

# EVROPSKÉ FONDY – MANAGEMENT RIZIK V OBLASTI VEŘEJNÉHO ŠKOLSTVÍ

## EUROPEAN FUNDS – MANAGEMENT OF RISKS IN PUBLIC EDUCATION

**Kamila Turečková, Jan Nevima**

***Abstract:** In the programming period 2007-2013, the Czech Republic was allowed to draw 26,7 billion euros from European funds. After joining the European Union in 2004, the Czech Republic gained an access to European funds by means of submitting individual or simplified projects within individual operational programmes. In the period 2007-2013, drawing funds from the European Union expanded to a great extent, but due to the initial project boom a great amount of projects failed to be successful as they were overwhelmed by the risks of project management. In the first part, risks of project management are introduced in general perspective which is universal for any other project. In the second part of the article, examples of risks in European funds are published. The last part of article deals "bad practices" in case of public education. Despite certain imperfections that can occur when drawing funds from the European Union, these funds represent an important financial tool for further growth of competitiveness of schools. The contribution is not only hypothetical, but also presents us with some relevant real-life examples from the sphere of public education in the Czech Republic.*

***Keywords:** Programming period, Project, European funds, Risks.*

***JEL Classification:** O22, H43, G32.*

### Úvod

České republice se vstupem do Evropské unie v roce 2004 naskytly příležitosti, u nichž nebylo možné předem odhadnout, jaké efekty budou jednotlivým ekonomickým subjektům přinášet. Jednou z těchto příležitostí byl přístup k evropským fondům. Možnost získat finanční prostředky pro uskutečnění vlastního projektu se stala velmi lákovou. Mnozí žadatelé a posléze již samotní příjemci si často neuvědomovali rizika spojená s čerpáním těchto prostředků. Ačkoliv programovací období 2004-2006 znamenalo start čerpání pro ČR v roli řádného člena Evropské unie, teprve programovací období 2007-2013 plně otevřelo možnosti v přístupu k novým projektům.

V programovacím období 2007-2013 mohla Česká republika využít nabídku vyčerpat z evropských fondů 26,7 miliardy eur. Kromě toho si musela ještě ČR zajistit dofinancování těchto projektů ze státního rozpočtu. Česká republika si vytvořila pro získávání finančních prostředků z fondů EU – stejně jako ostatní členové Evropské unie - soustavu programových dokumentů a nezbytné institucionální zajištění. **Národní strategický referenční rámec** (MMR, 2007) představuje základní programový dokument České republiky pro využívání fondů Evropské unie v období 2007-2013. Ve většině případů byl totiž nastaven režim spolufinancování v poměru

85:15 (EU:ČR). Žadatelé, resp. příjemci, z řad zástupců veřejné sféry prakticky nikdy nemuseli řešit spolufinancování z vlastních prostředků, to se týkalo v převážné míře pouze soukromých subjektů.

Možná i tato skutečnost vedla k vytvoření určité iluze, že evropské fondy lze čerpat prakticky na cokoliv a to způsobilo mnohdy velmi laxní přístup zejména k finanční administraci projektů. Většina problémů, které příjemci při čerpání evropských dotací mají, je totiž finančního charakteru. Vyskytovaly se však i jiné problémy, které neukazovaly na chyby samotného systému evropských dotací, byly spíše způsobeny zbytečně přísnými pravidly, které si ČR nastavila na národní úrovni. Než si jednotlivé problémy a s nimi spojená rizika v další kapitole představíme, je nutno upozornit ještě na jeden velmi často opomíjený fakt.

Kontrolní orgány v ČR i v rámci institucí EU či řídicí orgány jednotlivých operačních programů zpravidla nikdy nezajímalo, co se v rámci úspěšných projektů podařilo vytvořit či jaká pozitivní změna nastala. Vše se točilo pouze kolem mnohdy nešťastně nastavených monitorovacích indikátorů, které vše přepočítávaly na čísla, ne na kvalitu či vytvořenou přidanou hodnotu, ve srovnání se situací na začátku realizovaných projektů. Domníváme se, že je to velká škoda, protože se tím upozaduje velké množství vykonané práce, která mnohdy nebyla na první pohled vidět.

Ačkoliv jsme nyní v dalším programovacím období 2014-2020, není možné objektivně konstatovat, zda se v tomto období změnilo portfolio rizik pro žadatele, resp. příjemce. I přes tuto skutečnost se však domníváme, že řada rizikových oblastí, kterou v článku představujeme, bude úzce propojena také se současným programovacím obdobím.

Pro zajištění objektivnosti příspěvku však chceme upozornit, že v současném programovacím období je již plně naplňován **Metodický pokyn (MP) pro řízení rizik ESI fondů v programovém období 2014–2020** (MMR, 2014), u něhož dochází k průběžné aktualizaci. Cílem tohoto pokynu je zavedení systematického přístupu k identifikaci, hodnocení, zvládání, monitorování a vykazování všech významných rizik systémovým, jednotným a integrovaným způsobem tak, aby tato rizika byla minimalizována a včas eliminována. Cílem MP pro řízení rizik 2014–2020 je také dosáhnout stavu, kdy rizika, která jsou komunikována s Národním orgánem pro koordinaci (MMR-NOK), mají srovnatelnou vypovídající hodnotu a je možné s nimi dále pracovat, předat návrhy na jejich minimalizaci na vyšší úroveň, například na úroveň vlády ČR, či následně přijímat nápravná opatření pro snížení významnosti rizika a to nejen z úrovně řídicího orgánu, MMR-NOK či Vlády ČR.

Cílem příspěvku je upozornit odbornou i laickou veřejnost a především samotné žadatele, resp. příjemce evropských dotací z řad zástupců veřejného školství na možnou hrozbu vzniku rizikových situací při řešení těchto projektů a nastínit cestu k jejich efektivnímu řešení.

## 1 Management rizik evropských dotací

V této kapitole si postupně ukážeme v obecné rovině základní skladbu rizik projektového managementu a to bez ohledu na to, zda jsou spojená s čerpáním evropských fondů či národních grantových schémat. Rizika mohou být v rovině příčin předvídatelných a ovlivnitelných nebo příčin neovlivnitelných (Němec, 2002). Při čerpání evropských fondů se setkáváme zpravidla s první skupinou rizik, ačkoliv se

objevovala rizika i z druhé skupiny. Riziko neovlivnitelné se týkalo například změny legislativy v oblasti daňových zákonů, konkrétně šlo o změnu DPH. Při přípravě projektu se počítalo s tím, že se sazba DPH měnit nebude.

**Management rizik** sehrává v projektovém řízení klíčovou úlohu. Je-li efektivně nastaven již od počátku realizace každého projektu, pak platí, že by měl každého příjemce finančních prostředků ochránit vnitřní kontrolní systém organizace. Při čerpání evropských fondů se však příjemce musí řídit i vlastní dokumentací příslušného operačního programu. Zpravidla se jedná o příručku pro příjemce, která nastavuje mechanismy finančního řízení ve vztahu k poskytovateli dotace.

Ani u dobře naplánovaného projektu nelze vyloučit rizika. Tlak na snížení nákladů, termíny realizace jednotlivých aktivit projektu či požadavky na kvalitu výsledku projektu komplikují schopnost dosáhnout zamýšleného cíle projektu. Charakteristickým rysem rizikové situace (Korecký, Trkovský, 2011) jsou neúplné informace a možnost, že původní očekávání nebudou naplněna. Hlavní úlohou řízení rizik je proto snaha zajistit co možná nejkompletnější informace a minimalizovat nejistoty v plánovacím a řídicím procesu.

Projektový management u veřejných projektů si sebou nese určité zvláštnosti (Ochrana, 2010). Ty jsou dány především formálními ustanoveními zákonů upravujících činnosti dotyčných subjektů ve veřejném sektoru či zákony a vyhláškami, které upravují způsoby financování veřejných projektů a to včetně veřejné kontroly veřejných projektů. Nyní si budeme klíčová rizika postupně představovat.

## 2 Portfolio rizik evropských dotací

Z pohledu příjemců patří mezi nejzávažnější rizika ta, která jsou spojena s realizací veřejných zakázek. V této souvislosti je základním rizikem **problém se specifikací zakázky** v rámci vyhlášeného výběrového řízení na dodavatele zboží či služeb. V drtivé většině zaznamenaných případů se jedná o chybně stanovenou specifikaci při dodávkách výpočetní a prezentační techniky, což je ve školách velmi často předmětem výběrového řízení, a vzniká tímto problém s transparentností výběrového řízení. Pro osoby bez příslušného technického vzdělání, nejlépe v oblasti ICT, může dojít zcela neúmyslně k uvedení výrobce požadovaného komponentu [viz Příloha 2]. Základním doporučením, které se zde nabízí, je kompletní posouzení specifikace veřejné zakázky ze strany poskytovatele dotace a upozornění na případné nesrovnalosti ve veřejné zakázce ještě před jejím zveřejněním. To samozřejmě povede k časové prodlevě, ale může se tak snadněji předejít problémům v budoucnu.

Naprosto odlišná je situace, pokud příjemce uzavře nezákonnou dohodu s některými soutěžiteli u veřejné zakázky na dodávky ICT. To je situace, kdy dochází k tzv. dělení trhu či předkládání fiktivních nabídek. Což se projevuje především tím, že specifikaci zakázky připravili místo zadavatele samotní dodavatelé a zadavatel „pouze“ podepsal.

Návazným rizikem pro příjemce je při odhalení chybně zadané veřejné zakázky následná veřejnosprávní kontrola. Ta začíná vyslovením podezření na nesrovnalost. **Nesrovnalostí** se přitom rozumí porušení právních předpisů EU nebo ČR v důsledku **jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu**, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu EU (resp. ESI fondů) nebo ve veřejném rozpočtu ČR či k **započtení neoprávněného výdaje**. Za nesrovnalost se nepokládá provedení neoprávněného výdaje na úrovni příjemce v případě dotace poskytované v režimu ex-

ante a zároveň za předpokladu, kdy dojde k odhalení tohoto neoprávněného výdaje a provedení dostatečné finanční opravy před schválením žádosti o platbu, v opačném případě následuje předání podnětu na místně příslušný Finanční úřad (FÚ), aby toto podezření na nesrovnalost prošetřil – jedná se o **podezření na porušení rozpočtové kázně**. K samotnému kontrolnímu mechanismu, který je nastaven platnými právními předpisy v ČR, samozřejmě nemáme žádné připomínky. Problém nastává především v tom, kdy místně příslušný FÚ má prošetřovat třeba kvalitu vytvořených výsledků/výstupů v projektu a tato činnost je vysoce odborná a bez znaleckých posudků jí nelze kvalifikovaně provést. K určitým absurditám při provádění veřejnosprávní kontroly dochází například v situaci, kdy finanční manažer či účetní projektu chybně zaúčtuje na vrub projektu fakturovanou částku za zboží či služby, která je ze své podstaty způsobilým výdajem. Velmi často je to způsobeno chybou v řádu haléřů či korun, kdy fakturovaná částka obsahuje zaokrouhlení na celé koruny a z prostředků projektového účtu je uhrazena nezaokrouhlená částka včetně haléřového rozdílu. I v tomto případě dochází ze strany řídicího orgánu příslušného operačního programu k podání podnětu na místně příslušný FÚ k prošetření.

Výsledkem tohoto kroku je pak absurdní situace, kdy je sestavena kontrolní skupina na FÚ a ta prošetřuje například „újmu“ ve výši 0,66 Kč [viz Příloha 1], ačkoliv příjemce situaci napravil a poskytovateli dotace objasnil. Čistě z ekonomického pohledu jsou náklady, které musí FÚ vynaložit, aby tuto záležitost prošetřil, mnohonásobně vyšší než samotná částka, která je předmětem této kontroly. Do budoucna se tedy jednoznačně nabízí přesně specifikovat finanční hranici, od které je i pro kontrolní orgány vůbec efektivní veřejnosprávní kontrolu uskutečnit, to si sebou samozřejmě nese i nutnost změnit příslušné předpisy v této oblasti, zejména Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě ve znění pozdějších předpisů (Zákon 320/2001 Sb., 2001).

Určitým multiplikátorem problémů v této oblasti je pak **nařízený odvod finančních prostředků** v případě, kdy výsledek veřejnoprávní kontroly prokáže pochybení na straně příjemce evropské dotace. Tehdy FÚ nařídí odvod a to včetně lhůty pro uhrazení nezpůsobilé částky dotace. Většina veřejných škol se musí s touto situací vypořádat sama a to bez ohledu na to, kdo je zřizovatelem této školy. Škola v každém případě při vzniku této škodní události musí informovat podle Zásad hospodaření příspěvkové organizace svého zřizovatele. Pomoc ze strany zřizovatele však v drtivé většině případů očekávat nemůže. Škola tak musí hradit částku z vlastních prostředků, což může vést k následnému omezení výdajů na platy či běžné provozní prostředky. Naprosto ideální situace nastane v případě, kdy škola může nařízený odvod uhradit z výnosů z doplňkové činnosti a není tak postižena její hlavní činnost. V tomto smyslu lze jedině na zřizovatele apelovat, aby každý případ takového jednání řešil individuálně, změnu Zásad hospodaření pro příspěvkové organizace očekávat nelze.

Prakticky každá škola musela v průběhu realizace svých projektů rovněž řešit **problém se zajištěním průběžného financování** při realizaci svého projektu. Toto riziko přitom vzniká nejen u finančně náročných projektů. Příjemce si musí zajistit z vlastních finančních prostředků krytí aktivit, na které už nemá prostředky ze získané dotace, neboť zálohovou platbu, kterou na počátku řešení projektu obdržel, již stačil v mezích vyčerpat. Zejména menší příspěvkové organizace tak mnohdy stály před problémem, zda si vzít na krytí finanční potřeby úvěr či požádat o mimořádný příspěvek zřizovatele. V případě úvěru je však rizik hned několik. První riziko souvisí

se splácením úroků z úvěru, kdy škola toto břemeno musí nést plně, nejde jej totiž následně refinancovat z evropské dotace. Druhé riziko souvisí se situací, kdy škola jako příjemci dotace nebudou ze strany poskytovatele všechny náklady uznány jako způsobilé a kromě úroků bude muset škola finančně pokrýt i částku nezpůsobilých výdajů, resp. nařízený odvod.

Naprosto analogickým rizikem je kromě průběžného financování ještě **riziko opožděných plateb ze strany poskytovatele dotace**. K zajištění lepšího finančního krytí by tak úroky z úvěru na krytí průběžného či opožděného financování mohly být hrazeny přímo z poskytnuté dotace. Toto řešení by muselo být nejen předem projednáno v Evropské komisi, ale také by každý projekt musel mít v rozpočtu tuto položku uvedenu, což je v současné situaci jen složitě realizovatelným řešením. Navíc by bylo velmi obtížně předem odhadnout výši úrokové sazby z úvěru a odhadnout, z jaké jistiny se bude úrok počítat.

Do ostatní kategorie rizik – ovšem rovněž úzce spojenou s financováním, patří **riziko zajištění udržitelnosti projektu po jeho skončení**. Programovací období 2007-2013 bylo charakteristické tím, že většina podpořených projektů musela po skončení financování z evropských fondů zajistit z vlastních prostředků ještě 5leté období tzv. **udržitelnosti**. V průběhu tohoto 5letého období musí každý příjemce zajistit udržitelnost vybraných aktivit, ke kterým se zavázal a je součástí příslušného článku Rozhodnutí o poskytnutí dotace. Náklady na financování těchto aktivit hradí plně příjemce. Některé školy nevěnovaly udržitelnosti adekvátní pozornosti již ve fázi přípravy projektu a neošetřily si rozsah aktivit takovým způsobem, aby jej byly schopny pokrýt z provozních prostředků příspěvkové organizace. V okamžiku, kdy poskytovatel dotace zjistil při kontrole udržitelnosti, že aktivity projektu nejsou realizovány, nahlásil tuto skutečnost místně příslušnému FÚ k prošetření. Následoval postup obdobný při podezření na porušení rozpočtové kázně. Někteří příjemci tak museli i několik let po ukončení projektu vracet určitou procentuální část dotace. V současném programovacím období 2014-2020 již udržitelnost zpravidla vyžadována není.

### 3 Příklady špatné praxe

V předchozí kapitole jsme si vysvětlili možná rizika plynoucí z čerpání evropských dotací v obecné rovině, v této kapitole chceme proto ukázat na konkrétní **příklady tzv. špatné praxe**, kdy byly instituce veřejného školství při čerpání evropských fondů neúspěšné, neboť se dopustily jednání, které zakládalo vznik rizikové situace. Uvádíme konkrétní případy z dotčených veřejných škol a konkrétní problém, který při kontrole projektů nastal.

**Zásady transparentnosti** byly porušeny při výběrovém řízení „Škola na druhou“ v rámci projektu „EU peníze školám“, kde Masarykova základní a mateřská škola v Hnojníku uvedla hodnotící kritéria projektu bez popisu metody jejich hodnocení. Kontrola Finančního úřadu Moravskoslezského kraje pak zjistila, že došlo k **porušení rozpočtové kázně**, protože zadavatel má povinnost veškeré úkony při zadávání zakázky činit jednoznačným, průhledným a srozumitelným způsobem (Kraus-Žurová, 2015). Škola musela nakonec vrátit pouze 25 % z 686tisícové částky a stejně velké penále, protože kontrola Finančního úřadu proběhla během trvání projektu, a nikoli až na jejím konci, kdy by hrozila škole povinnost vracet celou částku.

Řada problémových projektů také vděčí svému neúspěchu **netransparentnímu zpracování projektové dokumentace**, kdy si řada škol prokazatelně nechala zpracovat podmínky výběrového řízení od firmy, která se následně sama tohoto výběrového řízení aktivně účastnila. Školy, potažmo jejich zřizovatelé, se tak samy ochudily o možnost vybrat tu nejlepší nabídku, protože podmínky zakázky již byly „šité na míru“ firmě, jež s přípravou projektu té či oné škole pomáhala. Školy tím porušily vnitřní pravidla poskytování evropských dotací (ČTK, 2011). Chybám ve výběrovém řízení se měl tímto způsobem dopustit Ústecký a Karlovarský kraj při rozdělování dotací z ROP Severozápad v projektu výstavby nové budovy Integrované střední školy technické a ekonomické v Sokolově. Kraj hodnotil nabídky nejen podle ceny, ale i podle způsobu, jakým jednotlivé firmy skloubí stavbu s běžným provozem školy, čímž bylo kritérium výběru dle systému hodnocení výběrového řízení výrazně subjektivně ovlivněno a nebylo dostatečně v projektu popsáno. Ze strany Evropské komise byla provedena finanční korekce a částka poskytnuté dotace byla snížena (Zeman, 2013).

**Korekcí evropské dotace** ve výši přibližně 12 milionů korun byla také dotčena výstavba nové školky v Poběžovicích na Domažlicku, protože město jakožto zřizovatel pochybilo při zadávání výběrového řízení na dodavatele stavby, kdy stanovilo kritérium, které mohlo být při výběrovém řízení diskriminační. Nesprávně nastaveným kritériem v tomto případě je myšlen tzv. **index důvěryhodnosti pro firmy**, které se o zakázku ucházejí. Zde měly Poběžovice stanovit výši indexu příliš vysoko, a tudíž měly diskriminovat firmy, které na něj nedosáhly. Také je zde ještě potřeba připomenout, že korekci vyměřil radnici úřad Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad. Problémem se také zabýval Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který v dané věci pochybení nezjistil. Závěry Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže však úřad Regionální rady nemusí brát v potaz, a v tomto případě ani nevzal (ČTK, 2014).

**Diskriminační chování při stanovení kritérií výběrového řízení** se rovněž měla dopustit Základní škola ve Veřovicích na Novojičínsku při čerpání dotace na nákup moderních učebních pomůcek z operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost. Kontrola MŠMT zjistila chyby ve výběrovém řízení na dodavatele techniky. Finanční úřad tak škole nařídil vrátit dotaci ve výši 420 tisíc korun i dvoustetisícové penále (ČTK, 2012b; Česká televize, 2012b).

**Chybného vyúčtování evropské dotace** se měla dopustit Základní škola Nerudova v obci Říčany, kdy špatně zaokrouhlila částku při závěrečném vyúčtování uskutečněného projektu za zhruba jeden milion korun určeného na vybavení učebny pracovních činností. Absurdní i v tomto případě je, že se jednalo o pochybení v hodnotě pouze 40 haléřů, kdy Středočeský kraj, jež přerozděloval evropské dotace, poslal při závěrečném vyúčtování na projektový účet do obce o 40 haléřů méně, než měl. Ty pak logicky při celkovém zúčtování projektu chyběly (Havránková, 2013).

Kvůli **pochybení ve vedení účetnictví** vzdělávacího projektu musela vrátit Integrovaná střední škola v Chebu zhruba 3,4 milionu korun z evropské dotace. Nesrovnalosti v hospodaření odhalila kontrola Karlovarského kraje, kdy z vyšetřování vyplynulo, že v účetnictví docházelo k nestandardním operacím a část finančních prostředků byla použita v rozporu s projektovou dokumentací (ČTK, 2012a).

Dalším častým rizikem neúspěšnosti evropských projektů je rovněž **porušení nastaveného období udržitelnosti**, na což několikrát upozornil i Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ, 2016). Například podkrkonošská Základní škola Pecka se zaručila k udržitelnosti projektu, kdy z evropského grantu byla škola upravena na bezbariérovou a rovněž proběhla rekonstrukce odborných učeben. Problémem v tomto konkrétním případě je, že díky nízkému počtu žáků musela škola uzavřít 2. stupeň, na jehož vybavení právě finanční prostředky z evropských fondů dostala (Česká televize, 2012a). Riziko „neudržitelnosti“ je tak obecnou hrozbou pro malé školy v obcích, kde klesá počet obyvatel či porodnost a školy tak nejsou schopny dostát nastaveným závazkům v oblasti udržitelnosti.

Dalším příkladem **porušení podmínek udržitelnosti** je projekt MŠMT na zřízení center podpory inkluzivního vzdělávání na základních školách za více jak 133 milionů korun. V rámci tohoto projektu 9 regionálních center na podporu inkluzivního vzdělávání po ukončení projektu bez náhrady zaniklo. Jiným problémem je financování projektů v období udržitelnosti, které je zajišťováno obvykle veřejným subjektem (zřizovatelem), a není již přímo dotováno z evropských fondů. Toto riziko je například mediálně diskutováno v kontextu některých vědecko-výzkumných center dotovaných z nákladných projektů operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace. Podle provedené kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu u pěti z jedenácti center hrozí nesplnění podmínky udržitelnosti, protože se jim nedaří získat další zdroje financování, zejména v aplikační sféře. Pozornost je tedy potřeba věnovat praktickému a efektivnímu využití výsledků projektů i po jejich ukončení, kdy samotné dotace EU nemají jen financovat samotný projekt, ale také pomáhat k dlouhodobému zlepšení v dané oblasti, a toto bylo při předložení projektů opomenuto (NKÚ, 2016).

**Pochybení při výběru dodavatele** mělo udělat Nymburské gymnázium, které v rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost pořádalo pro učitele ze základních a středních škol z Nymburska jazykové kurzy včetně jazykového pobytu v Anglii. Pochybení při výběru dodavatele kurzu v Anglii bylo způsobeno v obelání 4 namísto 5 potenciálních dodavatelů, čímž byla porušena povinnost oslovit více uchazečů. Jednalo se tak víceméně o formální pochybení, a nikoli o nedovolené využití evropské dotace. Rada Středočeského kraje škole odpustila vrácení 75 % částky (kraj je zřizovatelem gymnázia), škola musela vrátit z vlastních příjmů zbylých 25 % hodnoty dotace (Trejbal, 2013).

Chybu při čerpání evropských peněz udělala též obec Dymokury na Nymbursku, kdy místní Masarykova základní škola obdržela z projektu „EU peníze školám“ celkem přibližně milion korun, ale část vynaložených prostředků (asi 347 tisíc korun) jim nebyla kontrolou uznána z **důvodu úpravy původní oboustranné smlouvy o dílo** s firmou zajišťující nákup interaktivních tabulí a vybavení počítačové učebny. Změna smlouvy, byť s dobrým úmyslem, je také proti pravidlům nastaveným při realizování evropského projektu. Důvodem pro úpravy smlouvy s dodavatelem byla snaha školy uhradit závazek firmě ve smluveném termínu z důvodu vyhnutí se sankce z nezaplacení, a to z vlastních zdrojů, protože peníze z MŠMT nebyly ještě na projektový účet připsány včas (Havránková, 2013).

Velmi zrádné je, pokud se na fondech EU chtějí obohatit třetí osoby. Tato situace byla příčinou neúspěchu projektu „EU peníze školám“ v Ploskovicích na Litoměřicku v Ústeckém kraji. Místní základní škola si za zhruba 700 tisíc pořídila velmi drahé počítače a díky dalšímu projektu „Krok za krokem“ měla vybavit učebny pro přírodní

vědy za dalších skoro pět milionů korun. Nové vedení školy se snažilo ukončit druhý jmenovaný projekt dohodou vědomo si nesmyslné předraženosti sjednaného vybavení a služeb, ale neúspěšně. Projekt nakonec neměl žádného projektového manažera, nebyla odevzdána monitorovací zpráva, kvůli čemuž kraj odstoupil od smlouvy pro porušení smluvních povinností a škola byla tak nucena vrátit zálohu necelý milion korun a uhradit uloženou sankci. V souvislosti s touto kauzou a podle zjištění evropských kontrolorů si na projektech podobně „přivydělávali“ také někteří radní a regionální politici napříč politickým spektrem (Pelgrel, 2013).

#### 4 Komplexní řešení neexistuje

Nekoordinovaná snaha o eliminaci výše představených rizik mnohdy paradoxně vede k jejich prohlubování a vytváření nových rizikových situací. Je to způsobeno tím, že v ČR neexistuje v oblasti čerpání evropských dotací **komplexní systém pro management rizik** spojených s realizací projektů. S odstupem času nám praxe ukazuje, že tato skutečnost má za následek nárůst podezření na nesrovnalost, kterou musí následně prošetřit místně příslušný Finanční úřad.

Řídící orgány jednotlivých operačních programů však zatím nepřijaly žádná opatření, která by mohla vést k **eliminaci vzniku těchto rizikových situací**. Z pohledu samotné implementace metodického pokynu (European Commission, 2013) došlo k určitému posunu v podobě institucionálního vzniku **Výboru pro řízení rizik**, který byl ustanoven na Ministerstvu pro místní rozvoj v roce 2016. Výbor je zřízen za účelem eliminace zejména kritických rizik v implementaci ESI fondů v programovém období 2014-2020, a to prostřednictvím diskuze a navrhování opatření.

Evropská komise na konci roku 2013 připravila příručku pro odhalování podvodů a to včetně účinných nástrojů pro jejich identifikaci (European Commission, 2013). Příručka však neobsahuje preventivní opatření pro žadatele, resp. příjemce evropských fondů. Rovněž je třeba upozornit, že pro naplnění principu efektivního čerpání evropských dotací by bylo daleko vhodnější věnovat pozornost právě prevenci rizik!

Kromě zpracování příručky spustila Evropská komise **program Hercule III 2014 – 2018** podporovaný **Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF)** (European Anti-Fraud Office, 2016). Tento program je zřízen pro prosazování aktivit v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie a je zaměřen na odhalování podvodů při čerpání dotací. Konkrétně podporuje technickou asistenci při odhalování podvodného jednání a především se zaměřuje na osvětu v této oblasti formou vzdělávacích a konferenčních aktivit.

**Podvody v ESI** se rozumí každé úmyslné jednání nebo neúmyslné opomenutí týkající se použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných prohlášení či dokladů, které má za následek neoprávněné přisvojení nebo zadržování prostředků ze souhrnného rozpočtu EU vedoucí k použití těchto prostředků pro jiné účely, než pro které byly původně poskytnuty.

Ačkoliv máme v řešení rizik ještě značené rezervy, nabízí se určitá řešení, která mohou významně přispět k jejich efektivní eliminaci. Mohou to být kupříkladu čestná prohlášení o neexistenci střetu zájmů u osob zapojených do tvorby zadávacích podmínek veřejné zakázky či průběžné vzdělávání zaměstnanců zapojených do realizace projektu. Další cestou je zavést si nad rámec běžných standardů vlastní projektový kontrolní mechanismus spočívající na jednoduché zásadě – neponechat vše



na projektovém či finančním manažerovi. Nastane-li již nějaký problém v procesní či finanční stránce projektu, pak je vždy nejlepší kontaktovat poskytovatele dotace a informovat jej neprodleně o vzniklé situaci. Tímto jednoduchým krokem je možné elegantně předejít vzniku mnoha problémových situací v budoucnu.

## Závěr

Čerpání evropských dotací otevřelo českému školství přístup k novým horizontům. Některé školy však mnohdy z neznalosti či z vlastní laxnosti nevěnovaly pozornost možným hrozbám, které jsou se získáváním dotačních titulů spojeny. Minulé programovací období v plném rozsahu ukázalo široké spektrum možných rizikových situací. Z těchto rizik a případně i vlastních chyb by se měly poučit především školské příspěvkové organizace, které hodlají využít nabídku čerpat evropské fondy i v současném programovacím období 2014-2020.

Článek usiloval o deskripci těchto rizik a upozornil na nutnost věnovat zvýšenou pozornost kvalitnímu řízení projektu, které bude vždy respektovat zásady managementu rizik.

## Poděkování

Tento článek vznikl za podpory Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR v rámci Institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace v roce 2016.

## Reference

Česká televize. (2012a). *Malé školy, které nenaplní třídy, budou vracet evropské dotace*. [online]. Česká televize.cz. Dostupné na: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1198842-male-skoly-ktere-nenaplni-tridy-budou-vcet-evropske-dotace>. [2016-09-01].

Česká televize. (2012b). *Veřovicím hrozí milionová pokuta*. [online]. Česká televize.cz. Dostupné na: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/1133976-verovicim-hrozi-milionova-pokuta>. [2016-09-05].

ČTK. (2011). *Školy čelí podezření, že domlouvaly zakázky s prodejci*. [online]. Aktuálně.cz. Dostupné na: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/skoly-celi-podezreni-ze-domlouvaly-zakazky-s-prodejci/r~i:article:706712/>. [2016-09-08].

ČTK. (2012a). *ISS v Chebu musí vracet 3,4 mil. Kč za zmařené evropské projekty*. [online]. Vz24.cz. Dostupné na: <http://www.vz24.cz/clanky/iss-v-chebu-musi-vcet-3-4-mil-kc-za-zmarene-evropske-projekty/>. [2016-08-30].

ČTK. (2012b). *Při čerpání dotací chybovaly desítky škol, zjistilo ministerstvo*. [online]. Vz24.cz. Dostupné na: <http://www.vz24.cz/clanky/pri-cerpani-dotaci-chybovaly-desitky-skol-zjistilo-ministerstvo/>. [2016-09-04].

ČTK. (2014). *Poběžovice dostaly nižší dotaci na školku, s trestem nesouhlasí*. [online]. Vz24.cz. Dostupné na: <http://www.vz24.cz/clanky/iss-v-chebu-musi-vcet-3-4-mil-kc-za-zmarene-evropske-projekty/>. [2016-09-05].

European Anti-Fraud Office. (2016). *Hercule Programmes*. [online]. ec.europa.eu. Dostupné na: [http://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/hercule\\_en](http://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/hercule_en). [2016-11-13].

European Commission. (2013). *Guidance note on fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measures*. [online]. Transparency.cz. Dostupné na: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Guidance-note-on-fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures-2014-2020.pdf>. [2016-11-13].

Havránková, K. (2013) *Řičany řeší haléřový omyl ve vyúčtování dotace, hrozí jim sankce*. [online]. iDnes.cz. Dostupné na: [http://ekonomika.idnes.cz/ricany-resi-40-haleru-i-tak-vypada-cerpani-dotaci-z-evropy-pkj-/ekonomika.aspx?c=A130211\\_1887815\\_praha-zpravy\\_zuf](http://ekonomika.idnes.cz/ricany-resi-40-haleru-i-tak-vypada-cerpani-dotaci-z-evropy-pkj-/ekonomika.aspx?c=A130211_1887815_praha-zpravy_zuf). [2016-08-30].

Korecký, M., Trkovský, V.. (2011). *Management rizik projektů se zaměřením na projekty v průmyslových podnicích*. Praha: Grada.

Kraus-Žurová, I. (2015). *Škola v Hnojníku čelí exekuci*. 2015. [online]. Třinecký hutník.cz. Dostupné na: [http://www.trz.cz/pdf/TrineckyHutnik\\_34\\_15.pdf](http://www.trz.cz/pdf/TrineckyHutnik_34_15.pdf). [2016-08-31].

MMR. (2007). *Národní strategický referenční rámec ČR 2007-2013*. [online]. strukturalni-fondy.cz. Dostupné na: [http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/0\\_5324ba5-8418-4262-9368-ed280c94eb5e/NSRR-CJ.pdf?ext=.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/0_5324ba5-8418-4262-9368-ed280c94eb5e/NSRR-CJ.pdf?ext=.pdf). [2016-09-04].

MMR. (2014). *Metodický pokyn pro řízení rizik ESI fondů v programovém období 2014–2020*. [online]. strukturalni-fondy.cz. Dostupné na: <http://www.s-f.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Methodicke-pokyny/Methodika-rizeni-programu/Methodika-rizeni-rizik>. [2016-11-13].

Němec, V. (2002). *Projektový management*. Praha: Grada.

NKÚ. (2016). *Vybudování padesátky vědeckých center stálo 36 miliard korun, jen v prvních pěti letech fungování přijdou stát na dalších 24 a půl miliardy*. [online]. NKÚ.cz. Dostupné na: [www.nku.cz/cz/media/vybudovani-padesatky-vedeckych-center-stalo-36-miliard-korun--jen-v-prvnich-peti-letech-fungovani-prijdou-stat-na-dalsich-24-a-pul-miliardy-id8059/](http://www.nku.cz/cz/media/vybudovani-padesatky-vedeckych-center-stalo-36-miliard-korun--jen-v-prvnich-peti-letech-fungovani-prijdou-stat-na-dalsich-24-a-pul-miliardy-id8059/). [2016-09-03].

Ochrana, F. et al. (2010). *Veřejný sektor a veřejné finance*. Praha: Grada.

Pelgrel, T. (2013). *POLITIKA: Dotace pod lavicí*. 2013. [online]. Neviditelný pes.cz. Dostupné na: [http://neviditelnypes.lidovky.cz/politika-dotace-pod-lavici-dcv-/p\\_politika.aspx?c=A130612\\_174819\\_p\\_politika\\_wag](http://neviditelnypes.lidovky.cz/politika-dotace-pod-lavici-dcv-/p_politika.aspx?c=A130612_174819_p_politika_wag). [2016-08-31].

Trejbal, L. (2013). *Nymburské gymnázium musí vrátit přes čtvrt milionu z dotace*. [online]. Deník.cz. Dostupné na: <http://www.denik.cz/stredocesky-kraj/nymburske-gymnazium-musi-vratit-pres-ctvrt-milionu-z-dotace-20131007.html>. [2016-09-01].

Zákon 320/2001 Sb., o finanční kontrole. (2001). [online]. Portál veřejné správy Dostupné na: <https://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=320~2F2001&rpp=15#seznam>. [2016-04-09].

Zeman, B. (2013) *Kraje musí vrátit 2,5 miliardy, EU tak potrestá dotační chyby*. [online]. iDnes.cz. Dostupné na: [http://zpravy.idnes.cz/rop-severozapad-korekce-2-5-miliardy-korun-flh-/domaci.aspx?c=A130206\\_092\\_649\\_vary-zpravy\\_slv](http://zpravy.idnes.cz/rop-severozapad-korekce-2-5-miliardy-korun-flh-/domaci.aspx?c=A130206_092_649_vary-zpravy_slv). [2016-08-31]

## **Kontaktní adresa**

### **Ing. Kamila Turečková**

Slezská univerzita v Opavě

Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, Katedra ekonomie a veřejné správy

Univerzitní náměstí 1934/3, 733 40 Karviná

Email: [tureckova@opf.slu.cz](mailto:tureckova@opf.slu.cz)

Tel. číslo: 596 398 301

### **doc. Ing. Jan Nevima, Ph.D.**

Slezská univerzita v Opavě

Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, Katedra ekonomie a veřejné správy

Univerzitní náměstí 1934/3, 733 40 Karviná

Email: [nevima@opf.slu.cz](mailto:nevima@opf.slu.cz)

Tel. číslo: 596 398 318

Received: 01. 09. 2016, reviewed: 19. 02. 2017

Approved for publication: 23. 10. 2017

## Přílohy

### 1) Kontrola ukončeného projektu VŠ v Moravskoslezském kraji v roce 2012

#### 7. Přehled kontrol po ukončení projektu

Kontrola po ukončení projektu:	Ne		
Název subjektu, který provádí/provedl kontrolu:	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR, Odbor kontrol na místě Finanční úřad pro MS kraj		
Číslo kontroly:	<input type="text"/>		
Název kontroly:	Veřejnosprávní kontrola		
Datum zahájení kontroly:	10.10.2012	Datum kontroly do:	10.10.2012
Nápravná opatření splněna:	Ano		
Lhůta ke splnění nápravných opatření:			
Popis nápravných opatření:	Na základě zjištění byly vyčísleny nezpůsobilé výdaje ve výši 0,66 Kč vč. DPH. Toto bylo po ukončení kontroly řešeno jako podezření na nesrovnalost a předáno na příslušný FÚ pod interním číslem <input type="text"/> . Zpráva o daňové kontrole č.j. <input type="text"/> z Finančního úřadu pro MS kraj doložena přílohou.		

Zdroj: Vlastní úpravy a zpracování: Aplikace Benefit 7 (cit. 2016-09-07)

### 2) Nález kontrolní skupiny u projektu ZŠ v Moravskoslezském kraji v roce 2013

Provedenou kontrolou bylo zjištěno, že v rámci základních požadavků na sestavu PC byl daňovým subjektem požadován procesor AMD Athlon™ Dual-Core/Triple-Core, tedy procesor konkrétního výrobce a konkrétního typu.

Vzhledem k přesné specifikaci uvedené u sestavy PC daňový subjekt nepostupoval v souladu s čl. 7.5.3. Veřejné zakázky, část Základní vymezení oblasti zadávání veřejných zakázek Příručky pro žadatele a příjemce 1 4 OP VK, ve kterém je stanoveno, že při určení předmětu zakázky není přípustné uvádět v oznámení o zahájení výběrového řízení, resp. Výzvě k podání nabídky nebo v zadávací dokumentaci požadavky nebo odkazy na obchodní firmy, názvy nebo jména a příjmení, specifická označení zboží a služeb, které platí pro určitou osobu, popř. její organizační složku za příznačné, patenty na vynálezy, užité vzory, průmyslové vzory, ochranné známky nebo označení původu, pokud by to vedlo ke zvýhodnění nebo vyloučení určitých uchazečů nebo určitých výrobků.

Daňový subjekt tímto nedodržel ustanovení části II – Povinnosti příjemce dotace, bodu 1 a 5 rozhodnutí – při zadávání zakázek v rámci projektu je příjemce povinen dodržovat pravidla zadávání veřejných zakázek stanovená v Příručce pro žadatele a příjemce 1.4 OP VK. Odvod za porušení rozpočtové kázně je stanoven dle části IV – Sankce a odvody, bodu 2, odst. 4 rozhodnutí ve výši hodnoty veřejné zakázky, k níž se porušení rozpočtové kázně vztahuje, tedy ve výši 399 906,00 Kč.

Zdroj: Vlastní úpravy a zpracování: Protokol o seznámení daňového subjektu s výsledkem kontrolního zjištění (cit. 2016-09-07)