) by mohlo být z alokace nedočerpáno dalších cca **23,1 mld. Kč** a v krizové variantě až **41,4 mld. Kč**. Pokud nebude dořešena problematika EIA a České republiky nebude umožněno realizovat velké dopravní projekty financované z fondů EU, může tato částka dosáhnout dokonce **85,1 mld. Kč**. **MMR odhaduje, že „ztráta“ za celé programové období by se mohla pohybovat v rozmezí 38,6–105,0 mld. Kč.**

- **V průběhu roku 2014 publikoval NKÚ kontrolní závěry celkem devíti KA**, jejichž předmětem byly mimo jiné i prostředky SF a FS. Přitom **opakovaně zjišťoval, že cíle programů a projektů byly velmi často nekonkrétní a neměřitelné a monitorovací indikátory neměly dostatečnou vypovídací schopnost o úrovni dosahování cílů**. V některých případech **programy a projekty deklarovaných cílů ani nedosáhly**. Nejvyšší kontrolní úřad odhaloval také četné a kontextem významné chyby, které ohrožují veřejné rozpočty tím, že umožňují **vznik výdajů nezpůsobilých pro podporu z prostředků EU**. Dále **NKÚ zjišťoval chyby spojené s výběrem projektů, netransparentní nebo diskriminační přístup v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek** a porušení dalších ustanovení zákona č. 137/2006 Sb.
- **V roce 2014 dokončil NKÚ kontrolní akci zaměřenou na podporu rybářství**, na základě které **vyhodnotil řídicí a kontrolní systém OPR jako částečně účinný**. **Většina chyb** s finančním dopadem byla zjištěna u projektu **Ryba domácí**, jehož cílem bylo zvýšit spotřebu sladkovodních ryb v ČR. Reklamní kampaň však byla problematická a **spotřeba sladkovodních ryb v ČR má od roku 2009 klesající tendenci**.
- **Nejvyšší kontrolní úřad konstatuje, že i když chyby kontrolních systémů vedly v minulosti ze strany Komise k opatřením včetně značných korekcí, podíl těchto chyb zůstává stále velký – kontrolní systémy nejsou správně nastaveny, kontrola mnohdy není vykonána v potřebném rozsahu nebo chyby nezjistí**.
- **Se zjištěními NKÚ korespondují i výsledky šetření Auditního orgánu**, který v roce 2014 vydal (na základě transakčních a systémových auditů) stanovisko s výhradou u 14 operačních programů. **Podobné jsou i výsledky auditů EÚD**, který zjišťoval **chyby především u veřejných zakázek, v oblasti způsobilosti a v oblasti dodržování pravidel veřejné podpory**.
- **Komise do data redakční uzávěrky EU reportu 2015 neschválila žádný z operačních programů ČR navržených pro programové období 2014–2020<sup>49</sup>**, lze proto očekávat **zpoždění jejich implementace**, což **představuje riziko** pro vyčerpání alokované částky. **Opakuje se tak situace se zpožděním zahájení implementace, jak tomu bylo u obou předchozích programových období**, dokonce se prodleva ještě zvyšuje.

## Ostatní finanční nástroje EU

- Ostatní finanční nástroje (dále také „OFN“) jsou přidělovány Komisí přímo žadatelům na základě **veřejné soutěže** a podmínkou pro získání podpory je vytvoření **partnerství mezi subjekty z různých států** k provádění projektů **s evropskou přidanou hodnotou**. Výdaje jsou hrazeny zejména prostřednictvím **komunitárních programů**, případně v rámci **programu Solidarita** nebo z **Fondu solidarity**.
- **Subjekty z ČR jsou v konkurenci s žadateli z ostatních členských států EU při získávání podpory dlouhodobě neúspěšné**. V roce 2013 **čerpaly pouze cca 105,1 mil. €**, takže **ČR tradičně spolu s Polskem a Rumunskem obsadily v přepočtu proplacené podpory na jednoho obyvatele pozice na konci pořadí úspěšnosti členských států**.

49 Poslední stav ve schvalování OP – ke dni publikování *EU reportu 2015* Komise všechny OP pro ČR schválila.

## Ostatní aktivity NKÚ

### Právní otázky

- **Nejvyšší kontrolní úřad uplatnil v roce 2014 v meziresortním řízení podněty k úpravám právního prostředí u 73 návrhů právních předpisů z celkem 179 předložených návrhů.**
- V roce 2014 pokračoval legislativní proces směřující k rozšíření mandátu NKÚ změnou ústavního zákona. Rozšíření kontrolní působnosti **nebylo** dosud **schváleno Senátem**. Vládní návrh **technické novely zákona o NKÚ byl schválen v březnu 2015** s účinností od 1. července 2015.

### Mezinárodní aktivity

- V roce 2014 patřila k nejvýraznějším mezinárodním aktivitám úspěšná bilaterální **spolupráce NKÚ na koordinovaných kontrolách s nejvyššími kontrolními úřady Polska a Slovenska** a spolupráce v rámci pracovních skupin **Kontaktního výboru**<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Více o Kontaktním výboru na [www.contactcommittee.eu](http://www.contactcommittee.eu).

## C. Obecné informace

### C.1 Aktuální vývoj plnění a kontroly rozpočtu EU

#### C.1.1 Koordinovaná opatření hospodářské politiky EU

**Evropský semestr**, jehož prostřednictvím jsou koordinovány hospodářské politiky členských států EU k naplnění cílů strategie *Evropa 2020*, byl pro první pololetí 2014 zahájen vydáním ***Roční analýzy růstu na rok 2014***<sup>51</sup>. V ní byl Komisí publikován výsledek přezkoumání stavu veřejných financí v jednotlivých členských státech za rok 2013 a výsledek hodnocení aktuálního postupu uskutečňování strukturálních reforem. Komise konstatovala, že hospodářské prognózy vykazují po pěti letech známky pomalého oživení. Za nejdůležitější přitom považuje udržení stávajícího tempa reforem pro zlepšení konkurenceschopnosti a zajištění trvajících oživení ekonomik.

**Evropská komise doporučila** zachovat kurz reformních opatření z minulých let s důrazem na stejné střednědobé priority s jejich přizpůsobením měnícím se hospodářským a sociálním okolnostem. Pro EU jako celek a pro její jednotlivé státy navrhla zaměřit úsilí následujícími směry:

- **pokračovat v diferencované fiskální konsolidaci podporující růst:**  
zejména stimulovat soukromé investice a spotřebu, chránit investice do vzdělání, výzkumu, inovací, energetiky a oblasti klimatu, přesunout daňovou zátěž od práce na spotřebu;
- **obnovit úvěrové podmínky pro hospodářství:**  
v první řadě restrukturalizovat banky, rozvíjet alternativní způsoby financování, podrobně sledovat dluh soukromého sektoru;
- **podporovat růst a konkurenceschopnost pro současnost i budoucnost:**  
především zlepšovat nákladovou efektivitu režimů podpory pro energii z obnovitelných zdrojů, zlepšovat nakládání s odpady, vodohospodářství, recyklaci a energetickou účinnost;
- **řešit nezaměstnanost a sociální dopady krize:**  
dále zlepšovat výkonnost veřejných služeb zaměstnanosti, podporovat vytváření pracovních míst v rychle se rozvíjejících odvětvích a podporovat mobilitu pracovní síly, modernizovat systémy vzdělávání, zlepšovat systémy sociální ochrany, zjednodušit a zacílit sociální dávky;
- **modernizovat veřejnou správu:**  
především rozvíjet služby elektronické veřejné správy se zvýšením míry využití informačních a komunikačních technologií, zjednodušit podnikatelské prostředí, snížit administrativní zátěž.

Evropská komise vydala rovněž konkrétní doporučení pro ČR, a to pro oblast veřejných financí (upravit zejména důchodový systém a systém zdravotní péče), strukturálních reforem (posílit především výzkum, vývoj a inovace a hospodářskou soutěž v odvětví služeb) a oblast zaměstnanosti a sociální politiky (zintenzivnit aktivní politiku zaměstnanosti a účast státu na trhu práce a provádět opatření v oblasti vzdělávání a odborné přípravy).

**Česká republika předložila Komisi** dne 16. dubna 2014 **národní program reforem na rok 2014**<sup>52</sup> a dne 28. dubna 2014 svůj **konvergenční program z roku 2014**<sup>53</sup> zaměřený na období let 2014–2017. Rada se na základě hodnocení Komise vyjádřila<sup>54</sup> k oběma dokumentům současně.

51 Sdělení Komise: *Roční analýza růstu na rok 2014*, KOM(2013) 800 v konečném znění ze dne 13. listopadu 2013.

52 *Národní program reforem České republiky 2014* zpracovaný Úřadem vlády ČR a předložený vládě ČR ke schválení dne 16. dubna 2014.

53 *Konvergenční program České republiky* (aktualizace z dubna 2014) zpracovaný Ministerstvem financí a schválený usnesením vlády ČR ze dne 28. dubna 2014 č. 319.

54 *Doporučení Rady k národnímu programu reforem České republiky na rok 2014 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2014*, KOM(2014) 404 v konečném znění ze dne 2. června 2014.

V souladu s výsledky komplexní analýzy hospodářské politiky ČR provedené Komisí a po posouzení obou předložených dokumentů **Rada** České republiky pro období 2014–2015 **doporučila**:

- Udržet v roce 2014 v návaznosti na korekci nadměrného schodku zdravou fiskální situaci a v roce 2015 posílit rozpočtovou strategii k dosažení střednědobého cíle. Preferovat prorůstové výdaje a zřídit nezávislou fiskální instituci pro sledování fiskální politiky. Zavést fiskální pravidla pro místní a regionální samosprávy a zlepšit koordinaci mezi všemi úrovněmi správy.
- Zlepšit plnění daňových povinností, a to zejména DPH, snížit náklady na výběr daní zjednodušením daňového systému a sjednocením základů daně z příjmu fyzických osob a vyměřovacích základů pro příspěvky na sociální a zdravotní pojištění. Snížit vysokou úroveň zdanění práce, přesunout daňovou zátěž do oblastí méně omezujících růst (např. ekologická daň) a omezit rozdíly v daňovém zacházení se zaměstnanci a osobami samostatně výdělečně činnými.
- Zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejného důchodového systému navyšováním zákonem stanoveného věku pro odchod do důchodu. Podporovat zaměstnatelnost starších pracovníků, přezkoumat mechanismus valorizace důchodů a zlepšit nákladovou efektivnost a správu ve zdravotnictví (zejména v nemocniční péči).
- Zlepšit účinnost a účelnost veřejných služeb zaměstnanosti (zavést systém pro měření jejich výkonnosti), výrazně navýšit dostupnost cenově přijatelných a kvalitních zařízení a služeb péče o děti, a to se zaměřením na děti do tří let.
- Zkvalitnit vysoké školství, více jej orientovat na situaci na trhu práce. V základním vzdělávání zatraktivnit učitelské povolání, zavést komplexní hodnotící rámec pro diferencovanou podporu slabších škol a žáků s horšími studijními výsledky. Zvýšit inkluzivnost vzdělávání podporou sociálně znevýhodněných a romských dětí. Zavést novou metodiku pro hodnocení výzkumu a pro přidělování finančních prostředků na základě výkonnosti.
- Zrychlit reformu regulovaných povolání<sup>55</sup>. Zvýšit energetickou účinnost v ekonomice.
- Přijmout a provést v roce 2014 zákon o státní službě k zajištění stabilní, efektivní a profesionální státní správy. Zrychlit a posílit boj proti korupci přijetím zbývajících legislativních opatření dle přijaté protikorupční strategie. Zlepšit správu finančních prostředků EU a zvýšit transparentnost při zadávání veřejných zakázek.

### C.1.2 Plnění konvergenčního programu ČR

Česká republika začala v průběhu roku 2014 plnit řadu deklarovaných opatření pro zlepšení své hospodářské a sociální situace. Tato opatření jsou mj. součástí **Akčního plánu na podporu hospodářského růstu a zaměstnanosti**<sup>56</sup> (dále také „Akční plán“), určeného pro konec roku 2014 a pro rok 2015 s předpokladem každoroční aktualizace. Součástí Akčního plánu jsou opatření zaměřená na:

1. vytváření atraktivního podnikatelského prostředí,
2. podporu exportu a cestovního ruchu,
3. podporu zahraničních a domácích soukromých investic,
4. přenos výsledků výzkumu, vývoje a inovací do aplikační sféry,
5. rozvoj stavebnictví a investiční výstavby,
6. efektivní výkon fungující veřejné správy,
7. podporování zaměstnanosti a trhu práce,
8. posílení příjmů státního rozpočtu.

Mezi významná opatření ke zlepšení výkonu veřejné správy patří především naplňování strategie efektivní veřejné správy formulované ve **Strategickém rámci rozvoje pro veřejnou správu**

<sup>55</sup> Databáze regulovaných povolání a činností v ČR: [http://uok.msmt.cz/uok/ru\\_list.php](http://uok.msmt.cz/uok/ru_list.php).

<sup>56</sup> Akční plán na podporu hospodářského růstu a zaměstnanosti schválila vláda ČR usnesením ze dne 1. prosince 2014 č. 989.



**2014–2020**<sup>57</sup>. Tento strategický rámec navazuje na strategii *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby – Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015*<sup>58</sup>, jejíž realizace je zajištěna projekty financovanými mj. z OP *Lidské zdroje a zaměstnanost* a *Integrovaného operačního programu* (dále jen „IOP“).

Důležitým opatřením ke zlepšení výkonu veřejné správy je bezesporu přijetí dlouho diskutovaného **zákona o státní službě**<sup>59</sup> a následné naplňování nezbytných opatření spojených s vytvořením organizační a řídicí struktury pro výkon svěřených pravomocí. Další etapa naplňování záměrů zákona o státní službě byla zahájena v lednu 2015, neboť právě tehdy většina ustanovení tohoto zákona nabyla právní účinnosti.

Plněna jsou rovněž opatření k posílení příjmů státního rozpočtu zlepšením výběru daní. Příkladem je dokončení návrhu zákona o elektronické evidenci tržeb, s jejímž zavedením spojuje MF výrazné zvýšení výběru DPH. Návrh zákona byl předložen počátkem dubna 2015 k projednání vládě.

Informace o plnění vybraných makroekonomických ukazatelů nezbytných pro dosažení vysokého stupně udržitelné konvergence, mj. k následnému přijetí jednotné měny (euro), jsou zřejmě například ze zprávy vydané v prosinci 2014 Ministerstvem financí a Českou národní bankou<sup>60</sup> (dále také „ČNB“). Tento materiál ukazuje, že dochází k postupnému zlepšování většiny hodnocených ukazatelů.

Dne 1. dubna 2015 vydal ČSÚ tiskovou zprávu o notifikaci deficitu a dluhu vládních institucí za rok 2014. Podle této zprávy **hospodaření sektoru vládních institucí skončilo v roce 2014 deficitem ve výši 85,3 mld. Kč, což odpovídá 2 % HDP. Výše vládního dluhu dosáhla úrovně 42,57 % HDP.** Deficit se oproti roku 2013 mírně prohloubil, příčinami byly zejména: nárůst investičních výdajů (o 17 %), deficit rozpočtů zdravotních pojišťoven, vyplácení klientů z *Fondu pojištění vkladů* (nově zařazeno do vládního sektoru) a nižší inkaso daně z tabákových výrobků (v důsledku předzásobení). Snížení vládního dluhu o 2,45 procentního bodu je výsledkem především zvýšeného růstu HDP (o 4,4 %).

### C.1.3 Dohoda o partnerství 2014–2020

**Česká republika může v letech 2014–2020 z různých evropských strukturálních a investičních fondů čerpat více než 24 mld. € (cca 660 mld. Kč). Oproti předchozímu programovému období se v rámci naplňování politiky soudržnosti počet operačních programů snížil. Tematických OP je sedm, dále jeden *Integrovaný regionální operační program* a jeden program přeshraniční spolupráce řízený českým subjektem. Doplňují je ještě *OP Rybářství 2014–2020* a *Program rozvoje venkova na období 2014–2020*.**

Příprava na programové období 2014–2020 byla zahájena koncem léta 2011, kdy vláda ČR schválila tzv. národní rozvojové priority, které byly později rozpracovány do tematických okruhů. Ty se staly podkladem pro vznik dohody o partnerství, která obsahuje i seznam OP, jejichž prostřednictvím budou podporovány jednotlivé projekty. Dohoda o partnerství byla s Komisí uzavřena 26. srpna 2014. Bez tohoto dokumentu by nebylo možné čerpat téměř 24,1 mld. €, které jsou pro ČR v programovém období 2014–2020 vyčleněny v ESIF. Operační programy byly schváleny vládou ČR v červenci 2014 a poté byly oficiálně odeslány Komisi, čímž bylo zahájeno formální vyjednávání o jejich znění. Evropská komise uplatnila své připomínky, které

57 Materiál byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 27. srpna 2014 č. 680.

58 Materiál byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 11. července 2007 č. 757.

59 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě; nabyvá účinnosti 1. ledna 2015 s výjimkou některých ustanovení, která nabyla účinnosti dnem vyhlášení.

60 *Vyhodnocení plnění Maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou*, MF, prosinec 2014.

byly českou stranou vypořádány. Od konce února 2015 byly jednotlivé OP, s výjimkou OP *Technická pomoc*<sup>61</sup> a *Praha – pól růstu ČR*<sup>62</sup>, posílány Komisi, která programy postupně schvaluje.

**Tabulka č. 7 – Alokace prostředků v členění dle jednotlivých operačních programů programového období 2014–2020**

Název programu	ESIF	Řídicí orgán	Alokace (v mil. €)
OP <i>Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>	EFRR	MPO	4 331,06
OP <i>Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>	EFRR, ESF	MŠMT	2 768,06*
OP <i>Životní prostředí</i>	EFRR, FS	MŽP	2 636,59
OP <i>Doprava</i>	EFRR, FS	MD	4 695,77
<i>Integrovaný regionální operační program</i>	EFRR	MMR	4 640,70*
OP <i>Technická pomoc</i>	FS	MMR	223,70
OP <i>Zaměstnanost</i>	ESF, IZM	MPSV	2 145,74
OP <i>Praha – pól růstu ČR</i>	EFRR, ESF	MHMP	201,59
OP <i>Program rozvoje venkova</i>	EZFRV	MZe	2 170,33
OP <i>Rybářství 2014–2020</i>	ENRF	MZe	31,11
<i>Operační program přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika 2014–2020</i>	EFRR	MMR	226,22
<b>Alokace ČR celkem</b>			<b>24 070,88</b>

**Zdroje:** Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020; Operační program přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika 2014–2020.

\* Upravené hodnoty, které budou součástí aktualizované dohody o partnerství.

#### C.1.4 Reforma společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky

Vzhledem ke zpoždění ve schvalování evropských nařízení probíhala SZP v České republice v roce 2014, tedy v prvním roce nového finančního rámce 2014–2020, zhruba podle pravidel platných pro programové období 2007–2013.

V průběhu roku 2014 byla přijata potřebná nařízení EU týkající se reformy SZP a samotná reforma vstoupila v platnost v roce 2015.

České republice je pro roky 2015–2020 přidělen z **rozpočtu EU** průměrný roční finanční rámec určený na **přímé platby** v přepočtu<sup>63</sup> ve výši cca **23 mld. Kč**. Z **Programu rozvoje venkova na období 2014–2020** získá české zemědělství v programovém období 2014–2020 více než **84 mld. Kč**, z toho 63 mld. Kč z unijních zdrojů a 21 mld. Kč ze státního rozpočtu. Na operační program **Rybářství 2014–2020** má být pro celé programové období alokováno přibližně **1,1 mld. Kč**, z toho cca 840 mil. Kč z rozpočtu EU a 270 mil. Kč ze státního rozpočtu.

Za provádění SZP a SRP jako celku a za přípravu prováděcích právních předpisů je v ČR odpovědné MZe, do jehož působnosti spadá SZIF, který bude v novém programovém období plnit funkci platební agentury pro SZP a funkci zprostředkujícího subjektu pro SRP.

Na základě reformy SZP dochází od roku 2015 k zásadním změnám v provázanosti I. a II. pilíře, tzn. přímých plateb a PRV14+. Nově se zavádí možnost přesunu finančních prostředků mezi oběma pilíři do výše 15 % tzv. průměrné roční obálky.

První pilíř umožňuje členským státům rozhodovat ve větší míře o nastavení přímých plateb a SOT. Klade důraz na šetrný přístup k životnímu prostředí pomocí režimu ozelenění, na generační obměnu na venkově prostřednictvím podpory mladých zemědělců nebo na podporu odvětví a regionů, které čelí různým obtížím. Druhý pilíř (PRV14+) je cílen do investičních opatření

61 U operačního programu *Technická pomoc* si Komise vyžádala výkonnostní audit monitorovacího systému.

62 Nejméně připravený operační program.

63 Pro přepočet použilo MZe kurz 27,43 Kč/€.

ke zvýšení konkurenceschopnosti všech druhů zemědělské činnosti, ke zlepšení životaschopnosti zemědělských podniků a dále do zlepšení životního prostředí a změny klimatu.

Jedním z nových prvků programového období 2014–2020 je rovněž užití provázanost II. pilíře SZP se strukturálními fondy. Zdroje financování PRV14+ jsou nově součástí ESIF. Řízení PRV14+ je prováděno až na dílčí výjimky na základě jednotného metodického prostředí, které je prvkem naplňování cílů dohody o partnerství.

### **Přímé platby**

Systém přímých plateb je koncipován jako vícesložkový. Kromě jednotné platby na plochu (dále také „SAPS“<sup>64</sup>) bude vyplácena platba na ozelenění (greening), pro jejíž získání musí zemědělec splnit podmínky diverzifikace plodin (střídání plodin a stanovené podíly pěstebních ploch), vyhrazení plochy využívané v ekologickém zájmu a zároveň udržení určitého podílu plochy trvalých travních porostů vůči celkové výměře zemědělské půdy. Dále budou formou dobrovolné podpory vázané na produkci podporovány citlivé sektory, mezi které v ČR patří například produkce chmele, brambor, některých druhů ovoce a zeleniny, cukrové řepy nebo chov dojníc či masných telat. Do těchto oblastí bude směřovat významná část přímých plateb, ročně přibližně 3,5 mld. Kč.

Cílem reformy je také zlepšit věkovou strukturu pracovníků v zemědělství. Mladí zemědělci do 40 let budou podpořeni 25% premii k základní platbě SAPS. Tato platba bude poskytována jednomu zemědělci na maximální výměru 90 ha, a to po dobu nejdéle 5 let.

Změny přímých plateb v ČR platí od 1. dubna 2015.

Struktura tzv. průměrné roční obálky na přímé platby ve výši cca 23,0 mld. Kč je následující:

- SAPS – cca 54 %,
- platba na ozelenění – 30 %,
- dobrovolná podpora vázaná na produkci – 15 %,
- premie mladým zemědělcům (premie k SAPS) – cca 1 %.

Novinkou přímých plateb je, že na dotace bude mít nárok jen skutečně aktivní zemědělský podnikatel. Tato podmínka bude zároveň závazná i pro některé režimy v II. pilíři SZP. Nově bude zavedeno krácení přímých plateb o 5 % z částky převyšující 150 tis. €. Zdroje získané tímto snížením se přesunou do II. pilíře a navýší se o ně rozpočet PRV14+.

### **Program rozvoje venkova**

V červenci 2014 vláda ČR schválila PRV14+, který byl následně předán Komisi ke schválení. Předpokládaný termín jeho schválení ze strany Komise je 2. čtvrtletí roku 2015.

Z rozpočtu *Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova* (dále jen „EZFRV“) je pro Českou republiku na realizaci PRV14+ vyčleněno zhruba 2,3 mld. €. Míra spolufinancování ze státního rozpočtu činí 25 %. Celkové disponibilní veřejné prostředky na realizaci PRV14+ tak činí cca 3,1 mld. €.

Zaměření PRV14+ je oproti minulému programovému období užití především z důvodu snížení jeho celkového rozpočtu. PRV14+ bude zaměřen na investice do zemědělských podniků, zpracování zemědělských produktů a na podporu mladých zemědělců, dále na obnovu, zachování a zlepšení ekosystémů závislých na zemědělství, na krajinnou infrastrukturu a na podporu živočišné výroby. Důraz bude rovněž kladen na projekty spolupráce a předávání znalostí a získávání dovedností. V PRV14+ se již nepočítá s přímou podporou pro obce a nezemědělské subjekty ani s podporou na ochranu kulturního dědictví. Tyto aktivity budou řešeny prostřednictvím OP ostatních resortů, popřípadě prostřednictvím místních akčních skupin formou iniciativy LEADER (komunitně vedený místní rozvoj), na kterou je vyčleněno 5 % z rozpočtu PRV14+.

64 Z angl. *Single Area Payment Scheme*.

Projektová opatření PRV14+ budou prováděna stejně jako v minulém období podle pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotací na projekty PRV. Spuštění prvního kola příjmu žádostí pro projektová opatření PRV14+ lze předpokládat nejpozději v září 2015. Environmentální opatření PRV14+ budou implementována zejména prostřednictvím řady nařízení vlády, jejichž právní účinnost by měla nastat v průběhu roku 2015.

### **OP Rybářství**

Vláda ČR schválila v říjnu 2014 OP *Rybářství 2014–2020*, který definuje oblasti a podmínky čerpání finanční podpory z *Evropského námořního a rybářského fondu* (dále jen „ENRF“). Z celkové částky schválené Evropskou komisí pro ENRF (více než 5,7 mld. € pro všechny členské státy EU) půjde do České republiky 31,1 mil. €. Rybáři a producenti ryb v ČR tak dostanou v příštích sedmi letech přibližně 1,1 mld. Kč, tj. zhruba o 125 mil. Kč více než v předešlém programovém období.

Cílem programu je zlepšit postavení českých producentů ryb na trhu, zvýšit produkci, podpořit uplatňování inovací a způsobů hospodaření, které přispívají ke zlepšení životního prostředí a biologické rozmanitosti.

Zaměření dotací bude v porovnání s předchozím obdobím širší. Nově budou podpořeni začínající rybáři nebo podnikatelé, kteří chtějí například nakoupit rybochovná zařízení. Tento OP bude také zaměřený na rozvoj rybářské turistiky a důslednější zpracování údajů o akvakultuře.

Ministerstvo zemědělství zveřejnilo harmonogram výzev k předkládání žádostí o dotaci pro rok 2015. První kolo by mělo proběhnout v říjnu 2015.

### **Změny zákona o zemědělství a zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu**

S účinností od 1. ledna 2015 byla schválena novela zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu. Hlavním důvodem těchto změn bylo přizpůsobení české legislativy novým evropským předpisům, které definují SZP a SRP pro období let 2014–2020.

V zákonu o zemědělství se nově upravují kompetence a působnosti mezi MZe a SZIF. Nově bude SZIF provádět aktualizaci evidence využití zemědělské půdy v registru LPIS. Rovněž v samotném registru LPIS dochází ke změnám, např. ke změně definice půdního bloku a dílu půdního bloku, k novému stanovení minimální výměry jednotek, která činí 0,01 ha, a dále k zavedení evidence ekologicky významných prvků v souvislosti s požadavky tzv. ozelenění. Od 1. ledna 2015 přechází na SZIF také agenda evidence pěstování tzv. geneticky modifikovaných odrůd plodin. Z dalších změn zákona o zemědělství je možné uvést např. ustanovení zjednodušující evidenci zemědělského podnikatele nebo zpřesnění obecných ustanovení o SOT a přímých platbách.

Na základě novely zákona o SZIF dochází k dokončení procesu začlenění agentur pro zemědělství a venkov do struktur SZIF. SZIF plně přebírá regionální strukturu MZe určenou zejména pro příjem a administraci žádostí v rámci SZP, národních dotací a vedení registru LPIS.

V novelizovaném zákonu o SZIF je zdůrazněna role SZIF jako správního úřadu. Na základě pověření MZe bude SZIF administrovat a poskytovat národní dotace. Další změnou je zjednodušené elektronické podávání žádostí prostřednictvím *Portálu farmáře*.

SZIF byl rovněž po 1. lednu 2015 pověřen realizací a koordinací regionálních aktivit v rámci tzv. *Celostátní sítě pro venkov*.

### C.1.5 Výroční zprávy Evropského účetního dvora za rozpočtový rok 2013

Evropský účetní dvůr přijal na svém zasedání dne 4. září 2014 výroční zprávy za rozpočtový rok 2013. Tyto zprávy spolu s odpověďmi příslušných orgánů na připomínky EÚD jsou východiskem pro Evropský parlament (dále také „EP“) k udělení absolutoria potvrzujícího, že Komise vykonávala při plnění rozpočtu své povinnosti řádně.

Výroční zpráva o plnění rozpočtu publikovaná 12. listopadu 2014<sup>65</sup> obsahuje především prohlášení EÚD o věrohodnosti (DAS) týkající se spolehlivosti roční účetní závěrky EU a výroky o legalitě a správnosti operací, na nichž se tato účetní závěrka zakládá.

V prohlášení ke spolehlivosti účetní závěrky se EÚD domnívá, že konsolidovaná účetní závěrka EU za rok 2013 zobrazuje věrně ve všech významných (materiálních) ohledech finanční situaci Evropské unie k 31. prosinci 2013, výsledky jejích činností, peněžní toky a změny čistých aktiv za daný rok jsou v souladu s finančním nařízením a s účetními pravidly založenými na mezinárodně uznávaných účetních standardech pro veřejný sektor.

Ve vztahu k legalitě a správnosti operací na příjmové straně rozpočtu a ve vztahu k závazkům vydal EÚD výroky konstatující, že příjmy i závazky byly ve všech významných (materiálních) ohledech legální a správné.

K legalitě a správnosti plateb vydal EÚD záporný výrok, neboť platby, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2013, jsou dle názoru EÚD ve významném (materiálním) rozsahu zatíženy chybami. Evropský účetní dvůr odhaduje, že nejpravděpodobnější míra chyb činí v této oblasti 4,7 %. Zkoumané systémy dohledu a kontroly byly z hlediska zajišťování legality a správnosti plateb částečně účinné.

Shrnutí výsledků celkového posouzení systémů dohledu a kontroly za jednotlivé oblasti rozpočtu EU uvádí následující tabulka.

65 Úřední věstník Evropské unie ze dne 12. listopadu 2014, oddíl C 398/1, část IV *Informace orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie*.

Tabulka č. 8 – Shrnutí zjištění EÚD týkajících se správnosti operací za rok 2013 za EU

Skupina politik	Auditované operace (v mil. €)	Počet testovaných plateb	Nejpravděp. míra chyb (v %)	Četnost chyb <sup>66</sup> (v %)	Posouzení systému dohledu a kontroly
Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora	45 016	180	3,6	61	★☆☆
Rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví	15 581	177	6,7	54	★☆☆
Regionální politika, energetika a doprava	45 477	180	6,9	57	★☆☆
Zaměstnanost a sociální věci	16 200	182	3,1	27	★☆☆
Vnější pomoc, rozvoj a rozšíření	6 019	172	2,6	29	★☆☆
Výzkum a jiné vnitřní politiky	10 431	150	4,6	51	★☆☆
Správní a jiné výdaje	10 600	153	1,0	10	★★★★
Kontrolované platby celkem	149 324	1 194	4,7	42	★☆☆
Příjmy celkem	149 504	55	0,0	0	★★★★

Zdroj: Výroční zpráva EÚD o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2013.

Vysvětlivky: ★★★★★ Účinné ★☆☆ Částečně účinné ☆☆☆ Neúčinné

Z meziročního porovnání výsledků auditů provedených EÚD vyplývá, že u kontrolovaných plateb se nejpravděpodobnější míra chyb oproti roku 2012 mírně zvýšila u skupin politik „regionální politika, energetika a doprava“, „výzkum a jiné vnitřní politiky“ a „správní a jiné výdaje“. Naopak ostatní skupiny politik zaznamenaly mírný pokles, takže celková odhadovaná míra chyb poklesla o 0,1 procentního bodu. Podle EÚD byl rozhodujícím faktorem ovlivňujícím toto snížení pozitivní dopad nápravných opatření uplatňovaných členskými státy a Komisí.

Informace týkající se nedostatků zjištěných při auditech DAS v roce 2013 a při auditech výkonnosti provedených EÚD v České republice v roce 2014 jsou součástí kapitoly D. *Sektorové záležitosti*.

### C.1.6 Aktuální vývoj v oblasti ochrany finančních zájmů EU

Evropská komise v červenci 2014 publikovala výroční zprávu za rok 2013<sup>67</sup> o opatřeních k ochraně finančních zájmů EU a boji proti podvodům. Zpráva obsahuje informace o výsledcích opatření přijatých Komisí a členskými státy a uvádí také doporučení k řešení problémů a rizik zjištěných analýzou dat. Jako rozhodující nástroj pro posilování ochrany finančních zájmů EU uvádí Komise naplňování víceleté strategie proti podvodům<sup>68</sup> a přijetí nového nařízení<sup>69</sup> o vyšetřování

66 Četnost chyb udává, jak velká část kontrolovaného vzorku je zatížena vyčíslitelnými nebo nevyčíslitelnými chybami.

67 Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Evropské unie – Výroční zpráva za rok 2013 o boji proti podvodům*, KOM(2014) č. 474 v konečném znění ze dne 17. července 2014.

68 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů a Účetnímu dvoru: *O strategii Komise proti podvodům*, KOM(2011) č. 376 v konečném znění ze dne 24. června 2011.

69 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013.

prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům, které mu umožňuje výkon pravomocí svěřených Komisi za účelem kontrol a inspekcí na místě v členských státech, především za účelem odhalení nesrovnalostí<sup>70</sup>. Komise dále přijala návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.<sup>71</sup> Tento úřad má být oprávněn vyšetřovat, stíhat a předkládat soudům trestné činy poškozující finanční zájmy EU. Úřad evropského veřejného žalobce má sestávat z ústřední úrovně a z decentralizované úrovně v členských státech, na niž mají působit evropské pověření žalobci. Výroční zpráva rovněž informuje o tom, že Komise splnila závazek obsažený v protikorupční strategii a vydala svou první zprávu o boji proti korupci v EU<sup>72</sup>.

Podle uvedené výroční zprávy členské a kandidátské státy v roce 2013 nahlásily Komisi celkem 13 520 případů podezření na podvod a jiných nesrovnalostí s dopadem na rozpočet EU<sup>73</sup> v hodnotě cca 2,1 mld. €. Počty případů a souhrnné částky nahlášených podezření na podvod a ostatních nesrovnalostí obsahuje následující tabulka.

**Tabulka č. 9 – Počty a částky případů podezření na podvod a nesrovnalostí nepodvodného charakteru oznámených členskými státy EU v roce 2013**

Oblast výdajů / oblast příjmů		Počet podezření na podvod	Objem podezření na podvod (v €)	Počet ostatních nesrovnalostí	Objem ostatních nesrovnalostí (v €)
Zemědělství	EU	565	66 509 407	2 814	188 117 982
	z toho ČR	15	1 509 736	61	1 443 547
Rybolov	EU	23	9 149 365	133	14 348 044
	z toho ČR	0	0	1	1 113 878
Politika soudržnosti	EU	321	155 736 322	4 674	1 178 020 295
	z toho ČR	20	11 588 467	998	356 518 778
Předvstupní pomoc	EU	36	14 526 948	177	45 673 317
	z toho ČR	0	0	0	0
Výdaje celkem	EU	945	245 922 042	7 798	1 426 159 637
	z toho ČR	35	13 098 203	1 060	359 076 203
Příjmy celkem	EU	633	60 518 262	4 144	327 361 789
	z toho ČR	3	45 098	54	2 990 937

**Zdroj:** zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Evropské unie – Výroční zpráva za rok 2013 o boji proti podvodům*.

Kromě výše uvedených nesrovnalostí typu podezření na podvod a nesrovnalostí nepodvodného charakteru hlášených v rámci sdíleného řízení rozpočtu EU prostřednictvím IMS (systém pro řízení nesrovnalostí) byly oznámeny rovněž případy týkající se přímých výdajů spravovaných Komisí v rámci přímého řízení rozpočtu. Tyto nesrovnalosti hlášené prostřednictvím ABAC (účetní systém Komise) dosáhly celkového počtu 2 245 a v úhrnu představovaly částku cca 81,9 mil. €.

**Nahlášená podezření na podvod a ostatní nesrovnalosti týkající se výdajů rozpočtu EU představovaly cca 1,34 % celkové hodnoty plateb. Nahlášená podezření na podvod a ostatní nesrovnalosti týkající se příjmů představovaly cca 1,86 % objemu příjmů v rámci tradičních**

70 Podle článku 9 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

71 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: *Lepší ochrana finančních zájmů Unie: Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a reforma Eurojustu*, KOM(2013) č. 532 v konečném znění ze dne 17. července 2013.

72 Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu: *Zpráva o boji proti korupci v EU*, KOM(2014) č. 38 v konečném znění ze dne 3. února 2014.

73 Členské státy mají povinnost oznámit Komisi podezření na podvod a všechny nesrovnalosti přesahující částku 10 000 € ze zdrojů EU.

**vlastních zdrojů. Ve srovnání s rokem 2012 se sice celkový počet případů zvýšil o 17 %, avšak jejich finanční hodnota klesla o 36 %.** Zvýšení celkového počtu nahlášených případů ovlivnil nárůst podezření na podvodná jednání (meziročně o cca 30 %); snížení celkové hodnoty nahlášených částek způsobil pokles hlášení ostatních nesrovnalostí (meziročně o cca 41 %).

Z meziročního srovnání je zřejmý poměrně výrazný nárůst počtu i objemu nahlášených nesrovnalostí typu podezření na podvod i ostatních nesrovnalostí v oblastech zemědělství (zejména programy rozvoje venkova) a rybolov. V oblasti politiky soudržnosti je pro obě kategorie nesrovnalostí charakteristický mírný růst počtu hlášených případů, avšak znatelný pokles dotčených částek. Přesto tyto částky zůstávají ve srovnání s jinými výdajovými oblastmi dominantní. Trend poklesu nahlášených částek nesrovnalostí vykazuje rovněž oblast předstupní pomoci a příjmů z tradičních vlastních zdrojů.

Výroční zpráva konstatuje, že členské státy se při odhalování nesrovnalostí nadále vzájemně liší. Rozdíly jsou hodnoceny jako důsledek odlišných přístupů, a to nejen mezi jednotlivými členskými státy, ale i mezi různými správními orgány v rámci jedné země. Ze zprávy vyplývá, že některé členské státy vyčleňují na boj proti podvodům nemalé zdroje a zaměřují je zejména na fungování kontrolních systémů, naproti tomu jiné upřednostňují provádění finančních oprav bez dalšího vyšetření možného trestného činu.

Česká republika je ve výroční zprávě Komise za rok 2013 zmiňována několikrát, a to vždy ve spojení s konstatováním o přejímání doporučených opatření. V oblasti boje proti podvodům je ČR společně s dalšími šesti členskými státy uváděna v souvislosti s přijetím samostatných legislativních opatření na poli zadávání veřejných zakázek. Zpráva rovněž uvádí, že ČR a Řecko zavedly protikorupční opatření v rámci svých národních protikorupčních strategií. V oblasti upravující působnost koordinační služby pro boj proti podvodům AFCOS (Anti-Fraud Coordinating Structure) patří ČR mezi 13 členských států, které službě AFCOS uložily koordinační povinnosti ve zvláště širokém rozsahu. Česká republika zároveň patří mezi osm států EU, v nichž byly uzavřeny dohody o spolupráci mezi službou AFCOS a justičními orgány.

Příloha č. 1 výroční zprávy za rok 2013 obsahuje údaje o hlášených podezřeních na podvod za jednotlivé členské státy. Komise k tomu uvádí, že počet nahlášených nesrovnalostí podvodného charakteru vypovídá o výsledcích, jichž dosahují členské státy v boji proti podvodům a dalším protiprávním činnostem poškozujícím finanční zájmy EU. Neměl by být proto vykládán jako míra podvodnosti na území daného členského státu.

Z přílohy č. 1 výroční zprávy je zřejmé, že **v oblasti výdajů Evropské unie** oznámila ČR v průběhu roku 2013 **celkem 35 případů podezření na podvod v úhrnné částce 13 098 203 € a v oblasti příjmů nahlásila tři případy podezření na podvod ve výši 45 098 €.** Ve srovnání s rokem 2012 je počet oznámených případů týkajících se výdajů téměř shodný, avšak dotčená částka je pouze na úrovni 24 % předchozího stavu. Oproti minulému období se zejména na celkovém počtu nahlášených případů výrazněji podílí oblast zemědělství. **Česká republika ve finančním objemu nahlášených podezření na podvod z oblasti výdajů zaujala šestou pozici a v počtu případů osmou pozici mezi členskými státy EU. Naopak z hlediska počtu i vyčíslených částek podezření na podvod v oblasti příjmů patří ČR mezi státy s nejnižšími nahlášenými hodnotami.**

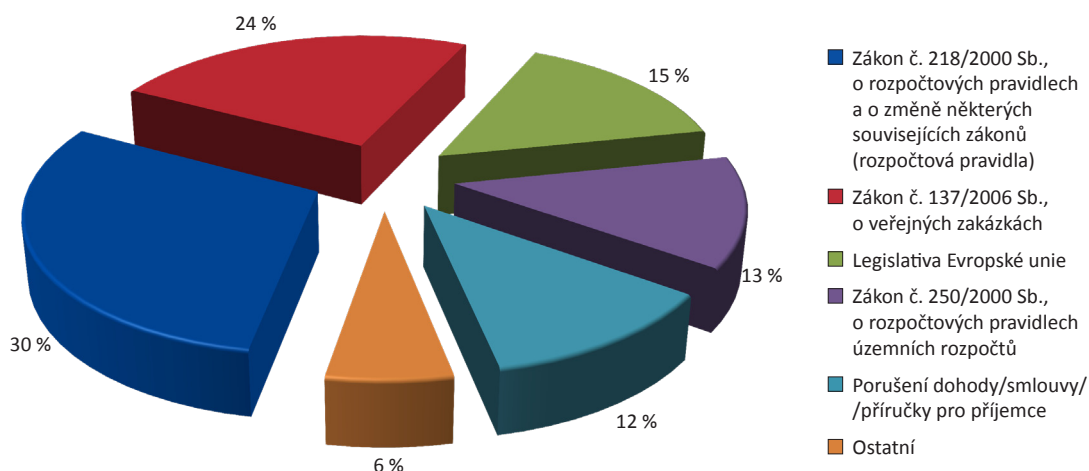
Z přílohy č. 2 výroční zprávy Komise vyplývá, že **v oblasti výdajů Evropské unie** nahlásila ČR v roce 2013 **celkem 1 060 „ostatních“ (tj. nepodvodných) nesrovnalostí v celkové hodnotě 359 076 203 €, z čehož dominantní podíl v počtu případů i v celkové nahlášené částce připadl na oblast politiky soudržnosti.** Ve srovnání s rokem 2012 se počet oznámených nesrovnalostí nepodvodného charakteru zvýšil o 60 %, avšak celková oznámená částka klesla na cca 34 % předchozí hodnoty. **Přes tuto skutečnost zaujala ČR jak v oznámené částce, tak i v počtu nahlášených případů nesrovnalostí z oblasti výdajů první příčku mezi členskými státy EU.**



Česká republika dále oznámila 54 nesrovnalostí v celkové částce 2 990 937 € z oblasti příjmů, čímž se zařadila na 12. místo mezi členskými státy EU. Ve srovnání s rokem 2012 celková oznámená hodnota i počet případů nesrovnalostí nepodvodného charakteru v oblasti příjmů setrvávají prakticky na stejné úrovni.

Z podkladů získaných z Centrálního kontaktního bodu sítě AFCOS v ČR vyplývá, že na celkovém počtu nahlášených nesrovnalostí za rok 2013, které se týkají programového období 2007–2013, se podílejí zejména OP řízené Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „MŠMT“), Ministerstvem průmyslu a obchodu (dále také „MPO“) a Ministerstvem životního prostředí (dále také „MŽP“). Ty představují více než 62% podíl na celkovém počtu nahlášených nesrovnalostí a téměř 58% podíl na celkové nahlášené částce.

**Graf č. 8 – Nesrovnalosti oznámené Českou republikou v roce 2013 za programové období 2007–2013 v členění podle porušených právních předpisů\* (v %)**



**Zdroj:** MF – oddělení Centrální kontaktní bod sítě AFCOS v ČR.

\* Členské státy EU mají povinnost oznámit každou nesrovnalost v částce 10 000 € a vyšší Evropskému úřadu pro boj proti podvodům.

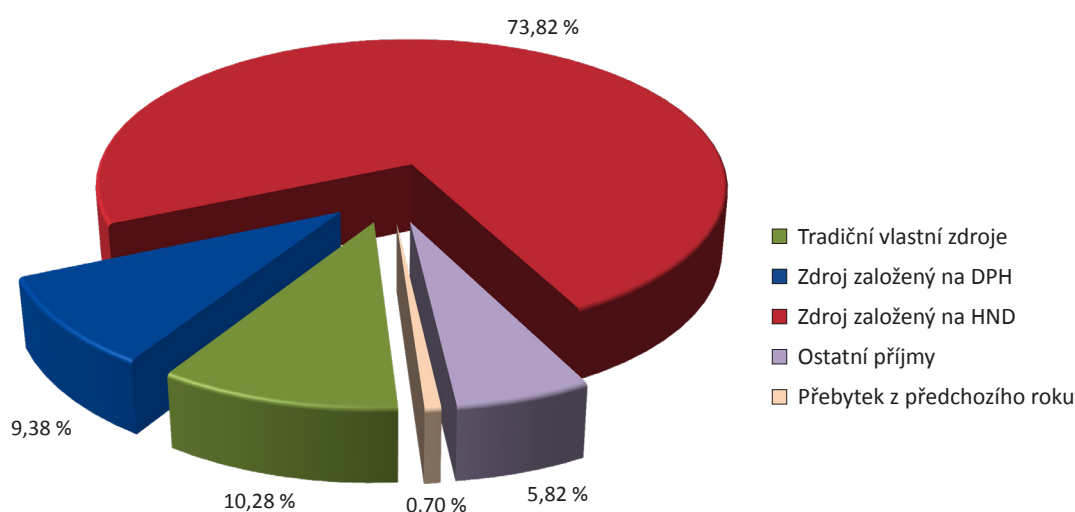
## C.2 Rozpočet Evropské unie a jeho vztah k České republice

### C.2.1 Příjmy rozpočtu Evropské unie

Příjmy rozpočtu EU pocházejí především z tzv. **vlastních zdrojů**, které tvoří více než 93 % všech rozpočtových příjmů Evropské unie. Vlastní zdroje se dělí na tzv. tradiční vlastní zdroje<sup>74</sup> (ty vybírají jménem EU samy členské státy a následně je převádějí do rozpočtu EU), zdroj založený na DPH<sup>75</sup> a zdroj založený na hrubém národním důchodu (dále jen „HND“)<sup>76</sup>, které jsou financovány z národních rozpočtů členských států. Další zdroje rozpočtu představují tzv. **ostatní příjmy**<sup>77</sup> a **přebytek rozpočtu** z předchozího roku.

Podíl jednotlivých zdrojů na celkových příjmech rozpočtu EU, které **v roce 2013 činily 149,5 mld. €**, ukazuje graf č. 9.

Graf č. 9 – Struktura financování rozpočtu EU v roce 2013



Zdroj: EU budget 2013 – Financial Report, Evropská komise 2014.

Příjmy ze zdrojů založených na DPH a HND jsou ovlivněny tzv. **korekčními mechanismy**, což jsou opravné nástroje, na jejichž základě některé členské státy odvádějí z těchto zdrojů do rozpočtu EU nižší platby. Důvodem pro snížené platby je zejména snaha o kompenzaci výrazné rozpočtové nevyváženosti mezi odvody do rozpočtu EU a příjmy z rozpočtu Evropské unie<sup>78</sup> nebo neúčast některých států na vybraných politikách EU<sup>79</sup>. Náklady na tato opatření nesou ostatní členské

74 **Tradiční vlastní zdroje** jsou cla vybraná za dovoz produktů pocházejících z nečlenských států EU a dále zemědělské a cukerné dávky. Členské státy odvádějí do rozpočtu Evropské unie 75 % z takto získaných peněžních prostředků a zbytek si ponechávají jako náhradu za náklady spojené s jejich výběrem.

75 **Zdroj založený na DPH** vzniká aplikací jednotné procentní sazby (0,3 %) pro všechny členské státy, která je uplatňována na harmonizovaný vyměřovací základ DPH. Celkový objem harmonizovaného základu je omezen úrovní 50 % HND členského státu.

76 **Zdroj založený na HND** je zdroj variabilní. Slouží k dorovnávání rozdílu mezi příjmy a výdaji rozpočtu EU tak, aby rozpočet jako celek byl vyrovnaný. Jednotná procentní sazba se aplikuje na všechny členské státy, v roce 2013 tato sazba činila více než 0,84 %.

77 **Ostatní příjmy** tvoří např. pokuty uložené za porušení pravidel hospodářské soutěže či jiných předpisů, daně z příjmů a další odvody od zaměstnanců institucí EU nebo příspěvky nečlenských států do programů EU.

78 Finančně nejvýznamnější je korekční mechanismus Velké Británie (v roce 2013 činil téměř 4,33 mld. €). Přiznáno bylo také výrazné snížení ročních příspěvků založených na HND pro Nizozemsko (0,65 mld. €) a Švédsko (0,14 mld. €). Pro období 2007–2013 byla sazba uplatňovaná na zdroj z DPH stanovena pro Rakousko na 0,225 %, pro Německo na 0,15 % a pro Nizozemsko a Švédsko na 0,10 %, přičemž ostatní státy hradily jednotnou sazbu 0,3 %.

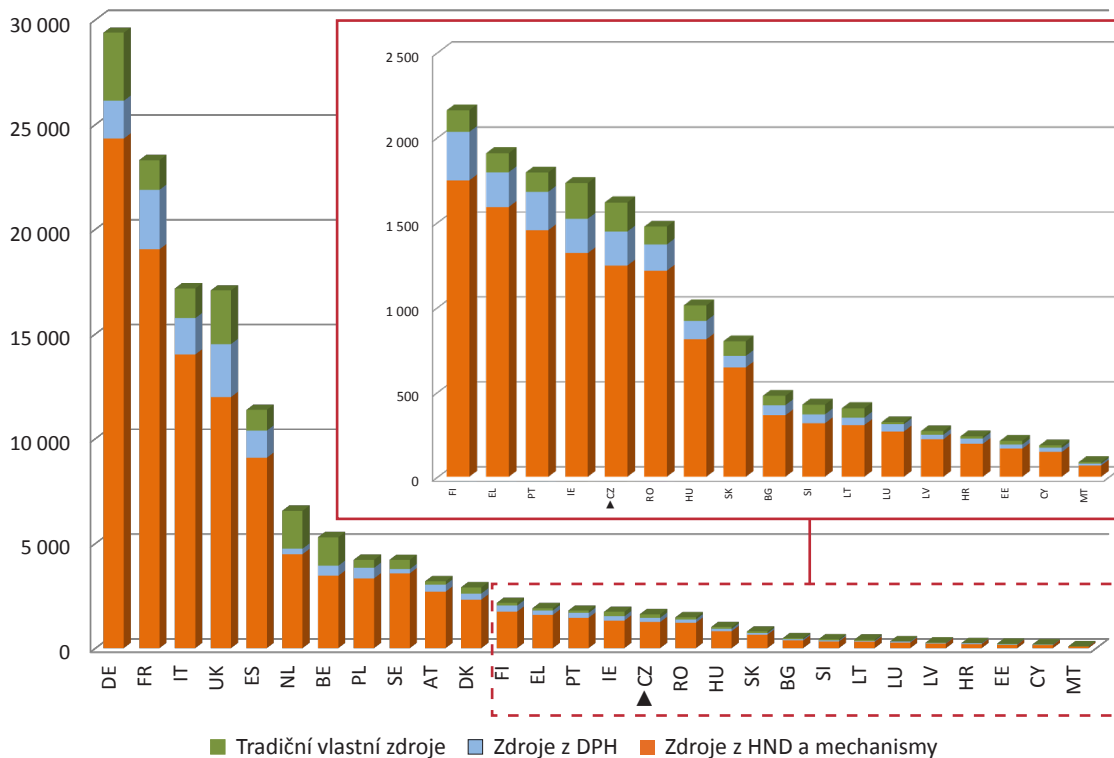
79 Redukce plateb pro Dánsko, Irsko a Velkou Británii v souvislosti s jejich odmítnutím účasti v některých oblastech právní a bezpečnostní spolupráce činila v roce 2013 úhrnem téměř 0,49 mld. €.

státy, a to podle podílu svého HND na HND Evropské unie jako celku, přičemž podíl financování tohoto mechanismu je pro některé členské státy snížen<sup>80</sup>.

Následující graf zobrazuje strukturu příjmů rozpočtu EU podle jednotlivých členských států po zohlednění všech korekčních mechanismů.

**Graf č. 10 – Platby jednotlivých členských států do rozpočtu EU v roce 2013 s detailním výřezem**

(v mil. €)



Zdroj: EU budget 2013 – Financial Report, Evropská komise 2014.

### C.2.2 Výdaje rozpočtu Evropské unie

Výdaje rozpočtu EU slouží k pokrytí potřeb jednotlivých politik Evropské unie a k úhradě nákladů spojených s činností evropských institucí. **Výdaje EU v roce 2013 činily celkem téměř 144,1 mld. €** (včetně příspěvků na EFTA<sup>81</sup> ve výši 240 mil. €).

Výdajová strana rozpočtu EU je členěna do šesti základních kapitol.

Kapitola **Udržitelný růst** zahrnuje dvě podkapitoly, a to *Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost* (kam patří např. vzdělávání, věda a výzkum nebo rozvoj transevropských sítí) a *Soudržnost pro růst a zaměstnanost* (obsahuje prostředky určené na posilování ekonomické, sociální a územní soudržnosti).

Z kapitoly **Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi** jsou rozdělovány prostředky určené na zemědělství, rozvoj venkova, rybníkářství a ochranu životního prostředí.

Kapitola **Občanství, svoboda, bezpečnost a právo** je opět členěna do dvou podkapitol, kterými jsou *Svoboda, bezpečnost a právo* (pokrývá např. výdaje na řízení migrace, na boj proti terorismu,

<sup>80</sup> Financování korekčního mechanismu Velké Británie bylo pro Rakousko, Německo, Nizozemsko a Švédsko sníženo na jednu čtvrtinu jejich podílu. Zbývající tři čtvrtiny jejich podílu hradí ostatní členské státy podle podílu svého HND na HND Evropské unie jako celku.

<sup>81</sup> EFTA je Evropské sdružení volného obchodu (z angl. European Free Trade Association).

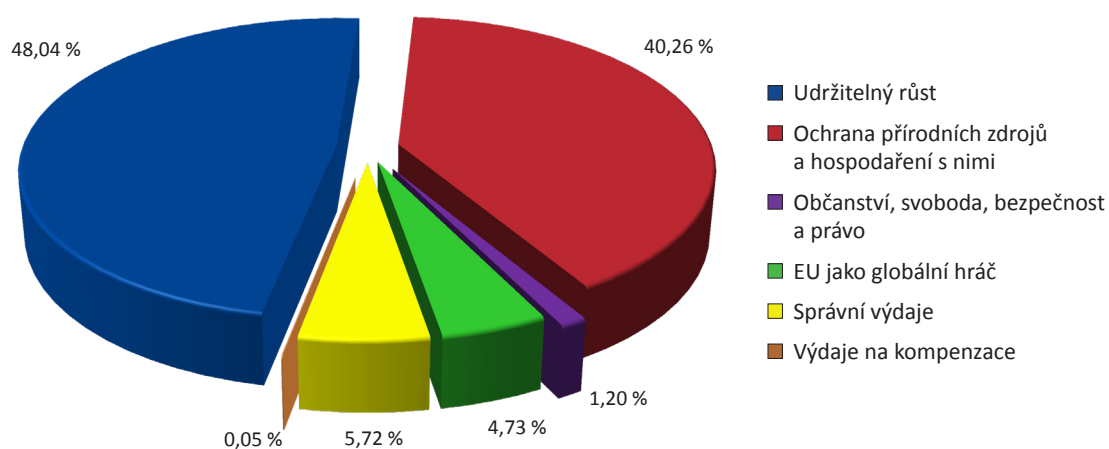
na ochranu základních lidských práv či výdaje na soudní spolupráci) a *Občanství* (zahrnuje výdaje na podporu evropské kultury, ochranu spotřebitele a ochranu zdraví obyvatel).

Kapitola *EU jako globální hráč* financuje výdaje určené na vnější politiku EU, tedy výdaje na přeshraniční aktivity EU, rozšíření Evropské unie, bilaterální vztahy a humanitární či rozvojovou pomoc.

Kapitola *Správní výdaje* slouží především k financování nákladů spojených s chodem orgánů EU a kapitola *Výdaje na kompenzace* je určena k vyplácení kompenzací novým členským státům (v roce 2013 směřovaly prostředky z této kapitoly pouze do nově přistoupivšího Chorvatska).

Následující graf ukazuje strukturu výdajové strany rozpočtu EU v rozpočtovém roce 2013 v členění na jednotlivé kapitoly.

**Graf č. 11 – Podíly jednotlivých výdajových kapitol na rozpočtu EU v roce 2013**



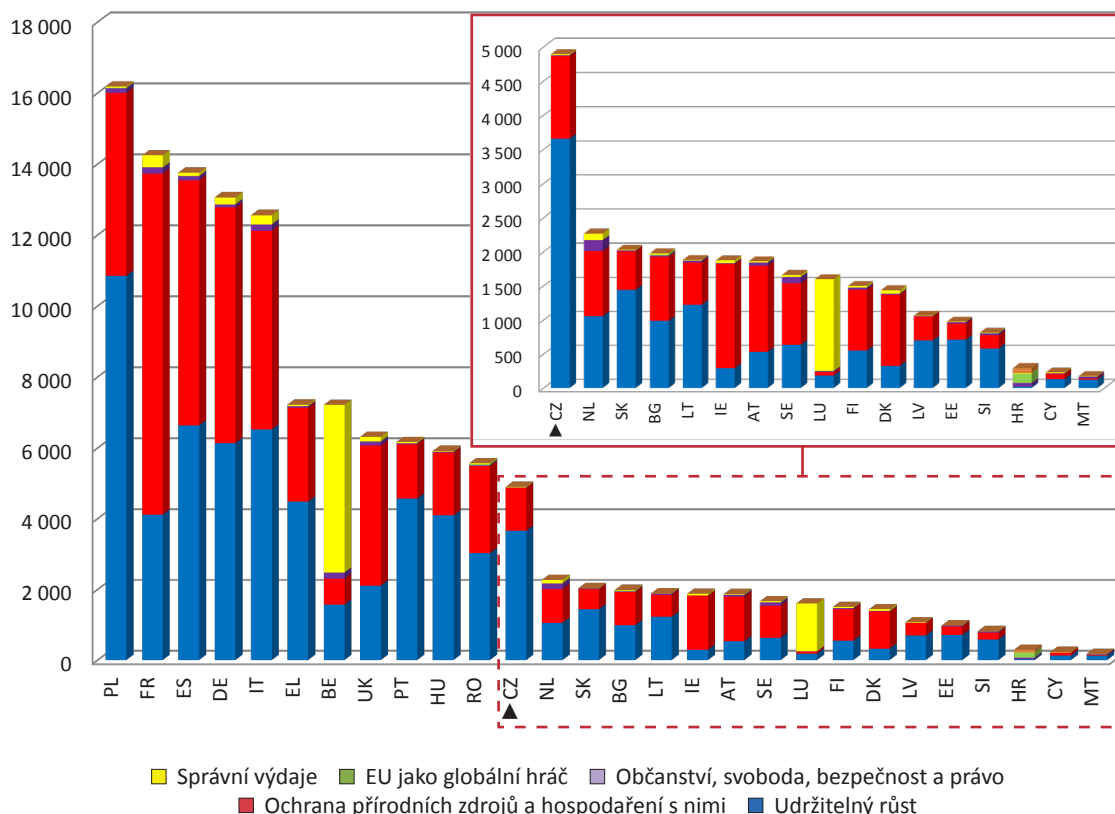
**Zdroj:** *EU budget 2013 – Financial Report*, Evropská komise 2014.

Z grafu je zřejmé, že v úhrnu 88,30 % výdajů rozpočtu EU bylo vynaloženo ze dvou objemově největších kapitol, kterými jsou *Udržitelný růst* a *Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi*.

Úroveň a strukturu čerpání rozpočtu EU v jednotlivých členských zemích zobrazuje další graf.

**Graf č. 12 – Čerpání jednotlivých členských států z rozpočtu EU v roce 2013 s detailním výřezem**

(v mil. €)



**Zdroj:** EU budget 2013 – Financial Report, Evropská komise 2014.

Z grafu č. 12 je patrné, že zatímco u členských zemí, které přistoupily k EU v roce 2004 a později, stále převažují spíše výdaje směřované do politiky soudržnosti (rozpočtová kapitola *Udržitelný růst*), členové původní EU15 čerpají rozpočtové prostředky především v rámci kapitoly *Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi*, kam patří mj. SZP.

### C.2.3 Rozpočet Evropské unie ve vztahu k ČR

Všechny členské státy včetně ČR mají povinnost přispívat do společného rozpočtu Evropské unie a zároveň mají právo čerpat peněžní prostředky z fondů EU. Česká republika již tradičně čerpá prostředky EU především v rámci politiky soudržnosti a SZP.

#### Platby z České republiky do rozpočtu EU

Od roku 2004 (přistoupení ČR k EU) do konce roku 2013 dosáhly příspěvky České republiky do rozpočtu Evropské unie celkové výše 12,9 mld. €, z toho za programové období 2007–2013 činí kumulovaná výše tohoto příspěvku 10,3 mld. €. Tabulka č. 10 uvádí přehled těchto plateb v jednotlivých letech.

**Tabulka č. 10 – Přehled plateb z ČR do rozpočtu EU v programovém období 2007–2013**

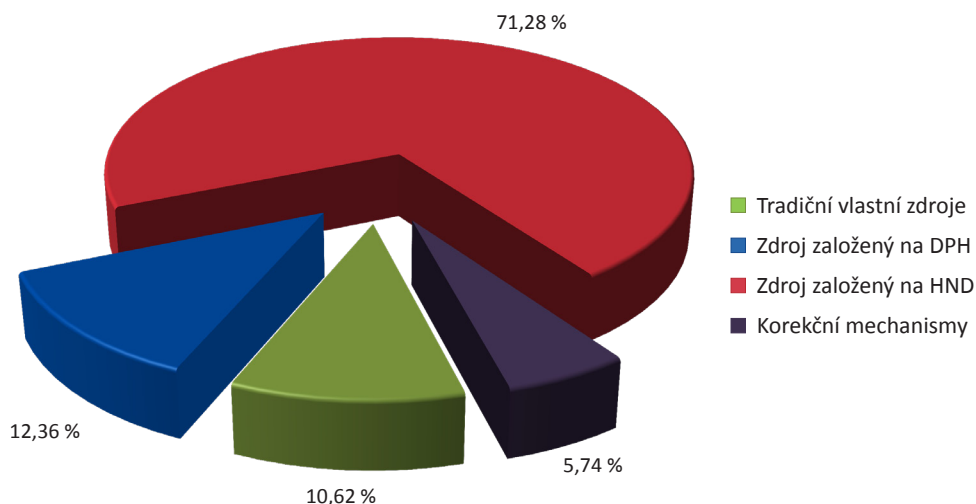
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Celkem (v mil. €)	1 167,0	1 396,0	1 374,1	1 497,7	1 682,5	1 594,1	1 616,6
Meziroční změna (v %)	+12,7	+19,6	-1,6	+9,0	+12,3	-5,3	+1,4

**Zdroj:** EU budget 2013 – Financial Report a předchozí zprávy o rozpočtu EU, Evropská komise 2008–2014.

V roce 2013 činil příspěvek ČR do rozpočtu Evropské unie více než 1,6 mld. €. Ačkoliv meziročně vzrostl o přibližně 22,5 mil. € (tj. o 1,4 %), nedosáhl své úrovně z roku 2011. V této souvislosti je třeba upozornit na skutečnost, že výše příspěvku ČR v roce 2013 již nebyla v takové míře poznamenána mimořádnými vlivy, jak tomu bylo v předchozích letech.<sup>82</sup>

Procentuální vyjádření struktury celkových plateb z České republiky do rozpočtu EU v roce 2013 zobrazuje následující graf.

**Graf č. 13 – Struktura plateb ČR do rozpočtu EU v roce 2013**



**Zdroj:** EU budget 2013 – Financial Report, Evropská komise 2014.

### Příjmy České republiky z rozpočtu EU

Podobně jako v případě příspěvků České republiky do rozpočtu EU vyhnuly se v roce 2013 dříve přetrvávající nepravdelnosti a s nimi spojené silné výkyvy rovněž příjmům ČR získaným z rozpočtu EU.

V roce 2013 dosáhly celkové příjmy ČR z rozpočtu EU hodnoty téměř 4,9 mld. €, což odpovídalo meziročnímu nárůstu o přibližně 8 %. Česká republika tak získala z rozpočtu EU zatím nejvyšší částku v historii svého členství v EU. Přitom tato částka mohla být až o 0,4 mld. € vyšší, avšak v důsledku nesplnění pravidla n+2/n+3 v roce 2013 byl závazek Komise vůči ČR v uvedené hodnotě zrušen podle nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (obecné nařízení).

Od roku 2004 (kdy ČR přistoupila k EU) do konce roku 2013 obdržela Česká republika z rozpočtu EU celkem přibližně 26,2 mld. €, z toho téměř 23,0 mld. € v období 2007–2013. Výši získaných prostředků v jednotlivých letech tohoto programového období znázorňuje následující tabulka.

**Tabulka č. 11 – Příjmy ČR z rozpočtu EU v programovém období 2007–2013**

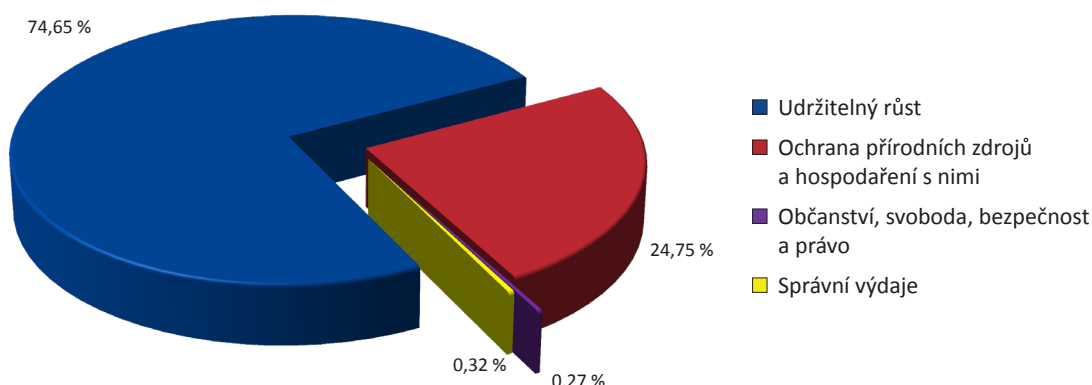
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Celkem (v mil. €)	1 721,0	2 441,1	2 948,6	3 415,6	3 029,1	4 529,5	4 893,1
Meziroční změna (v %)	+29,4	+41,8	+20,8	+15,8	-11,3	+49,5	+8,0

**Zdroj:** EU budget 2013 – Financial Report a předchozí zprávy o rozpočtu EU, Evropská komise 2008–2014.

Procentuální vyjádření struktury celkových příjmů ČR z rozpočtu Evropské unie v roce 2013 zachycuje následující graf.

<sup>82</sup> Viz EU report 2014, podkapitola A.2.3.1 – k dispozici mj. na <http://www.nku.cz/cz/publikace/eu-report.htm>.

Graf č. 14 – Struktura příjmů ČR z rozpočtu EU v roce 2013



Zdroj: EU budget 2013 – Financial Report, Evropská komise 2014.

Graf č. 14 názorně ukazuje, že největší příjem ČR z rozpočtu Evropské unie pochází z kapitoly *Udržitelný růst*, v jejímž rámci je uskutečňována **politika soudržnosti**. V roce 2013 to bylo téměř 75 % všech příjmů ČR pocházejících z EU.

Druhou nejvýznamnější politikou co do objemu získaných prostředků je **SZP** (financovaná z kapitoly *Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi*), na kterou připadlo bezmála 25 % všech výdajů plynoucích z Evropské unie do ČR.

Prostředky získané v rámci těchto dvou politik opět tvořily více než 99 % celkového čerpání České republiky ze zdrojů EU.

#### Čistá pozice ČR ve vztahu k rozpočtu EU

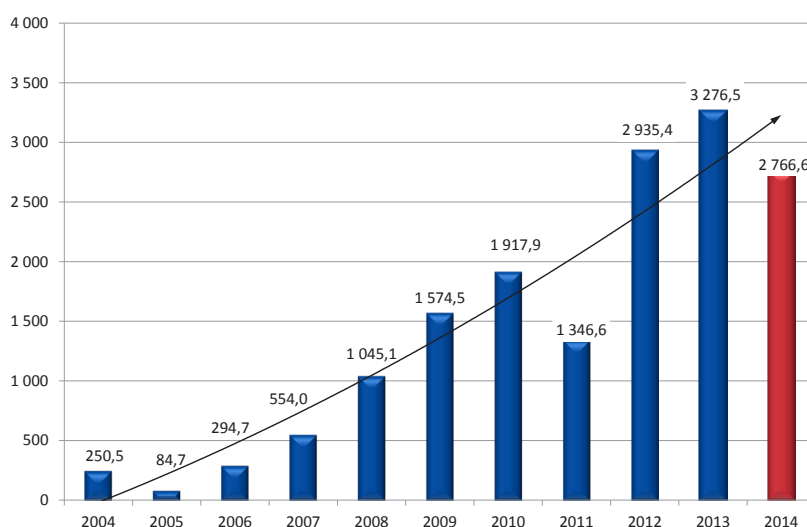
Česká republika se řadí k členským státům, u nichž příjmy z rozpočtu EU pravidelně převyšují jejich odvody. Je tedy tzv. **čistým příjemcem**. Celkově **čistá pozice ČR za roky 2004–2013 dosáhla hodnoty téměř 13,3 mld. €**, což v přepočtu činí více než 344,9 mld. Kč<sup>83</sup>.

V roce 2013 bylo zaznamenáno zlepšení čisté pozice ČR na téměř 3,3 mld. €, což představuje meziroční nárůst o téměř 12 % a zároveň novou rekordní hodnotu čisté pozice ČR.

Graf č. 15, který vychází z oficiálních zdrojů EU za roky 2004–2013, zobrazuje vývoj čisté pozice ČR (bez očištění o administrativní výdaje). Poslední sloupec grafu znázorňuje čistou pozici za rok 2014 podle údajů MF. Grafem je proložena trendová křivka založená na polynomicke regresi<sup>84</sup>.

83 Pro přepočty byl použit průměrný kurz za rok 2013 dle ČNB: 25,974 Kč/€.

84 Polynomicke regrese je regresní model, který je lineární v parametrech, ale popisuje nelineární závislost mezi proměnnými.

**Graf č. 15 – Čistá pozice ČR v letech 2004–2013 s doplněním o údaj MF za rok 2014 (v mil. €)**

**Zdroj:** *EU budget 2013 – Financial Report* a předchozí zprávy o rozpočtu EU, Evropská komise 2005–2014; údaj MF za rok 2014 zveřejněn v lednu 2015.

Z grafu je patrné, že trendová křivka dobře kopíruje vývoj čisté pozice ČR. Z trendu vybočují především roky 2004 a 2011. V roce 2004 byla výše čisté pozice nově přistoupivších zemí včetně ČR výrazně pozitivně ovlivněna poskytnutými kompenzacemi. V roce 2011 čistá pozice ČR zaznamenala meziroční propad o bezmála 30 %, příčinou bylo zejména pozastavení certifikací výdajů v důsledku výskytu problémů především u OP *Doprava* (dále také „OPD“), OP *Životní prostředí* (dále také „OPŽP“) a *Regionálního operačního programu NUTS II Severozápad* (dále jen „ROP SZ“). Dalším důvodem propadu byla revize národních účtů provedená ČSÚ, na jejímž základě musela ČR dodatečně odvést do rozpočtu Evropské unie přibližně 0,2 mld. €.

V lednu 2015 Ministerstvo financí zveřejnilo údaje<sup>85</sup>, dle kterých čistá pozice ČR za rozpočtový rok 2014 dosáhla téměř 2,8 mld. €<sup>86</sup> (celkem za roky 2004–2014 dosáhla čistá pozice ČR hodnoty více než 16,0 mld. €). Celkové příjmy z rozpočtu EU činily bezmála 4,4 mld. € a celkové platby ČR do rozpočtu Evropské unie téměř 1,7 mld. €. Do vydání *EU reportu 2015* prozatím Komise data z této oblasti nepublikovala, přesto lze očekávat, že oficiální údaje EU se od údajů MF nebudou významně lišit.

Z výše uvedeného vývoje je zřejmý meziroční pokles čisté pozice ČR o více než 15,5 %. Jeho příčiny je nutné hledat mj. v automatickém zrušení závazku Komise ve výši více než 0,3 mld. € z důvodu nesplnění pravidla n+2 a oproti roku 2013 ve vyšším objemu ŽOP, které Komise doposud neproplatila.

85 Viz <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2015/cista-pozice-ceske-republiky-vuci-rozpoc-20319>.

86 Pro přepočítání byl použit průměrný kurz za rok 2014 dle ČNB: 27,533 Kč/€.



## D. Sektorové záležitosti

### D.1 Příjmy rozpočtu Evropské unie

#### D.1.1 Aktuální vývoj v oblasti rozpočtových příjmů v ČR

Po vyjádření souhlasu EP k víceletému finančnímu rámci EU na období 2014–2020<sup>87</sup> v listopadu 2013 a přijetí nařízení Rady<sup>88</sup> k víceletému finančnímu rámci 2. prosince 2013 byla téhož dne schválena interinstitucionální dohoda<sup>89</sup>. Jejím účelem bylo zavést rozpočtovou kázeň, zdokonalit fungování ročního rozpočtového procesu, zlepšit spolupráci mezi institucemi a zajistit řádné finanční řízení.

Systém vlastních zdrojů EU pro víceletý finanční rámec 2014–2020 byl schválen jednomyslně Radou v lednu 2014, v květnu 2014 byla legislativa schválena po projednání s EP. V současné době probíhá nezbytný ratifikační proces zavedeného příjmového rámce na úrovni členských států, tento proces by měl být ukončen v průběhu roku 2016. Zavedená ustanovení se pak použijí k přepočtu dosavadních plateb členských států EU retroaktivně s platností od 1. ledna 2014.

Základní principy financování EU, zavedené v předchozích obdobích, zůstaly v novém finančním rámci zachovány, a to včetně dosud používaných korekčních mechanismů (viz kapitola C.2.1). Největší zdroj příjmů EU bude tvořit jako doposud podíl z HND členských států EU. Okrajovou změnou je snížení příspěvku, který si členské státy EU ponechávají na uhrazení nákladů spojených s výběrem tradičních vlastních zdrojů, sazba tohoto příspěvku klesla z 25 % na 20 %.

Schválený systém by měl doznat dalších změn. Jedna z nich by se měla týkat termínů úhrady členských příspěvků založených na skutečném vývoji DPH a HND. Do roku 2014 se výše odvodů dle skutečnosti upravovala k prvnímu prosincovému pracovnímu dni následujícího roku a neexistovala možnost dohody na pozdějším datu platby. V důsledku toho se mohly členské státy na konci roku dostat do obtížné rozpočtové situace nebo mohlo dojít k ohrožení jejich finanční stability. Proto Komise dne 12. listopadu 2014 předložila návrh nařízení Rady<sup>90</sup> na změnu nařízení (ES, Euratom) č. 1150/2000, který poskytuje členským státům za splnění určitých podmínek možnost uhradit tento příspěvek kdykoliv mezi prvním prosincovým pracovním dnem a prvním pracovním dnem měsíce září následujícího roku.

K tomuto návrhu Komise přijal EÚD stanovisko č. 7/2014<sup>91</sup>, ve kterém, přes dílčí výhrady k možnému zvýšení složitosti systému vlastních zdrojů, návrh podpořil.

Evropský parlament schválil předložený pozměňovací návrh Komise v upravené podobě, zároveň však Komisi stanovil povinnost informovat jej a Radu o využití takové možnosti členským státem, a to včetně informací o počtu splátek, výši každé z nich, termínech vkladů na účet a změnách příjmů rozpočtového roku. Návrh Komise v podobě schválené EP byl následně dne 18. prosince 2014 schválen Radou. Změny zavedené tímto návrhem bude třeba ještě přenést do legislativy pro nové programové období, a to změnou nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014, ke které by mělo dojít na jaře 2015.

87 Bylo schváleno 960 mld. € prostředků na závazky (tj. 1 % HND Evropské unie) a 908,4 mld. € prostředků na platby (0,95 % HND Evropské unie).

88 Nařízení Rady (EU, EURATOM) č. 1311/2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020.

89 Interinstitucionální dohoda ze dne 2. prosince 2013 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení.

90 Návrh nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES, Euratom) č. 1150/2000, kterým se provádí rozhodnutí 2007/436/ES, Euratom, o systému vlastních zdrojů Evropských společenství, KOM(2014) 704 v konečném znění.

91 Stanovisko č. 7/2014 k návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES, Euratom) č. 1150/2000, kterým se provádí rozhodnutí 2007/436/ES, Euratom, o systému vlastních zdrojů Evropských společenství.

Principy a systémy příjmové stránky rozpočtu EU se pro nové programové období dosud v zásadě nezměnily, diskuze nad celkovou změnou tohoto systému však neskončily. Dne 25. února 2014 bylo ve Štrasburku oznámeno vytvoření interinstitucionální pracovní skupiny na vysoké úrovni pro vlastní zdroje EU (dále jen „Skupina“), její první schůze se konala v dubnu 2014. Skupina by měla provést celkovou revizi systému vlastních zdrojů. První posouzení bylo vydáno v prosinci 2014 a Rozpočtovému výboru EP bylo předneseno 5. února 2015. Skupina v něm poukázala na to, že v celém systému financování rozpočtu EU nedošlo za posledních 25 let k žádným výrazným změnám. Studie<sup>92</sup> říká, že „... systém vlastních zdrojů se postupně stal systémem národních příspěvků a jen jeho malou část představují skutečné nebo autonomní vlastní zdroje“. Skupina vyhodnotila, že přesun směrem k odpovědnému, transparentnímu a jednoduššímu systému financování rozpočtu EU by také zajistil spravedlivé rozdělení zátěže mezi členské státy EU, a konstatovala, že vzhledem k mimořádně obtížnému postupu reformy vlastních zdrojů je nezbytným předpokladem pro změnu systému společné porozumění a uznání. Vyzvala proto EP, Komisi, Radu a národní parlamenty členských států EU, aby přijaly ambiciózní cíle a dále na změně systému spolupracovaly. Skupina se dále zaměří nejen na návrhy nových zdrojů financování, ale také na politické a institucionální problémy, které dosud bránily systém vlastních zdrojů reformovat.

Parlamenty členských států EU by měly projednat výstupy Skupiny včetně přijatých doporučení na meziparlamentní konferenci v roce 2016. Poté by Komise souběžně s revizí víceletého finančního rámce na období 2014–2020 měla zvážit, zda je nutno navrhnout reformy současného systému vlastních zdrojů pro období po roce 2020. Vytvoření Skupiny pozitivně hodnotil Rozpočtový výbor EP ve své zprávě<sup>93</sup> ze dne 7. dubna 2014. Rozpočtový výbor zároveň požadoval, aby EP nadále vyzýval k takové reformě systému vlastních zdrojů EU, která by jej zjednodušila a zvýšila jeho transparentnost, spravedlivost a srozumitelnost.

### D.1.2 Regulace Evropské unie v oblasti příjmů členských států

V rámci harmonizace spotřebních daní přijala Komise dne 28. ledna 2014 prováděcí nařízení<sup>94</sup> k elektronickému postupu pro přepravu zboží podléhajícího spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně. Cílem tohoto nařízení je v oblasti přepravy zboží podléhajícího spotřební dani zlepšit výměnu informací mezi orgány zajišťujícími výběr spotřební daně a orgány odpovědnými za dovozní formalities. Nařízení upravuje některé formalities při vyplňování údajů v aplikacích pro sledování dopravy. Toto nařízení by mělo přispět ke kontrole dopravy zboží zatíženého spotřební dani a je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

Další významnou oblastí dotýkající se společného trhu EU a zdanění je hazard. Roční příjmy provozovatelů hazardu v EU byly za rok 2011 odhadnuty na cca 84,9 mld. €. Zejména hazardní hry poskytované on-line jsou rychle rostoucí oblastí služeb v EU s roční mírou růstu přibližně 15 %. Roční příjmy provozovatelů z on-line her v rámci EU se proto v roce 2015 očekávají ve výši 13,0 mld. €, přičemž v roce 2011 činily 9,3 mld. €. Význam tohoto odvětví tak podtrhují i rostoucí daňové příjmy členských států EU z této činnosti.

V roce 2011 přijala Komise *Zelenou knihu o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu*<sup>95</sup>, pomocí níž se snažila získat celkový přehled o stávající situaci na vnitřním trhu ovlivněné rychlým rozvojem jak zákonem povolených, tak nepovolených on-line hazardních her. V říjnu 2012

92 *First Assesment report*, High Level Group on Own Resources, Brusel, prosinec 2014.

93 Zpráva ze dne 7. dubna 2014 o prováděcích opatřeních pro systém vlastních zdrojů Evropské unie (2014/2020(INI)).

94 Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 76/2014, kterým se mění nařízení (ES) č. 684/2009, pokud jde o údaje, které se mají předkládat v rámci elektronického postupu pro přepravu zboží podléhajícího spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně, *Úřední věstník Evropské unie* L 26, 29. ledna 2014, str. 39.

95 *Zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu*, KOM(2011) 128 v konečném znění ze dne 24. března 2011.

Komise ve svém sdělení *Příprava uceleného evropského rámce pro on-line hazardní hry*<sup>96</sup> oznámila, že urychlí revizi právních předpisů jednotlivých států EU. Nadále zatím nehodlá navrhnout pro toto odvětví zvláštní právní předpisy EU, avšak navrhla kombinaci iniciativ a vhodných opatření zacílených na pět prioritních oblastí pro řešení problémů v EU:

- soulad vnitrostátních regulačních rámců s právem EU,
- posílení správní spolupráce a účinného vymáhání,
- ochrana spotřebitelů a občanů, dětí, mladistvých a zranitelných skupin,
- prevence podvodů a praní špinavých peněz,
- zachování integrity sportu a zabránění manipulaci se sportovními výsledky.

Přestože oblast hazardu není právem EU upravena, podle platné judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) musí národní právní prostředí zajistit pravidla rovné hospodářské soutěže. Judikatura SDEU se dotýká zejména možnosti usazování a přeshraničního poskytování hazardu.

V České republice nebyla dosud Ministerstvem financí dostatečně upravena problematika provozování loterií a jiných podobných her provozovaných prostřednictvím internetu. Právní úprava byla předmětem zkoumání orgánů EU z důvodu omezeného přístupu k provozování těchto činností na území ČR, a to zejména pro subjekty neusazené v tuzemsku a pro subjekty se zahraniční majetkovou účastí (kromě provozu kasin). Nejvyšší kontrolní úřad upozornil na nedostatky již v rámci KA č. 13/35<sup>97</sup>, ve které výpadek příjmů v důsledku absence právní úpravy v oblasti internetového provozování loterií odhadl ve výši cca 600 mil. Kč ročně.

### D.1.3 Aktuální vývoj legislativy příjmů v ČR

Ve vztahu k ČR vydala Rada v červenci 2014 doporučení<sup>98</sup> k národnímu programu reforem České republiky na rok 2014, jehož prostřednictvím by mělo dojít k vyššímu objemu vybraných daní bez nutnosti zvyšování daňového zatížení. Rada ve svém stanovisku mj. doporučila:

- zlepšit plnění daňových povinností (se zvláštním zaměřením na DPH) a snížit náklady na výběr a placení daní zjednodušením daňového systému a sjednocením základů daně z příjmu fyzických osob a vyměřovacích základů pro příspěvky na sociální a zdravotní pojištění;
- snížit vysoké daňové zatížení práce, především u osob s nízkými příjmy;
- přesunout daňovou zátěž do oblastí, kde to bude méně omezovat růst, např. na periodické daně z bydlení a na ekologické daně;
- omezit rozdíly v daňovém zacházení se zaměstnanci a osobami samostatně výdělečně činnými.

V oblasti právních předpisů byl v ČR v roce 2014 změněn zákon o DPH<sup>99</sup>, a to zejména v souvislosti se změnou směrnice Rady 2006/112/ES<sup>100</sup>. K 1. lednu 2014 byla zákonem č. 502/2012 Sb.<sup>101</sup> zavedena povinně elektronická forma podání daňového přiznání, hlášení a jejich příloh pro všechny (kromě fyzických osob s obratem do 6 mil. Kč za 12 po sobě jdoucích kalendářních měsíců a identifikovaných osob<sup>102</sup>) a elektronická podání u registrací plátců a oznámení o změně

96 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: *Příprava uceleného evropského rámce pro on-line hazardní hry*, KOM(2012) 596 v konečném znění ze dne 23. října 2012.

97 KA č. 13/35 – *Příjmy státního rozpočtu související s provozováním loterií a jiných podobných her*.

98 Doporučení Rady ze dne 8. července 2014 k národnímu programu reforem České republiky na rok 2014 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2014 (2014/C 247/03), *Úřední věstník Evropské unie* C 247, 29. července 2014, str. 12–16.

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

100 Směrnice Rady 2006/112/ES, o společném systému daně z přidané hodnoty, *Úřední věstník Evropské unie* L 347, 11. prosince 2006, str. 1–118.

101 Zákon č. 502/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

102 Ve smyslu ustanovení § 6g zákona č. 502/2012 Sb. se jedná o povinnou osobu, která není plátcem daně, nebo právnickou osobu povinnou k dani.

registračních údajů. Stejným zákonem měla být dále snížena výše obratu určující povinnost registrace osoby povinné k odvodu DPH na 750 tis. Kč. Tato změna byla uvedena v části sedmé zákona, jejíž účinnost se vázala k nabytí účinnosti zákona č. 458/2011 Sb.<sup>103</sup>. Část sedmá byla po přijetí novely zákona o DPH zákonem č. 360/2014 Sb.<sup>104</sup> koncem roku 2014 zrušena, výše obratu pro povinnou registraci k DPH zůstala nadále nezměněna a činí 1 mil. Kč za 12 po sobě jdoucích kalendářních měsíců.

Novela zákona o DPH provedená zákonem č. 196/2014 Sb.<sup>105</sup> s účinností od 1. ledna 2015 reaguje na novelizaci<sup>106</sup> směrnice Rady 2006/112/ES a zavádí nově tzv. zvláštní režim jednoho správního místa (Mini One Stop Shop). Novela také zavádí nová pravidla pro určení místa plnění u poskytování telekomunikačních služeb, služeb rozhlasového a televizního vysílání a elektronických služeb. Tyto služby budou vždy zdaňovány v místě příjemce služby. Poskytovatelé uvedených služeb (bez ohledu na to, zda pocházejí z EU, či nikoliv) budou mít povinnost odvádět DPH z dotčených služeb v těch členských státech EU, kde jsou jejich koncoví zákazníci usazeni. Aby se poskytovatelé těchto služeb vyhnuli zdlouhavé povinnosti registrovat se k DPH v každém jednotlivém členském státě místa usazení jejich koncových zákazníků a nemuseli zvlášť v každém členském státě EU podávat daňové přiznání a odvádět daň, budou mít možnost dobrovolně se zaregistrovat do zvláštního režimu jednoho správního místa. Prostřednictvím daňového portálu toho členského státu, kde se k režimu jednoho správního místa zaregistrují, pak mohou na jednom místě podávat daňová přiznání a platit daň ze všech služeb, kterých se tento režim týká.

Zákon č. 262/2014 Sb.<sup>107</sup> zavádí od 1. ledna 2015 druhou sníženou sazbu DPH ve výši 10 %, která se uplatní na kojeneckou výživu, radiofarmaka a léčebné přípravky, tištěné knihy a hudebniny a vybrané mlýnské výrobky.

V rámci boje proti podvodům došlo také ke zpřísnění podmínek pro daňové subjekty při aplikaci institutu tzv. nespolehlivého plátce. K ohrožení veřejného zájmu při výběru DPH dojde již tehdy, kdy je u plátce po dobu tří měsíců evidován kumulativní nedoplatek ve výši nejméně 500 tis. Kč (hranice byla snížena z dřívějších 10 mil. Kč). Generální finanční ředitelství dále upravilo i nové podmínky, za kterých lze hovořit o daňovém subjektu jako o nespolehlivém plátcí; jde o opakované vyměření nebo doměření daně podle pomůcek, neposkytnutí dostatečné součinnosti při správě daní, opakované nepodání daňového tvrzení či hlášení a uvedení nepravdivých nebo neúplných informací k registraci k DPH.

V návaznosti na přijetí směrnice Rady<sup>108</sup> o použití tzv. mechanismu rychlé reakce a směrnice Rady<sup>109</sup> umožňující rozšířit mechanismus přenesení daňové povinnosti na další odvětví byl v ČR přijat zákon č. 360/2014 Sb. Tento zákon reaguje na možnosti rozšíření boje proti podvodům a zavádí dva nové dočasné režimy:

- rozšíření povinnosti uplatnění režimu přenesení daňové povinnosti na dodání mobilních telefonů, zařízení s integrovanými obvody, herních konzolí, tabletů, laptopů, obilovin a technických plodin a surových či polozpracovaných kovů, včetně drahých kovů;

103 Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů.

104 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.

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

106 Směrnice Rady 2008/8/ES, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, pokud jde o místo poskytnutí služby, *Úřední věstník Evropské unie* L 44, 20. února 2008, str. 11.

107 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.

108 Směrnice Rady 2013/42/EU, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o mechanismus rychlé reakce proti podvodům v oblasti DPH, *Úřední věstník Evropské unie* L 201, 26. července 2013.

109 Směrnice Rady 2013/43/EU, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o volitelné a dočasné používání mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k dodání některého zboží a poskytnutí některých služeb s vysokým rizikem podvodů, *Úřední věstník Evropské unie* L 201, 26. července 2013.

- mechanismus rychlé reakce, který umožňuje nařízením vlády na dobu maximálně devíti měsíců stanovit režim přenesení daňové povinnosti u plnění, u nichž Komise za účelem boje proti daňovým únikům potvrdí, že proti použití tohoto režimu u vybraného zboží nebo služby nemá námítky.

#### D.1.4 Kontrolní činnost NKÚ v oblasti příjmů

Kolegium NKÚ schválilo dne 30. března 2015 kontrolní závěr z KA č. 14/17<sup>110</sup>, jejímž cílem bylo ověřit fungování nových mechanismů zavedených v letech 2011 až 2013 do zákona o DPH. Tyto mechanismy (zveřejnění bankovních účtů, přenesení daňové povinnosti u vybraných komodit, institut nespolehlivého plátce, ručení příjemce zdanitelného plnění a zajištění úhrady na dosud nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň) byly přijaty jako nástroje boje proti daňovým únikům. Nejvyšší kontrolní úřad současně ověřil účinnost těchto nových nástrojů při plnění příjmů státního rozpočtu.

Podle výpočtu NKÚ činila v roce 2013 míra daňových úniků v ČR měřená mezerou DPH<sup>111</sup> 25,7 %. Účinnost nových institutů zaměřených na boj s daňovými úniky se v roce 2013 neprojevila do takové míry, aby se mezera DPH zmenšila. Naopak, od roku 2007 mezera DPH stále roste, a to z cca 60 mld. Kč na 105 mld. Kč. Na této výši se nejvíce podíleli podnikatelé úmyslně zkreslující údaje (40 %). Stínová a nelegální ekonomika tvořila 7 %. O nízké efektivitě výběru DPH svědčí také objem nových nedoplatků na DPH za rok 2013, který činil 25 %. Zbývající část mezery DPH (28 %) je tvořena kombinací několika faktorů, např. ostatními daňovými úniky, chybami a omyly v daňových přiznáních, rozdíly mezi vykázanými statistickými a daňovými údaji apod.

Kontrolované instituty nepřinesly očekávané efekty. Režim přenesení daňové povinnosti odstranil riziko možného daňového úniku v případě, že poskytovatel nepřizná nebo nezaplatí daň a příjemce nárokuje odpočet daně, nelze však zcela vyloučit daňové úniky způsobené jeho chybným uplatňováním. Kontrolou byl totiž zjištěn rozdíl v hodnotě plnění vykázaných poskytovateli a příjemci ve výši 14 mld. Kč a pouze za rok 2012 finanční úřady doměřily daň ve výši 69,5 mil. Kč. Do konce roku 2014 nebyly dosaženy cíle zavedení institutu nespolehlivého plátce (ke konci roku 2014 jich bylo zveřejněno pouze 156), stejně jako nebyl naplněn předpokládaný dopad zavedení institutu ručení příjemce zdanitelného plnění v období 2011–2013 ve výši 1,5 mld. Kč. Tento institut finanční úřady v kontrolovaném období využívaly jen minimálně.

Naopak zavedení zvláštního ustanovení o zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň formou zajišťovacího příkazu upraveného zákonem o DPH se ukázalo být efektivnějším nástrojem v boji proti daňovým únikům. Úspěšnost vymáhání byla o cca 13 % vyšší než u zajišťovacích příkazů vydaných podle daňového řádu.

Příčiny nízké účinnosti nově zavedených mechanismů spatřuje NKÚ ve vnějších vlivech i ve vlastní činnosti Finanční správy ČR. Negativně se projevila zejména skutečnost, že změny zákona o DPH nabývaly účinnosti několik dní po svém schválení a zveřejnění. Finanční správa ČR nestihla ve stanovené lhůtě tří měsíců ověřit a následně zveřejnit v registru plátců DPH cca 518 tisíc bankovních účtů a kontrolní mechanismus pro plnění v režimu přenesení daňové povinnosti nevyužívala. Zásadním nedostatkem byla podle NKÚ absence analýz účinnosti nových institutů Finanční správy ČR a vyhodnocování jejich využívání při správě daně.

Nejvyšší kontrolní úřad započal v roce 2014 kontrolu spotřebních daní z lihu a tabáku<sup>112</sup>. Touto kontrolou se prověřuje, zda celní orgány vykonávají správu vybraných spotřebních daní v souladu s právními předpisy, efektivně a účelně a zda takovou správu umožňuje právní úprava, která by měla být v souladu s právní úpravou EU. Z dostupných údajů je zřejmé, že inkaso spotřebních

110 KA č. 14/17 – *Správa daně z přidané hodnoty a dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu.*

111 Mezera DPH představuje rozdíl mezi teoretickým inkasem (za předpokladu splnění všech daňových povinností všemi subjekty) a skutečným inkasem DPH.

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

daní z lihu a tabákových výrobků dlouhodobě nedosahuje rozpočtované výše, a přestože dochází k růstu sazeb, na inkasu těchto daní se tato skutečnost neprojevuje zcela úměrně.

S ohledem na publikování výsledků této kontrolní akce až po termínu redakční uzávěrky tohoto vydání EU reportu, bude vyhodnocení KA č. 14/28 součástí příštího vydání, tj. *EU reportu 2016*.

### D.1.5 Auditní činnost orgánů Evropské unie v ČR

Dne 22. září 2014 projednal EP zvláštní zprávu EÚD č. 11/2013<sup>113</sup> zabývající se účinností Komise provedeného ověření údajů o HND jednotlivých členských států za roky 2002–2007, které byly použity k určení odvodu vlastních zdrojů na základě HND. Bylo zjištěno, že podíl příjmů z tohoto zdroje se zvýšil z cca 50 % rozpočtu v roce 2002 (46 mld. €) na 70 % v roce 2012 (98 mld. €). Audit určil rizika při určování správnosti odvodů z HND a posoudil výsledky Komise při řešení těchto rizik. EÚD zjistil, že interpretace výsledků ve zprávách Komise je nejasná, a doporučil provést v nich takové změny, aby tyto zprávy byly obsahově jednotné, transparentní a úplné pro ověřování významných a rizikových složek HND a k posouzení jednotlivých hodnotících zpráv o HND členských států<sup>114</sup>.

V oblasti příjmů z DPH Komise iniciovala zpracování několika studií s cílem kvantifikovat mezeru DPH v jednotlivých členských zemích EU. V říjnu 2014 Komise zveřejnila studii mezery DPH v roce 2012. Tato mezera byla odhadnuta za celou EU ve výši přibližně 177 mld. €, tj. 16 % celkových teoreticky možných příjmů z DPH v EU26. Mezi faktory ovlivňující skutečný výběr DPH patří daňové podvody, platební neschopnost nebo insolvence daňových subjektů, statistické chyby, opožděné platby nebo vyhýbání se daňovým povinnostem. Studie dále obsahuje aktualizované údaje za období 2009–2011 a představuje trendy, jež k mezeře přispívají, a zabývá se také analýzou dopadů, které mají na příjmy z DPH ekonomické klima a politická rozhodnutí.

V roce 2012 byly nejnižší mezery DPH zaznamenány v Nizozemsku, Finsku (po 5 %) a Lucembursku (6 %). Největší mezery byly naopak zjištěny v Rumunsku (44 %), na Slovensku (39 %) a v Litvě (36 %). V České republice byla pro tentýž rok odhadnuta mezera DPH ve výši téměř 3,3 mld. €, což je 22 % teoreticky možných příjmů z DPH.

## D.2 Politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti a společná rybářská politika

### D.2.1 Aktuální vývoj politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti

#### Čerpání alokace programového období 2007–2013

K dosažení cílů kohezní politiky bylo pro celou EU na sedmileté programové období vyčleněno ve SF a FS téměř 350 mld. €, z toho pro Českou republiku téměř 26,8 mld. €. Peněžní prostředky jsou v rámci této politiky čerpány prostřednictvím tří fondů<sup>115</sup>. Z hlediska absorpce prostředků patří ČR mezi hůře čerpající členské státy EU, což je zřejmé z následujících údajů:

- Z celkové alokace na léta 2007–2013<sup>116</sup> vyčerpala ČR k 31. prosinci 2014 celkem 18,3 mld. €, tj. 70,1 % alokace snížené o částku automatického zrušení závazku Komise za roky 2013

113 Zvláštní zpráva EÚD č. 11/2013 – *Zajištění správnosti údajů o hrubém národním důchodu (HND): strukturovanější a cílenější koncepce by zlepšila účinnost ověřování Komise*, Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2013.

114 Zvláštní zpráva EÚD č. 11/2013, str. 10–11.

115 EFRR podporuje investiční projekty, jako je například podpora začínajícím podnikatelům, investice do infrastruktury a spolupráce v příhraničních regionech. ESF podporuje neinvestiční projekty, například programy pro znevýhodněné skupiny obyvatel, rozvoj vzdělávacích programů, rekvalifikace nezaměstnaných apod. FS financuje klíčové infrastrukturní projekty v oblasti dopravy a životního prostředí.

116 Původní alokace 26,8 mld. € byla snížena o prostředky postižené automatickým zánikem závazku (nedodržení pravidla  $n+2/n+3$ ) na konci roku 2013 ve výši 411 mil. € a na konci roku 2014 ve výši přesahující 309 mil. €.

- a 2014. Zbývá tedy dočerpat 29,9 % alokace, tj. 7,8 mld. €, v přepočtu přibližně 216,3 mld. Kč<sup>117</sup>. Podrobné údaje o čerpání alokace 2007–2013 jsou uvedeny v příloze č. 3.
- V roce 2014 se podařilo míru čerpání částečně zlepšit, přesto částka podléhající uplatnění pravidla n+2, tj. automatickému zrušení závazku, činila cca 309,4 mil. €, což je v přepočtu 8,5 mld. Kč (u dalších 112 mil. Kč Komise aplikovala čl. 95 „obecného nařízení“ a závazek nezrušila). Přitom se podařilo oproti odhadům tuto nedočerpanou částku snížit přibližně na polovinu.
  - Řídící orgány OP očekávají, že k 31. prosinci 2015 může být nedočerpano v přepočtu až 23,1 mld. Kč alokovaných z rozpočtu EU. Podle pesimistické prognózy MMR by mohlo být nedočerpano až 41,4 mld. Kč, a pokud nebude dořešena problematika EIA a Komise neumožní realizovat velké dopravní projekty financované z fondů EU, může tato částka dosáhnout až 85,1 mld. Kč.
  - Ztráta za celé programové období 2007–2013 by se tak mohla pohybovat v rozmezí cca 38,6–105,0 mld. Kč.

**Tabulka č. 12 – Odhad nedočerpání alokace provedený řídicími orgány a NOK (v mld. Kč)**

Odhadující subjekt	2011	2012	Reálné nedočerpání		Odhad nedočerpání na konci programového období	Celkem
			2013	2014		
Řídící orgány	0	0	11,4	8,5	18,7–23,1	38,6–43,0
MMR-NOK					41,4–85,1	

**Zdroj:** Analýza čerpání evropských fondů a krizové plány 2015 – materiál předložený na jednání vlády ČR dne 4. února 2015; doplněno o aktuální údaje MMR a MF.

Rizika pro dočerpání evropských prostředků na konci období jsou podrobně uvedena v kapitole B.1.

### D.2.2 Kontrolní činnost NKÚ v oblasti politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti

V průběhu roku 2014 publikoval NKÚ ve svém věstníku kontrolní závěry celkem devíti kontrolních akcí, které byly mimo jiné zaměřeny i na prostředky SF a FS:

1. Dvě KA byly průřezově zaměřeny na projekty v oblasti cestovního ruchu,<sup>118</sup> resp. na projekty k tématu energie z obnovitelných zdrojů<sup>119</sup>.
2. Dalších sedm KA se zaměřilo na vybrané priority OP strukturální politiky<sup>120</sup>. V rámci těchto kontrol byl posouzen ŘKS operačních programů a legalita, event. správnost transakcí u vybraného vzorku projektů.

Následující graf ukazuje charakter a četnost chyb zjištěných v roce 2014.

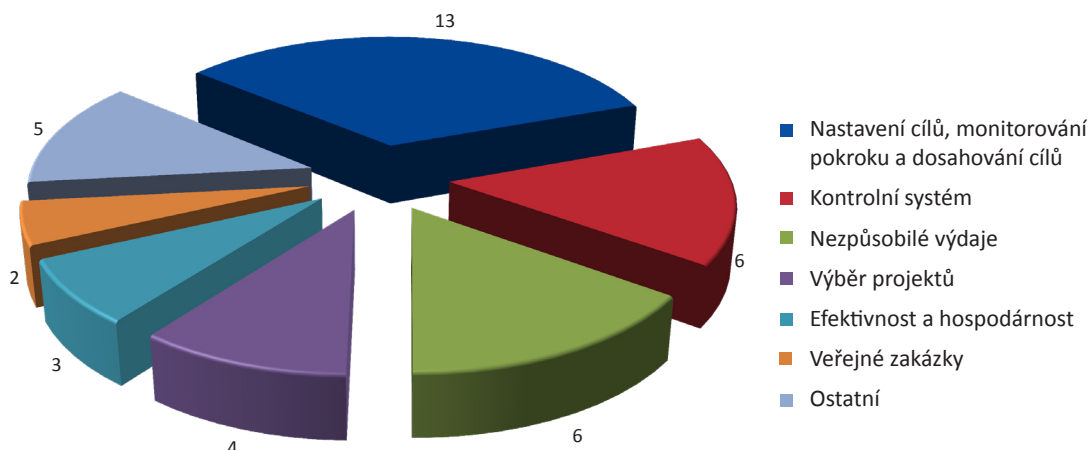
117 Pro přepoččet byl použit směnný kurz k 31. prosinci 2014 dle ČNB: 27,725 Kč/€.

118 KA č. 13/32 – Peněžní prostředky určené na rozvoj cestovního ruchu.

119 KA č. 14/06 – Peněžní prostředky určené na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů.

120 KA č. 13/17 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu Podnikání a inovace, 13/21 – Peněžní prostředky operačního programu Životní prostředí určené na čištění odpadních vod, 14/03 – Peněžní prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů a na podporu multimodální nákladní přepravy, 14/09 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu Praha – Konkurenceschopnost, 14/13 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci projektu Obnova rybníka Jordán v Táboře, 14/16 – Peněžní prostředky určené v rámci Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Jihozápad pro období 2007–2013 na rozvoj a obnovu regionálních zdravotnických zařízení a 14/39 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování projektů nadregionálních a regionálních center popularizace vědy a vývoje v rámci prioritní osy 3 – Komercializace a popularizace výzkumu a vývoje operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace.

Graf č. 16 – Charakter a četnost chyb zjištěných NKÚ v oblasti soudržnosti v roce 2014



Zdroj: analýza chyb popsaných v kontrolních závěrech NKÚ.

V porovnání s chybami, které NKÚ zjistil v roce 2013, došlo ke změnám jen v případě nárůstu chybovosti v oblasti nastavení cílů programů nebo projektů a jejich dosahování a naopak k poklesu chybovosti v oblasti zadávání veřejných zakázek.

#### Nastavení cílů, monitorování pokroku a dosahování cílů

##### Nejčastější chyby:

1. Cíle programů a projektů byly velmi často stanoveny jako nekonkrétní a neměřitelné, proto nebude možné zjistit, zda jich bylo dosaženo.
2. Monitorovací indikátory nebyly nastaveny tak, aby bylo možné hodnotit pokrok v dosahování cílových hodnot.
3. V některých případech nebylo konkrétních cílů dosaženo.

- KA č. 13/21 (OPŽP) – Ministerstvo životního prostředí v rozporu se zásadou řádného finančního řízení stanovilo pro oblast podpory 1.1 OPŽP specifický cíl<sup>121</sup>, jehož splnění nelze objektivně vyhodnotit, neboť není stanoveno měřítko pro posouzení významnosti dosažených hodnot.
- KA č. 14/03 (OPD) – Pro dosažení globálního cíle prioritní osy 6 stanovilo MD v programovém dokumentu nekonkrétní, obtížně měřitelné specifické cíle<sup>122</sup> a nepřičinilo jim žádné odpovídající indikátory, které by umožňovaly měření míry dosažení těchto cílů. Ministerstvo dopravy tak nepostupovalo v souladu se zásadou řádného finančního řízení stanovenou v předpisech EU.
- KA č. 14/03 (OPD) – Přestože kontrolovaný projekt byl pro možnost získání dotace v oblasti podpory 6.2 OPD deklarován jako projekt rozvoje vodních cest (hlavním cílem projektu bylo zabezpečení podjezdové výšky mostu), ve skutečnosti řešil především rekonstrukci a modernizaci železniční infrastruktury, a to jak na straně výdajů, tak na straně očekávaných přínosů projektu. Z pohledu správce železniční infrastruktury byl přitom původní most popsán jako provozuschopný s tím, že v horizontu 20 let se neuvažuje o jeho přestavbě nebo rekonstrukci.

<sup>121</sup> Specifickým cílem oblasti podpory 1.1 OPŽP je významné snížení znečištění a eutrofizace povrchových vod a zavedení komplexního zjišťování a hodnocení stavu vod včetně technického vybavení. Ministerstvo životního prostředí však nestanovilo, jaké snížení znečištění lze považovat za významné.

<sup>122</sup> Předmětné cíle jsou definovány jako podpora multimodální nákladní přepravy a dále rozvoj a modernizace vnitrozemských vodních cest sítě TEN-T (transevropské dopravní sítě) a mimo TEN-T, resp. podpora modernizace říčních plavidel, která povede k nižším negativním dopadům vodní dopravy na životní prostředí.



- KA č. 14/09 (OP Praha – Konkurenceschopnost, dále jen „OPPK“) – Kontrola NKÚ konstatovala riziko neplnění některých indikátorů výstupu a výsledku<sup>123</sup> na úrovni prioritních os.
- KA č. 14/09 (OPPK) – Nejvyšší kontrolní úřad zjistil nenaplnění závazných monitorovacích ukazatelů<sup>124</sup> výsledku v projektu *Využití obnovitelných zdrojů energie v budovách Městské části Praha 15 – II. fáze*.
- KA č. 14/09 (OPPK) – Cílem jednoho z projektů vybraných do kontrolního vzorku byla implementace automatického systému poskytování informací a výstražných bezpečnostních hlášení na území hl. města Prahy. V projektové žádosti příjemce plánoval, že systém bude v třetím roce od ukončení realizace projektu využívat 4 000 až 8 000 uživatelů. V tu dobu však systém využívalo celkem 444 aktivních uživatelů, tedy pouze 5–10 % plánovaného počtu, který byl navíc v projektové žádosti označen jako konzervativní odhad. Při rozpočtení celkové dotace byly náklady na jednoho aktivního uživatele třicetkrát až šedesátkrát vyšší, než bylo plánováno.
- KA č. 13/32 (IOP) – Nejvyšší kontrolní úřad konstatoval, že projekty *Upevnění postavení České republiky a její konkurenceschopnosti v cestovním ruchu, Rebranding a marketingová podpora příjezdového cestovního ruchu a Česko chutná skvěle* prováděné agenturou CzechTourism nebyly dostatečně připraveny. Agentura CzechTourism v průběhu realizace měnila aktivity projektů, strukturu jejich rozpočtu, zadávací řízení, cílové hodnoty indikátorů a termíny dokončení. Cíle projektů byly rozvoj cestovního ruchu, vytvoření podmínek pro zvýšení příjezdového cestovního ruchu a růst konkurenceschopnosti a zaměstnanosti v cestovním ruchu. Pro hodnocení těchto cílů agentura nestanovila odpovídající ukazatele a projekty hodnotila jen počtem kampaní a marketingových produktů. Z průzkumu zaměřeného na to, jak turisté reagují na kampaň vedenou prostřednictvím webových stránek a billboardů v rámci projektu *Upevnění postavení České republiky a její konkurenceschopnosti v cestovním ruchu*, vyplynulo, že turistům nebylo vůbec jasné, že se jedná o ČR, informace byly nepřehledné, nejasné a turisté nevěděli, kam se obrátit pro jejich upřesnění.
- KA č. 14/03 (OPD) – Nejvyšší kontrolní úřad zjistil, že systém indikátorů *Dopravní politiky 2014* neumožňuje v oblasti vodní a multimodální dopravy objektivně a měřitelně vyhodnocovat účinnost opatření, míru odstranění identifikovaných nedostatků ani dosažení cílů a priorit. Pro oblast vodní dopravy nejsou stanoveny žádné samostatné indikátory, určen je pouze jeden souhrnný indikátor pro vodní dopravu společně se železniční dopravou. U tohoto indikátoru navíc není zřejmé, jak byl stanoven a na základě jakých podkladů bude sledován jeho vývoj.

Ministerstvo dopravy nesledovalo na programové úrovni u prioritní osy 6 žádné výsledkové indikátory a nezajistilo vzájemnou provázanost a agregovatelnost indikátorů na jednotlivých úrovních indikátorové soustavy. Ministerstvo dopravy tak nepostupovalo v souladu s pravidly stanovenými na národní úrovni závazným dokumentem<sup>125</sup> pro monitorování.

Pro monitorování kontrolovaného projektu byl stanoven jediný indikátor „počet projektů podporujících dopravu a dopravní infrastrukturu“ s výchozí hodnotou 0 a cílovou hodnotou 1 a dále dva rozšiřující ukazatele: „rekonstrukce železničního mostu Kolín“

123 Průběžné plnění hodnot u šesti z 30 indikátorů výstupu a výsledku u prioritních os 1 až 3 signalizovalo riziko, že ke konci roku 2015 nebude dosaženo jejich stanovené cílové hodnoty. Dále hl. město Praha v rámci indikátorové soustavy OPPK nesprávně zahrnuje dva z monitorovacích indikátorů mezi indikátory na úrovni výsledku, přestože svým charakterem odpovídají indikátorům na úrovni výstupu. Existuje tak riziko nesprávné agregace těchto indikátorů při závěrečném vyhodnocování *Národního strategického referenčního rámce* vlivem jejich nevhodné klasifikace, a tedy i možnost nesprávné prezentace souhrnných údajů.

124 U projektu s názvem *Využití obnovitelných zdrojů energie v budovách Městské části Praha 15 – II. fáze* nesplnil příjemce závazně stanovené projektové indikátory, přičemž poskytovatel dotace může za tento nedostatek stanovit sankci ve výši až 4 491 tis. Kč.

125 *Zásady tvorby indikátorů pro monitoring a evaluaci*, vydalo MMR v březnu 2006.

- s výchozí hodnotou 0 a cílovou hodnotou 1 a „*podjezdová výška mostu*“ s výchozí hodnotou 4,35–4,61 m a cílovou hodnotou 5,25 m. Žádné indikátory nebo ukazatele, které by umožňovaly sledování a hodnocení výsledků a dopadů realizace projektu, nebyly stanoveny.
- KA č. 14/06 (OPPI, OPŽP a PRV) – V programech spolufinancovaných EU, ze kterých jsou poskytovány investiční podpory do oblasti obnovitelných zdrojů energie (dále jen „OZE“), jsou stanoveny indikátory zaměřené na instalovaný výkon a vyrobenou energii. Nejvyšší kontrolní úřad považuje porovnání výsledků dotačních programů za obtížné s ohledem na jejich odlišné zaměření. Pokud jsou nastavené indikátory typu „*zvýšení instalovaného výkonu nebo výroby elektřiny z OZE*“ vykazovány pouze jako výsledek investičních podpor, nemají plnou vypovídací schopnost, protože výroba elektřiny má zároveň nárok na řádově vyšší provozní podporu. Za těchto okolností použité ukazatele výkonnosti a provedené hodnocení nákladové efektivity neumožňují objektivně posoudit, do jaké míry finanční prostředky EU přispívají k dosažení stanovených cílů v oblasti OZE.
  - KA č. 14/16 (ROP Jihozápad, dále jen „ROP JZ“) – Nejvyšší kontrolní úřad zjistil, že indikátory oblasti podpory 2.6, které patří mezi monitorovací ukazatele, Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad jako ŘO nestanovila na základě reálných hodnot. Indikátory neměly žádnou vypovídací schopnost ve vztahu ke sledování naplňování ROP JZ, k hodnocení projektů, stanovení optimálních rozpočtů a k případnému vyhodnocení nákladovosti či efektivity vynaložených investic.

### Kontrolní systém

**Závažné chyby kontrolního systému vedly v minulosti k přijetí opatření ze strany Komise, a to včetně značných korekcí (viz EU report 2014), přesto podíl těchto chyb zůstává velký a opakují se zejména následující nedostatky:**

1. **Kontrolní systémy nejsou správně nastaveny.**
  2. **Kontrola není často vykonána v potřebném rozsahu.**
  3. **Kontrola není účinná, protože nezjistí chyby.**
- KA č. 13/17 (OP Podnikání a inovace, dále jen „OPPI“) – Nejvyšší kontrolní úřad zjistil, že implementační orgány při provádění administrativních kontrol před platbou neodhalily u příjemců podpory řadu nedostatků, které přitom měly svými systémy zachytit a v návaznosti na to přijmout příslušná opatření.
  - KA č. 13/21 (OPŽP) – Ministerstvo životního prostředí formou veřejnosprávní kontroly prověřovalo, jak Státní fond životního prostředí (dále jen „SFŽP“) provádí kontroly u příjemců podpory. Ačkoliv měli tuto kontrolu zabezpečovat zástupci MŽP společně s odbornými konzultanty, fakticky ji v celém rozsahu provedli zástupci externího dodavatele.  
Kontrolou NKÚ bylo též prověřeno nastavení systému pro kontrolu na místě u příjemců a způsob výběru vzorku pro kontrolu projektů. Kromě veřejnosprávních kontrol na místě provádí SFŽP též tzv. dohlídky a považuje je za činnost vykonávanou v rámci vnitřního kontrolního systému. Na chyby při této činnosti upozornil NKÚ již v rámci KA č. 11/17 a č. 12/21.
  - KA č. 14/03 (OPD) – Nejvyšší kontrolní úřad v provedené kontrole vyhodnotil, že ze záznamů MD o administrativních kontrolách výdajů vyčíslených v ŽOP nevyplývá, v jakém rozsahu a na základě jakých podkladů provedlo MD kontrolu způsobilosti výdajů, zejména, zda důsledně ověřilo údaje a informace vykazované příjemci v ŽOP. Kontroly v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek provedené do roku 2011 Ministerstvo dopravy zaměřovalo pouze na formální správnost postupu zadavatele, aniž by ověřilo účelnost a hospodárnost soutěžené zakázky (např. neověřovalo věcný soulad zadávací dokumentace se schválenou projektovou žádostí). Postup MD při ověřování způsobilosti výdajů z hlediska jejich účelnosti a hospodárnosti není zřejmý ani z výstupů kontrol realizace projektů na místě u příjemců.

Dle nálezu NKÚ Státní fond dopravní infrastruktury neměl vytvořeny předpoklady pro řádné a úplné provádění veřejnosprávních kontrol na místě u příjemců, neboť neměl stanoven konkrétní postup pro ověřování dodržení pravidel způsobilých výdajů příjemcem z pohledu jejich účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti, a to zejména u tzv. vyvolaných investic. V rozporu se zásadou řádného finančního řízení tak není zajištěno, že z evropských fondů budou financovány jen skutečně způsobilé výdaje.

- KA č. 14/09 (OPPK) – Nejvyšší kontrolní úřad v kontrolním závěru konstatoval nedostatečné postupy ŘO pro ověřování zákazu dvojího financování projektů.

### Nezpůsobilé výdaje

**Četné a kontextem významné jsou chyby ohrožující veřejné rozpočty tím, že výdaje postižené těmito chybami nejsou pro podporu způsobilé, a přesto je příjemci v žádostech o proplacení uplatní a v některých případech je i poskytovatel proplatí.**

- KA č. 13/17 (OPPI) – Z kontroly vzorku projektů provedené NKÚ vyplynul nejednotný a v některých případech diskriminační postup ŘO vůči příjemcům podpor při posuzování daně z převodu nemovitostí jako způsobilého výdaje. V některých případech byl při administrativní kontrole ŽOP výdaj spojený s převodem nemovitosti vyřazen ze způsobilých výdajů, v jiných případech naopak vyřazen nebyl.

U jednoho z kontrolovaných projektů si příjemce nárokoval proplacení výdajů na stavební práce a dodávky, které byly ve skutečnosti provedeny v menším rozsahu nebo nebyly provedeny vůbec. Účetní doklady, kterými příjemce doložil výdaje, neodpovídaly skutečně provedenému stavu.

V jiném případě příjemce vykázal výdaje za stavební práce, které byly realizovány v rozporu s předloženou žádostí o podporu anebo nebyly doloženy průkaznými doklady. Příjemce dále zařadil mezi způsobilé výdaje i výdaje za nákup pozemků, které se nenacházely v místě realizované rekonstrukce objektu, neprobíhaly na nich stavební práce související s plněním smlouvy o dílo ani se nejednalo o pozemky, které by sousedily s pozemky pro výstavbu. Kontrolou na místě bylo také zjištěno, že část prací uskutečněných v rámci projektu byla vítězným uchazečem realizována ještě před vyhlášením výběrového řízení.

U téhož projektu si příjemce nechal proplatit výdaj za pořízení solárního systému, který byl v podmínkách poskytnutí dotace předem definován jako nezpůsobilý.

- KA č. 14/09 (OPPK) – U projektu byl zjištěn nedostatek, který NKÚ hodnotí jako významný. Tento nedostatek spočíval v neprokázání objemu dokončených stavebních prací.
- KA č. 14/16 (ROP JZ) – Nejvyšší kontrolní úřad odhalil, že tři zdravotnická zařízení použila peněžní prostředky z dotací neoprávněně na úhradu nezpůsobilých výdajů. Jednalo se o pořízení drobného hmotného majetku, který nebyl podle schválených podmínek podporován. Neoprávněně vykázané výdaje schválil ŘO k proplacení.

### Výběr projektů

**S činnostmi implementačních orgánů při výběru projektů k podpoře z rozpočtu EU jsou často spojeny následující chyby:**

- 1. Hodnotící komise doporučují k financování projekty, u kterých externí hodnotitelé identifikovali riziko nehospodárnosti.**
- 2. Projekty jsou vybírány podle neschválených kritérií.**
- 3. Řídící orgány rozhodují, aniž by měly dostatečné podklady.**

- KA č. 13/17 (OPPI) – Nejvyšší kontrolní úřad ověřil, že některé projekty byly podpořeny i přes výtky externích hodnotitelů. V některých případech hodnotitelská komise na svém

jednání doporučila návrh k financování projektu bez výhrad, aniž by toto rozhodnutí jakkoliv odůvodnila, přitom měla k dispozici posudky externích hodnotitelů poukazující na porušení zásady hospodárnosti.

- KA č. 13/21 (OPŽP) – Po splnění přijatelnosti jsou projekty financované z OPŽP vybírány na základě hodnocení podle obecných a specifických kritérií. Tato výběrová kritéria podléhají posouzení a schválení monitorovacím výborem OPŽP. Nejvyšší kontrolní úřad konstatoval, že do prosince 2011 monitorovací výbor OPŽP výběrová kritéria neposuzoval ani neschvaloval; tento postup je v rozporu s „obecným nařízením“. Uvedený nedostatek nezjistil ani řídicí výbor OPŽP, jenž má mj. povinnost takové skutečnosti kontrolovat.
- KA č. 14/03 (OPD) – Nejvyšší kontrolní úřad konstatoval, že MD hodnotilo a schvalovalo projekty na labské a vltavské vodní cestě v době, kdy nemělo k dispozici podklady pro kvalifikované rozhodnutí o poskytnutí veřejné podpory těmto projektům. K financování z OPD schvalovalo projektové žádosti, přestože vykazovaly významné nedostatky. V dokladech, které byly součástí či přílohou projektových žádostí, byly zjištěny nejasnosti a rozpory, kterými se MD dostatečně nezabývalo, a to ani v případech, kdy na tyto nedostatky upozornili hodnotitelé projektů v rámci hodnocení, které navíc bylo prováděno značně formálně a na základě neurčitých podkladů.
- KA č. 14/09 (OPPK) – Řídicí orgán podle zjištění NKÚ nenastavil dostatečně systém ověřování schopností žadatelů plnit některé zákonné podmínky projektových aktivit.

#### **Efektivnost a hospodárnost**

**V některých případech identifikoval NKÚ chyby související se zabezpečením efektivnosti a hospodárnosti vynaložených veřejných peněžních prostředků.**

- KA č. 13/32 (IOP) – Ministerstvo pro místní rozvoj při přípravě a realizaci projektu *Národní systém kvality služeb cestovního ruchu v České republice* nezajistilo u části výdajů dostatečnou efektivnost a hospodárnost vynaložených prostředků. Nelze vyloučit ani riziko, že MMR nebude schopno zajistit zdroje financování pro další rozvoj a inovace tohoto systému.
- KA č. 14/03 (OPD) – Ministerstvo dopravy se nezabývalo v dostatečné míře vyhodnocováním vlivu realizovaných projektů podpořených z OPD na příslušné ukazatele vyjadřující podíl železniční a vodní dopravy na celkové nákladní dopravě ani žádným jiným způsobem nevyhodnocovalo naplňování očekávaných přínosů a efektů projektů.
- KA č. 14/16 (ROP JZ) – Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad jakožto ŘO neporovnávala a nevyhodnocovala náklady na výstavbu objektů ani náklady na pořízení techniky pro zdravotnické účely. Nejvyšší kontrolní úřad zjistil u jednotlivých příjemců dotací rozdíly v cenách za pořízení zdravotnických přístrojů i v cenách za výstavbu zdravotnických zařízení. Řídicí orgán u projektů nevyhodnocoval nákladovost ani efektivitu vynaložených investic. Tyto informace přitom mohly sloužit jako porovnávací kritérium při hodnocení obdobných projektů a současně mohly eliminovat rozdíly zjištěné v pořizovacích nákladech.

#### **Veřejné zakázky**

**Oproti minulým obdobím identifikoval NKÚ v roce 2014 méně chyb spojených se zadáváním veřejných zakázek. Nedostatky spočívaly především v netransparentním nebo diskriminačním postupu při zadání zakázky, případně v porušení některých dalších ustanovení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.**

- KA č. 13/17 (OPPI) – U jednoho z kontrolovaných projektů nestanovil příjemce v rámci výběrových řízení na dodavatele projektové dokumentace a na dodavatele softwaru taková kritéria pro hodnocení nabídek, aby hodnocení bylo transparentní a nediskriminační.

Následně příjemce jako nejvýhodnější vyhodnotil nabídku, která nesplňovala podmínky stanovené v zadávací dokumentaci. Vybraná firma navíc realizovala dodávku softwaru již před vyhlášením výběrového řízení a této skutečnosti využila ve své nabídce.

- KA č. 14/03 (OPD) – Nejvyšší kontrolní úřad zjistil formální i věcné nedostatky v postupu příjemce při provádění změn v průběhu stavební realizace kontrolovaného projektu. Předmět i rozsah prací byly měněny ve značném rozsahu. U některých stavebních objektů došlo k téměř úplné změně předmětu díla. Velká část změn přitom nemá charakter dodatečných nebo nových stavebních prací, jejichž potřeba by vznikla v důsledku objektivně nepředvídatelných okolností nebo kterým by nebylo možné předejít řádnou přípravou stavby. Pro zadávání stavebních prací témuž dodavateli nebyly v těchto případech naplněny podmínky stanovené zákonem o veřejných zakázkách.

### D.2.3 Aktuální vývoj společné rybářské politiky

Výdaje na společnou rybářskou politiku jsou hrazeny z *Evropského rybářského fondu*. V období 2007–2013 měla ČR možnost čerpat v rámci této oblasti 36,1 mil. €, a to prostřednictvím OPR.

#### OP Rybářství 2007–2013

V posledních dvou letech došlo u OPR v porovnání s roky 2011 a 2012 k výraznému poklesu výdajů. Důvodem je stejně jako u PRV uzavírání projektů a s tím spojené ukončování výplat dotací. Přehled prostředků vyplacených v rámci tohoto OP v členění podle jednotlivých os je uveden v následující tabulce.

**Tabulka č. 13 – Přehled prostředků vyplacených na projekty OP Rybářství 2007–2013 v roce 2014** (v tis. Kč)

Osa OPR	ČR	EU	Celkem
<b>II. Akvakultura, zpracování produktů rybolovu a akvakultury a jejich uvádění na trh</b>	12 444	37 330	49 774
<b>III. Opatření společného zájmu</b>	6 206	18 619	24 825
<b>V. Technická pomoc</b>	824	2 472	3 296
<b>Celkem</b>	<b>19 474</b>	<b>58 421</b>	<b>77 895</b>

Zdroj: podklady MZe.

V roce 2014 byla v rámci OPR vyplacena téměř shodná částka jako v roce 2013.

Míra čerpání podle jednotlivých os OPR je zřejmá z následujícího přehledu.

**Tabulka č. 14 – Přehled čerpání OP Rybářství 2007–2013 k 31. prosinci 2014**

Osa OPR	Rozpočet OPR na 2007–2013 (v mil. €)	Proplaceno	
		(v mil. €)	(v %)
<b>Osa II.</b>	21,56	16,05	74,44
<b>Osa III.</b>	12,77	10,00	78,31
<b>Osa V.</b>	1,81	0,76	41,99
<b>Celkem</b>	<b>36,14</b>	<b>26,81</b>	<b>74,18</b>

Zdroj: podklady MZe.

Ve srovnání s rokem 2013 došlo ke zvýšení čerpání z 63 % na více než 74 % celkové alokace programu. Lze předpokládat, že finanční rámec OPR ve výši téměř jedné miliardy korun bude vyčerpán.

#### D.2.4 Kontrolní činnost NKÚ v oblasti společné rybářské politiky

V roce 2014 NKÚ dokončil kontrolní akci<sup>126</sup> zaměřenou na podporu rybářství. Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky určené na podporu rybářství v rámci OPR byly poskytnuty a použity v souladu s právními předpisy a stanovenými podmínkami. Nejvyšší kontrolní úřad prověřil 33 projektů za téměř 129 mil. Kč, což odpovídá pětina výdajů vyplacených v rámci tohoto OP do konce roku 2013. Většina chyb byla zjištěna u projektu *Ryba domácí*, jehož realizátorem bylo samo MZe. U tohoto projektu selhal kontrolní systém. Ministerstvo zemědělství proplatilo dodavateli i činnosti bez jakéhokoliv prokazatelného plnění a činnosti, které nespadaly do kategorie způsobilých výdajů.

**Projekt *Ryba domácí* měl díky reklamní kampani zvýšit spotřebu sladkovodních ryb. Podle ČSÚ však jejich spotřeba na osobu od roku 2009 naopak klesá. Kampaň byla problematická a nepřinesla téměř žádné výsledky.**

Nejvyšší kontrolní úřad se rovněž zabýval tím, jak MZe jako řídicí orgán a SZIF v pozici zprostředkujícího subjektu program řídily, jak poskytovaly dotace a celý proces kontrolovaly. Nejvyšší kontrolní úřad zjistil, že MZe při výběru projektů nezohledňovalo jejich kvalitu nezbytnou pro zajištění hospodárnosti a efektivnosti vynaložených prostředků. Tento významný nedostatek NKÚ zjistil opakovaně, přesto MZe nepřijalo odpovídající nápravná opatření. Rovněž oblast monitorování vykazuje závažné nedostatky, kvůli kterým nebude možné dostatečně objektivně vyhodnotit skutečný efekt OP.

**Řídicí a kontrolní systém OP *Rybářství 2007–2013* byl vyhodnocen jako částečně účinný. Dva ze tří hlavních cílů programu nebudou podle závěrů NKÚ dosaženy.**

Nejvyšší kontrolní úřad pro nové programové období 2014–2020 doporučil stanovit konkrétní, měřitelné a dosažitelné cíle, definovat vhodné ukazatele pro měření pokroku a cílů programu a nastavit systém výběru projektů v souladu se zásadou řádného finančního řízení s důrazem na kvalitu projektů.

#### D.2.5 Výroční zprávy a stanoviska Auditního orgánu

V programovém období 2007–2013 byly hlavní aktivity Auditního orgánu zaměřeny jak na výkon auditu operací (výběr vzorku pro rok 2014, resp. jeho postup byl opět konzultován s Komisí), tak i na důsledné posouzení fungování řídicího a kontrolního systému (dále jen „ŘKS“) na základě vykonaných auditů systémů. Byly ověřovány klíčové požadavky/hodnotící kritéria na úrovni ŘO, ZS a PCO. Současně bylo ověřováno plnění opatření k nápravě nedostatků, které byly identifikovány v předchozích auditech systémů. Celkově lze shrnout za odeslané výroční kontrolní zprávy za rok 2014, že došlo k významnému relativnímu snížení chybovosti oproti roku 2013. Devět OP identifikovalo chybovost pod 2 %, sedm OP chybovost mezi 2 a 5 % a dva OP nad 5 % (viz tabulka č. 15). Jeden OP nebyl auditován z důvodu pozastavení certifikace. V průběhu roku byly aktualizovány ŘKS jednotlivých OP, které byly ověřovány v auditech systému prováděných od 2. pololetí 2014. Výsledky těchto auditů budou k dispozici ve výročních kontrolních zprávách za rok 2015. Na úrovni AO došlo k aktualizaci metodiky AO a dalších relevantních dokumentů. Vedení AO bylo od 1. dubna 2014 personálně obměněno a k 1. prosinci 2014 bylo schváleno nové organizační schéma. Z níže uvedené tabulky je zřejmé, že k většině operačních programů (14) vydal v roce 2014 Auditní orgán stanovisko s výhradou. Pouze pět OP obdrželo stanovisko bez výhrad.

125 KA č. 13/28 – Podpora rybářství v České republice podle operačního programu *Rybářství 2007–2013*.

„Stanovisko s výhradou bylo konstatováno s ohledem na nadále nedostatečnou funkčnost ŘKS (závěry auditů systémů, vysoká chybovost) příslušných OP, zejména přetrvává negativní hodnocení oblasti administrace veřejných zakázek u projektů a identifikaci nezpůsobilých výdajů.“

**Tabulka č. 15 – Výroky AO a míra chybovosti u jednotlivých OP v roce 2014 – audit operací**

Číslo	Operační program	Výrok auditora	Míra chyb z auditů	Fond
2007CZ161PO002	ROP Střední Morava	S výhradou	7,87	EFRR/FS
2007CZ161PO005	ROP Severovýchod	S výhradou	5,61	EFRR/FS
2007CZ161PO008	ROP Severozápad	S výhradou	3,73	EFRR/FS
2007CZ162PO001	OP Praha – Konkurenceschopnost	S výhradou	3,63	EFRR/FS
2007CZ161PO009	ROP Střední Čechy	S výhradou	3,53	EFRR/FS
2007CZ161PO013	ROP Jihozápad	S výhradou	3,19	EFRR/FS
2007CZ16UPO002	Integrovaný operační program	S výhradou	3,14	EFRR/FS
2007CZ05UPO002	OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	S výhradou	3,05	ESF
2007CZ161PO006	OP Životní prostředí	S výhradou	2,62	EFRR/FS
2007CZ161PO010	ROP Moravskoslezsko	S výhradou	1,92	EFRR/FS
2007CZ161PO004	OP Podnikání a inovace	S výhradou	1,77	EFRR/FS
2007CZ161PO001	ROP Jihovýchod	Bez výhrad	1,60	EFRR/FS
2007CZ052PO001	OP Praha – Adaptabilita	Bez výhrad	1,57	ESF
2007CB163PO025	Operační program přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika 2007–2013	Bez výhrad	1,35	EFRR
2007CZ05UPO001	OP Lidské zdroje a zaměstnanost	Bez výhrad	0,76	ESF
2007CZ161PO012	OP Výzkum a vývoj pro inovace	S výhradou	0,68	EFRR/FS
2007CZ16UPO001	OP Technická pomoc	Bez výhrad	0,03	EFRR/FS
2007CZ161PO007	OP Doprava	S výhradou	0,01	EFRR/FS
2007CZ14FPO001	OP Rybářství 2007–2013	S výhradou	χ <sup>127</sup>	ERF

Zdroj: údaje z výročních stanovisek AO za rok 2014.

AO také provedl systémový audit u OPŽP a OPR s výsledkem uvedeným v následující tabulce.

**Tabulka č. 16 – Výroky AO a míra chybovosti u auditovaných OP v roce 2014 – audit systémů**

Číslo	Operační program	Výrok auditora	Míra chyb z auditů	Fond
2007CZ161PO006	OP Životní prostředí	S výhradou	6,00	EFRR/FS
2007CZ14FPO001	OP Rybářství 2007–2013	Bez výhrad	1,00	ERF

Zdroj: údaje z výročních stanovisek AO za rok 2014.

Auditní orgán identifikoval mimo jiné následující významné chyby:

- U OPD shledal nedostatky, které mohou vést k nesrovnalostem a mohou mít zásadní dopad na fungování ŘKS. Dále konstatoval, že systém vyžaduje zásadní zlepšení.
- U ROP Střední Morava (dále jen „ROP SM“), ROP Severovýchod (dále jen „ROP SV“), ROP Střední Čechy (dále jen „ROP SČ“), ROP SZ, OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost

127 Audity operací nebyly provedeny z důvodu pozastavení certifikace výdajů v roce 2013, resp. byly provedeny na projektech certifikovaných v dřívějších letech.

- (dále jen „OPVK“), OPŽP a ROP *Moravskoslezsko* (dále jen „ROP MS“) identifikoval nedostatečnou řídicí kontrolu (čl. 60 písm. b nařízení Rady č. 1083/2006 a čl. 13 odst. 2 nařízení Komise č. 1828/2006).
- U OPŽP, ROP SV, ROP SČ, ROP SZ, OPVK, ROP JZ, IOP, OPVK a ROP SM zjistil vyšší chybovost, než je přípustná míra.
  - U OPŽP konstatoval nedostatky se střední mírou závažnosti:
    - stávající systém kontroly delegovaných činností nastavený v manuálu pracovních postupů není dostatečně účinný,
    - nedostatky v kontrole přijatelnosti projektů vzhledem k majetkové struktuře žadatelů o podporu, nedostatky v bodovém hodnocení projektů,
    - čerpání podpory formou zálohových faktur,
    - nedostatky v závěrečném vyhodnocování akce,
    - nedostatky v plnění akčního plánu<sup>128</sup>.

## D.2.6 Auditní činnost orgánů Evropské unie v ČR

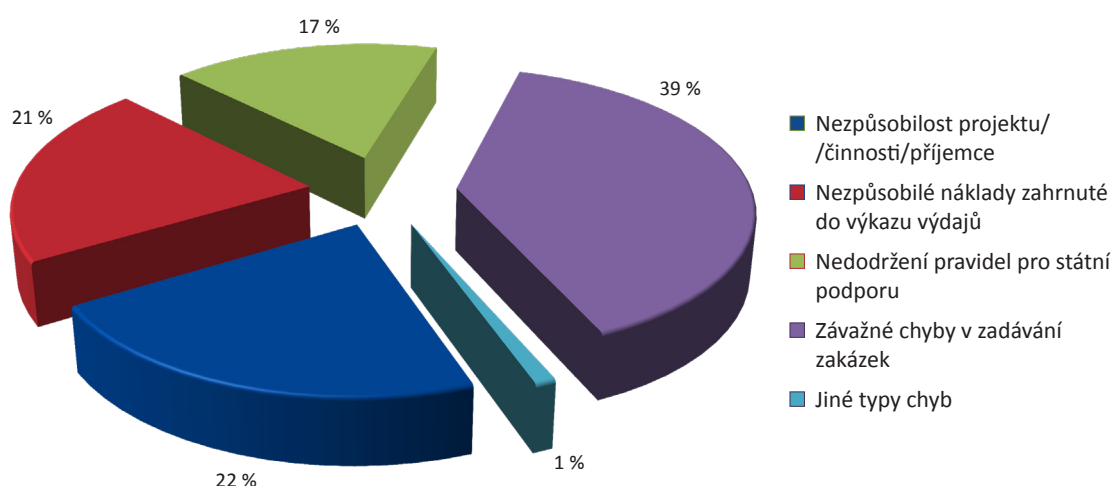
### Výroční zpráva EÚD o plnění rozpočtu za rok 2013

Ačkoli se v auditech EÚD nebo Komise v porovnání s kontrolami NKÚ v oblasti strukturální politiky liší použité metody, kontrovaná období i kontrované osoby, obsahují kapitoly *Regionální politika, doprava a energetika* a *Zaměstnanost a sociální věci* výroční zprávy EÚD o plnění rozpočtu EU za rok 2013 některá podobná auditní zjištění.

#### Kapitola *Regionální politika, doprava a energetika*

Ze 180 operací kontrovaných EÚD bylo 102 zatíženo chybami. Na základě vyčíslených nedostatků odhaduje EÚD nejpravděpodobnější míru chyb na 6,9 %. Graf č. 17 uvádí přehled různých typů nesrovnalostí a jejich podíl na nejpravděpodobnější míře chyb v roce 2013 podle odhadu EÚD.

Graf č. 17 – Podíl jednotlivých typů chyb na odhadované nejpravděpodobnější míře chyb



**Zdroj:** Výroční zpráva EÚD o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2013, EÚD listopad 2014.

Výroční zpráva EÚD o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2013 uvádí příklady závažných selhání; tam, kde se věc dotýká České republiky, je informace zvýrazněna tučným písmem:

<sup>128</sup> Akční plán pro zlepšení systému řízení a kontroly v rámci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v ČR, součást dopisu generálního ředitele DG Regio ze dne 20. března 2012.



**a) Zadávání veřejných zakázek:**

- **Neopodstatněné přímé udělení zakázky na dodatečné práce (absence nepředvídatelných okolností):** U projektu TEN-T v Německu byly ke spolufinancování vykázané zakázky na dodatečné stavební práce (které byly uděleny přímo stejnému dodavateli) na letištním terminálu pro osobní přepravu. Tyto dodatečné práce byly nutné z důvodu nedostatků při přípravě, plánování a realizaci projektu, nikoliv kvůli nepředvídatelným okolnostem. V takových případech je přímé udělení zakázky protiprávní a na dodatečné práce mělo být vyhlášeno zadávací řízení. **Podobné případy byly zjištěny** u projektů v oblasti dopravy a projektů financovaných z EFRR/FS v Belgii, **České republice**, Německu, Španělsku, Itálii a Švédsku.
- Uplatnění protiprávních kritérií pro udělení zakázky v zadávacím řízení: U jednoho projektu EFRR, který se týkal renovace veřejné budovy ve Španělsku, vzorec uvedený v zadávací dokumentaci pro stanovení hospodářsky nejvýhodnější nabídky neopodstatněně ovlivnil výsledek zadávacího řízení a zakázka byla udělena nesprávným způsobem.
- **Změna rozsahu zakázky po ukončení zadávacího řízení:** U jednoho projektu EFRR týkajícího se modernizace a renovace vodovodní sítě ve Španělsku byl rozsah projektu po zadávacím řízení a udělení zakázky výrazně upraven. To je v rozporu s pravidly EU a národními pravidly pro zadávání veřejných zakázek, a výdaje vykázané na tuto zakázku jsou tedy nesprávné. Skutečně provedené práce navíc neodpovídaly změně znění zakázky. **Podobné případy u projektů EFRR/FS byly zjištěny i v České republice.**

**b) Způsobilost projektů/příjemců**

- Výběr projektu, který reálně nemůže dosáhnout svých cílů: Projekt v Polsku sestával z renovace historické budovy a jejího parku, lokalita se v budoucnu měla využívat jako školicí středisko s ubytovacími kapacitami. Řídící orgán tento projekt vybral, i když dosažení cílů projektu, jak byly uvedeny v projektové žádosti, nebylo reálné. Konkrétně byl výrazně nadhodnocen počet školených osob, které by středisko využily. Projekt stále není dokončen a nic nenasvědčuje tomu, že by se historický objekt využíval jako školicí středisko. Navíc byly nad rámec grantové dohody vykázané náklady související s využíváním budovy k soukromým účelům.
- Příjemce neplní výběrová kritéria: Projekt v Maďarsku sestával z pořízení rypadla příjemcem, který působí v oblasti dopravy a stavebnictví. Ani projekt, ani obchodní činnost příjemce však nelze považovat za inovativní, projekt tedy nesplnil kritéria stanovená v OP.

**c) Způsobilost nákladů**

- Neopodstatněné osobní náklady: U projektu, který se týkal propojení elektrické sítě Francie a Španělska, nebyl příjemce schopen některé osobní náklady zdůvodnit. Výdaje související s těmito osobními náklady tedy nejsou způsobilé pro spolufinancování EU.
- Výdaje vykázané na organizaci sídlící mimo EU: Projekt TEN-T zaměřený na další rozvoj společného evropského vzdušného prostoru prováděly organizace v několika členských státech EU a v jedné zemi, která není členem EU. Podmínka, že pouze organizace z členských států EU mohou být příjemci a vykazovat náklady, nebyla dodržena a z rozpočtu EU byly proplaceny i náklady jedné z účastnických zemí konsorcia, která není členem EU.

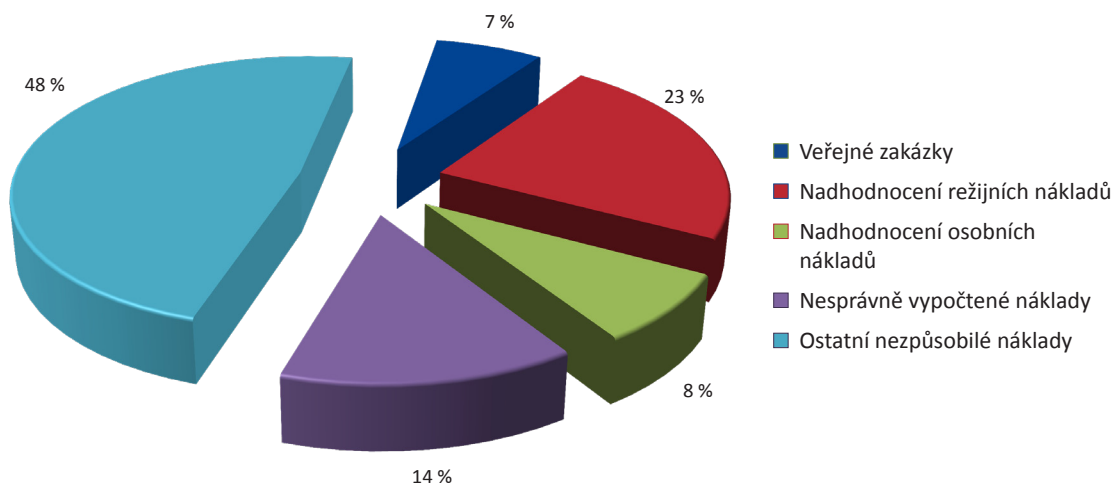
**d) Nedostatečná řídicí kontrola**

- V 17 případech vyčíslitelných chyb (ze 40) na straně příjemců měly vnitrostátní orgány k dispozici dostatek informací, aby těmto chybám předešly nebo je odhalily a opravily ještě předtím, než byly výdaje předloženy Komisi. Pokud by se na základě všech těchto informací chyby opravily, byla by nejpravděpodobnější míra chyb odhadovaná pro tuto kapitolu o tři procentní body nižší. Evropský účetní dvůr dále zjistil, že v pěti případech byla chyba, kterou odhalil, způsobena vnitrostátními orgány. Tyto chyby přispěly k odhadované nejpravděpodobnější míře chyb dvěma procentními body.

### Kapitola Zaměstnanost a sociální věci

Ze 180 operací kontrolovaných EÚD bylo 50 zatíženo chybami. Na základě vyčíslených nedostatků EÚD odhaduje nejpravděpodobnější míru chyb na 3,1 %. Graf č. 18 uvádí typy nesrovnalostí a jejich podíl na nejpravděpodobnější míře chyb v roce 2013.

**Graf č. 18 – Podíl jednotlivých typů chyb na odhadované nejpravděpodobnější míře chyb**



**Zdroj:** Výroční zpráva EÚD o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2013, EÚD listopad 2014.

Výroční zpráva uvádí následující příklady závažných selhání:

#### a) Veřejné zakázky

- Nedodržování zásady rovného zacházení: U projektu ESF ve Francii nebyla při hodnocení u veřejných zakázek nad limity EU dodržena zásada rovného zacházení. Kromě toho byla smlouva o poskytování služeb nepřiměřeným způsobem rozdělena na části. Pro každý zeměpisný oddíl byl přijat pouze jeden uchazeč, což fakticky omezilo soutěž. Dle názoru EÚD měly tyto skutečnosti vést ke zrušení veřejné soutěže.
- Zadání služeb mimo rozsah rámcové smlouvy: Příjemce v Maďarsku zadal služby na vývoj softwaru použitím stávající rámcové smlouvy, která byla výsledkem zadávacího řízení realizovaného centrálním zadavatelem. V tomto konkrétním oznámení o zadávacím řízení bylo přitom výslovně uvedeno, že vývoj softwaru pod tuto rámcovou smlouvu nespadá a že lze tuto službu pořídit pouze v samostatném zadávacím řízení.

#### b) Časté nedodržování procedurálních požadavků

- Zpožděné platby příjemcům: Vnitrostátní orgány ve Francii převáděly prostředky z ESF regionálním orgánům (když byly tyto orgány v roli příjemců) s velkými zpožděními, což není v souladu s předpisy. Ve dvou případech činilo zpoždění platby více než pět měsíců.
- Oznámení o výsledku zadávacího řízení bylo zasláno se zpožděním nebo nebylo zasláno vůbec: Podle pravidel o zadávání veřejných zakázek EU musí zadavatel zaslat oznámení o výsledku zadávacího řízení nejpozději do 48 dní po udělení zakázky. EÚD zjistil tři případy porušení tohoto pravidla ve Velké Británii.
- Akumulace dodatečného předběžného financování: Vnitrostátní orgány ve Francii požadují od Komise maximální míru spolufinancování na prioritní osu, ačkoli příjemcům jsou vypláceny nižší úrovně spolufinancování. U kontrolované prioritní osy činí rozdíl, který byl do současnosti naakumulován, částku 32 mil. €, která tak fakticky představuje dodatečné zálohové platby bez toho, aby pro to byla předpisy stanovena zvláštní odchylka.

### c) Nedostatečná řídicí kontrola

- U 13 případů vyčíslitelných chyb (z 30) zapříčiněných příjemci měly vnitrostátní orgány dostatek informací (např. od příjemců, jejich auditorů nebo z vlastních kontrol), aby mohly těmto chybám předejít nebo je odhalit a napravit předtím, než výdaje vykázaly Komisi. Kdyby všechny tyto informace byly použity k nápravě chyb, činila by odhadovaná nejpravděpodobnější míra chyb pro tuto kapitolu o 1,3 procentního bodu méně. Evropský účetní dvůr kromě toho zjistil, že u tří těchto případů byla chyba způsobena národními orgány. Tyto chyby přispěly k odhadované nejpravděpodobnější míře chyb 0,1 procentního bodu.
- DG Empl provedlo tematický audit a došlo k závěru, že primární kontroly nejsou spolehlivé, neboť „byly prováděny čistě formálně ...“ V důsledku toho byly Komisi certifikovány náklady, které neměly žádnou přidanou hodnotu nebo s příslušným projektem nesouvisely. Při řídicích kontrolách navíc nebylo často zjištěno nedodržení postupů pro zadávání veřejných zakázek, a to navzdory skutečnosti, že řídicí orgány nebo jejich zprostředkující subjekty provedly kontroly v prostorách příjemců.

### Zvláštní zprávy EÚD

Na následujících stránkách jsou vybrány příklady zjištění ze zvláštních zpráv, které se týkají zcela nebo částečně SF a FS a zmiňují explicitně subjekty, projekty nebo výdaje ČR. V zeleném rámečku je uveden příklad dobré praxe, žluté rámečky obsahují příklady nesprávné praxe.

- Zvláštní zpráva č. 07/2014<sup>129</sup>

Jeden z nejúspěšnějších inkubátorů kontrolovaných v ČR pravidelně sledoval výkonnost inkubovaných podniků a také relevantnost a kvalitu podpory, která je těmto podnikům poskytována. Za tím účelem zavedl systém klíčových ukazatelů výkonnosti, který zahrnoval vyčerpávající informace o činnosti inkubátoru (např. počet kurzů, školení, počet přednášek) a o výkonnosti inkubovaných podniků (např. obrat, počet přihlášených patentů, počet vytvořených pracovních míst přepočtených na ekvivalent plné pracovní doby). Výsledné informace byly řízením používány k hodnocení účinnosti inkubačních programů.

Neuspokojivé výsledky zaznamenané u kontrolovaných inkubátorů lze vysvětlit skutečností, že zavedené osvědčené postupy byly uplatněny jen v omezené míře. Konkrétně šlo o to, že se při zakládání inkubátorů věnovala příliš malá pozornost účinnosti jejich funkcí na podporu podnikání. Také inkubační služby byly s podnikatelskými cíli klientů propojeny jen volně. Dalším důvodem je to, že monitorovací systémy v inkubátorech neposkytovaly dostatečné informace k řízení. Inkubační činnost také komplikovaly obavy o finanční udržitelnost.

Na úrovni ŘO byly řídicí systémy příliš zaměřeny na výstupy a nevěnovaly dostatečnou pozornost provozní činnosti podnikatelských inkubátorů. Postupy pro výběr inkubátorů ke spolufinancování nezohledňovaly v dostatečné míře určité prvky, které mají pro inkubační činnost zásadní důležitost, např. kvalifikaci personálu, rozsah a relevanci inkubačních služeb nebo finanční udržitelnost. Ve většině případů nebyly vyhodnocovány rovněž očekávané přínosy pro regionální ekonomiku.

129 Zvláštní zpráva EÚD č. 07/2014 – Podpořil EFRR úspěšně rozvoj podnikatelských inkubátorů? Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.

- Zvláštní zpráva č. 12/2014<sup>130</sup>

Projekt *Implementace soustavy Natura 2000* prováděný v ČR, který měl být dokončen v lednu 2015 (podpora z EFRR činila 4,3 mil. €), měl strategický význam. Zahrnoval zejména inventarizační a geodetické průzkumy nutné pro přípravu plánů ochrany pro 303 z 1 075 lokalit sítě *Natura 2000* a vybudování rámce pro monitorování pro tyto lokality. Příprava a zahájení projektu byly obtížné a zdlouhavé, protože přetrvávala nejistota ohledně rozsahu projektu a jeho podrobných cílů (seznam zahrnutých lokalit a druhy potřebných prací). Od přihlášky projektu v listopadu 2008 a rozhodnutí o udělení grantu v dubnu 2011 uplynulo dva a půl roku. Rozhodnutí o udělení grantu bylo dvakrát pozměněno, v listopadu 2011 a v prosinci 2012, a na závěr roku 2013 byla plánována třetí změna.

- Zvláštní zpráva č. 1/2015<sup>131</sup>

Strategickým cílem EU je mimo jiné eliminovat úzká místa, která představují překážky rozvoje splavnosti vnitrozemských vodních cest<sup>132</sup>. Aby byly prostředky alokované na realizaci uvedeného strategického cíle z EFRR pro období 2007–2013 pro ČR vynaloženy účelně, musel by být pro komerční účely vybudován děčínský plavební stupeň (s náklady cca 142 mil. €), protože úsek od Hřenska po Ústí nad Labem (cca 40 km) je 3–6 měsíců v roce nesplavný. Prostředky byly vynaloženy na jiné, pro dosažení strategického cíle méně významné projekty a ke zlepšení vnitrozemské vodní cesty pro nákladní dopravu nedošlo.

**Na základě analýzy a srovnání nálezů EÚD a NKÚ týkajících se politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti lze definovat následující rizika:**

- Kontrolní systémy nejsou dostatečně účinné, případy nedodržení předpisů nejsou na jednotlivých úrovních kontroly v členském státě odhaleny ani opraveny.
- Jsou financovány rovněž projekty, které nejsou v souladu s předpisy pro zadávání veřejných zakázek nebo nesplňují podmínky způsobilosti.
- Podporu z ESF získávají i nezpůsobilí žadatelé. Výsledky kontrol, jimiž oba úřady prověřují správnost operací, jsou velmi podobné u nezpůsobilých projektů, nezpůsobilých výdajů či účastníků a u nedodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Nálezy NKÚ v oblasti veřejné podpory a příjmů projektů jsou méně časté.
- Při administraci projektů byly zaznamenány průtahy.
- Podpořeny byly i projekty, jejichž realizace nepřispívá k dosažení strategických cílů.
- Podpořeny byly nezpůsobilé subjekty a projekty; vykázány a uhrazeny byly v některých případech nezpůsobilé výdaje.
- Projekty nedosáhly cílů deklarovaných v žádostech o podporu.

## D.3 Společná zemědělská politika a politika rozvoje venkova

### D.3.1 Aktuální vývoj společné zemědělské politiky

Výdaje na SZP jsou hrazeny z *Evropského zemědělského záručního fondu* (přímé platby a SOT) a z *Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova* (dotace na PRV/PRV14+). Česká republika měla možnost za programové období 2007–2013 čerpat 2,8 mld. € na rozvoj venkova s tím, že vyplácení podpor bude podle pravidla n+2 probíhat až do konce roku 2015.

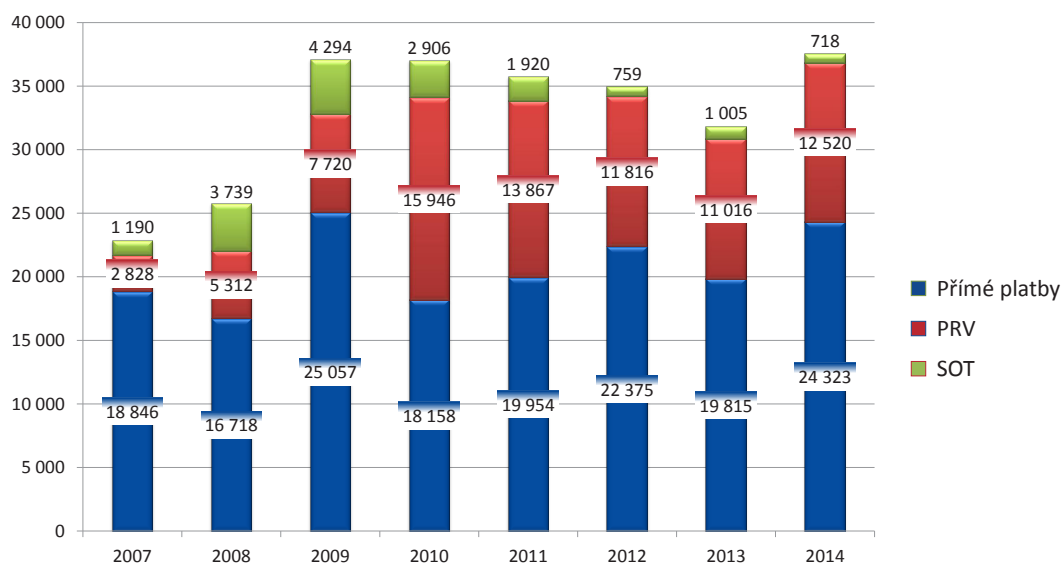
130 Zvláštní zpráva EÚD č. 12/2014 – *Financuje EFRR účinně projekty, které přímo podporují biologickou rozmanitost v rámci strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020?* Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.

131 Zvláštní zpráva EÚD č. 1/2015 – *Vnitrozemská vodní doprava v Evropě: od roku 2001 se významně nezvýšil podíl tohoto způsobu dopravy ani se nezlepšila splavnost.* Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2015.

132 Labská vodní cesta je součástí transevropské dopravní sítě TEN-T. Labe v úseku od státní hranice se Spolkovou republikou Německo po Ústí nad Labem je podle dokumentů Organizace spojených národů i EU zařazeno mezi základní úzká hrdla komerčně nesplavná.

Výši dotací vyplacených v ČR v hlavních oblastech SZP v letech 2007–2014 souhrnně uvádí následující graf.

**Graf č. 19 – Peněžní prostředky vyplacené v rámci SZP v letech 2007–2014 (v mil. Kč)**



**Zdroj:** výroční zprávy SZIF za roky 2007 až 2013, podklady SZIF – přehled vyplacených finančních prostředků SZIF v hlavních oblastech SZP v roce 2014.

Jak je z grafu patrné, nejvíce prostředků bylo v rámci SZP vyplaceno v letech 2009, 2010 a 2014. Částky vyplacené v těchto letech jsou téměř totožné a pohybují se ve výši přibližně 37 mld. Kč.

Podpory v rámci SZP se dělí do tří hlavních kategorií. První z nich jsou **přímé platby**, které reprezentují největší podíl vyplacených prostředků ve všech letech programového období. Obvykle tvoří zhruba dvě třetiny prostředků získaných v rámci SZP z Evropské unie. Druhou nejvýznamnější kategorií SZP tvoří prostředky vyplácené v rámci **PRV**. V letech 2007 a 2008 byla výše vyplacených prostředků v rámci PRV nízká, neboť se jednalo o počátek programového období, kdy byla teprve vyhlášována první kola příjmů žádostí o dotace. V dalších letech se roční objemy vyplacených částek pohybovaly v rozmezí od 7,7 do 15,9 mld. Kč. Třetí, objemově nejméně významnou skupinou vyplácených podpor jsou platby v oblasti **SOT**. V roce 2009 dosáhly platby v rámci SOT svého maxima a jejich výše činila bezmála 4,3 mld. Kč. Od roku 2010 dochází k útlumu těchto podpor, proto výše vyplácených prostředků klesá.

V roce 2014 bylo dle údajů SZIF v ČR v rámci SZP vyplaceno téměř 37,6 mld. Kč, z toho prostředky EU činily přibližně 34,4 mld. Kč. Vyplacené prostředky byly vyšší než v roce 2013, a to díky přímým platbám a PRV, což jsou v rámci SZP oblasti dlouhodobě finančně nejvýznamnější. Výdaje v jednotlivých oblastech SZP v roce 2014 zobrazuje následující tabulka.

**Tabulka č. 17 – Přehled prostředků vyplacených v hlavních oblastech SZP za rok 2014 (v tis. Kč)**

Oblast výdaje	ČR	EU	Celkem
Přímé platby	68 303	24 255 422	24 323 725
Společná organizace trhu	300 806	417 420	718 226
Program rozvoje venkova	2 768 875	9 751 120	12 519 995
Horizontální plán rozvoje venkova	9 267	28 424	37 691
<b>Celkem</b>	<b>3 147 251</b>	<b>34 452 386</b>	<b>37 599 637</b>

**Zdroj:** podklady SZIF.

### Přímé platby

Přímé platby jsou s ohledem na objem vyplacených prostředků nejméně významnější kategorií podpor, které plynou do zemědělství ČR ze zdrojů Evropské unie. Objemově největší součástí přímých plateb je jednotná platba na plochu (SAPS). Tato platba je vyplácena na hektar obhospodařované zemědělské půdy vedené v LPIS a je plně hrazena z prostředků EU.

Rozdělení peněžních prostředků vyplacených v ČR v roce 2014 na jednotlivé kategorie přímých plateb je uvedeno v tabulce č. 18.

**Tabulka č. 18 – Přehled prostředků vyplacených na přímé platby v roce 2014 (v tis. Kč)**

Přímé platby	ČR	EU	Celkem
SAPS	0	22 394 699	22 394 699
Oddělená platba za cukr	0	1 076 614	1 076 614
Oddělená platba za rajčata	0	10 109	10 109
Zvláštní podpora	0	774 000	774 000
Přechodná vnitrostátní podpora	67 897	0	67 897
Ostatní <sup>133</sup>	406	0	406
<b>Celkem</b>	<b>68 303</b>	<b>24 255 422</b>	<b>24 323 725</b>

Zdroj: podklady SZIF.

Ve srovnání s rokem 2013 došlo k navýšení výdajů na přímé platby o 4,5 mld. Kč, a to nejvíce právě u SAPS.

### Společná organizace trhu

SOT se týká jednotlivých zemědělských prvovýrobků a výrobků po prvním zpracování a slouží zejména k omezení výkyvů cen, které platí zpracovatel nebo konečný spotřebitel za nákup těchto výrobků. K tomuto účelu se využívají různé nástroje jako finanční podpory, dotace, produkční kvóty, intervenční nákupy, podpora skladování nebo podpora propagace zemědělských produktů. Rozdělení peněžních prostředků na jednotlivá opatření SOT v roce 2014 je uvedeno v následující tabulce.

**Tabulka č. 19 – Přehled prostředků vyplacených na SOT v roce 2014 (v tis. Kč)**

Opatření SOT	ČR	EU	Celkem
Finanční podpory	120 047	202 082	322 129
Dotace a odvody	120 720	151 377	272 097
Vývozní subvence	0	0	0
Intervenční nákupy <sup>134</sup>	40 000	0	40 000
Podpora propagace zemědělských výrobků	20 037	33 392	53 429
Ostatní související výdaje <sup>135</sup>	2	30 569	30 571
<b>Celkem</b>	<b>300 806</b>	<b>417 420</b>	<b>718 226</b>

Zdroj: podklady SZIF.

Ve srovnání s rokem 2013 došlo u SOT v roce 2014 k poklesu výdajů o 286 mil. Kč. Největší pokles zaznamenaly „dotace a odvody“, a to o 118 mil. Kč, naopak se zvýšily výdaje na „podporu propagace zemědělských výrobků“ a na „ostatní související výdaje“. V roce 2014 již nebyl podporován vývoz zemědělských komodit.

<sup>133</sup> Převod propadlého podílu z vrátek dotací.

<sup>134</sup> Intervenční nákupy se v roce 2014 nerealizovaly. Výdajem ve výši 40 mil. Kč je splátka půjčky na intervenční nákupy.

<sup>135</sup> Ostatními výdaji souvisejícími se SOT jsou zejména výdaje na distribuci potravin nejchudším a vratky kaucí.

## Program rozvoje venkova

V roce 2014 pokračovala implementace pěti prioritních os PRV s cílem vyčerpat do konce roku 2015 maximum zbývajících prostředků tohoto programu prostřednictvím opatření, jejichž administraci SZIF zvládne provést tak, aby do 30. června 2015 mohly být podány žádosti o proplacení. Mimořádné 22. kolo příjmu žádostí o poskytnutí dotace ukončilo PRV. Poslední příjem žádostí v rámci tohoto programu byl ukončen 9. února 2015.

Přehled dotací vyplacených na PRV v roce 2014 uvádí tabulka č. 20.

**Tabulka č. 20 – Přehled prostředků vyplacených na PRV v roce 2014** (v tis. Kč)

Osa PRV	ČR	EU	Celkem
I. Zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví	519 971	1 557 926	2 077 897
II. Zlepšování životního prostředí a krajiny	1 531 730	5 867 584	7 399 314
III. Kvalita života ve venkovských oblastech a diverzifikace hospodářství venkova	529 152	1 587 457	2 116 609
IV. Leader	174 091	696 359	870 450
V. Technická pomoc	13 931	41 794	55 725
<b>Celkem</b>	<b>2 768 875</b>	<b>9 751 120</b>	<b>12 519 995</b>

Zdroj: podklady SZIF.

Oproti roku 2013 došlo k nárůstu výdajů na PRV o 1,5 mld. Kč.

Pozitivně lze hodnotit skutečnost, že k 31. prosinci 2014 bylo příjemcům vyplaceno přes 90 % celkové alokace PRV. Přehled čerpání PRV ke konci roku 2014 zobrazuje následující tabulka.

**Tabulka č. 21 – Přehled čerpání jednotlivých os PRV k 31. prosinci 2014**

Osa PRV	Rozpočet PRV na roky 2007–2013 (mil. €)	Proplaceno	
		(v mil. €)	(v %)
Osa I.	873,5	691,5	79,16
Osa II.	1 930,6	1 911,7	99,02
Osa III.	641,8	530,9	82,72
Osa IV.	205,8	176,0	85,52
Osa V.	18,0	10,2	56,67
<b>Celkem</b>	<b>3 669,7</b>	<b>3 320,3</b>	<b>90,48</b>

Zdroj: podklady MZe.

### D.3.2 Kontrolní činnost NKÚ v oblasti SZP

#### Vyhodnocení kontrolní činnosti

V roce 2014 provedl NKÚ kontrolu osy V Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013<sup>136</sup>, v rámci níž prověřil, jak MZe a SZIF v letech 2007–2013 poskytovaly a čerpaly prostředky z PRV určené na technickou pomoc. Nejvyšší kontrolní úřad zkontroloval nastavení podmínek pro využití technické pomoci a dále 86 konkrétních projektů za celkem 127 mil. Kč, u nichž příjemcem bylo samo MZe nebo SZIF. Nedostatky NKÚ objevil u dotací za téměř 8 mil. Kč, což představuje více než 6 % kontrolované částky.

Nejvyšší kontrolní úřad zjistil, že MZe jakožto řídicí orgán PRV vydalo pro poskytování dotace pravidla, která měla nepříznivý dopad na administraci a realizaci projektů i na vyhodnocování účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti vynaložených prostředků. Tato pravidla například

<sup>136</sup> KA č. 14/07 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci osy V Programu rozvoje venkova.

neumožňovala účinnou kontrolu v oblasti způsobilosti výdajů ani v oblasti dodržování zákazu dvojího financování a na rozdíl od pravidel pro ostatní osy PRV neupravovala korekční a sankční systém.

**Ministerstvo zemědělství a SZIF si pro sebe v roli příjemců podpory nastavily výrazně benevolentnější podmínky pro čerpání prostředků z PRV, než jaké platily pro ostatní žadatele o dotace.**

Oba tyto příjemci dotací při zadávání zakázek opakovaně porušovali zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace a uplatňovali nezpůsobilé výdaje. Ministerstvo zemědělství dále pořídilo neúčelně propagační předměty v celkové částce 1 mil. Kč. U projektu, jehož předmětem byly konzultační služby za 600 tis. Kč, nebylo MZe schopno vůbec prokázat, jak byly peněžní prostředky použity.

Z technické pomoci bylo možné platit i propagační předměty, prostřednictvím kterých mělo MZe informovat veřejnost o PRV. Při kontrole konkrétních projektů však kontroloři zjistili, že MZe nakoupilo z dotací propagační předměty za téměř 1 mil. Kč, jejichž informační hodnota byla nulová. Šlo například o bonbóny, náplasti, vějíře, zvířecí figurky nebo puzzle. Přitom jen za zmíněné puzzle MZe utratilo 500 tis. Kč.

**Ministerstvo zemědělství pořizovalo propagační předměty, které veřejnosti nepřinášely žádné informace o opatřeních PRV. Jejich pořízení tak bylo neúčelné.**

### D.3.3 Auditní činnost orgánů EU v ČR

#### Výroční zpráva EÚD za rok 2013

*Výroční zpráva EÚD o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2013* obsahuje mimo jiné tato hlavní sdělení:

#### Zemědělství: podpora trhu a přímá podpora

EÚD při auditech zkoumal vzorek 180 operací (z toho 164 spadajících pod IACS). Z těchto operací jich 110, tedy 61 %, bylo zatíženo chybami. Nejpravděpodobnější míru chyb odhaduje EÚD na 3,6 %. Evropský účetní dvůr dospěl na základě svých auditů k závěru, že platby za rok 2013 v této oblasti byly zatíženy významnou mírou chyb a že zkoumané systémy dohledu a kontroly byly částečně účinné.

Evropský účetní dvůr doporučil, aby členské státy EU usilovaly o správné posuzování a evidování způsobilosti a velikosti zemědělských pozemků (zejména trvalých pastvin). Dále by členské státy měly provést nápravná opatření tam, kde bylo zjištěno, že je systém IACS zatížen systematickými chybami, a knihy dlužníků členských států by měly obsahovat úplné a spolehlivé informace o výši a povaze dlužných částek. Aplikace těchto opatření by měla vést k tomu, že systém IACS bude plně využíván. Evropský účetní dvůr dále doporučil Komisi zajistit účinné uplatňování postupu posíleného ujištění, což má vést ke zvýšení kvality a srovnatelnosti práce prováděné auditními orgány.

#### Rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov a ochrana zdraví

Evropský účetní dvůr při auditu zkoumal vzorek 177 operací, z nichž 54 % bylo zatíženo chybami. Nejpravděpodobnější míru chyb odhaduje EÚD na 6,7 %. EÚD dospěl k závěru, že platby za rozpočtový rok 2013 v této skupině politik byly zatíženy chybami ve významném rozsahu a že zkoumané systémy dohledu a kontroly byly částečně účinné.

Evropský účetní dvůr členskými státy v oblasti rozvoje venkova doporučil, aby lépe prováděly správní kontroly a využívaly veškerých relevantních dostupných informací. Dále EÚD státům doporučil, aby akční plány, které mají řešit vysokou míru chyb v oblasti rozvoje venkova, byly úplné a zahrnovaly všechny regiony a všechna opatření, především, aby obsahovaly investiční



opatření a aby zohledňovaly auditní zjištění Komise a EÚD. V oblasti společné zemědělské politiky EÚD doporučil Komisi dokládat, jakým způsobem počítá výdaje, na něž se vztahují její audity souladu, dále snížit objem nahromaděných otevřených auditních případů a rozpracovat postup, kterým vypočítává míru zbytkových chyb, aby v ní byly zohledněny veškeré výdaje a všechny platební agentury. Další doporučení EÚD se týkalo ERF a směřovalo k dostatečnému doložení potvrzení platnosti finančních oprav určených členskými státy.

#### Zvláštní zprávy EÚD vydané v roce 2014

Evropský účetní dvůr vydal v roce 2014 sedm zvláštních zpráv zaměřených na oblast zemědělství, rybářství a lesnictví. Česká republika byla vybrána do kontrolovaného vzorku pouze v jednom auditu EÚD a je zmíněna ve zvláštní zprávě č. 22/2014<sup>137</sup>.

Předmětem **zvláštní zprávy č. 4/2014**<sup>138</sup> je audit, při kterém EÚD zkoumal, zda byly cíle vodní politiky EU řádně a účinně začleněny do SZP, a to jak na úrovni strategie, tak na úrovni realizace. Evropský účetní dvůr konstatoval, že se tak stalo pouze z části, a poukázal na nedostatky obou nástrojů používaných Komisí k začlenění vodohospodářské problematiky do SZP (tj. podmíněnosti<sup>139</sup> a rozvoje venkova) a také na zpoždění a nedostatky v provádění RSV<sup>140</sup>. Při auditu bylo rovněž zjištěno, že systémy pro monitorování a hodnocení neposkytovaly informace nutné pro plnou informační podporu tvorby politiky, pokud jde o vlivy zemědělských činností na vodu.

Evropský účetní dvůr na základě zjištěných nedostatků mj. doporučuje, aby Komise navrhla úpravy stávajících nástrojů (podmíněnost a rozvoj venkova) nebo případně vytvořila nové nástroje schopné obstát při začleňování cílů vodní politiky do SZP.

Ve **zvláštní zprávě č. 8/2014**<sup>141</sup> se EÚD věnuje auditu, ve kterém kontroloval dohled Komise nad výpočtem platebních nároků, soulad předpisů členských států s podmínkami a zásadami stanovenými v legislativě EU a to, zda příslušné orgány zavedly účinné kontroly, které by zajistily správný výpočet a přiznání platebních nároků. Evropský účetní dvůr na základě provedeného auditu konstatoval, že Komise řídila začlenění podpory vázané na produkci do režimu jednotné platby jen částečně účinně. Evropská komise nedohlížela dostatečně na to, jak členské státy vypočítávaly platební nároky na podporu EU pro zemědělce v režimu jednotné platby v období 2010–2012. Členské státy nerozdělovaly podporu vždy v souladu se zásadami a cíli politiky, což vedlo k nejednotnému začleňování podpory vázané na produkci do režimu jednotné platby.

Od roku 2015 bude režim základní platby rovněž založen na platebních nárocích, proto EÚD doporučuje, aby Komise vypracovala jasné pokyny a účinně dohlížela na dodržování platných stropů a vymáhala opravu platebních nároků, jejichž hodnota nebyla vypočtena podle platných pravidel.

Ve **zvláštní zprávě č. 9/2014**<sup>142</sup> EÚD konstatuje, že potřeba investičního opatření určeného pro odvětví vína není opodstatněná, neboť podobná podpora již existuje v rámci politiky rozvoje venkova EU. Dodatečné opatření tak zvyšuje složitost a vytváří administrativní překážky. Evropský účetní dvůr dále konstatoval, že investiční opatření nebylo prováděno s řádným ohledem na

137 Zvláštní zpráva EÚD č. 22/2014 – *Dosahování hospodárnosti: udržení kontroly nad náklady u grantů na projekty rozvoje venkova financovaných EU*, Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.

138 Zvláštní zpráva EÚD č. 4/2014 – *Začlenění cílů vodní politiky EU do SZP: částečný úspěch*, Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.

139 Podmíněnost – mechanismus, který podmiňuje přímé platby zemědělcům a řadu plateb v rámci rozvoje venkova dodržováním souboru pravidel z oblasti životního prostředí, bezpečnosti potravin, zdraví zvířat a rostlin, dobrých životních podmínek zvířat atd.

140 RSV – rámcová směrnice o vodě (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES).

141 Zvláštní zpráva EÚD č. 8/2014 – *Řídila Komise začleňování podpory vázané na produkci do režimu jednotné platby účinně?* Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.

142 Zvláštní zpráva EÚD č. 9/2014 – *Je podpora EU na investiční a propagační opatření pro odvětví vína dobře řízena a lze její výsledky z hlediska konkurenceschopnosti vín z EU doložit?* Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.

zásadu hospodárnosti, většina členských států nezajistila, aby podporu dostaly jen životaschopné projekty. Byly také financovány velké podniky, což je v rozporu se záměrem upřednostňovat malé a střední podniky. Auditem bylo zjištěno, že náklady na propagační opatření nebyly dostatečným způsobem odůvodněny a že příjemci dotací by náklady na propagační akce vynaložili i bez podpory EU.

Evropský účetní dvůr doporučuje zracionalizovat tento program podpory, zanalyzovat potřebu tohoto opatření a posoudit, zda právě odvětví vína potřebuje dodatečnou investiční podporu.

Ve **zvláštní zprávě č. 10/2014**<sup>143</sup> EÚD uvádí, že v rámci auditu zkoumal, zda byla opatření ERF dobře koncipována a prováděna a zda zajišťovala optimální využití prostředků. Evropský účetní dvůr konstatoval, že celkově ERF neposkytoval účinnou podporu pro udržitelný rozvoj akvakultury. Na úrovni EU nebyla opatření na podporu udržitelného rozvoje akvakultury dobře koncipována a prováděna. Hlavní cíle pro růst odvětví akvakultury nebyly dosud splněny a odvětví po mnoho let stagnuje. Projekty kontrolované v členských státech EU byly často vybírány nekvalitně, nevedly k předpokládaným výsledkům nebo optimálnímu využití prostředků a jen málo přispívaly k růstu a zaměstnanosti.

Evropský účetní dvůr ve zprávě mj. dává členským státům doporučení, aby vypracovaly a uplatňovaly jednotnou národní strategii pro rozvoj odvětví akvakultury a monitorovaly podrobněji výsledky projektů stanovením a používáním relevantních ukazatelů.

Ve **zvláštní zprávě č. 22/2014** se EÚD věnuje auditu, jehož cílem bylo ověřit, zda Komise a členské státy postupovaly těmi nejúčinnějšími způsoby při udržování nákladů na granty v oblasti politiky rozvoje venkova pod kontrolou. Tyto granty ve výši 100 mld. € by měly pokrýt přibližně polovinu z celkových výdajů EU na rozvoj venkova pro období 2007–2013.

Evropský účetní dvůr ve zprávě konstatuje, že kontrolní systémy členských států se zabývaly jen některými riziky pro hospodárnost nebo vykazovaly vady. Kontrolní systémy se zaměřovaly na ceny položek a prací, mnohem menší pozornost však věnovaly tomu, zda byly tyto položky a práce přiměřené a zda byl grant ve vztahu k cílům dané politiky nákladově efektivní. Kontrola žádostí o granty probíhala nejčastěji formou porovnání nabídek různých dodavatelů nebo srovnáním s referenčními cenami. Dle EÚD neposkytují systémy v některých státech dostatečnou jistotu, že náklady jsou přiměřené, neboť například používají referenční ceny, které jsou o 30 % vyšší než reálné tržní ceny.

Evropský účetní dvůr doporučil Komisi a členským státům před schválením výdajů v novém programovém období 2014–2020 zajistit, aby se přístupy uplatňované pro programy rozvoje venkova zabývaly riziky popsány v této zprávě. Evropský účetní dvůr rovněž doporučuje, aby Komise a členské státy v novém programovém období včas zkontrolovaly, zda systémy fungují efektivně a jsou účinné.

Předmětem **zvláštní zprávy č. 23/2014**<sup>144</sup> byl audit, při kterém EÚD zkoumal, jaké jsou hlavní příčiny vysoké míry chyb v oblasti rozvoje venkova a do jaké míry je Komise a členské státy účinně řeší. Evropský účetní dvůr zjistil, že hlavním důvodem vysoké míry chyb ve výdajích je náročnost politiky rozvoje venkova a slabé kontrolní systémy členských států. Investiční opatření (hlavně granty na pořízení zemědělských strojů a strojů na zpracování potravin) se na míře chyb podílela ze dvou třetin, zatímco na podporu na zemědělskou plochu připadala jedna třetina. V případě investičních opatření se na vzniku chyb nejvýrazněji podílí nedodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek. V případě podpory na plochu je hlavní příčinou chyb nesoulad se zemědělskými závazky, resp. nedodržování agroenvironmentálních podmínek, a také nízký účinek systému sankcí.

143 Zvláštní zpráva EÚD č. 10/2014 – *Účinnost podpory z Evropského rybářského fondu určené na akvakulturu*, Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.

144 Zvláštní zpráva EÚD č. 23/2014 – *Chyby ve výdajích na rozvoj venkova: jaké mají příčiny a jak jsou řešeny?* Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.

**Zvláštní zpráva č. 24/2014**<sup>145</sup> se věnuje auditu, jímž EÚD zjistil, že podpora na prevenci lesních požárů a obnovu lesů poškozených přírodními katastrofami a požáry nebyla dostatečně dobře řízena a že Komise ani členské státy nejsou schopny doložit, že podpora dosáhla svých zamýšlených výsledků nákladově efektivním způsobem. Evropský účetní dvůr ve zprávě mj. doporučuje členským státům vybírat preventivní opatření na základě explicitních kritérií, upřednostnit opatření v ekologicky nejhodnotnějších lesích (například v oblastech *Natura 2000*) a zajistit, aby byla podporována pouze ta opatření, která souvisejí s přírodními pohromami či požáry.

## D.4 Ostatní výdaje EU

Ostatní finanční nástroje EU tvoří skupinu fondů, jejichž prostředky Evropská unie nepřiděluje žadatelům prostřednictvím jednotlivých členských států, nýbrž přímo, a to na základě veřejné soutěže. Pokud chce žadatel získat prostředky z OFN, musí se svým projektem uspět v přímé mezinárodní konkurenci.

Ostatní finanční nástroje, které představují pouze malou část z celkových výdajů rozpočtu EU, jsou většinou administrovány přímo příslušným útvarům Komise v rámci tzv. přímého centralizovaného řízení a v jednotlivých členských státech mají zřízeno jen své kontaktní místo u gestora programu. Z tohoto pravidla však existují výjimky, zmínit lze např. programy *Celoživotní učení a Mládež v akci*, které jsou implementovány formou tzv. nepřímého řízení prostřednictvím národních agentur, tedy subjektů z jednotlivých členských států.

Ostatní finanční nástroje jsou zařazeny především do rozpočtových kapitol *Udržitelný růst, Občanství, svoboda, bezpečnost a právo a EU jako globální hráč*. Jejich financování se provádí zejména prostřednictvím široké škály **komunitárních programů**; mezi další zdroje financování patří *IPA*<sup>146</sup>, **Fond solidarity Evropské unie** nebo fondy určené k naplňování cílů migrační a azylové politiky EU v rámci programu **Solidarita a řízení migračních toků**.

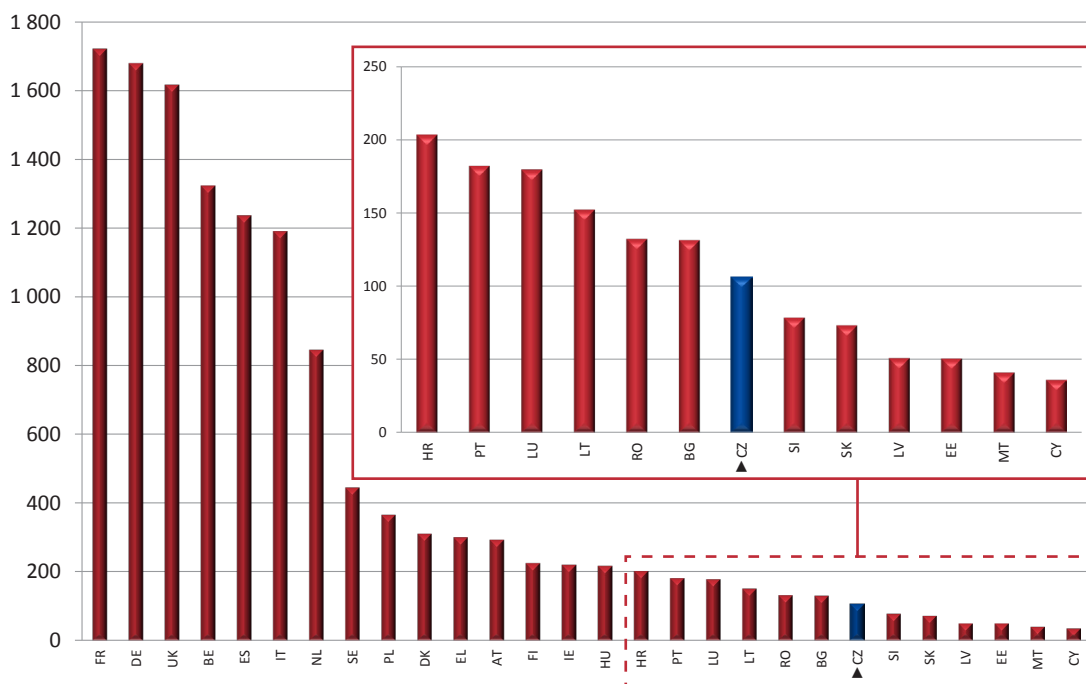
Cílem podpory poskytované v rámci OFN je efektivnější řešení společných problémů v oblasti jednotlivých politik EU a zvýšení míry spolupráce mezi členskými státy a jejich subjekty. Nezbytnou podmínkou pro získání podpory je obvykle nejen vytvoření **partnerství mezi subjekty** z různých států, ale rovněž **evropská přidaná hodnota**, kterou projekty deklarují svůj nadnárodní význam.

Největší objem prostředků čerpaných v roce 2013 v rámci OFN směřoval do Francie (1 722,1 mil. €), Německa (1 680,4 mil. €) a Velké Británie (1 617,9 mil. €). Nejméně z těchto zdrojů získaly subjekty v Litvě (51,2 mil. €), v Estonsku (51,0 mil. €), na Maltě (41,3 mil. €) a na Kypru (36,4 mil. €). Česká republika se v roce 2012 sice propadla v míře čerpání těchto prostředků o bezmála 26 % (získala tehdy cca 80 mil. €), avšak v roce 2013 se vrátila téměř na úroveň roku 2011 a čerpala 105,1 mil. €. Následující graf zobrazuje čerpání peněžních prostředků z OFN v jednotlivých členských státech EU v roce 2013.

145 Zvláštní zpráva EÚD č. 24/2014 – *Je podpora EU určená na prevenci škod způsobených v lesech požáry a přírodními katastrofami a na obnovu lesů dobře řízena?* Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.

146 Předvstupní nástroj (z angl. *Instrument for Pre-accession Assistance*).

**Graf č. 20 – Čerpání peněžních prostředků z OFN v jednotlivých členských státech EU v roce 2013 s detailním výřezem (v mil. €)**



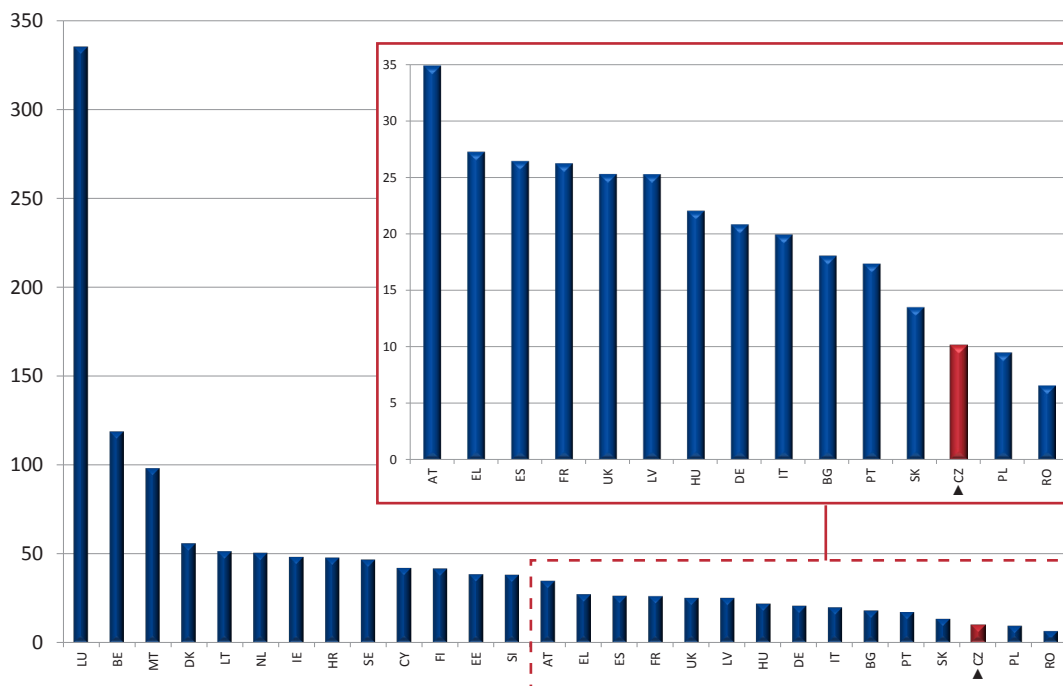
**Zdroj:** EU budget 2013 – Financial Report, Evropská komise 2014, [http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm).

Z hlediska způsobu využití a cílů dosahovaných použitím ostatních finančních nástrojů má vysokou vypovídací hodnotu především výše čerpání OFN v přepočtu na jednoho obyvatele. Z tohoto pohledu se ČR společně s Polskem a Rumunskem již tradičně řadí na samý konec pořadí úspěšnosti v rámci EU. **Na jednoho obyvatele ČR připadá pouze 10,13 €**, přitom průměrná hodnota tohoto ukazatele dosahuje 47,03 €. Naopak v čele pořadí je s velkým náskokem Lucembursko s 334,87 € na obyvatele.

S přihlédnutím k příjmům, které z OFN plynou do jiných členských států EU, lze konstatovat dlouhodobě nízkou míru úspěšnosti českých žadatelů ve veřejné soutěži o podporu poskytovanou v rámci OFN. V roce 2013 činil poměr částky čerpané v ČR z ostatních finančních nástrojů vzhledem k celkovému čerpání z těchto zdrojů za všechny členské státy EU pouhých 0,8 %.

Toto srovnání vizualizuje graf č. 21, který znázorňuje čerpání peněžních prostředků z OFN subjekty jednotlivých členských států EU v přepočtu na jednoho obyvatele těchto států.

**Graf č. 21 – Čerpání peněžních prostředků z OFN v přepočtu na jednoho obyvatele členského státu EU v roce 2013 s detailním výřezem (v €)**



Zdroj: EU budget 2013 – Financial Report, Evropská komise 2014,  
[http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm),  
[http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index\\_cs.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_cs.htm).

#### D.4.1 Ostatní finanční nástroje EU v ČR

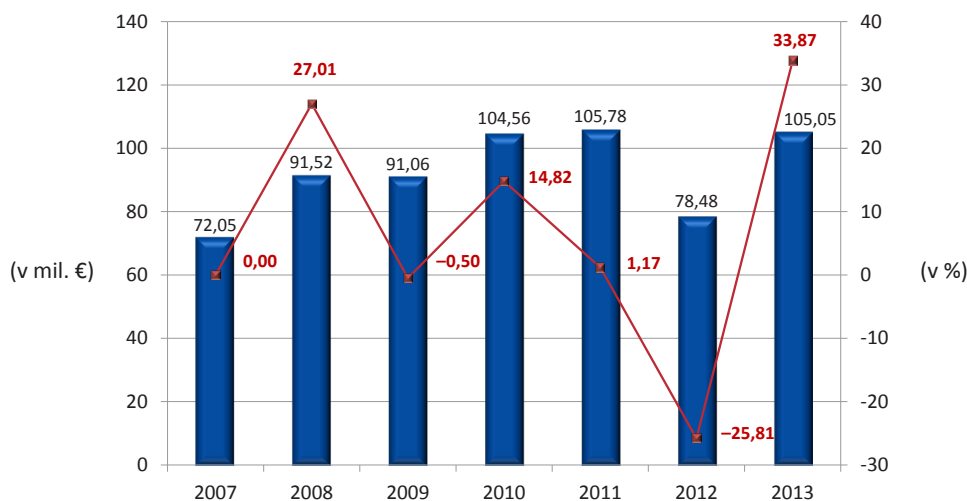
V roce 2013 příjmy, které subjekty v ČR získaly z OFN, dosáhly v souhrnu 105,05 mil. €<sup>147</sup> (tj. přibližně 2,73 mld. Kč<sup>148</sup>).

Následující graf poskytuje údaje o vývoji čerpání peněžních prostředků z ostatních finančních nástrojů EU v ČR v letech 2007–2013 (modré sloupce) a údaje o meziročních změnách tohoto čerpání v procentuálním vyjádření (červená spojnice).

<sup>147</sup> EU budget 2013 – Financial Report, Evropská komise 2014,  
[http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm).

<sup>148</sup> Pro přepočty byl použit průměrný kurz za rok 2013 dle České národní banky: 25,974 Kč/€.

**Graf č. 22 – Čerpání peněžních prostředků z OFN v ČR v letech 2007–2013 a meziroční změny v čerpání**

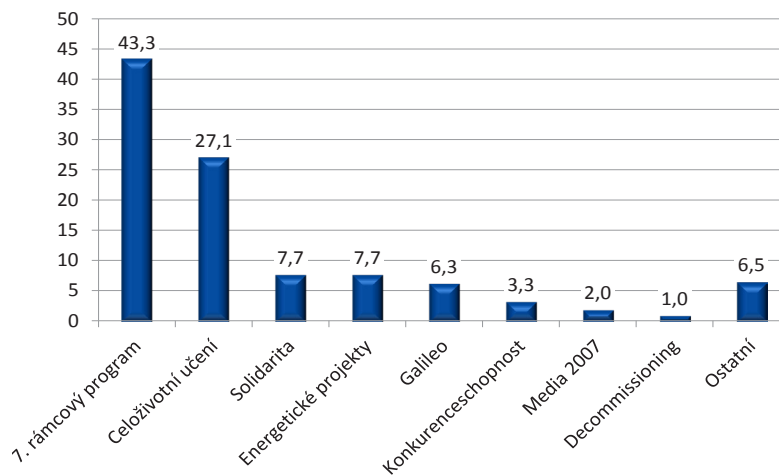


**Zdroj:** EU budget – Financial Report za roky 2007–2013, Evropská komise 2008–2014.

Z grafu je patrné, že v prvních letech programového období 2007–2013 docházelo k postupnému nárůstu čerpání těchto zdrojů ze strany subjektů v ČR. Počínaje rokem 2010 roční čerpání stagnuje na hodnotě přibližně 105 mil. €, výjimku tvoří rok 2012, kdy došlo k výše zmíněnému výraznému poklesu.

Podrobný přehled čerpání ostatních finančních nástrojů v ČR v roce 2013 zachycuje graf č. 23.

**Graf č. 23 – Využití ostatních finančních nástrojů v ČR v roce 2013 (v mil. €)**



**Zdroj:** EU budget 2013 – Financial Report, Evropská komise 2014, [http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm).

**Pozn.:** V roce 2013 čerpaly subjekty ČR prostředky také z dalších finančních nástrojů, které jsou v grafu sloučeny do sloupce „Ostatní“. Jedná se o nástroje *Life+*, *Komunikace*, *Bezpečnost a ochrana svobod*, *Ostatní akce a programy*, *Sociální agenda*, *Veřejné zdraví a ochrana spotřebitelů*, *Základní práva a spravedlnost*, *Kultura 2007–2013*, *TEN*, *Customs 2013*, *Fiscalis 2013*, *Evropa pro občany*, *Mládež v akci*, *Předvstupní nástroj (IPA)* a *Decentralizované agendy*.

**Celé názvy finančních nástrojů, které byly v grafu zkráceny:**

7. rámcový program – *Sedmý rámcový program pro výzkum, technologický rozvoj a demonstrace*,

Solidarita – *Solidarita a řízení migračních toků*,

Energetické projekty – *Energetické projekty pomáhající k hospo-dářské obnově*,

Konkurenceschopnost – *Konkurenceschopnost a inovace*,

Decommissioning – *Decommissioning (Direct Research)*.

#### D.4.2 Auditní činnost orgánů EU a NKÚ

Evropský účetní dvůr v říjnu 2014 publikoval zvláštní zprávu č. 15/2014<sup>149</sup> z provedení auditu *Fondu pro vnější hranice* (dále jen „FVH“), v rámci něhož se zaměřil na procesy související s účinností FVH, přidanou hodnotou pro EU a plněním cílů programů a projektů. Audit se týkal 31 dokončených projektů s provedením auditní návštěvy na místě, sedmi dokončených projektů formou dokumentárního přezkumu a samostatného auditu (Španělsko). Žádný ze „subjektivně“ vybraných projektů nebyl realizován v ČR. Výsledky auditu prokázaly, že FVH přispěl k řízení vnějších hranic, celkový výsledek však nebylo možné změřit, protože neexistovaly cíle SMART<sup>150</sup> a hodnocení vykazovalo závažné nedostatky. Evropský účetní dvůr došel k názoru, že tyto nedostatky s sebou nesou riziko, že řízení hranic nebude dostatečně posíleno tam, kde je to nejvíce zapotřebí.

Nejvyšší kontrolní úřad v průběhu roku 2014 neprovedl žádnou kontrolu tematicky zaměřenou na oblast OFN, i když jejich využívání trvale monitoruje. Problematice opatření financovaných v rámci programu *Solidarita a řízení migračních toků* věnuje NKÚ zvýšenou pozornost a do plánu kontrolní činnosti na rok 2015 zařadil pod číslem 15/24 kontrolní akci *Peněžní prostředky určené k naplňování cílů společné migrační a azylové politiky Evropské unie*. Výsledky této KA budou publikovány v *EU reportu 2016*.

149 Zvláštní zpráva EÚD č. 15/2014 – *Fond pro vnější hranice posílil finanční solidaritu, avšak vyžaduje lepší měření výsledků a potřeb, aby poskytoval další přidanou hodnotu EU*, Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.

150 Zkratka z prvních písmen anglických slov *Specific* (přesně popsané), *Measurable* (měřitelné), *Aligned* (odpovídající konkrétním potřebám), *Realistic* (realizovatelné a reálné) a *Timed* (časově vymezené).





## E. Ostatní aktivity

### E.1 Právní otázky

**Poslanecká sněmovna, Senát Parlamentu České republiky ani jejich orgány v roce 2014 nevyužily oprávnění vyžádat si od NKÚ stanoviska k návrhům právních předpisů týkajících se rozpočtového hospodaření, účetnictví, státní statistiky a výkonu kontrolní, dozorové a inspekční činnosti, které vyplývá z ustanovení § 6 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o NKÚ“).**

**V roce 2014 pokračoval legislativní proces směřující k rozšíření mandátu NKÚ změnou ústavního zákona a řešením technických záležitostí novelou zákona o NKÚ.**

- Na 8. schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konané 14. května 2014 byl schválen návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a to pokud jde o článek 97 odst. 1 Ústavy upravující působnost NKÚ. Navržená dikce předpokládá, že NKÚ jako nezávislý orgán vykonává kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů a dále s majetkem právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku. Senát Parlamentu ČR tento návrh do konce roku 2014 neprojednal.
- Vláda předložila dne 3. července 2014 Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR návrh zákona, kterým se mění zákon o NKÚ. Jedná se o technickou novelu, jejímž cílem je přizpůsobení znění zákona o NKÚ současnému stavu právních předpisů, který se promítá i do oblasti činnosti NKÚ. Novela byla schválena v březnu 2015 a nabývá účinnosti dnem 1. července 2015.

**Nejvyšší kontrolní úřad prezentoval vlastní poznatky ve vztahu k potřebným legislativním úpravám na jednáních kontrolního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v souvislosti s projednáváním kontrolních závěrů, např.:**

- Poslanecká sněmovna a Senát Parlamentu ČR projednávaly v roce 2014 vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. V navrhovaném znění byla mj. zohledněna připomínka NKÚ, která v návaznosti na zjištění v rámci KA č. 09/26 poukazovala na problematiku poskytování dotací regionálními radami regionů soudržnosti na základě soukromoprávních smluv. Podle návrhu novely se dotace nebo návratné finanční výpomoci mají poskytovat na základě veřejnoprávních smluv.
- Poslanecká sněmovna a Senát Parlamentu ČR projednávaly rovněž vládní návrh zákona, kterým se mění rozpočtová pravidla. Cílem návrhu ve vztahu k dotacím spolufinancovaným z rozpočtu EU byla možnost stanovení snížených odvodů za porušení rozpočtové kázně také pomocí fixního procenta a aplikování krácení dotace poskytovatelem před jejím proplacením také na jiné případy, než jsou případy porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Vládní návrh reagoval na požadavky ze strany EU vyjádřené v *Akčním plánu ke zlepšení fungování řídicích a kontrolních systémů pro strukturální fondy v České republice* i na zjištění NKÚ obsažená v kontrolních závěrech vztahujících se k této problematice. Oba zmíněné zákony byly přijaty v lednu 2015.

**V meziresortním připomínkovém řízení podle Legislativních pravidel vlády se NKÚ vyjadřoval k návrhům právních předpisů, které se ho týkaly jako organizační složky státu nebo souvisely s jeho působností. V roce 2014 obdržel NKÚ k posouzení celkem 179 návrhů právních předpisů. Konkrétní připomínky, vycházející především z poznatků z vlastní kontrolní činnosti, uplatnil k 73 z nich. Například:**

- V připomínkách k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, upozornil NKÚ předkladatele (MMR) na legislativně dosud nevyřešenou problematiku **delegování výkonu**

- kontroly na zprostředkující subjekt**, který není poskytovatelem dotace. Řešení této problematiky má vztah k té části návrhu, která se týká uzavírání dohod (mezi regionálními radami a řídicími orgány), na jejichž základě mají regionální rady plnit úkoly zprostředkujícího subjektu v rozsahu těmito dohodami stanoveném. Úprava této problematiky byla předkladatelem do upraveného návrhu zákona zapracována.
- Nejvyšší kontrolní úřad v roce 2014 v rámci meziresortního připomínkového řízení k návrhům právních předpisů věnoval pozornost rovněž návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, který předložilo MF a který by měl nahradit stávající zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). K návrhu uplatnil NKÚ řadu konkrétních připomínek, a to i k problematice kontroly prostředků poskytnutých z rozpočtu EU. Připomínkové řízení k tomuto návrhu nebylo do konce roku 2014 vypořádáno.

#### **V kontrolních závěrech vyjádřil NKÚ některá doporučení k úpravám právních předpisů, např.:**

- *Národní politika výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009–2015*<sup>151</sup> počítá s tím<sup>152</sup>, že i prostředky poskytované z operačních programů hlavního města Prahy budou poskytovány v režimu zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2002 Sb. ale tyto OP neuvádí a v praxi hlavní město Praha podle tohoto předpisu při administraci projektů nepostupuje. Tento právní stav NKÚ doporučuje upravit novelou zákona č. 130/2002 Sb. (kontrolní závěr z KA č. 14/09).

## **E.2 Mezinárodní aktivity NKÚ**

Hlavním cílem mezinárodních aktivit NKÚ je získávat a poskytovat informace, zkušenosti a dobrou praxi týkající se externí kontroly veřejných financí. Za tímto účelem je NKÚ aktivně zapojen v mezinárodních organizacích, provádí koordinované kontroly s dalšími nejvyššími kontrolními institucemi (dále jen „SAI“), spolupracuje s evropskými institucemi při kontrolách vykonávaných na našem území a sdílí své poznatky získané v zahraničí se všemi zainteresovanými stranami v ČR.

Nedílnou součástí sdílení informací a zkušeností mezi NKÚ a zahraničními partnery je pořádání pravidelných schůzek čelních představitelů NKÚ a velvyslanců zemí EU v České republice společně se zástupcem Ministerstva zahraničí a představitelem Zastoupení Evropské komise v ČR. Na schůzce jsou účastníci seznámeni s aktuálním vývojem kontroly evropských prostředků prováděné NKÚ, s mezinárodními akcemi pořádanými NKÚ, se změnami v organizaci a postavení NKÚ a také se zprávou o finančním řízení prostředků EU v ČR za uplynulý rok.

### **Společné audity se SAI členských zemí EU**

Dne 28. března 2014 byla prezidenty NKÚ a SAI Polska schválena a podepsána společná zpráva shrnující výsledky koordinované kontroly obou institucí zaměřené na *Operační program přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika 2007–2013*<sup>153</sup>. Kontrola prověřila činnosti související s realizací projektů, ŘKS zapojených orgánů a efektivitu projektů ve vztahu k naplňování cílů programu.

151 Materiál byl schválen usnesením vlády ze dne 8. června 2009 č. 729.

152 Kapitola V.2., str. 31: „Pro realizaci navržených aktivit a finanční podporu navržených programů jsou v maximální míře využívány finanční prostředky ze strukturálních fondů EU, které jsou v programovém období 2007–2013 (část prostředků bude čerpána do r. 2015) využitelné pro rozvoj znalostní ekonomiky v ČR, tj. z OP VaVpl, OPPI, OPVK, OPK a OP Praha – Adaptabilita. Podpora vědy a výzkumu ze strukturálních fondů EU je spolufinancována z prostředků státního rozpočtu ve výši 15 %. V období do roku 2013, resp. 2015 budou tyto prostředky poskytovány v souladu s novelou zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje (zákonem č. 110/2009 Sb.) formou institucionální podpory ...“

153 Společná zpráva z koordinovaných kontrol publikována na

<http://www.nku.cz/assets/publikace/spolecna-zprava-kontrola-oppo-cr-polsko-2007-2013.pdf>.

Nejvyšší kontrolní úřad v průběhu kontroly mj. zjistil nedostatky v informačním systému CEDR III v oblasti zveřejňování správných, úplných a aktuálních informací o poskytnutých dotacích. Dále NKÚ na základě výsledků kontroly konstatoval, že zjištěné nezpůsobitelné výdaje nepřekročily u kontrolovaného vzorku projektů stanovenou hladinu významnosti, a na základě prověření prvků řídicího a kontrolního systému OP vyhodnotil tento systém jako částečně účinný.

V roce 2014 zahájily NKÚ a SAI Slovenska přípravná jednání ke kontrole v oblasti daní. Jednání se soustředila na témata spojená se správou spotřebních daní a správou DPH v oblasti služeb. Navrhovaná kontrola by měla zodpovědět otázky týkající se nové legislativy v oblasti daní v ČR, umožnit detekci rizik v dané oblasti a odhalit příčiny zvýšeného výskytu daňových úniků. Přípravná jednání v Praze a Bratislavě upřesnily zaměření, předmět a cíle navrhované kontroly.

### **Auditní činnost evropských institucí v ČR**

Zásadní postavení v oblasti externího auditu prostředků rozpočtu Evropské unie má EÚD. V roce 2014 se v ČR uskutečnilo celkem 10 auditních misí, při kterých NKÚ koordinoval výměnu informací mezi EÚD a kontrolovanými subjekty s tím, že jeho kontroloři se misí účastnili v roli pozorovatelů.

Nejvyšší kontrolní úřad ve vybraných případech asistuje EÚD při získávání podkladů pro zpracovávané studie, v rámci provádění průzkumů či při ověřování informací. Přehled uskutečněných auditních misí EÚD včetně korespondenčních šetření je uveden v příloze č. 4.

Kontroloři NKÚ se v roce 2014 neúčastnili žádné auditní mise Komise. Zaměření a termíny auditních misí Komise uskutečněných v roce 2014 v ČR uvádí příloha č. 5.

### **Mezinárodní spolupráce v rámci aktivit Kontaktního výboru**

Podstatnou část mezinárodní spolupráce NKÚ tvoří aktivity spojené s členstvím České republiky v EU. Jednou z nich je součinnost NKÚ v rámci Kontaktního výboru (dále jen „KV“), který je tvořen vedoucími představiteli nejvyšších kontrolních institucí členských zemí EU a EÚD. V pracovních skupinách a expertních sítích KV jsou zástupci NKÚ aktivní zejména v oblastech zaměřených na strukturální fondy, společnou zemědělskou politiku, vydávání zpráv o finančním řízení prostředků EU, daň z přidané hodnoty, jednotné účetní standardy EPSAS a spolupráci SAI s národními statistickými úřady a Eurostatem.

Zástupci NKÚ se v roce 2014 podíleli nejvíce na činnosti pracovní skupiny pro EPSAS, která vznikla o rok dříve z iniciativy KV a úřadu Eurostat. Pracovní skupina má za úkol posoudit vhodnost jednotných účetních standardů pro EU, tzv. EPSAS, které by měly usnadnit srovnání statistických účetních údajů v EU. Následně bude úkolem pracovní skupiny monitorovat proces tvorby EPSAS a spolupracovat s pracovní skupinou zřízenou Komisí za účelem implementace EPSAS v rámci EU.

Nejvyšší kontrolní úřad se rovněž účastnil jednání pracovní skupiny pro strukturální fondy, které se uskutečnilo v Haagu a mělo na programu přípravu společné kontroly zaměřené na chyby v oblasti veřejných zakázek odhalené řídicím, auditním nebo certifikačním orgánem. Kontrola zahrnovala také zjištění dalších subjektů zapojených do kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů EU (například Komise a EÚD). Jednotlivé země si vybraly ke kontrole program podle dostupnosti dat a stanovily si svůj vlastní kontrolní vzorek z projektů realizovaných jako veřejné zakázky.

Na konci října 2014 zorganizoval NKÚ mezinárodní seminář pod názvem *Kontrola příjmů státního rozpočtu se zaměřením na výměnu zkušeností, problémy a dobrou praxi*. Semináře se zúčastnilo 65 zástupců z 23 SAI členských zemí EUROSAI a zástupci EÚD. Hlavní cíle semináře byly stanoveny následovně:

- kontrola daňových příjmů a boj proti daňovým únikům a podvodům,
- kontrola tvorby a plnění státního rozpočtu a kontrola státního závěrečného účtu,
- dobrá praxe z provedených kontrol, kterou mohou SAI sdílet,
- nejproblematičtější oblasti, se kterými jsou SAI při kontrolách konfrontovány.

V průběhu semináře byly prezentovány zkušenosti a doporučení pro správnou přípravu, realizaci i vyhodnocení kontroly příjmů.

## F. Prameny a literatura

1. *Akční plán na podporu hospodářského růstu a zaměstnanosti*, schválen dne 1. prosince 2014 usnesením vlády ČR č. 989.
2. *Akční plán pro zlepšení systému řízení a kontroly v rámci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v ČR*, ze dne 20. března 2012.
3. *Analýza čerpání evropských fondů a krizové plány 2015*, MMR-NOK, prosinec 2014.
4. *Čtvrtletní monitorovací zpráva o průběhu čerpání strukturálních fondů, Fondu soudržnosti v programovém období 2007–2013, IV. čtvrtletí 2014*, MMR-NOK, 31. ledna 2015.
5. Databáze regulovaných povolání a činností v ČR ([http://uok.msmt.cz/uok/ru\\_list.php](http://uok.msmt.cz/uok/ru_list.php)).
6. *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020*, schválena Komisí 26. srpna 2014.
7. *Doporučení Rady k národnímu programu reforem České republiky na rok 2014 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2014*, KOM(2014) č. 404 v konečném znění ze dne 2. června 2014.
8. EUROSTAT: *Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA 2010*, 2014 Edition, [online]. Lucemburk, EU 2014.
9. *EU budget 2013 – Financial Report*, Evropská komise 2014.
10. *First Assesment report*, High Level Group on Own Resources, Brusel, 17. prosince 2014.
11. Interinstitucionální dohoda ze dne 2. prosince 2013 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázni, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení.
12. *Konvergenční program České republiky* (aktualizace duben 2014) zpracovaný MF a schválený usnesením vlády ČR ze dne 28. dubna 2014 č. 319.
13. Kontrolní závěr z KA č. 13/17 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu Podnikání a inovace*.
14. Kontrolní závěr z KA č. 13/21 – *Peněžní prostředky operačního programu Životní prostředí určené na čištění odpadních vod*.
15. Kontrolní závěr z KA č. 13/28 – *Podpora rybářství v České republice podle operačního programu Rybářství 2007–2013*.
16. Kontrolní závěr z KA č. 13/32 – *Peněžní prostředky určené na rozvoj cestovního ruchu*.
17. Kontrolní závěr z KA č. 13/35 – *Příjmy státního rozpočtu související s provozováním loterií a jiných podobných her*.
18. Kontrolní závěr z KA č. 14/03 – *Peněžní prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů a na podporu multimodální nákladní přepravy*.
19. Kontrolní závěr z KA č. 14/06 – *Peněžní prostředky určené na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů*.
20. Kontrolní závěr z KA č. 14/07 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci osy V Programu rozvoje venkova*.
21. Kontrolní závěr z KA č. 14/09 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu Praha – Konkurenceschopnost*.
22. Kontrolní závěr z KA č. 14/13 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci projektu Obnova rybníka Jordán v Táboře*.

23. Kontrolní závěr z KA č. 14/16 – *Peněžní prostředky určené v rámci Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Jihozápad pro období 2007–2013 na rozvoj a obnovu regionálních zdravotnických zařízení.*
24. Kontrolní závěr z KA č. 14/17 – *Správa daně z přidané hodnoty a dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu.*
25. Kontrolní závěr z KA č. 14/39 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování projektů nadregionálních a regionálních center popularizace vědy a vývoje v rámci prioritní osy 3 – Komercializace a popularizace výzkumu a vývoje operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace.*
26. Národní číselník indikátorů pro programové období 2007–2013.
27. *Národní program reformy České republiky 2014* zpracovaný Úřadem vlády ČR a předložený vládě ČR ke schválení dne 16. dubna 2014.
28. Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti.
29. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013, o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999.
30. Návrh nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES, Euratom) č. 1150/2000, kterým se provádí rozhodnutí 2007/436/ES, Euratom, o systému vlastních zdrojů Evropských společenství, KOM(2014) 704 v konečném znění.
31. Podklady MF – odbor Centrální kontaktní bod sítě AFCOS v ČR (přehled nesrovnalostí zaslaných OLAF v roce 2013).
32. Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 76/2014, kterým se mění nařízení (ES) č. 684/2009, pokud jde o údaje, které se mají předkládat v rámci elektronického postupu pro přepravu zboží podléhajícího spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně.
33. *Přínosy strukturálních fondů a kohezní politiky v České republice*, MMR, březen 2014.
34. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: *Příprava uceleného evropského rámce pro on-line hazardní hry*, KOM(2012) 596 v konečném znění ze dne 23. října 2012.
35. Sdělení Komise: *Roční analýza růstu na rok 2014*, KOM(2013) 800 v konečném znění ze dne 13. listopadu 2013.
36. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů a Účetnímu dvoru: *O strategii Komise proti podvodům*, KOM(2011) č. 376 v konečném znění ze dne 24. června 2011.
37. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: *Lepší ochrana finančních zájmů Unie: Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a reforma Eurojustu*, KOM(2013) č. 532 v konečném znění ze dne 17. července 2013.
38. Směrnice Rady 2006/112/ES, o společném systému daně z přidané hodnoty.
39. Směrnice Rady 2008/8/ES, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, pokud jde o místo poskytnutí služby.
40. Směrnice Rady 2013/42/EU, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o mechanismus rychlé reakce proti podvodům v oblasti DPH.

41. Směrnice Rady 2013/43/EU, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o volitelné a dočasné používání mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k dodání některého zboží a poskytnutí některých služeb s vysokým rizikem podvodů.
42. Stanovisko č. 7/2014 k návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES, Euratom) č. 1150/2000, kterým se provádí rozhodnutí 2007/436/ES, Euratom, o systému vlastních zdrojů Evropských společenství.
43. Starší vydání *EU budget – Financial Report 2004–2012*, Evropská komise 2005–2013.
44. Starší vydání *EU reportů 2008–2014*, NKÚ.
45. Usnesení vlády ČR ze dne 11. července 2007 č. 757.
46. Usnesení vlády ČR ze dne 5. března 2014 č. 144.
47. Usnesení vlády ČR ze dne 27. srpna 2014 č. 680.
48. *Věstník NKÚ 2004–2015*.
49. *Vyhodnocení plnění Maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou*, MF a ČNB, prosinec 2014.
50. Výroční kontrolní zprávy za rok 2014 publikované odborem MF – Auditní orgán.
51. Výroční zprávy SZIF za roky 2007 až 2013, podklady SZIF – přehled vyplacených finančních prostředků SZIF v hlavních oblastech SZP v roce 2014.
52. *Výroční zpráva EÚD o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2011*, EÚD 2012.
53. *Výroční zpráva EÚD o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2013*, EÚD 2014.
54. Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.
55. Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.
56. Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů.
57. Zákon č. 502/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
58. Zákon č. 196/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.
59. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.
60. 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.
61. 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.
62. *Zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu*, KOM(2011) 128 v konečném znění ze dne 24. března 2011.
63. *Zemědělství a soudržnost: přehled výdajů EU v období 2009–2013*, EÚD, listopad 2014.
64. Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu: *Zpráva o boji proti korupci v EU*, KOM(2014) č. 38 v konečném znění ze dne 3. února 2014.
65. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Evropské unie – Výroční zpráva za rok 2013 o boji proti podvodům*, KOM(2014) č. 474 v konečném znění ze dne 17. července 2014.

66. Zpráva Rozpočtového výboru EP ze dne 7. dubna 2014 o prováděcích opatřeních pro systém vlastních zdrojů Evropské unie (2014/2020(INI)).
67. Zvláštní zpráva EÚD č. 11/2013 – *Zajištění správnosti údajů o hrubém národním důchodu (HND): strukturovanější a cílenější koncepce by zlepšila účinnost ověřování Komise*, Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2013.
68. Zvláštní zpráva EÚD č. 4/2014 – *Začlenění cílů vodní politiky EU do SZP: částečný úspěch*, Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.
69. Zvláštní zpráva EÚD č. 07/2014 – *Podpořil EFRR úspěšně rozvoj podnikatelských inkubátorů?* Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.
70. Zvláštní zpráva EÚD č. 8/2014 – *Řídila Komise začleňování podpory vázané na produkci do režimu jednotné platby účinně?* Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.
71. Zvláštní zpráva EÚD č. 9/2014 – *Je podpora EU na investiční a propagační opatření pro odvětví vína dobře řízena a lze její výsledky z hlediska konkurenceschopnosti vín z EU doložit?* Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.
72. Zvláštní zpráva EÚD č. 10/2014 – *Účinnost podpory z Evropského rybářského fondu určené na akvakulturu*, Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.
73. Zvláštní zpráva EÚD č. 12/2014 – *Financuje EFRR účinně projekty, které přímo podporují biologickou rozmanitost v rámci strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020?* Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.
74. Zvláštní zpráva EÚD č. 15/2014 – *Fond pro vnější hranice posílil finanční solidaritu, avšak vyžaduje lepší měření výsledků a potřeb, aby poskytoval další přidanou hodnotu EU*, Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.
75. Zvláštní zpráva EÚD č. 22/2014 – *Dosahování hospodárnosti: udržení kontroly nad náklady u grantů na projekty rozvoje venkova financovaných EU*, Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.
76. Zvláštní zpráva EÚD č. 23/2014 – *Chyby ve výdajích na rozvoj venkova: jaké mají příčiny a jak jsou řešeny?* Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.
77. Zvláštní zpráva EÚD č. 24/2014 – *Je podpora EU určená na prevenci škod způsobených v lesech požáry a přírodními katastrofami a na obnovu lesů dobře řízena?* Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2014.
78. Zvláštní zpráva EÚD č. 1/2015 – *Vnitrozemská vodní doprava v Evropě – od roku 2001 se významně nezvýšil podíl tohoto způsobu dopravy ani se nezlepšila splavnost*, Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2015.



**Použité internetové servery:**

- <http://www.agroweb.cz>
- <http://www.cnb.cz>
- <http://www.czso.cz>
- <http://eagri.cz>
- <http://ec.europa.eu>
- [http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index\\_cs.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_cs.htm)
- [http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm)
- <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditReportsOpinions.aspx>
- <http://ec.europa.eu/eurostat>
- [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_EN\\_Table1.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Table1.pdf)
- <http://www.eca.eu>
- <http://www.eurosai.org>
- <http://www.intosai.org>
- <http://www.contactcommittee.eu>
- <http://www.dotacni.info/strategicke-dokumenty-eu-a-jejich-vliv-na-tvorbu-narodnich-strategii>
- <http://www.mfcr.cz>
- <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2015/cista-pozice-ceske-republiky-vuci-rozpoc-20319>
- <http://www.mmr.cz/cs/Evropska-unie/Kohezni-politika-EU/Informace-a-aktuality/Pozice-Evropske-komise-k-priprave-Dohody-o-partner>
- <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/monitoring/pozice-cr-vuci-rozpocet-eu/2012/cista-pozice-ceske-republiky-vuci-rozpoc-9386><http://www.nku.cz>
- <http://www.nku.cz/assets/publikace/spolecna-zprava-kontrola-opps-cr-polsko-2007-2013.pdf>
- <http://www.nku.cz/cz/publikace/eu-report.htm>
- [www.oica.net](http://www.oica.net)
- <http://www.strukturalni-fondy.cz>
- <http://www.szif.cz>
- <http://www.vlada.cz>
- [http://uok.msmt.cz/uok/ru\\_list.php](http://uok.msmt.cz/uok/ru_list.php)

## **Přílohy**

**Příloha č. 1** – Programy schvalované Evropskou komisí pro Českou republiku, jejichž řídicími orgány jsou subjekty ČR

**Příloha č. 2** – Přehled auditů výkonnosti provedených Evropským účetním dvorem v letech 2004–2014 mj. i v ČR a stručné shrnutí hlavních výsledků těchto auditů podle zvláštních zpráv EÚD

**Příloha č. 3** – Přehled čerpání OP v programovém období 2007–2013 k 31. prosinci 2014

**Příloha č. 4** – Přehled auditních misí EÚD v letech 2013 a 2014







**Příloha č. 5** – Přehled auditních a ověřovacích misí Komise v letech 2013 a 2014






**Příloha č. 6** – Přehled kontrolních akcí NKÚ, které byly ukončeny v období od 15. dubna 2014 do 31. března 2015 a byly částečně či zcela zaměřeny na prostředky rozpočtu EU




**Příloha č. 1 – Programy schvalované Evropskou komisí pro Českou republiku, jejichž řídicími orgány jsou subjekty ČR**

- **Programové období 2004–2006**
  - *Horizontální plán rozvoje venkova ČR,*
  - *Jednotný programový dokument pro Cíl 2,*
  - *Jednotný programový dokument pro Cíl 3,*
  - *operační program Infrastruktura,*
  - *operační program Průmysl a podnikání,*
  - *operační program Rozvoj lidských zdrojů,*
  - *operační program Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství,*
  - *Program Iniciativy Společenství INTERREG IIIA Česká republika – Polsko,*
  - *Společný regionální operační program.*
- **Programové období 2007–2013**
  - *operační program Doprava,*
  - *Integrovaný operační program,*
  - *Regionální operační program NUTS II Jihovýchod,*
  - *Regionální operační program NUTS II Jihozápad,*
  - *operační program Lidské zdroje a zaměstnanost,*
  - *Regionální operační program NUTS II Moravskoslezsko,*
  - *operační program Podnikání a inovace,*
  - *operační program Praha – Adaptabilita,*
  - *operační program Praha – Konkurenceschopnost,*
  - *Program rozvoje venkova ČR na období 2007–2013,*
  - *Operační program přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika 2007–2013,*
  - *operační program Rybářství 2007–2013,*
  - *Regionální operační program NUTS II Severovýchod,*
  - *Regionální operační program NUTS II Severozápad,*
  - *Regionální operační program NUTS II Střední Čechy,*
  - *Regionální operační program NUTS II Střední Morava,*
  - *operační program Technická pomoc,*
  - *operační program Výzkum a vývoj pro inovace,*
  - *operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost,*
  - *operační program Životní prostředí.*
- **Programové období 2014–2020**
  - *operační program Doprava,*
  - *Integrovaný regionální operační program,*
  - *operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost,*
  - *operační program Praha – pól růstu ČR,*
  - *Operační program přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika 2014–2020,*
  - *Program rozvoje venkova na období 2014–2020,*
  - *operační program Rybářství 2014–2020,*
  - *operační program Technická pomoc,*
  - *operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání,*
  - *operační program Zaměstnanost,*
  - *operační program Životní prostředí.*

**Příloha č. 2 – Přehled auditů výkonnosti provedených Evropským účetním dvorem v letech 2004–2014 mj. i v ČR a stručné shrnutí hlavních výsledků těchto auditů podle zvláštních zpráv EÚD**

Rok	Oblast kontroly	Číslo zvláštní zprávy EÚD	Název zvláštní zprávy EÚD / zjištění	Výsledek za celý kontrolní vzorek
2014	SP	7/2014	<b>Podpořil EFRR úspěšně rozvoj podnikatelských inkubátorů?</b> Výkonnost kontrolovaných inkubátorů byla skromná. Na úrovni ŘO byly řídicí systémy příliš zaměřeny na výstupy a nevěnovaly dostatečnou pozornost provozní činnosti inkubátorů. Postupy pro výběr inkubátorů ke spolufinancování nezohledňovaly prvky mající pro inkubační činnost zásadní důležitost (např. kvalifikaci personálu, rozsah a relevanci inkubačních služeb a finanční udržitelnost). Ve většině případů nebyly vyhodnocovány očekávané přínosy pro regionální ekonomiku.	
	SP	12/2014	<b>Financuje EFRR účinně projekty, které přímo podporují biologickou rozmanitost v rámci strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020?</b> Členské státy nevyužívají dostupné příležitosti v plném rozsahu. Podpořené projekty splňují stanovené priority, je však nutné monitorovat jejich skutečný přínos a zajistit trvalost jejich účinků.	
	SP	22/2014	<b>Dosahování hospodárnosti: Udržení kontroly nad náklady u grantů na projekty rozvoje venkova financovaných EU</b> Některé členské státy mají nedostatečné systémy pro kontrolu přiměřenosti nákladů. Proveditelné a nákladově efektivní přístupy sice existují, ale nebyly příliš využívány. Existuje značný prostor pro dosažení skutečných úspor prostřednictvím použití osvědčených postupů.	
2013	ZE	6/2013	<b>Dosáhly členské státy a Komise prostřednictvím opatření pro diverzifikaci hospodářství venkova efektivnosti nákladů?</b> Efektivnosti nákladů bylo dosaženo jen v omezené míře. Příčiny tkví v neexistenci jasně stanovených potřeb intervence a specifických cílů, v široce pojatých kritériích způsobilosti a ve výběrových kritériích, která nevedla k výběru nejúčelnějších projektů. V počátečním období byl výběr projektů veden spíše snahou utratit přidělený rozpočet než kvalitou samotných projektů. Členské státy nesnižovaly dostatečně riziko „mrtvé váhy“ a riziko „přesunu“. EÚD doporučuje zavést účinné systémy monitorování.	
	ZE	12/2013	<b>Mohou Komise a členské státy prokázat, že rozpočtové prostředky EU přidělené na politiku rozvoje venkova jsou dobře vynakládány?</b> Nebyly definovány jasné cíle a v důsledku nedostatků v monitorování a hodnocení nejsou informace poskytované členskými státy dostatečně spolehlivé, konzistentní a relevantní. Není tak dostatečně patrné, do jaké míry byly splněny nastavené cíle a zda byly prostředky rozpočtu EU vynaloženy účelně a efektivně. Členské státy a Komise se příliš soustředily na čerpání rozpočtu a málo na efektivní dosahování výsledků.	
	ZE	18/2013	<b>Spolehlivost výsledků kontrol, které provádějí členské státy u zemědělských výdajů</b> Zprávy o výsledcích správních kontrol a kontrol na místě zaměřených na zemědělské výdaje nejsou spolehlivé jednak kvůli chybám souvisejícím se sestavováním údajů a jednak proto, že systémy pro provádění kontrol jsou pouze částečně účinné. Práce certifikačních orgánů neposkytuje dostatečnou jistotu o přiměřenosti kontrol na místě a spolehlivosti statistických zpráv. Informační systémy Komise neplní účinně její potřeby (data nejsou zcela relevantní nebo jsou neúplná a nesprávná).	

Rok	Oblast kontroly	Číslo zvláštní zprávy EÚD	Název zvláštní zprávy EÚD / zjištění	Výsledek za celý kontrolní vzorek
2012	SP	3/2012	<b>Strukturální fondy: Vyřešila Komise úspěšně nedostatky zjištěné v řídicích a kontrolních systémech členských států?</b> U jednoho programu (Průmysl a podnikání v České republice) byly odpovědné orgány požádány, aby ověřily vykázané výdaje týkající se konkrétních problémů (například dodržování pravidel zadávání veřejných zakázek). Závěrem auditů přijatých opatření provedených Komisí s cílem posoudit kvalitu ověřování bylo, že při těchto ověřováních nebyla zjištěna řada problémů nebo pro tyto problémy nebyly navrženy náležité finanční opravy. Orgánům bylo tedy uloženo přepočítat míru chyb u zkontrolovaných projektů a vzít přitom v úvahu zjištění Komise.	
	SP	14/2012	<b>Provádění předpisů EU o hygieně na jatkách v zemích, které vstoupily do EU od roku 2004</b> Z auditu vyplývá, že celkově je koncepce systémů pro dohled nad hygienickými požadavky, který provádí Komise a příslušné orgány v nově přistoupivších členských státech, dostačující. Audit odhalil v navštívených členských státech při uplatňování pravidel a postupů určité nedostatky. Kromě toho byly při auditu zjištěny nedostatky související s výběrem projektů k financování i s udržitelností financovaných projektů. Odhalené vady sice jednotlivě či společně celkovou koncepci systémů zajišťujících dodržování hygienických požadavků nezpochybnují, nicméně ukazují, že kontroly na všech úrovních je třeba provádět důsledněji.	
	SP	21/2012	<b>Nákladová efektivita investic do energetické účinnosti v rámci politiky soudržnosti</b> Evropský účetní dvůr doporučuje Komisi, aby financování opatření energetické účinnosti v rámci politiky soudržnosti podmínila patřičným posouzením potřeb, pravidelným monitorováním a používáním srovnatelných ukazatelů výkonnosti a také uplatňováním transparentních kritérií pro výběr projektů a standardních investičních nákladů na jednotku ušetřené energie při maximální přijatelné době návratnosti.	
	OFN	22/2012	<b>Přispívají Evropský fond pro integraci a Evropský uprchlický fond účelně k integraci státních příslušníků třetích zemí?</b> Nedostatečná účelnost fondů je způsobena nejednotností jejich koncepce, nedostatečnou provázaností s jinými fondy EU a dílčími nedostatky v ŘKS. Chybí účelné systémy pro monitorování a hodnocení a nedostatky jsou v zařazování SMART cílů do programů. Pro hodnocení účelnosti nebyly stanoveny ukazatele, které by poskytovaly srovnatelné údaje.	
	SP	23/2012	<b>Podporovala strukturální opatření EU úspěšně regeneraci zanedbaných průmyslových a vojenských lokalit?</b> Podpořené projekty obvykle byly schopny tvořit infrastrukturu tak, jak bylo naplánováno. Postup prací na mnoha lokalitách je však pomalejší a vzniká méně pracovních míst, než se předpokládalo. Většina projektů splnila své cíle, pokud jde o fyzické výstupy, avšak ne vždy jsou výsledky rekultivace řádně osvědčovány a mezi přípustnými hodnotami ukazatelů znečištění půdy v jednotlivých státech jsou značné rozdíly. Komise předložila návrh směrnice o zřízení rámce pro ochranu půdy.	

Rok	Oblast kontroly	Číslo zvláštní zprávy EÚD	Název zvláštní zprávy EÚD / zjištění	Výsledek za celý kontrolní vzorek
2010	ZE	6/2010	<b><i>Splnila reforma trhu s cukrem své hlavní cíle?</i></b> Reformní proces nedokázal do budoucna zajistit plně konkurenceschopnost cukrovarnického průmyslu. Zavedená opatření měla na zvýšení konkurenceschopnosti jen omezený dopad a současný režim kvót zachovává předchozí omezenost opatření. Je tudíž pravděpodobné, že panující externí tlaky budou odvětví cukru v EU tížit i nadále.	
2009	SP	12/2008	<b><i>Nástroj předvstupních strukturálních politik (ISPA), 2000–2006</i></b> Koherentní strategický rámec a národní strategie ISPA se ukázaly být dobrými programovými nástroji, avšak žadatelé své projekty ne vždy dostatečně připravili. To bylo částečně způsobeno tím, že tři dokumenty obsahující důležité pokyny poskytla Komise první vlně žadatelů pozdě. Projekty mnohdy nebyly dokončeny podle původních plánů. Finanční plány bylo nutno přizpůsobovat změněným podmínkám a téměř všechny projekty byly výrazně opožděny.	
2008	ZE	4/2008	<b><i>Zvláštní zpráva č. 4/2008 o provádění režimu kvót v odvětví mléka a mléčných výrobků v členských státech, které k Evropské unii přistoupily 1. května 2004, spolu s odpověďmi Komise</i></b> Většina zjištěných problémů a nedostatků je přirozenou součástí fáze spouštění systému.	

**Zdroj:** zvláštní zprávy EÚD publikované na oficiálních webových stránkách EÚD (<http://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditReportsOpinions.aspx>).

**Pozn.:** Poslední sloupec tabulky subjektivně hodnotí výsledky auditu za celý kontrolní vzorek, nikoliv jen za ČR a její kontrolované subjekty.

Oblasti kontroly: SP – strukturální politika, ZE – zemědělství, OFN – ostatní finanční nástroje EU.

## Příloha č. 3 – Přehled čerpání OP v programovém období 2007–2013 k 31. prosinci 2014

Operační program	Fond	Alokace 2007–2013	Vyčerpáno z alokace		Zbývá vyčerpat do konce programového období	
		v mil. €	v mil. €	v %	v mil. €	v %
OP Doprava	EFRR	1 217,9	965,5	79,3	252,3	20,7
	FS	4 603,6	2 438,8	53,0	2 164,9	47,0
OP Životní prostředí	EFRR	602,1	455,9	75,7	146,1	24,3
	FS	4 041,1	2 939,2	72,7	1 101,9	27,3
OP Podnikání a inovace	EFRR	3 120,7	2 409,7	77,2	711,0	22,8
OP Lidské zdroje a zaměstnanost	ESF	1 896,8	1 387,8	73,2	509,1	26,8
OP Výzkum a vývoj pro inovace	EFRR	1 828,2	1 259,4	68,9	568,8	31,1
Integrovaný operační program	EFRR	1 615,2	1 062,4	65,8	552,8	34,2
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	ESF	1 661,5	1 223,9	73,7	437,6	26,3
OP Technická pomoc	EFRR	145,7	118,3	81,2	27,4	18,8
ROP Severozápad	EFRR	708,1	500,6	70,7	207,5	29,3
ROP Moravskoslezsko	EFRR	751,0	557,2	74,2	193,8	25,8
ROP Jihovýchod	EFRR	720,4	557,8	77,4	162,6	22,6
ROP Střední Morava	EFRR	672,2	525,4	78,2	146,8	21,8
ROP Severovýchod	EFRR	671,3	513,9	76,6	157,4	23,4
ROP Jihozápad	EFRR	633,7	471,2	74,4	162,4	25,6
ROP Střední Čechy	EFRR	571,7	437,8	76,6	133,9	23,4
OP Praha – Konkurenceschopnost	EFRR	243,2	188,1	77,3	55,1	22,7
OP Praha – Adaptabilita	ESF	114,5	83,4	72,9	31,1	27,1
OP přeshraniční spolupráce ČR–PL	EFRR	219,5	169,4	77,2	50,1	22,8
OP Rybářství 2007–2013	ERF	27,1	19,0	70,0	8,1	30,0
<b>EFRR</b>		<b>13 720,7</b>	<b>10 192,6</b>	<b>74,3</b>	<b>3 528,1</b>	<b>25,7</b>
<b>ESF</b>		<b>3 672,8</b>	<b>2 695,0</b>	<b>73,4</b>	<b>977,8</b>	<b>26,6</b>
<b>FS</b>		<b>8 644,8</b>	<b>5 378,0</b>	<b>62,2</b>	<b>3 266,8</b>	<b>37,8</b>
<b>ERF</b>		<b>27,1</b>	<b>19,0</b>	<b>70,0</b>	<b>8,1</b>	<b>30,0</b>
<b>Celkem</b>		<b>26 065,4</b>	<b>18 284,6</b>	<b>70,1</b>	<b>7 780,8</b>	<b>29,9</b>

Zdroj: MF, odbor Národní fond, 2015; MSC2007, březen 2015.

Pozn.: Celková alokace byla u OPŽP, OP LZZ (cíl 2), IOP (cíl 2), OPVK a OPTP snížena o automatické zrušení závazku za rok 2013. U OP VaVpl, OPTP, ROP SZ, OPPA a IOP (cíl 2) byla alokace snížena i o automatické zrušení závazku v roce 2014.

## Příloha č. 4 – Přehled auditních misí EÚD v letech 2013 a 2014

Rok	Datum provedení	Předmět auditu (program)	Typ auditu	Forma auditu	
2013	1	10.–14. 12. 2012 21.–25. 1. 4.–8. 2.	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj, OP Životní prostředí</i>	DAS	na místě
	2	27.–29. 1.	<i>Evropský rybářský fond</i>	DAS	na místě
	3	4.–8. 3.	<i>Evropský zemědělský záruční fond</i>	DAS	na místě
	4	18.–25. 2.	Projekty z oblasti biologické rozmanitosti spolufinancované <i>Evropským fondem regionálního rozvoje</i> v rámci priority 6 operačního programu <i>Životní prostředí</i>	audit výkonnosti	na místě
	5	2.–9. 4. 29.–31. 10.	Kvalita vody v povodí Dunaje		na místě
	6	19.–30. 8.	<i>Evropský zemědělský záruční fond</i>	DAS	na místě
	7	27. 8. – 5. 9.	<i>Evropský sociální fond, operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost</i>	DAS	na místě
	8	9.–13. 9.	Podpora pro rozvoj venkova z <i>Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova</i>	DAS	na místě
	9	30. 9. – 4. 10.	Projekty infrastruktury vnitrozemské vodní dopravy, které byly spolufinancovány z fondů politiky soudržnosti a fondů TEN-T	audit výkonnosti	na místě
	10	19.–22. 11.	<i>Evropský sociální fond, OP Lidské zdroje a zaměstnanost</i>	DAS	na místě
	11	25. 11. – 5. 12.	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj, OP Doprava</i>	DAS	na místě
	12	11.–15. 11.	Podpora pro rozvoj venkova z <i>Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova</i>	DAS	na místě
		únor	Žádost o informace: monitorování a hodnocení programu rozvoje venkova		dotazníkově
		květen	Průzkum týkající se projektů spolufinancovaných z EFRR v období 2007–2013 v oblasti obnovy zanedbaných městských území		dotazníkově
		červenec	Audit přístupu EU k včelařství a zdraví včel		dotazníkově
		listopad	Audit postupů uplatňovaných členskými státy s cílem zajistit přiměřenost nákladů na programy pro rozvoj venkova		dotazníkově



Rok		Datum provedení	Předmět auditu (program)	Typ auditu	Forma auditu
2014	1	17.–21. 2.	<i>Fond soudržnosti, OP Doprava</i>	DAS	na místě
	2	květen–červen	<i>OP Praha – Konkurenceschopnost</i>	DAS	na místě
	3	16.–27. 6.	<i>OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost</i>	DAS	na místě
	4	červen–říjen	<i>OP Výzkum a vývoj pro inovace</i>	DAS	na místě
	5	18.–22. 8.	<i>Evropský zemědělský záruční fond</i>	DAS	na místě
	6	23.–26. 9.	Přijímají Komise a členské státy vhodná a účinná opatření k řešení problému chyb ve veřejných zakázkách v oblasti soudržnosti?	audit výkonnosti	na místě
	7	29. 9. – 3. 10.	<i>Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova</i>	DAS	na místě
		10.–13. 11.	Postup při nadměrném schodku	audit výkonnosti	na místě
		24.–28. 11. 8.–9. 12.	Intervence EU v oblasti železniční nákladní dopravy	audit výkonnosti	na místě
		prosinec–leden	<i>Evropský sociální fond, OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost</i>	DAS	na místě
		únor	Průzkum v rámci auditu výkonnosti EÚD, který se týká iniciativ EU v oblasti mikrofinancování		dotazníkově
		duben	Případný audit výkonnosti týkající se projektů v oblasti železniční dopravy spolufinancovaných v programovém období 2007–2013 z EFRR a Fondu soudržnosti		dotazníkově
		duben	Průzkum v souvislosti s projekty v oblasti infrastruktury vzdělávání spolufinancovanými z ESF a EFRR		dotazníkově
		květen	Průzkum v rámci auditu výkonnosti EÚD, který se týká technické pomoci v oblasti zemědělství a rozvoje venkova		dotazníkově
		červen	Dotazník týkající se neprovádění nástrojů finančního inženýrství, které jsou v souladu s články 50–52 nařízení Komise (ES) č. 1974/2006 podpořeny z EZFRV		dotazníkově

## Příloha č. 5 – Přehled auditních a ověřovacích misí Komise v letech 2013 a 2014

Rok	Auditní mise	Operační program	Auditované osoby	Předmět auditu	Závěrečná zpráva
2013	DG Empl	OPPA	ŘO, AO	ŘKS, audit systému/ /audit operací	Ano. Korekce 10 % na výdaje ze zadávacích řízení zasmulvněných do 15. 3. 2014 a 5 % na ostatní výdaje schválené ŘO před 1. 7. 2012.
	DG Regio	ROP SČ	ŘO, AO	ŘKS, audit systému/ /audit operací	Ano. Korekce 5 % na všechny platby z období 1. 1. 2007 až 31. 8. 2012.
	DG Regio	ROP SV	ŘO	ŘKS, audit systému	Ano
	DG Empl	OPPA, OPLZZ, OPVK	PCO	Audit systému	Ano. Individuální korekce.
	DG Regio DG Mare	OPPI, ROP SZ, ROP JZ, IOP, OPD, OPŽP, OPR	PCO	Audit systému	Ano
	DG Regio	ROP SM	AO	Audit systému	Ano
	DG Regio	Všechny OP, podrobně OPD, OPPK, ROP MS	Horizontální audit		Ano. Přijat globální plán.
	DG Regio	OPPI			Ne. Požadována plošná korekce.
	DG Mare	OPR	Všechny subjekty zapojené do implementace OP	Audit systému	Ano
	DG Mare	OPR		Audit systému	Ano
2014	DG Regio	ROP JZ	AO	Audit systému	Ne
	DG Empl DG Regio	–		Zadávání veřejných zakázek na vysílací služby	Ne. Neadekvátní transpozice směrnice EU.
	DG Empl	OPVK	ŘO		Ne
	DG Regio				Ne
	DG Regio	OPPI			Ne

**Příloha č. 6 – Přehled kontrolních akcí NKÚ, které byly ukončeny v období od 15. dubna 2014 do 31. března 2015 a byly částečně či zcela zaměřeny na prostředky rozpočtu EU**

Číslo KA	Předmět kontroly	Zveřejnění ve Věstníku NKÚ (částka/rok)
13/17	Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu <i>Podnikání a inovace</i>	2/2014
13/21	Peněžní prostředky operačního programu <i>Životní prostředí</i> určené na čištění odpadních vod	2/2014
13/28	Podpora rybářství v České republice podle operačního programu <i>Rybářství 2007–2013</i>	2/2014
13/32	Peněžní prostředky určené na rozvoj cestovního ruchu	3/2014
14/03	Peněžní prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů a na podporu multimodální nákladní přepravy	4/2014
14/06	Peněžní prostředky určené na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů	4/2014
14/07	Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci osy V <i>Programu rozvoje venkova</i>	4/2014
14/09	Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu <i>Praha – Konkurenceschopnost</i>	4/2014
14/13	Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci projektu <i>Obnova rybníka Jordán v Táboře</i>	1/2015
14/16	Peněžní prostředky určené v rámci <i>Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Jihozápad pro období 2007–2013</i> na rozvoj a obnovu regionálních zdravotnických zařízení	1/2015
14/17	Správa daně z přidané hodnoty a dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu	2/2015
14/39	Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování projektů nadregionálních a regionálních center popularizace vědy a vývoje v rámci prioritní osy 3 – <i>Komerencializace a popularizace výzkumu a vývoje</i> operačního programu <i>Výzkum a vývoj pro inovace</i>	1/2015



