

Analýza strategických dokumentů pro potřeby efektivnějšího řízení Dohody o partnerství

Registrační číslo projektu:

CZ.08.1.1.1.25/0.0/0.0/15_001/0000072

Druhá průběžná zpráva:

Vazby strategických dokumentů a provazování strategií a rozpočtování

Zpracovatel:

Ernst & Young, s.r.o.

Na Florenci 2116/15,

110 00 Praha 1 - Nové Město

21. 5. 2018



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Obsah

Úvod.....	4
1. Vazby strategických dokumentů	5
1.1. Metodologie.....	5
1.1.1. Popis ručního třídění vazeb	5
1.1.1. Vyhodnocení síly vazeb mezi jednotlivými strategickými dokumenty	10
1.2. Vazby mezi jednotlivými strategickými dokumenty	11
1.3. Vazby operačních programů a strategických dokumentů.....	15
1.3.1. OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost	16
1.3.2. OP Výzkum, vývoj a vzdělávání	19
1.3.3. OP Zaměstnanost	21
1.3.4. OP Doprava	24
1.3.5. OP Životní prostředí	26
1.3.6. Integrovaný regionální operační program	28
1.3.7. OP Praha – Pól růstu.....	31
1.3.8. OP Rybářství	33
1.3.9. Program rozvoje venkova	35
2. Rozpočty strategických dokumentů	37
2.1. Metodický přístup k problematice	37
2.2. Formální nastavení rozpočtového procesu v ČR.....	39
2.2.1. Základní informace ke státnímu rozpočtu	39
2.2.2. Fáze rozpočtového procesu.....	44
2.3. Složení a možnosti rozpočtu ČR s ohledem na financování implementace strategických dokumentů	50
2.4. Popis stávajících problematických oblastí rozpočtového procesu v ČR v návaznosti na strategie	53
2.4.1. Příprava strategického dokumentu.....	53
2.4.2. Schvalování rozpočtů strategických dokumentů	54
2.4.3. Sestavování státního rozpočtu a negociace státního rozpočtu	55
2.4.4. Řízení a vyhodnocení rozpočtu.....	56
2.5. Přehled dobré praxe rozpočtového procesu.....	57
2.5.1. Využívání konceptu cílově orientovaného rozpočtování v rámci EU	58
2.5.2. Využití cílově orientovaného rozpočtování v ČR.....	63
2.6. Rozdílová analýza – přehled problematických oblastí.....	67
2.7. Doporučení k rozpočtovému procesu pro jednotlivé fáze.....	69
2.7.1. Doporučení pro fázi přípravy strategického dokumentu.....	69
2.7.2. Doporučení pro schvalování rozpočtu	69
2.7.3. Sestavování státního rozpočtu	70
2.7.4. Negociace rozpočtu.....	70
2.7.5. Řízení a vyhodnocení rozpočtu.....	70
2.8. Systémová doporučení pro provazování státního rozpočtu se strategiemi.....	71
2.8.1. Krátkodobý horizont	73
2.8.2. Střednědobý horizont	73
2.8.3. Dlouhodobý horizont	74



Seznam obrázků

Obrázek 1 Schéma přístupu k rozpočtování	38
Obrázek 2 Rozpočtový proces	43
Obrázek 3 Fáze přípravy strategického dokumentu s rozpočtem	53
Obrázek 4: Standardizované cílově orientované rozpočtování	59
Obrázek 5: Zodpovědnost separátního subjektu	60
Obrázek 6: Klíčové národní indikátory	61
Obrázek 7: Standardizovaný cílově orientované rozpočtování pro EU fondy	62
Obrázek 8: Rozdíly mezi národními a EU fondy	63
Obrázek 9 Principy řízení rozpočtu	64
Obrázek 10 Schéma doporučení dle časového horizontu	72
Obrázek 11 Cílový stav přípravy a řízení státního rozpočtu	75

Seznam tabulek

Tabulka 1: Identifikovaná úroveň vazeb	8
Tabulka 2: Míra revize zaslaných dokumentů	8
Tabulka 3: Vyhodnocení vazeb způsobem penalizujícím obecnost dokumentů	13
Tabulka 4: Vyhodnocení vazeb způsobem ponechávajícím dominantní roli obecně zaměřeným dokumentům	14
Tabulka 5 Shrnutí doporučené praxe, aktuálního stavu a nedostatky	67

Seznam grafů

Graf 1: Distribuce síly vazeb mezi dvojicemi strategických dokumentů dle způsobu vyhodnocení	11
Graf 2: Exponenciální distribuce hodnot síly vazeb mezi dvojicemi strategických dokumentů	12
Graf 3 Vazby strategických dokumentů na OPPIK	17
Graf 4 Vazby strategických dokumentů na prioritní osy OPPIK	18
Graf 5 Vazby strategických dokumentů na OPVVV	19
Graf 6 Vazby strategických dokumentů na prioritní osy OPVVV	20
Graf 7 Vazby strategických dokumentů na OPZ	22
Graf 8 Vazby strategických dokumentů na prioritní osy OPZ	23
Graf 9 Vazby strategických dokumentů na OPD	24
Graf 10 Vazby strategických dokumentů na prioritní osy OPD	25
Graf 11 Vazby strategických dokumentů na OPŽP	26
Graf 12 Vazby strategických dokumentů na prioritní osy OPŽP	27
Graf 13 Vazby strategických dokumentů na IROP	29
Graf 14 Vazby strategických dokumentů na prioritní osy IROP	30
Graf 15 Vazby strategických dokumentů na OPPPR	31
Graf 16 Vazby strategických dokumentů na prioritní osy OPPPR	32
Graf 17 Vazby strategických dokumentů na OPR	33
Graf 18 Vazby strategických dokumentů na priority OPR	34
Graf 19 Vazby strategických dokumentů na PRV	35
Graf 20 Vazby strategických dokumentů na prioritní osy PRV	36
Graf 21: Vývoj složení státního rozpočtu	51
Graf 22: Vývoj výše a podílu ostatních výdajů na celkových výdajích	51

Seznam příloh

Příloha 1 Vazby
Příloha 2 Roky schválení a ex-ante
Příloha 3 ESIF
Příloha 4 Karty rezortů - rozpočty



Úvod

Druhá průběžná zpráva „Vazby strategických dokumentů a provazování strategií a rozpočtování“ je jedním z dalších výstupů projektu *Analýza strategických dokumentů pro potřeby efektivnějšího řízení Dohody o partnerství* (dále také „Projekt“). Projekt je realizován v rámci OP Technická pomoc s reg. č. projektu CZ.08.1.1.125/0.0/0.0/15_001/0000072. Druhá průběžná zpráva byla zpracována společností Ernst & Young, s.r.o. (dále také „EY“) na základě smlouvy s Ministerstvem pro místní rozvoj (dále také „Zadavatel“ či „MMR“) ze dne 31. května 2017.

Předmětem druhého dílčího plnění je Expertní zhodnocení vazeb mezi strategiemi, mezi strategiemi a DoP a OP a Návrh systému provázání strategií a rozpočtování.

Předmět a rozsah akceptace druhé fáze Projektů:

- 1) Vazby strategických dokumentů
 - Identifikace vazeb strategií na DoP a OP
 - Zhodnocení intenzity vazeb
 - Navržení vazeb tam, kde chybějí
 - Systém provazování strategií a DoP a OP.
- 2) Nastavení rozpočtů strategických dokumentů
 - Empiricky podložený model provazování strategií s rozpočty
 - Návrh na zkvalitnění provázání strategií a rozpočtů u jednotlivých strategií.

Druhá průběžná zpráva je rozdělena do dvou částí (kapitol), dle částí tohoto plnění, tzn. (i) vazby a (ii) rozpočty strategických dokumentů. Součástí zprávy jsou i přílohy, ve kterých jsou uvedeny podrobné informace k vazbám a rozpočtům jednotlivých strategických dokumentů.



1. Vazby strategických dokumentů

1.1. Metodologie

Cílem této části je popsat způsob identifikace vazeb strategických dokumentů na operační programy České republiky a následné vyhodnocení vzájemných vazeb mezi jednotlivými dvojicemi strategických dokumentů.

1.1.1. Popis ručního třídění vazeb

Nejdetajnější identifikace vazeb byla stanovena na úrovni specifických cílů strategických dokumentů a specifických cílů operačních programů (níže jen „OP“). Metodologický postup identifikace vazeb probíhal v následujících fázích, které jsou detailněji popsány níže.

- ▶ Desk-research strategických dokumentů
- ▶ Desk-research operačních programů
- ▶ Identifikace samotné vazby a výběr relevantní úrovně
- ▶ Revize vazeb zaslaných Zadavatelem.

1.1.1.1. Desk-research strategických dokumentů

Identifikace vazeb vycházela z důkladné znalosti obsahu strategických dokumentů z první etapy Projektu. V průběhu první etapy jsme ke každému strategickému dokumentu vyplnili přehledový dotazník (viz první Průběžná zpráva) a provedli rozhovor s gestorem strategického dokumentu.

V první fázi desk-research jsme v samotných strategických dokumentech jako **první zdroj** vyhledávali již existující popsané vazby na operační programy a další strategické dokumenty. Pouze **ve třetině** strategických dokumentů (20) jsou však **deklarovány vazby strategického dokumentu na Evropské a strukturální fondy** (dále také „ESIF“). V případě bezmála dvou třetin (38) všech 58¹ zkoumaných strategických dokumentů žádné vazby na ESIF uvedeny a popsány nebyly.

Některé ze strategických dokumentů neobsahovaly informace o vazbách na ESIF 2014-2020 z toho důvodu, že byly vytvářeny v době, kdy ještě nebyla známá detailní podoba OP.² Přibližně pětina strategických dokumentů byla vytvářena před rokem 2014 (OP byly schváleny vládou v rozmezí července až října 2014). Dalšíh osm strategických dokumentů bylo schváleno v roce 2014, kdy začínalo programové období. Detailní přehled termínů schválení strategických dokumentů a operačních programů je obsažen v Příloze č. 2.

¹ Pro tři strategické dokumenty byly vzhledem k jejich tematickému zaměření vazby na ESIF vyhodnoceny jako nerelevantní, viz níže.

² Do roku 2013 bylo schváleno dvanáct strategických dokumentů zahrnutých do analýzy, v roce 2014 pak bylo schváleno deset strategických dokumentů. V příloze č. 2 jsou uvedeny strategické dokumenty a roky jejich schválení.



Dalším způsobem identifikace vazeb strategických dokumentů na ESIF bylo zpracování přehledu všech ex-ante kondicionalit. Ex-ante kondicionality se týkaly více než poloviny všech strategických dokumentů (33). V případě strategických dokumentů jsme dle jejich role v plnění ex-ante kondicionalit rozlišovali dva následující typy:

- ▶ Strategické dokumenty, které byly explicitně podmínkou splnění ex-ante kondicionality (ex-ante kondicionalitu nebylo možno splnit jinak než vytvořením a schválením strategického dokumentu).
- ▶ Strategické dokumenty, které přispívaly k plnění ex-ante kondicionality (danou ex-ante kondicionalitu bylo možno splnit jiným způsobem, např. právním předpisem nebo ji plnilo více strategických dokumentů).³

Některé strategické dokumenty, které byly vytvářeny před rokem 2014, obsahovaly informace o vazbách strategického dokumentu na OP z programového období 2007-2013 (případně na OP v obou programových obdobích). Na základě těchto vazeb (strategických dokumentů na ESIF 2007-2013) bylo možné identifikovat relevantní vazby na OP z aktuálního programového období.

Vazby uváděné v samotných strategických dokumentech byly vždy podrobeny revizi. Byly tak doplněny chybějící vazby na OP nebo byly deklarované vazby ve strategických dokumentech naopak vyhodnoceny jako nerelevantní či okrajové.⁴ Pro strategické dokumenty, ve kterých nebyly deklarovány žádné vazby na ESIF, jsme vazby identifikovali na základě srovnávání obsahu strategických dokumentů a OP, které je popsáno níže.

Část strategických dokumentů bez uvedených vazeb pro specifické cíle obsahovala alespoň přehled vazeb / zdrojů financování z prostředků EU pro dokument jako celek. V takových případech sloužily informace ze strategických dokumentů při vlastní identifikaci vazeb ze strany EY jako jeden ze zdrojů informací.

Druhým zdrojem pro identifikaci vazeb byl popis specifických (a případně strategických) cílů strategických dokumentů a souvisejících opatření/aktivit/úkolů. V rámci desk-research jsme zkoumali také implementační dokumenty, které v mnoha případech obsahovaly detailnější popis plánovaných opatření/aktivit/úkolů souvisejících s daným specifickým cílem.

Třetím zdrojem byly vazby zaslané Zadavatelem, které byly vytvořeny gestory strategických dokumentů. Stejně jako v případě vazeb uvedených v dokumentech byly při identifikaci vazeb zaslané podklady zohledněny, nicméně byly podrobeny revizi (více o revizi viz níže).

1.1.1.2. Desk-research operačních programů

V dalším kroku byl proveden desk-research následujících operačních programů:

- ▶ OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (OPPIK)
- ▶ OP Výzkum, vývoj a vzdělávání (OPVĚV)
- ▶ OP Zaměstnanost (OPZ)
- ▶ OP Doprava (OPD)
- ▶ OP Životní prostředí (OPŽP)
- ▶ Integrovaný regionální OP (IROP)
- ▶ OP Praha – Pól růstu (OPPPR)

³ Přehled strategických dokumentů, které plnily ex-ante kondicionalitu pro ESIF 2014-2020 nebo k jejímu plnění přispívaly, je spolu s rokem jejich schválení uveden v příloze č. 2.

⁴ V případě deklarace konkrétních vazeb specifických cílů strategických dokumentů na ESIF jsou tyto původně deklarované vazby obsaženy ve výstupech, které byly vytvářeny mj. za účelem doplnění Databáze strategií a dodány Zadavateli v období leden – březen 2018.



- ▶ OP Rybářství (OPR)
- ▶ Program rozvoje venkova (PRV).

Desk-research operačních programů byl založen zejména na následujících zdrojích:

- a) programové dokumenty OP,
- b) dokumentace k výzvám (ve vybraných případech).

V programových dokumentech bylo tematické zaměření specifických cílů⁵ stanoveno na základě a) **popisu specifického cíle** a b) **přehledu podporovaných aktivit**. Na základě těchto informací byly pro specifické cíle strategických dokumentů identifikovány relevantní specifické cíle OP.

V případě nedostatku podkladů k vyhodnocení vazby (specifických cílů strategického dokumentu a specifických cílů OP) byla do desk-research zahrnuta i **dokumentace k výzvám**. Jednalo se o výzvy již proběhlé, probíhající nebo plánované. V rámci desk-research byly procházeny zejména **aktivity podporované** výzvou a obecný **popis samotné výzvy**.

1.1.1.3. Identifikace vazeb a relevantní úroveň

Na základě popisu specifických cílů strategických dokumentů včetně souvisejících opatření (případně aktivit/úkolů) a dostupných informací k tematickému zaměření specifických cílů OP včetně podporovaných aktivit byly identifikovány vazby strategických dokumentů na operační programy. Ve třech případech nebyly identifikovány žádné vazby mezi dokumentem a OP.⁶ Jednalo se o následující strategické dokumenty:

- ▶ Konvergenční program ČR 2017 (jedná se o dokument, který specifikuje základní souhrnné fiskální údaje a pro implementaci tak není ESIF relevantní),
- ▶ Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce ČR na období 2010-2017 (rozvojovou spolupráci není možné hradit z ESIF),
- ▶ Strategie vyzbrojování a podpory rozvoje obranného průmyslu České republiky do roku 2025 (vyzbrojování není možné hradit z ESIF).

V závislosti na typu strategického dokumentu, struktuře⁷ a míře jeho obecnosti pak byla zvolena relevantní úroveň identifikovaných vazeb. **Vazba 2. úrovně cílů**, tedy specifického cíle strategického dokumentu a specifického cíle OP, byla identifikována cca ve **dvou třetinách** (41). Druhým případem byla **vazba odlišných úrovní cílů**,⁸ která se vyskytla u 10 dokumentů. Třetím případem je **vazba 1. úrovně cílů**, tj. strategických cílů strategických dokumentů a prioritních os OP. Do této kategorie byly zahrnuty i další typy vazeb, které nebylo možné jednoznačně zařadit⁹. Tato úroveň byla identifikována v sedmi případech. Souhrnný přehled identifikované úrovně vazeb zobrazuje následující tabulka č. 1.

⁵ Za účelem zjednodušení byly strategické dokumenty strukturovány dle prioritních os a specifických cílů. Dělení dle investičních priorit tak nebylo za účelem srozumitelnosti a přehlednosti využito. Přehled prioritních os a specifických cílů operačních programů je k dispozici v Příloze č. 3.

⁶ Do analýzy byly záměrně zahrnuty strategické dokumenty všech resortů, v případě strategických dokumentů v gesci tří resortů (MF, MZV a MO) neměly zvolené strategické dokumenty vazbu na ESIF.

⁷ Počet úrovní strategického dokumentu, tj. zdali strategický dokument obsahuje strategické/specifické cíle, případně opatření/aktivity/úkoly atp.

⁸ Vazba byla identifikována mezi strategickými cíli dokumentů a specifickými cíli OP nebo naopak vazba specifických cílů dokumentů pouze s prioritními osami OP

⁹ Jedná se např. o strategické dokumenty, které neobsahují cíle, ale u kterých bylo možné identifikovat vazby na specifické cíle OP pro strategický dokument jako celek.



Tabulka 1: Identifikovaná úroveň vazeb

Identifikovaná úroveň vazby	Počet strategických dokumentů
Specifický cíl strategického dokumentu – specifický cíl operačního programu	41 (71 %)
Specifický cíl strategického dokumentu – prioritní osa operačního programu / Strategický cíl strategického dokumentu – specifický cíl operačního programu	10 (17 %)
Strategický cíl strategického dokumentu – prioritní osa operačního programu / jiné	7 (12 %)

Kompletní přehled identifikované úrovně vazeb pro jednotlivé strategické dokumenty je uveden v příloze č. 1. U strategických dokumentů, kde byly identifikovány vazby na jiné úrovni než specifický cíl SD – specifický cíl OP, je v tomto přehledu uvedeno zdůvodnění identifikace jiné úrovně.¹⁰

1.1.1.4. Revize vazeb zasláných Zadavatelem

Podkladem pro fázi revize byly vazby identifikované gestory strategických dokumentů, které byly EY zaslány Zadavatelem. Celkem se jednalo o 17 strategických dokumentů (pro zbývajících 41 strategických dokumentů byly vazby identifikovány v rámci Projektu bez podkladů Zadavatele). Také v případě těchto vazeb byl aplikován desk-research, na jehož základě byly zasláné vazby revidovány. Souhrnná míra změny revidovaných dokumentů je uvedena v tabulce č. 2. Míra revize konkrétních strategických dokumentů je uvedena v přehledové tabulce identifikovaných úrovní, viz příloha č. 1.

Tabulka 2: Míra revize zasláných dokumentů

Identifikovaná úroveň vazby	Počet SD
Strategický dokument ponechán v podobě zasláné Zadavatelem	5 (29 %)
Strategický dokument upraven v malé míře	4 (24 %)
Strategický dokument upraven středně	3 (18 %)
Strategický dokument byl upraven výrazně	5 (29 %)

¹⁰ Jedná se např. o zastřešující strategické dokumenty (koncepce), které jsou na obecnější úrovni a neobsahují některou z úrovní běžně obsaženou v dalších strategických dokumentech (specifické cíle / opatření). V dalších případech je daná úroveň formulována natolik obecně, že přiřazení konkrétních specifických cílů OP není možné a jako vhodnější úroveň vazby u OP byla identifikována úroveň prioritní osy. Způsob práce s dokumenty, pro které byla jako relevantní úroveň identifikace vazeb identifikována úroveň prioritních os, je popsán níže v kapitole 1.1.1. Vazby mezi strategickými dokumenty a operačními programy na úrovni specifických cílů (SC-SC).

1.1.1.5. Metodologická omezení identifikace vazeb

Při identifikaci vazeb se objevily zejména níže uvedené bariéry.

a) Nejednotná struktura a terminologie cílů / opatření / priorit

Struktura strategických dokumentů je do velké míry **heterogenní**. Strategické dokumenty obsahují **odlišný počet úrovní** cílů / priorit / opatření. Z toho důvodu byly za účelem zjednodušení stanoveny dvě základní úrovně dle Metodiky, tedy strategický a specifický cíl. V případě odlišené struktury tak byly úrovně daného strategického dokumentu přiřazeny těmto dvěma úrovním na základě míry obecnosti dané úrovně.

Pro **obdobné úrovně** jsou často používány **různé termíny**. Mimo termíny vycházející z Metodiky jsou pro jednotlivé úrovně používány termíny jako např. priorita, nástroj, oblast apod. V některých případech termín pro popis určité úrovně neodpovídá terminologii Metodiky a např. úroveň opatření je popsána natolik obecně, že ji lze s ohledem na Metodiku zařadit na úroveň specifických cílů.

V souhrnných tabulkách je používána terminologie vycházející z Metodiky (strategické a specifické cíle). V přehledové tabulce (viz příloha č. 1) jsou uvedeny původní termíny, ke kterým je přiřazena 1. nebo 2. úroveň. V textu jsou pak dle 1. nebo 2. úrovně označovány jako strategické, respektive specifické cíle.

b) Neodpovídající cíle a opatření zasláných strategických dokumentů

Zadavatel zaslal EY vazby vybraných strategických dokumentů na ESIF, které byly gestory strategických dokumentů zpracovány pro účely Databáze strategií. Tyto vazby byly zaslány k 17 strategickým dokumentům (z 61).

V některých případech však cíle (a případně opatření) v zasláných vazbách neodpovídaly samotnému strategickému dokumentu či zobrazení dokumentu v Databázi strategií.¹¹ Jednalo se však řádově o jednotky strategických dokumentů ze 17 zasláných.

Všechny vazby zasláných 17 strategických dokumentů na ESIF byly v rámci Projektu podrobeny revizi. V případě rozdílů mezi cíli v dokumentech zasláných Zadavatelem a cíli uvedenými v Databázi strategií bylo využito jako výchozí zobrazení dokumentu z Databáze strategií.

c) Výzvy a související specifické cíle operačních programů

Část výzev je navázána na větší množství specifických cílů OP současně. Některé specifické cíle jsou tak implementovány v rámci výzev výhradně spolu s dalšími specifickými cíli. Vzhledem k tematické blízkosti takových specifických cílů OP jsou ve většině případů uváděny ve vazbách společně, avšak u některých strategických dokumentů mohou být ve vazbě uvedeny samostatně.

Přiřazení pouze jednoho specifického cíle tak v některých případech může odporovat dosavadní praxi proběhlých výzev. V rámci sjednocení identifikovaných vazeb tak jsou v některých případech identifikovány některé specifické cíle OP samostatně, přestože byly v rámci dosavadní implementace daného OP realizovány pouze ve spojení s jiným specifickým cílem (jedná se např. o OPZ, PO4 Efektivní veřejná správa).

¹¹ Rozdíl mohl být způsoben např. aktualizací strategického dokumentu či absencí implementačního dokumentů, který rozšiřuje strategický dokument.



1.1.2. Vyhodnocení síly vazeb mezi jednotlivými strategickými dokumenty

Síla vazby mezi jednotlivými strategickými dokumenty byla vyhodnocena dvěma způsoby. **První** z nich **penalizuje obecně zaměřené a široce rozkročené strategické dokumenty** (tj. ty dokumenty, které jsou navázány na vysoký počet prioritních os operačních programů), zatímco **druhý** způsob jim **ponechává dominantní roli v globální síti vazeb**.

Oba způsoby vyhodnocení sestávají ze tří kroků, přičemž první dva z nich jsou pro oba způsoby společné. V prvním kroku je sestavena matice 56 krát 44 vazeb jednotlivých strategických dokumentů na jednotlivé prioritní osy operačních programů.¹² Síla vazby je zde vyhodnocena na škále 0 až 100 následujícím způsobem: **síla vazby** = počet identifikovaných vazeb strategických oblastí daného strategického dokumentu na danou prioritní osu / celkový počet strategických oblastí daného strategického dokumentu.¹³ Ve druhém kroku je vyhodnocena síla vazby mezi dvojicí strategických dokumentů s ohledem na danou prioritní osu: **síla vazby** = (síla vazby prvního z dokumentů na danou prioritní osu * síla vazby druhého z dokumentů na danou prioritní osu) / 100. Výsledná hodnota je tak opět normalizována na škálu od 0 do 100.¹⁴

V případě hodnocení síly vazby na úrovni samotných strategických dokumentů, která penalizuje obecnost dokumentů, je následně ve třetím kroku zohledněn průměr celkového počtu vazeb každého ze strategických dokumentů na jednotlivé prioritní osy. Výsledná hodnota se tak přímo vztahuje k celkovému počtu potenciálně společných vazeb dané dvojice strategických dokumentů. Výpočetní vzorec vypadá následovně: **síla vazby** = součet sil společných vazeb dané dvojice dokumentů vzhledem k prioritním osám / průměr počtu nenulových vazeb každého z dvojice dokumentů na jednotlivé prioritní osy.¹⁵

V případě hodnocení síly vazby na úrovni samotných strategických dokumentů, která ponechává obecněji zaměřeným dokumentům dominantní roli, je následně ve třetím kroku zohledněn výhradně celkový součet jednotlivých vzájemných vazeb na úrovni prioritních os. Výpočet je tak proveden následovně: **síla vazby** = součet sil společných vazeb dané dvojice dokumentů vzhledem k prioritním osám.¹⁶

¹² Dokumenty *Akční plán pro biomasu v ČR 2012-2020* a *Národní plány povodí (Labe, Odry, Dunaj)* jsou z hodnocení vzájemných vazeb vyňaty z důvodu rozdílnosti jednotlivých specifických cílů. Konvergenční program, Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce a Strategie vyzbrojování nebyly do analýzy vazeb zahrnuty od začátku, protože vazby s OP neobsahují.

¹³ Má-li strategický dokument X 5 strategických oblastí, přičemž v případě 3 z nich byla vazba na danou prioritní osu identifikována, je síla vazby daného strategického dokumentu na danou prioritní osu rovna hodnotě 60 ze 100 ($=100 \cdot (3/5)$).

¹⁴ Má-li strategický dokument X vazbu na prioritní osu Z o síle 20, zatímco dokument Y má na identickou prioritní osu Z vazbu o síle 80, je síla vazby mezi touto dvojicí strategických dokumentů vzhledem k dané prioritní ose rovna hodnotě 16 ze 100 ($= (20 \cdot 80) / 100$).

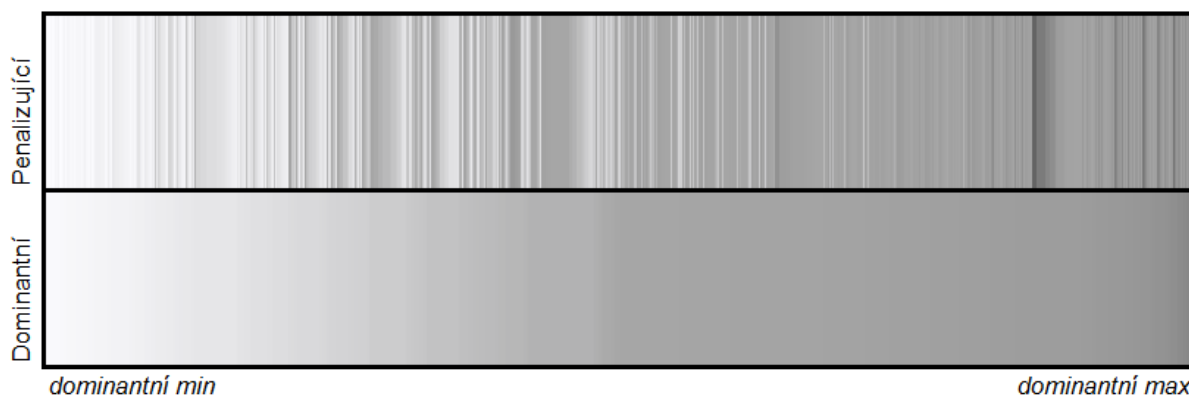
¹⁵ Má-li strategický dokument X celkově 5 vazeb a dokument Y celkově 3 vazby na jednotlivé prioritní osy operačních programů, přičemž 2 z nich jsou společné o vzájemných silách 16 a 48, je celková síla vazby mezi touto dvojicí strategických dokumentů rovna hodnotě 16 ze 100 ($= (16 + 48) / ((3 + 5) / 2)$).

¹⁶ Má-li strategický dokument X celkově 5 vazeb a dokument Y celkově 3 vazby na jednotlivé prioritní osy operačních programů, přičemž 2 z nich jsou společné o vzájemných silách 16 a 48, je celková síla vazby mezi touto dvojicí strategických dokumentů rovna hodnotě 64 ($= 16 + 48$).

1.2. Vazby mezi jednotlivými strategickými dokumenty

Celkově bylo vyhodnoceno **1540 teoreticky možných vazeb**¹⁷ mezi každou z dvojic strategických dokumentů zahrnutých do analýzy (56).¹⁸ Více než polovina (787) z nich byla vyhodnocena jako nenulová. Distribuce hodnot síly nenulových vazeb se pak liší v závislosti na způsobu vyhodnocení – penalizující obecnost dokumentů vs. ponechávající dominantní roli. Rozdíl mezi výsledky obou přístupů je znázorněn grafem č. 1, kde **odstín šedé barvy odráží sílu vazby** (čím tmavší odstín, tím silnější vazba). Vazby, které jsou při ponechání dominantních rolí vyhodnoceny jako nejsilnější, svoji sílu ztrácí, dochází-li k penalizaci za obecnost. Oba řádky grafu jsou řazeny zleva doprava dle síly vazby za ponechání dominantní role, ovšem v každém z řádků odpovídá odstín šedé jinému způsobu vyhodnocení. Proto v grafu č. 1 sledujeme pozvolný přechod od nejsvětějšího odstínu k nejtmašímu ve spodním řádku (kde řazení zleva doprava odpovídá také přiřazenému odstínu), zatímco distribuce odstínu ve vrchním řádku je odlišná.

Graf 1: Distribuce síly vazeb mezi dvojicemi strategických dokumentů dle způsobu vyhodnocení



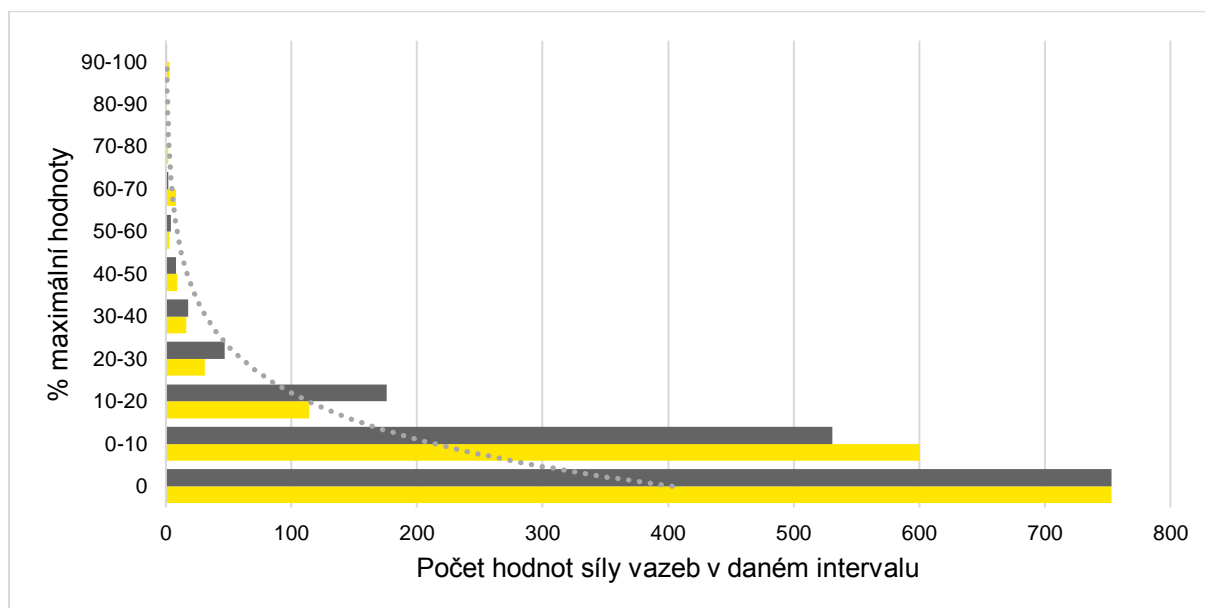
Poznámka: Každý sloupec (vertikální řez grafem) odpovídá vyhodnocení síly vazby mezi unikátní dvojicí strategických dokumentů. Jinými slovy, v jednom bodě horizontální osy je vyhodnocena tatáž dvojice strategických dokumentů jak ve vrchním, tak ve spodním řádku grafu. Horizontální řazení těchto dvojic odpovídá síle jejich vzájemné vazby vycházející z hodnocení ponechávající dominantní roli obecně zaměřeným dokumentům – proto má barevná škála spodního řádku postupný přechod. Nerovnoměrná distribuce odstínu ve vrchním řádku pak naopak akcentuje sílu vazby mezi dvojicemi dokumentů, které netrpí penalizací za obecnost.

Oproti tomu tvar distribuce hodnot síly vazeb se v závislosti na způsobu vyhodnocení nijak zásadně nemění. V obou případech zastoupení jednotlivých kategorií hodnot exponenciálně klesá s vyšší hodnotou síly vazby, jak se dá odečíst z grafu č. 2.

¹⁷ Teoreticky možnými vazbami je myšlen úplný soubor všech unikátních dvojic strategických dokumentů vycházející čistě z kombinatoriky, nikoli z kvalitativní analýzy, která by zohledňovala, zdali je reálně vazba mezi danou dvojicí strategických dokumentů pravděpodobná.

¹⁸ Pro více informací k eliminaci dvou strategických dokumentů z analýzy vzájemných vazeb viz kapitola 1.1. Metodologie.

Graf 2: Exponenciální distribuce hodnot síly vazeb mezi dvojicemi strategických dokumentů



Poznámka: Šedá barva (tmavá v černobílém tisku) = distribuce síly vazeb vyhodnocené s ponecháním dominantní role, žlutá barva (světlá v černobílém tisku) = distribuce síly vazeb vyhodnocené s penalizací za obecnost. Tečkovaná čára ilustruje exponenciální povahu distribuce hodnot.

Pouze okolo 5 % vyhodnocených vazeb (73, resp. 80) dosahuje síly vyšší než 20 % z nejvyšší naměřené hodnoty. Silně provázané dvojice strategických dokumentů se tak dají jednoduše odlišit od zbytku, který má vazbu nulovou či pouze relativně slabou.

V případě **hodnocení s penalizací za obecnost** dosahuje pouze 6 dvojic strategických dokumentů hodnot vyšších než 75 ze 100. Jedná se o následující dvojice dokumentů (síla jejich vazby je uvedena v závorce):

- ▶ Strategie pro rozvoj eJustice a Elektronizace veřejných zakázek (100),
- ▶ Strategie pro rozvoj eJustice a Kybernetická bezpečnost (100),
- ▶ Elektronizace veřejných zakázek a Kybernetická bezpečnost (100),
- ▶ Akční plán energetické účinnosti a Zlepšení kvality ovzduší (83),
- ▶ Vládní koncepce boje s korupcí a Prostorové informace (80),
- ▶ Vládní koncepce boje s korupcí a Digitalizace kulturního obsahu (75).

Úplný přehled teoreticky možných vazeb mezi dvojicemi strategických dokumentů vyhodnocených způsobem penalizujícím obecnost je vyobrazen v tabulce č. 3.

V případě **hodnocení s ponecháním dominantní role** obecně zaměřeným dokumentům dosahuje pouze 5 dvojic strategických dokumentů hodnot sejných či vyšších než 300 z 500. Jedná se o následující dvojice dokumentů (síla jejich vazby je uvedena v závorce):

- ▶ *Akční plán energetické účinnosti a Zlepšení kvality ovzduší* (500)
- ▶ *Rozvoj vzdělávací soustavy a Strategie vzdělávací politiky* (333)
- ▶ *Státní energetická koncepce a Zlepšení kvality ovzduší* (333)
- ▶ *Energie z obnovitelných zdrojů a Zlepšení kvality ovzduší* (300)
- ▶ *Akční plán energetické účinnosti a Státní energetická koncepce* (300).

Na rozdíl od výsledků prvního způsobu hodnocení zde dochází především k párování tematicky podobně zaměřených strategických dokumentů, z nichž jeden je vždy obecněji zaměřený („větší“) a druhý zaměřený specifičtěji („menší“). To přímo vychází z metodiky, která ponechává dominantní roli obecně zaměřeným dokumentům bez penalizace. Úplný přehled teoreticky možných vazeb mezi dvojicemi strategických dokumentů vyhodnocených způsobem ponechávajícím dominantní roli je vyobrazen v tabulce č. 4.

1.3. Vazby operačních programů a strategických dokumentů

Vazby strategických dokumentů byly zpracovány pro následující operační programy:

- ▶ OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (OPPIK)
- ▶ OP Výzkum, vývoj a vzdělávání (OPVĚV)
- ▶ OP Zaměstnanost (OPZ)
- ▶ OP Doprava (OPD)
- ▶ OP Životní prostředí (OPŽP)
- ▶ Integrovaný regionální OP (IROP)
- ▶ OP Praha – Pól růstu (OPPPR)
- ▶ OP Rybářství (OPR)
- ▶ Program rozvoje venkova (PRV).

Tato kapitola obsahuje přehled vazeb operačních programů a strategických dokumentů. Přehledy vazeb na strategické dokumenty byly vytvořeny pro každý z operačních programů. Výchozími daty jsou vazby specifických cílů strategických dokumentů a specifických cílů operačních programů, které byly vytvořeny EY v rámci projektu¹⁹. Informace k jednotlivým operačním programům (část 1.3.1 – 1.3.9) obsahují následující body:

- ▶ Stručný **popis** daného operačního programu (řídící orgán, tematické zaměření, přehled prioritních os).
- ▶ Informaci o **počtu strategických dokumentů** navázaných na daný operační program a případné **intenzitě** vazby.
- ▶ Graf se strategickými dokumenty **s vazbou** na daný OP a zobrazení **počtu prioritních os**, přes které se daný strategický dokument na OP váže (viz níže).
- ▶ Detailní graf zobrazující vazby všech strategických dokumentů (spolu s uvedením jejich gestora) a konkrétních prioritních os daného OP (viz níže).
- ▶ Detailní **zhodnocení vazby** strategických dokumentů dle resortů.

¹⁹ Tyto vazby vytvořené v rámci projektu byly také zaslány Zadateli za účelem doplnění Databáze strategií.

Každá z následujících karet obsahuje dva grafy, které zobrazují vazby operačního programu na strategické dokumenty. **První graf** v kartě OP obsahuje seznam strategických dokumentů s vazbou na daný OP seřazený podle počtu navázaných prioritních os.

Vertikální osa grafů obsahuje seznam všech strategických dokumentů, pro které byla identifikována alespoň jedna prioritní osa s vazbou. Počet prioritních os s identifikovanou vazbou na daný strategický dokument je zobrazen na horizontální ose grafu.

Druhý graf v kartě OP zobrazuje detailní vazby prioritních os daného OP na konkrétní strategické dokumenty, které jsou uspořádány dle jednotlivých resortů. Uváděné zhodnocení intenzity vazby mezi OP a strategickými dokumenty v gesci konkrétního resortu vychází z podílu vazeb (počet identifikovaných vazeb / maximální možný počet vazeb²⁰).

1.3.1. OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost

Řídicím orgánem OPPIK je Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO). Program je zaměřen na rozvoj podnikání a průmyslu. Konkrétně se jedná o podporu inovací, spolupráci s výzkumnou sférou, podporu malých a středních podniků, nakládání s energiemi nebo rozvoj vysokorychlostního přístupu k internetu a ICT. Operační program se skládá z následujících prioritních os:

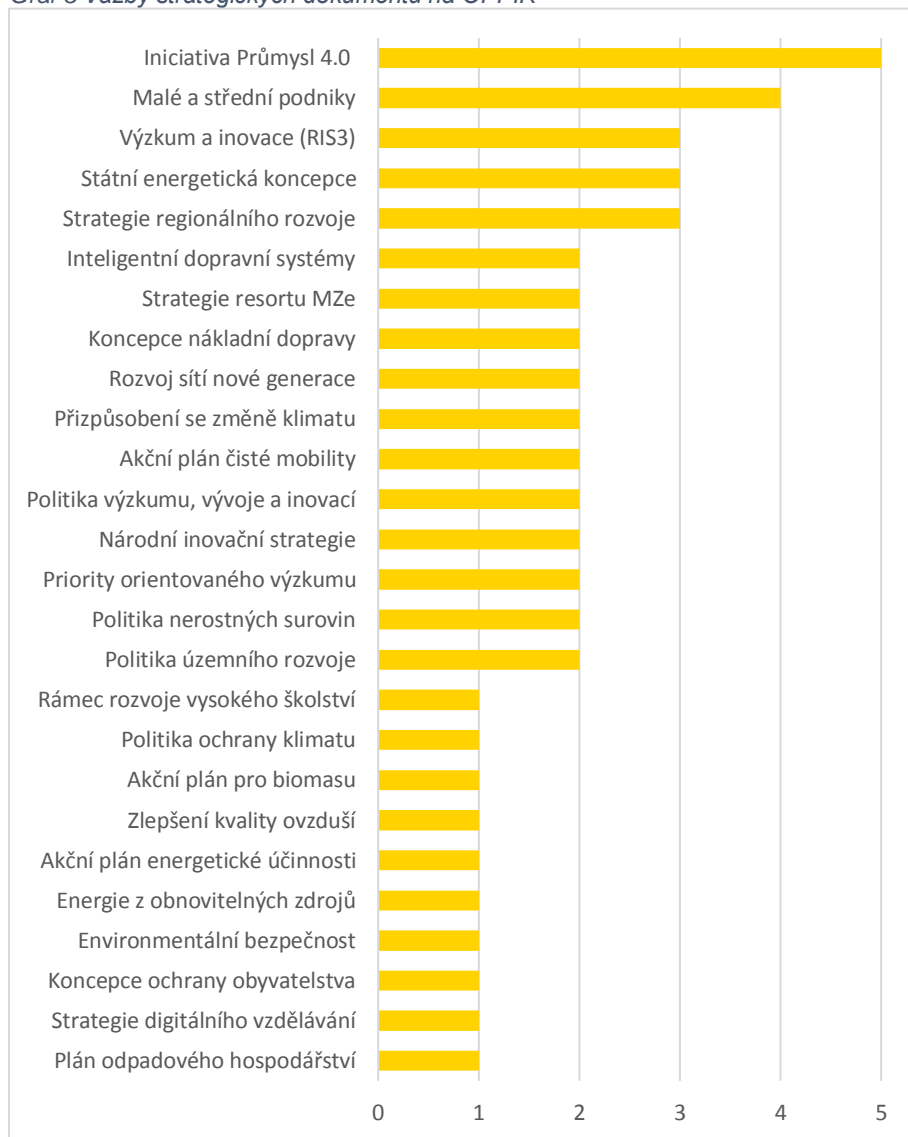
- ▶ Rozvoj výzkumu a vývoje pro inovace (PO 1),
- ▶ Rozvoj podnikání a konkurenceschopnosti malých a středních podniků (PO 2),
- ▶ Účinné nakládání energií, rozvoj energetické infrastruktury a obnovitelných zdrojů energie, podpora zavádění nových technologií v oblasti nakládání energií a druhotných surovin (PO 3),
- ▶ Rozvoj vysokorychlostních přístupových sítí k internetu a informačních a komunikačních technologií (PO 4),
- ▶ Technická pomoc (PO 5).

Pro tento operační program byly identifikovány vazby na 26 strategických dokumentů. Pouze dva strategické dokumenty jsou na OPPIK úzce navázány (mají vazbu na více než tři prioritní osy). Pro většinu souvisejících strategických dokumentů byla identifikována vazba na jednu nebo dvě prioritní osy. Vazby OPPIK na strategické dokumenty jsou zobrazeny v grafu č. 3, vazby na jednotlivé prioritní osy operačního programu jsou obsaženy v grafu č. 4.

²⁰ Tj. pro všechny strategické dokumenty daného resortu byly identifikovány vazby na všechny prioritní osy daného OP.



Graf 3 Vazby strategických dokumentů na OPPIK



Poznámka 1: OPPIK má 5 prioritních os. Počet prioritních os s identifikovanou vazbou je zobrazen na horizontální ose grafu.



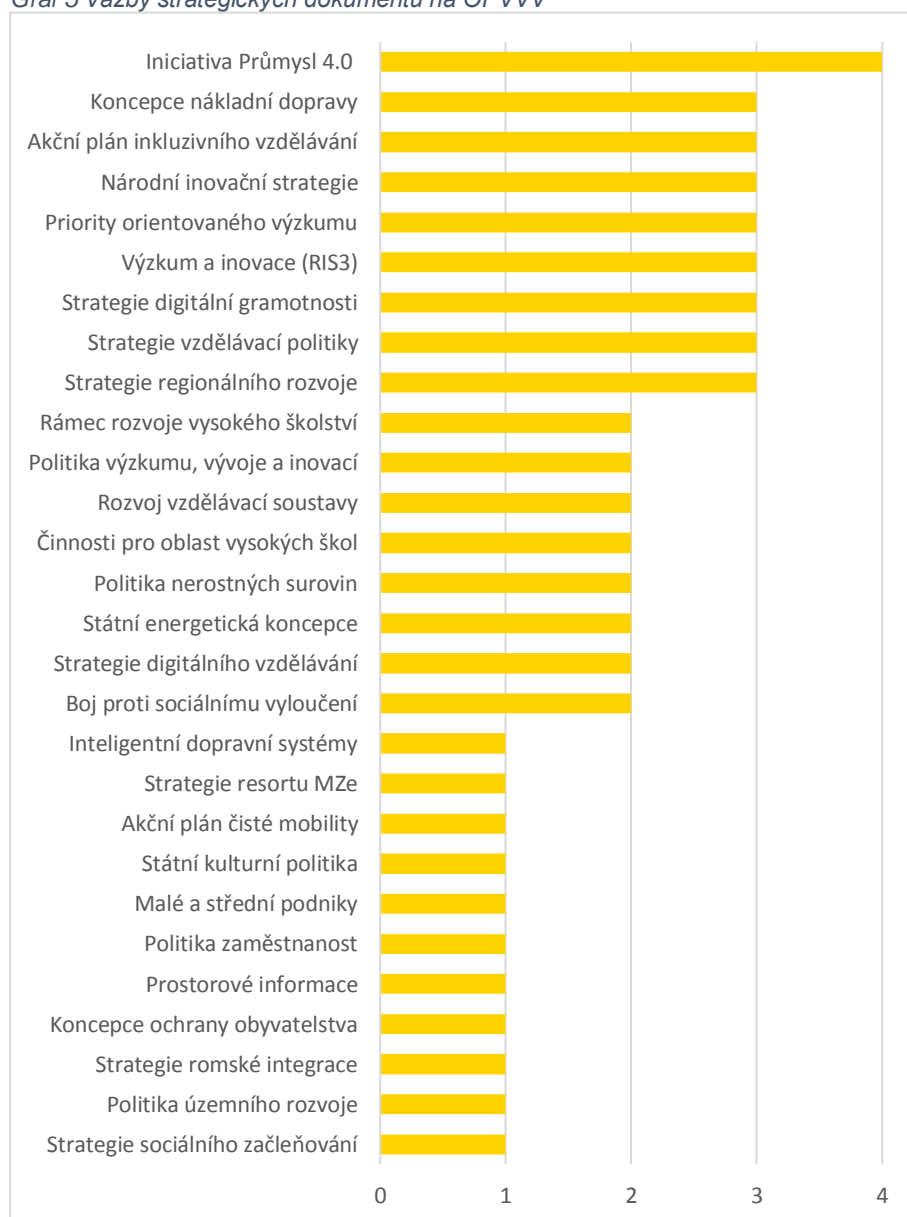
1.3.2. OP Výzkum, vývoj a vzdělávání

Řídicím orgánem OPVVV je MŠMT. Program je zaměřen na výzkum a vývoj, zvyšování kvality výuky a strategického řízení vysokého školství a inkluzi na všech stupních vzdělávacího systému. Operační program je blízký programům OPPIK (oblast výzkumu a vývoje nebo propojení vzdělávací sféry s trhem práce) a OPZ (sociální začleňování a další vzdělávání). Operační program je tvořen následujícími prioritními osami:

- ▶ Posilování kapacit pro kvalitní výzkum (PO 1),
- ▶ Rozvoj vysokých škol a lidských zdrojů pro výzkum a vývoj (PO 2),
- ▶ Rovný přístup ke kvalitnímu předškolnímu, primárnímu a sekundárnímu vzdělávání (PO 3),
- ▶ Technická pomoc (PO 4).

Tento operační program je navázán na 28 strategických dokumentů. Vazby OPVVV na jednotlivé strategické dokumenty jsou uvedeny v grafu č. 5, detailnější vazby jednotlivých prioritních os operačního programu na strategické dokumenty je zobrazen v Grafu č. 6.

Graf 5 Vazby strategických dokumentů na OPVVV



Poznámka 2 OPVVV má 5 prioritních os. Počet prioritních os s identifikovanou vazbou je zobrazen na horizontální ose grafu.

1.3.3. OP Zaměstnanost

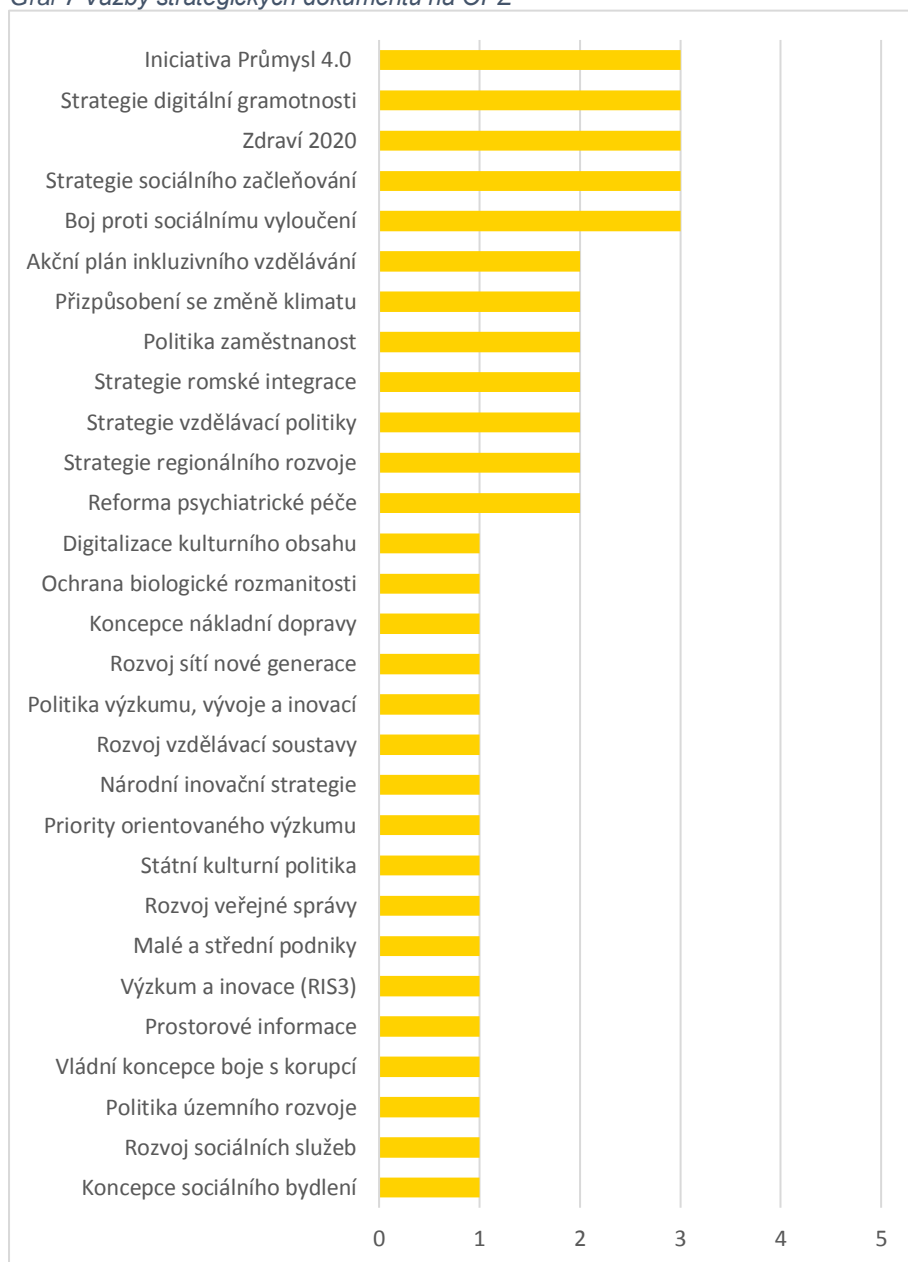
Řídícím orgánem OPZ je Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV). Program je zaměřený na oblast zaměstnanosti znevýhodněných skupin na trhu práce (mládež, starší osoby, nízkokvalifikované osoby), systém dalšího vzdělávání, sociální začleňování (zvyšování uplatnitelnosti vyloučených osob a jejich začleňování, rozvoj sociální ekonomiky, kvalita a dostupnost sociálních a zdravotnických služeb), sociální inovace a profesionalizaci veřejné správy (vzdělávání zaměstnanců veřejného sektoru, strategické řízení, implementace služebního zákona ad.) Operační program se skládá z následujících prioritních os:

- ▶ Podpora zaměstnanosti a adaptability pracovní síly (PO 1),
- ▶ Sociální začleňování a boj s chudobou (PO 2),
- ▶ Sociální inovace a mezinárodní spolupráce (PO 3),
- ▶ Efektivní veřejná správa (PO 4),
- ▶ Technická pomoc (PO 5).

V případě OPZ bylo identifikováno 29 strategických dokumentů s existující vazbou. Pouze pro 13 strategických dokumentů však byla identifikována více než jedna vazba na prioritní osu. Žádný strategický dokument zároveň neměl vazbu na více než tři prioritní osy. Přehled strategických dokumentů s vazbou na OPZ je uveden v grafu č. 7, vazby na prioritní osy jsou zobrazeny v grafu č. 8.



Graf 7 Vazby strategických dokumentů na OPZ



Poznámka 3: OPZ má 5 prioritních os. Počet prioritních os s identifikovanou vazbou je zobrazen na horizontální ose grafu.

1.3.4. OP Doprava

Řídicím orgánem OPD je Ministerstvo dopravy. Tento operační program je zaměřen na silniční, železniční a vodní dopravu. Kromě rozvoje infrastruktury (mj. rozvoj sítě TEN-T) je OPD dále zaměřeno např. na rozvoj systémů ITS, podporu vozidel na alternativní pohon nebo zvyšování bezpečnosti dopravy. OPD je realizováno prostřednictvím následujících prioritních os:

- ▶ Infrastruktura pro železniční a další udržitelnou dopravu (PO 1),
- ▶ Silniční infrastruktura na síti TEN-T a veřejná infrastruktura pro čistou mobilitu a řízení silničního provozu (PO 2),
- ▶ Silniční infrastruktura mimo síť TEN-T (PO 3),
- ▶ Technická pomoc (PO 4).

Pro tento operační program byl identifikován nízký počet souvisejících strategických dokumentů, konkrétně 13. Přehled těchto dokumentů je zobrazen v grafu č. 9. Detailní vazby těchto strategických dokumentů na jednotlivé prioritní osy je pak uveden v grafu č. 10.

Graf 9 Vazby strategických dokumentů na OPD



Poznámka 4 OPD má 4 prioritní osy. Počet prioritních os s identifikovanou vazbou je zobrazen na horizontální ose grafu.

Graf 10 Vazby strategických dokumentů na prioritní osy OPD

OP a jeho POs \ gestor	MD	MK	MMR	MPO	MPSV	MS	MŠMT	MV	MZ	MZe	MŽP	*	ÚV			
OPD	Dopravní politika Dopravní sektorové strategie Inteligentní dopravní systémy Koncepte nákladní dopravy Koncepte veřejné dopravy Digitalizace kulturního obsahu Státní kulturní politika Elektronizace veřejných zakázek Koncepte bydlení Politika územního rozvoje Strategie regionálního rozvoje Akční plán čisté mobility Akční plán energetické účinnosti Digitální Česko 2.0 Energie z obnovitelných zdrojů Iniciativa Průmysl 4.0 Malé a střední podniky Národní inovační strategie Politika nerostných surovin Rozvoj sítí nové generace Státní energetická koncepce Koncepte sociálního bydlení Politika zaměstnanost Rozvoj sociálních služeb Strategie digitální gramotnosti Strategie sociálního začleňování Strategie pro rozvoj ejustice Akční plán inkluzivního vzdělávání Činnosti pro oblast vysokých škol Rámec rozvoje vysokého školství Rozvoj vzdělávací soustavy Strategie digitálního vzdělávání Strategie vzdělávací politiky Koncepte ochrany obyvatelstva Prostorové informace Rozvoj veřejné správy Reforma psychiatrické péče Zdraví 2020 Akční plán pro biomasu Národní plány povodí Rozvoj ekologického zemědělství Strategický plán pro akvakulturu Strategie resortu MZe Aktual. politiky životního prostředí Environmentální bezpečnost Ochrana biologické rozmanitosti Plán odpadového hospodářství Politika ochrany klimatu Příspěvek na změnu klimatu Zlepšení kvality ovzduší Zničení povodňových rizik Kybernetická bezpečnost Boj proti sociálnímu vyloučení Politika výzkumu, vývoje a inovací Priority orientované výzkumu Strategie romské integrace Vládní koncepce boje s korupcí Výzkum a inovace (RIS3) celkem															
1. Infrastruktura železnic aj.																12
2. Silnice (TEN-T)																10
3. Silniční (mimo TEN-T)																8
4. Technická pomoc																1
																celkem 31

Poznámka: žluté pole (hodnota 1) = vazba byla identifikována, šedivé pole (hodnota 0) = vazba nebyla identifikována. * = NÚKIB

Operační program je vázán na strategické dokumenty **malého množství rezortů**. Nejvíce vazeb mají strategické dokumenty v gesci MD (60 % možných vazeb), které jsou ve velké míře navázány na všechny prioritní osy kromě technické pomoci²¹. Pro všechny strategické dokumenty MD byla identifikována **vazba s PO 1** (rozvoj a zvyšování kvality železniční, vodní, multimodální a veřejné infrastruktury a modernizace dopravního parku).

Vysoká míra identifikovaných vazeb je také v případě strategických dokumentů **MMR** (44 % možných vazeb). V případě tohoto rezortu se jedná o silnou vazbu OPD a strategií územního, respektive regionálního rozvoje, pro které je rozvoj infrastruktury jedním z důležitých témat. Naopak zbylé dva strategické dokumenty nemají s OPD identifikovanou žádnou relevantní vazbu.

Za zmínku stojí také vazba se strategickými dokumenty **MPO**, u kterých lze obdobně jako v případě MMR nalézt strategické dokumenty **s velmi silnou vazbou** (*Iniciativa Průmysl 4.0* a *Státní energetická koncepce*), které mají z důvodu vyšší obecnosti identifikovanou vazbu se třemi prioritními osami. U zbývajících strategických dokumentů je naopak **vazba na OPD minimální** (pouze dvě vazby na jednu prioritní osu u osmi strategických dokumentů).

Posledním rezortem, jehož strategické dokumenty mají vazbu na OPD, je **MŽP** (13 % možných vazeb). Zde se jedná téměř výhradně o *Politiku ochrany klimatu*, která je navázána zejména na podporované aktivity OPD, jejichž cílem je snižování vypouštění škodlivých látek do ovzduší.

²¹ Ve strategických dokumentech nebyly identifikovány žádné specifické cíle, které by bylo možné realizovat zejména v rámci podpory z prioritní osy technická pomoc.



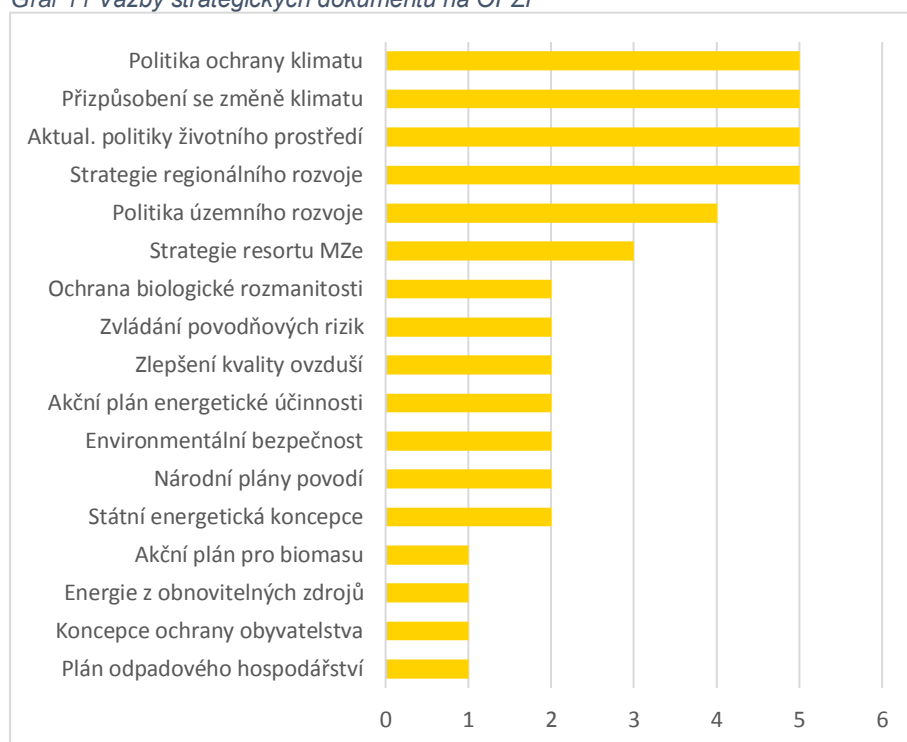
1.3.5. OP Životní prostředí

Řídicím orgánem OPŽP je Ministerstvo životního prostředí. Tento operační program je zaměřen na kvalitu vody a ochranu před povodněmi, snižování emisí a systému jejich sledování, snižování produkce odpadů a odstraňování ekologických zátěží, rekultivaci a ochranu krajiny a ekologické rozmanitosti a energetické úspory, zejména energetické náročnosti a využívání obnovitelných zdrojů energie. Operační program se skládá z následujících šesti prioritních os:

- ▶ Zlepšování kvality vody a snižování rizika povodní (PO 1),
- ▶ Zlepšování kvality ovzduší v lidských sídlech (PO 2),
- ▶ Odpady a materiálové toky, ekologické zátěže a rizika (PO 3),
- ▶ Ochrana a péče o přírodu a krajinu (PO 4),
- ▶ Energetické úspory (PO 5),
- ▶ Technická pomoc (PO 6).

Pro tento operační program bylo identifikováno 17 strategických dokumentů s relevantní vazbou. Přehled strategických dokumentů je uveden v grafu č. 11, následující graf č. 12 pak zobrazuje vazby těchto strategických dokumentů na jednotlivé prioritní osy OPŽP.

Graf 11 Vazby strategických dokumentů na OPŽP



Poznámka 5 OPŽP má 6 prioritních os. Počet prioritních os s identifikovanou vazbou je zobrazen na horizontální ose grafu.

Graf 12 Vazby strategických dokumentů na prioritní osy OPŽP

OP a jeho POs \ gestor	MD	MK	MMR	MPO	MPSV	MS	MŠMT	MV	MZ	MZe	MŽP	*	ÚV		
OPŽP	Dopravní politika Dopravní sektorové strategie Inteligentní dopravní systémy Koncepte nákladní dopravy Koncepte veřejné dopravy Digitalizace kulturního obsahu Státní kulturní politika Elektronizace veřejných zakázek Koncepte bydle ní Politika územního rozvoje Strategie regionálního rozvoje Akční plán čisté mobility Akční plán energetické účinnosti Digitální Česko 2.0 Energie z obnovitelných zdrojů Iniciativa Průmysl 4.0 Malé a střední podniky Národní inovační strategie Politika nerostných surovin Rozvoj sítí nové generace Státní energetická koncepce Koncepte sociálního bydlení Politika zaměstnanost Rozvoj sociálních služeb Strategie digitální gramotnosti Strategie sociálního začleňování Strategie pro rozvoj ejustice Akční plán inkluzivního vzdělávání Činnosti pro oblast vysokých škol Rámec rozvoje vysokého školství Rozvoj vzdělávací soustavy Strategie digitálního vzdělávání Strategie vzdělávací politiky Koncepte ochrany obyvatelstva Prostorové informace Rozvoj veřejné správy Reforma psychiatrické péče Zdraví 2020 Akční plán pro biomasu Národní plány povodí Rozvoj ekologického zemědělství Strategický plán pro akvakulturu Strategie resortu MZe Aktual. politiky životního prostředí Environmentální bezpečnost Ochrana biologické rozmanitosti Plán odpadového hospodářství Politika ochrany klimatu Přizpůsobení se změně klimatu Zlepšení kvality ovzduší Zniádání povodňových rizik Kybernetická bezpečnost Boj proti sociálnímu vyloučení Politika výzkumu, vývoje a inovací Priority orientovaného výzkumu Strategie romské integrace Vládní koncepce boje s korupcí Výzkum a inovace (RIS3) celkem														
1. Zlepšování kvality vody															10
2. Zlepšování kvality ovzduší															7
3. Odpady a materiálové toky															9
4. Ochrana a péče o přírodu															9
5. Energetické úspory															8
6. Technická pomoc															2
															celkem 45

Poznámka: žluté pole (hodnota 1) = vazba byla identifikována, šedivé pole (hodnota 0) = vazba nebyla identifikována. * = NÚKIB

OPŽP má oproti ostatním operačním programům **nízký počet relevantních strategických dokumentů**. Jedná se zejména o rezorty **MŽP** a **MMR**. Strategické dokumenty v gesci řídicího orgánu operačního programu, MŽP, mají polovinu všech možných vazeb (přesně 50 %). Pro strategické dokumenty Státní politika životního prostředí, Politika ochrany klimatu a Strategie přizpůsobení se změně klimatu byly identifikovány vazby na **pět ze šesti prioritních os** (výjimkou je technická pomoc)²². To vychází zejména ze **širokého zaměření** strategických dokumentů věnujících se klimatu a typu strategického dokumentu u *Aktualizace politiky životního prostředí*, který je **zastřešujícím koncepčním dokumentem** rezortu MŽP.

Druhým rezortem se silnou vazbou na OPŽP je rezort **MMR**, u jehož dokumentů byla nalezena více než třetina potenciálních vazeb (38 %). Zde se jedná o **dva zastřešující strategické dokumenty**, které jsou zaměřeny na regionální, respektive územní rozvoj. Tyto dokumenty mají nadstandardní počet vazeb na operační programy (kromě OPŽP se jedná např. o OPD) a to z důvodu **širokého tematického záběru**. Pro tyto strategické dokumenty bylo v případě MŽP identifikováno vysoké množství relevantních prioritních os (v případě *Politiky územního rozvoje* čtyři ze šesti, *Strategie regionálního rozvoje* je navázána na pět ze šesti prioritních os).

Posledním rezortem, jehož strategické dokumenty mají identifikovanou vazbu (20 %) na **MŽP**, je **MZe**. Zde se jedná zejména o zastřešující *Strategii resortu MZe* a *Národní plány povodí*, pro které byly identifikovány tři, respektive dvě relevantní prioritní osy. Minimální počet vazeb byl identifikován pro strategické dokumenty v gesci **MPO** (8 % možných vazeb) a **MV** (6 %). Strategické dokumenty zbývajících rezortů pak nemají žádnou relevantní vazbu s OPŽP (MD, MK, MPSV, MS, MŠMT, MZ a ÚV).

²² Ve strategických dokumentech nebyly identifikovány žádné specifické cíle, které by bylo možné realizovat zejména v rámci podpory z prioritní osy technická pomoc.



1.3.6. Integrovaný regionální operační program

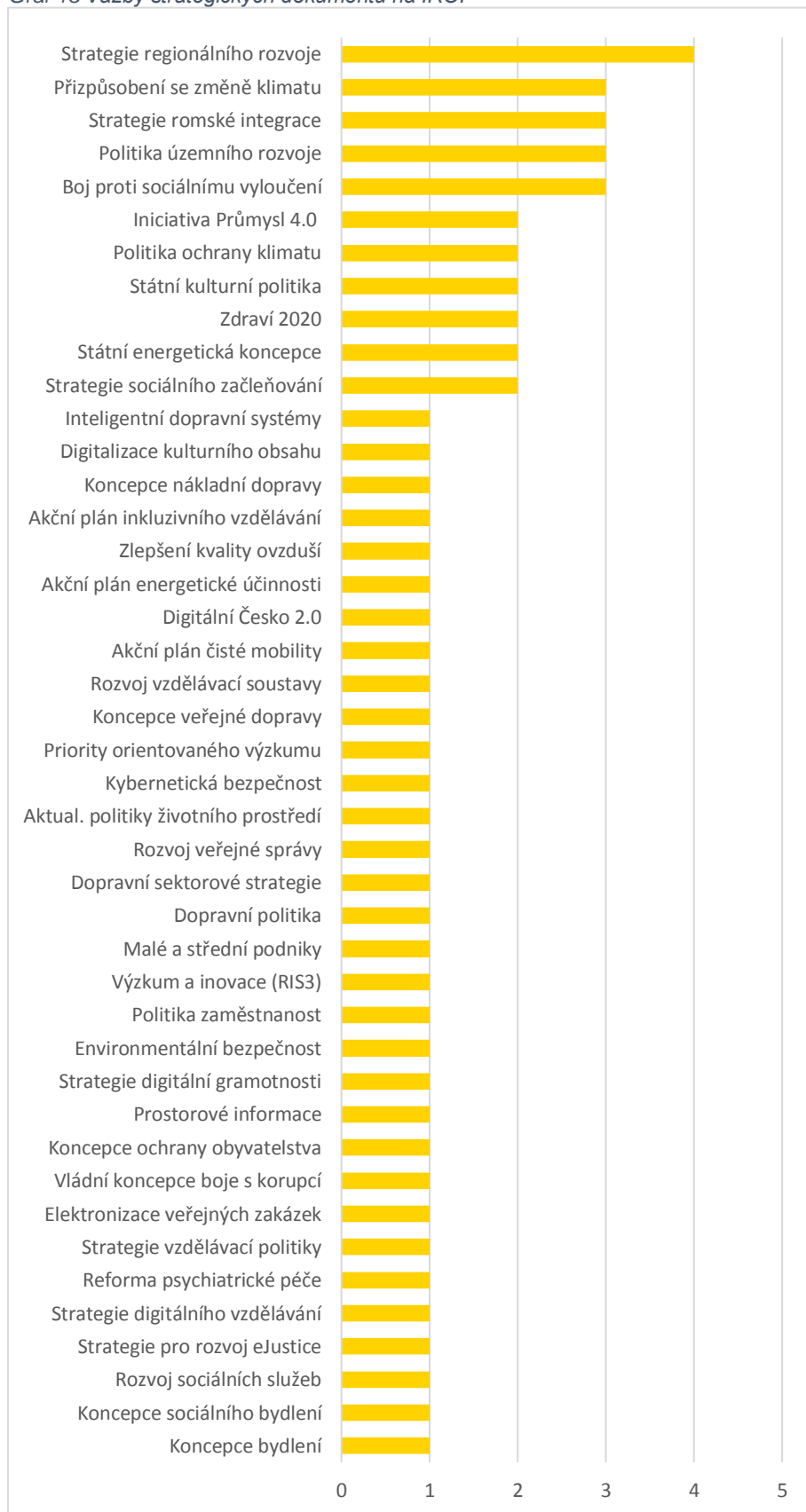
Gestorem operačního programu je MMR. Jedná se o operační program, který je průřezově zaměřený na velkou šíři témat jako např. doprava, zdravotní a sociální politika, vzdělávání, kultura, územní rozvoj, bydlení, rozvoj ICT nebo komunitní rozvoj. IROP se skládá z následujících prioritních os:

- ▶ Konkurenceschopné, dostupné a bezpečné regiony (PO 1),
- ▶ Zkvalitnění veřejných služeb a podmínek života pro obyvatele regionů (PO 2),
- ▶ Dobrá správa území a zefektivnění veřejných institucí (PO 3),
- ▶ Komunitně vedený místní rozvoj (PO 4),
- ▶ Technická pomoc (PO 5).

Tento operační program má vazbu na 43 strategických dokumentů, což je nejvyšší počet ze všech operačních programů. Pro tento operační program je však typické vysoké množství strategických dokumentů s málo intenzivní vazbou (nízký počet navázaných prioritních os). Všechny strategické dokumenty s identifikovanou vazbou na IROP jsou uvedeny v grafu č. 13, vazby strategických dokumentů na konkrétní prioritní osy IROP jsou zobrazeny v grafu č. 14.



Graf 13 Vazby strategických dokumentů na IROP



Poznámka 6 IROP má 5 prioritních os. Počet prioritních os s identifikovanou vazbou je zobrazen na horizontální ose grafu.



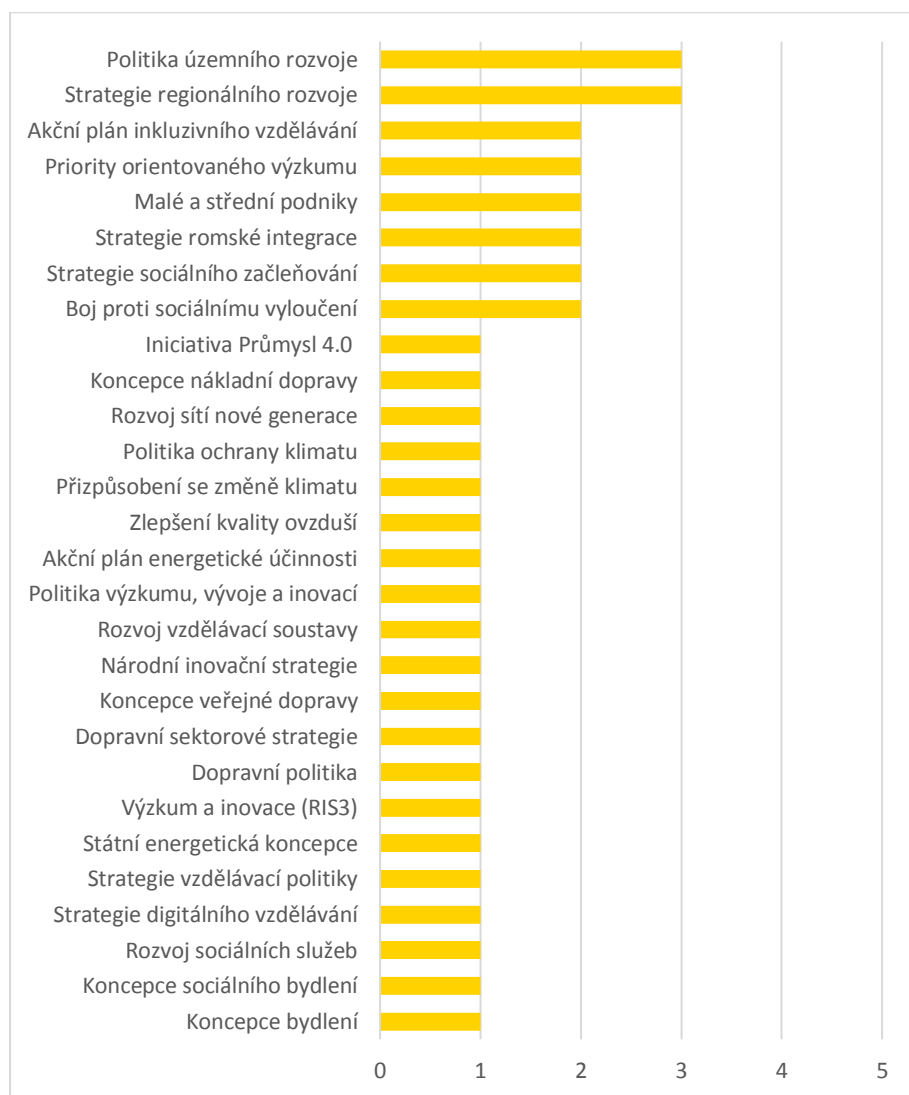
1.3.7. OP Praha – Pól růstu

Řídicím orgánem OPPPR je magistrát hl. m. Prahy. Operační program je obdobně jako program IROP zaměřený průřezově. V rámci tohoto programu jsou tak podporovány oblasti výzkumu, technologického rozvoje, veřejné dopravy, sociálního začleňování (sociální podnikání nebo služby) a vzdělávání (zvýšení dostupnosti a kvality). Program se skládá z následujících prioritních os:

- ▶ Posílení výzkumu, technologického rozvoje a inovací (PO 1),
- ▶ Udržitelná mobilita a energetické úspory (PO 2),
- ▶ Podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě (PO 3),
- ▶ Vzdělání a vzdělanost a podpora zaměstnanosti (PO 4),
- ▶ Technická pomoc (PO 5).

Pro OPPPR byly identifikovány vazby s 28 strategickými dokumenty. Vzhledem k průřezovosti operačního programu však nemá většina navázaných strategických dokumentů intenzivní vazbu (více než 90 % souvisejících strategických dokumentů má vazbu pouze na jednu nebo dvě prioritní osy z pěti). Přehled strategických dokumentů s vazbou na OPPPR jsou zobrazeny v grafu č. 15, detailní vazby na konkrétní prioritní osy operačního programu jsou obsaženy v grafu č. 16.

Graf 15 Vazby strategických dokumentů na OPPPR



Poznámka 7: OPPPR má 5 prioritních os. Počet prioritních os s identifikovanou vazbou je zobrazen na horizontální ose grafu.

Graf 16 Vazby strategických dokumentů na prioritní osy OPPPR

OP a jeho POs \ gestor	MD	MK	MMR	MPO	MPSV	MS	MŠMT	MV	MZ	MZe	MŽP	*	ÚV		
OPPPR	Dopravní politika Dopravní sektorové strategie Inteligentní dopravní systémy Koncepte nákladní dopravy Koncepte veřejné dopravy Digitalizace kulturního obsahu Státní kulturní politika Elektronizace veřejných zakázek Koncepte bydlení Politika územního rozvoje Strategie regionálního rozvoje Akční plán čisté mobility Akční plán energetické účinnosti Digitální Česko 2.0 Energie z obnovitelných zdrojů Iniciativa Průmysl 4.0 Malé a střední podniky Národní inovační strategie Politika nerostných surovin Rozvoj síti nové generace Státní energetická koncepce Koncepte sociálního bydlení Politika zaměstnanost Rozvoj sociálních služeb Strategie digitální gramotnosti Strategie sociálního začleňování Strategie pro rozvoj eJustice Akční plán inkluzivního vzdělávání Činnosti pro oblast vysokých škol Rámec rozvoje vysokého školství Rozvoj vzdělávací soustavy Strategie digitálního vzdělávání Strategie vzdělávací politiky Koncepte ochrany obyvatelstva Prostorové informace Rozvoj veřejné správy Reforma psychiatrické péče Zdraví 2020 Akční plán pro biomasu Národní plány povodí Rozvoj ekologického zemědělství Strategický plán pro akvakulturu Strategie resortu MZe Aktual. politiky životního prostředí Environmentální bezpečnost Ochrana biologické rozmanitosti Plán odpadového hospodářství Politika ochrany klimatu Přizpůsobení se změně klimatu Zlepšení kvality ovzduší Ziádání povodňových rizik Kybernetická bezpečnost Boj proti sociálnímu vyloučení Politika výzkumu, vývoje a inovací Priority orientovaného výzkumu Strategie romské integrace Vládní koncepce boje s korupcí Výzkum a inovace (RIS3) celkem														
1. Posílení výzkumu															7
2. Udržitelná mobilita															11
3. Sociální začleňování															10
4. Vzdělávání a vzdělanost															10
5. Technická pomoc															0
															celkem 38

Poznámka: žluté pole (hodnota 1) = vazba byla identifikována, šedivé pole (hodnota 0) = vazba nebyla identifikována. * = NÚKIB

Jednotlivé prioritní osy OPPPR jsou navázané na strategické dokumenty odlišných resortů. **PO 1** (výzkum a vývoj, rozvoj podnikání) je propojena se strategickými dokumenty v gesci **MPO** (mezisektorová spolupráce, rozvoj firem) a **ÚV** (strategické dokumenty zaměřené na výzkum a vývoj).

PO 2, jež je zaměřena na dopravu a energetické úspory, má identifikované vazby na strategické dokumenty v gesci **MD** (veřejná doprava), **MMR** (územní a regionální rozvoj), **MPO** a **MŽP** (obojí energetická účinnost).

PO 3, která pokrývá zejména oblast **sociální politiky**, je navázána na strategické dokumenty **MPSV**, **ÚV** (boj proti sociálnímu vyloučení, romská integrace) a **MMR** (dostupnost služeb a sociální začleňování). **PO 4** (vzdělávání) má úzkou vazbu se strategickými dokumenty v gesci **MŠMT** a stejně jako v případě **PO 3** také s dokumenty **ÚV** a **MMR** (sociální začleňování). Strategické dokumenty zbývajících resortů mají minimální nebo žádné vazby na OPPPR. Jde o strategické dokumenty gestorů **MK**, **MS**, **MV**, **MZ**, **MZe** a **NÚKIB**. Obdobně jako v případě **IROP** je pro **OPPPR** typický vysoký počet navázaných strategických dokumentů, ale s méně intenzivní vazbou.



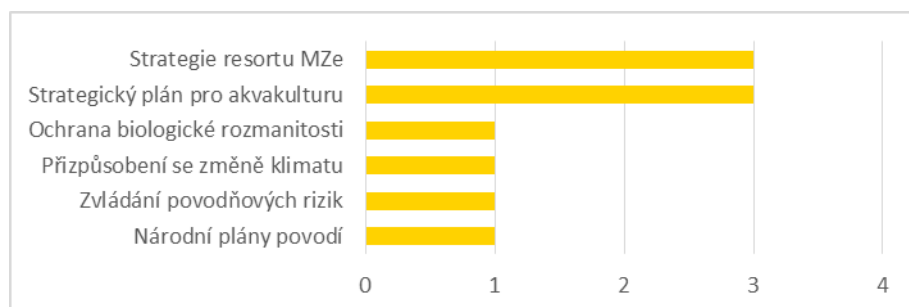
1.3.8. OP Rybářství

Řídicím orgánem OPR je Ministerstvo zemědělství. Program je zaměřený na podporu udržitelného rybolovu, zvyšování konkurenceschopnosti a rozvoj trhu a v neposlední řadě také na ochranu biologické rozmanitosti a souvisejících ekosystémů. Na rozdíl od ostatních operačních programů se program neskládá z prioritních os, ale priorit. Při přípravě strategického dokumentu pro oblast akvakultury totiž byly z priorit EU zvoleny pouze priority relevantní pro ČR (součástí OPR není např. mořský rybolov) a operační program se skládá z následujících priorit:

- ▶ Podpora environmentálně udržitelného, inovativního a konkurenceschopného rybolovu založeného na znalostech (Priorita 1),
- ▶ Podpora provádění společné rybářské politiky (Priorita 3),
- ▶ Podpora uvádění na trh a zpracování (Priorita 5),
- ▶ Technická pomoc.

Tento operační program je vzhledem ke svému zaměření navázán na pouhých šest strategických dokumentů, což je nejnižší počet vazeb ze všech operačních programů. Hned čtyři ze šesti strategických dokumentů pak mají identifikovanou vazbu pouze s jednou prioritní osou OPR. Souhrnné vazby na strategické dokumenty jsou zobrazeny v grafu č. 17, detailní vazby na konkrétní priority operačního programu jsou obsaženy v grafu č. 18.

Graf 17 Vazby strategických dokumentů na OPR



Poznámka 8: OPR má 4 priority. Počet priorit s identifikovanou vazbou je zobrazen na horizontální ose grafu.

Graf 18 Vazby strategických dokumentů na priority OPR

OP a jeho POs \gestor	MD	MK	MMR	MPO	MPSV	MS	MŠMT	MV	MZ	MZe	MŽP	*	ÚV
OPR	Dopravní politika Dopravní sektorové strategie Inteligentní dopravní systémy Koncepte nákladní dopravy Koncepte veřejné dopravy Digitalizace kulturního obsahu Státní kulturní politika Elektronizace veřejných zakázek Koncepte bydlení Politika územního rozvoje Strategie regionálního rozvoje Akční plán čisté mobility Akční plán energetické účinnosti Digitální Česko 2.0 Energie z obnovitelných zdrojů Iniciativa Průmysl 4.0 Malé a střední podniky Národní inovační strategie Politika nerostných surovin Rozvoj sítí nové generace Státní energetická koncepce Koncepte sociálního bydlení Politika zaměstnanost Rozvoj sociálních služeb Strategie digitální gramotnosti Strategie sociálního začleňování Strategie pro rozvoj ejustice Akční plán inkluzivního vzdělávání Činnosti pro oblast vysokých škol Rámec rozvoje vysokého školství Rozvoj vzdělávací soustavy Strategie digitálního vzdělávání Strategie vzdělávací politiky Koncepte ochrany obyvatelstva Prostorové informace Rozvoj veřejné správy Reforma psychiatrické péče Zdraví 2020 Akční plán pro biomasu Národní plány povodí Rozvoj ekologického zemědělství Strategický plán pro akvakulturu Strategie resortu MZe Aktual. politiky životního prostředí Environmentální bezpečnost Ochrana biologické rozmanitosti Plán odpadového hospodářství Politika ochrany klimatu Příspěvek se změně klimatu Zlepšení kvality ovzduší Zvládání povodňových rizik Kybernetická bezpečnost Boj proti sociálnímu vyloučení Politika výzkumu, vývoje a inovací Priority orientovaného výzkumu Strategie romské integrace Vládní koncepce boje s korupcí Výzkum a inovace (RIS3)												
2. Podpora rybolovu													
3. Rybářská politika													
5. Podpora uvádění na trh													
Technická pomoc													
													celkem

Poznámka: žluté pole (hodnota 1) = vazba byla identifikována, šedivé pole (hodnota 0) = vazba nebyla identifikována. * = NÚKIB

Tento operační program má identifikované vazby na strategické dokumenty, které jsou v gesci **pouze dvou resortů, MŽP a MZe**. Nejužší vazbu má OPR na strategické dokumenty v gesci **MZe** (35 % možných vazeb). Jedná se zejména o strategické dokumenty *Strategický plán pro akvakulturu* (který je implementován téměř výhradně v rámci OPR²³) a *Strategie resortu MZe* (jejíž součástí je oblast rybolovu). Oba tyto dokumenty mají vazbu na tři ze čtyř priorit OPR. Posledním strategickým dokumentem s vazbou na OPR jsou *Národní plány povodí*, pro které byla identifikována vazba pouze prostřednictvím priority 1, jež je mj. zaměřena na ochranu ekosystémů souvisejících s akvakulturou. Stejnou vazbu na prioritu mají také strategické dokumenty v gesci MŽP.

V případě **MŽP** a OPR byla identifikována vazba výhradně prostřednictvím **priority 1**. Tato priorita je mj. zaměřena na ochranu biologické rozmanitosti, posílení ekosystémů souvisejících s akvakulturou a šetrného využívání přírodních zdrojů. Tato priorita je tak navázána na strategické dokumenty v gesci **MŽP**, které jsou zaměřeny na ochranu přírody a biologické rozmanitosti. Jedná se konkrétně o *Ochrana biologické rozmanitosti, Přizpůsobení se změně klimatu a Zvládání povodňových rizik*.

²³ Implementace strategického dokumentu a související procesy neprobíhají samostatně, ale v rámci implementace OPR (např. řízení, evaluace apod.)



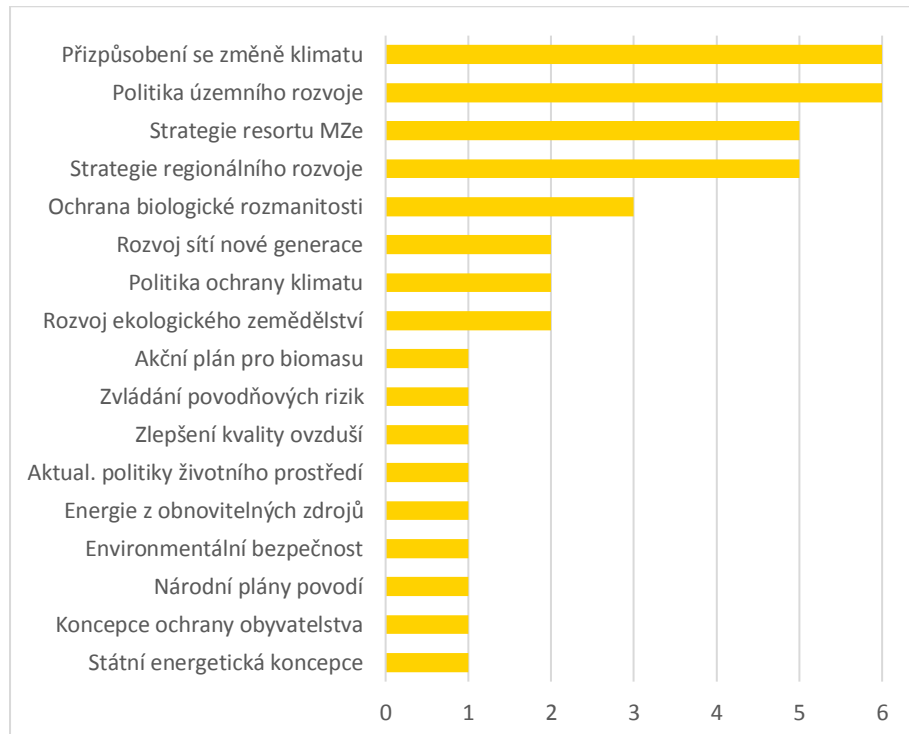
1.3.9. Program rozvoje venkova

Řídicím orgánem Programu rozvoje venkova je Ministerstvo zemědělství. Program je zaměřený na rozvoj venkovských oblastí. Jedná se zejména o podporu zemědělství, lesnictví, konkrétně např. zpracovávání zemědělských výrobků a zvyšování jejich kvality, udržitelné a šetrné využívání přírodních zdrojů a energií, ochranu půdy nebo posilování místního rozvoje a dostupnosti služeb. Program se skládá z následujících prioritních os:

- ▶ Podpora předávání znalostí a inovací v zemědělství, venkovských oblastech lesnictví a ve venkovských oblastech (PO 1),
- ▶ Zvýšení životaschopnosti zemědělských podniků a konkurenceschopnosti všech druhů zemědělské činnosti ve všech regionech a podpora inovativních zemědělských technologií a udržitelného obhospodařování lesů (PO 2),
- ▶ Podpora organizace potravinového řetězce, včetně zpracovávání zemědělských produktů a jejich uvádění na trh, dobrých životních podmínek zvířat a řízení rizik v zemědělství (PO 3),
- ▶ Obnova, zachování a zlepšení ekosystémů souvisejících se zemědělstvím a lesnictvím (PO 4),
- ▶ Podpora účinného využívání zdrojů a podpora přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku v odvětvích zemědělství, potravinářství a lesnictví, která je odolná vůči klimatu (PO 5),
- ▶ Podpora sociálního začleňování, snižování chudoby a hospodářského rozvoje ve venkovských oblastech (PO 6).

Pro PRV byly identifikovány vazby se 17 strategickými dokumenty. Operační program má silnou vazbu na čtyři strategické dokumenty (dva strategické dokumenty mají vazbu na všech šest prioritních os, další dvě strategie jsou navázány na pět prioritních os). Přibližně polovina strategických dokumentů má vazbu s PRV pouze přes jednu prioritní osu. Souhrnné vazby na strategické dokumenty jsou zobrazeny v grafu č. 19, detailní vazby na konkrétní prioritní osy operačního programu jsou obsaženy v grafu č. 20.

Graf 19 Vazby strategických dokumentů na PRV



Poznámka 9: PRV má 6 prioritních os. Počet priorit s identifikovanou vazbou je zobrazen na horizontální ose grafu.

Graf 20 Vazby strategických dokumentů na prioritní osy PRV

OP a jeho POs \ gestor	MD	MK	MMR	MPO	MPSV	MS	MŠMT	MV	MZ	MZe	MŽP	*	ÚV		
PRV	Dopravní politika Dopravní sektorové strategie Inteligentní dopravní systémy Koncepte nákladní dopravy Koncepte veřejné dopravy Digitalizace kulturního obsahu Státní kulturní politika Elektronizace veřejných zakázek Koncepte bydlé ní Politika územního rozvoje Strategie regionálního rozvoje Akční plán čisté mobility Akční plán energetické účinnosti Digitální Česko 2.0 Energie z obnovitelných zdrojů Iniciativa Průmysl 4.0 Malé a střední podniky Národní inovační strategie Politika nerostných surovin Rozvoj sítí nové generace Státní energetická koncepce Koncepce sociálního bydlení Politika zaměstnanost Rozvoj sociálních služeb Strategie digitální gramotnosti Strategie sociálního začleňování Strategie pro rozvoj ejustice Akční plán inkluzivního vzdělávání Činnosti pro oblast vysokých škol Rámec rozvoje vysokého školství Rozvoj vzdělávací soustavy Strategie digitálního vzdělávání Strategie vzdělávací politiky Koncepce ochrany obyvatelstva Prostorové informace Rozvoj veřejné správy Reforma psychiatrické péče Zdraví 2020 Akční plán pro biomasu Národní plány povodí Rozvoj ekologického zemědělství Strategický plán pro akvakulturu Strategie resortu MZe Aktual. politiky životního prostředí Environmentální bezpečnost Ochrana biologické rozmanitosti Plán odpadového hospodářství Politika ochrany klimatu Přízpůsobení se změně klimatu Zlepšení kvality ovzduší Zniádání povodňových rizik Kybernetická bezpečnost Boj proti sociálnímu vyloučení Politika výzkumu, vývoje a inovací Priority orientovaného výzkumu Strategie romské integrace Vládní koncepce boje s korupcí Výzkum a inovace (RIS3) celkem														
1. Předávání znalostí															5
2. Zvýšení životaschopnosti															6
3. Organizace potravní řetězce															6
4. Podpora ekosystémů															10
5. Účinné využívání zdrojů															8
6. Sociálního začleňování															5
															celkem 40

Poznámka: žluté pole (hodnota 1) = vazba byla identifikována, šedivé pole (hodnota 0) = vazba nebyla identifikována. * = NÚKIB

PRV patří mezi operační programy, které jsou navázány na strategické dokumenty v gesci malého počtu resortů, avšak tyto vazby mají vyšší intenzitu. **Silné vazby** byly identifikovány především se strategickými dokumenty v gesci **MMR**, **MZe** a **MŽP**.

Nejvyšší podíl vazeb byl identifikován pro strategické dokumenty v gesci **MMR** (46 % možných vazeb). V případě tohoto resortu (který je gestorem čtyř strategických dokumentů) se intenzita vazby na PRV výrazně liší. Dva strategické dokumenty mají velmi **silnou vazbu na PRV**. Jedná se o *Strategii regionálního rozvoje* (vazba na pět prioritních os) a *Politiku územního rozvoje* (vazba na šest prioritních os). Oba tyto strategické dokumenty jsou mj. zaměřeny na rozvoj venkovských oblastí a PRV tak při jejich implementaci hraje důležitou roli. Dva zbývající strategické dokumenty v gesci MMR pak nemají na PRV **žádnou vazbu**.

Druhým důležitým resortem je **MŽP** (31 % možných vazeb). V případě strategických dokumentů v gesci MŽP je úzká vazba zejména v oblasti ochrany přírody a klimatických změn. Silná vazba na PRV byla identifikována u strategie *Přízpůsobení se změně klimatu*, která má vazbu na všech šest prioritních os. Druhou úzce navázanou strategií je *Ochrana biologické rozmanitosti* (vazba na tři prioritní osy). I u dalších pěti dokumentů v gesci MŽP lze nalézt alespoň jednu související prioritní osu PRV, jedinou výjimkou bez vazby je *Politika ochrany klimatu*.

Posledním resortem, jehož strategické dokumenty mají silnou vazbu na PRV, je **MZe** (30 % možných vazeb). Zde se jedná zejména o *Strategii resortu MZe* (vazba na pět ze šesti prioritních os), s výjimkou *Strategického plánu pro akvakulturu* mají na PRV vazbu i zbývající strategické dokumenty MZe.

U strategických dokumentů v gesci **MPO** lze najít vazby na PRV u třech strategických dokumentů, přičemž vazba byla identifikována hned u tří různých prioritních os. Vazby těchto dokumentů jsou v tématech rozvoje ICT ve venkovských oblastech, účinného využívání zdrojů energie a zvyšování konkurenceschopnosti zemědělských podniků. Zbývající resorty nemají s výjimkou *Koncepce ochrany obyvatelstva* (řízení rizik v zemědělství v PO 2) s PRV žádnou vazbu.



2. Rozpočty strategických dokumentů

Kapitola rozpočtů shrnuje nastavení fungování rozpočtování a financování analyzovaných strategických dokumentů. Kapitola popisuje fungování obecně, tak i konkrétně pro resorty / organizace a jednotlivé strategické dokumenty (v Příloze č. 4).

Fungování bylo analyzováno a hodnoceno v kontextu základních principů uvedených v Metodice přípravy veřejných strategií (dále jen „Metodika“). Zároveň byly analyzovány základní legislativní a politické dokumenty upravující fungování rozpočtů ve státní správě. Detailní informace o fungování resortů a strategických dokumentů jsme získali prostřednictvím desk-research a rozhovorů se zástupci gestorů dokumentů a se zástupci odborů rozpočtu jednotlivých resortů.

2.1. Metodický přístup k problematice

V následující kapitole je shrnut přístup k řešení Projektu a popsány metody a aktivity, jež byly při tvorbě výstupů využity. Úvodní analýza strategických dokumentů byla provedena v první části Projektu. Aktivity zahrnovali následující:

- ▶ **Desk-research** – nejdříve proběhl úvodní desk-research dokumentů, který jsme založili na veřejně dostupných dokumentech (strategické dokumenty, implementační zprávy, důvodové zprávy, usnesení Vlády ČR, atp.). V rámci desk-research jsme dokumenty analyzovali i v kontextu nastavení rozpočtu a informace byly zaznamenány do dotazníků. Jejich obsah a podoba vychází z požadavku Zadavatele a Metodiky.
- ▶ **Rozhovory s gestory** – rozhovory s gestory následovali a měli za cíl získat odpovědi na otázky dotazníku, které nejsou veřejně dostupné a verifikovat si s gestory odpovědi získané z veřejných zdrojů. Diskuze se mimo jiné věnovali i financování implementace strategických dokumentů. Diskuze probíhali formou polo-strukturovaného rozhovoru. Odpovědi byly gestorům zaslány k verifikaci.

V druhé části Projektu následovaly podobné aktivity, zaměřené na rozpočtování strategických dokumentů. Aktivity obsahovaly tyto části:

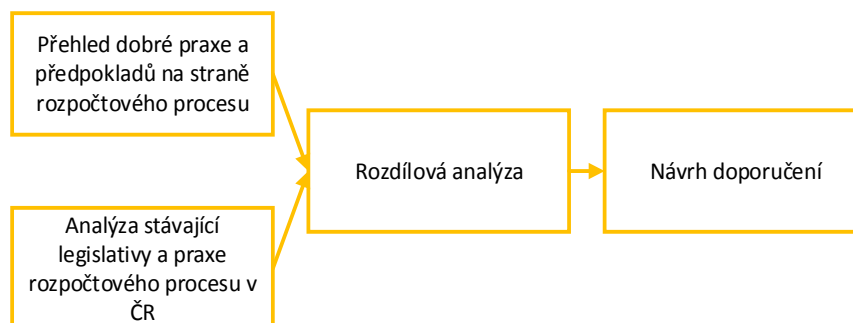
- ▶ **Desk-research rozpočtování** – nastavení rozpočtového procesu v české státní správě bylo detailně zmapováno na základě legislativních a dalších dokumentů (zákony a další legislativní předpisy, akademické práce, publikace státní správy). Desk-research zahrnul i analýzu zahraničních zdrojů a fungování rozpočtování v dalších relevantních zemích a doporučení mezinárodních autorit (OECD, Světová banka atd.).
- ▶ **Rozhovory se zástupci odborů rozpočtů** – na základě domluvy se Zadavatelem byla oslovena všechna relevantní ministerstva – odbory rozpočtu (případně ekonomické odbory apod.) se žádostí o schůzku. Relevantní ministerstva zahrnují resorty, které jsou gestory analyzovaných dokumentů. Během schůzky jsme se zástupci resortů diskutovali fungování rozpočtů v kontextu strategických dokumentů pro daný resort. Konkrétní témata byla následující:
 - **Komunikace tvorby** strategických dokumentů s odborem rozpočtu (v rámci přípravy, vyjednávání, připomínkování, spolupráce na tvorbě rozpočtu)
 - **Implementace** strategických dokumentů (informace o čerpání, změny)
 - **Spolupráce s jinými resorty** na společných strategických dokumentech, informovanost a vyjednávání.
- ▶ **Rozhovor se zástupci Ministerstva financí (MF)** – o rozhovor jsme dále požádali i zástupce odborů státního rozpočtu a financování kapitol státního rozpočtu MF. V rámci této schůzky bylo zjišťováno, jakým způsobem probíhá spolupráce odborů rozpočtů jednotlivých resortů s MF. Hlavní témata schůzky se týkala:



- Provazování rozpočtů strategických dokumentů do státního rozpočtu a výhledu, přiřazení výdajů k dokumentům
- Váhy schválení strategických dokumentů vládou v kontextu čerpání výdajů
- Negociace s resorty o rozpočtech
- Nevyčerpané prostředky.

Následující schéma pak popisuje specifický přístup EY k řešení problematiky rozpočtování.

Obrázek 1 Schéma přístupu k rozpočtování



Jednotlivé části jdou pak uvedeny v následujících kapitolách.

2.2. Formální nastavení rozpočtového procesu v ČR

2.2.1. Základní informace ke státnímu rozpočtu

Rozpočtový proces státního rozpočtu se skládá ze tří hlavních částí; sestavení a schválení:

- ▶ Státního rozpočtu
- ▶ Střednědobého výdajového rámce
- ▶ Střednědobého výhledu státního rozpočtu.²⁴

2.2.1.1. Státní rozpočet

Státní rozpočet představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce. Zahrnuje zákon o státním rozpočtu, rozpis ukazatelů státního rozpočtu, podrobné rozpočty organizačních složek státu a změny těchto dokumentů. Obsahuje očekávané příjmy a výdaje státního rozpočtu, které se člení na kapitoly, které vyjadřují okruh působnosti a odpovědnosti ústředních orgánů státní správy (ministerstev) a dalších organizačních složek státu. Státní rozpočet má povahu zákona a vychází ze střednědobého výhledu.

Návrh zákona o státním rozpočtu vypracovává Ministerstvo financí (dále „MF“) v součinnosti se správci kapitol, územními samosprávnými celky, dobrovolnými svazky obcí, Regionálními radami regionů soudržnosti a státními fondy.

2.2.1.2. Střednědobý výdajový rámec

Střednědobý výdajový rámec slouží MF ke **stanovení celkových výdajů státního rozpočtu** v návrhu zákona o státním rozpočtu. Sestavuje se na období 2 let bezprostředně následujících po roce, na který je předkládán státní rozpočet. Každý rok se aktualizuje, a tedy posunuje o jeden rok dál.

Návrh výdajového rámce vypracovává každoročně MF společně s Národní rozpočtovou radou.

Národní rozpočtová rada je nezávislý odborný orgán, který působí v oblasti fiskální a rozpočtové politiky:

- ▶ Hodnotí plnění číselných fiskálních pravidel, zejména pravidlo limitu výše dluhu, stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí²⁵ a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů.
- ▶ Zjišťuje výši dluhu a vyhláší ji do prvního měsíce ode dne prvního zveřejnění výše dluhu sektoru veřejných institucí za předchozí kalendářní rok Českých statistickým úřadem.
- ▶ Sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí.
- ▶ Vypracovává a předkládá Poslanecké sněmovně zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí – obsahuje hodnocení a jakým způsobem mohou vládní politiky udržitelnost ovlivnit.
- ▶ Vypracovává stanovisko k výpočtu hodnoty nápravné složky.
- ▶ Je volena Poslaneckou sněmovnou a je složena z předsedy (navržen vládou) a 2 místopředsedů (navržen Senátem a druhý ČNB).

²⁴ Střednědobý výhled obsahuje očekávané příjmy a výdaje státního rozpočtu a státních fondů v následujících letech.

²⁵ **Sektor veřejných institucí** je definován zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a definován v souladu s Evropským systémem národních regionálních účtů. Veřejné instituce jsou zapsány v registru ekonomických subjektů vedeném a spravovaném ČSÚ jako jednotka tohoto sektoru národního hospodářství (sektor vládních institucí).



Stanovení výdajového rámce

Při stanovení návrhu výdajového rámce vychází MF z částky celkových výdajů sektoru veřejných institucí, kterou stanoví jako součet částek nejvýše 1 % prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu (dále „HDP“) a prognózovaných celkových konsolidovaných příjmů sektoru veřejných institucí. Částky jsou upraveny o vliv hospodářského cyklu a o vliv jednorázových a přechodných operací na příslušný následující rozpočtový rok. Celkové výdaje sektoru veřejných institucí se konsolidují o jejich vzájemné finanční vztahy a stanoví se podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů v Evropské unii.

Částka celkových výdajů sektoru veřejných institucí se snižuje o jednu třetinu výše nápravné složky, která v daném roce překračuje 2 % nominálního HDP za předchozí rozpočtový rok. Ten je v běžném roce zveřejňován Českým statistickým úřadem.

- ▶ **Nápravná složka** slouží k úpravě odchylky skutečného výsledku hospodaření sektoru veřejných institucí od výsledku předpokládaného.
- ▶ Nápravnou složku v běžném rozpočtovém roce tvoří součet nápravné složky z předchozího roku a rozdílu skutečných celkových výdajů sektoru veřejných institucí za předchozí rok a celkových výdajů sektoru veřejných institucí, které jsou vypočteny v běžném roce za předchozí rok zpětně na základě údajů zveřejněných Českým statistickým úřadem.

MF může částku celkových výdajů sektoru veřejných institucí navýšit o:

- ▶ Výdaje sektoru veřejných institucí vzniklé na základě zhoršování bezpečnostní situace státu spojené s vládou vyhlášenými **mimořádnými opatřeními** ke zvýšení jeho obranyschopnosti, na základě nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.
- ▶ Úhrn výdajů sektoru veřejných institucí spojených s **odstraňováním následků živelních pohrom** a výdajů sektoru veřejných institucí vyplývajících z plnění mezinárodních smluv a jiných mezinárodních závazků České republiky, pokud by podle prognózy MF přesáhl 3 % nominálního HDP prognózovaného na toto období.
- ▶ Dodatečné výdaje související s prognózovaným **významným zhoršením ekonomického vývoje**, pokud MF předpovídá v daném roce čtvrtletní meziroční pokles HDP očištěného o cenové vlivy o nejméně 3 %.

Skutečné celkové výdaje sektoru veřejných institucí jsou zveřejněny Českým statistickým úřadem a sděleny MF nejpozději k 1. dubnu a 1. říjnu každého běžného roku. Z celkových výdajů sektoru veřejných institucí se poté vyloučí prognózovaný výsledek hospodaření veřejných institucí s výjimkou státního rozpočtu a státních fondů.

Částku výdajového rámce MF upraví o:

- ▶ **Změnu prognózovaných celkových příjmů** včetně příjmů prostředků z rozpočtu Evropské unie a z finančních mechanismů na příslušný rok upravených o vliv hospodářského cyklu a o vliv jednorázových a přechodných operací.
- ▶ **Vliv významného zhoršení ekonomického vývoje**, pokud MF předpovídá v daném čtvrtletí meziroční pokles HDP očištěného o cenové vlivy o nejméně 3 %.
- ▶ **Vliv zhoršování bezpečnostní situace státu** spojené s vyhlášením mimořádných opatření vládou ke zvýšení jeho obranyschopnosti.
- ▶ **Vliv odstraňování následků živelních pohrom.**
- ▶ 0,3 % této částky, jestliže je to třeba k tomu, aby byly vzaty v úvahu **vlivy, s kterými se při stanovení této částky nepočítalo** – takto určenou částku rozdělí na nekonsolidované celkové výdaje státního rozpočtu a celkové výdaje jednotlivých státních fondů a uvede nekonsolidované výdaje státního rozpočtu v návrhu zákona o státním rozpočtu jako celkové výdaje tohoto rozpočtu;



jakékoliv odchýlení od rozpočtové strategie sektoru veřejných institucí schválené vládou musí být řádně odůvodněno.

Rozpočtová strategie sektoru veřejných financí

Strategie vychází z makroekonomické a fiskální prognózy sektoru veřejných institucí, která obsahuje porovnání s prognózami Evropské komise, včetně jejich předpokladů, a s dalšími prognózami. Fiskální prognózy ministerstva obsahují analýzu citlivosti vývoje hlavních fiskálních proměnných na odlišné předpoklady týkající se alespoň tempa růstu HDP a úrokových sazeb. Strategii vypracuje každoročně MF nejméně na období následujících 3 let a její návrh předloží vládě tak, aby jej projednala a po případných úpravách schválila **do 30. 4.**

Součástí strategie je **konvergenční program**, který obsahuje zejména:

- ▶ Střednědobý cíl téměř vyrovnaného nebo přebytkového stavu rozpočtu, postup k dosažení tohoto cíle pro celkový přebytek/schodek veřejných financí, očekávanou tendenci míry celkového veřejného dluhu.
- ▶ Hlavní prognózy očekávaného hospodářského vývoje a důležitých ekonomických proměnných vztahujících se k plnění konvergenčního programu – veřejné investiční výdaje, růst reálného HDP, zaměstnanost a inflace.
- ▶ Popis přijímaných nebo navrhovaných rozpočtových opatření a jiných opatření hospodářské politiky k dosažení cílů programu a pro hlavní rozpočtová opatření odhad jejich kvantitativního účinku na rozpočet.

Strategie obsahuje:

- ▶ Celkové výdaje sektoru veřejných institucí, a to jednou částkou na každý z rozpočtových roků.
- ▶ Výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů, a to jednou částkou na každý z rozpočtových roků.
- ▶ Postup stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí a postup stanovení výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů.
- ▶ Prognózy hlavních položek příjmů a výdajů sektoru veřejných institucí při nezměněných hospodářských politikách, a to jednou částkou na každý z rozpočtových roků.
- ▶ Popis dopadů plánovaných střednědobých hospodářských politik na sektor veřejných institucí, z něhož je zřejmý postup dosažení střednědobého rozpočtového cíle stanoveného podle přímo použitelného předpisu Evropské unie ve srovnání s prognózami při nezměněných hospodářských politikách.
- ▶ Hodnocení dopadů plánovaných hospodářských politik na udržitelnost veřejných financí.
- ▶ Finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtům územních samosprávných celků.
- ▶ Finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtům zdravotních pojišťoven a ke zvláštnímu účtu veřejného zdravotního pojištění.



2.2.1.3. Střednědobý výhled státního rozpočtu

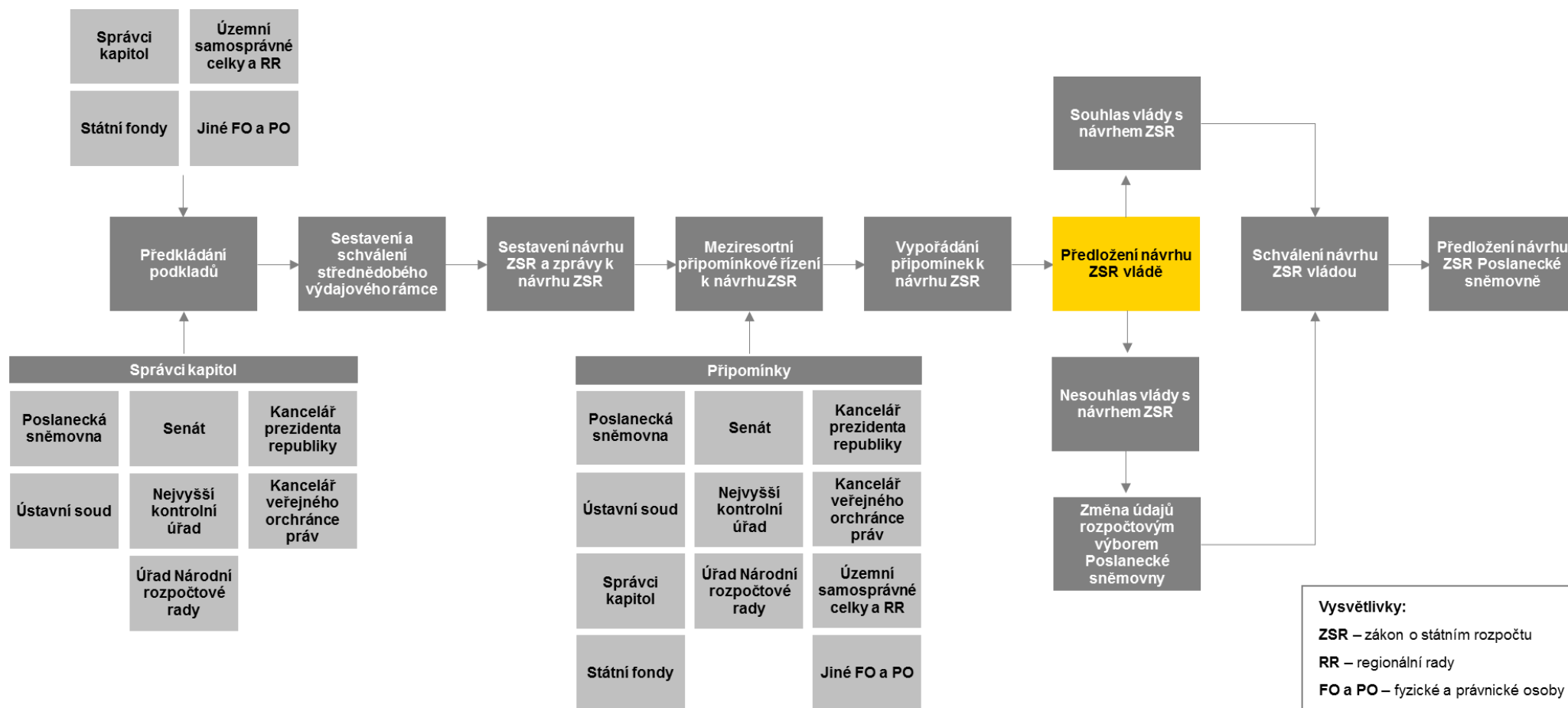
Střednědobý výhled obsahuje očekávané příjmy a výdaje státního rozpočtu a státních fondů na jednotlivá léta, na která je sestavován, a předpoklady a záměry, na základě nichž se tyto příjmy a výdaje očekávají. Sestavuje se nejméně na období 2 let bezprostředně následujících po roce, na který je předkládán státní rozpočet. Každý rok se posunuje o rok dál, stejně jako výdajový rámec.

Návrh střednědobého výhledu vypracovává každoročně MF zároveň s návrhem státního rozpočtu v součinnosti se správci kapitol, územními samosprávnými celky a státními fondy a předkládá jej vládě společně s návrhem státního rozpočtu. Vláda oba návrhy projedná a schválený střednědobý výhled předkládá samostatně na vědomí Poslanecké sněmovně současně s návrhem zákona o státním rozpočtu.



Rozpočtový proces státního rozpočtu znázorňuje následující diagram:

Obrázek 2 Rozpočtový proces



2.2.2. Fáze rozpočtového procesu

Průběh přípravy a schvalování státního rozpočtu je v následující části pro snazší orientaci popsán v několika částech, a to:

- ▶ Příprava státního rozpočtu
 - Zpracování hodnotící zprávy o hospodaření
 - Příprava návrhu zákona o státním rozpočtu
- ▶ Předložení návrhu zákona o státním rozpočtu vládě
- ▶ Sestavení a schválení střednědobého výdajového rámce.

Správci jednotlivých kapitol státního rozpočtu, územní samosprávné celky, státní fondy, dobrovolné svazky obcí, Regionální rady regionů soudržnosti a jiné právnické a fyzické osoby mají **povinnost předložit potřebné údaje MF** v rozsahu, struktuře a termínech dle vyhlášky č. 419/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů; **MF následně vypracuje návrhy** těchto kapitol.

Následující vyhlášky jsou pro tvorbu státního rozpočtu základním legislativním rámcem:

- ▶ Vyhláška č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, ve znění pozdějších předpisů.
- ▶ Vyhláška č. 560/2006 Sb. o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů.

2.2.2.1. Příprava státního rozpočtu

V současné době je dle řízených rozhovorů se zástupci ekonomických útvarů (zejména pak řediteli odborů rozpočtu) návrh rozpočtu nejprve zadán jednotlivým odborům (v rámci státní správy).

Ředitelé jednotlivých odborů mají zpracovat své požadavky pro daný rozpočtový rok dle předem stanoveného vzoru. Tyto požadavky musí doprovázet popisem/zdůvodněním nákladů, zejména pak v případech, kdy dochází k výrazným změnám oproti předcházejícímu roku.

Dle řízených rozhovorů je praxe taková, že rozpočet je připravován zčásti indexovou metodou, kdy skutečné údaje o rozpočtu z předchozího roku/minulosti jsou upravovány indexem podle očekávaného nárůstu či poklesu výdajů spojených s agendou daného útvaru. Pouze při výrazných změnách rozpočtu daného útvaru jsou předpokládané náklady vypočítávány od nuly (obdoba metody rozpočtu s „nulovým základem“, tj. tvorba rozpočtu nezávisle na předchozích obdobích, od nuly).

Strategické dokumenty a náklady spojené s jejich implementací pro daný rok jsou v rámci daného odboru reflektovány zejména v rámci navýšení počtu pracovníků, kteří budou mít v daném období implementovat strategii.

Ostatní náklady spojené s implementací strategie nebývají v rámci přípravy rozpočtu jednotlivých odborů dostatečně reflektovány, a to zejména z následujících důvodů:

- ▶ Rozpočet pro strategický dokument nebyl stanoven, nebo je tak obecný, že nelze použít pro přípravu rozpočtu jednotlivých odborů.
- ▶ Rozpočet byl stanoven jako neutrální, tj. požadavky nebyly navýšeny nad rámec očekávaného rozpočtu (předchozímu roku), tudíž není možné strategií argumentovat pro navýšení výdajů jednotlivých útvarů.
- ▶ Náklady jsou rozprostřeny napříč jednotlivými útvary resortu a jednotlivé odbory nemají dostatečné informace o tom, že by měli pro daný rok upravit svůj konkrétní rozpočet.



- ▶ Kompetence pro výkon jednotlivých úkolů strategie nejsou dostatečně vymezeny/jasně zadány a jednotlivé útvary pak nemají jasnou informaci o tom, že mají svůj rozpočet upravit.

Jednotlivé odbory jsou povinny své rozpočtové požadavky řádně zdůvodnit. V praxi dle zástupců ekonomických útvarů je zdůvodnění často nedostačující. Schválený strategický dokument je pro odbor rozpočtu zpravidla vyžadovaným argumentem při přípravě rozpočtu resortu, vždy však posuzuje i reálné možnosti rozpočtu.

Ve většině případů součet požadavků jednotlivých odborů převyšuje (často velmi výrazně) reálné možnosti rozpočtu daného resortu pro rozpočtové období. V rámci resortu pak dochází k interní diskuzi nad prioritami a schopností čerpat dané prostředky v rozpočtovém období. Ve většině resortů není zaveden systémový přístup, který by umožnil dostatečnou prioritizaci strategických dokumentů s ohledem na omezený rozpočtový rámec a zároveň nejsou ve většině resortů využívány vzory jednotných rozpočtů, které by umožnily posouzení přínosů a nákladů jednotlivých strategií, a tím i zvýšily objektivitu rozhodování při prioritizaci výdajů.

Prioritizace výdajů pak dle sdělení zástupců ekonomických útvarů vychází zejména z politického rozhodování na úrovni náměstků a ministra.

Zpracování hodnotící zprávy

Správci kapitol státního rozpočtu, územní samosprávné celky a Státní fondy předkládají Ministerstvu financí krátké Hodnotící zprávy o průběhu hospodaření daného úřadu. Termíny a obsah zpráv se liší dle daného orgánu.

a) Správci kapitol státního rozpočtu

Do 20. 2. Správci kapitol předloží MF hodnotící zprávu o finančním hospodaření kapitoly za minulý kalendářní rok a koncept průvodní zprávy závěrečného účtu kapitoly.

V rámci této zprávy nejsou výdaje na strategické dokumenty dostatečně zohledněny, neboť tyto nejsou na systémové úrovni sledovány.

Do 15. 3. Správci kapitol předloží MF návrh závěrečného účtu kapitoly. Návrh závěrečného účtu obsahuje tabulkovou část a průvodní zprávu, kterou předloží správci kapitol Parlamentu ČR.

Tyto údaje získává MF, Nejvyšší kontrolní úřad a Český statistický úřad.

Charakteristika hodnotící zprávy:

- ▶ Prezentace **činnosti kapitoly**, celkový pohled na hospodaření vlastního úřadu a jím řízených organizačních složek státu a příspěvkových organizací.
- ▶ Zaměření na charakteristiku a specifickou **řešení problémových oblastí** v daném odvětví a oboru.
- ▶ Zhodnocení **dopadu provedených úprav rozpočtu**, event. regulace čerpání výdajů, uvedeno je zapojení mimorozpočtových zdrojů a prostředků z hospodářské činnosti do rozpočtu kapitoly.
- ▶ Zhodnocení věcného **plnění závazných ukazatelů** stanovených zákonem o státním rozpočtu na hodnocený rok.
- ▶ Zhodnocení **účelnosti využití** a rovnoměrnost čerpání rozpočtových prostředků.

b) Územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, regionální rady

Do 20. 2. Obce a dobrovolné svazky obcí předloží potřebné údaje krajům, které zabezpečují sumarizaci údajů a následné předložení MF.

Do 6. 3. Kraje, hlavní město Praha a regionální rady předloží MF potřebné číselné podklady, zejména o přijatých úvěrech, půjčkách a finančních výpomocích. Kraje a hlavní město Praha předloží podklady za vlastní finanční hospodaření, za hospodaření jimi zřízených příspěvkových organizací a souhrnné podklady za hospodaření obcí a dobrovolných svazků obcí.

Rozsah číselných údajů:

- ▶ Přehled úvěrů, půjček a návratných finančních výpomocí přijatých krajem a hlavním městem Prahou od peněžních ústavů, jiných fyzických a právnických osob v hodnoceném roce.
- ▶ Přehled úvěrů, půjček a návratných finančních výpomocí přijatých obcemi a dobrovolnými svazky obcí od peněžních ústavů, jiných fyzických a právnických osob v hodnoceném roce.
- ▶ Poskytnuté neinvestiční transfery obcím a dobrovolným svazkům obcí z rozpočtu kraje.
- ▶ Poskytnuté investiční transfery obcím a dobrovolným svazkům obcí z rozpočtu kraje.
- ▶ Poskytnuté neinvestiční půjčky a návratné finanční výpomoci obcím z rozpočtu kraje.
- ▶ Poskytnuté investiční půjčky a návratné finanční výpomoci obcím z rozpočtu kraje.
- ▶ Přehled úvěrů, půjček a návratných finančních výpomocí přijatých regionální radou od peněžních ústavů, krajů, jiných fyzických a právnických osob v hodnoceném roce.
- ▶ Neinvestiční a investiční transfery přijaté regionální radou ze státního rozpočtu a z rozpočtů krajů v hodnoceném roce a poskytnuté na spolufinancování programu a na činnost regionální rady.
- ▶ Přehled úvěrů, půjček a návratných finančních výpomocí přijatých hlavním městem Prahou na financování operačních programů pro region soudržnosti Praha spolufinancovaných z fondů Evropské unie od peněžních ústavů, jiných fyzických a právnických osob v hodnoceném roce.
- ▶ Neinvestiční a investiční transfery přijaté v hodnoceném roce hlavním městem Prahou ze státního rozpočtu a z rozpočtu hlavního města Prahy na financování operačních programů pro region soudržnosti Praha spolufinancovaných z fondů Evropské unie a poskytnuté na spolufinancování programů.
- ▶ Výdaje územního samosprávného celku, které vyplývají z koncesních smluv.

Kraje, hlavní město Praha a regionální rady podávají hodnotící zprávy o finančním hospodaření krajů / města / rady:

- ▶ Obsahem hodnotící zprávy kraje je zhodnocení finančního hospodaření kraje a jím přímo řízených organizací v hodnoceném roce a souhrnné zhodnocení finančního hospodaření obcí na území příslušného kraje. Hodnocení se provádí porovnáním výsledků dosažených v příjmové a výdajové části rozpočtu kraje a obcí v hodnoceném roce s výsledky za rok předchozí, případně za roky předchozí.
- ▶ Soustřeďuje se na plnění záměrů rozpočtové politiky v oblasti územních samosprávných celků, na rozpočtová opatření provedená v průběhu roku, na zhodnocení dosavadních rozpočtových výsledků, na zapojení výsledku podnikatelské činnosti územního samosprávného celku nebo dobrovolného svazku obcí do rozpočtu, jeho podíl na celkových výsledcích a porovnání jeho výše s předchozími roky.
- ▶ Analyzována je tvorba vlastních příjmů a jejich rozhodujících položek. Je provedeno srovnání dynamiky příjmů kraje a obcí v daném roce s rokem minulým, případně s předchozími roky.

- ▶ V rámci hodnocení transferů poskytnutých z jednotlivých kapitol, ze státních fondů a z rozpočtů regionálních rad je komentován zejména rozsah a struktura těchto prostředků v porovnání s předchozími roky a konkrétní způsob jejich využití. Hodnotí se rovněž využití prostředků převedených obcím z rozpočtů krajů.
- ▶ Hodnocení výdajů je zaměřeno zejména na čerpání prostředků ze státního rozpočtu a ze státních fondů, případně z výsledku podnikatelské činnosti.
- ▶ Kraje komentují veškeré organizační a metodické změny, které ovlivnily hospodaření hodnoceného roku, výkyvy ve vývoji finančního hospodaření územních samosprávných celků a odchylky od záměrů schváleného rozpočtu.

c) Státní fondy

Do 20. 2. Státní fondy předloží MF hodnotící zprávu o finančním hospodaření, včetně tabulkových příloh. Kopii hodnotící zprávy předkládají správci kapitoly, do jejíž působnosti patří.

Podkladem pro hodnocení výsledků hospodaření státních fondů jsou především údaje roční účetní závěrky a finanční výkazy.

Státní fondy vypracovávají hodnotící zprávu se zaměřením na charakteristiku a účelovost fondu, na jeho příjmy a výdaje, včetně zhodnocení plnění rozpočtu a způsobu financování schodku či použití přebytku finančního hospodaření fondu, charakteristiku finančně majetkových vztahů (např. bankovních a jiných závazků a pohledávek, hodnocení poskytnutých půjček a jejich splátky, hodnocení poskytnutých záruk, uložení peněžních prostředků u bank, případně rozsahu a způsobů finančního investování volných peněžních prostředků).

Rozsah hodnotících zpráv se liší u jednotlivých státních fondů, ve zprávách se uvádí zejména:

- ▶ Přijaté dotace a finanční zdroj, ze kterého jsou poskytovány.
- ▶ Přijaté bankovní úvěry a jejich splatnost a úročení.
- ▶ U bankovních vkladů kromě úročení i způsob uložení a zajištění.
- ▶ Celkové hodnocení čerpání finančních prostředků vynaložených v hodnoceném roce na společné programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů.
- ▶ Vyhodnocení výdajů, které vyplývají z koncesních smluv a dalších výdajů s nimi souvisejících.
- ▶ Vyhodnocení výdajů, které vyplývají z veřejných zakázek o předpokládané hodnotě nejméně 300 000 000 Kč, se smluvním plněním přesahujícím jeden kalendářní rok a zahrnujícím hodnocený rok. Identifikace nově uzavřených smluv na významné zakázky se smluvním plněním přesahujícím hodnocený rok, uvedení celkové částky výdajů a jejich rozložení v letech.

Rozsah tabulkových příloh hodnotící zprávy:

- ▶ Přehled ukazatelů finančního hospodaření státního fondu;
- ▶ Přehled o poskytnutých a čerpaných účelových dotacích k odstranění následků živelních katastrof.
- ▶ Výdaje státního fondu, které vyplývají z koncesních smluv.
- ▶ Výdaje státního fondu na koncesní smlouvy, které jsou spolufinancovány ze zdrojů Evropské unie.

2.2.2.2. Sestavení návrhu zákona o státním rozpočtu

Do 31. 5. MF vypracuje a předloží vládě předběžný návrh příjmů a výdajů podle jednotlivých kapitol.

Do 20. 6. Vláda projedná a schválí návrhy příjmů a výdajů podle jednotlivých kapitol jako předběžné.

Návrhy příjmů a výdajů zvláštních kapitol Poslanecká sněmovna, Senát, Kancelář prezidenta republiky, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář veřejného ochránce práv a Úřad Národní rozpočtové rady předloží správci těchto kapitol **rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny**, která o návrzích rozhodne **do 20. 6.**

- ▶ Pokud výbor údaje schválí, vypracují správci kapitol návrhy rozpočtů svých kapitol;
- ▶ Pokud výbor nerozhodne a výdaje kapitoly nepřekročí výdaje kapitoly z minulého roku, považuje se návrh kapitoly za schválený;
- ▶ Pokud výbor nerozhodne a výdaje kapitoly překročí výdaje kapitoly z minulého roku, podléhá tento návrh schválení MF.

Do 30. 6. MF oznámí správcům jednotlivých kapitol příjmy a výdaje schválené vládou.

Do 31. 7. Správci kapitol a státní fondy vypracují návrh svého rozpočtu a vypracují návrh příjmů a výdajů kapitol a fondů pro střednědobý výhled rozpočtu.

Tento rozpočet není dostatečně navázán na strategické dokumenty a není možné z jeho struktury u většiny strategií identifikovat náklady vztahované k jejich implementaci.

MF projedná se správci kapitol návrhy jejich rozpočtů, vypracuje návrhy rozpočtů kapitol a zařadí je do návrhu zákona o státním rozpočtu. Následně vytvoří zprávu k návrhu státního rozpočtu.

MF v současnosti nevnímá strategické dokumenty jako dostatečně relevantní podklad pro diskuzi o výši nákladů v rámci jednotlivých resortů.

Meziresortní připomínkové řízení k návrhu zákona o státním rozpočtu

MF rozešle zpracovaný návrh zákona o státním rozpočtu do meziresortního připomínkového řízení. Připomínky k návrhu ZSR jsou oprávněny podávat všechny subjekty, které se účastnily přípravy návrhů jednotlivých kapitol rozpočtu.

Lhůtu pro uplatňování připomínek k návrhu zákona o státním rozpočtu na příslušný rok stanoví MF; tato lhůta však nesmí být kratší než 10 pracovních dnů.

- ▶ Legislativní pravidla vlády, dostupné na https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LPV_uplne-zneni.pdf

Vypořádání připomínek k návrhu zákona o státním rozpočtu

Po ukončení připomínkového řízení vypořádá MF jednotlivé připomínky a připraví materiál pro jednání vlády.

Do 31. 8. MF předloží návrh zákona o státním rozpočtu vládě.

- ▶ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů
- ▶ Připomínkové řízení, dostupné na <https://help.odok.cz/vykladovy-slovník>

Předložení návrhu zákona o státním rozpočtu vládě

Do 30. 9. Vláda projedná a schválí návrh zákona o státním rozpočtu a předloží jej Poslanecké sněmovně (předsedovi) k projednání.

Dodatky k takovému návrhu může předložit nejpozději 15 dnů před schůzí Sněmovny, na níž má dojít k prvnímu čtení zákona.

- ▶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- ▶ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

Nesouhlas vlády s návrhem zákona o státním rozpočtu

Pokud vláda nesouhlasí s předloženým návrhem zákona o státním rozpočtu, požádá rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny o změnu číselných údajů.

Rozpočtový výbor o změně rozhodne do **15. 9.**, upravený návrh zákona o státním rozpočtu se poté předloží Poslanecké sněmovně.

2.2.2.3. Sestavení a schválení střednědobého výdajového rámce

V prvním čtvrtletí MF analyzuje podklady pro nový rozpočtový rok a předloží vládě návrh střednědobého výdajového rámce.

Do 30. 4. Vláda projedná a schválí návrh střednědobého výdajového rámce.



2.3. Složení a možnosti rozpočtu ČR s ohledem na financování implementace strategických dokumentů

Složení státního rozpočtu s ohledem na nemandatorní výdaje nevykazuje od roku 2010 žádný výrazný trend, viz Graf 21 níže. Nemandatorní výdaje představují vždy okolo jedné čtvrtiny z celkových výdajů, což odpovídá 296-382 mld. Kč. Naproti tomu jak podíl, tak absolutní hodnota výše mandatorních výdajů se v čase postupně zvyšuje (z 628 na 724 mld. Kč mezi lety 2010 až 2017). Quasi-mandatorní výdaje se mezi roky 2010 až 2017 pohybovaly mezi 204-252 mld. Kč.

Výše a podíl ostatních (nemandatorních) výdajů je tedy volatilní zejména v závislosti na konkrétních krocích vlády v jednotlivých letech.

Průměrné výdaje za roky 2010 až 2017 jsou následující:

- ▶ Mandatorní výdaje: 674 mld. Kč
- ▶ Quasi-mandatorní výdaje: 219 mld. Kč
- ▶ Ostatní (nemandatorní) výdaje: 317 mld. Kč.

Celkové výdaje státního rozpočtu dělíme základně na tři uvedené skupiny.

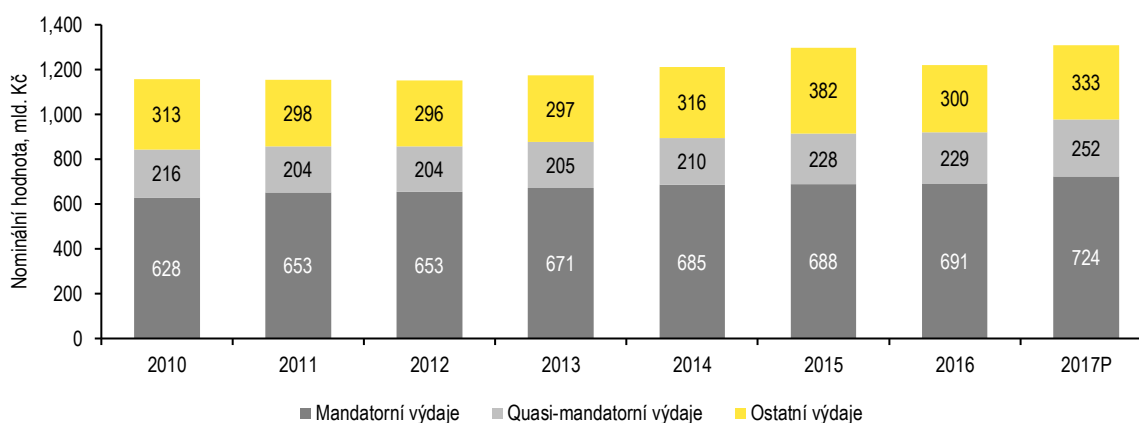
Mandatorní výdaje jsou takové výdaje, které je stát povinen zajišťovat dle zákona (nemocenského pojištění, sociální dávky aj.) nebo jsou dány jinými právními normami či smluvními závazky (odvody a příspěvky do rozpočtu EU a mezinárodních organizací aj.).

V rámci strategií je třeba identifikovat konkrétní změny, které implementace strategie přinese do mandatorních výdajů a stanovit legislativu, pomocí níž tak bude formálně provedeno.

Quasi-mandatorní výdaje jsou výdaje, které sice nejsou přímo stanoveny zákonem, nicméně jsou rovněž považovány za nezbytné, protože jejich cílem je zajistit chod státu (platy státních zaměstnanců a pracovníků organizačních složek státu, výdaje na obranu aj.). Ve velké části strategických dokumentů nedochází k identifikaci nákladů spojených s platy státních zaměstnanců dedikovaných pro implementaci jednotlivých opatření strategických dokumentů.

Ostatní (nemandatorní) výdaje jsou pak výdaje umožňující vládě reflektovat hospodářský vývoj a řídit rozvoj společnosti a ekonomiky (dopravní infrastrukturu, školství aj.). Pro účely strategického řízení jsou nemandatorní výdaje hlavním zdrojem financí pro implementaci jednotlivých opatření. S ohledem na jejich omezený rozsah je pak nezbytné pomocí strategického řízení prioritizovat vynakládání výdajů státního rozpočtu.

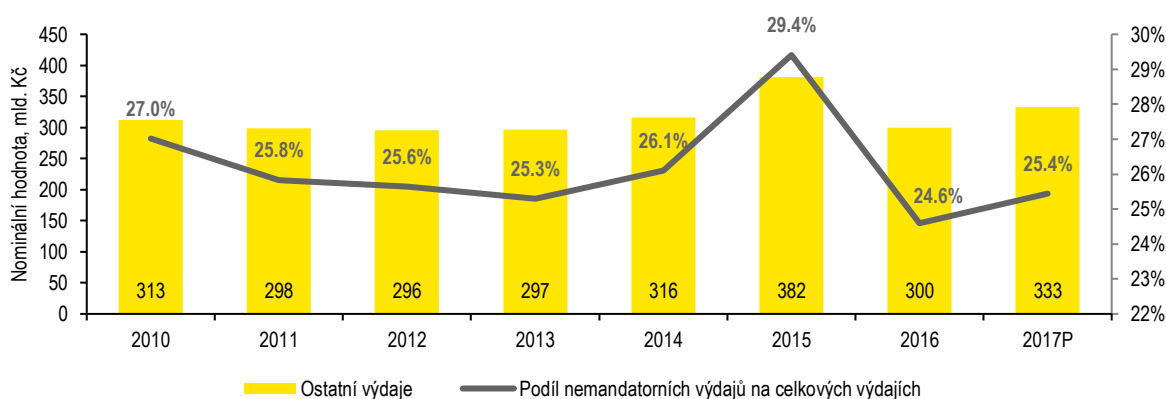
Graf 21: Vývoj složení státního rozpočtu



Zdroje: Informační leták 2017: Státní rozpočet v kostce (MF ČR), Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995 (Parlamentní institut).

Výše a podíl ostatních (nemandatorních) výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu je v průběhu současné dekády mírně volatilní bez zjevného silného trendu, přestože celkové výdaje vykazují v čase mírně rostoucí tendenci. Od roku 2010 oscilují nemandatorní výdaje mezi 24,6 až 29,4 procenty celkových výdajů, což odpovídá 296 až 382 mld. Kč.

Graf 22: Vývoj výše a podílu ostatních výdajů na celkových výdajích

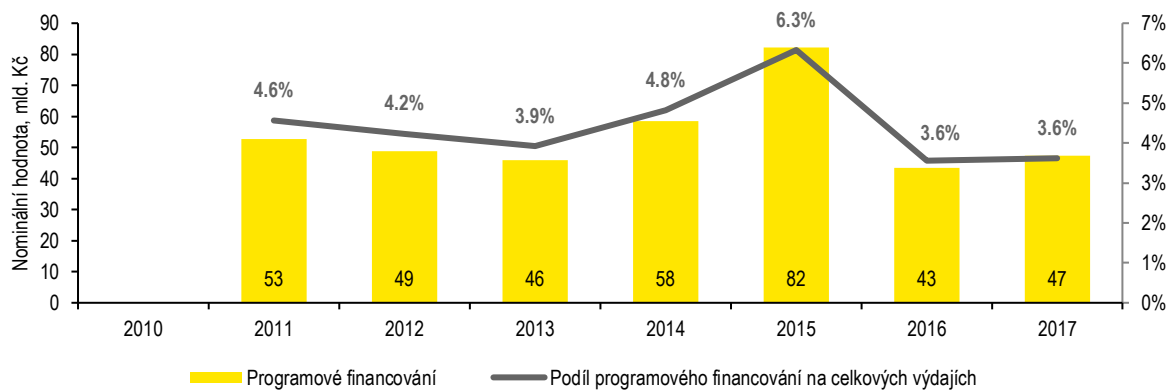


Zdroje: Informační leták 2017: Státní rozpočet v kostce (MF ČR), Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995 (Parlamentní institut).

Výše a podíl programového financování na celkových výdajích státního rozpočtu se během aktuálního desetiletí vyvíjí také s lehkou volatilitou bez silného trendu (vyjma roku 2015, kdy došlo k poměrně výraznému navýšení, ale opět poklesu v následujícím roce), i přes mírně rostoucí tendenci celkových výdajů. Od roku 2011 se pohybuje programové financování mezi 3,6 až 6,3 procenty celkových výdajů, což odpovídá 43 až 82 mld. Kč.

Možnosti využití jednotlivých typů výdajů státního rozpočtu jsou pro potřeby implementace strategií velice omezené, a to zejména v oblasti mandatorních a quasi-mandatorních výdajů. Programové financování se na implementaci strategií podílí pouze ve velmi omezené míře, a to zejména u ESI fondů.

Graf 23: Vývoj výše a podílu programového financování na celkových výdajích



Zdroje: Aplikace MONITOR (MF ČR – Datová náplň).

2.4. Popis stávajících problematických oblastí rozpočtového procesu v ČR v návaznosti na strategie

Obsahem kapitoly je poskytnout přehled stávajících bariér a zavedené praxe, která omezuje možnosti vyššího propojení rozpočtů strategických dokumentů do státního rozpočtu. Bariéry a zavedená praxe je rozdělena do klíčových období, kdy v rámci přípravy a implementace strategie je vhodné navázat tyto aktivity na přípravu a řízení státního rozpočtu, viz následující schéma.

Obrázek 3 Fáze přípravy strategického dokumentu s rozpočtem



Výše uvedené fáze jsou níže popsány v detailu.

2.4.1. Příprava strategického dokumentu

V rámci Projektu byly identifikovány zásadní problematické oblasti ve fázi přípravy strategického dokumentu (tyto oblasti jsou pak v detailu popsány níže):

- ▶ Nedostatečné zapojení ekonomických útvarů resortu do přípravy rozpočtu strategie
- ▶ Nedostatečné kapacity na zpracování rozpočtu
- ▶ Nedostatečné kompetence v oblasti tvorby rozpočtů
- ▶ Omezená ochota poskytovat v rozpočtu strategie úplné informace
- ▶ Nesjednocené vyhodnocování/zpracování rozpočtu
- ▶ Nezahrnutí administrativních nákladů (zejména lidských zdrojů) do rozpočtu strategie
- ▶ Nejistota budoucího vývoje faktorů ovlivňujících výši rozpočtu.

Rozpočet strategického dokumentu bývá v převážné většině zpracován odborným útvarem/gestorem odpovědným za přípravu dokumentu. Ekonomické úvary (útvary rozpočtu, útvary odpovědné za řízení investic, projektové kanceláře atd.) bývají zapojeny pouze v omezené míře, ve většině případů jsou zapojeny až v rámci vnitřního připomínkového řízení (v některých případech nejsou zapojeny vůbec). **Dle vyjádření respondentů jednotlivých resortů často gestor v organizaci nedisponuje dostatečnými kapacitami a kompetencemi k vytvoření validní predikce nákladů implementace strategického dokumentu.**

Motivace vedoucích pracovníků alokovat dostatečné kapacity na tvorbu strategických dokumentů a potažmo i jejich rozpočtů je rozdílná. Ve většině případů však není strategickému řízení a rozpočtování vedoucími pracovníky věnována dostatečná pozornost, případně je pozornost věnována pouze vybraným strategickým dokumentům.

V případě rozložení výdajů spojených s implementací strategie mezi více organizací dochází k nedostatečné komunikaci s odpovědnými ekonomickými a věcnými útvary o dostupnosti finančních prostředků. V případě některých analyzovaných strategických dokumentů byla vytvořena specifická pracovní skupina odpovědná za řešení problematiky rozpočtu strategického dokumentu, tato dobrá praxe je však zcela výjimečná.

Není výjimkou, že daný resort se o skutečnosti, že v rámci strategického dokumentu jiného resortu se počítá s výdaji z jeho resortního rozpočtu, dozví až v rámci vnějšího připomínkového řízení.

Pro sestavení rozpočtů strategických dokumentů nejsou dostupné svodně využívané a vhodné šablony, které by umožnily:

- ▶ Sjednocený přístup k tvorbě rozpočtu
- ▶ Sjednocený rozsah informací o strategických dokumentech
- ▶ Možnost vyhodnocení přínosů a nákladů implementace daného strategického dokumentu.

V mnoha případech je část strategických dokumentů obsahující popis rozpočtových požadavků úmyslně upravena způsobem, kdy jsou předpokládané výdaje sníženy, případně není rozpočet uveden vůbec. Důvodem bývají obavy z připomínek Ministerstva financí, a tím i snížená pravděpodobnost schválení dokumentu vládou.

Jednotliví gestoři nezahrnují do rozpočtu strategií náklady na kapacitu pro implementaci dokumentu (například administrativní kapacita) v případě, že tato není navyšována nad rámec již schválených limitů. Z tohoto důvodu jsou za rozpočtově neutrální označeny i ty dokumenty, u nichž je evidentní, že budou vyžadovat podstatné zapojení kapacit jednotlivých resortů (a tak i spotřebovávat rozpočet/personální kapacity na úkor jiných položek).

S ohledem na komplexnost a složitost témat řešených strategickými dokumenty je problematické s dostatečnou spolehlivostí predikovat vývoj nákladů implementace strategických dokumentů v dlouhodobém horizontu. V horizontu střednědobého výhledu by však predikce měly být proveditelné.

2.4.2. Schvalování rozpočtů strategických dokumentů

Klíčové problematické oblasti ve fázi schvalování strategického dokumentu (tyto oblasti jsou pak v detailu popsány níže):

- ▶ Rozpočet není ve všech případech součástí strategického dokumentu, a to i v případě kdy lze předpokládat náklady spojené s jeho implementací
- ▶ Není sjednocený detailní postup pro tvorbu rozpočtů strategických dokumentů (zahrnující například konkrétní nástroje a know-how)
- ▶ Nedostatečný tlak na evidenci založené rozhodování o prioritizaci strategií s ohledem na omezený rozpočet.

Schvalování rozpočtu strategického dokumentu na úrovni jednotlivých resortů a následně vlády je spojeno s vnitřním a vnějším připomínkovým řízením. V některých případech není rozpočet strategie součástí schvalovaných dokumentů – není buď zpracován vůbec, či je uveden až v rámci prováděcích dokumentů, které však již nepodléhají schválení stejnými subjekty jako samotný strategický dokument.

Nedostupnost jednotných vzorů pro zpracování přehledu nákladů a přínosů strategických dokumentů neumožňuje prioritizovat jednotlivé dokumenty a tak i alokovat předpokládané disponibilní prostředky resortu pro jednotlivé strategické dokumenty.

Schvalování strategických dokumentů a jejich rozpočtu na úrovni resortu je dle rozhovorů s gestory dokumentů a zástupci odborů rozpočtů pak řízeno zejména politickou vůlí (vyjma oblastí strategických dokumentů, které implementují např. novou legislativu, či závazek ČR), bez dostatečného zaměření se na dostupné informace.

2.4.3. Sestavování státního rozpočtu a negociace státního rozpočtu

Klíčové problematické oblasti ve fázi sestavování státního rozpočtu (tyto oblasti jsou pak v detailu popsány níže):

- ▶ Nedostatečná validita strategických dokumentů pro Ministerstvo financí (strategické dokumenty nejsou pro MF dostatečným argumentem pro úpravy státního rozpočtu)
- ▶ Nedostatečná kvalita (absence) rozpočtů uvedených ve strategických dokumentech
- ▶ Není sjednocen harmonogram schvalování strategických dokumentů s harmonogramem přípravy státního rozpočtu
- ▶ Nemožnost porovnat strategické dokumenty mezi sebou a provést následnou prioritizaci
- ▶ Nedostatečná snaha o dosažení konsenzu napříč politickým spektrem na prioritizaci státních výdajů s ohledem na národní cíle
- ▶ Nepropojení rozpočtů strategických dokumentů do státního rozpočtu.

Vliv strategických dokumentů na finální podobu státního rozpočtu je tak zcela marginální.

Státní rozpočet není sestavován s ohledem na schválené strategické dokumenty, a to jak na úrovni jednotlivých resortů/gestorů strategických dokumentů, tak na úrovni Ministerstva financí. Jedinou výjimkou je případ, kdy je úkol zajistit na financování implementace dokumentu stanoven Ministerstvu financí přímo vládním usnesením (tato varianta je však využívána sporadicky). Z rozpočtů jednotlivých resortů a následně pak i státního rozpočtu tak není možné určit, jaká část prostředků je alokována pro konkrétní strategický dokument a rozpočet tak není navázán na dosahování cílů konkrétních strategických záměrů.

Zástupci resortů při negociacích ve většině případů nedisponují dostatečně průkaznou evidencí přínosů a nákladů implementace jednotlivých opatření strategických dokumentů. V případě, že detailní rozpady/analýzy nákladů a přínosů zpracovány jsou, je jejich validita ze strany MF často zpochybňována, zejména pak schopnost resortů výdaje na implementaci konkrétních opatření v plánovaném čase skutečně vynaložit.

Strategické dokumenty jsou schvalovány ad-hoc, a není tak s ohledem na harmonogram přípravy státního rozpočtu některé rozpočty strategických dokumentů zahrnout do připravovaného státního rozpočtu.

Negociace finální podoby a alokace disponibilních prostředků (nad rámec mandatorních a kvazi-mandatorních výdajů) není v dostatečném rozsahu vedena evidencí (analýzami, predikcemi atd.), ale politickými rozhodnutími, která jsou do značné míry vázána pouze na aktuální vládu (rozpočet je pak následně schvalován Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR).

Při negociaci nemohou být srovnávány jednotlivé strategické dokumenty mezi sebou s ohledem na neexistenci sjednocených vzorů pro zpracování rozpočtů, respektive analýzy nákladů a přínosů.

2.4.4. Řízení a vyhodnocení rozpočtu

Klíčové problematické oblasti ve fázi řízení a vyhodnocení státního rozpočtu (tyto oblasti jsou v detailu popsány níže):

- ▶ Neexistence vazby mezi státním rozpočtem a strategickým dokumentem
- ▶ Omezené využívání výkonových indikátorů pro sledování dopadů vynaložených prostředků
- ▶ Omezené schopnosti gestorů včas a řádně implementovat dané strategie s plánovaným rozpočtem.

S ohledem na neexistenci propojenosti rozpočtů jednotlivých resortů na strategické dokumenty, není možné v dostatečné míře řídit rozpočet organizace v oblastech stanovených strategickým dokumentem s ohledem na vývoj implementace dokumentů. Rozpočty strategických dokumentů v mnoha případech tvoří jen malou část rozpočtu organizací.

Implementace strategií a čerpání prostředků významně překračuje standardní roční rozpočtové období i střednědobý výdajový rámec. Zároveň střednědobý rozpočtový rámec není dostatečně závazný pro tvorbu jednotlivých ročních rozpočtů a dlouhodobá dostupnost finančních prostředků pro implementaci strategií tak není zajištěna.

S ohledem na neexistenci propojení strategických dokumentů na rozpočet resortů a ČR není možné stanovit indikátory strategických dokumentů provázané na alokované finanční prostředky. Nelze tak zároveň vyhodnocovat „value for money“ alokovaných prostředků.

Schopnost gestorů implementace predikovat a zajistit včasnou (v souladu s plánem) implementaci jednotlivých opatření a tak i čerpání prostředků je suboptimální. Velmi často není gestor implementace jednotlivých opatření schopný dostatečně odhadnout jejich vývoj ani pro jedno rozpočtové období. Velmi častým jevem je přesun prostředků na implementaci dílčích opatření/projektů strategie do nároků.



2.5. Přehled dobré praxe rozpočtového procesu

Kapitola obsahuje popis dobré praxe konceptu cílově orientované rozpočtování (performance budgeting) doporučeného OECD jako dobrá praxe pro provazování veřejných rozpočtů na strategické cíle a priority.

Cíleně orientované rozpočtování, tj. **Performance Budgeting** (dále také „PB“) je celosvětově využívaný koncept podporující provazování strategických záměrů se státním rozpočtem. Tento koncept je využíván v řadě států OECD a je částečně využíván i v ČR. Zavádění PB je provázáno se snahou zlepšit kontrolu výdajů a efektivnost veřejné správy a je spojeno i se zvýšením transparentnosti a srozumitelnosti vládních politik a priorit.

Koncept funguje jako nástroj k efektivnějšímu a ekonomičtějšímu řízení rozpočtů. Hlavním úkolem PB je stanovit, jakého cíle se má dosáhnout, za jakou (jasně danou) částku a jakým způsobem. V rámci tvorby rozpočtu by měl jeho tvůrce stanovit obecné cíle činností, jejich časový horizont, definovat aktivity, které k cílům povedou a k těmto činnostem přiřadit výdaje. Aby bylo možné naplňování stanovených cílů sledovat, je k tomu dále nutné nastavit systém měření výsledků, vč. kritérií hodnocení.

Pro cíleně orientované rozpočtování není jeden, jasně stanovený model, ale země využívají více či méně modifikované přístupy, které reflektují národní specifika, kapacity a priority.

Koncept PB lze rozdělit do třech hlavních přístupů:

- ▶ **Demonstrativní (Presentational) PB** – informace o výkonech / dosažených cílech je zveřejňována ve vládních dokumentech k rozpočtu. Jsou poskytovány informace o cílech, výsledcích a výstupech tak, aby mohlo být veřejně diskutováno, jakým způsobem a s jakými dopady byly veřejné prostředky vynaloženy.
- ▶ **Rozpočtování založené na evidenci (Performance-informed budgeting)** – prostředky státního rozpočtu jsou nepřímo napojeny k stanoveným výsledkům/cílům. Informace o plánovaných cílech a dopadech jsou zohledňovány při tvorbě státního rozpočtu.
- ▶ **Přímé (Direct) PB** – výdaje státního rozpočtu jsou alokovány přímo na základě dosažených výsledků.

Koncept PB je využíván v řadě vyspělých zemí, například ve Švédsku, Holandsku, Dánsku, Velké Británii, Koreji, Austrálii, Kanadě atd. Míra jeho využití se v jednotlivých zemích mění, zejména pod tlakem vnějších vlivů, především pak s ohledem na hospodářské cykly.

Mapování využívání cíleně orientovaného rozpočtování se mimo jiné zabývá OECD, které vydává doporučení a analýzy nastavení PB v členských zemích. Pro další informace o cíleně orientovaném rozpočtování a dobré praxi, lze najít v oficiálních dokumentech OECD, např. *Recommendation of the council on budgetary governance*.²⁶

²⁶ OECD (2015): *Recommendation of the council on budgetary governance*, available online at: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.

2.5.1. Využívání konceptu cílově orientovaného rozpočtování v rámci EU

Kapitola představuje porovnání režimu cílově orientovaného rozpočtování členských států EU v pěti specifických otázkách:

- ▶ Existuje standardizované cílově orientované rozpočtování závazné pro všechny vládní organizace?
- ▶ Existuje jeden separátní subjekt (např. oddělení/odbor), který by byl specificky zodpovědný za cílově orientované rozpočtování na úrovni centrální vlády?
- ▶ Jsou v daném členském státu používány Klíčové národní indikátory?
- ▶ Existuje standardizované cílově orientované rozpočtování pro EU fondy?
- ▶ Je cílově orientované rozpočtování pro EU fondy stejné jako v případě národních fondů?
- ▶

Níže uvedené statistiky vychází z dotazníkového šetření Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj z roku 2016 (*OECD (2016): Performance budgeting survey*).²⁷ Informace o formálním nastavení v členských státech je vždy vztažena k počtu dostupných odpovědí. Pro porovnání je uvedeno nastavení v členských státech jiných, než je Česká republika.

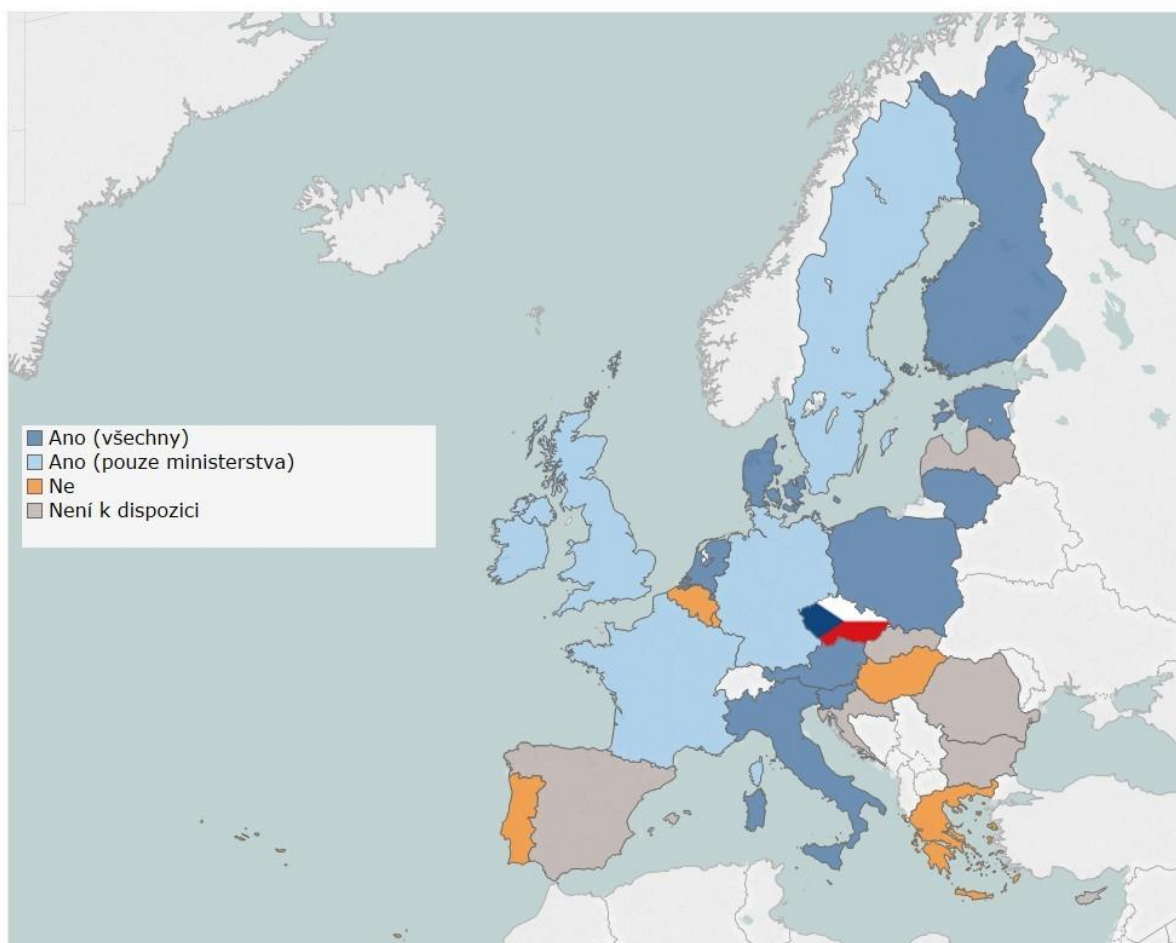
²⁷ *OECD (2016): Performance budgeting survey*, available online: <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=90B147D4-005C-462A-9678-4CF7A931A4CA>



2.5.1.1. Standardizované cílově orientované rozpočtování

Existuje standardizované cílově orientované rozpočtování závazné pro všechny vládní organizace?

Obrázek 4: Standardizované cílově orientované rozpočtování

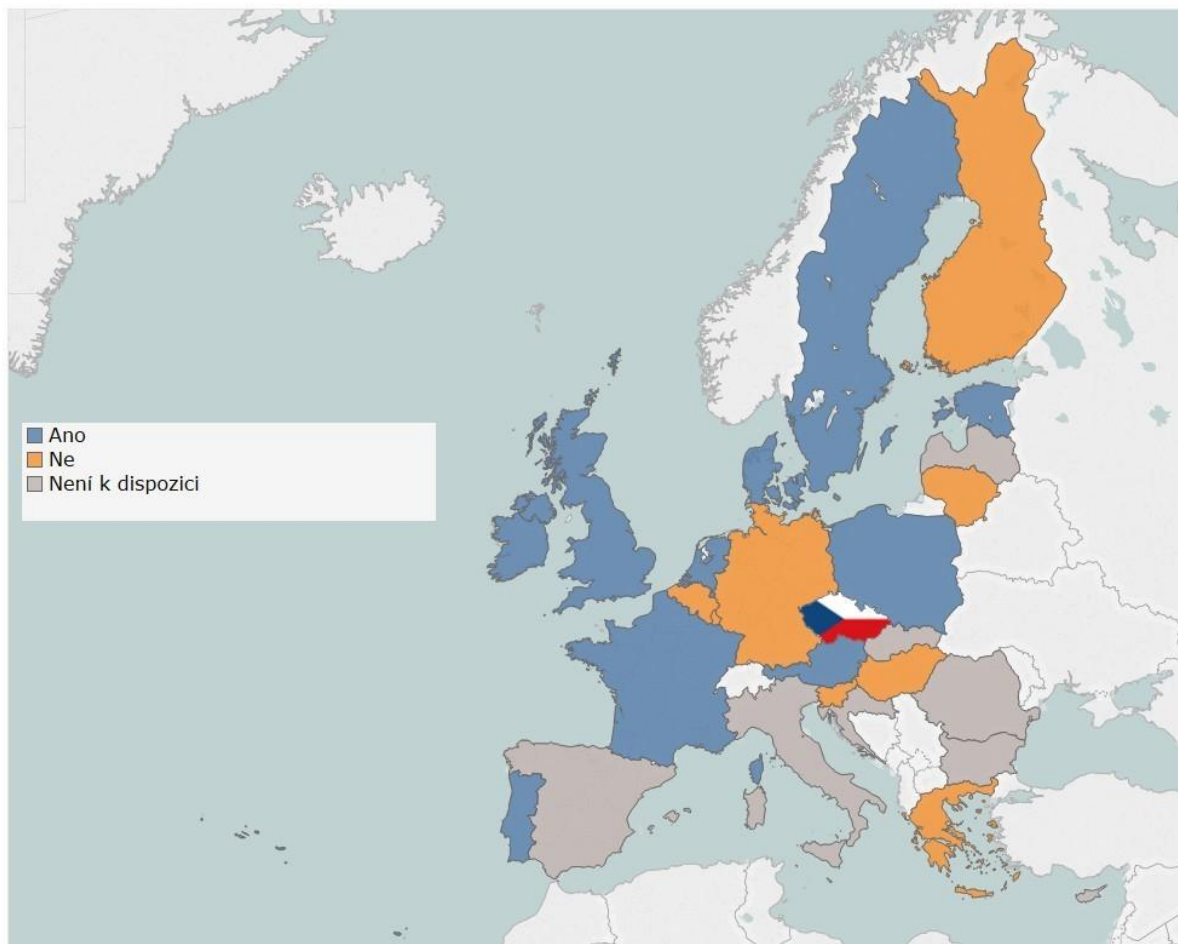


Cílově orientované rozpočtování je závazné pro všechny vládní organizace v bezmála polovině členských států (9). Ve zbývajících dvou čtvrtinách je pak závazné pouze pro ministerstva (5), nebo není na úrovni vládních organizací závazné vůbec (5). Informace není k dispozici v 8 případech.

2.5.1.2. *Zodpovědnost separátního subjektu*

Existuje jeden separátní subjekt (např. oddělení/odbor), který by byl specificky zodpovědný za cílově orientované rozpočtování na úrovni centrální vlády?

Obrázek 5: *Zodpovědnost separátního subjektu*

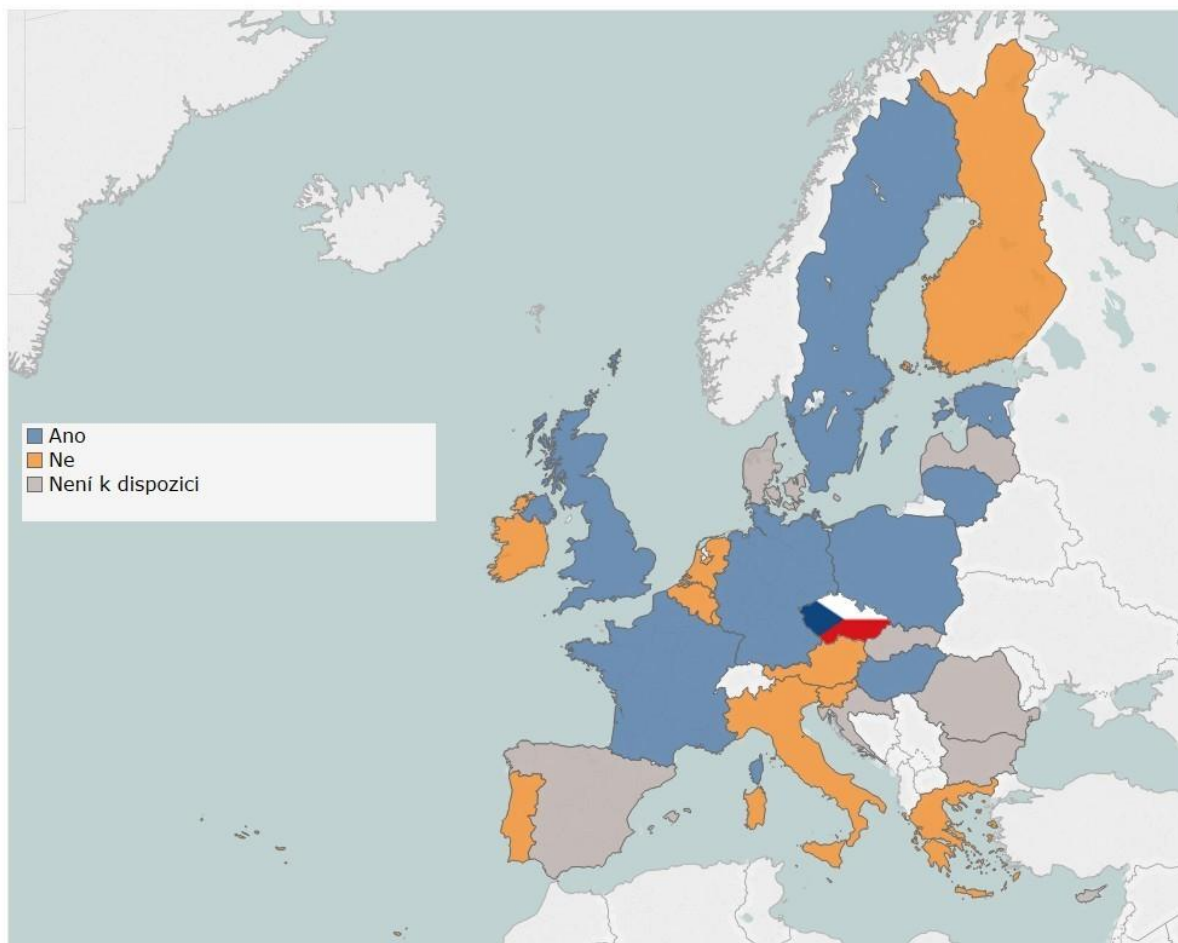


Jeden specifický subjekt zodpovědný za cílově orientované rozpočtování na úrovni centrální vlády existuje ve více než polovině případů (10). Informace není k dispozici v 9 případech.

2.5.1.3. Klíčové národní indikátory

Jsou v daném členském státu používány Klíčové národní indikátory?

Obrázek 6: Klíčové národní indikátory

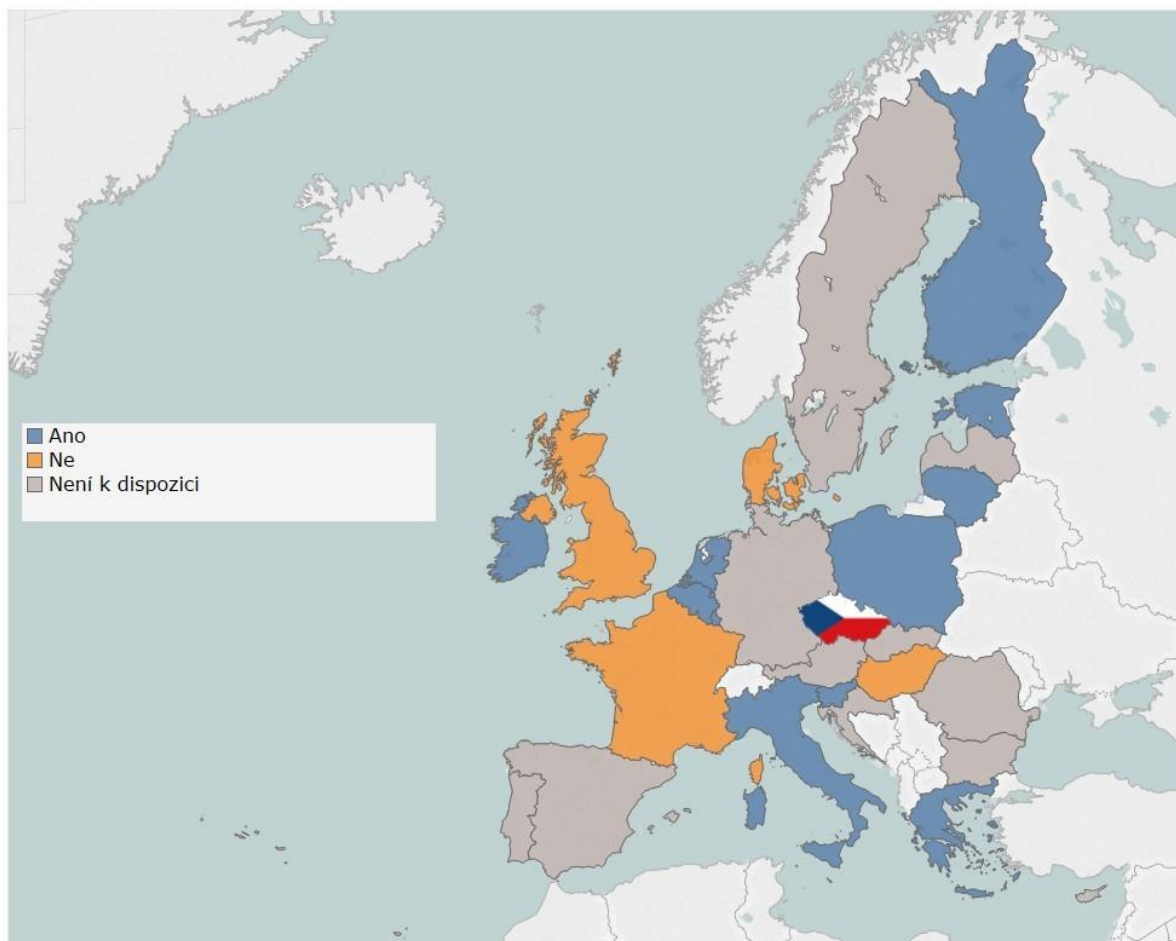


Klíčové národní indikátory jsou používány v necelé polovině členských států (8). Informace není k dispozici v 9 případech.

2.5.1.4. Standardizované cílově orientované rozpočtování pro EU fondy

Existuje standardizované cílově orientované rozpočtování pro EU fondy?

Obrázek 7: Standardizovaný cílově orientované rozpočtování pro EU fondy

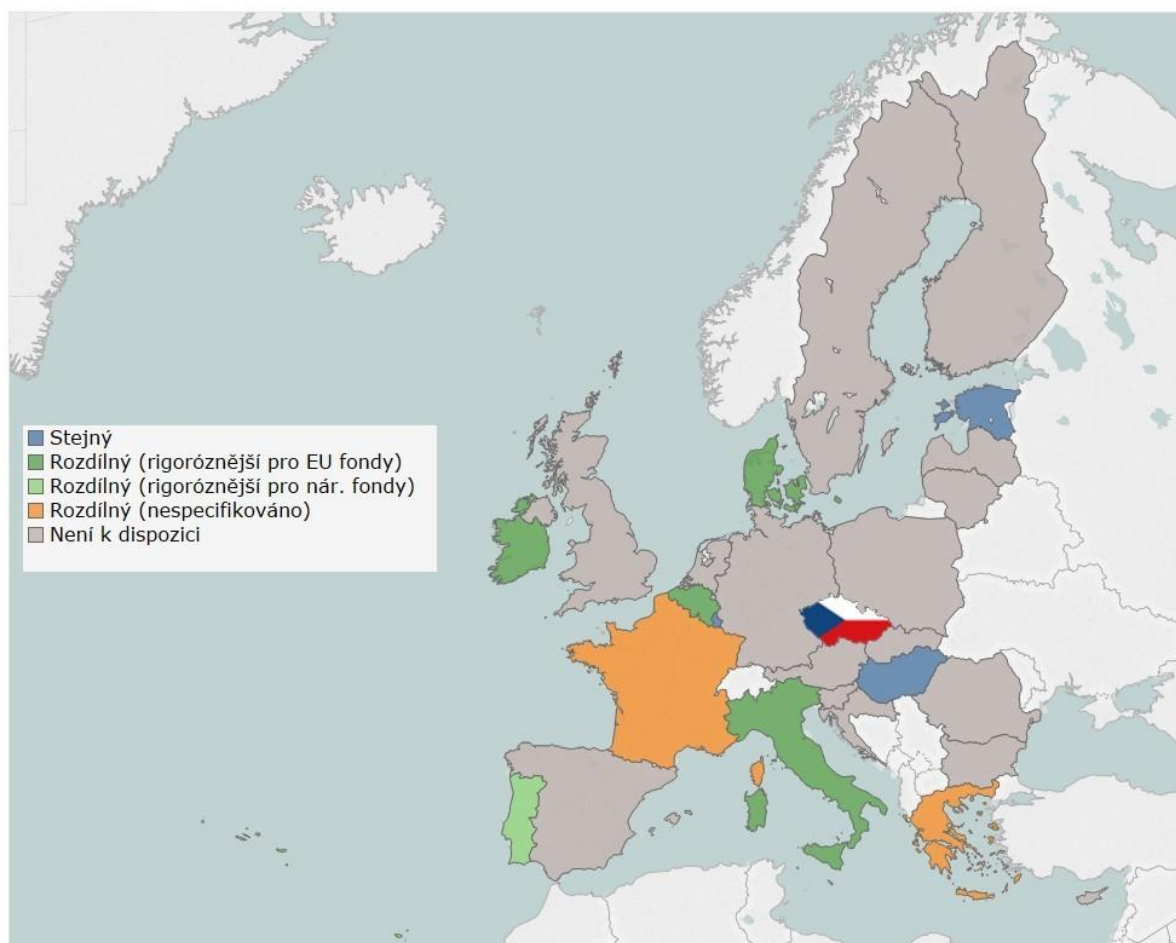


V případě EU fondů je cílově orientované rozpočtování závazné v bezmála třech čtvrtinách členských států (11). Aplikováno není jmenovitě v Dánsku, Francii, Maďarsku a Velké Británii. Informace není k dispozici ve 13 případech.

2.5.1.5. Rozdíly mezi národními a EU fondy

Je cílově orientované rozpočtování pro EU fondy stejné jako v případě národních fondů?

Obrázek 8: Rozdíly mezi národními a EU fondy



Cílově orientované rozpočtování je stejné jak pro EU fondy, tak pro národní tituly v Estonsku, Maďarsku a Lucembursku. Rigoróznější je cílově orientované rozpočtování v případě EU fondů v Belgii, Dánsku, Irsku a Itálii, zatímco právě naopak tomu je v Portugalsku. Informace je k dispozici pouze v 10 případech z 27.

2.5.2. Využití cílově orientovaného rozpočtování v ČR

Obdoba PB - koncept cílově orientovaného rozpočtování byl prosazován i v ČR, ale s ohledem na dopady globální ekonomické krize bylo od širšího využití konceptu upuštěno. Koncept cílově orientovaného rozpočtování byl formálně upraven na základě vyhlášky č. 415/2008 Sb., která nabyla účinnosti 1. ledna 2009. Sestavování rozpočtů mělo být na základě této vyhlášky určováno v podobě výdajových bloků/kruhů včetně systému měření výsledků. Dle vyhlášky byla cílově orientovaná struktura rozpočtu tvořena z následujících úrovní:

- ▶ Výdajový blok
- ▶ Výdajový okruh
- ▶ Množina výdajových prvků/aktivit
- ▶ Podmnožina výdajových prvků/aktivit
- ▶ Výdajový prvek/aktivita.

Správci kapitol měli předkládat navrženou strukturu cílově orientovaného rozpočtování v podobě výdajových bloků a výdajových okruhů včetně označení závazných ukazatelů a jim přiřazených cílů. Tato struktura rozpočtu měla být neměnná alespoň po dobu střednědobého výhledu.

Dle dotazníkového šetření OECD z roku 2015 zmíněného výše, Česká republika některé z uvedených zásad cíleně orientovaného rozpočtování využívá, i když se od jeho užití ve státní správě upustilo. Následující informace jsou převzaty z dokumentu OECD, který byl vytvořen na základě vyjádření zodpovědných osob členských zemí v roce 2015. Popis situace je ovlivněn časovým odstupem studie a subjektivním vnímáním fungování rozpočtování osoby, který informace OECD poskytla. Dle vyjádření v dotazníku zástupce České republiky k fungování PB uvedl následující:

- ▶ PB je povinné pro ministerstva a jeho podřízené agentury
- ▶ Funguje separátní orgán zodpovědný za cílově orientované rozpočtování na úrovni centrální vlády
- ▶ ČR nevyužívá Klíčové národní indikátory
- ▶ Existuje standardizované cílově orientované rozpočtování v rámci evropských fondů
- ▶ PB Evropských fondů je odlišné od národních programů.

Dle dalšího vyjádření respondenta za ČR je ale cílené rozpočtování doposud (2015) aplikováno pouze u dvou kapitol státního rozpočtu (ze 42) a metoda cíleného rozpočtování je chápána jako dobrovolný nástroj využívaný spíše na interní chod ministerstev, než přímo pro tvorbu rozpočtů. Jediná oblast, která dle zástupce ČR částečně odpovídá cíleně orientovanému rozpočtování je programové financování. To ale zahrnuje pouze malou část státního rozpočtu.

Aby bylo možné účelně provazovat státní rozpočet se strategiemi, je nutné naplnit základní principy, viz následující schéma **zpracované na základě doporučení OECD**.²⁸

Obrázek 9 Principy řízení rozpočtu



Soulad se střednědobými strategickými plány a prioritami

Tak aby bylo možné zohledňovat střednědobé strategické priority vlády (potažmo strategické dokumenty) je nezbytné **reálně ve státním rozpočtu pracovat se střednědobou dimenzí plánování/vývojovým rámcem** (nad rámec standardního ročního rozpočtu). Za tímto účelem je vhodné zpracovat střednědobý vývojový rámec rozpočtu, který je následně klíčovým vstupem pro stanovení konkrétního rozpočtu pro státní rozpočet. **Střednědobý vývojový rámec by měl být vnímán jako relevantní predikce vývoje rozpočtu a musí tak být postaven na reálných prognózách a předpokladech.**

²⁸ Dostupné z <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.

Zároveň je nezbytné, aby byly finanční alokace pro jednotlivé rozpočtové balíky/resorty/kapitoly byly stanoveny způsobem, který odpovídá schváleným národním cílům a prioritám (stanoveným pomocí strategických dokumentů).

Pro zajištění možnosti vhodně navázat rozpočet na strategické priority uvedené ve strategických dokumentech je nezbytné zajistit úzkou spolupráci Ministerstva financí (případně jiné autority odpovědné za sestavení státního rozpočtu) s resorty odpovědnými za danou strategickou oblast z důvodu těsné propojenosti státního rozpočtu a schopnosti dosahování cílů jednotlivých strategických záměrů.

Tvorba rozpočtu na základě posouzení nákladů a přínosů pro dosažení národních rozvojových cílů

Investice musí být plánovány v souladu s národními prioritami a s ohledem na očekávatelné přínosy a náklady jednotlivých investic. V rámci hodnocení musí být velmi zevrubně zanalyzovány (i) náklady a přínosy, včetně rozdělení na náklady spojené s prioritní investicí a následnými náklady na údržbu, zachování udržitelnosti dosažených výstupů a výsledků, (ii) prioritní investiční akce oproti jiným investičním možnostem a (iii) celková „value for money“ investice.

Institucionální podmínky pro implementaci veřejných investic

Priority státu v oblasti investic / financování strategických priorit je možné dlouhodobě uplatňovat a podporovat za podmínky dostatečně kvalitně fungujícího aparátu/institucí, které zajišťují implementaci strategií v praxi. Konkrétně je pak nezbytné, aby byla dostupná:

- ▶ Dostatečná kapacita k celkovému obstarání velkých investičních projektů/programů/strategií
- ▶ Stabilní právní, administrativní a regulační prostředí
- ▶ Funkční koordinace investičních/strategických záměrů mezi subjekty na národní a regionální úrovni
- ▶ Pravidla pro začlenění investičních akcí do celkového střednědobého rozpočtového výhledu

Transparentnost informací o rozpočtu a přístup klíčových stakeholderů k těmto informacím

Informace o možnostech/podobě rozpočtu (navrhovaných jednotlivými správci kapitol) musí být dostupné v dostatečném předstihu před finalizací rozpočtu tak, aby byla možná efektivní diskuze o prioritizaci jednotlivých strategických možností.

Zároveň musí být dostupné zprávy popisující již samotné čerpání rozpočtu a jeho vývoj s ohledem na realizaci jednotlivých strategických variant.

Prostor pro racionální (na evidenci založenou) debatu relevantním stakeholderům nad možnou podobou rozpočtu

OECD doporučuje, aby bylo umožněno parlamentu a jeho jednotlivým výborům/komisím účastnit se debat nad finální podobou rozpočtu, a to ve všech jeho fázích.

Zároveň by měla být řízena diskuze veřejnosti, organizací zastupujících občanskou společnost o klíčových prioritách, příležitostech a dopadech jednotlivých politik/strategií.

Zároveň by měla být dostupná informace o předpokládaných nákladech a přínosech jednotlivých strategických řešení.

Řízení rozpočtu

V rámci rozpočtů je nezbytná jistá míra flexibility pro gestory jednotlivých strategií aby bylo možné realokovat prostředky s ohledem na změny ve vývoji jednotlivých opatření (např. akcelerace projektů na úkor projektů, u nichž dochází ke zpoždění z objektivních důvodů)



Evaluace dopadů a nákladů v rámci strategických záměrů

Relevantní orgány odpovědné za přípravu a řízení rozpočtu by měly poskytovat parlamentu a potažmo i veřejnosti informace o tom, jakým způsobem je nakládáno s veřejnými prostředky.

Pro jednotlivé oblasti hrazené z rozpočtu by měl být stanoven úzký výčet indikátorů, pomocí nichž by bylo možné kontinuálně vyhodnocovat dosahování stanovených cílů. Tyto indikátory by měly být propojeny s jednotlivými strategickými záměry.

Výdajové programy by měly být pravidelně vyhodnocovány pro účely identifikace a realizace případných změn a prioritizace následné realokace.

Dopady a náklady implementace nových strategických dokumentů by měly být standardizovaným způsobem vyhodnocovány ještě ex-ante, a to způsobem, který umožní posouzení jednotlivých strategií mezi sebou tak, aby mohlo dojít k jejich prioritizaci. V pravidelných intervalech by mělo rovněž docházet k vyhodnocení propojenosti rozpočtů se strategickými cíli a národními prioritami.



2.6. Rozdílová analýza – přehled problematických oblastí

Na základě dobré praxe uvedené v kapitole 2.4, která vychází z konceptu PB, a poznání stávající situace, byly stanoveny hlavní systémové nedostatky stávajícího způsobu řízení státního rozpočtu s ohledem na provazby na strategie, viz následující tabulka.

Tabulka 5 Shrnutí doporučené praxe, aktuálního stavu a nedostatky

ID	Doporučená praxe	Aktuální stav v ČR	Gap
1	Existence validního a relevantního střednědobého rozpočtového rámce	V ČR je zpracováván střednědobý rozpočtový rámec. Jeho relevance však není dostatečná pro tvorbu jednotlivých ročních rozpočtů. Od roku 2017 je zpracováván konvergenční program ČR.	Střednědobý rozpočtový rámec není dostatečně závazný pro sestavování dílčích ročních rozpočtů.
2	Úzká spolupráce resortů (gestorů strategických záměrů) s orgánem odpovědným za sestavení a řízení státního rozpočtu	Strategické dokumenty nejsou pro Ministerstvo financí dostatečně validním zdrojem pro sestavování státního rozpočtu a zapojení MF do přípravy rozpočtů je realizováno až v rámci vnějšího připomínkového řízení.	Nedostatečné zapojení MF do přípravy strategických dokumentů s významnými požadavky na prostředky státního rozpočtu.
3	Finanční alokace státního rozpočtu musí odpovídat schváleným národním cílům a prioritám	Státní rozpočet není navázán ve většině případů na konkrétní strategické dokumenty. Neexistuje dostatečná prioritizace strategických cílů pro na informacích založené rozhodování o rozdělování prostředků omezeného rozpočtu.	Státní rozpočet nezohledňuje v dostatečné míře požadavky definované v jednotlivých strategických dokumentech. Pro MF nejsou strategické dokumenty dostatečně validním podkladem pro přípravu státního rozpočtu.
4	Při tvorbě státního rozpočtu musí být posuzovány přínosy a náklady jednotlivých možností pro alokaci prostředků.	Strategické dokumenty neobsahují v dostatečném rozsahu informace umožňující vyhodnotit náklady a přínosy v rámci státního rozpočtu.	Neexistuje sjednocený způsob pro hodnocení nákladů a přínosů jednotlivých strategií ve vazbě na státní rozpočet. Strategické dokumenty neobsahují dostatek informací k posouzení očekávaných přínosů a nákladů spojených s implementací strategie.
5	K efektivnímu uplatňování priorit státu musí být gestoři jednotlivých strategií schopni implementovat tyto strategie dle schválených plánů, tzn.: ve	Implementace strategií neodpovídá do značné míry schváleným plánům.	Nedostatečné kapacity a kompetence v oblasti strategického řízení. Nedostatečná motivace k implementaci strategických

ID	Doporučená praxe	Aktuální stav v ČR	Gap
	schváleném čase, rozsahu a nákladech.		dokumentů ze strany vrcholných představitelů resortů.
6	Včasná informovanost vrcholných zástupců resortů (členů vlády) o navrhované podobě a možnostech státního rozpočtu s ohledem na možné strategie, které jsou navrženy k financování z tohoto rozpočtu.	Není zpracován jednotný systém/databáze/platforma, která by umožnila posuzovat nároky jednotlivých strategií pro dané finanční období.	Neexistence jednotného zdroje informací pro posouzení nároků strategií na státní rozpočet, vyhodnocení celkových nároků a stávajícího čerpání rozpočtu spojeného s již zahájenou implementací strategických dokumentů.
7	Racionální debata klíčových stakeholderů nad podobou státního rozpočtu s ohledem na strategické dokumenty.	Politici zástupci stran zastoupených v parlamentu jsou do diskuze o podobě výdajů na realizaci strategických dokumentů nedostatečně informováni.	S ohledem na skutečnost, že rozpočty strategických dokumentů nejsou dostatečně projednávány klíčovými stakeholdery, dochází po změně politických nominantů na daném resortu často i k zastavení/změně implementace již schválených strategií a tím i k významným dopadům na státní rozpočet.
8	Evaluace (ex ante, ex post a interim) dopadů strategií na státní rozpočet a zacílenou problematickou oblast strategie by měly být realizovány na pravidelné bázi.	Evaluace strategií je realizována spíše formálně, bez skutečného zjištění dopadu na příjmy a výdaje státního rozpočtu a dosaženého „value for money“.	Nejsou nastaveny postupy pro systémové vyhodnocování strategií s ohledem na dopad na státní rozpočet.

2.7. Doporučení k rozpočtovému procesu pro jednotlivé fáze

Doporučení k rozpočtovému procesu jsou zpracována na základě identifikované dobré praxe a skutečného stavu provazování státního rozpočtu v ČR. Doporučení jsou zpracována pro jednotlivé oblasti životního cyklu strategických dokumentů, tak jak jsou uvedeny v kapitole 2.4. Na tato doporučení jsou pak navázána systémová doporučení v kapitole 2.8.

Rozpočty strategických dokumentů jsou zpracovány na podobné úrovni, a proto jsou následující doporučení platná pro všechny analyzované strategické dokumenty.

2.7.1. Doporučení pro fázi přípravy strategického dokumentu

Je nezbytné zvýšit kompetence zaměstnanců podílejících se na přípravě strategií v oblasti tvorby finančních plánů komplexních výdajových aktivit/strategií a poskytnout jim vhodné metodické zázemí. Kompetence musí být posíleny zejména v oblasti tvorby predikcí nákladů a výnosů významných strategií.

Je vhodné, aby pro veškeré strategie byly dostupné jednotné vzory pro zpracování rozpočtu, včetně vzorů pro zpracování výstupů z CBA analýzy. Zpracované vzory popisující rozpočet strategií se musí stát povinnou součástí strategických dokumentů a jejich zpracování musí být vynucováno a musí docházet ke kontrole takto zpracovaných vzorů s ohledem na jejich validitu (k zamezení formálního přístupu k tvorbě těchto dokumentů). Odpovědnost za vynucení a kontrolu využívání jednotných vzorů rozpočtu strategie by mohla být svěřena MMR, případně MF, avšak při posílení stávajících kapacit.

Tyto vzory musí být zpracovány způsobem, který bude motivovat (uživatelská přívětivost, návodnost, přehlednost) jejich uživatele k jejich využívání. Vzory a vynucení jejich využívání umožní sjednotit tvorbu rozpočtů a poskytnout vedoucím pracovníkům dostatečné informace pro rozhodování o všech schvalovaných strategiích.

S kompetencemi jsou pak spojeny i kapacity pro tvorbu rozpočtů strategických dokumentů. V rámci analýzy 61 dokumentů lze konstatovat, že kapacity pro strategické řízení (zde ve fázi přípravy strategií) jsou velmi často nedostatečné a je třeba je významně posílit.

Při přípravě strategického dokumentu je i s ohledem na komplexnost rozpočtového procesu nezbytné, aby se na zpracování návrhu rozpočtu dané strategie podílely ekonomické útvary daného resortu a poskytly tak gestorovi strategie relevantní pohled na možnosti státního rozpočtu a potřebu začlenění jednotlivých plánovaných výdajů do struktury státního rozpočtu (mandatorní, kvazi-mandatorní výdaje, dále viz kapitola 2.2.).

Do přípravy rozpočtu strategického dokumentu musí být vždy zapojeny veškeré subjekty, u nichž je plánováno využití jejich rozpočtu, a to od samotného zahájení zpracování strategického dokumentu tak, aby již od počátku docházel ke konsenzuální shodě na podobě rozpočtu strategie a zejména zdrojích financí, které budou na pokrytí implementace strategie použity.

2.7.2. Doporučení pro schvalování rozpočtu

Zpracovaný vzor rozpočtu strategie musí být vždy součástí vnitřního i vnějšího připomínkového řízení tak, aby veškeré zainteresované strany měly možnost se k rozpočtu vyjádřit před jeho schvalování vládou.

Na úrovni resortu je nezbytné, aby byla dostupná databáze všech strategií, které mají nároky na státní rozpočet pro příští období a rozpočty jednotlivých strategických dokumentů byly posuzovány v kontextu strategického rámce celého resortu.

Pouze při dostupnosti informací o všech zamýšlených strategiích k implementaci budou vrcholní představitelé resortu schopni prioritizovat jednotlivé strategické záměry s ohledem na omezení státního rozpočtu. Prioritizace strategií je nezbytná už v rámci jejich schvalování na daném resortu.

2.7.3. Sestavování státního rozpočtu

Státní rozpočet a jeho střednědobý výhled musí být sestavován na základě jednotlivých strategických dokumentů. Bylo by vhodné, aby Ministerstvo financí změnilo dosavadní praxi spočívající v minimálním reflektování schválených strategických dokumentů při sestavování státního rozpočtu. Na základě používaných vzorů rozpočtů strategických dokumentů MF jasně propojí strategické dokumenty se státním rozpočtem pro daný rok a upraví střednědobý výhled.

S ohledem na postup sestavování státního rozpočtu (viz kapitola 2.1) je vhodné, aby strategické dokumenty byly schvalovány v termínu, ve kterém bude možné jejich výdaje ještě zohlednit při přípravě státního rozpočtu. Ze strany resortů a MF by tak mělo dojít ke stanovení termínu, v rámci něhož lze daný schválený strategický dokument zahrnout do nákladů dalšího rozpočtového období.

2.7.4. Negociace rozpočtu

Negociace rozpočtu strategií a rozhodnutí o jejich zařazení do financování ze státního rozpočtu musí být prováděna nejen na úrovni Vlády ČR, ale měla by být prováděna v rámci širší diskuze minimálně parlamentních stran, aby došlo k omezení změn strategického směřování vždy po změně politických nominantů na jednotlivých resortech (např. v rámci volebních cyklů). Daný rozpočet strategického dokumentu by měl být před samotným schválením vždy projednán příslušnými výbory parlamentu.

Jednotlivé strategické záměry by pak měly být prioritizovány s ohledem na možnost jejich selekce v rámci omezeného rozpočtu pro dané období a ve střednědobém horizontu na základě result-based politického rozhodování.

2.7.5. Řízení a vyhodnocení rozpočtu

Je nezbytné nastavit způsob vyhodnocování strategií s ohledem na vynaložený rozpočet. Za tímto účelem musí být správci jednotlivých kapitol schopni určit, které výdaje jsou vztaženy ke konkrétním strategickým dokumentům. K tomuto účelu bude nezbytné zpracovat separátní databázi pro sledování výdajů strategií (v současnosti toto většina resortů nesleduje) a průběžně vyhodnocovat průběh čerpání prostředků. Jednotlivým strategiím musí být na makro úrovni stanoveny indikátory vztažené k dosaženým výsledkům a výstupům a těmto indikátorům pak i náklady spojené s jejich dosažením.

2.8. Systémová doporučení pro provazování státního rozpočtu se strategiemi

Následující kapitola obsahuje systémová doporučení vztahující se k rozpočtovému procesu v ČR a jeho navázání na strategické řízení.

Rozpočty strategických dokumentů jsou zpracovány na podobné úrovni, a proto jsou následující doporučení platná pro všechny analyzované strategické dokumenty. Systémová doporučení jsou s ohledem na svou proveditelnost v čase a náročnost rozdělena do několika skupin, viz následující schéma. Časový horizont proveditelnosti navržených doporučení je zásadně závislý na politické vůli, konkrétní roky proto nejsou uvedeny.



Obrázek 10 Schéma doporučení dle časového horizontu

Aktivity	Aktivity	Požadovaný stav
<ul style="list-style-type: none"> • Vyvolání potřeby navázat strategie na státní rozpočet u klíčových zástupců veřejné správy a politického spektra • Zajištění potřebných kompetencí v oblasti tvorby rozpočtů • Zpracování metodiky a vzorů pro tvorbu rozpočtu strategických dokumentů • Systémové zapojení ekonomických útvarů (odborů rozpočtu) jednotlivých resortů do tvorby strategií • Zapojení MF do přípravy strategických dokumentů • Zpracování principů pro sledování čerpání výdajů jednotlivých strategických dokumentů v resortech • Stanovení principů pro prioritizaci strategických dokumentů a stanovení postupů pro tuto prioritizaci • Zpracování metodiky pro ex ante, interim a ex post vyhodnocování ekonomických dopadů implementace strategií 	<ul style="list-style-type: none"> • Příprava legislativních změn s ohledem na možnost provázání rozpočtu na strategie a posílení pozice střednědobého rozpočtového rámce • Vytvoření koordinačního subjektu odpovědného za svodnou koordinaci strategického řízení a rozpočtování • Ustavit mechanismus zapojení širokého politického spektra do přípravy strategií • Zpracování nástroje/platformy, který umožní sledovat nároky na rozpočet jednotlivých strategických dokumentů a vyhodnocovat celkové požadavky na rozpočet <p style="text-align: center;">Požadovaný stav</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomické dopady jednotlivých strategických dokumentů jsou vyhodnocovány dle schválené metodiky na úrovni resortů • Jsou dodržovány principy pro sledování čerpání výdajů 	<ul style="list-style-type: none"> • Výdaje včetně (relevantních mandatorních) nárokové do státního rozpočtu jsou podloženy schválenými strategickými dokumenty • Platná legislativa upravující navázání rozpočtů strategií na státní rozpočet • Střednědobý rozpočtový rámec je závazný pro tvorbu státních rozpočtů • Dochází k jasné selekci strategií na základě předem stanovených pravidel pro prioritizaci • „Value for money“ jednotlivých strategií je pravidelně systémově vyhodnocováno jsou nastaveny mechanismy jak používat informace z evaluací pro zefektivnění systému • MF je nedílnou součástí přípravy rozpočtů strategických dokumentů • Dochází ke konsenzu na podobě strategií napříč politickým spektrem prostřednictvím zapojení výborů poslanecké sněmovny • Sjednocení období, kdy jsou zpracovávány strategie a období, kdy jsou předkládány Vládě ke schválení
Krátkodobý horizont	Střednědobý horizont	Dlouhodobý horizont



2.8.1. Krátkodobý horizont

V rámci krátkodobého horizontu je vhodné, stejně jako u jiných systémových změn, pomocí komunikačních aktivit **vyvolat (a následně i udržet) potřebu provazování rozpočtů strategií na státní rozpočet**. S ohledem na výsledky řízených rozhovorů si většina respondentů neuvědomuje přínosy takového postupu při řízení státního rozpočtu a jsou jim spíše zřejmá omezení a rizika se změnou spojená. Vhodným postupem je vytvořit komunikační strategii (pro zaměstnance veřejné správy i veřejnost), která se stane průvodním nástrojem implementace celkové změny. Tak, aby byly přínosy vnímány na úrovni jednotlivých aktérů a vrcholných představitelů veřejné správy a politických zástupců je kromě vyvolání zájmu rovněž vhodné pomocí edukace nastítnit možné přínosy plánované změny a rizika nepřijetí takových změn.

V současné době nedisponují gestoři strategických dokumentů dostatečnými kompetencemi v oblasti tvorby rozpočtů a využití pokročilejších prediktivních metod v oblasti nákladů a přínosů (např. CBA analýzy, ROI, SROI atd.). **Vzdělávací program realizovaný MMR STRATeduka by měl zahrnout moduly zvyšující kompetence právě v oblasti tvorby rozpočtů jednotlivých strategií**. Zároveň je vhodné, aby vznikla **jednotná metodika, včetně vzorů, pomocí níž by byly rozpočty strategií zpracovávány a prezentovány**.

Základním předpokladem pro efektivní provazbu strategických záměrů do rozpočtu jednotlivých resortů je **zapojení ekonomických útvarů jednotlivých resortů do přípravy strategií od samotného počátku** vzniku strategie, respektive od vyhodnocování potřeby vzniku strategického dokumentu.

Pro řízení a vyhodnocování nákladů a přínosů jednotlivých strategických dokumentů je žádoucí využívat **jednotnou metodiku pro hodnocení ekonomických dopadů strategií**, která bude zavedena jako klíčový nástroj pro evaluaci. Metoda by měla být použita jednotně napříč resorty, aby bylo možné porovnávat strategické dokumenty mezi sebou navzájem.

2.8.2. Střednědobý horizont

Vazba procesu tvorby veřejných rozpočtů na základě schválených strategií **není legislativně ukotvena**. S ohledem na potřebnost závaznosti postupů spojených s reflexí strategických dokumentů při sestavování státního rozpočtu a střednědobého rámce je klíčové, **aby byla připravena komplexní změna legislativy**, která kodifikuje povinnost vazby rozpočtu na strategické dokumenty.

Současně se změnou legislativy je vhodné upravit i kompetenční zákon s cílem vzniku koordinačního subjektu odpovědného za koordinaci strategického řízení v ČR v oblasti rozpočtů. Delegation odpovědnosti a pravomoci na nově vytvořený subjekt je vhodné ustavit zákonem, aby tento nový subjekt měl oporu při jednání se zástupci jednotlivých resortů.

Klíčovou změnou bude systémový přístup k sestavování rozpočtů strategických dokumentů. Aby mohly být rozpočty posuzovány jako celek, doporučujeme **vytvořit nástroj, který umožní postupnou agregaci dat o jednotlivých rozpočtech do společné databáze**. Systém by měl umožnit zpracovat rozpočet strategického dokumentu do jednotné šablony, ze které by se data následně zagregovala pro celý resort a následně pro všechny resorty (kraje, další organizace). Tímto způsobem by bylo možné velmi rychle identifikovat celkové požadavky jednotlivých resortů / gestorů strategických dokumentů a porovnat je s celkovými možnostmi státního rozpočtu.

Ve střednědobém horizontu je vhodné **zapojit zástupce MF (po zapojení ekonomických útvarů jednotlivých resortů) do přípravy významných strategických dokumentů** ve fázi sestavování předpokládaného rozpočtu. Zároveň je vhodné zapojit jednotlivé výbory poslanecké sněmovny do přípravy/oponentury strategických dokumentů tak, aby bylo dosaženo vyšší politické shody a omezení negativních dopadů spojených s fluktuací politických nominantů v rámci volebního cyklu.

Aby bylo možné využít agregované informace o celkových požadavcích na státní rozpočet a alokaci omezených zdrojů, bude **nezbytné stanovit základní principy, pomocí nichž budou prioritizovány výdaje na strategie** (Ize předpokládat, že požadavky výrazně překročí možnosti státního rozpočtu)

Ve střednědobém horizontu by již měla být využívána metodika pro hodnocení strategických dokumentů s ohledem na vynaložené prostředky a dodržovány principy pro sledování čerpání výdajů, které postupně povedou ke zkvalitnění tvorby predikcí čerpání prostředků.

2.8.3. Dlouhodobý horizont

V dlouhodobém horizontu bude naplněna jedna ze základních podmínek pro větší provazování rozpočtů strategií na státní rozpočet – **existence platné legislativy**. Tato legislativa kodifikuje povinnost využívat strategické dokumenty pro tvorbu státního rozpočtu.

Výdaje (všech tipů) jsou navázány na konkrétní strategické dokumenty a jejich cíle. Střednědobý rozpočtový rámec je klíčovým podkladem pro sestavování ročního rozpočtu a je tak zajištěna dlouhodobá stabilita financování strategických záměrů.

Selekce vybraných strategií k implementaci s ohledem na omezené možnosti státního rozpočtu je prováděna na základě zpracovaných analýz přínosů a nákladů jednotlivých strategických variant a vychází z dlouhodobého strategického směřování ČR.

Ekonomické dopady implementace jednotlivých strategií jsou průběžně evaluovány a výsledky evaluací jsou používány ke změnovému řízení a přípravě nových strategických záměrů.

Ministerstvo financí je nedílnou součástí tvorby rozpočtů strategických dokumentů, a to již od jejich počáteční fáze, stejně jako konkrétní výbory poslanecké sněmovny jsou zapojeny do zpracování jednotlivých strategických dokumentů.

Jsou sjednocena období implementace strategických dokumentů tak, aby mohly být koordinovány v rámci rozpočtového cyklu, a jsou předkládány v dostatečném předstihu ke schválení vlády, aby mohly být zohledněny ve státním rozpočtu a střednědobém výhledu.

Následující schéma pak zobrazuje cílový stav způsobu přípravy a řízení státního rozpočtu v dlouhodobém horizontu. Schéma popisuje zejména způsob tvorby rozpočtu, zapojení významných stakeholderů a způsob prioritizace výdajů s ohledem na možnosti státního rozpočtu.

Obrazek 11 Cílový stav přípravy a řízení rozpočtu strategických dokumentů

