

Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta

Studijní obor: Veřejná ekonomika a správa

M U N I
E C O N

PROBLEMATIKA ČERPÁNÍ ESIF 2007-2013
Z POHLEDU NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO
ÚŘADU

Issues of the ESIF 2007-2013 allocation from the
position of the Czech Republic Supreme Audit Office

Bakalářská práce

Vedoucí bakalářské práce:
Mgr. Bc. David PÓČ

Autor:
Ivana DURNÍKOVÁ

Brno, 2019



ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Akademický rok: 2018/2019

Studentka:	Ivana Durníková
Obor:	Veřejná ekonomika a správa
Název práce:	Problematika čerpání ESIF 2007-2013 z pohledu Nejvyššího kontrolního úřadu
Název práce anglicky:	Issues of the ESIF 2007-2013 allocation from the position of the Czech Republic Supreme Audit Office
Cíl práce, postup a použité metody:	<p>Problémová oblast: Práce se zaměřuje na problematiku čerpání Evropských strukturálních a investičních fondů 2007–2013 z pohledu Nejvyššího kontrolního úřadu ČR. Hlavním problémem je zde nahlížení Nejvyššího kontrolního úřadu na čerpání ESIF 2007–2013 a právní změny v jeho kompetencích během těchto let ve vazbě na relevantní nálezy.</p> <p>Cíl práce: Cílem práce je zmapovat proces čerpání Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) 2007–2013 s relevancí ke změnám pravomocí uplatňovaných při kontrolách ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) pro čerpání těchto fondů. Práce se zaměří na popsání případného provázání změn v rámci čerpání ESIF ve vazbě na změnu přístupu ze strany NKÚ.</p> <p>Postup práce a použité metody:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Úvod do dané problematiky2. Deskripce Evropských strukturálních a investičních fondů 2007–2013 se zaměřením na základní právní prvky3. Analýza pravomocí NKÚ pro kontrolu čerpání ESIF 2007-2013 a jejich změny v průběhu programového období4. Analýza nálezů NKÚ na čerpání ESIF 2007–20135. Ověření případného provázání mezi nálezy NKU a změnami v rámci čerpání ESIF 2007-20136. Srovnání čerpání ESIF 2007-2013 a 2014-2020 z dostupných zdrojů7. Shrnutí poznatků a závěr
Rozsah grafických prací:	Podle pokynů vedoucího práce
Rozsah práce bez příloh:	35 – 45 stran
Literatura:	<p>SVOBODA, Tomáš. <i>Efektivnost využívání strukturálních fondů EU - vybrané právní aspekty</i>. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 149 s. řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 577. ISBN 978-80-210-8427-8.</p> <p><i>Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu : komentář</i>. Edited by Tereza Koucká Höffferová - Miloslav Kala - Jiří Krůta - Františe. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. xxii, 163. ISBN 9788075527400.</p>
Vedoucí práce:	Mgr. Bc. David Póč
Pracoviště vedoucího práce:	Ekonomicko-správní fakulta Katedra podnikového hospodářství Katedra veřejné ekonomie

Datum zadání práce: 7. 2. 2019

Termín odevzdání bakalářské práce a vložení do IS je uveden v platném harmonogramu akademického roku.

V Brně dne: 17. 4. 2019

Jméno a příjmení autora: Ivana Durníková
Název diplomové práce: Problematika čerpání ESIF 2007-2013 z pohledu Nejvyššího kontrolního úřadu
Název práce v angličtině: Issues of the ESIF 2007-2013 allocation from the position of the Czech Republic Supreme Audit Office
Katedra: veřejné ekonomie
Vedoucí diplomové práce: Mgr. Bc. David Póč
Rok obhajoby: 2019

Anotace

Bakalářská práce se zabývá problematikou čerpání Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) 2007-2013 z pohledu Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ). Jejím cílem je zmapovat proces čerpání ESIF 2007–2013 s relevancí ke změnám pravomocí uplatňovaných při kontrolách ze strany NKÚ pro čerpání těchto fondů. V první části bakalářské práce je definování pojmů u strukturálních fondů spolu s pravomocemi NKÚ, které má v rámci České republiky (ČR) legislativně svěřeny. Druhá část práce je věnována vybraným závěrům NKÚ z provedených kontrolních akcí (KA) zaměřených na čerpání finančních prostředků v rámci programového období 2007-2013. Dále je provedeno srovnání změn tohoto období se současným, které je nastaveno pro roky 2014-2020.

Annotation

The bachelor thesis deals with the issues of the ESIF 2007-2013 allocation from the position of the Czech Republic Supreme Audit Office. The main goal is map the process of allocation of the ESIF 2007-2013 with relevance to Supreme Audit Office competencies changes during the audits. The first part of the thesis defines Structural Funds together with the Supreme Audit Office competencies. The second part of the work pay attention to the selected conclusions of the Supreme Audit Office from the performed audit actions, which were performed within the program period 2007-2013. Further, a comparison of the changes of this period with the current one, which is 2014-2020, is made.

Klíčová slova

Nejvyšší kontrolní úřad, Evropské strukturální a investiční fondy, 2007-2013, pravomoci, kontrola, audit, kontrolní závěr, kontrolní akce, zákon, finanční prostředky

Keywords

Supreme Audit Office, European Structural and Investment Funds, 2007-2013, competencies, supervision, audit, audit action, audit conclusion, financial resources

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci *Problematika čerpání ESIF 2007-2013 z pohledu Nejvyššího kontrolního úřadu* vypracovala samostatně pod vedením Mgr. Bc. Davida Póče a uvedla v ní všechny použité literární a jiné odborné zdroje v souladu s právními předpisy, vnitřními předpisy Masarykovy univerzity a vnitřními akty řízení Masarykovy univerzity a Ekonomicko-správní fakulty MU.

V Brně dne 17. dubna 2019

vlastnoruční podpis autora

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala Mgr. Bc. Davidu Póči, za vedení mé bakalářské práce, jeho cenné rady, čas a trpělivost. Dále děkuji RNDr. Vladimíru Koníčkovi, za vstřícnost a poskytnutí podnětných informací pro tuto práci. A v neposlední řadě, také mému příteli Jiřímu, za vytrvalou podporu.

Obsah

ÚVOD	13
1 EVROPSKÉ STRUKTURÁLNÍ A INVESTIČNÍ FONDY.....	15
1.1 DESKRIPE EVROPSKÝCH STRUKTURÁLNÍCH A INVESTIČNÍCH FONDŮ.....	15
1.1.1 Evropský fond pro regionální rozvoj.....	15
1.1.2 Evropský sociální fond.....	15
1.1.3 Fond soudržnosti.....	16
1.2 KONTROLA FINANCOVÁNÍ Z EVROPSKÝCH STRUKTURÁLNÍ A INVESTIČNÍCH FONDŮ	16
1.2.1 Kontrolní systém	17
1.3 SHRNU TÍ	19
2 KONTROLNÍ ORGÁNY.....	20
2.1 NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD.....	20
2.1.1 Postavení a působnost.....	20
2.1.2 Pravomoci.....	21
2.1.3 Změny zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu.....	22
2.1.4 Kontrolní činnost	23
2.2 EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR.....	25
2.2.1 Kontrola finančních prostředků Evropské unie	25
2.2.2 Spolupráce s dalšími institucemi.....	25
2.3 EVROPSKÝ ÚŘAD PRO BOJ PROTI PODVODŮM.....	26
2.3.1 Vyšetřování	27
2.4 SHRNU TÍ	28
3 KONTROLA ČERPÁNÍ EVROPSKÝCH STRUKTURÁLNÍCH A INVESTIČNÍCH FONDŮ Z POHLEDU NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU.....	29
3.1 NÁLEZY NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU PRO PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2007-2013	29
3.1.1 Kontroly výdajů v oblasti politiky soudržnosti.....	30
3.1.2 Kontrolní informační systém – evidence nedostatků.....	32
3.1.3 Rizika pro programové období 2014-2020 vyplývající z kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu 33	
3.2 SHRNU TÍ	34
4 ZMĚNY V RÁMCI ČERPÁNÍ EVROPSKÝCH STRUKTURÁLNÍCH A INVESTIČNÍCH FONDŮ V PROGRAMOVÉM OBDOBÍ 2007-2013.....	35
4.1 VÝZNAMNÉ LEGISLATIVNÍ ZMĚNY	35
4.2 SHRNU TÍ	38
5 EVROPSKÉ STRUKTURÁLNÍ A INVESTIČNÍ FONDY – PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2014-2020	39
5.1 RIZIKA DEFINOVANÁ NEJVYŠŠÍM KONTROLNÍM ÚŘADEM V PŘEDCHOZÍM OBDOBÍ	40
5.2 SHRNU TÍ	41
ZÁVĚR	42
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	45
SEZNAM GRAFŮ	48
SEZNAM TABULEK.....	49
SEZNAM OBRÁZKŮ	50
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	51
SEZNAM PŘÍLOH.....	53

ÚVOD

Významnost strukturální politiky Evropské unie (EU) pro Českou republiku neustále nabývá na váze. Lze konstatovat, že po vstupu ČR do EU se nám otevřely možnosti plně využívat všech dostupných zdrojů a prostředků, které Evropská unie poskytuje. Jedním z nich je i možnost čerpání finančních prostředků z Evropských strukturálních a investičních fondů.

Pro správný průběh čerpání alokovaných prostředků z ESIF je potřeba dodržovat stanovená legislativní nařízení a postupovat dle schválených procesů. Ne vždy jsou ale tyto procesy nastaveny správně nebo uživatelsky přívětivě. Nejen z tohoto důvodu, ale i z mnoha dalších je třeba získávat mimo jiné i zpětnou vazbu týkající se celkového průběhu čerpání. Tuto zpětnou vazbu poskytují různé nezávislé kontrolní instituce (Evropský účetní dvůr, NKÚ, atd.). Tato práce se zaměřuje především na kontroly prováděné Nejvyšším kontrolním úřadem.

NKÚ se při kontrole čerpání finančních prostředků z ESIF zaměřuje na to, zda tyto finanční prostředky byly využity účelně, efektivně a hospodárně. Dle EU Reportu 2017 vydaného NKÚ, evropské dotace patří mezi témata, kterým je věnována významná pozornost, a to nejen v rámci veřejného sektoru, ale i mezi širokou veřejností. V řadě případů si rozdělování prostředků z Evropských fondů vysloužilo silnou a nezřídka i opodstatněnou kritiku. Nelze se ničemu divit, když byly z evropských peněz například vystavěny rozhledny, ze kterých není vidět do okolní krajiny, nebo třeba cesty, které nikam nevedou. (EU REPORT 2017, 2017, oddíl II, s. 7)

Cílem této práce je zmapovat proces čerpání Evropských strukturálních a investičních fondů v letech 2007–2013 s relevancí ke změnám pravomocí uplatňovaných při kontrolách ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu pro čerpání těchto fondů. Dále se zaměřím na změny v legislativě upravující, jak ESIF, tak pravomoci NKÚ v průběhu programového období 2007-2013 a poukážu na rizika vyplývající z problémů, jež provázely čerpání finančních prostředků v průběhu období 2007-2013 i období současné, tedy 2014-2020, a nastíním jejich možná řešení.

Práce obsahuje obecný popis jednotlivých strukturálních fondů, které byly využívány v rámci ČR pro naplnění cílů v programovém období 2007-2013. Konkrétně jde o Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond a Fond soudržnosti. Další část dané kapitoly je pak věnována možnostem kontroly čerpání prostředků z těchto fondů.

V rámci pojmu kontrola se zaměřím na její definování a postup kontroly u financování ESIF, stejně jako na to, které instituce jsou oprávněny v ČR tuto kontrolu vykonávat.

Druhá kapitola mé bakalářské práce je věnována vybraným kontrolním orgánům, které u nás mohou vykonávat kontrolu ESIF. Zaměřuji se především na jejich pravomoci a průběh provádění kontroly. Největší pozornost je zde věnována Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, na který jsem se soustředila v praktické části své práce. Dále jsou zde zmíněny pravomoci kontroly Evropského účetního dvora (EÚD) a Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF).

Kapitola č. 3 se věnuje závěrům kontrolních akcí provedených NKÚ na finančních prostředcích čerpaných během programového období 2007-2013. V návaznosti na uvedená zjištění jsou zde uvedeny významné legislativní změny, které měly vliv na čerpání prostředků v daném programovém období a jejich provázanost se závěry NKÚ.

Poslední část této práce se věnuje současnému programovému období 2014-2020 z hlediska legislativních změn, které byly provedeny oproti programovému období 2007-2013.

Pro vypracování této bakalářské práce jsem zvolila následující postupy a metody. První část práce se věnuje především deskripci základních pojmů s tím, že následně bude provedena analýza pravomocí, postupů a nálezů NKÚ v rámci vykonávaných kontrol čerpání strukturálních fondů EU v programovém období 2007-2013. V další části mé práce bude provedeno srovnání změn v rámci čerpání ESIF mezi programovými obdobími 2007-2013 a 2014-2020 z pohledu NKÚ. V závěru práce pak zhodnotím dopady zjištěných změn a současně uvedu své závěry, ke kterým jsem v rámci dané práce dospěla.

V první části mé práce vycházím především z oficiálních webových stránek jednotlivých fondů a webu Nejvyššího kontrolního úřadu, jakožto i zákona č. 166/1933 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů a komentáře tohoto zákona. Ve druhé části využívám především EU Reportů, jež jsou vydávány každoročně Nejvyšším kontrolním úřadem, který pro jejich tvorbu využíval i závěry Evropského účetního dvora a dalších institucí. Dalším zdrojem poznatků pro tuto práci je také rozhovor s panem RNDr. Vladimírem Koníčkem, který na mé otázky odpovídal z pozice bývalého předsedy Kontrolního výboru (KV) Poslanecké sněmovny (PS), doplněný vlastními názory a teoretickou přípravou.

Předpokládaným přínosem bakalářské práce je ucelený a komplexnější pohled na problematiku čerpání ESIF 2007-2013 zkoumaný z pohledu Nejvyššího kontrolního úřadu a souhrn názorů a doporučení NKÚ pro další programová období.

1 EVROPSKÉ STRUKTURÁLNÍ A INVESTIČNÍ FONDY

Evropská unie přijala politiku hospodářské a sociální soudržnosti s cílem snížit rozdíly úrovní rozvoje jednotlivých regionů a tím posílit ekonomickou a sociální soudržnost (Evropská komise, 2007, s. 6). Fondy Evropské unie v tomto procesu fungují jako finanční nástroje, které představují určitý způsob pomoci, jak dosáhnout vytyčených cílů politiky Evropské unie.

Fondy zahrnují širokou škálu nástrojů finanční a technické pomoci. Slouží především k podpoře hospodářského růstu, zlepšování vzdělanosti a snižování sociálních nerovností. Některé nástroje také napomáhají kandidátským zemím při přípravě na jejich vstup do EU.

1.1 Deskripce Evropských strukturálních a investičních fondů

Evropskými strukturálními a investičními fondy (označovanými jako fondy ESI nebo také ESIF), tedy fondy EU určenými k realizaci Společného strategického rámce jsou pro programové období 2007-2013:

- 1) Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR/ERDF)
- 2) Evropský sociální fond (ESF)
- 3) Fond soudržnosti (FS)

Každý z uvedených fondů má právní základ v nařízeních Evropského parlamentu a Rady Evropského společenství (ES). Podkapitoly níže se věnují konkrétnějšímu popisu jednotlivých fondů a příslušných nařízení.

1.1.1 Evropský fond pro regionální rozvoj

Je považován za jeden z nejvýznamnějších a nejvíce podporovaných nástrojů politiky soudržnosti EU. Jeho prostřednictvím jsou podporovány investiční projekty.

Dle oficiální publikace Ministerstva pro místní rozvoj se jedná např. o projekty jako výstavba silnic a železnic, odstraňování ekologických zátěží, budování stokových systémů, podpora inovačního potenciálu podnikatelů, rozvoj a obnova sportovních areálů, rekonstrukce kulturních památek, výsadba regenerační zeleně, výstavba či oprava infrastruktury pro poskytování zdravotní péče, zavádění služeb elektronické veřejné správy apod. (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2015a, s. 1).

EFRR má právní základ v nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006, v nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

1.1.2 Evropský sociální fond

ESF je nejstarším ze strukturálních fondů a z hlediska politiky EU jde o klíčový nástroj. Finanční prostředky, které se z ESF čerpají, slouží k podpoře sociální politiky. Konkrétně se jedná o aktivity v oblasti podpory rozvoje zaměstnanosti, snižování nezaměstnanosti a dále je podporováno sociální začleňování osob.

ESF podporuje neinvestiční projekty, jako jsou rekvalifikace nezaměstnaných, speciální programy pro osoby se zdravotním postižením, děti, mládež, etnické menšiny a další znevýhodněné skupiny obyvatel, dále také tvorbu inovativních vzdělávacích programů pro zaměstnance, rozvoj institucí služeb zaměstnanosti apod. (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2015a, s. 1).

ESF má právní základ v nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 a v nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

1.1.3 Fond soudržnosti

Fond soudržnosti vznikl v roce 1994. V návaznosti na popis FS se v literatuře můžeme setkat i s pojmem kohezní fond – jedná se o jiné názvosloví FS. Fond soudržnosti nepatří mezi typické strukturální fondy. Na rozdíl od nich je určen na podporu rozvoje chudších států, nikoli regionů. Podporuje investiční projekty (jako EFRR), ale pouze ty se zaměřením na dopravní infrastrukturu většího rozsahu, ochranu životního prostředí a na oblast energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie.

Základní rozdíl mezi strukturálními fondy a Fondem soudržnosti spočívá hlavně v podporovaných aktivitách. FS mohou využít pouze státy, které nepřekročí 90 % průměru hrubého národního produktu (HNP) ostatních států. Platí u něj ovšem také pravidlo přiměřené rovnováhy poskytování prostředků mezi podporovanými oblastmi (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2015a, s. 1).

Právní základ FS je dán Smlouvou o fungování Evropské unie (SFEU), nařízením Rady (ES) č. 1083/2006, nařízením Rady (ES) č. 1084/2006, a prováděcími pravidly z nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

1.2 Kontrola financování z Evropských strukturálních a investičních fondů

Chceme-li se bavit o kontrole financování projektů z Evropských strukturálních a investičních fondů, musíme nejprve vymezit samotný pojem kontrola. Pojmem kontrola můžeme nazvat činnost, kterou se provádí ověření, zda skutečný stav odpovídá stavu žádoucímu, a zda existují (a jak se naplňují) opatření k dosažení souladu mezi skutečným a žádoucím stavem.

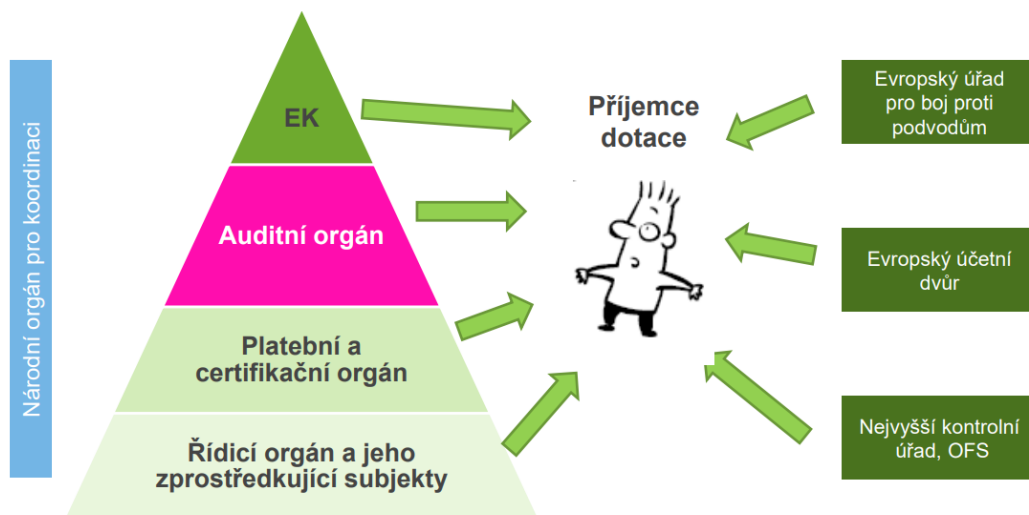
Mezi tři hlavní pilíře kontroly patří hospodárnost (pravidlo „dělat věci levně“), efektivnost (pravidlo „dělat věci správnou cestou“) a účinnost (pravidlo „dělat správné věci“) (Nováková, s. 7).

Hlavním cílem prováděných kontrol je, dle předchozí věty, provést ověření oprávněnosti žádosti o finanční pomoc, dále také ověření skutečného vynaložení výdajů a kontrola, zda byly služby nebo produkty dodány v dohodnuté míře. Dále pak jsou kontroly zaměřeny na dodržování závazných pravidel, smluv a legislativních předpisů.

1.2.1 Kontrolní systém

Hierarchie řídicího a kontrolního systému je graficky zobrazena na následujícím obrázku.

Obrázek 1: Hierarchie řídicího a kontrolního systému



Pramen: Mgr. Doubravová, s. 6

Ať již příjemce či poskytovatel dotace jsou kontrolováni různými institucemi. Každá z institucí provádí jiný typ kontroly, respektive provádí kontrolu v rozdílných fázích čerpání finančních prostředků. Z toho důvodu se mohou lišit i cíle kontrol prováděných kontrolními institucemi.

Z hlediska popisu hierarchie řídicího a kontrolního systému, jak je uveden na Obrázku 1, Mgr. Doubravová uvádí na s. 8 v (Mgr. Doubravová), že v rámci řídicího a kontrolního systému jsou prováděny tyto typy kontrol a auditů:

- **Kontroly z úrovně Řídícího orgánu a jeho zprostředkujících subjektů (ŘO/ZS)**
 - tzv. kontrola 1. stupně
 - administrativní kontrola
 - kontrola na místě – vzorek projektů
- **Kontroly z úrovně Platebního a certifikačního orgánu (PCO) v rámci procesu certifikace**
 - administrativní kontrola – vzorek projektů
 - veřejnosprávní kontrola
- **Auditní operace z úrovně Auditního orgánu (AO)**
 - tzv. kontrola 2. stupně
 - vždy kontrola na místě – vzorek projektů
- **Kontrola NKÚ**
- **Audit Evropské komise (EK)/EÚD**

Z hlediska kontroly prostředků poskytnutých z EU jsou důležitá především následující legislativní nařízení:

- nařízení Rady (ES) č. **1083/2006** o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti
- nařízení Komise (ES) č. **1828/2006**, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) 1083/2006
- zákon č. **320/2001 Sb.**, o finanční kontrole ve veřejné správě
- zákon č. **552/1991 Sb.**, o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů

Tyto nařízení stanovují, že každý členský stát je povinen pro každý operační program určit:

- **řídící orgán** – určený členským státem k řízení operačního programu;
- **certifikační orgán** – určený členským státem pro ověřování výkazů výdajů a žádostí o platby před jejich odesláním Komisi;
- **auditní orgán** – subjekt funkčně nezávislý na řídicím orgánu a certifikačním orgánu. Je určený členským státem pro každý operační program a je odpovědný za ověřování účinného fungování řídicího a kontrolního systému.

Proces provádění auditu se následně řídí podle procesních pravidel stanovených na základě předpisů Evropského společenství. Základem těchto pravidel je kontrolní řád upravený v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Při výkonu auditu je nezbytné zohlednit mezinárodně uznávané auditorské standardy, dle nařízení č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti. Jedná se o obecná ustanovení zevrubně popisující finanční kontrolu.

Průběh kontroly nebo auditu pak závisí i na konkrétní instituci, která danou kontrolní akci provádí. Například u kontroly prováděné NKÚ jsou jeho pravomoci a působnost upraveny v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Pro sladění procesů je v souladu s mezinárodně uznávanými auditorskými standardy nutné vyloučit některá ustanovení kontrolního řádu zákona o státní kontrole a některá ustanovení procesních pravidel veřejnosprávní kontroly zákona o finanční kontrole pro výkon auditu. Jedná se především o vynětí paragrafů týkajících se ukládání sankcí, pokut a ukládání opatření k nápravě (Nováková, s. 34).

Do auditní oblasti kontroly spadají především tyto instituce:

- zaměstnanci nebo zmocněnci poskytovatele dotace
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
- Ministerstvo financí ČR
- Auditní orgán
- Evropská komise
- Evropský účetní dvůr

- Nejvyšší kontrolní úřad
- Evropský úřad boje proti podvodům
- další oprávněné orgány státní správy

1.3 Shrnutí

Kontroly jsou významným nástrojem pro zjišťování a ověřování skutečností. Mají právní základ ve velkém množství legislativních předpisů. Konkrétně kontrola projektů financovaných ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti má právní základ v nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, zákona č. 320/2001 Sb., a zákona č. 552/1991 Sb.

Auditní a kontrolní orgány postupují při provádění kontroly dle výše uvedených obecných předpisů. Každá konkrétní instituce má i své interní předpisy a legislativní nařízení, které upravují jejich pravomoci a pole působnosti. U NKÚ jde například o zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Mezi významné auditní orgány patří např. Ministerstvo financí, NKÚ, EÚD, OLAF.

2 KONTROLNÍ ORGÁNY

Jak již bylo uvedeno v kapitole č. 1.2, kontrolu čerpání prostředků čerpaných z fondů ESI můžou provádět následující instituce:

- zaměstnanci nebo zmocněnci poskytovatele dotace
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
- Ministerstvo financí ČR
- Auditní orgán
- Evropská komise
- Evropský účetní dvůr
- Nejvyšší kontrolní úřad
- Evropský úřad boje proti podvodům
- další oprávněné orgány státní správy

V následujících kapitolách budou popsány vybrané kontrolní instituce NKÚ, EÚD, OLAF. Největší důraz bude kladen na NKÚ, jež je cílem této práce.

2.1 Nejvyšší kontrolní úřad

Jednou z nezbytných podmínek dobrého fungování moderního demokratického státu je existence nezávislého orgánu, který kontroluje jeho hospodaření. Tuto roli v České republice plní Nejvyšší kontrolní úřad. Existence NKÚ je přímo zakotvena v Ústavě ČR v samostatné hlavě páté. Z toho důvodu se mu někdy přezdívá „čtvrtý pilíř demokracie“ (Postavení a působnost/NKÚ).

2.1.1 Postavení a působnost

NKÚ je v Ústavě ČR definován jako nezávislý orgán, jehož posláním je kontrola hospodaření státu. Zaměřuje se na to, jak stát hospodaří se státním majetkem, který v reálu představuje pouze zlomek veřejného majetku, s prostředky získanými ze zahraničí a s prostředky, za něž převzal stát záruky.

NKÚ musí plnit svou funkci samostatně a především nezávisle, jak na moci zákonodárné, tak na moci výkonné i soudní. Maximální nezávislostí se NKÚ brání, v co největší možné míře, ovlivnění činnosti politickými vlivy. To vše doplňuje také přiměřená nezávislost finanční. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR je jediným určujícím orgánem, jelikož kontroluje hospodaření Nejvyššího kontrolního úřadu pomocí roční účetní závěrky, jež bývá zároveň ověřena i nezávislým auditorem (Postavení a působnost/NKÚ).

Obdobné instituce, jako je Nejvyšší kontrolní úřad České republiky, existují ve většině zemí světa a představují jeden ze základních kamenů moderního demokratického státu (O nás/NKÚ).

2.1.2 Pravomoci

Činnost a pravomoci NKÚ jsou upraveny v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. § 3 tohoto zákona vymezuje pravomoci NKÚ na kontrolu. Jedná se o tyto body zákona:

- a) hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti
- b) státního závěrečného účtu České republiky
- c) plnění státního rozpočtu České republiky
- d) hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí
- e) hospodaření s prostředky, za něž převzal stát záruky
- f) vydávání a umořování státních cenných papírů
- g) zadávání státních zakázek

Detailní rozbor jednotlivých bodů je uveden v publikaci Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář (Koucká Höfferová, 2017).

NKÚ se při kontrolní činnosti zaměřuje převážně na organizační složky státu a právnické spolu s fyzickými osobami a jejich nakládání se svěřenými státními prostředky. Kontroluje především hospodárnost a účelnost, a zda nedochází k porušování právních předpisů, případně mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána. Obdobně postupuje i při kontrole prostředků poskytnutých České republice ze zahraničí a z prostředků, za které stát převzal záruku. Jedním z cílů činnosti NKÚ je také informování o ne hospodárnosti a neúčelnosti při nakládání se státními prostředky, případně podvodném jednání či korupci (Kyrál, 2011, s. 37).

Během kontroly, NKÚ nijak nerozlišuje, jestli se jedná o „vlastní“ finanční prostředky státu, nebo jde o prostředky poskytnuté např. z evropských fondů. Proces kontroly je tedy stejný pro všechny typy finančních prostředků.

Dle RNDr. Vladimíra Koníčka „NKÚ není přímo zaměřen na kontrolu ESIF. Kontrolní akce zaměřená konkrétně jenom na čerpání ESIF byla za posledních 5 let pouze 1. Ve většině KA se na čerpání narazilo, ESIF prostupují veřejnou správu všude, protože republika si jimi vypomáhá. NKÚ měl za poslední rok 13 KA z nich ¼ se zabývala ESIF. Dle mého názoru, je to dostatečné množství, kdy se v KA narazí na čerpání.“

NKÚ v prováděných kontrolních akcích zastává pozici nezávislého auditora, který provede kontrolu a upozorní na případné nedostatky. Pravomoci NKÚ, které jsou definovány v zákoně o NKÚ, jsou omezeny na funkci vyšetřovací a oznamovací. Z toho vyplývá, že NKÚ nemá pravomoc pro udělování sankcí ani nařizování nápravných opatření.

Tuto otázku jsem probírala také s panem RNDr. Vladimírem Koníčkem, který tvrdí, že: *„Je dobře, že je to takto. Ve srovnání s auditem, který je ve firmě – firma nějakým způsobem hospodáří a její vedení pozve auditora. Jeho zpráva je pro vedení ověření, jestli to, jak to dělají, dělají dobře. Auditor nedává pokuty, jen popíše stav a případně dá doporučení, co se má a jak změnit – a stejně tak funguje i NKÚ ve vztahu ke státu. NKÚ popíše stav, jaký je a už je na vládě, aby se tím kontrolním závěrem zabývala a kontrolní resorty přijaly nápravná opatření a změnilo se to.“*

Výsledky kontrol NKÚ zveřejňuje v kontrolních závěrech (KZ), v některých závěrech jsou i doporučení, většinou legislativního charakteru, jinak jde pouze o konstatování stavu. KZ by pak měly sloužit jako podklady, pro další postup orgánů státní moci. Můžou být použity i jako důkazní prostředek.

KZ se posílá vládě, Senátu a Poslanecké sněmovně. Při rozhovoru s panem RNDr. Vladimírem Koníčkem jsem se dozvěděla, z jeho zkušenosti jako bývalého předsedy Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny, že se setkal s tím, že vláda některé KZ projedná do půl roku, ovšem projednání některých KZ vláda sama odkládá. Může se tedy stát, že ani po roce se KZ nedostane na pořad vlády. Je vyloženě na libovůli vlády, kdy bude toto projednávat, není totiž stanoven žádný limit, do kdy musí být KZ projednán.

Dle výše uvedených informací s jeho názorem ohledně rozšíření pravomocí NKÚ o udělování sankcí a nařizování nápravných opatření, tedy, že tyto pravomoci mají i nadále náležet vládě, souhlasím, ovšem s dodatkem, že vládě by měl být stanoven termín, do kdy musí jednotlivé KZ projednat.

2.1.3 Změny zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu

Změny pravomocí Úřadu jsou vázány na změnu zákona č. 166/1993 Sb., o jeho fungování, který upravuje postavení, působnost, organizační strukturu a činnost.

Zaměříme-li se na zkoumané období 2007-2013, byly provedeny celkem 4 novely upravující daný zákon.

- V roce 2009 vešel v platnost zákon **č. 227/2009 Sb.**, který se dotýká NKÚ, v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech – konkrétně o poskytování referenčních údajů ze základního registru obyvatel.
- Další úprava byla provedena v roce 2011. Dle Ing Hanzalové zákon **č. 465/2011 Sb.**, o rozpočtových pravidlech dal NKÚ zákonné zmocnění k provádění kontroly efektivnosti vynakládání peněžních prostředků, tedy i prostředků poskytnutých ČR ze zahraničí (Ing. Hanzalová, 2012, s. 52). Tuto změnu můžeme považovat za významný posun ve vymezení kompetencí NKÚ.
- V roce 2012 byl zákon o NKÚ novelizován celkem dvakrát. Zákon **č. 239/2012 Sb.**, rozšířil kontrolní oprávnění NKÚ o přístup k datům a informacím z centrálního systému účetních informací státu a zákon **č. 255/2012 Sb.**, vyňal NKÚ z působnosti nového zákona o kontrole (EU REPORT 2013, 2013, s. 42).

Po roce 2013 byly provedeny ještě 3 další změny. V roce 2015 byla schválena novela zákona č. 78/2015 Sb., která se dotkla i zákona o NKÚ. Hlavním cílem úpravy bylo přizpůsobení zákona o NKÚ aktuálním podmínkám a úrovni technologického rozvoje ve zpracovávání informací při kontrolní činnosti a digitalizaci veřejné správy. Zároveň se úprava snaží přispět ke zvýšení efektivnosti kontrolní činnosti.

Další změnou vyplývající ze schválené novely je možnost prezidenta NKÚ účastnit se schůze vlády, v případě, že se projednávají kontrolní závěry a stanoviska k nim. Rozšiřuje také oprávnění prezidenta NKÚ účastnit se schůze Poslanecké sněmovny parlamentu ČR, Senátu a jejich orgánů i na případy, kdy jsou projednávány materiály, které se vztahují k činnosti NKÚ (EU REPORT 2016, 2016, s. 107).

V roce 2016 byla schválena poslední platná úprava zákona, zavádějící transparentnější kontrolu financování politických stran a politických hnutí. Změna zákona o NKÚ byla přijata se změnou zákona o tajných službách. Ve sněmovním tisku 855/0 je konkrétně uvedeno, že úprava stanovuje výjimku ze zákazu výkonu jiné činnosti členů kolegia tak, aby uvedené osoby mohly působit v orgánu nezávislé kontroly, zřízeném podle návrhu novely zákona o zpravodajských službách České republiky.

Od roku 2012 až doposud se v Parlamentu ČR postupně s různými obměnami projednává návrh změny ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Konkrétně se jedná o část Ústavy upravující působnost NKÚ. Návrh má za cíl rozšíření pravomocí NKÚ jako nezávislého orgánu o vykonávání kontroly hospodaření s veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů a dále s majetkem právnických osob s majetkovou účastí státu (státní podniky – Česká televize, Český rozhlas; vysoké školy zřizované státem a další) nebo územního samosprávného celku.

To, že navrhované rozšíření pravomocí ještě nebylo přijato, můžeme přisoudit vleklým připomínkovým řízením, pádu vlády (v roce 2013) a předčasným volbám a novému volebnímu období, kdy bylo nutné přijít s „novým“ návrhem a znovu projít celým procesem projednávání. V Poslanecké sněmovně byl ovšem tento návrh na změnu zákona, jak Ústavního, tak č. 166/1993 Sb., několikrát schválen, v Senátu ale narazil, převážně kvůli nesouhlasu s kontrolou všech obcí.

Nyní jsou připraveny ke schválení v Poslanecké sněmovně dvě nové verze. Vládní verze je obecnější a týká se pouze zákona č. 166/1993 Sb., zatímco změna navržená Pirátskou stranou zahrnuje i úpravu Ústavního zákona. V návrzích by do působnosti kontroly NKÚ spadaly, buď statutární města, nebo obce s rozšířenou působností. Dá se předpokládat, že dojde ke schválení jedné z těchto verzí Poslaneckou sněmovnou. Další průběh schvalování je zatím ovšem nejasný.

2.1.4 Kontrolní činnost

Postup a pravomoci při kontrolních akcích se řídí zákonem o NKÚ, konkrétně částí čtvrtou, v níž je popsána činnost Úřadu. Zákon v této části například definuje možnosti mezinárodní spolupráce s vrcholnými orgány kontroly v zahraničí – konkrétně v § 16. Dle tohoto paragrafu může se zahraničními kontrolními orgány uzavírat ujednání o kontrolní činnosti a může být členem mezinárodních organizací sdružujících kontrolní instituce.

Kontroly vykonávané NKÚ se řídí kontrolním řádem. Ten je popsán v § 19-31 zákona o NKÚ. Jsou zde uvedeny např. práva a povinnosti kontrolujícího (§ 21-22). Dále je zde definováno, kdo může kontrolu provádět (§ 19-20).

Kontrolu prostředků čerpaných z fondů ESI, resp. poskytnutých ze zahraničí můžeme rozdělit na 2 typy (Ing. Polák, 2017, s. 3-4):

1) Kontrola u Řídicího orgánu daného operačního programu (OP)

Kontrolní pracovníci se zaměřují na:

- zpracování a schvalování projektových záměrů
- proces hodnocení a schvalování projektů k podpoře z OP
- kontrolní činnost ŘO OP ve vztahu k příjemcům i partnerům
- monitorování a reporting prováděný ŘO OP

- řízení projektů
- delegování pravomocí a zodpovědností za klíčové aktivity
- evidence, hlášení, šetření a řešení nesrovnalostí
- finanční toky

2) Kontrola u příspěvkových organizací – příjemce dotace

Kontrolní pracovníci se zaměřují na:

- povinnosti vyplývající z právního aktu o poskytnutí dotace
- povinnosti stanovené pro příjemce daného OP v závazných metodikách a příručkách:
 - plnění cílů projektu
 - plnění monitorovacích indikátorů
 - realizace klíčových aktivit
 - zajištění stanovených výstupů projektu
 - dodržování principu hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti vynaložených výdajů
 - dodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek
 - proces řízení rizik projektu
 - kontrolní činnost příspěvkových organizací
 - práce řídicího výboru projektu

Provádění kontroly

Při provádění kontroly volí kontrolující takové postupy, které povedou k získání dostatečných a přiměřených důkazních informací pro zjištění a doložení nedostatků. Správně zvolený postup pro danou kontrolní akci má vliv na získání důkazních informací a dokladů.

Důkazní informace a doklady mohou mít různou formu. Může jít například o elektronické údaje, písemné záznamy, písemnou a elektronickou komunikaci nebo písemné vyjádření kontrolované osoby. Mezi metody získávání důkazních informací může patřit dotazování, inspekce dokumentů, pozorování, potvrzování, provádění přepočtů, analytické procedury nebo jiné průzkumné techniky. Důkazní informace musí být získány v dostatečné kvantitě a kvalitě.

Doklady a důkazní informace jsou vyhodnocovány kontrolujícím objektivně, spravedlivě a vyváženě. Následně mohou být zjištěné nedostatky předběžně sděleny a projednány s osobou, jež je kontrolována.

Důkazní informace musí být posouzeny a vyhodnoceny kontrolujícím ve všech souvislostech. Následně je přezkoumána dokumentace kontroly, zda byl předmět dostatečně zkontrolován a byly splněny cíle kontroly. Poté jsou přezkoumány výsledky původního vyhodnocení rizik a významnosti s ohledem ke shromážděným informacím a dokladům, nakonec se rozhodne, zda mají být provedeny další kontrolní postupy.

Kontrolující uplatňuje při zpracovávání zjištěných skutečností odborný úsudek, v úvahu bere kvantitativní i kvalitativní faktory.

Výše uvedené informace jsou dostupné v dokumentu Kontrolní standardy NKÚ: 100 (KONTROLNÍ STANDARDY Nejvyššího kontrolního úřadu, 2016, s. 10-11)

2.2 Evropský účetní dvůr

Evropský účetní dvůr, který působí jako kolektivní orgán externí finanční kontroly Evropského společenství, zaujímá zcela výjimečné postavení v rámci externí finanční kontroly. Na rozdíl od národních kontrolních institucí, které byly charakterizovány jako "dvory", nedisponuje žádnými "soudními" pravomocemi (Fungování nejvyšších kontrolních institucí v zahraničí).

Evropský účetní dvůr provádí audity podle mezinárodních účetních standardů a etických kodexů. Audity, které Účetní dvůr provádí, jsou v souladu s ISSAI, mezinárodními auditorskými standardy. Ty napomáhají zajistit kvalitu a odbornou úroveň práce EÚD a zároveň i její efektivnost. Díky účasti na mezinárodní spolupráci EÚD přispívá také k rozvoji těchto standardů. Tyto standardy jsou vydávány mezinárodní organizací INTOSAI, což je organizace nejvyšších kontrolních institucí.

2.2.1 Kontrola finančních prostředků Evropské unie

Zákonnost a správnost příjmů a výdajů, jakož i řádnost finančního řízení, jsou prověřovány Evropským účetním dvorem. EÚD po skončení rozpočtového roku vypracovává výroční zprávu, jež je i s jeho stanovisky zveřejňována v Úředním věstníku EU spolu s odpověďmi orgánů na připomínky Účetního dvora. Na žádost orgánů Unie zaujímá EÚD stanoviska a napomáhá při výkonu pravomocí, které se týkají kontroly plnění jejich rozpočtu (Blahušiak, 2008).

Článek 287 Smlouvy o ES uvádí, že kontrola EÚD je prováděna na základě účetních dokladů, a dle potřeby na místě v orgánech Unie, prostorách jakékoliv instituce nebo subjektu, který spravuje příjmy a výdaje jménem EU, včetně právnických a fyzických osob, jež přijímají platby z rozpočtu, včetně členských států. V nich je kontrola prováděna ve spolupráci s vnitrostátními orgány kontroly účetnictví. Tyto orgány spolupracují na základě vzájemné důvěry při uznávání vzájemné nezávislosti.

Účetní dvůr nemá, stejně jako ostatní kontrolní orgány, exekutivní pravomoci. Pokud zjistí, že bylo nezákonně zacházeno s financemi EU, pouze informuje o této situaci kompetentní instituce.

2.2.2 Spolupráce s dalšími institucemi

V rámci mezinárodní spolupráce EÚD spolupracuje např. s OLAF či NKÚ. Současná spolupráce s NKÚ probíhá hlavně v rámci auditních návštěv EÚD v ČR.

Dle informací uvedených na webových stránkách EÚD, NKÚ vystupuje jako poradce a pozorovatel při přípravě a provádění auditů EÚD v ČR. NKÚ také vysílá do EÚD své zaměstnance v roli tzv. národních expertů. Zaměstnancům NKÚ tak vzniká příležitost k výměně odborných zkušeností a znalostí. Na multilaterální úrovni spolupracuje NKÚ s EÚD především v rámci aktivit Kontaktního výboru.

Evropský účetní dvůr spolupracuje také s Evropským úřadem pro boj proti podvodům. Pokaždé, když v průběhu auditů orgánů, institucí, úřadů nebo agentur vyvstane podezření z odhalení důkazu možného podvodu, korupce nebo jiné protiprávní činnosti, jež poškozují finanční zájmy společenství, je nutné neodkladně informovat OLAF (Blahušiak, 2008).

2.3 Evropský úřad pro boj proti podvodům

Evropský úřad pro boj proti podvodům je jediným subjektem EU, který byl pověřen odhalováním podvodů s finančními prostředky EU, jejich vyšetřováním a zamezováním. Je součástí Evropské komise, ovšem ve své vyšetřovací funkci nezávislý. Garance nezávislosti vyšetřovací funkce OLAF spočívá v nestanovení povinnosti generálnímu řediteli úřadu vyhledávat, ani přijímat instrukce od kterékoliv vlády nebo instituce, včetně Komise. V případě, že generální ředitel OLAF pojme podezření, že Komise přijala opatření narušující nezávislost Úřadu, má možnost předložit Soudnímu dvoru žalobu proti Komisi (Základní informace – OLAF).

Pokud dochází ke zneužívání finančních prostředků z rozpočtu EU, daňovým únikům, neplacení cla a jiných dávek, jež jsou součástí rozpočtu EU, poškozují to evropské občany i celou EU. Z toho důvodu má OLAF pravomoc provádět administrativní vyšetřování v rámci institucí a orgánů Společenství. Má zodpovědnost i za odhalování vážných podvodů, které jsou spojeny s výkonem profesních aktivit (Naše činnost).

V rámci dodržování zákonných ustanovení má úřad k dispozici řadu pravomocí a také oprávnění požadovat od dotčené osoby informace, jež považuje za důležité pro vyšetřování. V souladu s ustanoveními nařízení č. 2185/96, je oprávněn provádět namátkové kontroly příslušných ekonomických subjektů s přístupem k informacím, které by mohly mít souvislost s možnými protiprávními činy těchto subjektů (Základní informace – OLAF).

Do pravomocí úřadu OLAF spadají veškeré výdaje EU. Hlavní kategorií výdajů jsou fondy ESI, zemědělská politika a rozvoj venkova, přímé výdaje a externí pomoc. Vyšetřování podvodů je obvykle iniciováno vnitrostátními orgány (Investigations related to EU expenditure).

Náplň práce OLAF spočívá v:

- **provádění nezávislého vyšetřování podvodů a korupce v souvislosti s finančními prostředky EU** – vyšetřování je prováděno tak, aby bylo zajištěno, že všechny peníze daňových poplatníků EU se využijí na projekty účelně
- **posílení důvěry občanů v orgány EU** – vyšetřuje závažná pochybení členů jejích orgánů a zaměstnanců
- **vypracovávání účinné politiky boje proti podvodům**

V souvislosti s výdaji EU je považováno za podvod např. používání nebo předkládání nesprávných nebo neúplných prohlášení vedoucích k neoprávněnému zaplacení prostředků z rozpočtu EU nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem. Také nezveřejnění požadovaných informací se stejným účinkem, nebo zneužití finančních prostředků k jiným účelům, než pro které byly původně poskytnuty (Investigations related to EU expenditure).

OLAF funguje jako správní a vyšetřovací útvar. Na základě závěrů svého vyšetřování může vydávat pouze doporučení, jaké kroky by měla EU nebo příslušný orgán podniknout.

2.3.1 Vyšetřování

OLAF sepsal dokument, v němž popisuje obecné zásady vyšetřovacích postupů určené zaměstnancům úřadu OLAF. Dokument je dostupný i v pracovní verzi přeložené do českého jazyka (Obecné zásady vyšetřovacích postupů určené zaměstnancům úřadu OLAF, 2013).

Z hlediska obecných metodických pokynů pro vyšetřování je v tomto dokumentu na s. 9 uvedeno, že cílem vyšetřování je určit, jestli došlo k podvodu, korupci, či jiné nedovolené činnosti, která poškozuje finanční zájmy EU. Případně, zda nastaly závažné skutečnosti, které mohou vést až k trestnímu stíhání, a které souvisejí se zanedbáním povinností členů, úředníků a jiných zaměstnanců orgánů a dalších subjektů EU.

Dle obecných zásad, po předložení písemného pověření od generálního ředitele členům oddělení pro vyšetřování, kde je specifikováno vyšetřování, jsou prováděny tyto činnosti spojené s vyšetřováním:

- a) výslechy dotčených osob a svědků
- b) inspekce prostor
- c) kontroly na místě
- d) digitální forenzní operace
- e) investigativní mise ve třetích zemích

Oddělení pro vyšetřování shromažďuje důkazy s využitím těchto prostředků uvedených v obecných zásadách na s. 9:

- a) sběru dokumentů a informací v jakékoli podobě, které mohou být použity jako důkaz
- b) shromažďování důkazního materiálu v rámci operativních schůzek
- c) získávání výpovědí od každé osoby schopné poskytnout relevantní informace
- d) provádění misí v členských státech za účelem zjištění skutečností
- e) odběru vzorků pro vědecké přezkoumání
- f) výslechů dotčených osob nebo svědků
- g) inspekcí prostor
- h) kontrol na místě (nařízení Rady (Euratom, ES) č. 2185/96)
- i) provádění digitálních forenzních operací
- j) investigativních misí ve třetích zemích

Závěrečná zpráva je vypracována po ukončení všech činností a obsahuje všechny nálezy a zjištění z průběhu vyšetřování. V závěrečné zprávě jsou uváděny vysvětlení provedených vyšetřování a jsou zde obsaženy také analýzy shromážděných důkazů a závěry, zda došlo, či nedošlo, k podvodu, korupci nebo jiné nedovolené činnosti, která může poškozovat zájmy

EU. Závěry jsou postaveny na nestranném a objektivním posouzení shromážděných důkazů. Součástí je i právní analýza zjištěných skutečností (Obecné zásady vyšetřovacích postupů určené zaměstnancům úřadu OLAF, 2013, s. 17).

2.4 Shrnutí

V rámci této kapitoly byly popsány tři kontrolní (auditní) instituce, a to NKÚ, EÚD a OLAF. Popis těchto institucí byl zaměřen na proces provádění kontroly a jejich pravomoci.

Velká část této kapitoly se věnovala konkrétně NKÚ a jeho pravomocem. Ty se obecně řídí zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Z hlediska kontroly finančních prostředků, NKÚ nijak nerozlišuje, jestli se jedná o „vlastní“ finanční prostředky státu, nebo jde o prostředky poskytnuté např. z evropských fondů. Na druhou stranu dle RNDr. Vladimíra Koníčka *„ve většině KA se na čerpání narazilo, ESIF prostupují veřejnou správu všude, protože republika si jimi vypomáhá.“* V souvislosti s touto skutečností je možné konstatovat, že proces kontroly je stejný pro všechny typy prováděných kontrolních akcí.

Z hlediska pravomocí je důležité zmínit, že všechny popisované instituce (NKÚ, EÚD a OLAF) mají pouze pravomoc vyšetřovací a oznamovací. To znamená, že nejsou oprávněny udělovat případné sankce, nebo vymáhat dodržování nápravných opatření. Tyto orgány poskytují pouze tzv. zpětnou vazbu.

3 KONTROLA ČERPÁNÍ EVROPSKÝCH STRUKTURÁLNÍCH A INVESTIČNÍCH FONDŮ Z POHLEDU NEJVYŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU

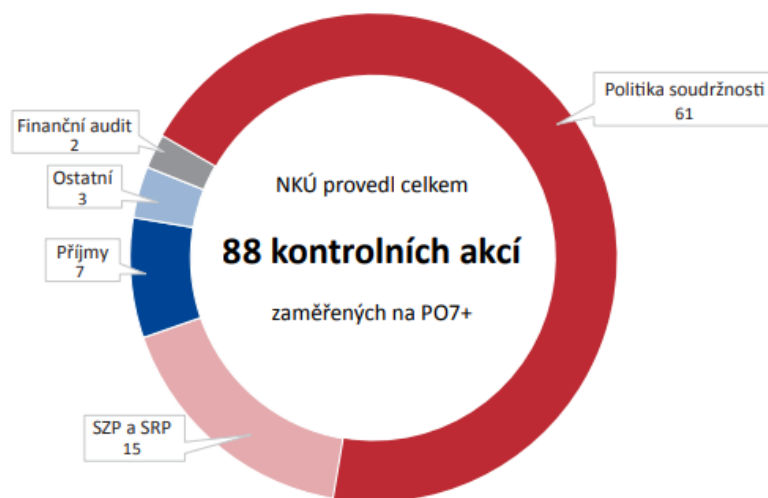
Od roku 2008 NKÚ jako nezávislý kontrolní orgán pravidelně (1x ročně) zpracovává a vydává veřejný dokument s názvem EU Report. Jde o zprávu popisující finanční řízení prostředků Evropské unie v ČR. V publikaci celkově popisuje význam, který pro hospodářství České republiky představují finanční vztahy k rozpočtu Evropské unie (EU REPORT 2009, 2009, s. 9).

Smyslem zprávy je podat ucelené informace o struktuře a základních principech fungování rozpočtu Evropské unie, provést shrnutí poznatků z vlastní kontrolní činnosti a porovnat je s audity vykonanými evropskými institucemi. Dále pak upozornit na nedostatky finančního řízení prostředků Evropské unie, které se týkají České republiky (EU REPORT 2008, 2008, s. 5).

Jednou z částí EU reportů, na kterou se NKÚ zaměřuje, jsou i fondy ESI. Jelikož se jedná o prostředky poskytnuté České republice ze zahraničí, spadají do kompetencí NKÚ, který tak provádí kontrolu jejich čerpání. V této kapitole se blíže zaměříme především na výstupy kontrol zaměřujících se na programové období 2007-2013.

3.1 Nálezy Nejvyššího kontrolního úřadu pro programové období 2007-2013

Graf č. 1: Počet a zaměření kontrolních akcí týkajících se prostředků programového období 2007-2013



Pramen: EU REPORT 2017, oddíl II., 2017, s. 42

Nejvyšší kontrolní úřad provedl celkem 88 kontrolních akcí, které se týkaly programového období 2007–2013. Kompletní seznam kontrolních akcí s podrobným rozčleněním je možné

najít v EU reportu z roku 2017. Z celkového počtu 88 kontrolních akcí se jich celkem 61 týkalo kontrol politiky soudržnosti.

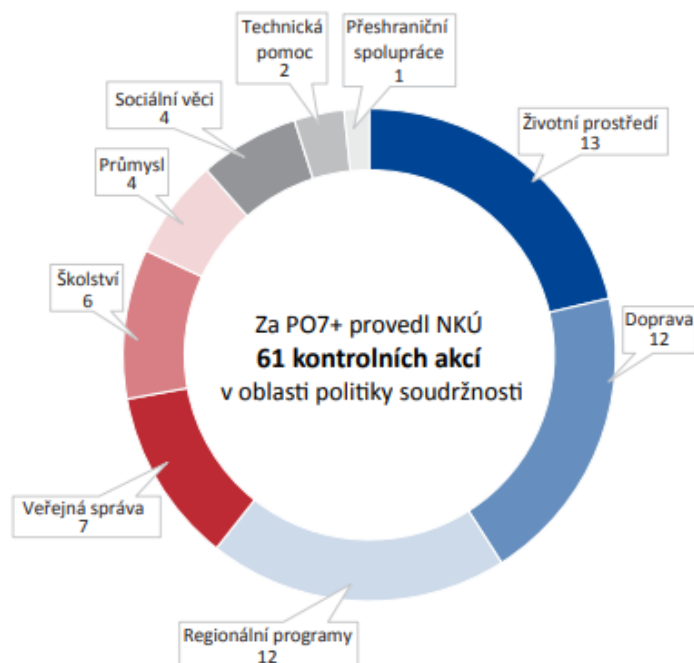
V grafu (Graf č. 1) je zobrazen počet a zaměření kontrolních akcí NKÚ, týkajících se prostředků programového období 2007-2013 (v grafu uvedeno jako PO7+).

Kompletní seznam provedených kontrolních akcí NKÚ týkajících se programového období 2007-2013 Je možné najít v EU Reportu 2017, oddíl II.

3.1.1 Kontroly výdajů v oblasti politiky soudržnosti

Prostřednictvím ESIF do České republiky putovaly více než 2/3 všech prostředků, které byly v programovém období 2007-2013 pro ČR vyčleněny. S ohledem na tuto skutečnost bylo v oblasti politiky soudržnosti provedeno celkem 61 kontrol, což je téměř 70 % ze všech kontrolních akcí zaměřených na rozpočtové prostředky EU. Oblast politiky soudržnosti na sebe soustředila pozornost i tím, že výsledky kontrol NKÚ, ale i dalších orgánů externí kontroly (AO, EÚD), vykazovaly vyšší míru zjišťované chybovosti v porovnání s ostatními kontrolovanými oblastmi (EU REPORT 2017, oddíl II., 2017, s. 50).

Graf č. 2: Kontrolní akce provedené NKÚ v oblasti politiky soudržnosti



Pramen: EU REPORT 2017, oddíl II., 2017, s. 51

NKÚ analyzoval chyby a nedostatky, které zjistil pomocí provedených kontrolních akcí zaměřených na politiku soudržnosti. Na jejich základě sepsal pro tuto oblast typické systémové nedostatky. Do následujícího výčtu byly vybrány nejčastěji se objevující nálezy uváděné v EU Reportu 2017, oddílu II. a dokumentu Kontrola prostředků ze zahraničí:

- Prováděné interní kontroly nezjistily chyby, jelikož nebyly často vykonávány v potřebném rozsahu a nefungovaly účinně.
- V kritériích hodnocení nebyla velmi často zohledněna kvalita a přínosy projektů a aspekt udržitelnosti.
- Nesoulad cílů operace s cíly programu.
- Nedodržování harmonogramu – nesplnění dotačních podmínek.
- Také bylo zjištěno, že sledovací ukazatele nebyly nastaveny správně, aby bylo umožněno dostatečné ohodnocení pokroku v dosahování stanovených cílů. Pro některé cíle dokonce tyto ukazatele úplně chyběly.
- V některých případech bylo zjištěno, že nebyl sledován skutečný přínos realizovaných projektů.
- V závěru programového období byl důraz kladen na dočerpání peněz z EU, ale ne na aspekty efektivnosti a účelnosti projektů.

NKÚ při provádění kontrol také zjistil, že byly financovány i projekty, které nesplňovaly podmínky způsobilosti a byly dlouhodobě neudržitelné. Na tyto nedostatky upozorňoval v EU Reportech. V následujících bodech jsou nastíněny příklady takových nálezů uvedených v EU Reportu 2017, oddílu II. a dokumentu Kontrola prostředků ze zahraničí:

- Vzdělávání v soukromých firmách – Projekty určené na vzdělávání zaměstnanců soukromých firem, stáží ve firmách apod. považuje NKÚ za nepříliš účelné. Problémem je, že byli podporováni i lidé nepatřící do cílové skupiny dlouhodobě nezaměstnaných nebo osob ohrožených na trhu práce. Dále pak byla zpochybněna účelnost rekvalifikačních kurzů, a to z důvodu jejich využívání například řediteli základních škol, kteří se rekvalifikovali na svářeče. Těmito projekty tedy nebylo přispěno ke snížení nezaměstnanosti v deklarovaném rozsahu.
- Dotace na opravu kanalizace – v rámci povodňového programu obdržel žadatel finanční prostředky na opravu kanalizace poškozené povodní. V rámci projektu však financoval i opravu části kanalizace, která povodní poškozena nebyla. Tím byla použita část výdajů v rozporu s jejich účelem a byly porušeny obecné podmínky způsobilosti.
- Inovace a rozvoj center sdílených služeb – Projekt nesplnil své cíle ani podmínky účelnosti, jelikož i přes vybudování vědeckotechnického parku a centra pro transfer informačních technologií nevzniklo žádné nové pracovní místo (mělo vzniknout 35 pracovních míst), a neuskutečnil se ani jeden technologický transfer.
- Mediální kampaně – Televizní a rozhlasové spoty, které měly sloužit k propagaci OP, byly vysílány na samém konci jejich realizace. Vypadá to tedy, že šlo spíše o dosažení uspokojivého čerpání peněžních prostředků, než o publicitu samotného OP.

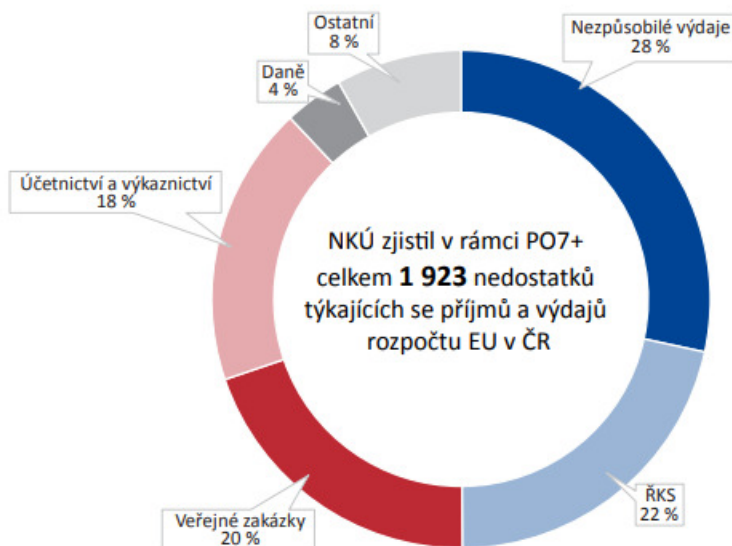
Podíváme-li se zevrubněji na vybrané nálezy uvedené v této práci, lze konstatovat, že nejčastěji šlo a chyby na administrativní úrovni jako např. chybné nastavení vnitřních kontrolních prvků, nebo příliš procesně složitá administrace.

Druhým zásadním typem problémů je efektivnost a účelnost čerpání finančních prostředků. Zde byly uvedeny konkrétní příklady neefektivního a neúčelného chování. Problémy s efektivností však úzce souvisí právě i se špatným nastavením interních kontrol. Tyto kontrolní mechanismy by měly sloužit právě k předejití tomuto neúčelnému chování.

3.1.2 Kontrolní informační systém – evidence nedostatků

Nedostatký zjištěné kontrolami eviduje NKÚ pomocí svého Kontrolního informačního systému (KIS). Za programové období 2007-2013 byly do KIS uloženy údaje o 1 923 nedostacích týkajících se příjmů a výdajů rozpočtu EU v ČR. Následující graf (Graf č. 3) ukazuje jejich poměrné zastoupení (EU REPORT 2017, oddíl II., 2017, s. 43).

Graf č. 3: Podíly jednotlivých typů nedostatků na celkovém množství chyb zjištěných kontrolami NKÚ zaměřenými na prostředky programového období 2007-2013



Pramen: EU REPORT 2017, oddíl II., 2017, s. 43

Dle informací uvedených v EU Reportu 2017, oddílu II. a výše uvedeného grafu můžeme říci, že největší zastoupení v evidenci nedostatků KIS tvořily nezpůsobilé výdaje na úrovni neúčelnosti nákladů i nezpůsobilosti příjemců. Druhé nejčastější zastoupení mají chyby v nastavení a účinnosti řídicích a kontrolních systémů (ŘKS) programů. Do této skupiny spadají i chyby při výběru a hodnocení projektů. Jako další následují chyby odhalované v zadávání veřejných zakázek. Poměrně častá jsou rovněž zjištění týkající se chybného účtování i poskytnutých dotací.

Tento systém považuji za velmi důležitý nástroj ve smyslu sběru konkrétních relevantních dat, ale i jejich následné analýzy.

3.1.3 Rizika pro programové období 2014-2020 vyplývající z kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu

Na základě analýzy výsledků své kontrolní činnosti identifikoval NKÚ řadu rizik, které mohou nastat v programovém období. Tyto rizika postupně uváděl ve svých kontrolních závěrečích. Shrnutí těchto níže popsaných rizik pak bylo uvedeno v EU Reportu 2016 na stranách 30-32.

Rizika v obecné rovině:

- složitá programová strategie
- značná různorodost programových cílů,
- složitost programových dokumentů a orientace v nich
- nedostatky v řízení programů a vyhodnocení dosahovaného pokroku
- nedostatečná legislativa
- nedostatky v přejímání předpisů EU (zejména časová náročnost) – toto riziko vede k právní nejistotě
- velké množství pracovníků zodpovědných za řízení programů ESIF
- chyby v nastavení a fungování kontrolních systémů
- mezery v sankčním systému
- časté změny podmínek a pravidel pro poskytování dotací (nesrozumitelnost pravidel) – ty poté vedou k riziku chybovosti v administraci a realizaci projektů

Rizika u projektově řízených opatření:

- nesprávné hodnocení a výběr projektů – hodnocení jejich celkového přínosu
- definice cílů programů – nejsou stanoveny SMART cíle
- riziko chyby v nastavení monitorovacích systémů – nedostatečné sledování a hodnocení pokroku při plnění cílů opatření a programů
- nevyčerpání alokace prvních výzev – hrozí riziko, jako v předchozím období, že se bude na konci programového období preferovat dočerpání před kvalitou projektů a účelností a efektivností poskytnuté finanční podpory

Riziko spojené s nedostatečnou transpozicí práva EU

- Chybějící nebo nedostatečná, případně nesprávná implementace práva EU v České legislativě představuje závažnou kategorii rizik pro hospodaření státu (EU REPORT 2016, 2016, s. 30-32).

V tomhle směru musíme říci, a tuto věc potvrzuje i EU Report 2016, že pokud Česká republika nedokáže náležitě přejímat a implementovat příslušné směrnice EU, můžeme se dostat do stavu ohrožujícího čerpání prostředků z ESIF.

3.2 Shrnutí

Z dostupných dat bylo zjištěno, že NKÚ nalezlo celkem 1923 nedostatků týkajících se finančních prostředků EU v ČR v programovém období 2007-2013.

Nedostatky, které ve svých kontrolních závěrech uváděl NKÚ, se opakovaně objevovaly v průřezu provedených kontrol sledovaným obdobím 2007-2013. Úřad v nich upozorňoval na významná rizika v této oblasti a vydával doporučení k jejich eliminaci. Některá z navržených doporučení se podařilo během programového období systémově implementovat. Těmto změnám je věnována následující kapitola. Zároveň, ale NKÚ v EU Reportu 2010 uvádí, že velmi podobné nálezy byly i v programovém období 2004–2006.

Z rozboru kontrolních závěrů NKÚ se ukázalo, že nejčastěji šlo o chyby na administrativní úrovni jako např. chybné nastavení vnitřních kontrolních prvků, nebo příliš procesně složitá administrace. Druhým zásadním typem problémů, na které bylo poukazováno, byla efektivnost a účelnost čerpání finančních prostředků. Problémy s efektivností však úzce souvisí právě i se špatným nastavením interních kontrol. Tyto kontrolní mechanismy by měly sloužit právě k předejití tomuto neúčelnému chování.

V souvislosti s těmito závěry identifikoval NKÚ několik rizik, které mohou nastat v programovém období 2014-2020. Ty jsou uvedeny v kapitole 3.1.3.

S ohledem na výše uvedený rozbor kontrolních akcí NKÚ se nelze než ztotožnit s několika doporučeními, jak předcházet chybám, které uvedl Ing. Polák v dokumentu Kontrola prostředků ze zahraničí:

- **Šťěstí přeje připraveným** – dobře si prostudujte smluvní vztah
- **Pravidla nejsou od toho, aby se porušovala** – dobře se seznamte se všemi právními přepisy a dalšími manuály
- **Změna je život** – informujte se o aktuálním stavu prací na vašem projektu
- **Utrácej jen tolik, na kolik máš** – nechávejte si proplatit jen oprávněné výdaje
- **Neznalost zákona neomlouvá** – dodržujte všechny potřebné předpisy
- **Těžko na cvičišti, lehký na bojišti** – precizní evidence a vedení dokumentace
- **Opatrnosti nikdy nezbývá** – archivujte všechny relevantní dokumenty
- **Šťěstí přeje připraveným II.** – kontroly probíhají i po ukončení realizace projektu tak s ní počítejte.

I přes veškerou snahu lze předpokládat, že s velkou pravděpodobností dojde k opakování výskytu nálezů podobného typu i pro současné programové období 2014-2020.

4 ZMĚNY V RÁMCI ČERPÁNÍ EVROPSKÝCH STRUKTURÁLNÍCH A INVESTIČNÍCH FONDŮ V PROGRAMOVÉM OBDOBÍ 2007-2013

Přijímání odpovídajících vnitrostranických předpisů a jejich průběžná aktualizace je často nezbytnou podmínkou pro správné čerpání alokovaných finančních prostředků.

V rámci svých pravomocí spojených s danou oblastí působnosti se NKÚ aktivně podílí na rozvoji právního rámce. I když je jeho činnost brána jako kontrolní a informativní, ve svých závěrech kontrolních akcí někdy uvádí i návrhy doporučení legislativních změn, které podle něj budou pro danou oblast prospěšné.

V tomto směru NKÚ upozorňoval na prodlevy vznikající při přijímání národních právních předpisů. Tyto prodlevy pak bránily příjemcům finanční pomoci čerpat dané prostředky již v prvním roce programového období. Jednalo se například o opatření Programu rozvoje venkova zaměřené na lesnicko-environmentální platby. U nich došlo ke značnému zpoždění, jelikož příslušné vládní nařízení bylo vydáno až v únoru 2009. Vznikající časové prodlevy pak brání včasnému zahájení čerpání alokovaných zdrojů a zvyšují riziko, že příjemci podpory nestihnou využít veškeré prostředky, které byly pro danou oblast vyčleněny (EU REPORT 2009, 2009, s. 50-51).

Z tohoto pohledu lze tedy říci, že zavádění legislativních změn a rychlost jejich zpracování je velmi důležitou součástí celého procesu spojeného s fungováním politiky EU. Neboť, jak je z předchozího odstavce patrné, nedostatečná reakce na národní úrovni může vést až k nemožnosti čerpat vyčleněné prostředky.

4.1 Významné legislativní změny

Mezi nejvýznamnější legislativní změny patří Lisabonská smlouva, která vstoupila v platnost 1. prosince 2009. Ta významným způsobem mění zakládací smlouvy EU, čímž vytváří nový právní rámec pro její fungování. Lisabonská smlouva měla za cíl reformovat institucionální uspořádání EU, její rozhodovací procedury, posílení demokratické legitimacy a roli EU na mezinárodní scéně. Smlouva také přinesla řadu změn v oblastech rozpočtu, finančního řízení a kontroly.

Lisabonská strategie je program, který si klade za cíl, aby se „Evropská unie stala nejkonzurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou, která je schopná udržitelného růstu s více a lepšími pracovními místy a s větší sociální soudržností“. Má tedy fungovat jako určitý „scénář“ pro všestranný hospodářský, sociální a ekologický rozvoj (EU REPORT 2017, oddíl II., 2017, s. 9). V souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy uvedl NKÚ v EU reportu 2010, že bude nutné provést odpovídající změny v předpisech EU. Lze tedy očekávat, že na novou úpravu obsaženou v Lisabonské smlouvě budou navazovat další změny v oblasti finančního řízení EU.

Jednou z velkých výzev, kterou bylo třeba řešit, bylo vypuknutí celosvětové finanční a hospodářské krize v roce 2008. V této souvislosti NKÚ v EU Reportu 2010 uvedl, že byl Komisí připraven Plán evropské hospodářské obnovy. Tento plán obsahoval i protikrizová opatření využívající prostředky politiky soudržnosti. V roce 2009 Česká republika předsedala radě EU. Jednou z priorit tohoto období se stala implementace úprav spojených s Lisabonskou smlouvou. S tím souviselo i hledání možností pro zjednodušení administrativy strukturálních

fondů. Během českého předsednictví byly schváleny novely tří základních nařízení týkajících se strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

V září 2009 byla dále přijata úprava prováděcího nařízení Komise č. 1828/2006. Těmito novelami se podařilo realizovat kroky definované v Plánu evropské hospodářské obnovy, které měly přispět k překonání hospodářské krize. Další navržené úpravy měly vést ke zjednodušení implementace politiky soudržnosti a reagovaly na nejasnosti, které se vyskytly v praxi, nebo na ně bylo poukázáno při provedených kontrolách (EU REPORT 2010, 2010, s. 33).

Jednalo se o změny následujících nařízení, jež jsou popsány v EU Reportu 2010:

- nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti
 - došlo k navýšení zálohových plateb na operační programy v roce 2009
 - usnadnění zapojení Evropské investiční banky (EIB) a Evropského investičního fondu při implementaci nástrojů finančního inženýrství a byla posílena možnost poskytování pomoci těmto institucím členským státům
 - rozšíření způsobilosti výdajů nástrojů finančního inženýrství a usnadnění vyplácení záloh v rámci státních podpor
 - zavedení jednotného plošného stropu ve výši 50 mil. € pro všechny typy velkých projektů, které musí být schvalovány Komisí
 - možnost financovat velké projekty více než jedním programem
 - zmírnění povinnosti zachovat investici
 - zjednodušení pravidel pro projekty vytvářející příjmy
- nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj
 - mohou být z ERDF v rámci opatření na zlepšení energetické účinnosti a využití obnovitelné energie ve stávajících budovách podporovány i státy EU-15, kromě států přistoupivších v roce 2004, a to ve výši 4 % z celkové alokace ERDF
 - usnadnění administrace projektů a snížení výskytu nedostatků pomocí rozšíření okruhu způsobilých výdajů
- nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 o Evropském sociálním fondu
 - doplnilo dva postupy (paušální platby a jednorázové platby za operaci nebo její část) pro stanovení a vykazování způsobilých výdajů, aby došlo ke zjednodušení řízení, administrace a kontroly.
- nařízením Komise (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006
 - zvýšili flexibilitu pro intervence v oblasti bydlení
 - upravili požadavky na vykazování nesrovnalostí
 - provedli změny v prováděcích pravidlech pro nástroje finančního inženýrství

V souvislosti s výše uvedenými úpravami evropských nařízení přijala vláda ČR v roce 2010 řadu legislativních opatření za účelem zjednodušení administrace strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. V EU Reportu 2011 a 2012 NKÚ uvádí, že byly schváleny tyto úpravy:

- zavedením paušálních plateb došlo ke zjednodušení vykazování výdajů konečnými příjemci
 - změna vychází z úpravy nařízení o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o Evropském sociálním fondu, týkající se vykazování nepřímých nákladů
- došlo ke zrychlení systému proplácení prostředků příjemcům dotací
- změna Metodiky finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na programové období 2007–2013
 - součástí metodiky je prodloužení lhůty pro převod prostředků od poskytovatele k příjemci
 - stanovení lhůty pro převod prostředků k příjemci v průvodním dopise, pokud se jedná o tzv. víceetapovou průtokovou dotaci
- změny zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
 - možnost přenositelnosti dotace na jiný subjekt
 - zavedení propadné lhůty pro uplatnění žádosti o prominutí nebo částečné prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně
- zákonem č. 139/2010 Sb., bylo novelizováno stanovení paušálních výdajů u programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU, jejichž výše nemusí být prokazována
 - NKÚ považuje za závažný nedostatek, že současně nedošlo k obdobné novelizaci zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. U programů nebo projektů, které jsou spolufinancovány z rozpočtu EU prostřednictvím rozpočtů územních samosprávních celků, dochází k plošné paušalizaci některých výdajů a existuje riziko, že až 20 % oprávněných výdajů může být označeno za nezpůsobilé.
- zákonem č. 465/2011 Sb., byla upravena oprávnění poskytovatele dotace
 - Ten může snížit dotaci v případě, že došlo k porušení pravidel pro zadávání zakázek spolufinancovaných z rozpočtu EU. Rozhodujícím faktorem zde bude závažnost porušení a vliv na dodržení cíle dotace.
 - Poskytovatel nyní může změnit v rozhodnutí o poskytnutí dotace práva nebo povinnosti.

4.2 Shrnutí

V této kapitole jsou řešeny pouze nejvýznamnější změny v rámci čerpání ESIF 2007-2013.

V průběhu programového období 2007-2013 se Evropská unie i vláda České republiky snažily reagovat především na probíhající finanční krizi. Tato snaha byla promítnuta do velké většiny přijatých legislativních změn.

Druhý typ prováděných legislativních změn byl vázán na doporučení vydaná Evropským účetním dvorem, Evropskou komisí a NKÚ. Ve valné většině případů se závěry a vydávaná doporučení těchto orgánů shodovala. Tyto připomínky byly spjaty především se zjednodušením administračních procesů, nebo zlepšením interních kontrolních mechanismů. Celkově měly vést ke zvýšení efektivity čerpání alokovaných prostředků.

Jak již bylo uvedeno, velká část změn realizovaných pro programové období byla svázána s ekonomickou krizí, která v té době probíhala. Tento typ změn byl cílen na zvýšení alokace finančních prostředků a dále pak na „změkčení“ podmínek pro dosažení finanční podpory.

5 EVROPSKÉ STRUKTURÁLNÍ A INVESTIČNÍ FONDY – PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2014-2020

Využívání evropských fondů v programovém období 2014–2020 ze značné části pokračuje v trendu období předchozích.

Pro současné období však došlo k některým změnám na evropské i české úrovni, které by měly zlepšit fungování systému. Valná většina zavedených změn vyplynula ze zkušeností získaných z předchozích období. Hlavním společným motivem pro zavedení těchto novinek byly zkušenosti z minulosti, a z nich vyplývající snaha zjednodušit a zefektivnit čerpání z evropských fondů. Tato snaha byla vidět již ve změnách prováděných v průběhu předchozího programového období, jak je uvedeno v předchozí kapitole.

V následující tabulce je uvedeno srovnání jednotlivých programových období z hlediska jejich cílů, využívaných finančních nástrojů a uvedené celkové finanční alokace pro Českou republiku.

Tabulka č. 1: Srovnání jednotlivých programových období

Období	Cíle	Finanční nástroje	Celková alokace pro ČR
2004–2006	Cíl 1 – Podpora rozvoje zaostávajících regionů Cíl 2 – Podpora oblastí potýkajících se s restrukturalizací Cíl 3 – Podpora politiky zaměstnanosti a vzdělávání	6 finančních nástrojů: FS, ERDF, ESF, FIGG, EAGGF (orientační a záruční sekce)	2,43 mld. EUR
2007–2013	Cíl 1 – Konvergence Cíl 2 – Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost Cíl 3 – Evropská územní spolupráce	3 finanční nástroje: FS, ERDF, ESF	26,5 mld. EUR
2014–2020	Cíl 1 – Investice pro růst a zaměstnanost Cíl 2 – Evropská územní spolupráce	5 finančních nástrojů: EFRR, ESF, FS, EZRV, ENRF	23,96 mld. EUR

Pramen: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2015b, s. 3

Hlavní změnou na evropské úrovni bylo zahrnutí Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropského námořního a rybářského fondu (ENRF) pod jednotný rámec fondů ESI. Dále pak zaměření čerpání z ESIF na cíle strategie Evropa 2020 a zavedení strategického dokumentu Dohody o partnerství ve všech členských státech (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2015b, s. 4).

Dalšími novinkami v programovém období 2014–2020 jsou, dle Ministerstva pro místní rozvoj:

- vyčlenění tří kategorií regionů podle parametrů jejich ekonomické výkonnosti

- nastavení systému předběžných podmínek
- kladení důrazu na výsledky a vyšší měřitelnost přínosu podpořených operací
- finanční závislost na rychlosti a kvalitě čerpání
- vyšší míra uplatnění finančních nástrojů na úkor dotací
- rozšíření a specifikace způsobů zjednodušeného vykazování nákladů
- zjednodušení a sblížení pravidel pro způsobilost výdajů u jednotlivých fondů
- zpřísnění pravidel pro vyplácení záloh

Je důležité zmínit, že v případě fondů zůstávají určité programové prvky výhradně na odpovědnosti členských států. U těch je nyní možné provádět jejich úpravy bez formálního schvalování Komisí. Oproti programovému období 2007-2013, kdy musely být všechny změny programů formálně schvalovány Komisí, jde o významné zjednodušení. Nově je také možné v rámci jednoho programu kombinovat podporu z ESF a EFRR, nebo z ESF a FS. Tato nová opatření odpovídají úsilí o naplnění cíle dosažení hospodářské, sociální a územní soudržnosti, jak je stanoveno ve Smlouvách o fungování Evropské unie (EVROPSKÉ STRUKTURÁLNÍ A INVESTIČNÍ FONDY 2014-2020, 2016).

5.1 Rizika definovaná Nejvyšším kontrolním úřadem v předchozím období

Jak je uvedeno v kapitole 3.1.3, NKÚ na základě analýzy výsledků své kontrolní činnosti identifikoval rizika, které mohou nastat v programovém období 2014-2020.

Z hlediska toho, že programové období 2014-2020 je v plném proudu, se v této kapitole zaměříme na vybraná rizika stanovená právě v kapitole 3.1.3. Konkrétně se z dostupných údajů provede srovnání, zda došlo ke změně stavu, eliminaci rizika, či dané riziko stále přetrvává.

V rámci předchozího PO bylo stanoveno riziko spojené s **nedostatečnou transpozicí práva EU**. V rámci snahy o odstranění tohoto rizika byl přijat zákon č. 39/2015 Sb., jehož cílem mělo být zamezení finančních ztrát v souvislosti s nesprávnou transpozicí.

Dle vyjádření NKÚ *„Legislativní orgány ČR riziku nevěnovaly dostatečnou pozornost, ačkoli o této potřebě věděly od vstupu ČR do EU. Riziko nedostatečné transpozice trvá i po přijetí zákona č. 39/2015 Sb.“* (EU REPORT 2018, 2018, s. 78).

Tento konkrétní problém osobně považuji za jeden z nejzásadnějších. Špatná, nebo nedostatečná transpozice evropského práva, v této oblasti, může totiž vést ke krácení, či zastavení toku finančních prostředků z fondů ESI.

Dalším podobně závažným rizikem, na které bylo upozorňováno, je **nesprávné hodnocení a výběr projektů** (hodnocení jejich celkového přínosu). K tomuto problému NKÚ uvedl, že *„Nesprávné hodnocení a výběr projektů i nadále představují významné riziko a hrozí finanční korekce s dopadem na státní rozpočet“* (EU REPORT 2018, 2018, s. 78). Dle něj

se naplnila hrozba přetrvání tohoto rizika z předchozího PO. V tomto hledu NKÚ uvádí v souvislost i závěry EÚD, který v nich upozorňoval na provádění výběrových postupů.

Posledním vybraným rizikem jsou **mezery v sankčním systému a přijímání příslušných opatření**. K tomuto bodu dobré zmínit, že kontrolní závěry vydané NKÚ předkládají na jednání vlády její členové, tudíž je pouze na nich, zda se jimi budou zabývat či nikoliv.

Na tento problém bylo upozorňováno i v kapitole 2.1.2. Zásadním problémem je, že vláda některé KZ projedná do půl roku, ovšem projednání některých KZ vláda sama odkládá. Může se tedy stát, že ani po roce se KZ nedostane na pořad vlády. Je vyloženě na libovůli vlády, kdy bude toto projednávat, není totiž stanoven žádný limit, do kdy musí být KZ projednán. Tato skutečnost je podložena i zápisy Kontrolního výboru, v kterých RNDr. Vladimír Koníček upozorňuje na skutečnost, že ačkoliv NKÚ vydává EU Report již od roku 2008, vláda do roku 2017 žádný z nich oficiálně neprojednávala.

V tomto ohledu si dovoluji tvrdit, že vláda by měla tyto závěry projednávat pravidelně a měl by být stanoven termín, do kdy musí jednotlivé KZ projednat. Z pohledu NKÚ se totiž jedná o zpětnou vazbu k hospodaření se státními prostředky.

5.2 Shrnutí

Dle výše zmíněných změn se zdá, že se Česká republika snaží reagovat na problémy nejen se samotným čerpáním z ESIF, ale i s jeho administrací, na které ve svých zprávách poukázala Evropská komise i NKÚ. Většina nástrojů má přispívat ke zvýšení efektivity při spravování dotací a zjednodušení procesu pro žadatele.

Mezi pozitivní změny můžeme zařadit zavedení Integrovaného regionálního operačního programu namísto jednotlivých regionálních operačních programů (ROP) a vytvoření portálu IS KP 14+.

Portál IS KP 14+ je určen pro žadatele/příjemce, kteří zde mohou zadávat žádosti o podporu a správu projektů, dále pro nositele strategií integrovaných nástrojů a externí hodnotitele. Žádosti o podporu na projekt je umožněno zadávat po vyhlášení výzev a otevření programů pro programové období 2014–2020 (MS 2014+ Úvod, 2013).

Veskrze většina provedených změn by měla vést především k systémovému zjednodušení procesu čerpání finančních prostředků. Jestli ovšem nové systémové nastavení bude stačit k odstranění většiny problémů, bude možné zhodnotit v průběhu, ale především na konci programového období 2014–2020.

V rámci hodnocení rizik současného programového období 2014-2020, definovaných na konci PO 2007-2013. Musíme ovšem konstatovat, že došlo k naplnění prognóz o přetrvání těchto rizik i přes případná zavedená opatření. Konkrétně je v této kapitole popsána nedostatečná transpozice práva EU, nesprávné hodnocení a výběr projektů a mezery v sankčním systému a přijímání příslušných opatření.

Z hlediska dalšího budoucího vývoje začaly přípravy pro následující programové období 2021-2027 již v roce 2016. Ze všech zde shrnutých závěrů si však trůfám usoudit, že s největší pravděpodobností budou tyto zásadní problémy přetrvávat i nadále. A to i přes případnou snahu o jejich odstranění.

ZÁVĚR

Cílem této bakalářské práce bylo zmapovat proces čerpání Evropských strukturálních a investičních fondů 2007–2013 s relevancí ke změnám pravomocí uplatňovaných při kontrolách vykonávaných ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu týkajících se čerpání těchto fondů.

První část práce obsahuje stručný popis fondů ESI a možnosti jejich kontroly. Popis kontroly byl veden především z legislativního pohledu. Zobecněně lze říci, že kontroly jsou významným nástrojem pro zjišťování a ověřování skutečností. Kontroly ESIF mají základ ve velkém množství legislativních předpisů. Konkrétně kontrola projektů financovaných ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti má právní základ v nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, zákona č. 320/2001 Sb., a zákona č. 552/1991 Sb.

Následovala kapitola zaměřená na vybrané kontrolní orgány, jež mají pravomoc v ČR kontrolovat čerpání fondů ESI. Obsah kapitoly je věnován především Nejvyššímu kontrolnímu úřadu ČR. Byla zde popsána jeho působnost, postavení a pravomoci. Jak již bylo zmíněno v kapitole 2.1.2, NKÚ má funkci pouze nalézací, kdy NKÚ popíše stav, jaký je. Poté je odpovědnost již na vládě, aby se kontrolním závěrem zabývala a nařídila přijetí nápravných opatření. Problém ovšem najdeme i zde, jelikož u některých KZ vláda sama odkládá jejich projednání. Není totiž stanoven žádný limit, do kdy musí být KZ projednán. De-facto záleží na předsedovi vlády, co dá na pořad jednání.

V části 2.1.3 této práce jsem věnovala pozornost změnám zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, kde je nejvíce diskutovaná otázka změny Ústavního zákona v části o NKÚ a změna zákona č. 166/1993 Sb., a to především v souvislosti rozšířením pravomocí kontroly NKÚ i na územní samosprávné celky. Tento problém jsem řešila mimo jiné při setkání s panem RNDr. Vladimírem Koníčkem, který je bývalým předsedou Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny. Z jeho pohledu na danou problematiku je největší komplikací strach obcí z kontroly NKÚ. Ten je však dle jeho mínění neoprávněný, protože NKÚ má, jak již bylo zmíněno, pouze nalézací funkci. Zde dle mého názoru spíše panuje obava, že NKÚ nalezne něco, co si zastupitelé obcí přejí, aby zůstalo skryté.

Další institucí, která je zde zmíněna, je Evropský účetní dvůr, který spolupracuje s NKÚ již od roku 1993. A poslední institucí zde uvedenou je OLAF, tedy Evropský úřad pro boj proti podvodům, který je, jediným subjektem EU, jež byl pověřen odhalováním podvodů s finančními prostředky EU, jejich vyšetřováním a zamezováním. Podobně jako NKÚ i tyto instituce mají při provádění kontrol pouze nalézací funkci.

Ve třetí části bakalářské práce byla věnována pozornost kontrole čerpání ESIF z pohledu NKÚ. Zde si dovoluji zmínit, že za posledních 5 let byla pouze 1 kontrola věnována přímo čerpání dotace z ESIF. Ve většině KA se ovšem na toto čerpání naráží, a to z důvodu, že jsou tyto dotace hojně využívány. V kapitole 3.1.3 jsou zmíněna rizika vyplývající z programového období 2007-2013. Ke složitosti programové strategie lze říci, že zde již byla snaha o snížení těchto rizik, a to tím, že pro nové programové období 2014-2020 byl zaveden Integrovaný regionální operační program namísto jednotlivých ROP. Rizika z důvodu složitosti programových dokumentů a orientace v nich byla také částečně eliminována pomocí zavedení portálu IS KP 14+, který slouží příjemcům dotací.

Nedostatky v přejímání předpisů EU, zejména jejich časová náročnost, je problémem, jenž může ohrozit čerpání v celém programovém období. ČR nebyla dostatečně připravena

na začátek nového období 2014-2020. Opakovala se tedy situace se zpožděním zahájení implementace, jak tomu bylo u obou předchozích programových období, dokonce se prodleva ještě zvýšila (Hálková, 2016). Na tento problém upozornil, jak NKÚ v EU Reportech, tak i Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny. Z důvodu zdržení přijetí nařízení na začátku období, jako člen EU zaostáváme a poté doháníme čerpání na konci období. Prodleva byla způsobena také tím, že na konci minulého programového období se místo čerpání z nového dočerpávalo ze starého programového období. Současně se tedy na konci období nehledí na kvalitu čerpání, ale aby se stihly vyčerpat všechny dostupné prostředky poskytnuté EU. Dle mého názoru tato prodleva způsobí, že dotace nebudou na konci programového období 2014-2020 dostatečně efektivně vyčerpány.

Upozorňuji zde i na chyby v nastavení a fungování kontrolních systémů – v letech 2011-2012, kdy byl náš auditní orgán, tedy Ministerstvo financí, vyhodnocen Evropskou komisí, jako neúčelný, a v auditním vzorku byl nejhorší z 15 takovýchto orgánů členských zemí EU (Hálková, 2016).

Z rozboru kontrolních závěrů NKÚ se taktéž ukázalo, že velmi časté byly nálezy na administrativní úrovni jako např. chybné nastavení vnitřních kontrolních prvků, nebo příliš procesně složitá administrace. Dalším častým typem problémů, na které bylo poukazováno, byla efektivnost a účelnost čerpání finančních prostředků. Problémy s efektivností však úzce souvisí právě i se špatným nastavením interních kontrol. Tyto kontrolní mechanismy by měly, dle mého názoru, sloužit právě k předejití tomuto neúčelnému chování.

Z hlediska provedených změn v rámci čerpání ESIF v průběhu 2007-2013 jsou v této práci řešeny pouze nejvýznamnější změny. Na nutnost provedení některých z nich poukázal ve svých závěrech i Nejvyšší kontrolní úřad.

Nejčastějším druhem změn byly ty, které se snažily reagovat především na probíhající finanční krizi, která postihla Evropu a tím i ČR po roce 2008. Tato snaha byla promítnuta do velké většiny přijatých legislativních změn a měla za cíl zvýšení alokace finančních prostředků a dále pak měla vliv na „změkčení“ podmínek pro dosažení finanční podpory. Druhý typ prováděných legislativních změn byl vázán na doporučení vydaná Evropským účetním dvorem, Evropskou komisí a NKÚ. Ve valné většině případů se závěry a vydaná doporučení těchto orgánů shodovala. Tyto připomínky byly spjaty především se zjednodušením administračních procesů, nebo zlepšením interních kontrolních mechanismů. Celkově měly vést ke zvýšení efektivity čerpání alokovaných prostředků. Dle mého názoru přijaté opatření měla kladný dopad na čerpání strukturálních fondů EU.

Z pohledu současného PO 2014-2020 lze říci, že se Česká republika snaží reagovat na problémy nejen se samotným čerpáním z ESIF, ale i s jeho administrací, na které ve svých zprávách poukázala Evropská komise i NKÚ. Většina nově zavedených nástrojů má přispívat ke zvýšení efektivity při spravování dotací a ke zjednodušení procesu pro žadatele. Jako nejvíce pozitivní změnu v novém období lze hodnotit zavedení Integrovaného regionálního operačního programu namísto jednotlivých ROP a vytvoření IS KP 14+. Veskrze většina provedených změn by měla vést především k systémovému zjednodušení procesu čerpání finančních prostředků. Jestli ovšem nové systémové nastavení bude stačit k odstranění většiny problémů, bude možné zhodnotit v průběhu, ale především na konci programového období 2014–2020.

V rámci hodnocení rizik současného programového období 2014-2020, definovaných na konci PO 2007-2013 musím ovšem konstatovat, že došlo k naplnění prognóz o přetrvání těchto rizik i přes případná zavedená opatření. Konkrétně bylo v kapitole 5.1 popsána

nedostatečná transpozice práva EU, nesprávné hodnocení a výběr projektů a mezery v sankčním systému a přijímání příslušných opatření.

Z hlediska dalšího budoucího vývoje začaly přípravy pro následující programové období 2021-2027 již v roce 2016. Ze všech zde shrnutých závěrů si však troufám usoudit, že s největší pravděpodobností budou tyto zásadní problémy přetrvávat i nadále, a to i přes případnou snahu jejich odstranění.

Na základě v úvodu stanoveného cíle lze usoudit, že tento cíl byl naplněn. Obsah bakalářské práce by mohl být přínosem pro všechny, jež se snaží tuto problematiku vidět uceleným a komplexnějším pohledem, spolu s nastíněnými riziky a predikcí pro jejich případnou eliminaci. Velkým přínosem pro obohacení obsahu této práce byl rozhovor s RNDr. Vladimírem Koníčkem, jenž na mé otázky odpovídal, co by bývalý předseda Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny ČR.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

- BLAHUŠIAK, Igor, 2008. Evropský účetní dvůr. *Euroskop.cz: Věcně o Evropě* [online]. [cit. 2019-04-14]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/832/sekce/evropsky-ucetni-dvur/>
- EU REPORT 2008: Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR*. Česká republika: Nejvyšší kontrolní úřad, 2008, 92 s. Dostupné také z: <https://www.nku.cz/assets/publikace/eu-report-2008.pdf>
- EU REPORT 2009: Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR*. Česká republika: Nejvyšší kontrolní úřad, 2009, 70 s. Dostupné také z: <https://www.nku.cz/assets/publikace/eu-report-2009-cz.pdf>
- EU REPORT 2010: Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR*, 2010. Česká republika: Nejvyšší kontrolní úřad, 66 s. Dostupné také z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/eu-report/eu-report-2010-cz.pdf>
- EU REPORT 2011: Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR*, 2011. Česká republika: Nejvyšší kontrolní úřad, 70 s. Dostupné také z: <https://www.nku.cz/assets/publikace/eu-report-2011-cz.pdf>
- EU REPORT 2013: Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR*. Česká republika: Nejvyšší kontrolní úřad, 2013, 60 s. Dostupné také z: <https://www.nku.cz/assets/publikace/eu-report-2013-cz.pdf>
- EU REPORT 2016: ZPRÁVA O FINANČNÍM ŘÍZENÍ PROSTŘEDKŮ EVROPSKÉ UNIE V ČR*, 2016. Praha, 152 s. Dostupné také z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/eu-report/eu-report-2016-cz.pdf>
- EU REPORT 2017, oddíl II.: ZPRÁVA O FINANČNÍM ŘÍZENÍ PROSTŘEDKŮ EVROPSKÉ UNIE V ČR*, 2017. Česká republika: Nejvyšší kontrolní úřad, 84 s. Dostupné také z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/eu-report/eu-report-2017-cz-oddil2.pdf>
- EU REPORT 2018: ZPRÁVA O FINANČNÍM ŘÍZENÍ PROSTŘEDKŮ EVROPSKÉ UNIE V ČR*, 2018. Praha, 108 s. Dostupné také z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/eu-report/eu-report-2018-cz.pdf>
- EVROPSKÁ KOMISE. *Politika soudržnosti 2007-2013: Poznámky a úřední texty*. Lucembursko: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2007, 160 s. ISBN 92-79-03801-X. Dostupné také z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_cs.pdf
- EVROPSKÉ STRUKTURÁLNÍ A INVESTIČNÍ FONDY 2014-2020: Oficiální texty a komentáře*, 2016. Brusel, 418 s. ISBN 978-92-79-39429-4. Dostupné také z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_cs.pdf
- Fungování nejvyšších kontrolních institucí v zahraničí: Jak fungují nejvyšší kontrolní instituce v různých zemích světa? Kde mohou evropské instituce hledat inspiraci?*, *EUROPEUM* [online]. Praha, 2002 [cit. 2019-04-14]. Dostupné z: <http://www.europeum.org/articles/detail/437/fungovani-nejvyssich-kontrolnich-instituci-v-zahranici>

- HÁLKOVÁ, 2016. *ZÁPIS z 27. schůze kontrolního výboru*. Praha, 16 s. Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=81767>
- ING. HANZALOVÁ, ,et al. *EU REPORT 2012: Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR*. Česká republika: Nejvyšší kontrolní úřad, 2012, 66 s. Dostupné také z: https://www.nku.cz/assets/publikace/eu-report-2012-cz_web.pdf
- ING. POLÁK, Josef, 2017. *KONTROLA PROSTŘEDKŮ ZE ZAHRANIČÍ: KONTROLA PROJEKTŮ SPOLUFINANCOVANÝCH Z EVROPSKÝCH FONDŮ V PROGRAMOVÉM OBDOBÍ 2007–2013 – NEJČASTĚJŠÍ CHYBY*. Přestavlky, 30 s. Dostupné také z: http://projektovakancelar.mkcr.cz/wp-content/uploads/2017/10/550_Kontrola-prost%C5%99edk%C5%AF-EU-u-p%C5%99%C3%ADjemc%C5%AF_10_2017_fin.pdf?fbclid=IwAR09eerdx4jLbmWGcRIhovfBpPM6Y8A8f19Woz5G1hbT-VASd5neoDJCvH8
- Investigations related to EU expenditure, *EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE: European Commission* [online]. 2019 [cit. 2019-04-14]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/investigations-related-eu-expenditure_cs
- KONTROLNÍ STANDARDY Nejvyššího kontrolního úřadu: 100 – ZÁKLADNÍ PRINCIPY KONTROLY VEŘEJNÉHO SEKTORU*, 2016. 16 s. Dostupné také z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-100.pdf>
- KOUČKÁ HÖFFEROVÁ, Tereza. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-740-0.
- KYRAL, Roman, 2011. *PRÁVNÍ ÚPRAVA KONTROLY NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU*. Praha, 62 s. Dostupné také z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/108985/>. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze. Vedoucí práce JUDr. Pavlína Vondráčková.
- MGR. DOUBRAVOVÁ, Kateřina a Ivana ING. MAJTNEROVÁ, *Dotace EU a auditu*. Praha. Dostupné také z: https://www.euroskop.cz/gallery/100/30069-seminar_ao_pro_eurocentrum_praha.pdf?fbclid=IwAR030Iut8Jk9pDnu8Th49m6aFS6o_AHx0q3YXqyhoNjemysdqf6GSw7pEA
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, 2015a. *Představujeme Evropské strukturální a investiční fondy*. Dostupné také z: <https://www.mvcr.cz/webpm/soubor/19-2015-dotace-24-pdf.aspx>
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, 2015b. *Evropské strukturální a investiční fondy 2014–2020 v kostce*. Praha, 52 s. ISBN 978-80-7538-009-8. Dostupné také z: https://www.mmr.cz/getmedia/dda4e489-df77-4be3-b09d-bb9fec5b6323/ESI_fondy_v_kostce_ISBN-web.pdf
- MS 2014+ Úvod, 2013. *MS 2014+* [online]. Praha [cit. 2019-04-14]. Dostupné z: <https://mseu.mssf.cz/>
- Naše činnost, *EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE: European Commission* [online]. 2019 [cit. 2019-04-14]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_cs
- NOVÁKOVÁ, Ivana, *Finanční řízení a kontrola II.: Vzdělávací seminář*. 52 s. Dostupné také z: <http://www.smartadministration.cz/soubor/fr-k-ii-pravni-ramec-kontroly-pdf.aspx>

- O nás/NKÚ, Česká republika, Nejvyšší kontrolní úřad [online]. [cit. 2019-04-01]. Dostupné z: https://www.nku.cz/cz/o-nas/?fbclid=IwAR0fTa8JC43F5VfgesmYw5uXnHOuWg2LhKNMI1kbY_ugzx0M8LvA4-83320
- Obecné zásady vyšetřovacích postupů určené zaměstnancům úřadu OLAF*, 2013. 25 s. Dostupné také z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/gip_cs.pdf
- PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY, Poslanecká sněmovna, 2016. *Sněmovní tisk 855/0, část č. 1/4*. Praha, 74 s. Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=127361>
- Postavení a působnost/NKÚ, Česká republika, Nejvyšší kontrolní úřad [online]. [cit. 2019-04-01]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/postaveni-a-pusobnost/?fbclid=IwAR3rehaf0rG1L4jrJo3ndDGBLjrHq4MtMYMSiAYeFR5B6aqGmwPq-CPDfWE>
- Základní informace - OLAF, *Ministerstvo financí České republiky* [online]. Praha, 2009 [cit. 2019-04-14]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/ochrana-financnich-zajmu/financni-zajmy-eu/urad-pro-boj-proti-podvodum-olaf/zakladni-informace-olaf>
- Zákon č. 166/1993 Sb.: Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu*

SEZNAM GRAFŮ

Graf č. 1: Počet a zaměření kontrolních akcí týkajících se prostředků programového období 2007-2013	29
Graf č. 2: Kontrolní akce provedené NKÚ v oblasti politiky soudržnosti	30
Graf č. 3: Podíly jednotlivých typů nedostatků na celkovém množství chyb zjištěných kontrolami NKÚ zaměřenými na prostředky programového období 2007-2013	32

SEZNAM TABULEK

Tabulka č. 1: Srovnání jednotlivých programových období	39
---------------------------------------------------------------	----

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1: Hierarchie řídicího a kontrolního systému.....17

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

14+	Programové období 2014-2020
AO	Auditní orgán
ČR	Česká republika
EAGGF	Evropský zemědělský garanční a podpůrný fond
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EIB	Evropská investiční banka
EK	Evropská komise
ENRF	Evropský námořní a rybářský fond
ERDF	Evropský fond pro regionální rozvoj
ES	Evropské společenství
ESF	Evropský sociální fond
ESIF / fondy ESI	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
Euratom	Evropské společenství pro atomovou energii
EÚD	Evropský účetní dvůr
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
FIFG	Finanční nástroj pro orientaci rybolovu
FS	Fond soudržnosti
HNP	Hrubý národní produkt
INTOSAI	Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí
IS KP 14+	Portál pro žadatele/příjemce podpory
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Mezinárodní standardy nejvyšších kontrolních institucí)
KA	Kontrolní akce
KIS	Kontrolní informační systém
KV	Kontrolní výbor
KZ	Kontrolní závěr
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
OP	Operační program
PCO	Platební a certifikační orgán
PO	Programové období
PO7+	Programové období 2007-2013

PS	Poslanecká sněmovna
ROP	Regionální operační program
ŘKS	Řídící a kontrolní systém
ŘO	Řídící orgán
Sb.	Sbírky
SFEU	Smlouvy o fungování Evropské unie
SMART	Specific – konkrétní; Measurable – měřitelný; Achievable – dosažitelný; Realistic – realistický; Time-bound – ohraničený v čase
SRP	Společná rybářská politika
SZP	Společná zemědělská politika
ZS	Zprostředkující subjekty

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha č. 1: Přepis rozhovoru

Příloha č. 1: Přepis rozhovoru

Tazatel: Ivana Durníková

Respondent: RNDr. Vladimír Koníček

T: Jaký je Váš názor na celkové fungování čerpání ESIF pro ČR – zda je podle Vás efektivní, co by se dalo zlepšit? Bylo již i v EU Reportech zmiňováno, že nečerpáme efektivně, jsme jeden ze států na nejhorší úrovni čerpání.

R: ČR má problémy s rychlostí čerpání – nebo spíše rovnoměrností čerpání, zaostáváme a potom doháníme na poslední chvíli. Souvislost je v tom, že v závěrečné fázi se nehledí na kvalitu čerpání, ale aby byly vyčerpány všechny poskytnuté prostředky. Což je problém, na který upozorňují jak EU Reporty, tak i KV PS. Z předchozího období se ČR nepoučila, při projednávání EU Reportu na začátku dalšího období bylo čerpání na horší úrovni, než předcházející. ČR nebyla dostatečně připravena na začátek nového období.

T: Myslíte si, že NKÚ kontroluje fondy dostatečně?

R: NKÚ není přímo zaměřen na kontrolu ESIF. Kontrolní akce zaměřená konkrétně jenom na čerpání ESIF byla za posledních 5 let pouze 1. Ve většině KA se na čerpání narazilo, ESIF prostupují veřejnou správu všude, protože republika si jimi vypomáhá. NKÚ měl za poslední rok 13 KA z nich ¼ se zabývala ESIF. Dle mého názoru je to dostatečné množství, kdy se v KA narazí na čerpání.

T: Jak moc jdou kontroly, které se zabývají ESIF do hloubky? Nahlíží se na ně stejně jako na ostatní KA?

R: Jsou zde standardně vyhodnocena všechna kritéria, nedělají se rozdíly, zda jde o státní nebo evropské peníze.

T: Kontrola obcí nespadá do pravomocí NKÚ, myslíte si, že by tam měla patřit?

R: NKÚ na kontrolu obcí může, pokud obec čerpá státní peníze, peníze poskytované z ESI fondů, nebo celkově využívá „cizí“ peníze. Může je kontrolovat. Jsem jednoznačným zastáncem rozšíření pravomocí na obce. V minulých letech byl dokonce návrh zákona na rozšíření několikrát schválen v Poslanecké sněmovně, ale narazil v Senátu. Nyní jsou dvě nové verze – tzv. „zdvojená“ tedy změna, jak Ústavního zákona, tak i zákona č.166/1993, což je pirátská změna a vládní změna, kdy vláda nedává změnu Ústavy, je obecnější. Rozlišení vládní a pirátské spočívá v tom, jak moc do těch obcí má NKÚ zasahovat. Předtím v minulém návrhu byly zahrnuty všechny obce, což vzbudilo nesouhlas, snaha to teda omezit na statutární města a druhý návrh jen na obce s rozšířenou působností. Otázkou je, jak to dopadne, který z návrhů bude schválený. Věřím, že v PS se najde většina, která jej schválí, ale dá se to těžko předpokládat.

Podle mého názoru se obce bojí zbytečně. Ten strach obcí, že přijde kontrola z NKÚ. Činnosti NKÚ je pouze nalézací, ne jako finanční úřad, který může sankcionovat, tato kontrola je pouze nalézací a zjišťuje stav jaký je a tam je důležité, vzhledem k obcím, že NKÚ primárně poskytuje informace Parlamentu a vládě. Měla by to být zpětná vazba na zákony,

teré PS a Senát schválí. Toto může NKÚ tomu Parlamentu nebo vládě poskytnout, tedy vyhodnocení těch politik státu v jednotlivých oblastech.

T: Měl by NKÚ mít pravomoc k udělování sankcí?

R: NE, je dobře, že je to takto. Ve srovnání s auditem, který je ve firmě – firma nějakým způsobem hospodaří a její vedení pozve auditora. Jeho zpráva je pro vedení ověření, jestli to, jak to dělají, dělají dobře. Auditor nedává pokuty, jen popíše stav a případně dá doporučení, co se má a jak změnit – a stejně tak funguje i NKÚ ve vztahu ke státu. NKÚ popíše stav, jaký je a už je na vládě, aby se tím kontrolním závěrem zabývala a kontrolní resorty přijaly nápravná opatření a změnilo se to.

T: Jak na to reaguje vláda? Jak často jsou udělována opatření?

R: Ke každému zveřejněnému závěru. V některých závěrech jsou i doporučení, většinou legislativního charakteru. Tedy návrh úpravy, pokud je potřeba, jinak je to pouze konstatování stavu. KZ pošle vládě, do Senátu a do PS. Je na vládě a já mám zkušenost z KV, že vláda některé KZ je schopná projednat do půl roku. Pak předloží návrh opatření, to se předloží vládě a ta schválí nějaké usnesení a zadá, kdo bude realizovat a určitý termín, do kdy musí být upraveno. Ve většině KZ, které projednává vláda toto je. Jsou závěry, které tolik nezjistily, nejsou v nich taková zásadní pochybení, případně byla přijata nápravná opatření ještě v průběhu kontroly. Vláda poté jen vezme takový KZ na vědomí. Ale zjistilo se i na KV, že některé KZ i vláda sama tak nějak odkládá projednání KZ, má k tomu nechut'. Může se stát, že je tam KZ, který se ani po roce nedostane na pořad vlády. Je vyloženě na libovůli vlády, kdy to bude projednávat, není stanoven žádný limit, do kdy musí být projednán KZ. De-facto záleží na předsedovi vlády, co dá na pořad jednání.

T: Období 2007-2013 byla přijata Lidská deklarace, kde se řeší, že nejvyšší auditní orgán, by měl mít pravomoc udělovat nápravná opatření, případně sankce. Ovšem ČR toto nesplňuje.

R: To je dáno postavením kontrolního orgánu. Záleží, jaké mají postavení v různých zemích. U nás je v pozici pouze nalézacího orgánu. To bych neměnil, z pozice, jak je to dané naší ústavou. Z hlediska sankcí, samozřejmě se rozlišuje při kontrolní činnosti. Když se zjistí porušení rozpočtové kázně, tak to NKÚ hlásí na příslušný finanční úřad, pokud zjistí trestněprávní, nebo se domnívá, že došlo k nějakému trestnému činu, či má podezření ze spáchání trestného činu, tak NKÚ, jako instituce, podává oznámení na orgány činné trestním řízením. Toto by nemělo být měněno, aby ten, kdo to našel, měl potom být i tím soudcem. Je dobré to mít oddělené, my jsme zjistili toto a vy to potom vyhodnoťte. Ne vždy tyto podání, jak na rozpočtovou kázeň, tak na trestní věci skončí tím, že to ty orgány vyhodnotí stejně jako by to vyhodnotil NKÚ. NKÚ má jen podezření a ostatní už to potom ověřují, dotahují do konce. Někdy se stane, že se ta podezření nepotvrdí.

T: Ohledně spolupráce s EU institucemi, jako jsou EÚD, OLAF. Jak na to pohlížíte? Je spolupráce na dobré úrovni?

R: Co se týká KV, tak tam každoročně projednávají i zprávu EÚD, protože zástupce ČR v EÚD vždycky přijel na jednání KV. Je větším problémem, že v EU to trvá déle. Teď

se například projednává zpráva z roku 2017. Hlavně když se to má sesumarovat všechno, nejde to hned. Skončí období, a to se musí zkontrolovat, to trvá a nám v KV vytýkali, že se zabýváme zprávami a závěry z 2016 nebo 2017. Právě je to o tom, že NKÚ vydá závěr, vláda ho projedná a teď do půl roku, nebo do roku, dá tam termín na nápravná opatření a KV projednává až ty nápravná opatření, vlastně jejich plnění. Mezitím klidně může uplynout 1-2 roky. Někdy je to dobře, někdy je to špatně, že až po tak dlouhé době. Co je ale špatně úplně nejvíc, je že, při projednávání na vládě si z toho projednávání neberou to poučení ostatní. Mě se to teď netýká, tak já to teď neřeším. Na KV jsme na to mockrát upozorňovali, jeden rok se kontrola provede někde a další rok se stejná chyba opakuje jinde. To je problém, kdyby si z toho ty orgány braly poučení, tak je těch zjištění tak půlka.

T: Plánují se nějaké jiné měny v zákonech, než pouze ta pravomoc kontroly obcí?

R: Plánuje se rozšíření i na Českou televizi, Český rozhlas – státní organizace, VŠ. Ale největší diskuze, nebo odpor těch obcí je vlastně už z minula, a teď se ukazuje, i celkem dost velký odpor z VŠ, že ty taky moc nechtějí nechat nahlédnout NKÚ, do svého hospodaření. Takže je to otázka, jak to dopadne. Bude záležet, jestli přijdou nějaké pozměňovací návrhy a nakonec se vyškrtnou všichni. Připouštím, že to může tak dopadnout.

T: Česká republika od programového období 2007, jak se s čerpáním drží, kromě toho, že se to úplně nedaří.

R: Předtím v rámci do roku 2007, byl tzv. medvěd – rozdělovala se spousta investičních akcí v rámci rozpočtu státního. Každé ministerstvo mělo nějaké věci na investice. Teď se peníze odvedou do Bruselu, ale víc dostaneme nazpátek, a vypadá to jako, že je to lepší varianta. Jenže problém je v tom, že kvůli velké administrativě a administrativní zátěži, jsou odrazováni i někteří starostové, že tyto peníze z fondů nevyužívají. Někde se něco zapomene vyplnit a pak musí vracet peníze.

Administrativa, jak bylo zmiňováno i v EU reportech, že je kolem EU fondů obrovská, ale pozor, potom jsou i kritéria co nebo čeho tím chceme dosáhnout, že tam dáme takové peníze. Ty jsou tak obecná a neměřitelná, až vágní, že není jasné, co si pod tím má člověk představit. Ty peníze, když je jich tolik, můžou systému škodit, když jsou takto dávány. Problém potom je také s tím, že je spousta „měkkých“ projektů, toho je tolik a z tolika peněz, až není jisté, zda jsou ty peníze dobře využity.

T: Ovšem administrativě bylo uleveno, především zavedením nového webu – ISKP 14+

R: Jsou věci, které by šly opravdu jednodušeji, když by šly jen z českých peněz. Je fakt, že už se naučil i auditní orgán, jako ministerstvo financí, lépe provádět kontrolu. Byla spousta nedostatků zmiňovaných v EU Reportech. Bylo uvedeno i ze strany EU, že ta kontrola nefunguje dobře, ale teď už to EK neříká. Došlo ke zlepšení.

V dalším období nám bude poskytnuto z EU míň peněz. Těžko říct, jak to teď bude, protože všichni si na to zvykli. Bude to trošku problém, odvádět budeme pořád, ale dostaneme míň. Obce si zvykly, ministerstva si zvykly, a kde se budou brát potom ty peníze? Všichni všechno dělají z peněz EU a až jich nebude takové množství, sám jsem zvědavý, jak se s tím vláda vypořádá, hlavně ve velikých věcech – zabezpečení železnic atd.

T: Jsou nějaké problémy se zprávami, nebo kontrolními závěry od NKÚ?

R: Z pohledu toho, že beru, že NKÚ poskytuje zpětnou vazbu těm poslancům. Je dobře, že se v poslední době celkem rozmohlo v PS, že dokonce v rámci projednávání některých bodů poslanci citují ze závěru NKÚ v rámci rozpravy, že si berou do úst jeho závěry. Což se zároveň vládě moc nelíbí, spíše je to totiž v pozici, že NKÚ říká, že vláda dělá něco špatně. NKÚ ale má té vládě říkat nepříjemné věci, od toho tu je. Ovšem nejhorší by pro NKÚ bylo, kdyby prostě novináři o tom nepsali, vládě to bylo jedno, poslanci taky nic. Takto je to dobré, že hned v to pondělí se o tom píše, je to v novinách a podle stupně závažnosti se toho ti poslanci můžou chopit hned při projednávání v PS. NKÚ vydává i výroční zprávu – bylo by špatně, kdyby to nechávalo vládu chladnou. Součástí výroční zprávy je i jaké za ten minulý rok NKÚ měl zjištění, taková sumarizace toho, protože každá jedna zpráva a závěr se věnuje nějaké oblasti. Ve výroční zprávě, z níž vyplynou nějaké další věci, je sumarizace toho všeho. Problém, který vidím u EU Reportu je, že za celou dobu, co vychází od roku 2008, tak vláda se jím ani jednou nezabývala. Výroční zprávu řešila poprvé v dubnu 2019, protože se jí tak nelíbila. Dokonce ji k tomu KV PS vyzýval v usnesení, tedy dali doporučující usnesení, že je vládě doporučeno projednávat každoročně EU Report.