

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD
MILOSLAV KALA
PREZIDENT

V Praze dne 28. května 2018
Sp. zn.: 187/18-NKU45/109/18

Vážený pane prezidente,

během našeho společného setkání při předání výroční zprávy našeho úřadu za rok 2017 jste mne požádal o zpracování příkladů problémů v hospodaření státu. Tento materiál shrnuje některá naše zjištění uvedená v kontrolních závěrech.

Přestože v uplynulém roce stát dosáhl lepších výsledků v oblasti veřejných financí, za závažnou považuje NKÚ skutečnost, že období hospodářského růstu není využito ke konsolidaci veřejných rozpočtů a ty se vzdalují od zásad dobré praxe. Původně rozpočtovaný schodek státního rozpočtu měl v roce 2017 dosáhnout 60 mld. Kč, ale výsledný deficit činil cca 6 mld. Kč. Rozdíl plánovaného a skutečného deficitu je cca 54 mld. Kč, což je menší rozdíl než v roce 2016, kdy činil 132 mld. Kč, přesto svědčí o nedůsledném a formálním sestavování státního rozpočtu a vytváření skrytých rezerv.

Tato fakta bych vytkl před závorku: Jak plní stát svoje funkce, když takto nedbale řídí svoji rozpočtovou politiku a rezignuje na fiskální politiku? Rozpočtovými operacemi má stát ovlivňovat agregátní poptávku, rozpočtová politika má ovlivňovat rozdělení celkové výroby mezi spotřebu a tvorbu kapitálu, fiskální operace mají vliv na makroekonomické agregáty.

Na výsledné saldo státního rozpočtu měly vliv nejen hospodářský růst a efektivnější řízení likvidity státní pokladny, ale zejména malá investiční aktivita.

Na příjmech rozpočtu se negativně podepsal nízký příliv peněz z EU. Ke zlepšení čerpání nedochází ani v pátém roce aktuálního programového období. Hrozí významné riziko, že do konce období nebude realizován dostatečný počet kvalitních projektů, a nebude tak vyčerpána alokace příslušných programů. Výše prostředků v žádostech o průběžnou platbu odeslaných Evropské komisi dosahuje jen 12,3 % z hlavní alokace 570 mld. Kč, což je 72,6 mld. Kč. Výše prostředků proplacených konečným příjemcům se pohybuje na úrovni 18,6 % z hlavní alokace, tj. 106 mld. Kč.

Neschopnost efektivního čerpání a realizace kvalitních projektů vidím o to kritičtěji i s ohledem na budoucnost financování z fondů EU a významné ztráty, které naší republice hrozí. Přidělených, a tedy snadněji dostupných dotačních prostředků bude stále méně. Pokud budeme chtít tuto ztrátu kompenzovat čerpáním z jiných programů a fondů Společenství, budeme muset být schopni kvalitou svých projektů konkurovat ostatním žadatelům ze zemí EU. Bohužel poznatky z našich kontrol řízení operačních programů v ČR mne v tomto směru nenapíňují optimismem.

České republice byly navíc zaslány dva „varovné dopisy“ o pozastavení proplácení prostředků ze strany EK a s požadavky na přijetí nápravných opatření v procesu administrace prostředků ze strany řídicích orgánů v České republice pro OP PIK a OP Doprava.

Vybrané problémy v hospodaření České republiky:

Stát dosáhl lepších výsledků v hospodaření SR, ale za cenu nízkých investic

V roce 2017 bylo vyčerpáno pouze 48 % konečného rozpočtu kapitálových výdajů. Rozdíl mezi konečným rozpočtem a skutečností je cca 90 mld. Kč. Jedná se o nejnižší investice státu za posledních 12 let. Investiční podpora státu byla v roce 2017 dokonce nižší než v letech ekonomické recese.

Administrativní náročnost, nízká výkonnost veřejného sektoru a byrokratická aplikace práva brzdí rozvoj společnosti

Česká republika zůstává podle Světového ekonomického fóra v hodnocení konkurenceschopnosti ekonomiky na 31. místě, ale z pohledu výkonnosti veřejného sektoru je ČR až na 100. místě ze 137 posuzovaných zemí.

Bez zásadní reformy aplikace práva tak, aby se občan dočkal účinného, moderního a uživatelsky dostupného státu, bez modernizace soudnictví, bez zrychlení rozhodování a předvídatelnosti rozhodování úřadů nelze změny dosáhnout. Veřejný sektor je brzdou rozvoje společnosti, špičkou ledovce je délka vyšetřování a soudů např. s MUDr. Rathem, desítky let trvající přípravy výstavby klíčových dálnic nebo závislost státu na dodavatelích informačních systémů. Stát není schopen realizovat výstavbu liniových staveb, energetických projektů, stimulovat a podporovat dostatečnou nabídku bytů nebo včas vysoutěžit výběr myšného systému. Společným jmenovatelem je fakt, že stát neumí čelit silným zájmovým skupinám. Pro porovnání je vhodné připomenout, jak efektivně funguje obchod s chudobou v oblasti sociálního bydlení nebo byznys s exekucemi, které mají katastrofální sociální dopady.

Připomínám i problematiku platů soudců a jejich navázání na průměrný plat ve veřejném sektoru, čímž byl vytvořen vztah, který je diskriminační, způsobuje neoprávněné rozevírání nůžek mezi soudci a zbytkem veřejné správy, citelné je to zejména u sociálních pracovníků, učitelů apod. Pro srovnání se stačí podívat na poměr platu soudců a učitelů v ČR a SRN. Přesto připravované programové prohlášení vlády deklaruje, že se ani touto zjevnou vadou nehodlá vláda zabývat.

Výstavba nových dálnic jako never ending story

Příkladem, jak lze efektivně zablokovat stát, je proces plánování, administrativní přípravy a vlastní realizace výstavby liniových dopravních staveb. Územní příprava, prosazení koridorů nových staveb a výběr optimální varianty trvá v průměru 13 let, řada staveb je však připravována i déle.

V letech 1998–2005 a 2011–2017 bylo ročně zprovozněno průměrně cca 16 km dálnic. Naproti tomu v letech 2006–2010 to bylo v průměru 56 km dálnic ročně. Reálně je v letech 2018–2020 zprovoznit pouze

52 km dálnic, což je v průměru pouze 17 km ročně místo plánovaných 25 km ročně. V roce 2015 činily celkové výdaje státu do dopravní infrastruktury 95 mld. Kč, v roce 2016 to bylo pouze 80 mld. Kč.

Pozitivní zprávou je, že v letech 2008 až 2012 stál kilometr dálnice 340 milionů Kč, kdežto v letech 2013 až 2017 v průměru 152 milionů.

Stát v kleštích dodavatelů informačních technologií

V České republice existuje 7 700 informačních systémů veřejné správy. Jejich pořízení stálo 110 mld. Kč a na jejich provoz je ročně vynakládána částka 25 mld. Kč. V roce 2017 dosáhly výdaje na ICT jenom u ministerstev téměř 13 mld. Kč, ale skutečná hodnota výdajů je ještě vyšší.

Stát buduje systémy, které nepotřebuje a které nepoužívá, vytváří izolované systémy, které nezajišťují sdílení dat napříč orgány veřejné správy. Systémy jsou pořizovány a provozovány za velmi vysoké částky. Dodatečné náklady na úpravy a rozvoj IS (v důsledku nepřipravenosti projektů) několikanásobně převyšují náklady na jejich pořízení. Nadále přetrvávají problémy se závislostí na konkrétním dodavateli, což následně vede ke zvýšeným nákladům na rozvoj a k problémům s přechodem k jinému dodavateli. Systémy jsou uživatelsky nepřátelské, dodavatelé investují spíše do udržení svého monopolního postavení než do poskytování kvalitních služeb.

Vybudování Centrálního registru administrativních budov stálo více než 550 milionů korun, přesto tento registr neposkytuje kompletní, správné a srovnatelné údaje, které by bylo možné využít při rozhodování v oblasti správy nemovitého majetku státu. Celkové náklady na pořízení, provoz a rozvoj nového informačního systému pro správu prostředků z fondů EU (systém MS2014+) překročily 870 mil. Kč. Systém je komplikovaný a neposkytuje vždy spolehlivé a úplné informace, což snižuje efektivnost řízení a koordinaci čerpání prostředků. Dalším příkladem budování informačního systému, který nenaplní očekávané přínosy, je Centrální úložiště elektronických receptů. Přestože náklady na vybudování CÚER dosáhly min. 318 mil. Kč, představoval počet vydaných elektronických receptů za období od srpna 2011 do října 2016 pouze 1,6 % z celkového počtu vydaných receptů. V současné době dokončujeme kontrolu informačních systémů Ministerstva práce a sociálních věcí, v jejím průběhu bylo podáno trestní oznámení a připravujeme další. Provoz ekonomického informačního systému MPSV měl původně stát 35 mil. Kč, úhrady za úpravy a změnové požadavky byly zaměstnanci resortu vyčísleny na dalších 94 mil. Kč. Systém nebyl nasazen do používání, neboť nebyl včas připraven a nefungoval v souladu se zákonem o účetnictví.

Neefektivní výběr mýta - místo efektivního systému, právní bitva

Výběr mýtného je projektem založeným na informačních technologiích a tento projekt sledujeme od počátku jeho zavedení. Dlouhodobě upozorňujeme na velmi vysokou provozní nákladovost systému. V letech 2007 až 2016 dosáhly celkové náklady na zavedení a provoz mýtného systému více než 24 mld. Kč, přičemž MD vybralo na mýtném 78,5 mld. Kč. Průměrná nákladovost systému tak dosahovala přibližně 31 %. Provozní nákladovost, tj. bez započtení nákladů na pořízení, činí 24 %. V Rakousku je provozován obdobný systém s nákladovostí pouze 12 %.

Původní smlouva měla s vítěznou firmou skončit v roce 2016 novým výběrovým řízením. NKÚ upozorňoval již v roce 2012 na zpoždění v přípravách zakázky na provozovatele systému pro další období. Nebylo vypsáno nové řádné výběrové řízení, ale v časové tísní byla smlouva s původní vítěznou firmou prodloužena do konce roku 2019. Současná situace okolo vítěze tendru na provozování mýtného systému

po roce 2020 není příznivá a termín spuštění nového systému je v ohrožení. Nabídky podané ve výběrovém řízení však odhalují, že lze takový systém vybudovat a provozovat s nákladovostí okolo 10 %.

Plýtvání při nákupech ve zdravotnictví

Systém nákupů ve fakultních nemocnicích, jejichž roční náklady se pohybují od 2,5 mld. Kč do 7,7 mld. Kč, je netransparentní. V letech 2014 až 2016 kontrolované nemocnice nakoupily léčiva za více než pět a půl miliardy korun bez zadávacího řízení, často formou nákupu přímo od výrobců či distributorů. Ve většině případů tato léčiva dokonce nakupovaly bez jakéhokoliv smluvního vztahu, jen na základě objednávek.

Fakultní nemocnice Plzeň nakupovala v roce 2016 léky od více než dvou set dodavatelů, písemnou smlouvu uzavřela ale jen s 34 dodavateli. Podobně tomu bylo i u ostatních nemocnic. Obdobně postupovaly nemocnice i při nákupu zdravotnických prostředků. V letech 2014 až 2016 nakoupila Fakultní nemocnice Plzeň zdravotnické prostředky za více než 1,2 miliardy korun bez zadávacího řízení. Nemocnice Na Homolce zase nakoupila zdravotnické prostředky za 2,6 miliardy korun téměř výhradně prostřednictvím své dceřiné společnosti bez soutěže.

Systém bonusů patří k zavedeným obchodním praktikám a lze jej považovat za šedou zónu českého zdravotnictví. Uzavírání individuálních smluv způsobuje u léků a zdravotnických prostředků velké cenové rozdíly. Nemocnice nakupují shodné léky za ceny s rozdílem i 33 tis. Kč za jedno balení, cena se pohybovala od 95 841 do 129 105 korun za jedno balení centrového léku. Je zcela běžná praxe, že jeden dodavatel prodává tentýž lék do různých fakultních nemocnic za různé ceny. Tentýž lék byl předražen o více než 60 %.

U zdravotnických prostředků je situace obdobná, například dvě kontrolované nemocnice nakoupily kardiostimulátory a kardiovertery za 342 milionů Kč bez písemné smlouvy. Cena stejného kardiostimulátoru od jednoho dodavatele se mezi nemocnicemi lišila až o 83 tisíc korun za jeden kus, cena se pohybovala od 85 tisíc do 168 tisíc korun za jeden přístroj. Kardiovertery kupovaly nemocnice od jednoho dodavatele s cenovým rozdílem až 520 tisíc korun za kus. Tentýž kardioverter tedy stál od 630 tisíc do 1,15 milionu korun.

Podporuje systém sociálního bydlení majitele ubytoven?

Stávající systém sociálního bydlení je drahý a nefunkční. V rámci podpory bydlení MPSV v období 2012–2016 vyplatilo 60 mld. Kč. Kromě toho ještě MMR a Státní fond rozvoje bydlení vyplatily na podporu sociálního bydlení ve stejném období 1,8 mld. Kč, ale podpořily tím pouze 2 647 bytových jednotek. Naproti tomu Slovensko ve stejném období vyplatilo na dotacích do rozvoje bydlení 3,8 mld. Kč a podpořilo 27 897 bytových jednotek, z toho na pořízení nájemních bytů bylo vyplaceno 3,2 mld. Kč a podpořeno 7 944 bytových jednotek.

Problém sociálně vyloučených lokalit se dle dostupných údajů zhoršuje. V roce 2005 existovalo 310 sociálně vyloučených lokalit, ve kterých žilo cca 80 tisíc lidí, zatímco v roce 2016 existovalo 606 takových lokalit a žilo v nich cca 115 tisíc lidí.

Věda, výzkum, inovace – obří investice do cihel, malé výsledky ve vědě

Úroveň veřejných výdajů na výzkum, vývoj a inovace činila 0,65 % HDP. ČR zaostává v počtu světově nejcitovanějších publikací, v získávání grantů European Research Council, ale i ve výsledcích aplikovaného

výzkumu. ČR nedosahuje ani průměrné inovační výkonnosti, v roce 2016 obsadila 13. místo z 28 zemí EU. V této souvislosti jsme prověřovali investice do vybudování 48 vědeckých výzkumných center, kde se proinvestovalo 36 mld. Kč. Podle odhadů bude na jejich provoz v době udržitelnosti nutné vynaložit ze státního rozpočtu dalších 24,4 mld. Kč. U nejméně pěti z jedenácti kontrolovaných center hrozí, že nesplní podmínky udržitelnosti a návratnosti investice.

Podpora regionálního rozvoje v rámci mezlobecní spolupráce – ukázka dočerpání alokace končícího programového období za každou cenu a na poslední chvíli

Cílem podpory bylo přispět ke zlepšení kvality života obyvatel cestou vzájemné spolupráce mezi obcemi a rozvoje místních partnerství. Místo toho vzniklo 258 strategií a 176 akčních plánů za 619 mil. Kč. Tyto strategie nejsou závazné, nikdo je nepoužívá a jejich přínos je nejasný. Nelze vyhodnotit, zda vynaložené prostředky měly vůbec nějaký pozitivní dopad na kvalitu života občanů.

Omezená schopnost efektivně modernizovat ozbrojené síly

U významných veřejných zakázek, které mají zajistit splnění cílů koncepce výstavby Armády České republiky, dochází opakovaně k problémům při výběru dodavatelů, prodlužování termínů realizace nebo rušení výběrových řízení. MO připravuje od roku 2015 nákup 12 nových víceúčelových vrtulníků za 12,6 mld. Kč. Přestože se do užšího výběru dostaly dvě firmy, označila ministryně obrany začátkem letošního roku původní požadavky armády za nesplnitelné a nechala zadávací dokumentaci přepracovat. Nová zakázka by měla být vyhlášena letos v létě. Obdobný postup bylo možné zaznamenat i v případě tendru na modernizaci českého dělostřelectva v hodnotě 1,3 mld. Kč bez DPH, kdy uzavření smlouvy s vítěznou firmou bylo nejprve odsunuto a počátkem letošního roku zcela zrušeno. Česká armáda investuje do akvizic, které nevedou k přezbrojení a plnění závazků k Severoatlantické alianci.

Podpora sportu nevede k podpoře sportujících

Rozdělování prostředků na podporu sportu nevede k podpoře sportujících a podpora nesměřuje ani do vyrovnávání regionálních rozdílů. Celkem MŠMT v letech 2013–2015 rozdělilo přes 2,2 miliardy korun. Dotace byly poskytovány celorepublikovým svazům a sdružením, které podporu přerozdělovaly i tak, že si část podpory ponechávaly na svůj provoz. Např. jeden z příjemců prostředků v roce 2013 čerpal 63 % dotace na úhradu mzdových nákladů.

MŠMT poskytlo dotaci i na akce, jejichž účel byl v rozporu s cíli programu. Dotace ve výši 1,3 mil. Kč byla poskytnuta na projekt, který spočíval v pořízení informační a reprodukční techniky, zejména počítačů a kopírek. Dotace ve výši 6 mil. Kč byla použita na vzduchotechniku v budově sídla organizace. MŠMT kontrolovalo využití dotací u příjemců zcela nedostatečně. V letech 2013 až 2015 zkontrolovalo jen dotace ve výši 7,6 milionu korun, a to pouze u jednoho příjemce, navíc na dvě akce z let 2011 a 2012.

Proces schvalování žádostí o dotace na podporu sportu byl netransparentní. Evidence doručených žádostí byla neprůkazná, poskytovatel akceptoval neúplné a nesprávné žádosti, které byl povinen vyřadit. Expertní komise pouze formálně schvalovaly seznamy akcí k podpoře. V této věci bylo podáno oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku.

Rozvolněné podmínky u podpory lesnictví umožnily dotace až ve výši 100 %

Ani po letech poskytování dotací nejsou systémy nastavovány tak, aby byly prostředky hospodárně a efektivně využívány. Podmínky podpory byly nastaveny takovým způsobem, že umožňovaly příjemcům realizovat projekty bez ohledu na principy hospodárnosti. V případě, kdy byl stanoven limit výdajů a byla vyžadována spoluúčast, rekonstruoval příjemce dotace lesní cestu za cca 3 tis. Kč za metr. Naproti tomu v případě, kdy finanční strop stanoven nebyl, stála oprava jednoho metru cesty více než 13 tis. Kč. Tento systém ale umožňoval stavět i za ceny, které si žadatel o dotaci sám určil, a stát mu tuto částku uhradil. Jeden příjemce vybudoval např. pět pozorovatelůn zvěře s průměrnou cenou 300 000 Kč za jednu.

Počet památek se zvyšuje, ale nedaří se zachraňovat ani stávající

Počet památek se v ČR neustále zvyšuje, v roce 2016 jich bylo přibližně 41 tisíc. Primárním problémem památkové péče je výběr architektonických objektů k ochraně, zajištění rychlé a efektivní obnovy a následné využití zrekonstruovaných objektů. MK v letech 2013–2016 vynaložilo přes 648 mil. Kč na celkem 915 akcí obnovy kulturních památek. MK uspokojilo pouze 26 % žadatelů. Z důvodu nedostatku peněžních prostředků dochází k dělení projektů na dílčí akce a celková doba obnovy památek přesahuje v některých případech i 15 let; celý proces obnovy se nejen prodlužuje, ale i prodražuje.

Nedostatky ve vedení účetnictví státu mohou ohrozit rating státu

Příkladem, jak stát realizuje nákladné projekty, může být i reforma účetnictví. Nikdo nedokáže ani odhadnout, kolik tato reforma stála a stojí. Ministerstvo financí ukládá účetním jednotkám řadu povinností. Po upozornění NKÚ na jejich neplnění následně tato zjištění bagatelizuje a označuje je za nevýznamná. Proč však tyto povinnosti ukládá?

V účetnictví účetních jednotek jsou takové nesprávnosti či neúplnosti zachycených informací, že omezují jejich využitelnost, zejména pak v souhrnných účetních výkazech za Českou republiku. Využití dat z účetnictví k řízení fiskální a rozpočtové politiky je v situaci, kdy předseda vlády slíbí každý týden nové dálnice, jízdenky a stadiony, představou z jiného světa.

Vážený pane prezidente,

požádal jste mne o příklady plýtvání. Tento výčet není ani úplný, ani reprezentativní. Za dobu Vašeho mandátu jsme provedli více než 200 kontrol, prověřili jsme více než tisíc subjektů, podali 35 trestních oznámení, 199 oznámení o porušení rozpočtové kázně v souhrnné hodnotě 7,2 mld. Kč. Předal jsem Vám již pět výročních zpráv, které obsahují syntézu našich kontrolních zjištění.

Co je ale společným jmenovatelem? Je zřejmé, že se prosadila, tak jako v jiných zemích, „post-truth politics“. Žádná fakta, ale emoce, žádná odbornost, ale public relations. Žádné komplikace. Řízení státu je pod silným tlakem ekonomických skupin, které mají jasně formulované zájmy, zaměstnávají nejlepší právníky a další odborníky, aby tyto zájmy prosadili.

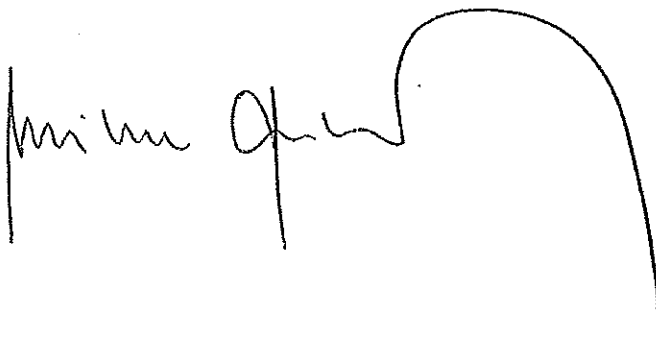
Na straně státu vznikají komise a pracovní skupiny, vypracovávají se tuny analýz a hlavním zájmem je problém odsunout a nespálit se při jeho řešení. Výsledkem je nepřehledný byrokratický systém, který lpí na otravných maličkostech a není schopen se vypořádat se zásadními strategickými rozhodnutími ani s notorickými potížisty.

Každé rozhodnutí soudu, úřadu nebo třeba školy je formálně dokonalé, často na desítkách stran a často nepochopitelné pro „obyčejného člověka“. Nedávno jsem četl rozsudek soudu, který se obsáhle vypořádával s rozdílem mezi pojmy „sjednat úplatek“ a „zjednat úplatek“. Soud dospěl k závěru, že je to zásadní rozdíl. Myslím, že každý korupčník toho rád využije.

To je jen střípek ukazující, v jakém systému se pohybujeme. Tradiční byrokratické instituce pracují relativně uspokojivě za předpokladu, že je prostředí stabilní, úkol je relativně snadný, každý občan vyžaduje tutéž službu a kvalita služby není tím nejdůležitějším kritériem. Reálná situace však těmto předpokladům nevyhovuje, vnější prostředí se stále rychleji mění (globalizace a tlak na flexibilitu ekonomických institucí, informační společnost a rostoucí informovanost veřejnosti, nárůst počtu vysoce kvalifikovaných pracovníků vyžadujících autonomii pro svou práci, rozrůžňování potřeb lidí).

“Mým hlavním úkolem, je chránit mé národy před jejich politiky” jsou slova, která řekl rakouský císař a český král František Josef I. Habsbursko-Lotrinský americkému vyslanci. Myslím, že by slušela i současnému prezidentovi. Snad s dovětkem, nejen před politiky, ale i soudci a úředníky...

S úctou

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Miloš Zeman'. The signature is fluid and cursive, with a prominent arch at the end.

Vážený pan
Ing. Miloš Zeman
prezident České republiky
Hrad I. nádvoří č. p. 1
Hradčany
119 08 Praha 1