



## Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/05

### Peněžní prostředky státu poskytované mezinárodním organizacím a další související výdaje

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/05. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Kubíček.

Cílem kontroly bylo prověřit účelnost prostředků státu poskytovaných mezinárodním organizacím a dalších souvisejících výdajů.

#### **Kontrolované osoby:**

Ministerstvo zahraničních věcí (dále také „MZV“),  
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „MŠMT“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od března 2019 do října 2019.

**Kontrolováno bylo období** let 2014 až 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

**Kolegium NKÚ** na svém VII. jednání, které se konalo dne 27. dubna 2020,

**schválilo** usnesením č. 6/VII/2020

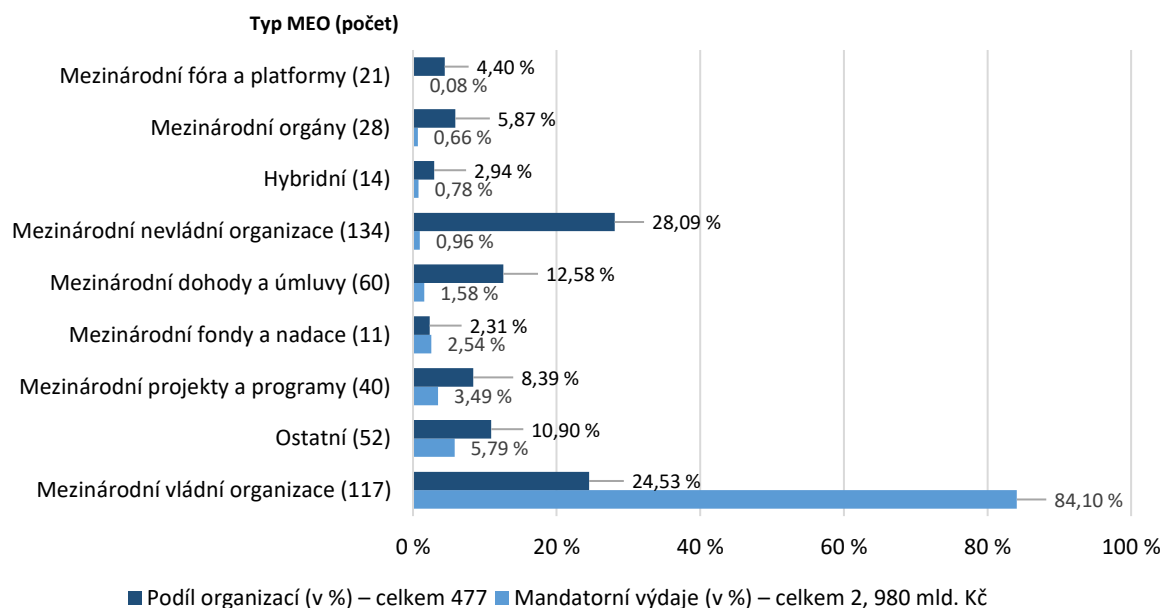
**kontrolní závěr** v tomto znění:

## Prostředky poskytované mezinárodním organizacím<sup>1</sup> v roce 2018

<b>477</b> počet MEO (469 v roce 2011)	<b>2,98 mld. Kč</b> povinné příspěvky ČR (2,606 mld. Kč v roce 2011)	<b>1,46 mld. Kč</b> další příspěvky ČR (0,774 mld. Kč v roce 2011)
<b>21</b> počet MEO zásadního zahraničněpolitického významu povinné příspěvky 0,976 mld. Kč	<b>233</b> počet MEO, u kterých gestoři vyhodnotili přínos spolupráce povinné příspěvky 2,134 mld. Kč	<b>244</b> počet MEO, u kterých gestoři nevyhodnotili přínos spolupráce povinné příspěvky 0,846 mld. Kč

**Zdroj:** Úplný kategorizovaný seznam členství České republiky v mezinárodních organizacích na úrovni státu nebo resortu ke dni 30. 9. 2012, dotazníkové šetření NKÚ.

**Graf č. 1: Podíl výše povinných příspěvků a počtu MEO dle jejich typu za rok 2018**



**Zdroj:** dotazníkové šetření NKÚ.

**Pozn.:** Kategorizace typů MEO byla převzata od MZV.

**Pozn.:** Kontrole nebylo podrobena členství ČR v Evropské unii a působení ČR, resp. zástupců kontrolovaných osob v ní. Výstupy z dotazníkového šetření NKÚ včetně názvů a zkratk jednotlivých mezinárodních organizací jsou uvedeny v příloze č. 1, která je dostupná na adrese <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=11033>.

<sup>1</sup> Dále také „MEO“.

## I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil účelnost prostředků státu poskytovaných mezinárodními organizacím a dalších souvisejících výdajů. Česká republika (dále také „ČR“) spolupracuje s téměř 500 mezinárodními organizacemi různého typu. Gestory spolupráce s MEO jsou správci jednotlivých kapitol státního rozpočtu (dále také „gesční resorty“) v závislosti na věcném zaměření. Za spolupráci zejména s MEO zásadního zahraničněpolitického významu<sup>2</sup> odpovídá MZV. Zároveň má MZV plnit koordinační úlohu ve vztahu k MEO v gesci jiných resortů. Výše povinných příspěvků<sup>3</sup> poskytovaných MEO se pohybuje kolem 3 mld. Kč ročně. ČR poskytuje MEO rovněž další příspěvky<sup>4</sup> (dary, účelové platby apod.), které v roce 2018 činily téměř 1,5 mld. Kč.

V roce 2012 navrhlo MZV společně s Ministerstvem financí (dále také „MF“) provést zásadní reformu celého systému poskytování příspěvků MEO, a to jak ze systémových, tak i z úsporných důvodů. Jako klíčové MZV společně s MF následně v roce 2013 vyhodnotily nedostatečné využívání spolupráce ČR s MEO, posuzování jejich přínosů a nedostatečnou podporu většího zapojení občanů ČR do práce v MEO. Od roku 2012 přijímala vláda ČR na základě předložených analýz a doporučení systémová opatření týkající se spolupráce s MEO. Cílem těchto opatření bylo zefektivnit spolupráci s MEO, posílit meziresortní koordinaci a přinést finanční úspory. NKÚ prověřoval mj., zda byly na systémové úrovni vytvořeny předpoklady pro dosažení tohoto cíle, zda MZV a MŠMT plnily vládou ČR stanovené úkoly a nastavily a realizovaly poskytování peněžních prostředků MEO v souladu se stanovenými cíli.

**NKÚ vyhodnotil, že nebyly naplněny předpoklady pro účelné poskytování prostředků MEO. Opatření stanovená vládou ČR, která mimo jiné sledovala dosažení úspor, nebyla řádně plněna. Nedůsledné plnění stanovených úkolů se týkalo postupů před vznikem spolupráce s MEO, sledování a vyhodnocování přínosů spolupráce a koordinace.**

**Podle zjištění NKÚ se počet MEO, s nimiž ČR spolupracovala, od roku 2011 zvýšil ze 469 na 477. Povinné příspěvky poskytované MEO se zvýšily z 2,606 mld. Kč v roce 2011 na 2,98 mld. Kč v roce 2018 a celkový počet českých občanů působících v MEO se změnil nepatrně (o 16 osob na celkových 278 v roce 2018).**

**Ke zvýšení efektivnosti spolupráce s MEO, které požadovala vláda ČR, tak nedošlo, realizované úspory byly spíše výjimkou a byly minimální a meziresortní koordinace se nezlepšila.**

---

<sup>2</sup> MEO uvedené v *seznamu MEO zásadního zahraničně politického významu a nadresortního charakteru* v příloze č. 1 k usnesení vlády ČR z 2. května 2013 č. 317, *ke členství České republiky v mezinárodních organizacích*.

<sup>3</sup> Jedná se o platby související s MEO jako např. členské příspěvky a další povinné platby, které vychází z uzavřené spolupráce např. na základě smlouvy, memoranda, úmluvy atd.

<sup>4</sup> Tj. platby, které definuje ustanovení § 7 odst. 1 písm. n) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), dále projekty související s humanitární pomocí a zahraniční rozvojovou spoluprací.

**Výše uvedené celkové vyhodnocení vyplývá z následujících zjištění:**

## **A. Nadresortní úroveň**

### **1. Ve 14 z 28 případů představovala spolupráce s MEO vznik nových finančních závazků bez vědomí vlády ČR a zapojení MZV**

MZV odpovídá mj. za koordinaci činnosti ústředních orgánů státní správy (dále také „ÚOSS“) v oblasti zahraničních vztahů, aktivit vyplývajících z mezinárodní spolupráce, zabezpečuje vztahy k MEO a v oblasti spolupráce s MEO má stanoveny i další úkoly<sup>5</sup>. MZV se přesto nemusí o spolupráci s MEO v gesci ostatních resortů dozvědět před jejím zahájením, resp. vůbec. Svoji koordinační roli tak nemůže MZV bez součinnosti gesčních resortů řádně plnit.

I přes povinnost gestora předložit materiál ke vzniku nových významných finančních závazků vůči MEO do meziresortního připomínkového řízení, došlo v období let 2014–2018 nejméně ke 14 takovým případům z 28 bez předchozího souhlasu vlády nebo vědomí MZV. Opatření zavedené usnesením vlády ČR (dále také „UV“) č. 581/2012<sup>6</sup> k zefektivnění systému spolupráce s MEO a dosažení úspor tak nebylo účinné.

MZV od roku 2014 mělo v rámci každoročního monitoringu k dispozici informace, na jejichž základě se mohlo o nové spolupráci s MEO dozvědět a zjištěné nesrovnalosti následně ověřit. MZV to však v žádném ze zjištěných případů neučinilo.

MZV má dále koordinovat i sjednávání mezinárodních smluv (mj. posoudit zda jsou sjednávány v souladu se zahraničně politickými zájmy ČR) a sledovat jejich dodržování. U dvou uzavřených mezinárodních smluv týkajících se spolupráce s MEO však MZV nepředložilo, jak tyto smlouvy posoudilo.

### **2. Monitoring prováděný MZV vyhodnotil NKÚ jako neúčelný**

- Ani po sedmi letech MZV nespécifikovalo kritéria pro monitoring přínosů spolupráce s MEO**

MZV v rámci plnění úkolů stanovených v příslušných UV nedefinovalo pojem „mezinárodní organizace“, resp. neupřesnilo, jaké typy MEO mají gesční resorty sledovat. Rovněž termín „členství v MEO“ používalo MZV nejednoznačným způsobem. MZV tak ponechalo na rozhodnutí jednotlivých gestorů, jaké organizace či instituce budou do přehledů uvádět. Vzhledem k chybějící metodice/kritériím sběru nemusí být informace od jednotlivých gestorů vzájemně porovnatelné a úplné. MZV neposkytlo ostatním resortům ani pokyny k podávání informací o působení a přínosech spolupráce s MEO a neřídilo se tak UV č. 317/2013. Po jednotlivých gestorech požadovalo pouze aktualizaci přehledu MEO a informaci o vyplacených povinných příspěvcích, což

<sup>5</sup> Viz zejména kompetenční zákon, směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, UV č. 581/2012, UV č. 317/2013, UV č. 563/2015 a zákon č. 151/2010 Sb., o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí.

<sup>6</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 25. července 2012 č. 581, *k vyhodnocení nákladů spojených s členstvím České republiky v mezinárodních organizacích.*

neodpovídalo požadavkům UV 317/2013<sup>7</sup>. Jednotliví gestoři (s výjimkou MŠMT) v podkladech předložených MZV informace o působení a přínosech spolupráce nepodávali. V oblasti hodnocení působení a přínosů spolupráce ČR s MEO nedošlo z důvodu nedůsledného plnění stanovených úkolů jak ze strany gesčních resortů, tak ze strany MZV ke kvalitativní změně oproti stavu před přijetím UV č. 317/2013.

- **Na nadresortní úrovni neexistovaly spolehlivé informace o spolupráci s MEO. Z důvodu neúplné evidence provedl NKÚ vlastní dotazníkové šetření**

MZV neoslovovalo všechny resorty, které měly MEO v gesci, a nemělo ani požadované podklady od některých oslovených resortů. MZV tudíž nedisponovalo všemi relevantními informacemi, na jejichž základě by mohlo v součinnosti s gesčními resorty sledovat spolupráci s MEO. MZV sbírané informace kromě zpracování pracovních přehledů MEO v roce 2014 a 2017, které však nebyly úplné a spolehlivé, dále nevyužívalo. Sběr v podobě, v jaké jej provádělo MZV, byl neúčelný a představoval pouze administrativní zátěž pro ostatní resorty bez zřejmého přínosu této činnosti. Vzhledem k tomu, že MZV nemělo za období 2014–2018 k dispozici úplná a spolehlivá data o MEO a o přínosech spolupráce s nimi, oslovil NKÚ všechny správce kapitol státního rozpočtu (dále také „SR“) a Českou národní banku (dále také ČNB“) s žádostí o vyplnění dotazníku. Na dotazníkové šetření odpověděli všichni respondenti. Ze šetření vyplynulo, že ČR v roce 2018 spolupracovala s 477 MEO a poskytla jim 4,441 mld. Kč. Vybrané výsledky tohoto šetření jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru (viz <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=11033>).

### **3. Výše realizovaných úspor byla minimální**

UV č. 317/2013 uložilo gesčním resortům identifikovat úspory. Jednotliví gestoři navrhli úspory u 16 z celkových 469 MEO<sup>8</sup>, a to ve výši přes 18 mil. Kč od roku 2015, což představovalo 0,5 % všech prostředků ročně poskytovaných MEO. MZV následně nesledovalo, zda gestoři skutečně realizují úspory, ke kterým se zavázali. NKÚ přitom zjistil, že příslušní gestoři včetně MZV i nadále poskytovali platby některým z MEO, u kterých navrhli ukončení členství či plateb. Jen za rok 2018 jim uhradili 10,5 mil. Kč.

Další možné úspory představují kursové rozdíly v úhradě příspěvků MEO. MZV zahájilo v roce 2014 spolupráci s MF, jejímž cílem bylo dosažení úspor při hrazení povinných příspěvků MEO. NKÚ však zjistil, že MZV platby ve výši 74 mil. Kč hradilo i nadále přímo, čímž nedosáhlo úspor.

### **4. MZV v průběhu čtyř let od vzniku meziresortní pracovní skupiny tuto skupinu znovu nesvolalo**

Již v roce 2015 vzešla potřeba vytvoření meziresortní pracovní skupiny, v jejímž rámci měla probíhat vzájemná výměna informací a diskuse o žádoucích postupech ČR v MEO a doporučeních MZV. Přestože zúčastnění považovali první jednání pracovní skupiny v červnu 2015 za přínosné a souhlasili s pokračováním činnosti této skupiny, MZV ji v průběhu následujících čtyř let znovu nesvolalo. MZV se nezabývalo ani podněty vzešlými z jednání této skupiny a řešení ponechalo na ostatních resortech. Ke zvýšení meziresortní koordinace ze strany MZV nedošlo. Kontrolou zjištěný stav

<sup>7</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 2. května 2013 č. 317, ke členství České republiky v mezinárodních organizacích.

<sup>8</sup> Zdroj: Úplný kategorizovaný seznam členství České republiky v mezinárodních organizacích na úrovni státu nebo resortu ke dni 30. 9. 2012.

meziresortní koordinace tak nepředstavuje kvalitativní změnu oproti stavu před přijetím UV č. 317/2013.

## 5. V prioritních MEO zůstává ČR nadále podzastoupena

*Strategie pro uplatňování českých občanů v mezinárodních organizacích* (dále také „Strategie ČMEO“) měla za hlavní cíl navýšení počtu českých občanů působících na relevantních pozicích ve vybraných 21 prioritních MEO<sup>9</sup>, nicméně konkrétní počet osob MZV nestanovilo. MZV při hodnocení zastoupení v MEO vycházelo nejen z podílu českých občanů v MEO na celkovém počtu zaměstnanců MEO v porovnání s podílem finančních příspěvků ČR na celkovém rozpočtu dané MEO, ale také z kvalitativní stránky tohoto zastoupení. V roce 2016 působili čeští občané na vyšších manažerských pozicích pouze u šesti MEO (11 občanů z celkového počtu 262 působících v MEO). V roce 2018 po změně definice manažerských pozic působili čeští občané na manažerských postech u 15 MEO (31 českých občanů z celkových 278 na asistentských a profesionálních pozicích v MEO). Celkový počet českých občanů působících v MEO se navýšil minimálně.

## B. Resortní úroveň

### 6. V řízení spolupráce s MEO v rámci svých resortů měly MZV a MŠMT následující nedostatky:

- Vnitřní řízení MZV bylo roztržštěné a v řadě případů bez jednoznačně stanovených kompetencí a odpovědností. Tento stav měl vliv i na kvalitu a rozsah informací, které MZV předávalo v průběhu kontroly NKÚ. Informace musely být opakovaně upřesňovány a ověřovány. Resortní koordinační skupina, kterou zřídilo MŠMT za účelem koordinace agend v oblasti spolupráce s vybranými MEO, se od svého vzniku v roce 2013 až do roku 2017 znovu nesešla.
- MZV stanovilo cíle spolupráce s MEO pouze pro některé MEO ve své gesci. Zejména se jednalo o MEO zásadního zahraničněpolitického významu. Obdobně i MŠMT stanovilo cíle pouze pro některé MEO ve své gesci, a to pro MEO spadající pod ostatní přímo řízené organizace.
- Bez stanovených cílů nemohly MZV a MŠMT objektivně vyhodnocovat přínosy této spolupráce. MZV a MŠMT tak nezajistily základní předpoklady pro plnění úkolu trvale usilovat o maximální efektivitu spolupráce se všemi MEO v jejich gesci dle UV č. 317/2013.
- Ačkoli pravidelné hodnocení považovalo MZV za jeden z nejdůležitějších nástrojů pro zvyšování efektivnosti spolupráce s MEO, samo nemělo nastaven pravidelný a funkční systém hodnocení působení a přínosů spolupráce s MEO ani hodnocení přínosů spolupráce s každou MEO ve své gesci neprovádělo. MZV zpracovávalo pouze informace o působení především v MEO zásadního zahraničněpolitického významu, a to nepravidelně. MZV tak nepostupovalo dle UV č. 317/2013. MŠMT informace o působení a přínosech spolupráce s MEO předávalo MZV, nicméně tyto informace byly nekompletní a nepřesné.
- MZV nezpracovalo analýzu nákladů a přínosů spolupráce s MEO ve své gesci ani strategii působení v těchto MEO s cílem najít úspory, jak ukládalo UV č. 317/2013. Nicméně navrhlo u svého resortu ukončit členství či platby od roku 2015 ve čtyřech MEO. I přesto však u dvou MEO následně navrhlo v platbách bez řádného zdůvodnění pokračovat a v období let 2015–2018 jim uhradilo téměř 44 mil. Kč. V případě dalších dvou MEO se o reálnou úsporu nejednalo (jedna MEO

<sup>9</sup> Jedná se o MEO uvedené ve Strategii ČMEO. Některé z prioritních MEO jsou rovněž MEO zásadního zahraničněpolitického významu dle UV č. 317/2013. Přehled prioritních MEO a MEO zásadního zahraničněpolitického významu však není totožný.

ukončila činnost již v roce 2012 a u druhé převzala platby již od roku 2014 Evropská komise). Další opatření vedoucí k úsporám ve formě snížení plateb MZV v kontrolovaném období nerealizovalo.

- MŠMT nezpracovalo analýzu nákladů spolupráce s MEO a vzhledem k tomu následně neidentifikovalo ani konkrétní úspory. MZV a MŠMT nesplnily úkol dle UV č. 317/2013.
- MZV a v některých případech i MŠMT porušovaly rozpočtová pravidla<sup>10</sup>, když vykazovaly peněžní prostředky na příspěvky MEO v rozporu s rozpočtovou skladbou. Spolehlivé údaje tak nejsou ani v *Integrovaném informačním systému Státní pokladny* (dále také „IISSP“). Z žádného zdroje (mimo konkrétní účetní záznamy jednotlivých gesčních resortů) navíc nelze získat alespoň základní informace o tom, s kolika MEO ČR spolupracuje, či o celkové výši peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu MEO. Nedostatky zjistil NKÚ u MZV i v případě úhrady peněžních darů do zahraničí (viz část IV. tohoto kontrolního závěru).
- MZV i MŠMT pravidelně zajišťovaly účast svých zástupců na jednáních ve vybraných MEO a účastníci těchto jednání se aktivně zapojovali do činností MEO. Možnost využívání zkušeností a poznatků vyslaných expertů na MZV limitovala často povinnost mlčenlivosti. Pro oblasti, ke kterým se mlčenlivost nevztahovala, MZV doložilo zařazení expertů do organizačních útvarů MZV po jejich návratu a přednáškovou činnost dvou z nich.

**NKÚ s ohledem na výše uvedené doporučuje revidovat systém monitoringu prováděný na základě UV č. 317/2013 tak, aby plnil vládou ČR stanovené cíle: zefektivnit spolupráci s MEO a identifikovat úspory. Dále NKÚ doporučuje, aby informace o spolupráci s MEO byly po předchozím projednání s MZV součástí výsledků rozpočtového hospodaření hodnocených správcem kapitoly.**

## II. Informace o kontrolované oblasti

Mezinárodní organizace patří mezi významné aktéry při řešení otázek mezinárodní politiky a národních zájmů. Komise OSN pro mezinárodní právo definuje v dokumentu *Report of the International Law Commission A/66/10* z roku 2011<sup>11</sup> mezinárodní organizaci následovně: „Mezinárodní organizace znamená organizaci zřízenou mezinárodní smlouvou nebo jiným instrumentem řídicím se mezinárodním právem a mající svoji vlastní mezinárodněprávní subjektivitu.“ Z hlediska mezinárodního práva je mezinárodní organizace vymezena také jako sdružení států, která na základě právního aktu, jímž byla zřízena (mezinárodní smlouva), trvale vykonávají určité úkoly pro členské státy, a to vlastním jménem a vlastními orgány.

ČR se může do MEO zapojit prostřednictvím svého členství, což je ale možné pouze po splnění podmínek uvedených v článku 49 písm. c) Ústavy ČR<sup>12</sup>. Častější jsou však jiné formy zapojení do činnosti MEO, kdy ČR může např. pouze přispívat MEO peněžními prostředky. Pro všechny formy zapojení do činnosti MEO<sup>13</sup>, tj. členství v MEO, působení v MEO, finanční podpora MEO apod., byl v kontrolní akci zaveden souhrnný pojem spolupráce s MEO.

<sup>10</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>11</sup> Viz čl. 2 písm. a) článků *O odpovědnosti mezinárodních organizací*. Tyto články vzalo na vědomí Valné shromáždění OSN svojí rezolucí č. 66/100 ze dne 9. 12. 2011. Přestože není tato rezoluce právně závazná, je široce respektována.

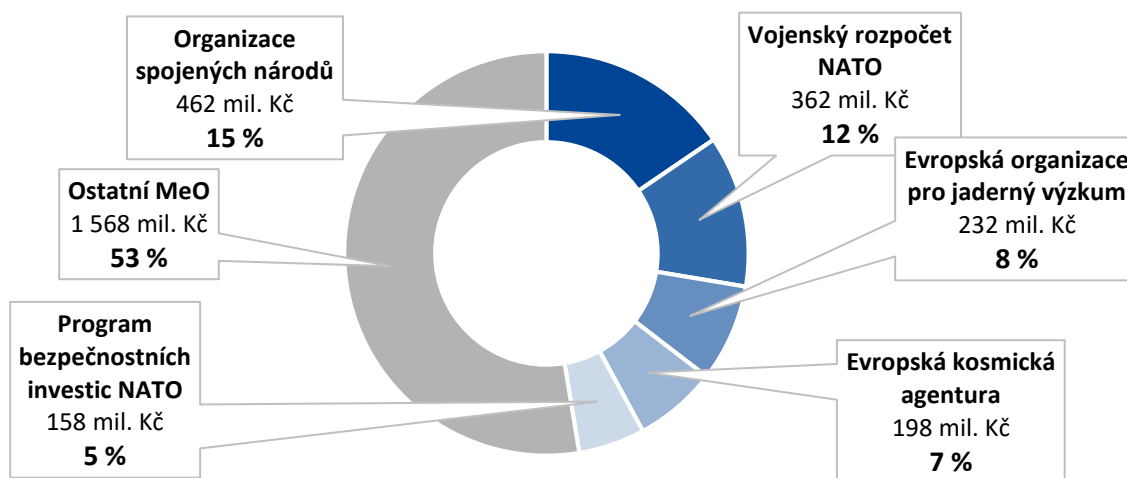
<sup>12</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

<sup>13</sup> ČR může figurovat např. jako člen, přidružený člen, pozorovatel, donor.

Ne ve všech případech se však jedná o spolupráci s MEO, která splňuje definici dle mezinárodního práva. Vedle mezinárodněprávního vymezení pojmu mezinárodní organizace existuje také pojetí širší, které se prosadilo i během procesu vedoucího k přijetí systémových opatření (viz dále), jejichž cílem bylo zefektivnit spolupráci s MEO včetně posílení meziresortní koordinace a přinést úspory. Pojem MEO uváděný v tomto kontrolním závěru tak zahrnuje různé typy institucí, kterým ČR poskytuje peněžní prostředky.<sup>14</sup>

Spolupráce s MEO je součástí české zahraniční politiky. ČR může prostřednictvím MEO realizovat své zahraničněpolitické cíle, získávat zkušenosti z mezinárodního prostředí a uplatňovat je ve státní správě. Spolupráce s MEO může také přispět ke zvýšení konkurenceschopnosti ČR a zlepšení výkonu státní správy. Předpokladem pro naplnění tohoto potenciálu je však efektivní využívání možností této spolupráce. Jednou z podmínek je existence jasného koordinačního mechanismu a komplexního přehledu spolupráce s MEO<sup>15</sup>. ČR spolupracuje s téměř 500 MEO různého typu. Gestory této spolupráce jsou správci jednotlivých kapitol státního rozpočtu v závislosti na věcném zaměření činnosti MEO, koordinační úlohu má plnit MZV. Spolupráce s MEO je v naprosté většině případů spojena s hrazením povinných příspěvků (často na financování činnosti MEO), které se pohybují ve výši kolem 3 mld. ročně. Kromě povinných příspěvků mohou být hrazeny i další příspěvky (dary a platby na konkrétní účel, který MEO zabezpečuje), jejichž výše v roce 2018 činila téměř 1,5 mld. Kč.

**Graf č. 2: Top 5 nejvyšších povinných příspěvků MEO v roce 2018**



**Zdroj:** dotazníkové šetření NKÚ.

<sup>14</sup> V kontrole NKÚ aplikoval širší pojetí MEO, které překračuje definiční vymezení MEO uváděné v rezoluci OSN č. 66/100. Důvodem je skutečnost, že z materiálů k UV č. 581/2012 i UV č. 317/2013 vyplývá, že pojem mezinárodní organizace zde uváděný se týkal všech mezinárodních institucí, ke kterým má ČR závazek úhrady příspěvků a kterým poskytuje další peněžní prostředky. Širší pojetí pojmu mezinárodní organizace uvádí také vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě. Může se jednat jak o mezinárodní vládní organizace, tak i o mezinárodní organizace nevládní, mezinárodní orgány, mezinárodní dohody a úmluvy, hybridní mezinárodní organizace, mezinárodní projekty a programy, mezinárodní fondy a nadace, mezinárodní fóra a platformy, mezinárodní smluvní režimy, mezinárodní odborné asociace a profesní sdružení, zahraniční národní entity a případně i další subjekty.

<sup>15</sup> Viz Kořan M., Bílková V., Kolmaš M., Kolmašová Š.: *Česká republika v mezinárodních organizacích: mezi teorií a praxí*. Praha 2015.



**Pozn.:** Výstupy z dotazníkového šetření NKÚ včetně názvů a zkratk jednotlivých mezinárodních organizací jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru (dostupné na <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=11033>).

### III. Rozsah kontroly

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky státu poskytované mezinárodním organizacím a další související výdaje. Kontrolováno bylo období let 2014–2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Cílem kontroly bylo prověřit účelnost prostředků státu poskytovaných mezinárodním organizacím a dalších souvisejících výdajů.

**Kontrola u MZV** byla provedena jak na nadresortní úrovni (nastavení, monitorování a naplňování strategických cílů, priorit a stanovených úkolů, koordinace a součinnost zapojených aktérů), tak na úrovni resortní (systém vnitřního řízení, vyhodnocování působení a přínosů, financování a personální zajištění spolupráce s mezinárodními organizacemi v gesci MZV).

**Kontrola u MŠMT** byla rovněž provedena na úrovni nadresortní (nastavení, monitorování a naplňování strategických cílů, priorit a stanovených úkolů) a resortní (koordinace spolupráce s mezinárodními organizacemi v gesci MŠMT, vyhodnocování působení a přínosů, financování a personální zajištění spolupráce s mezinárodními organizacemi v gesci MŠMT).

NKÚ mj. prověřoval:

- zda byly vytvořeny podmínky pro řízení a koordinaci spolupráce s mezinárodními organizacemi;
- zda byla spolupráce s mezinárodními organizacemi řízena a koordinována dle nastavených podmínek;
- zda MZV nastavilo a realizovalo *Strategii pro uplatňování českých občanů v mezinárodních organizacích* tak, aby vedla k dosažení navýšení počtu českých občanů v mezinárodních organizacích;
- zda byla spolupráce s mezinárodními organizacemi v gesci MZV a MŠMT v souladu se strategickými cíli a prioritami;
- zda MZV a MŠMT řídily spolupráci s mezinárodními organizacemi v rámci svých resortů;
- zda MZV a MŠMT zajistily financování spolupráce s mezinárodními organizacemi v rámci svých resortů;
- zda MZV a MŠMT zajistily spolupráci s mezinárodními organizacemi po personální stránce.

U MZV činil kontrolovaný objem finančních prostředků v období let 2014–2018 na úrovni systému 8 429 264 783 Kč<sup>16</sup>, v případě MŠMT pak 4 158 880 391 Kč<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Kontrolovaný objem finančních prostředků vycházel z poskytnutých peněžních prostředků na povinné příspěvky MEO, tj. peněžních prostředků MZV vykázaných na rozpočtové položce 5511 ve výši 7 221 671 984 Kč, a další příspěvky (peněžní dary a účelové platby) MEO vykázané na rozpočtové položce 5531 ve výši 1 207 592 799 Kč.

<sup>17</sup> Kontrolovaný objem finančních prostředků vycházel z poskytnutých peněžních prostředků vykázaných MŠMT na: rozpočtové položce 5511 v období 2014–2016 ve výši 2 347 347 846 Kč, na rozpočtových položkách 5541 a 5542 v období 2017–2018 ve výši 1 609 930 624 Kč, na rozpočtové položce 5532 v období 2017–2018 ve výši

Vzhledem k absenci úplných a spolehlivých údajů o spolupráci s MEO oslovil NKÚ všechny správce kapitol státního rozpočtu a ČNB se žádostí o vyplnění dotazníku. Účelem šetření bylo mj. získání informací o MEO, ve kterých je ČR prostřednictvím kapitol státního rozpočtu a ČNB členem, o dalších formách spolupráce ČR s MEO, o peněžních prostředcích poskytovaných MEO a o zastoupení českých občanů v těchto MEO. Kontrolované osoby (MZV a MŠMT) byly osloveny prostřednictvím žádosti o informace. Všem ostatním respondentům byl zaslán personifikovaný dopis a dokument obsahující předvyplněné informace, které vycházely z *Úplného kategorizovaného seznamu členství České republiky v mezinárodních organizacích na úrovni státu nebo resortu* ke dni 30. 9. 2012, který byl součástí UV č. 317/2013. Ostatní respondenti mimo kontrolované osoby byli osloveni v rámci vzájemné spolupráce orgánů veřejné správy při zajišťování přiměřeného a účinného systému finanční kontroly u veřejné správy. Poskytnuté informace od respondentů NKÚ již dále neověřoval.

Na dotazníkové šetření odpověděli všichni respondenti. Na základě získaných dat byl vytvořen přehled spolupráce s MEO na úrovni správců kapitol a ČNB za rok 2018, vybrané výsledky jsou uvedeny v příloze č. 1, viz odkaz: <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=11033>.

Kontrola nebylo podrobena členství ČR v Evropské unii a působení ČR, resp. zástupců kontrolovaných osob v ní.

## IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

### 1. Posuzování vstupu ČR do mezinárodních organizací a vzniku spolupráce

Vznik spolupráce s MEO, který zakládá členství ČR v této MEO, se řídí postupem stanoveným v článku 49 písm. c) Ústavy ČR a směrnicí vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv (dále také „Směrnice“). Také v případě, že vznik spolupráce s MEO předpokládá uzavření mezinárodní smlouvy<sup>18</sup>, jsou povinnosti gestora a MZV upraveny Směrnicí. MZV má zejména sledovat, zda jsou mezinárodní smlouvy sjednávány v souladu se zahraničněpolitickými zájmy ČR a s obecně uznávanými zásadami a normami mezinárodního smluvního práva. Z těchto důvodů s ním musí být příprava a sjednání každé mezinárodní smlouvy projednána.

V UV č. 581/2012 uložila vláda ČR svým členům a vedoucím ostatních ÚOSS „...nevstupovat do případných nových významných finančních závazků ve vztazích vůči mezinárodním organizacím bez předchozího souhlasu vlády“<sup>19</sup>. Přičemž jednací řád vlády stanoví, že každý materiál pro jednání schůze vlády musí být před jeho předložením vládě předložen ke stanovisku všem ministrům

---

187 568 991 Kč, dále z peněžních prostředků vynaložených ostatními přímo řízenými organizacemi MŠMT na povinné příspěvky MEO ve výši 14 032 930 Kč.

<sup>18</sup> Dle článku 1 Směrnice se mezinárodní smlouvou rozumí každé písemné ujednání, bez ohledu na jeho formu a název, které ČR sjednává s jedním nebo více státy, případně s jednou nebo více mezinárodními vládními organizacemi, a z něhož pro smluvní strany vznikají práva a závazky podle mezinárodního práva.

<sup>19</sup> V podkladovém materiálu pro UV č. 581/2012 č. j. 780/12 byl nový významný finanční závazek vymezen negativně: „Za nový významný závazek se v tomto případě nepovažuje automatická změna vyplývající ze základních dokumentů – růst podle daných koeficientů – ani změna částky v Kč v důsledku kursových změn při nezměněné nominální částce v originální měně.“ MZV k tomuto dále uvedlo: „V předkládací zprávě jsou explicitně vyjmenovány případy, kdy závazek není považován za významný. Všechny ostatní případy proto představují významný finanční závazek.“

a dalším subjektům, s výjimkou materiálů uvedených v příloze č. 5. Tato příloha mj. uvádí, že návrhy na vyslovení souhlasu s úhradou vkladů a příspěvků MEO se zasílají vždy k připomínkám MZV a MF. Z toho vyplývá, že také v případě, že gestor předkládá na schůzi vlády materiál týkající se finančních závazků vůči MEO, musí být MZV vždy připomínkovým místem.

Pokud se nejedná o uzavření mezinárodní smlouvy a spolupráce s MEO nepředstavuje nově vzniklý významný finanční závazek, nemá gestor povinnost s MZV tuto spolupráci s MEO projednat, a to přesto, že MZV má odpovědnost za koordinaci spolupráce s MEO a byly mu v této souvislosti vládou ČR uloženy úkoly. Také v případech, kdy gestor nesplní svou povinnost předložit MZV materiál k připomínkám, může MZV vznik spolupráce s touto MEO zjistit až ex post, resp. se o spolupráci s MEO nemusí dozvědět vůbec.

Na základě MZV předložené dokumentace identifikoval NKÚ, že v letech 2014–2018 vzniklo členství ČR, příp. jiná forma spolupráce, s 28 MEO<sup>20</sup>, přičemž u 12 z nich byla tato spolupráce předmětem meziresortního připomínkového řízení, jehož se účastnilo i MZV. V případě dalších 16 MEO, z nichž 2 byly označeny v přehledu MZV jako vládní, se MZV do posouzení vzniku spolupráce nezapojilo. Vzhledem k absenci spolehlivého přehledu nelze zjistit přesnou výši peněžních prostředků, které byly těmito MEO v kontrolovaném období poskytnuty, nicméně dle MZV vytvořeného pracovního přehledu byl v roce 2016 poskytnut příspěvek osmi z těchto MEO v celkové výši cca 3 mil. Kč a na základě informací z vlastního dotazníkového šetření NKÚ byl v roce 2018 poskytnut příspěvek devíti MEO ve výši cca 2,5 mil. Kč. Celkem byl v kontrolovaném období poskytnut z uvedených 16 MEO příspěvek nejméně 14<sup>21</sup> MEO ve výši 5,5 mil. Kč, a to bez předchozího souhlasu vlády nebo vědomí MZV.

MZV mělo nástroj ve formě pravidelného monitoringu dle UV č. 317/2013, na jehož základě mohlo uvedené případy identifikovat a zpětně prověřit. MZV nicméně získané informace nad rámec nepravidelného zpracovávání pracovních přehledů MEO (v roce 2014 a 2017) dále nevyužívalo. MZV až po upozornění NKÚ na dvě MEO (vznik spolupráce se dle údajů MZV odehrál již v letech 2014 a 2015), které byly v materiálech MZV označeny jako vládní, kontaktovalo příslušného gestora a začalo prověřovat, o jaké MEO se jedná a jak probíhal proces vzniku spolupráce s nimi. MZV dále uvedlo, že v případě jedné vládní MEO (Mezinárodní topolářská komise) se o vzniku spolupráce dozvědělo až ex-post a že v tomto případě nebyly dodrženy ústavní procedury. Ve svém důsledku tak nemohlo vzniknout členství ČR v této MEO.

MZV k uzavření mezinárodních smluv týkajících se spolupráce se dvěma MEO nepředložilo žádnou dokumentaci. Z tohoto důvodu nemohl NKÚ prověřit, zda vůbec nebo jakým způsobem MZV posoudilo, že jsou tyto smlouvy sjednávány v souladu se zahraničněpolitickými zájmy ČR, jak mělo činit dle Směrnice.

---

<sup>20</sup> Vzhledem k tomu, že MZV nemělo v průběhu kontroly k dispozici úplný a spolehlivý přehled o členství ČR a jiných formách spolupráce s MEO, nemusí se jednat o kompletní seznam.

<sup>21</sup> Jedná se o počet MEO, kterým byl poskytnut příspěvek alespoň v jednom z roků 2016 (viz pracovní přehled MZV zpracovaný v roce 2017) nebo 2018 (viz dotazníkové šetření NKÚ). Pokud byl MEO poskytnut příspěvek v obou letech, byla MEO započítána pouze jednou. Údaje o spolupráci s MEO a poskytnutých prostředcích za další roky v kontrolovaném období nebyly k dispozici.

## 2. Monitoring spolupráce ČR s mezinárodními organizacemi

### • Kritéria pro monitoring přínosů spolupráce s MEO

V UV č. 581/2012 uložila vláda ČR svým členům a vedoucím ostatních ÚOSS mj.: „zpracovat informace podle části III materiálu č.j. 780/12 a předložit Ministerstvu zahraničních věcí do 15. října 2012 úplný soupis mezinárodních organizací, jichž je Česká republika členem a jež spadají do jejich gesční zodpovědnosti.“ Dále vláda ČR uložila: „1. místopředsedovi vlády a ministru zahraničních věcí, aby do 31. ledna 2013 předložil vládě úplný kategorizovaný seznam členství České republiky v mezinárodních organizacích, vyhodnotil funkčnost současného systému zakládání a udržování členství České republiky v mezinárodních organizacích a navrhl případné zlepšení tohoto systému.“

V rámci dotazníku v materiálu č. j. 780/12 MZV požadovalo mj.:

- obecné informace o MEO (název, zkratka, sídlo, odborný gestor v ČR, poslání MEO),
- údaje o členství v MEO (počet členských zemí, další členské subjekty, možná jiná forma účasti, datum vstupu, hlasovací práva),
- přínosy členství (politické, ekonomické, expertní, ostatní, finanční),
- finanční náklady spojené se členstvím (základní členský příspěvek, mimořádné a účelové platby, další finanční náklady),
- řídicí strukturu MEO (počet zaměstnanců, systematizovaná místa).

MZV však nedefinovalo pojem „mezinárodní organizace“, resp. jaké typy MEO mají jednotlivé resorty sledovat. V rámci vypořádání meziresortního připomínkového řízení k UV č. 581/2012 uvedlo, že primárním záměrem bylo komplexní zmapování všech MEO, kde je ČR zapojena a do nichž přispívá ze státního rozpočtu. MZV dále uvedlo, že v další fázi provede kategorizaci členství ČR v MEO, ve které se odrazí i rozlišení na vládní a nevládní. Na základě odpovědí na dotazník sestavilo MZV na přelomu let 2012/2013 kategorizovaný seznam<sup>22</sup>, který byl přílohou UV č. 317/2013. V tomto kategorizovaném seznamu byly kromě mezinárodních vládních organizací obsaženy i další mezinárodní instituce, jako mezinárodní nevládní organizace, mezinárodní orgány, mezinárodní dohody nebo úmluvy, hybridní organizace, mezinárodní projekty nebo programy, mezinárodní fondy nebo nadace a mezinárodní fóra a platformy a další (ostatní nezařazené). MZV tak v seznamu rozčlenilo MEO do 10 typů. Současně však neuvedlo konkrétní charakteristiku jednotlivých typů MEO, příp. zda existují i další typy MEO, které v seznamu nebyly uvedeny.

Prostřednictvím UV č. 317/2013 uložila vláda ČR svým členům a vedoucím ostatních ÚOSS mj.: „podávat každoročně do 31. března 1. místopředsedovi vlády a ministru zahraničních věcí podle jeho dispozic informaci o působení a přínosech členství v každé mezinárodní organizaci, za niž mají gesci.“ Ani v tomto případě MZV v materiálu k UV č. 317/2013 pojem „mezinárodní organizace“ blíže nespécifikovalo, pouze v poznámce pod čarou uvedlo, že pro účely předkládaného materiálu jde v širším smyslu o všechny mezinárodní závazky ČR generující zejména požadavek na státní rozpočet, bez EU.

---

<sup>22</sup> Úplný kategorizovaný seznam členství České republiky v mezinárodních organizacích na úrovni státu nebo resortu – seznam zpracovalo MZV na základě podkladů od gestorů (resortů) ke dni 30. 09. 2012, s výjimkou nezbytných a jednoznačných úprav.

MZV v průběhu kontroly deklarovalo, že jednotlivé resorty znají pojetí MEO dle mezinárodního práva, samo však uvedlo, že v procesu vedoucím k přijetí předmětných UV se prosadilo pojetí širší. Toto pojetí se tedy neshoduje s definicí MEO dle mezinárodního práva a MZV ho v žádném materiálu blíže nespécifikovalo. MZV tak ponechalo na rozhodnutí jednotlivých resortů, jaké organizace či instituce budou do přehledu uvádět. Rovněž pojem „členství“ používalo MZV nejednoznačným způsobem, přičemž NKÚ zjistil, že se vztahoval i k jiným formám spolupráce s MEO, než je členství ČR, které vzniká pouze po splnění podmínek uvedených v článku 49 písm. c) Ústavy ČR. Na základě výše uvedeného NKÚ identifikoval riziko, že informace, které MZV sbíralo, nemusí být vzájemně porovnatelné a úplné, což má vliv na spolehlivost a úplnost přehledů, které MZV z těchto informací zpracovává.

MZV oproti původnímu předpokladu z UV č. 317/2013 požadovalo v rámci pravidelného monitoringu po jednotlivých subjektech aktualizaci přehledu MEO a informaci o vyplacených povinných příspěvcích (v roce 2015 požadovalo i další příspěvky a vícenáklady). MZV se neřídilo UV č. 317/2013, když v letech 2014, 2016, 2017, 2018 a 2019 neposkytlo členům vlády a vedoucím ostatních ÚOSS pokyny k podávání informací o působení a přínosech spolupráce v každé MEO, za niž mají gesci, ačkoli závaznost UV pro ministerstva a ÚOSS jednoznačně vyplývá z kompetenčního zákona<sup>23</sup>.

Jednotlivé resorty až na výjimky hodnocení působení a přínosů spolupráce s MEO v jejich gesci MZV nepředkládaly. Zavedení pravidelného hodnocení působení a přínosů v MEO bylo přitom jedním z předpokladů zvýšení efektivity spolupráce ČR s MEO. MZV však svým postupem k naplnění tohoto předpokladu nepřispělo a v oblasti hodnocení působení a přínosů spolupráce ČR s MEO nedošlo oproti stavu před přijetím UV č. 317/2013 ke změně. Jedinou výjimku představoval rok 2015, kdy MZV realizovalo dotazníkové šetření, které se týkalo mj. hodnocení přínosů a efektivity působení ČR ve vybraných MEO (76 MEO s příspěvkem nad 1 mil. Kč). V samotném vyhodnocení dotazníkového šetření však MZV informace k hodnocení přínosů MEO jednotlivými resorty neuvedlo. V návaznosti na výsledky dotazníkového šetření z roku 2015 nicméně MZV identifikovalo, že pravidelné a kritické hodnocení efektivity činnosti ČR v MEO a hodnocení relevance a efektivity MEO pro ČR jsou možnostmi, jak dosáhnout efektivní spolupráce s MEO. NKÚ v rámci svého dotazníkového šetření mj. zjistil, že u 233 MEO příslušní gestoři v roce 2018 vyhodnotili přínos spolupráce, u zbylých 244 MEO přínos spolupráce vyhodnocen nebyl.

#### • Přehled o spolupráci s MEO

NKÚ dále zjistil, že MZV v letech 2015 až 2019 neoslovovalo všechny ÚOSS, které měly dle UV č. 317/2013 podávat informaci ministru zahraničních věcí. MZV např. nikdy neoslovilo s žádostí o dodání podkladů Český báňský úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nebo Správu státních hmotných rezerv. MZV navíc nikdy neoslovilo nově vzniklé ÚOSS s výjimkou Národního úřadu pro kybernetickou bezpečnost v roce 2019. NKÚ dále zjistil, že MZV nedisponovalo za roky 2015 až 2019 kompletními informacemi/podklady ani od ÚOSS a dalších subjektů, které oslovilo. Za rok 2014 nemohl NKÚ ověřit okruh oslovených subjektů ani obsah podkladů předaných z jejich strany, neboť MZV nepředložilo ke kontrole k tomuto žádnou dokumentaci. Podrobněji viz tabulka č. 1.

---

<sup>23</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

**Tabulka č. 1: Přehled oslovených subjektů a odpovědí, které má MZV k dispozici**

		Rok dotazování (sběru informací)					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Počet potenciálních dotazovaných subjektů	Kapitoly SR**	38	38	38	39	42	42
	z toho ÚOSS*	24	24	26	27	29	29
Počet oslovených subjektů	Kapitoly SR	Nedoloženo	23	23	23	25	28
	z toho ÚOSS	Nedoloženo	20	20	20	21	22
	Další	Nedoloženo	ČNB	ČNB	ČNB	ČNB	ČNB
Počet odpovědí, které má MZV k dispozici	Kapitoly SR	Nedoloženo	9	8	18	2	26
	z toho ÚOSS	Nedoloženo	7	5	16	1	23
	Další	Nedoloženo	0	0	0	0	0

**Zdroj:** dokumentace MZV; vypracoval NKÚ.

**Pozn.:** MZV nezapočítáno, ani kapitoly *Státní dluh, Všeobecná pokladní správa a Operace státních finančních aktiv*.

\*Počet dle znění kompetenčního zákona k 31. 12. předchozího roku.

\*\* Počet dle znění vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, k 31. 12. předchozího roku (bez ČNB).

MZV nedisponovalo kompletními podklady, na jejichž základě by mohlo v rámci své koordinační role sledovat spolupráci s MEO. MZV podklady získané v rámci monitoringu na základě UV č. 317/2013 dále využívalo pouze k sestavení interních pracovních přehledů v letech 2014 (údaje k 1. 1. 2014) a 2017 (údaje za rok 2016). NKÚ zjistil, že údaje za resort MZV uvedené v těchto přehledech v některých případech neodpovídají předloženým účetním dokladům a údajům uvedeným v závěrečném účtu kapitoly MZV. MZV tak nebylo schopné ani v rámci vlastní kapitoly zajistit správnost údajů a informací uvedených v jím zpracovávaném přehledu. Tyto nesrovnalosti dokládají, že přehledy zpracované MZV nejsou přesné a úplné, a tedy ani spolehlivé. Nespolehlivost zpracovávaných přehledů potvrdilo opakovaně i MZV ve svých vyjádřeních v rámci odpovědí na žádosti NKÚ. MZV tyto přehledy přikládalo, s výjimkou roku 2016, k žádostem o aktualizaci údajů a zaslání výše povinných příspěvků a poskytovalo tak ostatním resortům nespolehlivé a nekompletní informace.

NKÚ vzhledem k absenci úplných a spolehlivých dat o spolupráci s MEO oslovil všechny správce kapitol státního rozpočtu a ČNB se žádostí o vyplnění dotazníku. Všichni oslovení respondenti poskytli informace o spolupráci s MEO v jejich gesci za rok 2018 (blíže viz část III. tohoto kontrolního závěru).

Z informací získaných v rámci mezinárodní spolupráce (projektu NKÚ – BIEP) od nejvyšších kontrolních institucí EUROSAI vyplývá, že přesný a podrobný přehled spolupráce s MEO vytváří podmínky pro efektivní zapojení do MEO a sledování/vyhodnocování naplňování cílů zahraniční politiky státu. To potvrzují i doporučení, která uvedly nejvyšší kontrolní instituce Litvy a Finska ve svých auditních zprávách, ohledně jednotného a centralizovaného sběru informací o spolupráci s MEO a jeho pravidelné aktualizace. Podrobnější informace získané od jednotlivých kontrolních institucí jsou uvedeny v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

### 3. Potenciální úspory v oblasti spolupráce s mezinárodními organizacemi

V UV č. 317/2013 uložila vláda ČR svým členům a vedoucím ostatních ÚOSS: „provést v rámci své působnosti analýzu nákladů a přínosů členství v mezinárodních organizacích a vypracovat strategii působení v těchto organizacích s cílem najít rezervy a do 31. května 2013 informovat 1. místopředsedu vlády a ministra zahraničních věcí a ministra financí o konkrétních návrzích úspor v roce 2014.“ Dále vláda ČR uložila 1. místopředsedovi vlády a ministru zahraničních věcí: „podat ve

spolupráci s ministrem financí vládě do 30. června 2013 souhrnnou informací o konkrétních úsporách resortů dosažených podle bodu III/1d tohoto usnesení.“

MZV na základě obdržených informací od jednotlivých resortů předložilo na jednání vlády dne 3. 7. 2013 materiál *Informace o členství České republiky v mezinárodních organizacích – očekávané úspory od roku 2014*<sup>24</sup>, který uvádí opatření v gesci správců kapitol státního rozpočtu. Jednotlivé resorty navrhly realizovat od roku 2015 úspory u 16 MEO (z toho 4 v gesci MZV a 12 v gesci ostatních resortů) v celkové výši přes 18 mil. Kč oproti roku 2012. MZV v tomto materiálu mj. upozornilo na rostoucí náklady na spolupráci s MEO a s tím související potřebu úspor a zvýšení efektivity spolupráce s MEO<sup>25</sup>. Úkol identifikovat úspory a zvýšit efektivitu členství v MEO byl dle MZV trvalý a měl být průběžně vyhodnocován. NKÚ proto prověřil, zda jsou MEO v gesci ostatních resortů, u nichž MZV uvádělo, že dojde od roku 2014 k ukončení členství či plateb, tyto platby i nadále poskytovány (viz tabulka č. 2).

**Tabulka č. 2: Peněžní prostředky poskytované MEO, u nichž bylo rozhodnuto o ukončení spolupráce či plateb**

Resort	MEO	Platba 2012* (v Kč)	Platba 2018** (v Kč)	Poznámka
313 MPSV	ISSA	2 245 638	248 243	Forma spolupráce měla být změněna a platby sníženy od 2014.
315 MŽP	CSD	3 307 226	0	-
	Planta Europa		0	-
322 MPO	CEOC	347 650	0	-
	EGOLF		0	-
327 MD	OSJD	3 730 600	2 174 991	Platby měly být přeneseny na jiné organizace od roku 2015.
329 MZe	EPO	22 063	0	Platby ukončeny od roku 2014 (platby hradí 344 UPV).
	VDLUFA		64 434	Platby měly být ukončeny od roku 2014.
335 MZd	ESIP/MEDEV	475 000	113 077	Platby hradí SUKL.
	PIC/S		185 879	
336 MSP	AHJUCAF	238 000	0	-
	EuroPris		156 999	Platby neměly být hrazeny již od roku 2013.

Zdroj: \* *Informace o členství České republiky v mezinárodních organizacích – očekávané úspory od roku 2014*,

\*\* Informace získané dotazníkovým šetřením NKÚ; vypracoval NKÚ.

Z výše uvedené tabulky vyplývá, že třem MEO (EuroPris, VDLUFA, OSJD), u nichž bylo rozhodnuto o definitivním ukončení spolupráce či plateb ze státního rozpočtu, byly v roce 2018 nadále poskytovány peněžní příspěvky, a to v celkové výši téměř 2,5 mil. Kč. Další úspory navrhlo MZV u 4 MEO ve své gesci. Těmto MEO však v roce 2018 uhradilo prostředky ve výši 8 mil. Kč (viz část IV.6 tohoto kontrolního závěru). Přestože MZV uvedlo, že úkol identifikovat úspory a zvýšit efektivnost členství, resp. spolupráce, v MEO je trvalý a bude průběžně vyhodnocován, plnění úkolu dále nesledovalo.

<sup>24</sup> Vláda ČR vzala materiál s názvem *Informace o členství České republiky v mezinárodních organizacích – očekávané úspory od roku 2014* na vědomí pod č. j. 732/13. K materiálu nebylo přijato usnesení vlády ČR.

<sup>25</sup> „K dnešnímu dni je ČR členem přibližně 470 MEO (mimo EU a MEO v rámci EU). Náklady na členství a působení v MEO během posledních let rostou přibližně o 10 % ročně, v roce 2013 již celkově přesáhnou 3 mld. Kč. Jedním z cílů působení ČR v MEO musí být tento růst zastavit nebo alespoň zpomalit. Dalším cílem by mělo být zvýšit efektivnost využívání MEO k prosazování našich národních zájmů.“

Dále MZV v materiálu *Informace o členství České republiky v mezinárodních organizacích – očekávané úspory od roku 2014* upozornilo na problém kurzových rozdílů při platbách MEO.

V březnu 2013 adresovalo MF žádost o povolení změny platebního režimu při úhradách členských příspěvků MEO v eurech, které MF následně vyhovělo. MZV v souvislosti s úhradou těchto plateb vytvořilo mj. vnitřní předpis, který spolupráci s MF při platbách příspěvků MEO v gesci MZV v eurech dále upravoval. MZV ve spolupráci s MF v období let 2014–2018 provedlo celkem 42 dávkových plateb ve výši 2,8 mld. Kč a dosáhlo úspor ve výši 14,1 mil. Kč<sup>26</sup>.

Některé platby však MZV realizovalo přímo (bez spolupráce s MF), čímž ale nedosáhlo úspor prostřednictvím kurzových rozdílů. V případě 14 plateb členských příspěvků MEO ve výši 74 mil. Kč NKÚ vyhodnotil, že MZV porušilo interní předpis. Zároveň MZV přímou realizací plateb v korunách nepřispělo ani k plnění úkolu zvyšovat efektivnost členství, resp. spolupráce v MEO.

Další cizoměnové platby jako např. peněžní dary do zahraničí v eurech či členské příspěvky MEO předepsané v jiných měnách (např. USD, CHF) hradilo MZV v kontrolovaném období přímo. Rozšíření spolupráce s MF i na tyto platby tak představuje další nástroj pro potenciální úsporu na základě kurzových rozdílů.

MŠMT možnost úhrady některých příspěvků MEO v eurech z euro účtu a jejich následné refundace v korunovém ekvivalentu s MF ani neprojednávalo. Svou nečinností v této oblasti tak rovněž nepřispívalo k plnění úkolu z UV č. 317/2013.

#### **4. Meziresortní koordinace**

Záměrem UV č. 317/2013 bylo „učinít v průběhu roku 2013 ve spolupráci s věcně příslušnými a odpovědnými gestory nutné konkrétní kroky ke zvýšení efektivity členství ČR v MEO, včetně posílení meziresortní koordinace. To by mělo vést nejen k větším přínosům z našeho členství, ale také k pozitivním dopadům na státní rozpočet počínaje rokem 2014.“<sup>27</sup> Na základě dotazníkového šetření týkajícího se hodnocení přínosů a efektivity působení ČR ve vybraných MEO realizovaného MZV v roce 2015 byla identifikována potřeba vytvoření meziresortní pracovní skupiny, která by představovala platformu pro vzájemnou výměnu informací a pro diskuse o žádoucích postupech ČR v MEO, dále informace o doporučeních a rozhodnutích MZV týkajících se účasti ČR v MEO apod.

Dne 30. 6. 2015 proběhlo první jednání navrhované meziresortní pracovní skupiny, které svolalo a řídilo MZV s cílem ustanovení této pracovní skupiny. Jednání se účastnili zástupci jednotlivých resortů a dalších institucí. Dle záznamu z tohoto jednání na jednání vzešly podněty pro další práci této skupiny: Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“) mj. požádalo MZV, zda by mohlo vydat příručku či metodiku ve vazbě na zvýšení transparentnosti tendrů v MEO a problematiku hodnocení efektivity spolupráce s MEO. MF navrhlo mj. předložit výsledky dotazníkového šetření z roku 2015 vládě a podpořilo návrh vytvořit skupinu pro rozpočtování uvnitř MEO a vytvořit přehled, jak rozpočet jednotlivých MEO vzniká. Energetický regulační úřad otevřel problematiku vícenákladů, které by se měla pracovní skupina věnovat a zkoumat vztah mezi členskými příspěvky

<sup>26</sup> Úspora představuje rozdíl kurzu ČNB deviza prodej (tímto kurzem by realizovalo platby MZV) a kurzu devizového trhu ČNB násobený jmenovitou hodnotou provedené eurové platby ke konkrétnímu dni.

<sup>27</sup> Viz předkládací zpráva *Členství České republiky v mezinárodních organizacích* k UV č. 317/2013 (společný materiál MZV a MF č. j.: 100439/2013-KSAP).



a vícenáklady. Ministerstvo zdravotnictví souhlasilo s potřebou diskutovat efektivitu spolupráce s MEO a uvítalo by lepší sdílení informací. Ministerstvo obrany podpořilo záměr pořádat setkání meziresortní pracovní skupiny pravidelně a předložit výsledky dotazníkového šetření vládě.

První schůzka ukázala přínos meziresortní pracovní skupiny ke zvyšování efektivnosti ČR v MEO, účastníci považovali jednání za přínosné a souhlasili s pokračováním její další činnosti. Do konce června 2019 však MZV meziresortní pracovní skupinu znovu nesvolalo a jednání ve věci zvyšování efektivnosti napříč resorty nepokračovala. Dle vyjádření MZV se meziresortní pracovní skupina již znovu nesešla na základě interního vyhodnocení tehdejšího vedení MZV, které proběhlo ústně. Podněty vzešlymi z jejího prvního jednání se MZV dále nezabývalo s odůvodněním jejich specifčnosti. MZV nereagovalo ani na žádost MŽP o obnovení diskuse mezi resorty z března 2019.

## 5. Uplatňování českých občanů v MEO

*Strategie pro uplatňování českých občanů v mezinárodních organizacích* byla schválena UV č. 578/2017. Zajistit její naplňování uložila vláda ČR ministru zahraničních věcí a vedoucím ostatních ÚOSS uložila poskytnout MZV potřebnou součinnost.

Strategie ČMEO se zaměřuje na podporu českých občanů ve vybraných 21 prioritních MEO.<sup>28</sup> MZV stanovilo ve Strategii ČMEO hlavní dlouhodobý cíl „*navýšit celkový počet českých občanů působících v MEO na relevantních referentských, odborných či řídicích pozicích nebo zajistit formou stáží a atypických vyslání navýšení počtu českých občanů působících v MEO*“, přičemž k jeho naplnění mělo dojít naplněním dvou střednědobých cílů a jednoho krátkodobého cíle:

- vytvořit rámec pro systematickou přípravu a podporu uchazečů z řad českých občanů se zájmem o práci v MEO (střednědobý cíl),
- zajistit podporu českých občanům se zkušenostmi s prací v MEO při uplatňování v orgánech státní správy (střednědobý cíl),
- vytvořit jednotnou platformu pro koordinaci činností a efektivní komunikaci mezi jednotlivými orgány státní správy, příslušnými zastupitelskými úřady, uchazeči o práci v MEO z řad českých občanů, zaměstnanci MEO, českými občany se zkušenostmi s prací v MEO, univerzitami a dalšími institucemi, které se věcně zabývají činnostmi spojenými s MEO (krátkodobý cíl).

Tyto cíle měly být plněny prostřednictvím 14 nástrojů, resp. opatření, přičemž ale MZV nestanovilo termíny pro jejich splnění.

Koordinaci naplňování cílů a využívání nástrojů Strategie ČMEO zajišťoval v rozsahu stanoveném Strategií ČMEO vládní zmocněnec pro MEO. Tato funkce byla zřízena UV č. 578/2017 s účinností od 1. 10. 2017. Poradním orgánem vládního zmocněnce pro MEO měla být dle Strategie ČMEO meziresortní koordinační komise (dále také „MKK“) složená ze zástupců jednotlivých ÚOSS, které mají gesci k některé z prioritních MEO, a Úřadu vlády ČR. MKK se do konce roku 2018 sešla dvakrát, nicméně MZV na tato jednání nepřizvalo zástupce některých resortů, které mají v gesci prioritní MEO stanovené ve Strategii ČMEO. Tyto resorty tak nemohly prostřednictvím své účasti v MKK ovlivňovat plnění Strategie ČMEO. MZV tedy MKK nezřídilo v souladu se Strategií ČMEO. V průběhu kontroly NKÚ však MZV provedlo nápravná opatření a vyzvalo zástupce chybějících resortů MŽP

---

<sup>28</sup> OSN, NATO, RE, OECD, FAO, WHO, ILO, WTO, UNESCO, OBSE, IOM, ICMPD, UNHCR, EIB, IMF, WB, ICC, MAAE, UNWTO, UNEP, EBRD.

a Ministerstva pro místní rozvoj a dále Státní úřad pro jadernou bezpečnost k účasti na jednáních MKK v souvislosti s plánováním dalšího jednání na podzim 2019.

MZV realizovalo většinu opatření Strategie ČMEO, čímž naplnilo krátkodobý cíl a jeden ze střednědobých cílů týkající se vytvoření rámce pro systematickou přípravu uchazečů z řad českých občanů se zájmem o práci v MEO. Ve vztahu k naplňování druhého střednědobého cíle učinilo kroky, které by měly podpořit zájem zaměstnanců MZV o práci v MEO a dále jejich snadnější uplatnění v orgánech státní správy po jejich návratu. Nicméně vzhledem ke krátké účinnosti Strategie ČMEO nelze naplnění tohoto cíle hodnotit.

Vzhledem ke krátké době účinnosti Strategie ČMEO lze obtížně hodnotit i naplňování jejího dlouhodobého cíle – navýšit celkový počet českých občanů působících v MEO. Dle Strategie ČMEO byla ČR dlouhodobě v MEO podzastoupena a v oblasti uplatňování českých občanů v MEO se ČR nedaří využít daného potenciálu. MZV vycházelo z podílu českých občanů v MEO na celkovém počtu zaměstnanců MEO v porovnání s podílem finančních příspěvků ČR na celkovém rozpočtu dané MEO za rok 2016. Z porovnání těchto dvou podílů je u většiny MEO zřejmý nesoulad mezi tím, kolik ČR přispívá a jaké má zastoupení. Další otázkou je kvalitativní stránka zastoupení českých občanů v MEO. Z monitoringu zastoupení českých občanů v MEO vyplývá, že v případě pěti MEO došlo k navýšení zastoupení, v osmi případech nedošlo ke změně, ve třech případech zastoupení pokleslo a v pěti případech nelze na základě zprávy určit kvantitativní změnu. Konkrétní počty mezi roky 2017 a 2018 jsou uvedeny v tabulce č. 3. Vzhledem k minimální změně počtu českých občanů v roce 2016 a v roce 2018 NKÚ vyhodnotil, že ČR však zůstává v počtu českých občanů působících v MEO stále podzastoupena. Vzhledem ke změně definování manažerské<sup>29</sup> pozice však NKÚ nemohl porovnat vývoj v zastoupení českých občanů působících na vyšších pozicích v MEO.

**Tabulka č. 3: Počty českých občanů v prioritních MEO v letech 2016 až 2018**

Název MEO	Počet českých občanů v MEO (2016)	Počet českých občanů v MEO (2017)	Počet českých občanů v MEO (2018)	Počet českých občanů působících v MEO na vyšších manažerských pozicích (2016)	Počet českých občanů působících v MEO na vyšších manažerských pozicích (2018)
OSN	51	55	53	0	5
NATO	10	29	29	0	1
RE	17	20	18	3	4
OECD	12	14	15	0	1
FAO	6	6	7	0	0
WHO	4	8	7	0	2
ILO	1	1	1	1	1
WTO	1	1	1	0	0
UNESCO	3	4	4	1	0
OBSE	23	Údaj není dostupný.	11	1	2
IOM	8	6	8	0	1
ICMPD	3	Údaj není dostupný.	3	Údaj není dostupný.	1
UNHCR	0	12	12	Údaj není dostupný.	1

<sup>29</sup> V roce 2016 byly za vyšší manažerské pozice označeny pozice D, v roce 2018 byli na vyšší manažerské pozice zařazeni zaměstnanci na pozici P5 a vyšší. Dle MZV je P5 seniorní pozice, která vyžaduje cca 10 let praxe a zkušenost s řízením týmu zaměstnanců. V systému české státní správy tato pozice odpovídá zhruba řediteli odboru, pozice D je pak spíše pozice náměstka pro řízení sekce.

Název MEO	Počet českých občanů v MEO (2016)	Počet českých občanů v MEO (2017)	Počet českých občanů v MEO (2018)	Počet českých občanů působících v MEO na vyšších manažerských pozicích (2016)	Počet českých občanů působících v MEO na vyšších manažerských pozicích (2018)
EIB	32	41	44	4	Údaj není k dispozici.
IMF	2	2	2	Údaj není dostupný.	2
ICC	0	0	0	Údaj není dostupný.	0
WB Group	64	Údaj není dostupný.	35	Údaj není dostupný.	1
MAAE	11	Údaj není dostupný.	10	Údaj není dostupný.	2
UNWTO	0	0	0	Údaj není dostupný.	0
UNEP	2	Údaj není dostupný.	2	1	1
EBRD	12	15	16	Údaj není dostupný.	6
<b>Celkem</b>	<b>262</b>	<b>214</b>	<b>278</b>	<b>11</b>	<b>31</b>

Zdroj: dokumentace MZV; dotazníkové šetření NKÚ; vypracoval NKÚ.

## 6. Řízení spolupráce s MEO v rámci resortu MZV a MŠMT

### Vnitřní řízení

MZV neupravilo spolupráci s MEO v rámci své organizační struktury vnitřním předpisem a nesjednotilo postup útvarů MZV týkající se spolupráce s MEO. Každý organizační útvar MZV řešil problematiku MEO samostatně dle své věcné působnosti bez další koordinace. Jednotný postup pro všechny útvary MZV, které měly v gesci MEO, byl nastaven pouze ve vazbě na poskytování nepovinných příspěvků od roku 2019 a uplatňování zaměstnanců MZV v MEO. Dále byla stanovena náměstků pro řízení sekce bezpečností a multilaterální odpovědnost za koordinaci politiky v rámci mezinárodních politických a bezpečnostních MEO (zejména NATO, OSN, OBSE). Systém vnitřního řízení MZV v oblasti spolupráce s MEO byl roztříštěný a v řadě případů bez jednoznačně vymezených kompetencí a odpovědností příslušných organizačních útvarů.

Roztříštěnost a nejasně stanovené kompetence a odpovědnosti útvarů MZV posilují riziko neefektivního a nekonceptního řízení a fungování resortu MZV. Současně měl tento stav významný vliv i na schopnost MZV předávat doklady a informace v průběhu kontroly NKÚ včas a v požadované kvalitě a rozsahu. Informace musely být opakovaně upřesňovány a ověřovány.

V roce 2013 byla na MŠMT zřízena resortní koordinační skupina pro koordinaci agend MŠMT v mezinárodních organizacích (dále také „RKS“). RKS se však od svého vzniku až do roku 2017 znovu nesešla a nerealizovala tak stanovené aktivity. Tato nefunkčnost RKS a potřeba jejího obnovení byla potvrzena *Strategií rozvoje mezinárodní spolupráce ve vzdělávání do roku 2020*, která uvedla jako jednu ze slabých stránek právě nedostatečně koordinované a roztříštěné zastupování zájmů ČR v MEO. Obnovená RKS pak začala vykonávat svoji činnost v souladu s jejím nastavením od roku 2017.

### Stanovení cílů spolupráce s MEO

Stanovení strategie působení v dané MEO a cílů spolupráce s ní považuje NKÚ za základní předpoklad pro efektivní řízení spolupráce s MEO. Strategie a cíle jsou klíčové také z hlediska naplňování úkolů uložených vládou ČR v UV č. 317/2013: trvale usilovat o maximální efektivitu výkonu členství, resp. spolupráce, ve všech MEO a každoročně zpracovávat informace o působení a přínosech členství, resp. spolupráce, v každé MEO.

Základní rámec pro uskutečňování zahraničněpolitických zájmů ČR tvoří *Koncepce zahraniční politiky České republiky* (dále také „Koncepce ZP“), která stanovuje obecné cíle zahraniční politiky ČR a pro MEO zásadního zahraničněpolitického významu (např. NATO, RE, OECD, OBSE, OSN) uvádí priority, resp. aktivity. Jednotlivé tematické oblasti uvedené v koncepci pak rozpracovávají navazující strategické dokumenty, které se spolupráci s MEO věnují většinou jen okrajově. Stanovení konkrétních cílů a priorit ve vztahu ke spolupráci s MEO mají provádět jednotlivé gesční resorty.

MZV na základě Koncepce ZP zpracovalo také interní priority/plány na období let 2016–2019, které se působením ČR v MEO zabývají okrajově. Dále si jednotlivé organizační útvary MZV stanovují cíle pro MEO v jejich gesci např. v podobě instrukcí pro významná jednání MEO či v podobě materiálů pro jednání kolegia ministra, pro jednání vlády ČR, popř. průběžně na základě aktuální agendy. K řadě MEO v gesci MZV však MZV cíle nestanovilo.

MŠMT doložilo cíle působení u MEO spadajících pod Dům zahraniční spolupráce v tzv. plánech hlavních úkolů. MŠMT předložilo plány hlavních úkolů i pro Národní institut dalšího vzdělávání a Národní technickou knihovnu, nicméně v těchto dokumentech jsou uvedeny pouze obecné informace o spolupráci s příslušnými MEO. V případě MEO spadajících pod Českou školní inspekci odkázalo MŠMT na strategické dokumenty oblasti vzdělávání, které však vymezují cíle obecného směřování těchto MEO, nikoliv konkrétní cíle působení v jednotlivých MEO. K ostatním MEO ve své gesci MŠMT jednoznačné cílů působení nenastavilo s odůvodněním, že se v případě těchto MEO jedná o cíl podílet se na aktivitách, které vycházejí z obecných cílů dané MEO.

Bez stanovení cílů spolupráce s MEO nemůže MZV a MŠMT sledovat a v návaznosti na to objektivně vyhodnocovat přínosy této spolupráce. MZV a MŠMT tak nezajistily základní předpoklady pro plnění úkolu trvale usilovat o maximální efektivitu spolupráce se všemi MEO v jejich gesci dle UV č. 317/2013.

### **Hodnocení přínosů**

MZV na začátku roku 2015 realizovalo dotazníkové šetření týkající se vybraných MEO. MZV k tomuto šetření zpracovalo metodický materiál s názvem *Návrh metodiky k hodnocení členství České republiky v mezinárodních organizacích*, který však po skončení šetření znovu nevyužilo. Na základě výstupů šetření identifikovalo jako jednu z klíčových možností pro zvyšování efektivity pravidelné a kritické hodnocení působení v MEO, relevantnosti a efektivnosti MEO pro ČR a využívání výsledků působení v MEO. MZV však nezpracovalo a nestanovilo kritéria pro hodnocení působení a přínosů spolupráce s MEO. MZV tak nemělo nastaven pravidelný a funkční systém hodnocení působení a přínosů spolupráce s MEO, které mělo v gesci.

NKÚ vyhodnotil, že MZV přistupovalo k hodnocení působení a přínosů spolupráce s MEO různě, a to např. z důvodu chybějících kritérií pro takové hodnocení. Každý gesční útvar MZV prováděl hodnocení samostatně (např. formou materiálů pro jednání vlády, kolegium ministra, na neformální úrovni v rámci interních porad či vůbec). MZV doložilo materiály zejména k MEO zásadního zahraničněpolitického významu, které měly ve většině případů charakter informace o činnosti v dané MEO, popř. informace o působení v této MEO, a nebyly primárně zpracovávány za účelem podat pravidelnou informaci dle UV č. 317/2013. MZV také v případě 24 z 54 MEO, které mělo v roce 2018 v gesci, žádnou dokumentaci nepředložilo. V rámci pravidelného monitoringu na základě UV č. 317/2013 MZV předložilo dokumentaci za MEO v jeho gesci pouze za rok 2019, přičemž MZV po

jednotlivých útvarech požadovalo pouze informace o povinných příspěvcích za rok 2018 a aktualizaci seznamu. Předložené materiály hodnocení působení a přínosů neobsahovaly. MZV tedy zpracovávalo pouze informace o působení v MEO v jeho gesci, ovšem nepravidelně a zejména v případě MEO zásadního zahraničněpolitického významu, nikoli u všech, jak mělo dle UV č. 317/2013 každoročně činit.

V rámci dotazníkového šetření z roku 2015 týkajícího se hodnocení přínosů a efektivity působení ČR ve vybraných MEO zapojilo MZV i své organizační útvary. Přínosy spolupráce s MEO však MZV hodnotilo pouze na obecné úrovni (nejednalo se o hodnocení přínosu MEO pro ČR z hlediska efektivity – vynakládané peněžní prostředky/dosažený efekt, resp. adekvátnosti vynakládaných peněžních prostředků oproti získávanému efektu). Stejně nebo podobné dotazníkové šetření MZV v kontrolovaném období nerealizovalo.

MŠMT každoročně zpracovávalo informace o působení a přínosech v návaznosti na úkol z UV č. 317/2013 a předkládalo je MZV, nicméně NKÚ zjistil nedostatky v jeho plnění. MŠMT předávalo v letech 2014, 2018 a 2019 nekompletní vyhodnocení přínosů MEO, tzn., že do tohoto vyhodnocení nezahrnovalo všechny MEO ve své gesci, v roce 2016 toto vyhodnocení nepředalo vůbec. Z posouzení kvalitativní stránky způsobu hodnocení přínosů u sedmi vybraných MEO vyplývá, že hodnocení přínosů MŠMT bylo zpravidla obecné (o možnostech, které spolupráce s MEO nabízí), nikoliv o skutečných přínosech pro ČR v daném roce.

Rovněž MŠMT předávané přehledy povinných příspěvků v letech 2015–2019 byly nekompletní a nepřesné. V roce 2017 předalo informaci o výši povinných příspěvků MEO pouze v souhrnné podobě, nikoliv v členění po jednotlivých MEO. Vzhledem ke zjištěným nedostatkům je zřejmé, že MŠMT předávané informace byly v kontrolovaném období nekvalitní a nespolehlivé pro jejich další využití na úrovni státu zejména pro vyhodnocování efektivity výkonu členství v MEO, jak ukládalo UV č. 317/2013.

Na základě výše uvedených nedostatků NKÚ vyhodnotil, že MZV a MŠMT neplnily úkol uložený vládou ČR v UV č. 317/2013, ačkoli závaznost UV pro ministerstva a ÚOSS jednoznačně vyplývá z kompetenčního zákona.

## Úspory

MZV nevypracovalo analýzu nákladů a přínosů spolupráce s MEO ve své gesci ani strategii působení v těchto MEO s cílem najít úspory. Předložilo pouze souhrnný materiál za všechny resorty s názvem *Informace o členství České republiky v mezinárodních organizacích – očekávané*, který obsahoval informace pouze ke čtyřem MEO v gesci MZV. V případě těchto čtyř MEO navrhlo MZV ukončit členství či platby od roku 2015, přesto v případě dvou MEO pokračovalo v platbách a za období let 2015–2018 jim na povinných příspěvcích a darech uhradilo téměř 44 mil. Kč. Např. v případě organizace ALF, ve které MZV navrhlo ukončit platby od roku 2014, MZV v roce 2015 opět navrhlo pokračování plateb. V případě dalších dvou MEO se o reálnou úsporu nejednalo, neboť jedna MEO ukončila činnost a u druhé převzala platby Evropská komise. MZV v kontrolovaném období další opatření vedoucí k úsporám ve formě ukončení členství či plateb nerealizovalo.

MŠMT vypracovalo analýzu týkající se přínosů spolupráce s MEO, nicméně tato analýza neobsahuje žádný rozbor nákladů, který by byl podkladem pro následný závěr týkající se identifikace úspor.

Rovněž materiál projednáváný na poradě vedení (strategie působení v MEO s cílem najít rezervy) rozbor nákladů neobsahuje. Vzhledem k absenci těchto základních informací tak MŠMT následně neidentifikovalo konkrétní finanční rezervy a nezávázalo se k jejich naplnění.

MZV a MŠMT nesplnily úkol dle UV č. 317/2013, ačkoli závaznost UV pro ministerstva a ÚOSS jednoznačně vyplývá z kompetenčního zákona.

### **Vykazování poskytnutých peněžních prostředků**

Od roku 2017 došlo ke změně v náplni rozpočtových položek. MZV však nepostupovalo v letech 2017–2018 v souladu s vyhláškou č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, když vykazovalo v těchto letech peněžní prostředky vynaložené na povinné příspěvky MEO v celkové výši 2,787 mld. Kč na položce 5511 – *Neinvestiční transfery mezinárodním vládním organizacím* místo toho, aby vykazovalo tyto peněžní prostředky na položkách 5541 – *Členské příspěvky mezinárodním vládním organizacím* a 5542 – *Členské příspěvky mezinárodním nevládním organizacím*. MZV tento stav odůvodnilo mj. nedostatečnou rozpočtovou klasifikací MEO z hlediska jejich statutu (členění MEO na vládní a nevládní) a dále uvedlo, že nejasnosti řeší s MF. Vyjádření MZV ohledně nutnosti dořešení rozpočtové klasifikace MEO z hlediska jejich statutu však není přesné, neboť již v rámci vypořádání připomínek k materiálu schváleném UV č. 581/2012 uvedlo, že: „*počítá, že provede kategorizaci spolupráce s MEO, ve které se odrazí mimo jiné i právě rozlišení na vládní, nevládní a jiné.*“ MZV pak rozlišení jednotlivých typů MEO uvádělo jak v *Úplném kategorizovaném seznamu členství České republiky v mezinárodních organizacích na úrovni státu nebo resortu* ke dni 30. 9. 2012, tak v rámci dotazníku NKÚ. Vyhláška č. 323/2002 Sb. navíc ke kategorizaci MEO uvádí, že vládní MEO jsou sdružení státu a nevládní všechny ostatní, přičemž nerozhoduje, zda je ČR členem MEO. MZV dále uvedlo, že zvažuje návrh zjednodušení vykazování pouze na dvě položky, a to povinné příspěvky a dobrovolné dary, které jsou pro MZV klíčové.

MZV dále nepostupovalo v roce 2016 v souladu s vyhláškou o rozpočtové skladbě tím, že vykazovalo vynaložené peněžní prostředky ve výši téměř 5 mil. Kč na rozpočtové položce 5511, přestože se jednalo o peněžní dar do zahraničí, který podle náplně definované rozpočtovou skladbou patří na rozpočtovou položku 5531 – *Peněžní dary do zahraničí*. MZV tím, že nepostupovalo v souladu s vyhláškou o rozpočtové skladbě, porušilo § 2 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

MŠMT od roku 2017 také nepostupovalo v souladu s vyhláškou č. 323/2002 Sb., když vykazovalo výdaje spojené s členskými příspěvky konsorciu evropské výzkumné infrastruktury ERIC na rozpočtovou položku 5532 – *Ostatní neinvestiční transfery do zahraničí* místo na rozpočtovou položku 5541 – *Členské příspěvky mezinárodním vládním organizacím*, a porušilo tak ustanovení § 2 odst. 4 rozpočtových pravidel.

MZV a MŠMT vykazovaly peněžní prostředky vynaložené na příspěvky MEO v rozporu s rozpočtovou skladbou, čímž negativně ovlivnily spolehlivost údajů v IISSP o výši peněžních prostředků vynaložených na příspěvky MEO.

NKÚ dále zjistil, že 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, stanovuje mj. 36 bodů popisujících, co vše by měl správce kapitoly státního rozpočtu v závěrečném účtu hodnotit, a vzory 12 povinných tabulek

závěrečného účtu kapitol státního rozpočtu. Ve vyhlášce není stanoven požadavek vykazování souhrnné částky vynaložených peněžních prostředků na příspěvky MEO ani povinnost uvádět konkrétní výši prostředků dle MEO, se kterými gesční resorty spolupracují. Ve státním závěrečném účtu České republiky za jednotlivé roky tak neexistuje přehled související se spoluprací kapitol státního rozpočtu s MEO.

Z dostupných zdrojů (závěrečné účty kapitol, IISSP, monitoring prováděný MZV) tak nelze získat spolehlivé informace o tom, s kolika MEO jednotlivé gesční resorty spolupracují a jaká celková výše peněžních prostředků státu byla MEO poskytnuta.

Vzhledem k nekompletnosti a nespolehlivosti údajů v monitoringu prováděném MZV (viz části I.2 a IV.2 tohoto kontrolního závěru), chybnému vykazování a jeho vlivu na data v IISSP a dále vzhledem k absenci relevantních údajů v závěrečných účtech jednotlivých kapitol státního rozpočtu, provedl NKÚ dotazníkové šetření, kterým mj. zjišťoval výši peněžních prostředků poskytnutých MEO v roce 2018 (blíže viz část III. tohoto kontrolního závěru). NKÚ prostřednictvím dotazníkového šetření ověřil, že výše peněžních prostředků na povinné příspěvky MEO za rok 2018 neodpovídá údajům uvedeným v IISSP.

### **Poskytování darů**

Kromě povinných příspěvků poskytuje MZV i další příspěvky MEO formou peněžního daru. Přestože se jednalo o dary, byly tyto peněžní prostředky poskytovány na konkrétní účel. Zároveň musí být poskytování těchto darů v souladu se zahraničněpolitickými cíli a prioritami ČR a mít přidanou hodnotu pro ČR. MZV u kontrolovaného vzorku 15 peněžních darů MEO ve výši 224 mil. Kč prokázalo účelovost poskytnutí peněžních prostředků, avšak nepostupovalo v souladu s ustanovením § 39 odst. 3 rozpočtových pravidel tím, že nesledovalo a nevyhodnocovalo účelnost a efektivnost (tj. přínos) poskytnutých peněžních darů do zahraničí. MZV v průběhu kontroly NKÚ navrhlo nápravná opatření, jejich definitivní podoba nebyla do doby ukončení kontroly odsouhlasena. (Nový systém má být dle vyjádření MZV finalizován po obdržení kontrolního závěru NKÚ.)

MZV dále v některých případech (2013 – Fond Hillary Clinton Lifeline, 2014 – Fond Lifeline, 2018 – UFM, ALF a KAIPCTC) neuhradilo peněžní dary do zahraničí tak, jak ukládala předmětná UV. MZV tedy v případě nesplnění úkolu stanoveného UV č. 912/2013<sup>30</sup>, UV č. 1039/2014<sup>31</sup> a UV č. 786/2018<sup>32</sup> nepostupovalo v souladu s UV, jejichž závaznost pro ministerstva a ÚOSS vyplývá z kompetenčního zákona.

MŠMT v kontrolovaném období finanční dary MEO neposkytovalo.

---

<sup>30</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 27. listopadu 2013 č. 912, o poskytnutí příspěvků mezinárodním organizacím a vybraným institucím do zahraničí formou peněžních darů v roce 2013 z kapitoly Ministerstva zahraničních věcí.

<sup>31</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 8. prosince 2014 č. 1039, o poskytnutí příspěvků mezinárodním organizacím a vybraným institucím do zahraničí formou peněžních darů v roce 2014 z kapitoly Ministerstva zahraničních věcí.

<sup>32</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 29. listopadu 2018 č. 786, o poskytnutí peněžních darů do zahraničí mezinárodním organizacím a vybraným institucím v roce 2018 z kapitoly 306 – Ministerstvo zahraničních věcí.

## Předávání zkušeností z působení v MEO

Zaměstnanci MZV, kteří byli vysláni do MEO (tzv. sekondované pozice<sup>33</sup>), měli dle interních předpisů MZV povinnost sdílet zkušenosti a poznatky z výkonu své činnosti s MZV. K využívání nabytých zkušeností vyslaných expertů pak mělo docházet nejen během jejich působení v MEO, ale také po jejich návratu. V případě, že expert podepsal povinnost mlčenlivosti vůči konkrétní MEO, mělo MZV značně omezenou možnost pro další využití zkušeností a poznatků vyslaných expertů z jejich působení v MEO. Nicméně tato mlčenlivost se vztahovala většinou k neveřejným informacím získaným po dobu působení v MEO, nikoli na informace o obecných principech fungování a činnostech vykonávaných v rámci působení v MEO. NKÚ zjistil, že v případě vybraných MEO (IVF, NATO, OBSE, RE, UNDP) vyslalo MZV celkem 16 expertů, z toho 12 sekundmentů bylo do doby ukončení kontroly ukončeno, přičemž 10 expertů bylo po svém návratu zařazeno v rámci organizační struktury na MZV. Pouze dva z vyslaných expertů předávali své znalosti a zkušenosti, a to formou přednáškové činnosti.

### Seznam zkratk

ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
gesční resorty	správci jednotlivých kapitol státního rozpočtu
IISSP	<i>Integrovaný informační systém Státní pokladny</i>
Koncepce ZP	<i>Koncepce zahraniční politiky České republiky</i>
MD	Ministerstvo dopravy
MEO	mezinárodní organizace
MF	Ministerstvo financí
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MKK	meziresortní koordinační komise
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MSP	Ministerstvo spravedlnosti
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	Ministerstvo zemědělství
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
RKS	resortní koordinační skupina pro koordinaci agend MŠMT v mezinárodních organizacích
SAI	nejvyšší kontrolní instituce
Směrnice	směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv
SR	státní rozpočet
Strategie ČMEO	<i>Strategie pro uplatňování českých občanů v mezinárodních organizacích</i>
ÚOSS	ústřední orgány státní správy
UV	usnesení vlády České republiky

<sup>33</sup> Dočasné vyslání odborníka do jiné organizace sjednané dohodou dotčených subjektů. Na sekondované pozici je zaměstnanec po vyslání do MEO nadále v pracovněprávním vztahu k MZV a písemnou dohodu uzavírá MZV s příslušnou MEO. Na sekondovaných pozicích se na vyslané zaměstnance po dobu jejich působení v MEO vztahuje povinnost být v pravidelném kontaktu s ústředím MZV, resp. se ZÚ v místě působení MEO.



## Příloha č. 1

Příloha č. 1 je dostupná na tomto odkazu: <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=11033>.

### Mezinárodní srovnání přístupu ke spolupráci s mezinárodními organizacemi

V následující tabulce jsou uvedeny informace o přístupu ke spolupráci s MEO. NKÚ získal tyto informace v rámci mezinárodní spolupráce (projekt BIEP), kdy oslovil nejvyšší kontrolní instituce EUROSAI. Cílem bylo získat informace o přístupu jednotlivých států ke členství v MEO a jiným formám spolupráce s nimi a porovnat tyto přístupy a případně nalézt dobrou praxi. NKÚ obdržel informace od nejvyšších kontrolních institucí /SAI/ Albánie, Estonska, Finska, Francie, Litvy a Německa. Informace k vybraným oblastem jsou uvedeny v tabulce č. 1:

**Tabulka č. 1: Informace k vybraným oblastem spolupráce s MEO získané od nejvyšších kontrolních institucí EUROSAI**

Posuzovaná oblast	ČR	Albánie	Estonsko	Finsko	Francie	Litva	Německo
Nastavení cílů zahraniční politiky	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano	Ano
Zajištění koordinace spolupráci s MEO	Ministerstvo zahraničních věcí	Ministerstvo financí a hospodářství	Ministerstvo zahraničních věcí, ostatní ministerstva a kancléř	Věcně příslušná ministerstva	Ministerstvo pro Evropu a zahraniční věci	Ministerstvo zahraničních věcí	Federální úřad pro zahraniční věci
Rozhodnutí o vzniku spolupráce s MEO	Parlament (v případě členství ČR)	Rada ministrů	Vláda (parlament)	Parlament, v některých případech prezident, vládní plenární zasedání, omezeně také jednotlivá ministerstva (v případě menších MeO nebo u MeO s poměrně omezenými finančními závazky)	Vláda	Parlament	Jednotlivá federální ministerstva
Monitoring spolupráce s MEO	Věcně příslušná ministerstva; následně informace shromažďuje MZV	Informace o programech a projektech soustředěny pod úřadem předsedy vlády	Ministerstvo zahraničních věcí (cíle zahraniční politiky); věcně příslušná ministerstva	Věcně příslušná ministerstva*	Parlament	Ministerstvo zahraničních věcí	Věcně příslušná ministerstva

**Zdroj:** projekt BIEP – vyjádření a dokumentace příslušných SAI.

**Pozn.:**\* Nejvyšší kontrolní úřad Finska v rámci auditu z roku 2018 doporučil, aby byly informace o spolupráci s MEO a související finanční příspěvky a závazky shromažďovány centralizovaně a pravidelně aktualizovány.

## Hodnocení přínosů

Ze získaných informací vyplývá, že přístup jednotlivých zemí k hodnocení přínosů spolupráce s MEO je v souladu s nastaveným způsobem sledování této spolupráce (centralizovaně/decentralizovaně). Přínosy jsou sledovány, avšak je obtížné posoudit relevantnost hodnocení přínosů, jak ve svém vyjádření uvedl např. nejvyšší kontrolní úřad Litvy. V případě České republiky NKÚ v kontrolní akci 19/05 zjistil, že není nastaven jednotný přístup k vyhodnocování přínosů spolupráce s MEO, způsob tohoto vyhodnocení si jednotlivá ministerstva nastavují sama. MZV pak následně tato vyhodnocení shromažďuje v rámci pravidelného monitoringu. V této oblasti – realizace monitoringu – však NKÚ zjistil nedostatky.

Zjištění z auditů a návazná doporučení nejvyšších kontrolních institucí Litvy a Finska potvrzují potřebu jednotného a centralizovaného sběru informací o spolupráci s MEO a jeho pravidelné aktualizace. K tomuto stavu směřují rovněž opatření přijatá vládou ČR v UV č. 317/2013. Nejvyšší kontrolní úřad Finska v této souvislosti v rámci auditu z roku 2018 doporučil, aby byly informace o spolupráci s MEO a souvisejícími finančními příspěvky a závazky shromažďovány centralizovaně a pravidelně.

Ze zjištění auditu (2013) nejvyššího kontrolního úřadu Litvy je zřejmá podobnost situace a stavu spolupráce s MEO s Českou republikou. MZV Litvy nemělo přesné a podrobné informace o spolupráci s MEO a o účelnosti této spolupráce, dále o stavu plnění finančních závazků vůči jednotlivým MEO. Jednotlivá ministerstva nepředávala informace o svých rozhodnutích týkajících se působení v prioritních MEO MZV Litvy, ani úřadu vlády. Audit mj. zjistil, že v Litvě neexistuje regulace či nastavení toho, kdo, jak a jak často by měl hodnotit účelnost působení Litvy v MEO. Vláda Litvy přijala v reakci na tento audit opatření, mj.:

- Byly jednoznačně vymezeny odpovědnosti za shromažďování a správu strukturovaných informací o spolupráce s MEO.
- Státní instituce a subjekty každoročně do 15. února poskytnou MZV Litvy strukturované informace týkající se působení v MEO včetně výše placených členských příspěvků nebo dobrovolných příspěvků a přínosů spolupráce.
- Na základě takto poskytnutých informací připravuje MZV Litvy přehled spolupráce Litvy s MEO. Tento přehled následně předává litevské vládě k projednání.

Některá výše uvedená opatření jsou v návaznosti na zjištění kontrolní akce NKÚ č. 19/05 aplikovatelná rovněž pro ČR jako příklad dobré praxe.