

HODNOCENÍ RIZIK PODVODŮ A JEJICH MOŽNÁ PREVENCE

SE ZAMĚŘENÍM NA PROJEKTY SPOLUFINANCOVANÉ Z PROSTŘEDKŮ EVROPSKÉ UNIE



Transparency International – Česká republika, o.p.s., je součástí mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Jejím posláním je zjišťovat stav korupce v České republice a aktivně přispívat k jejímu omezení. Transparency International Česká republika se zaměřuje především na prosazování systémových, legislativních i organizačních změn omezujících prostor pro korupci ve veřejné správě, ale i v soukromém sektoru. Poskytuje také právní poradenství občanům, kteří se s korupcí setkali, a pomoc označovateli korupce (whistleblowerům). V neposlední řadě pomáhá odhalovat korupční jednání a upozorňovat na korupční kauzy.

Publikace je součástí projektu Lepší řízení rizik podvodů ve fondech EU a vznikla za podpory programu Evropské unie Herkules III (2014–2020). Tento program je realizován Evropskou komisí. Byl vytvořen na podporu aktivit v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské Unie (další informace viz http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/hercule/index_em.htm).

Výhradní odpovědnost za obsah této publikace nesou její autoři. Evropská komise není zodpovědná za jakékoliv její další využití. Informace obsažené v této publikaci nemusí nutně odrážet postoj či stanoviska Evropské komise.

Vedoucí projektu: Ivana Dufková
Autoři publikace: Ivana Dufková, Markéta Nováková
Jazyková úprava: Lenka Lenochová
Grafická úprava: Michaela Latzel
Tisk: REPRO servis spol. s r. o.
ISBN: 978-80-87123-28-7
2016 © Transparency International – Česká republika
www.transparency.cz

OBSAH

<i>Kapitola 1:</i> FONDY EU V ČR	5
<i>Kapitola 2:</i> RIZIKA PODVODŮ VE FONDECH EU	9
<i>Kapitola 3:</i> VÝBĚR A HODNOCENÍ PROJEKTŮ	15
<i>Kapitola 4:</i> REALIZACE PROJEKTŮ	19
<i>Kapitola 5:</i> VEŘEJNÉ ZAKÁZKY	23
<i>Kapitola 6:</i> ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ	29

ÚVOD

Česká republika má za sebou zkušenosti s administrací programů a projektů podpořených ze strukturálních fondů v období 2004–2006 a 2007–2013.

Evropské fondy představují unikátní příležitost k naplňování rozvojových cílů společnosti. K tomu je samozřejmě potřeba, aby společnost rozvojové cíle měla. Program rozvoje různých oblastí k horizontu roku 2020 představuje základní předpoklad, aby byly evropské fondy efektivně využity. Pokud víme, čeho chceme dosáhnout a jaké prostředky k tomu máme k dispozici, nebudeme evropské prostředky zbytečně utrácet za neúčelné a předražené projekty.

Programové období 2014–2020 již sice probíhá, ale určité zdržení v plném rozjezdu operačních programů nám umožňuje posoudit z hlediska fungování dílčí prvky implementačního systému a pokusit se sformulovat doporučení pro poskytovatele dotací a příjemce. Doufáme, že tím přispějeme k prevenci nedostatků, pochybení, nesrovnalostí a ke snížení rizika podvodu.

Publikace si neklade za cíl podat vyčerpávající hodnocení rizik nesrovnalostí či podvodů v projektech spolufinancovaných z fondů Evropské unie, ale shromažďuje informace z různých veřejně dostupných zdrojů, především ze závěrů NKÚ, z výsledků kontrol Auditního orgánu, z rozhodnutí krajských soudů, zpráv a z doporučení Evropské komise či Úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) atd. se zaměřením na programové období 2007–2013. V neposlední řadě využívá i zkušeností příjemců dotací a administrátorů a doplňuje je o porovnání se současným programovým obdobím. Vychází nejen z metodických materiálů, ale především z názorů a doporučení těch, kteří s fondy EU pracují, ať to jsou poskytovatelé dotací, či jejich příjemci. Tyto informace byly shromážděny v rámci kulatého stolu pro pracovníky řídicích orgánů konaného 22. 9. 2016, ze semináře pro žadatele, který proběhl 6. 10. 2016, a z mezinárodní konference realizované 3. 11. 2016. Indikátory rizika podvodu, které v publikaci najdete, nejsou vyčerpávajícím výčtem. Slouží k základní orientaci a budou doplňovány a aktualizovány podle zkušeností řídicích a kontrolních orgánů. Uváděné údaje a právní předpisy jsou aktuální k listopadu 2016.

Publikace byla vytvořena v rámci projektu Lepší řízení rizik podvodů ve fondech EU. K jejímu vzniku přispěla řada lidí svými znalostmi a zkušenostmi. Děkujeme představitelům veřejné správy, řídicích i kontrolních orgánů, příjemcům fondů EU a odborníkům, kteří s námi na realizaci projektu spolupracovali.

Více o projektu a jeho výstupech: <https://www.transparency.cz/lepsi-rizeni-rizik-podvodu-ve-fondech-eu/>.

Ivana Dufková, vedoucí projektu

KAPITOLA 1: FONDY EU V ČR

Ačkoli byly programy financované ze strukturálních fondů v minulém programovém období toužebně očekávány neziskovými organizacemi, obcemi i firmami, došlo k postupnému vystřízlivění. Jedním z důvodů byl poměrně administrativně náročný a komplikovaný proces související jak s podáváním žádostí, tak s následnou realizací projektů. Mnozí z úspěšných žadatelů po této zkušenosti už další projekty předkládat nechtěli, jiní přizpůsobili projektové rozpočty tak, že ve výsledku šla na věcné řešení jen část prostředků a velká část byla určena na administraci. Pro mnoho lidí tak fondy EU představují symbol byrokracie, ne-transparentních postupů, nesmyslných činností a plýtvání penězi. Tento obraz je podporován i médií, která mnohem horlivěji předkládají negativní informace a příklady zneužití finančních prostředků než jakékoli pozitivní zprávy.

Z hlediska potencionálních žadatelů o podporu ze strukturálních fondů byla dalším problémem nepřehlednost dostupných informací o nabízených formách podpory pro jednotlivé typy potencionálních příjemců. Rozmanitost pravidel používaných v rámci jednotlivých operačních programů výrazně přispěla ke složitosti řízení procesu implementace evropských fondů a ke vzniku řady pochybení na straně poskytovatelů i příjemců.

Je možné, že se administrativní zátěž po zavedení jednotného metodického prostředí částečně sníží a informace pro žadatele i příjemce budou více přehledné. Výstupy projektu „Indikátory spokojenosti a hodnocení Koncepce jednotného metodického prostředí“ však naznačují řadu přetrvávajících problémů.¹

S rozpočtem 454 miliard eur na období 2014–2020 jsou Evropské strukturální a investiční fondy (ESI fondy) hlavním nástrojem investiční politiky Evropské unie. Tvoří je pět fondů: Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF/EFRR), Evropský sociální fond (ESF), Fond soudržnosti (CF/FS), Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EAFRO/EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (EMFF/ENRF). Společně s dalšími 19 členskými státy bude Česká republika využívat i Iniciativu na podporu zaměstnanosti mladých lidí (YEI).

Záměrem Evropské unie je, aby tyto fondy maximálním možným způsobem přispěly k naplňování strategie EU 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění, což je dlouhodobá vize rozvoje Evropské unie. Pro lepší využití těchto fondů ve prospěch strategie EU 2020 zpracoval každý stát Dohodu o partnerství, kterou posoudila a schválila Evropská komise. K jejímu naplňování slouží operační programy. V jednotlivých dokumentech je určeno i rozdělení přidělených finančních prostředků mezi podporované oblasti.

Prostřednictvím 11 programů dostala Česká republika přiděleno 24,2 miliard eur z ESI fondů na období 2014–2020. S vnitrostátním příspěvkem ve výši 7,88 miliard eur tak činí celkový rozpočet cca 32 miliard eur, které lze investovat do různých oblastí: od vytváření pracovních míst a růstu, po investice do výzkumu a inovací, ochranu životního prostředí, podporu udržitelné dopravy, zaměstnanosti, mobility pracovníků a zkvalitnění sociálního začleňování.

	2004–2006	2007–2013	2014–2020
STRUKTURÁLNÍ FONDY	ERDF ESF FS EAGGF FIFG	ERDF ESF FS	ERDF ESF FS EAFRD EMFF
CÍLE POLITIKY SOUDRŽNOSTI	Cíl 1 Cíl 2 Cíl 3 INTERREG URBAN LEADER EQUAL	Cíl Konvergence Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost Cíl Evropská územní spolupráce	Cíl Investice pro růst a zaměstnanost Cíl Evropská územní spolupráce
OPERAČNÍ PROGRAMY	4 tematické OP 1 Společný regionální OP	7 tematických OP 9 regionálních OP 5 programů přeshraniční spolupráce 1 OP meziregionální spolupráce 1 OP nadnárodní spolupráce 2 síťové OP	9 tematických OP 1 Integrovaný regionální OP 5 programů přeshraniční spolupráce 6 programů nadnárodní a meziregionální spolupráce

¹ Dostupné z: <http://dotaceeu.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/Knihovna-evaluaci/Hodnoceni-plneni-cilu-Koncepce-JMP-a-Zjistovani-naplneni-indikatoru-sp>.

Oproti programovému období 2007–2013 došlo v systému čerpání z evropských fondů k zavedení některých novinek, a to na evropské i české úrovni. Mezi nejdůležitější z nich patří:

- rozšíření počtu zapojených fondů (nově i EAFRD a EMFF, tedy fondy politiky rozvoje venkova a Společné námořní a rybářské politiky);
- nastavení systému předběžných podmínek;
- důraz na posílení strategického řízení a plánování při přípravě a realizaci programového období, Dohody o partnerství či jednotlivých programů a obecně na kvalitu strategické práce v ČR;
- vyšší měřitelnost přínosu podpořených operací (důraz na plnění stanovených indikátorů);
- finanční závislost na rychlosti a kvalitě čerpání (výkonnostní rámec);
- vyšší míra uplatňování územně specifického přístupu a využití integrovaných nástrojů;
- vyšší míra uplatňování finančních nástrojů na úkor dotací;
- elektronická výměna informací mezi příjemci a odpovídajícími orgány;²
- tematická koncentrace (menší počet investičních priorit podporujících růst).

V českých podmínkách mezi hlavní novinky patří především:

- snížení počtu programů (snížení počtu tematických OP a ustavení jednoho Integrovaného regionálního operačního programu namísto původních sedmi ROP);
- koncepce Jednotného metodického prostředí (má zajistit stejná pravidla v rámci celého systému),³ výraznější role centrálního řízení;
- plná elektronizace celého procesu od podání žádosti až po konečné kontroly, a to včetně veškeré komunikace s poskytovatelem dotace;
- jednotný monitorovací systém, do kterého žadatelé zadávají žádosti o evropské dotace, po jejich získání je v něm dále spravují a jsou v něm administrovány jednotlivé operační programy. Týká se všech evropských dotací v rámci programového období 2014–2020 vyjma dotací v zemědělství.

² Členské státy zajistí, aby nejpozději do 31. prosince 2015 mohly všechny výměny informací mezi příjemci a řídicím orgánem, certifikačním orgánem, auditním orgánem a zprostředkujícími subjekty probíhat prostřednictvím systému pro elektronickou výměnu údajů. [Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1303/2013, článek 122(3)].

³ Dostupné z: <http://www.dotaceeu.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Metodicke-pokyny/Koncepce-jednotneho-metodickeho-prostredi>.

Již doporučení z období 2004 navrhovalo podstatné zjednodušení implementační struktury, což byl v období 2007–2013 při 26 programech úkol vpravdě sisyfovský. Snížení počtu operačních programů v probíhajícím programovém období ukáže, zda došlo k pozitivnímu dopadu na sladování kompetencí, pravomocí a zodpovědnosti všech prvků implementační struktury.

Základním zastřešujícím dokumentem pro čerpání finančních prostředků z Evropských strukturálních a investičních fondů v programovém období 2014–2020 je Dohoda o partnerství. Stanoví základní principy, závazky, odpovědnosti a způsob řízení a koordinace implementace a vytváří tak rámec pro fungování systému.

Za řízení Dohody o partnerství je odpovědný Národní orgán pro koordinaci (NOK), který koordinuje realizaci programů, spolupracuje s relevantními partnery na národní a regionální úrovni a zajišťuje jejich informovanost. V rámci své gesce svolává a řídí pracovní Radu pro ESI fondy, která je složena ze zástupů resortů v roli řídicích orgánů, NOK, Ministerstva financí ČR, územních, sociálních a hospodářských partnerů.

Nezávislým subjektem z pohledu provádění kontroly řádnosti vynaložených výdajů při certifikaci výdajů v rámci struktury

fondů a příslušných programů je Platební a certifikační orgán Ministerstva financí ČR, který koordinuje řídicí orgány ve vztahu k požadavkům na provádění certifikace výdajů.

V rámci Ministerstva financí ČR působí také Auditní orgán, který je nezávislým subjektem pro provádění auditů ve struktuře fondů a příslušných programů. Vykonává auditní činnost zaměřenou na ověření fungování systému i řádnosti operací, a to jak na úrovni operačních programů, tak i na úrovni Platebního a certifikačního orgánu.

Ministerstvo financí ČR dále v roli Centrálního kontaktního bodu AFCOS informuje na základě údajů poskytnutých ze strany řídicích orgánů Evropský úřad pro boj proti podvodům o významných pochybeních, resp. nesrovnalostech, které byly zjištěny při kontrolách čerpání finančních prostředků z ESI fondů.

Plní také roli metodického orgánu pro oblast provádění kontrol, vydává v tomto kontextu metodické pokyny určené řídicím orgánům a dohlíží nad harmonizovaným prováděním kontrol. Ministerstvo financí ČR také ve spolupráci s NOK metodicky usměrňuje řídicí orgány v oblasti provádění kontrol a koordinuje přípravu centrálního řešení realizace finančních nástrojů v ČR.

KAPITOLA 2: RIZIKA PODVODŮ VE FONDECH EU

Kvůli výhradám k nastavení řídicích a kontrolních systémů ze strany Evropské komise došlo v průběhu roku 2012 (a následně na začátku roku 2013) k pozastavení certifikace operačních programů, Komisi tedy nebyly předkládány žádosti o platbu a došlo k faktickému přerušení realizace. Neuspokojivý stav čerpání dotací vyplýval z řady problémů, jakými byly legislativní nedostatky, složitá struktura operačních programů, komplikovaná metodika, problematická personální politika, institucionální i personální střety zájmů. V této situaci navíc došlo k případům selhání prvoinstanční i externí kontroly. Nicméně nárůst počtu případů podvodu a dočasné zmrazení finančních prostředků pro operační programy spolu s následnými finančními korekcemi, které ovlivnily úroveň čerpání evropských fondů, měly za následek postupnou změnu jejich politiky.

Na základě zkušeností z programového období 2007–2013 Evropská komise doporučila, aby řídicí orgány přijaly aktivní, strukturovaný a cílený přístup k řízení rizika podvodu. Cílem by měla být aktivní a přiměřená opatření proti podvodům na principu nulové tolerance s využitím nákladově efektivních prostředků.⁴

Přesto se implementační struktury i nadále mnohem častěji zaměřují na obecnou (nespecifickou) prevenci, kontrolu a případně stíhání. Použití konkrétních případů jako zpětné vazby pro cílenou prevenci je málo využívané a zkušenosti z jednoho operačního programu se obvykle nepřenesou do dalších. Přetrvávající četné personální změny a nízká institucionální paměť snižují kapacitu pro analýzu minulých chyb, podvodů a nesrovnalostí a jejich transformaci do vhodných doporučení.

Tato situace v otázce čerpání evropských dotací akcentuje význam kontroly procesu přerozdělování finančních prostředků nejenom z pozice státních a unijních orgánů, ale i ze strany médií, nevládního sektoru a veřejnosti. Efektivita a možnosti této

širší kontroly jsou přímo závislé na míře otevřenosti informační politiky a přesnosti zveřejňovaných informací.

Veřejně dostupné informace o jednotlivých operačních programech se v minulém programovém období značně lišily. Zveřejňování dat v nepřehledné řadě separátních seznamů či omezené možnosti pro vyhledávání konkrétních projektů bez bližší znalosti jejich identifikátorů omezovaly možnosti kontroly a analytickou práci s daty. Obdobné nedostatky představovala i dlouhodobě neaktualizovaná data či neuvádění některých specifických informací (např. konkrétní datum alokace/schválení projektu).

Současné programové období je z hlediska uživatelského komfortu přívětivější. Informace pro žadatele jsou snadno dostupné, najdeme výzvy k předkládání projektů, příručky, jejich aktuální změny, k dispozici jsou četné monitorovací tabulky a další dokumenty pro odborníky. Avšak informace pro širokou veřejnost umožňující občanskou kontrolu fondů EU jsou stále nedostatečné. Není snadné najít informace o procesu výběru a přidělení dotace, poměru podpořených a nepodpořených projektů, důvodech pro neudělení finanční podpory či o detailech hodnotících postupů. Významným krokem vpřed je zavedení povinnosti zveřejňovat zápisy z jednání výběrových komisí operačních programů, i když je třeba uvést, že ne všechny řídicí orgány tuto povinnost plní.

Pro programové období 2014–2020 jsou v současné chvíli dostupné pouze základní (a obtížně dohledatelné) informace o schválených projektech, Národní orgán pro koordinaci přislíbil jejich aktualizaci a rozšíření na podzim roku 2016. Věříme, že co nejširší rozsah informací a jejich snadná dostupnost pomohou snížit povědomí o fondech EU jako o něčem, co je netransparentním, uzavřeným, trochu „tajemným“ procesem určeným pouze předem vybraným žadatelům. Takové obecné vnímání zvyšují rizika skutečného zneužívání finančních prostředků EU.⁵

V TĚTO PUBLIKACI BUDEME PRACOVAT S NÁSLEDUJÍCÍMI POJMY:

Nesrovnalostí se rozumí porušení právních předpisů ES nebo ČR v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu (subjekt zapojený do realizace programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU – příjemce i poskytovatel, zprostředkující subjekt), které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu EU nebo ve veřejném rozpočtu ČR, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu EU nebo do veřejného rozpočtu ČR.⁶

Kategorie nesrovnalostí:⁷

- porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech;
- porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů;
- chyby spojené s fungováním systému a objevující se u více projektů v důsledku vážných nedostatků v řídicích a kontrolních mechanismech opakujících se se zvýšenou četností, např. špatné nastavení kontrolního systému;
- nesrovnalosti vzniklé u veřejných výdajů uskutečněných podle jiných zákonů,⁸ možnost podvodného jednání, kdy poskytovatelem na další úrovni poskytování prostředků je banka;
- nesrovnalosti spojené např. s porušením zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek;
- nesrovnalosti spočívající v podezření na spáchání trestného činu.

⁴ Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment_cs.pdf.

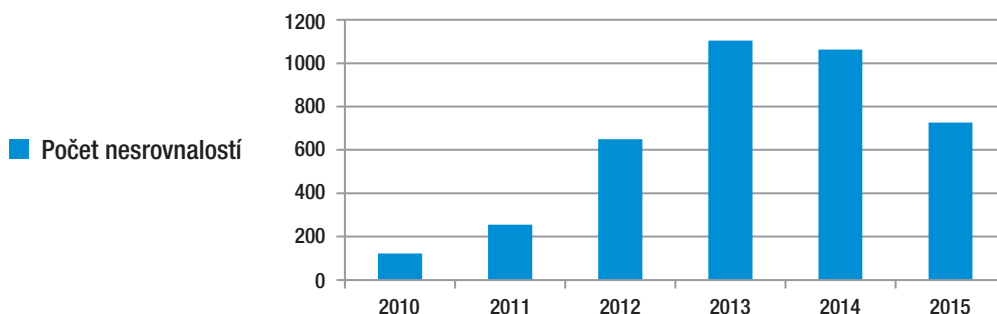
⁵ Dostupné z: <http://www.fondyeu.eu/> - kombinace údajů o podpořených projektech s údaji z obchodního rejstříku za minulá programová období.

⁶ Viz Metodický pokyn – Nesrovnalosti: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/b0cc6e3e-8ac6-40a9-8cba-503df2c80654/MPN-aktualizace-rijen-2011_b0cc6e3e-8ac6-40a9-8cba-503df2c80654.pdf?ext=.pdf.

⁷ Viz Metodický pokyn – Nesrovnalosti: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/b0cc6e3e-8ac6-40a9-8cba-503df2c80654/MPN-aktualizace-rijen-2011_b0cc6e3e-8ac6-40a9-8cba-503df2c80654.pdf?ext=.pdf.

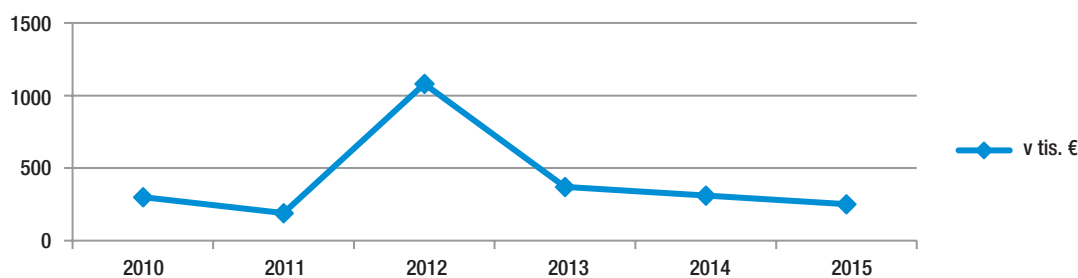
Nové nesrovnalosti nahlášené úřadu OLAF za oblast SF, FS a ERF⁹

(Programové období 2007–2013)



Celková částka dotčená nesrovnalostí u případů nově nahlášených úřadu OLAF za oblast SF, FS a ERF

(Programové období 2007–2013)



V podmínkách České republiky jde nejčastěji o:

- nedostatečné administrativní kontroly předcházející žádosti o platbu;
- nedostatek informací o realizaci;
- absenci auditní stopy;
- neprověření souladu projektových aktivit s právními předpisy;
- nedostatečnou kvalitu kontrolních listů;
- delegování výkonu veřejnosprávní kontroly na místě na jiný subjekt;
- neprovádění kontroly účetních dokladů;
- neprovádění kontrol ex post;
- neprovádění následné kontroly provedení náprav;
- neověření, zda příjemci nejsou v likvidaci/insolvenčním rejstříku;
- prověření připravované operace na základě neúplných podkladů;
- neoddělení schvalovací a kontrolní funkce.

Zdroj: Kontrolní závěry NKÚ (2009–2014)

⁸ Zákon č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání.

⁹ Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě 2010–2015, Ministerstvo financí ČR.

Podezřením na podvod se rozumí nesrovnalost, která zavdává podnět k zahájení trestního řízení na vnitrostátní úrovni s cílem určit, zda došlo k úmyslnému jednání a zejména zda došlo k podvodu podle čl. 1 písm. a) Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, vypracované na základě článku 3 Smlouvy o Evropské unii. Jde zároveň o nesrovnalost podléhající ohlašovací povinnosti dle právních předpisů ČR, zejména z hlediska povinnosti kontrolních orgánů ohlašovat orgánům činným v trestním řízení podezření z trestné činnosti zjištěné v průběhu kontroly. Podvodem se rozumí úmyslné jednání nebo opomenutí vztahující se k některé ze tří níže uvedených možností: a) použití nebo předložení falešných, nesprávných či neúplných prohlášení nebo dokumentů, mající za následek nesprávné použití či zadržení prostředků ze všeobecného rozpočtu Evropských společenství nebo rozpočtů jimi či v jejich prospěch spravovaných; b) neposkytnutí informací je porušením zvláštní povinnosti se stejným následkem; c) použití prostředků definovaných v bodě a) v rozporu s účelem, k němuž byly určeny.

Z uvedené definice vyplývá nutná podmínka pro splnění podvodného jednání – úmyslné jednání či opomenutí mající za následek poškodit rozpočet EU či veřejné rozpočty ČR.

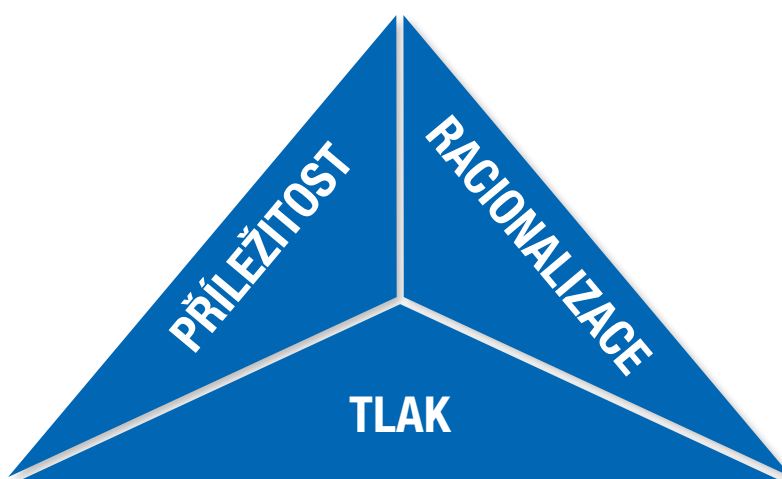
V podmínkách operačních programů ČR se bude nejčastěji jednat o trestný čin dotačního podvodu, jehož definice je uvedena v § 212 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník:

Trestný čin dotačního podvodu spáchá ten, kdo v žádosti o poskytnutí dotace, subvence nebo návratné finanční výpomoci nebo příspěvku uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí; kdo použije, v nikoli malém rozsahu, prostředky získané účelovou dotací, subvencí nebo návratnou finanční výpomocí nebo příspěvkem na jiný než určený účel. Dále § 260 trestního zákona upravuje speciální skutkovou podstatu trestného činu poškozování finančních zájmů Evropských společenství.

V případech podezření ze spáchání trestného činu se za rozhodný okamžik pro prvotní odhalení, které podléhá hlášení nesrovnalosti, považuje zahájení úkonů trestního řízení podle § 158 odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb. (trestní řád), neboť postup policejního orgánu podle tohoto ustanovení již dává jakousi garanci důvodnosti podezření ze spáchání trestného činu.

Trestný čin spáchaný v souvislosti s realizací programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU se vždy považuje za nesrovnalost.

Spáchání podvodu je podmíněno třemi prvky, které lze označit jako trojúhelník podvodu:¹⁰



¹⁰ V současné době se používá i výraz „diamant podvodu“, protože ke třem prvkům zavádí i další prvky, např. schopnost (lepší organizace, vytvoření struktury utajení, vztahy s auditory apod.), viz DORMINEY, Jack W. Beyond the Fraud Triangle: Enhancing Deterrence of Economic Crimes. FRAUD MAGAZINE [online]. 2011 [cit. 2016-11-15]. Dostupné z: <http://www.fraud-magazine.com/article.aspx?id=4294970127>.

Příležitost:

I když má člověk motiv, musí mít možnost. Zásadní je pravděpodobnost, že podvod nebude odhalen. Tomu napomáhá slabá vnitřní kontrola, kumulace rozhodovacích a kontrolních funkcí či špatně nastavený systém schvalovacích procesů. V případě fondů spolufinancovaných EU může jít o nedostatky v nastavení cílů (obecné, nekvantifikovatelné cíle, není definován konečný stav apod.), v systému hodnocení (střet zájmů, nerespektování expertního stanoviska) či v udělování výjimek. Míra příležitosti závisí i na společenské přijatelnosti nekalého chování a kultuře fungování státních orgánů, soukromých firem a vnějších kontrolních a nápravných mechanismů.

Poskytovatel dotace porušil zásadu přiměřeného oddělení funkce příjemce dotace od kontrolní funkce řídicího orgánu tím, že organizačně zařadil odbory provádějící kontroly a odbory provádějící agendu příjemce dotace do stejné sekce řízené jedním zástupcem ředitele poskytovatele dotace.

Zdroj: Kontrolní závěr NKÚ (2014)

Racionalizace:

Člověk hledá ospravedlnění svého jednání prostřednictvím racionalizace svých činů („je to spravedlivé to tak udělat“, „je to logické“, „dělají to tak všichni“, „jinak nemáme šanci dotaci získat“ apod.), snaží se odůvodnit si porušení svých vnitřních morálních norem („překřičet hlas svědomí“).

Tlak, pobídka vs. motiv:

Faktor „utratíme, co máme“, přílišné byrokratické překážky, možný tlak ideologie, vlastní důležitost („já na to mám právo“) či donucení.

U dvou projektů bylo zjištěno, že žadatel oznámil změny technických parametrů stavby (rozšíření silážního žlabu a změnu rekonstruovaných objektů ze dvou na tři). Rozpočty projektů i uplatněné způsobilé výdaje však zůstaly nezměněny. Z toho je patrné, že žadatel nadhodnotil rozpočet projektu, čímž si vytvořil finanční rezervu, kterou využil k uvedenému rozšíření parametrů stavby.

Zdroj: Kontrolní závěr NKÚ (2010)

Společným cílem všech orgánů implementační struktury by mělo být prolomení trojúhelníku podvodu – snižovat motivaci cestou kvalitně připravených výzev, jasných pravidel a dostupnosti informací v co nejširším měřítku či omezovat příležitost prostřednictvím kvalitního (nikoli kvantitativního) systému kontroly zahrnujícího zejména odpovídající dohled a rozdělení odpovědnosti.

Za nastavení řídicích a kontrolních systémů jsou principiálně odpovědné členské státy. Ty musí zajistit, že systémy fungují efektivně a umožňují předejít nesrovnalostem a podvodům, případně je odhalit a napravit. Zatímco primární odpovědnost za prevenci spočívá na řídicích orgánech,¹¹ její úspěšná aplikace vyžaduje kombinaci úsilí řídicích a auditních orgánů, které by měly především pomoci identifikovat slabé stránky implementační struktury.

Jednotlivé typy podvodů a nesrovnalostí se zřídka vyskytují izolovaně: nadhodnocení nákladů je obvykle doprovázeno falešnými fakturami nebo nestandardními subdodavatelskými postupy; záměna materiálů se děje pod falešným osvědčením o původu; neregulérní subdodávky jsou výsledkem zmanipulování nebo nesprávného uplatňování zadávacích řízení. Přítomnost indikátoru podvodu, zvláště více než jednoho, by měla vést k vyšší ostražitosti a dalšímu ověřování (například pomocí otevřených zdrojů, křížové kontroly s informacemi získanými z jiných smluv atd.). Pochopitelně neplatí, že existence varovných signálů znamená automaticky výskyt podvodu. Avšak zvýšené povědomí o indikátorech, které jsou spojeny s jednotlivými kroky cyklu výdajů, je důležitým opatřením pro předcházení podvodům. Aktivní přístup k identifikaci indikátorů podvodů přispívá ke zvýšení pravděpodobnosti jejich odhalení a pomáhá omezit ztráty.

¹¹ Tato oblast byla předmětem auditu designace v roce 2015, kdy Ministerstvo financí ČR ověřovalo, zda jsou OP připraveny k předkládání průběžných plateb a jejich certifikaci.

Typologie rizik podvodu podle fáze projektu

PŘED REALIZACÍ	BĚHEM REALIZACE
Rizika se vztahují k výběru „nesprávného“ žadatele	Rizika jsou mnohočetná
<ul style="list-style-type: none"> ▶ nepravdivá prohlášení nebo falešné doklady potvrzující finanční a provozní kapacitu, právní status nebo partnerství 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ navyšování nákladů <ul style="list-style-type: none"> - předražení: falešné faktury, mzdy - neoprávněné výdaje: chybějící doklady, falešné doklady, falešná prohlášení - zpronevěra - protiprávní využití finančního plnění
<ul style="list-style-type: none"> ▶ tajná dohoda s představitelem poskytovatele; úplatky, únik informací, nesrovnalosti v přípravě výzvy, výběru a přidělení dotací 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ protiprávní subdodávky <ul style="list-style-type: none"> - předem domluvené subdodávky - úplné/nadměrné/neschválené subdodávky
<ul style="list-style-type: none"> ▶ tajná dohoda ve veřejné zakázce: uchazeči, nabídky, ceny 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ protiprávní realizace/částečná/žádná realizace <ul style="list-style-type: none"> - žádná/nedostatečná realizace - záměna materiálů
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ dvojí financování

Zdroj: OLAF

I přes výrazný pokrok směrem ke snížení rizika nesrovnalostí a podvodů při čerpání fondů EU některé nedostatky stále přetrvávají. Kontrolní systémy nefungují zcela účinně. Zaměřují se především na splnění formálních náležitostí, čímž v podstatě dochází k opomíjení kontroly dosažených výsledků ve vztahu k efektivitě vynaložených prostředků. Podpořeny tak mohou být i projekty, které nezohledňují kvalitu a zásady řádného finančního řízení. Vzhledem ke zpoždění procesu schvalování operačních programů a k následnému vypisování jednotlivých výzev hrozí opakování scénáře z programového období 2007–2013, na jehož konci byl kladen důraz spíše na dočerpání peněz z Evropské unie než na účelnost a efektivnost projektů. Problémy a rizika v oblasti dlouhodobě nízkého čerpání alokace, nedostatečného počtu kvalitních projektů a zdoluhavého procesu přípravy a realizace výběrových řízení se opakovaly po několika let. Ve svých dopadech pak znamenaly zvýšené riziko nesrovnalostí.

V této souvislosti je skutečně důležité uvědomit si, že klíčovým momentem je dosažení rozvojových cílů programu, a nikoliv utracení peněz. Přijímaná opatření a vyhlášené výzvy musí nejen odpovídat právně, administrativně a technicky, ale musí skutečně odpovídat na cíle a priority, které byly v jednotlivých operačních programech vytyčeny. Efektivitu operačního programu lze hodnotit pouze za předpokladu, že pro všechny oblasti činností byly v souladu se zásadou řádného finančního řízení stanoveny konkrétní, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a časově vymezené cíle a na ně navazující výběr projektů při respektování principu „hodnota za peníze“. Monitorovací systémy musí sledovat skutečné výsledky, kontrolní systémy se pak musí zaměřit především na ověřování přínosů a potřebnosti, nejen na formální chyby, které často vedou k neadekvátnímu krácení dotace.

Indikátory výstupu a výsledku uvedené v žádostech o dotace byly nastaveny spíše jako ekonomické či statistické ukazatele (pohlaví a věk žadatele, právní status žadatele, výrobní zaměření podniku, typ investice, velikost podniku, typ produkce, převažující výrobní odvětví podniku) bez přímé vazby na cíle příslušného opatření programu. V různých předmětech podpory (např. stavba a technologie pro rostlinnou výrobu, přidávání hodnoty potravinářským produktům atd.) byly monitorovací indikátory stanoveny shodně. Indikátory neumožňovaly ověřit efektivnost a účelnost vynaložených prostředků a jejich použití k prokázání splnění cílů projektů bylo nereálné. Zároveň pomocí takto nastavených indikátorů nebylo možné odpovídajícím způsobem průběžně ani následně hodnotit kvalitu a výsledek realizace projektů, a tím i celého programu vzhledem ke stanoveným cílům.

Zdroj: Kontrolní závěr NKÚ (2010)

KAPITOLA 3: VÝBĚR A HODNOCENÍ PROJEKTŮ

VÝBĚR A HODNOCENÍ PROJEKTŮ

V programovém období 2014–2020 došlo k mnoha zlepšením – řídicí orgány zveřejňují zápisy hodnotících komisí (ne všechny však uvádějí jména zúčastněných členů, předsedy, tajemníka atd.), existuje databáze hodnotitelů a jejich výběr probíhá nezávisle na projektu.

I přes určitý pokrok však často procesy hodnocení projektů a jejich výběr vnímány žadateli jako netransparentní. To může být důsledkem jednak nevhodného nastavení procesů výběru projektů nebo jejich nedodržování, nejasnými kompetencemi jednotlivých subjektů, ale často i nedostatečnou či nevhodnou komunikací řídicího orgánu se žadateli (úspěšnými i neúspěšnými). Ti si například stěžují na neudání důvodů, resp. nejasné odůvodnění při zamítnutí žádosti. Ačkoli řídicí orgány dopředu zveřejňují výběrová kritéria v rámci svých operačních programů, žadatelé je často hodnotí jako nedostatečně srozumitelná. Stejně tak kritizují skutečnost, že v praxi se často nedaří dodržet očekávanou délku procesu hodnocení. To může mít za následek neaktuálnost dat v žádostech v době jejich schvalování,

čímž dochází k tlaku na žadatele a ke změnám v projektech, což s sebou nese riziko pozdějších chyb či nesrovnalostí.

Existuje několik typů podvodů a/nebo nesrovnalostí, které se vyskytují při zpracování projektu či nabídky a vztahují se k udělení dotace nebo uzavření smlouvy. Nejčastějším rizikem bývá upřednostnění konkrétního žadatele, který by za normálních okolností dotaci nezískal. V takovém případě dochází obvykle k porušení jedné nebo více zásad EU (tj. transparentnosti, rovného zacházení, nulového zisku, pravidel spolufinancování, co nejširší konkurence, proporcionality a řádného finančního řízení pro zadávání veřejných zakázek), jimiž se řídí poskytování dotací a veřejných zakázek. Může docházet k pokusu o preferenční zacházení individuálně (např. pořizování nepravdivých prohlášení nebo dokumentů týkající se způsobilosti k získání konkrétní žádosti o dotaci) nebo žadatel pracuje po dohodě se zadavatelem (tj. využívání nezveřejněného střetu zájmů nebo přímá korupce) či pracuje po domluvě s ostatními kandidáty s cílem narušit hospodářskou soutěž.

Projekty přiřazené konkrétním hodnotitelům byly tematicky stejné, například pro Integrovaný plán rozvoje města byl vybírán stále tentýž člověk. Hodnotitelé byli v tomto případě určeni bez řádného losování. Následně byl vypracován falešný „Zápis o losování hodnotitelů“. Byli vybíráni jen externí hodnotitelé, se kterými mělo vedení operačního programu určité vztahy. Když bylo jednou z obžalovaných navrženo, aby byli mezi hodnotitele zařazeni i někteří, se kterými nemají zkušenosti, bylo jí na to odpovězeno, že raději ne, a byly vyjádřeny obavy, aby „jim tam něco nevytkli, když tam doopravdy bude něco špatného“. Při výběru expertů nebyl brán zřetel na jejich profesní zaměření a absenci střetu zájmů. Externí hodnotitelé byli následně na rozdíl od zaměstnanců oddělení administrace ochotni svá rozhodnutí měnit a nevyhovujícím projektům přidávat v rámci hodnocení body.

Zdroj: Krajský soud v Ústí nad Labem, č. j. 51 T 17/2013 KS

Ve fázi výběru a hodnocení projektů se však objevují především nesrovnalosti ze strany žadatelů s cílem prezentovat se v lepším světle. Takové jednání nejčastěji zahrnuje uvádění nepravdivých prohlášení o kvalitě žadatele v návaznosti na kritéria způsobilosti nebo kvalifikace, či dokonce předkládání dokumentů, které jsou očividně nepravdivé nebo padělané.

Odsouzená jako jednatelka společnosti konzultační společnosti zpracovávající dokumentaci a žádosti o dotace několika obcí zpracovala a předložila několik žádostí o dotace v rámci Operačního programu přeshraniční spolupráce s falšovanými podpisy rakouských partnerů. Dotace měly být poskytnuty především na pořádání společenských akcí na moravsko-rakouském pomezí. V několika případech bylo doloženo čestné prohlášení o nepoužívání razítka s nepravým podpisem rakouských partnerů.

Odsouzené byl uložen trest odnětí svobody v trvání 2,5 roku, který byl podmíněně odložen na 4 roky, a zákaz výkonu funkce statutárního orgánu a člena kolektivního statutárního orgánu obchodních společností a družstev na dobu 5 let.

Zdroj: Krajský soud v Brně, č. j. 40T 15/2014

Na rozdíl od falešných či padělaných dokladů může být pro hodnotitele velmi obtížné detekovat nepravdivá prohlášení. Indikátory nepravdivých informací většinou vyjdou na světlo až během dalších ověřování, která mohou provádět hodnotitelé s využitím interních nebo otevřených zdrojů. Uvědomujeme si, že nelze dodatečně ověřovat každou přijatou žádost, ale pokud jsou na základě analýzy rizika podvodu nebo alespoň namátkově prováděna ověření pravidelně, může být tento typ podvodného jednání včas odhalen. Nespornou výhodou takového zjištění (před udělením dotace) je to, že zabraňuje vzniku jakékoliv finanční škody. Proto doporučujeme, aby systémy řízení rizik jednotlivých řídicích orgánů zahrnovaly i ověření s uvedením relevantních zdrojů informací.

Protože pracovníci, kteří mají na starost kontrolu způsobilosti a výběrová kritéria, často pracují v napjatých termínech, dodatečné kontroly obvykle neprovádějí. Stejně tak nadměrné využívání čestných prohlášení a přílišné spoléhání na to, že žadatel uvedl pravdivé údaje, je vážnou chybou, a bylo by proto vhodné je v co nejvyšší míře nahradit prokazatelnými doklady. Použití čestného prohlášení je třeba posuzovat zvláště kriticky tam, kde má dokazovaná skutečnost zásadní vliv pro rozhodnutí o poskytnutí dotace a její výši (prohlášení o podpoře de minimis, prohlášení o bezdlužnosti a bezúhonnosti apod.). Jestliže je řádný důkaz možný a efektivní, a přesto poskytovatel systémově používá dokladování pouze prostřednictvím čestného prohlášení, zvyšuje

se riziko neplnění cílů programu pro nezpůsobilost příjemce. To platí i pro hodnocení finančního zdraví. Nemělo by docházet k opakování případů, kdy byl finančně podpořen podnik v insolvenční. V případě žadatele ve finančních obtížích se významně zvyšuje riziko nesplnění cílů projektu a jeho udržitelnosti. Přes-

tože nelze indikátor finančního zdraví považovat za jediný spolehlivý nástroj ochrany peněžních prostředků, je ukazatelem bonity žadatele, a tím i určitou formou ochrany prostředků České republiky a EU.¹²

Výzva stanovila, že cílovou skupinou osob v podpořených projektech jsou zájemci o zaměstnání, a to bez ohledu na to, zda jsou evidováni na úřadu práce, či nikoliv. K zapojení do projektu tak stačilo pouze čestné prohlášení. NKÚ zjistil, že formou mzdových příspěvků byly podpořeny i osoby, které byly v daný okamžik zaměstnány, podnikaly či byly statutárními zástupci občanských sdružení zapojených do projektu. Cílem prioritní osy přitom bylo zvýšení zaměstnanosti nezaměstnaných osob nebo osob ohrožených na trhu práce.

Zdroj: Kontrolní závěr NKÚ (2012)

PŘÍKLADY INDIKÁTORŮ PODVODU

NEPRAVDIVÁ PROHLÁŠENÍ

Oblast činnosti a finanční kapacita

- ▶ subjekt není v dané oblasti činnosti znám nebo činnost nevykonává (chybný zápis v obchodním rejstříku, absence účetních závěrek, výročních zpráv apod.);
- ▶ nesrovnalosti v popisu předchozích aktivit nebo v CV projektového týmu;
- ▶ odkaz na odborné výstupy (publikace) nelze najít on-line;
- ▶ nesrovnalosti v deklarovaném obratu, počtu zaměstnanců (porovnání s veřejnými registry);
- ▶ nesoulad uváděných informací a informací na webových stránkách, případně neaktuální webové stránky;
- ▶ nadměrná závislost na dotacích EU;
- ▶ počet projektů výrazně překračuje kapacitu příjemce.

Právní forma

- ▶ další subjekty s podobným názvem a nejasnou právní formou (malý nebo střední podnik, výzkumná instituce, nezisková organizace apod.) jsou registrovány na stejné adrese, mají stejné telefonní číslo, stejné představitele/management;
- ▶ podle rejstříku subjekt vykonává jinou oblast činnosti nebo v posledních letech činnost nevykonává.

Partnerství

- ▶ partner neexistuje, nevykonává činnost nebo není způsobilý;
- ▶ partner je propojen se žadatelem (stejná jména v řídicích orgánech, podobné názvy, stejné adresy atd.).

FALEŠNÉ DOKLADY

- ▶ „upravená“ účetní závěrka;
- ▶ tiskové chyby, neobvyklý cizí jazyk, dodatky, jiná barevnost;
- ▶ dokumenty jsou datovány před dlouhou dobou;
- ▶ nesrovnalosti v datech, jménech, číselných údajích;
- ▶ hlavička orgánu, který není oprávněn doklad vydat;
- ▶ částka deklarovaná na spolufinancování neodpovídá majetku subjektu.

Zdroj: OLAF

Dalším faktorem, který může vést k podvodnému jednání, je střet zájmů. Je obtížné jej detekovat, protože jeho skrývání vyžaduje pouze opomenout ohlásit takovou skutečnost nebo falešně prohlásit, že žádný střet zájmů neexistuje. Střet zájmů může být zdrojem různých modů operandi pro zajištění privilegovaného přístupu k informacím a preferenčnímu zacházení. Indikátorem rizika může být nejasná definice pojmu „vztah k projektu“, chybějící záznamy o odchodu podjatých členů výběrové komise, opakovaná přehodnocení rozhodnutí výběrových komisí, větší množství oprav v hlasovacích lístcích či neodůvodněné přehodnocení původního rozhodnutí.

Řídící orgány by se měly zaměřit i na možné konflikty zájmů hodnotitelů žádostí v případech, kdy sami hodnotitelé zpracovávají projekty v rámci daných prioritních os, respektive oblastí podpory, ať již pro vlastní potřebu nebo komerčně pro externí subjekty. Jednou z možností prevence rizika střetu zájmů je, aby řídicí orgány zavázaly hodnotitele k tomu, že v období realizace daného programu nebudou žádným způsobem participovat na přípravě projektů předkládaných ve stejných prioritách (či příjímajícím výzvách), jejichž hodnocením se zabývají. Toto pravidlo by mělo být realizováno i za cenu jejich vyššího finančního ohodnocení, neboť z hlediska transparentnosti jsou takové konfliktní zájmy hodnotitelů neakceptovatelné.

¹² Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020, Verze 3 (MMR – NOK).

Souvisejícím problémem je i možnost výběrových komisí měnit pořadí projektů doporučených k financování i přes neodpovídající bodové hodnocení. I když je zřejmé, že roli hraje v takových

případech alokace finančních prostředků, tato praxe vyvolává podezření z netransparentnosti a uplatňování subjektivních měřítek.

Ve výběrových komisích rozhodoval o schválení vysoký počet členů podjatých, resp. majících vztah k projednávaným projektům. Tato skutečnost vyplývá ze zápisů z jednání výběrových komisí, ve kterých byla uváděna jména těch členů, kteří jsou „ve vztahu k projektu“. ŘO zvoleným výběrem členů výběrových komisí zatížil proces výběru projektů značným rizikem zpochybnění nestrannosti výběrových komisí, a tím i zpochybnění objektivnosti samotného výběru projektů.

ŘO v žádném interním dokumentu nedefinoval „vztah k projektu, který je v zápisech uváděn v souvislosti s podjatostí vůči některým projektům. ŘO vydal vnitřní předpisy týkající se postupů při jednání výběrových komisí, které jsou v rozporu s Prohlášením o nestrannosti a mlčenlivosti, a které umožnily účast vysokého počtu členů výběrových komisí, u kterých byla zaznamenána podjatost. V některých případech nebyl zaznamenán odchod podjatých členů výběrové komise, jak vyžaduje její jednací řád...

V jednacím řádu výběrových komisí není jasně stanoven způsob hlasování a zvolený způsob není zaznamenáván ani v zápisech z jednání výběrových komisí. U některých hlasovacích lístků z jednání výběrových komisí se vyskytuje větší množství oprav. Není přitom jasné, zda k opravě došlo ještě při hlasování či v jiném okamžiku jednání o projektech. Oprava výsledků hlasování se týká i člena komise, který u příslušného projektu neměl hlasovat z důvodu možné podjatosti.

Zdroj: Kontrolní závěr NKÚ (2011)

Na závěr je třeba zmínit i nedostatky, které nejsou primárně způsobeny vědomou snahou o neregulérní jednání, ale ve svých důsledcích mohou přinejmenším napomáhat vzniku nesrovnalosti či podvodu ve fázi realizace projektu. Jde o:

- neúplné věcné hodnocení, chybějící posouzení přiměřenosti a hospodárnosti;
- chybějící záruky udržitelnosti projektu;
- chybějící výchozí a cílové hodnoty indikátorů, úplně chybějící či nedostatečné indikátory, podhodnocení cílové hodnoty monitorovacích indikátorů;
- příliš obecné stanovení cílů („zlepšit“, „zkvalitnit“ apod.), aniž je definován konečný stav;
- neuchování informací nezbytných pro účely hodnocení, podkladů k záznamu o hlasování, nedodržení archivačních povinností pro kontrolní listy, nestandardní jednání mezi hodnotiteli a žadatelem bez pořízení záznamu;
- neodůvodněné doporučení k financování i přes negativní stanovisko expertů, doporučení k financování v rozporu s ustanovením jednacího řádu monitorovacího výboru, nesoulad v informacích uvedených v hodnocení kvality projektové žádosti a obsahu projektové žádosti, absence odůvodnění hodnocení;
- nestanovení minimálního počtu bodů pro podporu projektu, neuvedení bodových hodnotících kritérií, bodovací kritéria vztahující se k žadateli, nikoli projektu a jeho výstupům, nezajištění hodnocení dvěma nezávislými hodnotiteli, absence podrobných záznamů o hodnocení;
- neukončené administrace žádostí o dotace, které nebyly v souladu s podmínkami;
- udělení výjimek formou individuálních aktů.

Zdroj: Kontrolní závěry NKÚ v programovém období 2007–2013

Opakovaně je nutné zdůraznit důležitost nastavení cílů, odpovídajících kritérií a monitorovacích indikátorů. Monitorovací indikátory musí mít vypovídací schopnost ve vztahu k hodnocení projektů, ke stanovení optimálních rozpočtů a k případnému vyhodnocení nákladovosti či efektivity vynaložených investic.

Častou chybou je stanovení indikátorů, které nelze vyhodnotit kvantitativně, či hodnotící kritéria, která žádným způsobem nezohledňují problematiku hospodárnosti a efektivnosti projektů, ale slouží pouze k selekci žadatelů o dotace (např. podle velikosti podniku nebo délky historie v oboru). Nesmí být opomíjena ani

otázka, zda může být předkládaný projekt realizován i bez dotační podpory.

Vzhledem k výše uvedenému doporučujeme, aby řídicí orgány využily důslednější analýzu rizik již v procesu hodnocení projektů, a to jako závazné pravidlo. Zkušenosti ukazují, že včasná detekce či predikce rizika vytváří prostor pro efektivní prevenci, resp. zmírňují jeho dopady ještě před vynaložením vysokých finančních částek. Minimálním opatřením by pak mělo být školení hodnotitelů v oblasti analýzy rizik a pružná implementace získaných poznatků do celého procesu řízení rizik.

KAPITOLA 4: REALIZACE PROJEKTŮ

Většina případů, ve kterých byly zjištěny nesrovnalosti, se týká podvodných praktik v průběhu realizační fáze. Je však třeba zdůraznit, že v mnoha případech, kdy došlo k závažným nedostatkům před udělením a v době udělení dotace, se další nesrovnalosti v realizační fázi objevily vždy.

Převážná část nesrovnalostí se vztahuje k navyšování nákladů za strany příjemce. Existuje mnoho postupů, na jejichž základě může příjemce uplatnit nárok na náhradu nákladů, které nevznikly nebo nejsou způsobitelné v rámci dané dotace, nebo navýšit skutečně vynaložené náklady.

Pokud existuje rozpor mezi vzniklými náklady a částkou požadovanou k proplacení, jde o záměrný pokus neoprávněného

obohacení na úkor poskytovatele. K němu často dochází prostřednictvím falšovaných faktur nebo výkazů práce zaměstnanců. Také může jít o záměnu materiálů či výrobků, kdy náklady vykázané na určitý produkt nekorespondují se skutečně vzniklými náklady, protože použitý materiál/výrobek se liší od těch, které jsou ve smlouvě uvedeny. Specifickým případem je pak žádost o proplacení nákladů vzniklých před zahájením projektu (opotrebení výrobku neodpovídá deklarovanému datu pořízení, kolaudační rozhodnutí je antedatováno apod.).

Nejčastěji falšovanými/padělanými položkami jsou faktury, které slouží jako hlavní podklady pro uvolnění plateb. Existuje několik typických ukazatelů, kterým by kontrolní orgány měly věnovat pozornost.

Příklady indikátorů podvodů

FAKTURY, ÚČETNÍ DOKLADY

- ▶ tiskové chyby, neobvyklý cizí jazyk;
- ▶ manipulace: doplnění, odlišná barva atd.;
- ▶ neexistující potvrzení o převzetí fakturovaných služeb nebo zboží;
- ▶ účetní záznamy neodpovídající platbám;
- ▶ nesoulad fakturovaných cen, množství, popisů položek nebo termínů s položkami ve smlouvě, kupní smlouvě, předávacím protokolu, inventurních seznamech, záznamech o spotřebě;
- ▶ více faktur na stejné množství, se stejným číslem, datem atd.;
- ▶ fotokopie faktur (možný indikátor dvojího financování);
- ▶ neúplnost faktur (chybí např. jméno, adresa, datum vydání nebo není možné identifikovat oblast činnosti dodavatele);
- ▶ čísla a data faktur k téže dodávce neodpovídají chronologickému pořadí;
- ▶ faktura nepopisuje dodávku dostatečně podrobně;
- ▶ „kaskádové“ dodávky (příjemce dotace realizuje zakázku prostřednictvím dodavatele, který ji znovu poptává);
- ▶ podezřelé certifikáty původu nebo jiné známky toho, že výrobek neodpovídá pravidlům původu zboží – různá katalogová čísla, jiný vzhled výrobku, časté závady, neobvyklá nebo chybějící sériová čísla (může indikovat i řetězení dodávek);
- ▶ platba v hotovosti;
- ▶ nesoulad mezi fakturou a dalšími pomocnými doklady;
- ▶ opakovaná realizace dodávek jedním subjektem bez zřejmé snahy o získání slevy;
- ▶ jediná faktura na větší část nákladů projektu;
- ▶ fakturované částky na celá čísla;
- ▶ neodůvodněné nákupy v zahraničí (obvykle za cenu vyšší než je cena obvyklá).

DALŠÍ DOKLADY, AUDITNÍ ZPRÁVA, PROHLÁŠENÍ

- ▶ chybějící, neúplné nebo odporující si pomocné doklady vztahující se k cestovním nákladům (chybějící cestovní zpráva, palubní vstupenky atd.);
- ▶ změna jména příjemce může znamenat změnu právní formy;
- ▶ chybějící registrace auditora nebo jeho registrace v jiné oblasti činnosti;
- ▶ neprofesionální forma auditorské zprávy;
- ▶ tiskové chyby;
- ▶ nesoulad v datech.

Zdroj: OLAF

Odsouzený byl v postavení příjemce dotace jako jednatel společnosti XX, spol. s.r.o. Zároveň byl projektovým manažerem grantového projektu v oblasti vzdělávání a byl odpovědný za vedení účetnictví. Společnost XX do té doby žádnou faktickou činnost nevykonávala a neměla zkušenosti se vzděláváním. Jeho trestná činnost spočívala ve falšování podpisů oprávněných příjemců (odborníků v oblasti vzdělávání). Obžalovaný mimo jiné i požadoval po oprávněných příjemcích podpisy na nevyplněné výdajové pokladní doklady. Odsouzený do nich poté vypisoval údaje o datu a výši vyplacených finančních prostředků. Bianco doklady vysvětloval příjemcům tím, že podpis potřebuje kvůli poskytovateli dotace ihned a peníze oprávněným vyplatí, až je bude mít.

Falšovány byly výdajové pokladní doklady určené na mzdy, cestovné, deklarován byl i vyšší nájem kanceláře. Finanční prostředky byly použity na úhradu závazků společnosti XX nebo sloužily k osobnímu obohacení odsouzeného.

Zdroj: Krajský soud v Hradci Králové, č. j. 9T9/2014-512

Náklady na pracovníky jsou zvláštní kategorií navyšování nákladů. Mzdové náklady jsou náchylnější k předražení než materiálové náklady, neboť zaměstnanci a externí konzultanti obvykle pracují na několika projektech/úkolech současně, případně dochází k předražení práce, jež nelze doložit relevantními doklady. Bez kontroly na místě je obtížné manipulaci se mzdovými náklady odhalit.

Příjemce dotace vykazoval více úvazků odpovídajících schválené pozici mzdový účetní – personalista, než kolik předpokládal personální audit citovaný a využitý jako argument pro schválení výše rozpočtu projektu; v některých měsících příjemce vykázal na tuto pozici úvazek mnohonásobně vyšší.

Příjemce dotace neměl v průběhu realizace projektu metodiku ani vnitřní předpis pro výběr pracovníků na odborných pozicích ani pro stanovování sazeb k jejich odměňování. Hodinové sazby u některých porovnatelných odborných pozic byly stanoveny s rozdílem několikanásobným.

Zdroj: Kontrolní závěry NKÚ

Manipulace s pracovními výkazy (jejich změny nebo vytváření fiktivních pracovních výkazů) je poměrně běžná praxe. Pro zjištění nedostatků a rozporů je třeba uplatnit pravidelné křížové ověření zaznamenané pracovní doby s dalšími doklady (cestovní doklady atd.).

V tomto případě byla odsouzena právnická osoba. Občanské sdružení předložilo v rámci monitorovací zprávy o realizaci projektu požadavek na proplacení mzdového příspěvku pro jednu ze zaměstnankyň. Byl uplatněn nárok na proplacení prostředků ve výši super hrubé mzdy za měsíc červen, ačkoli zaměstnankyně začala pro občanské sdružení pracovat až od 1. 8. Vyplacené prostředky použilo občanské sdružení k jinému účelu.

Zdroj: Krajský soud v Ostravě, č. j. 49 T 10/2012-445

Příklady indikátorů podvodu

NÁKLADY NA ZAMĚŠTNANCE A EXTERNÍ PRACOVNÍKY

- ▶ náhlé, významné změny v odměňování;
- ▶ neúměrné procento zaměstnanců hrazených z nepřímých nákladů;
- ▶ velký počet zaměstnanců/tentýž zaměstnanec převáděný z přímých do nepřímých nákladů a naopak;
- ▶ nesrovnalosti v evidenci pracovní doby (opravy, nesprávný podpis, dodatečné doplnění);
- ▶ významné rozdíly v předpokládané a skutečné jednotkové ceně nebo počtu jednotek bez odpovídajících změn v rozsahu práce nebo pracovní náplni;
- ▶ počet osob zapojených do projektu neodpovídá počtu zaměstnanců, předpokládá se masivní přijímání (noví zaměstnanci mají obvykle výrazně nižší mzdy);
- ▶ kvalifikace zaměstnanců neodpovídá požadavkům podle popisu práce dle projektu.

Jiným typem podvodné činnosti je záměna materiálů či produktů. Dodané zboží/služby mohou být v menším než předepsaném množství, mohou být vadné, z jiného materiálu, než určuje smlouva atd. Klasickým příkladem nedodržení pravidla o prokazování původu zboží je užívání falešných certifikátů, falešné označování výrobků, falešné subdodávky apod. Záměna obvykle vede k nárůstu cen a doprovází ji i další nesrovnalosti, například falšování dokumentů a nepravidelné subdodávky.

Odsouzený byl jednatelem společnosti, která byla příjemcem dotace směřující do podpory cestovního ruchu prostřednictvím reklamních spotů v televizním vysílání. Jako jednatel společnosti byl jedinou osobou odpovědnou za realizaci projektu i za správnost dokumentů a informací poskytovaných řídicím orgánem. Během realizace projektu došlo k technickým problémům s připojováním na některé stanice a zjistilo se, že bude v některých případech potřeba využít jiné (starší) technické komponenty, než ty, které byly popsány v projektu (starší grafické a dekódovací karty, software, jiný rozsah školení obsluhy atd.). V monitorovacích zprávách nedošlo ke změnám, a byly tedy předloženy nepravdivé údaje o výši výdajů způsobily k financování. Výdaje nebyly doloženy fakturami nebo jinými účetními doklady.

Zdroj: Krajský soud v Plzni, č. j. 34 T 13/2012

Specifickou oblastí „záměny zboží“ je organizování seminářů, studijních pobytů a školení. Zde se s nesrovnalostmi setkáváme velmi často. Typické mody operandi pro uplatnění nároku na náhradu nákladů, které buď nevznikly, nebo byly výrazně nižší než deklarované, zahrnují: organizování menšího počtu aktivit než bylo plánováno, falšování prezenčních listin, neplacení diet účastníkům a falšování výdajových dokladů, využití fiktivních subdodavatelů pro realizaci výcviku a předkládání nepřesných informací v projektových zprávách.

Účastníci projektu nesplňovali kritéria stanovené cílové skupiny. Úřad práce zařazoval do kurzu Základy obsluhy osobního počítače i účastníky, kteří byli absolventy střední odborné školy s maturitou z předmětu Informační a komunikační technologie.

Kontrolou byly zjištěny další případy účastníků, u nichž existuje důvodná pochybnost o nezbytnosti jejich zařazení do projektu. Podpořenými osobami, které uvedly, že jsou osoby hledající uplatnění na trhu práce, byli např. dva ředitelé základních škol (rekvalifikace na svářeče). Obdobně byla podpořena osoba, která byla zároveň dodavatelem příjemce. V jednom případě byli ve větší míře účastníky projektu zaměstnanci příjemce podpory a zaměstnanci firem personálně propojených s příjemcem podpory. Osoby zaměstnané jako účetní se rekvalifikovaly na šičky, členové pedagogického sboru na maséry apod.

Příjemce si nechal z dotace proplatit i výdaje za různé kurzy, které se dle doložených dokladů konaly ve shodném čase a s totožnými účastníky. Tento příjemce dále nárokoval i výdaje za osoby, které se kurzů účastnily pouze po velice omezenou část plánovaného času.

Zdroj: Kontrolní závěry NKÚ

Častým typem falešného navyšování nákladů je dvojitá předkládání žádosti o platbu. Příjemce může výdaj nárokovat ve stejném projektu dvakrát v rámci různých rozpočtových kategorií. Například administrativní náklady mohou být již zahrnuty ve mzdových nákladech, ale také nárokovány samostatně jako projektové (nepřímé) náklady nebo je stejný výdaj zahrnut ve dvou různých smlouvách.

Dvojitou uplatnění výdajů se podobá dvojitá financování. V takovém případě příjemce předkládá stejné položky výdajů různým dárčům a získává další finanční podporu, která není EU deklarována.

Tomuto typu podvodné činnosti lze pravděpodobně zabránit jen prostřednictvím spolupráce (sdílení informací) mezi velkými mezinárodními dárci. Je však obtížné shromažďovat data o financování projektů od všech malých dárců působících v dané tematické oblasti.

Pokud se objeví podezření, měli by být další potenciální dárci přímo kontaktováni. Také jednoduché vyhledávání na internetu může odhalit finanční prostředky z různých zdrojů na podobné projekty nebo pro téhož příjemce. To platí především pro organizace, které jsou součástí širší skupiny specificky zaměřených nevládních organizací, a mají tedy potenciální přístup k většímu počtu dárců.

KAPITOLA 5: VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

V realizační fázi projektů se nejčastěji objevují nesrovnalosti, které souvisí s veřejnými zakázkami.

Veřejné zakázky hrají v české ekonomice významnou roli a zároveň jsou oblastí s nejvyšším vnímáním korupce. Proto jim věnujeme samostatnou kapitolu.

Česká republika

CELKOVÝ PŘEHLED	CELKOVÝ OBJEM VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK 21 480 000 000 EUR		PODÍL VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK NA HDP 14 %		HDP V ROCE 2013 156 932 600 000 EUR	POČET VEŘEJNÝCH ZADAVATELŮ 1 989	
POUŽITÉ POSTUPY	Otevřené 72 %	Omezené 3 %	Vyjednávání s výzvou 5 %	Vyjednávání bez výzvy 18 %	Konkurenční dialog 0 %	Přímé ocenění 3 %	Ostatní 0 %
PODÍL OZNÁMENÍ O ZAKÁZCE ZE STRANY KUPCE	Národní 25 %		Regionální/lokální 25 %		Veřejnoprávní 24 %	Ostatní 26 %	
TYP SMLUVNÍHO PLNĚNÍ	Služby 33 %		Práce 17 %		Zboží 50 %	Rámcové dohody 8 %	
HODNOTÍCÍ KRITÉRIA EX ANTE V ROCE 2014	Pravidla EU Splněno částečně		Transparentnost Splněno plně		Příprava Splněno plně	Admin. kapacita Splněno částečně	
REALIZACE E-ZAKÁZEK	E-oznámení Povinné		E-přístup Povinné		E-podání Částečně povinné	Absorbční kapacita 0 %	

VNÍMÁNÍ KORUPCE (SOUHLASNÉ ODPOVĚDI)	ROZŠÍŘENÍ KORUPCE VE SPOLEČNOSTI		ROZŠÍŘENÍ KORUPCE V OBCHODNÍCH VZTAZÍCH	
	Firemní respondenti 94 %	Individuální respondenti 96 %	Na národní úrovni 77 %	Na regionální/lokální úrovni 67 %
INDIKÁTORY TED	Hodnota veřejných zakázek 6 083 478 093 EUR	Podíl veřejných zakázek 28 %	Počet oznámení o zakázce 5 376	Počet zadávaných zakázek 5 951
OSTATNÍ INDIKÁTORY	Jediná přijatá nabídka 19 %	Počet dnů na rozhodnutí 104,2	Pouze cenová kritéria 82 %	Kritéria MEAT 18 %
	Vítězné zahraniční firmy 5 %	Vztah k EU fondům 42 %	Společný nákup 5 %	Centrální nákupy Ne

Zdroj: Public procurement – Study on administrative capacity in the EU, Czech Republic Country Profile. Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/cz.pdf.

Ve shrnutí zpráva uvádí, že veřejné zakázky hrají v české ekonomice nadprůměrnou roli. Odpovědnosti jsou decentralizované, zadavatelé na všech úrovních státní správy zadávají veřejné zakázky bez centrální koordinace. Ačkoli neexistuje centrální zadavatel na národní úrovni, na úrovni ministerstev dochází k vyššímu využití kumulace poptávky prostřednictvím společných nákupů. V roce 2012 schválil český parlament komplexní reformu veřejných zakázek s cílem zvýšit jejich transparentnost, efektivitu a důvěru veřejnosti v proces veřejného zadávání. Tyto reformy byly podstatné a rozsáhlé, ale přetrvávaly problémy spojené s implementací zákona v řadě základních ustanovení a podstatné části zákona byly následně zrušeny. Další části zprávy podrobněji popisují legislativní a institucionální rámec veřejných zakázek, personální zajištění systému, využití různých nástrojů (včetně elektronických), rizika korupce, nesrovnalosti a zjištění národních orgánů. V závěru zpráva analyzuje silné a slabé stránky veřejného zadávání v České republice a uvádí doporučení pro zlepšení.

Významné problémy v oblasti veřejných zakázek spolufinancovaných z projektů EU identifikoval NKÚ i Evropská komise.¹³ Přetrvávajícími problémy jsou vymezování potenciálně diskriminačních kritérií a neobjektivní hodnocení, častá neschopnost zadavatelů užívat pro hodnocení zakázek jiná kritéria než cenu a s tím související nedostatečná odborná kvalifikace zadavatelů. Kritizováno je nadměrné využívání jednacího řízení bez uveřej-

nění (veřejných zakázek bez uveřejnění byla v roce 2015 plná třetina a Česko se vrátilo na nejhorší pozici mezi zeměmi OECD) a nedostatečné používání centrálních nákupů. Kladně je hodnoceno zavedení registru smluv, ale trvá tlak na vyšší efektivitu a transparentnost veřejné správy.¹⁴ Problémy týkající se střetu zájmů při administraci fondů EU zmínila také BIS.¹⁵

Nejčastější nedostatky při zadávání veřejných zakázek:

- hodnocení nabídek neprobíhá podle stanovených kritérií;
- uvedení konkrétní značky výrobku bez variantního řešení;
- majetkové nebo personální propojení uchazečů/příjemce a uchazeče;
- nevyřazení neoprávněného uchazeče/uchazeče, který nesplnil kvalifikační předpoklady/dodal neúplnou nabídku;
- rozpor mezi smlouvou o plnění a návrhem smlouvy v nabídce;
- nedodržení lhůty pro uzavření smlouvy;
- výběr dodavatele bez realizace výběrového řízení;
- nejednoznačná, neporovnatelná a nekontrolovatelná kritéria hodnocení/nedodržení zásady transparentnosti;
- chybějící písemný protokol o jednání hodnotící komise;
- nadhodnocené (diskriminační) vymezení minimální úrovně kvalifikačních předpokladů;
- chybějící upřesnění kritérií a způsobu hodnocení v zadávací dokumentaci;
- výběr uchazeče v rozporu s obsahem hodnocení;
- hodnocení nabídek v rozporu se způsobem popsáním v zadávací dokumentaci;
- nevyločení střetu zájmů členů hodnotící komise;
- uzavření smlouvy s jiným než vítězným uchazečem.

Zdroj: Závěry kontrolních orgánů v programovém období 2007–2013

Ve vztahu k dotacím lze konstatovat, že povaha nesrovnalostí při zadávání veřejných zakázek ze strany příjemce má podobné schéma jako výběr projektů ze strany poskytovatele: existuje riziko, že proces výběru dodavatele upřednostňuje konkrétní subjekt, který by se za normálních okolností zakázku nezískal (zakázka šitá na míru). V takovém případě s největší pravděpodobností nebudou podmínky v souladu se zásadou poměru

nejlepší kvality a ceny. Nedodržení pravidel pro výběr dodavatelů souvisí s porušením lhůt a požadavků na transparentnost hodnocení, s chybnými postupy při posuzování splnění kvalifikačních předpokladů, s nerealizováním nezbytného výběrového řízení či s nepřenesením nezbytných podmínek vyplývajících z vítězných nabídek do uzavřených smluv.

¹³ Viz Výroční zprávy NKÚ 2013, 2014 a 2015 a Doporučení Rady Evropské komise k národnímu programu reforem České republiky na rok 2015 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2015. Dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_council_czech_cs.pdf.

¹⁴ Viz Pracovní dokument útvarů Evropské komise. Dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_czech_cs.pdf a Doporučení Rady Evropské komise k národnímu programu reforem České republiky na rok 2016 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2016. Dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/csr2016_czech_cs.pdf.

¹⁵ Viz Výroční zpráva BIS. Dostupné z: https://www.bis.cz/vyrocní-zprava890a.html?ArticleID=1104#_Toc378162430.

Na míru šité zakázky mohou mít tři důvody:

1. Příjemce, který musí zadat část projektu, má ekonomický nebo osobní zájem na přidělení zakázky konkrétnímu subjektu. Ve většině případů se vlastnická struktura příjemce částečně nebo úplně překrývá s „předdefinovaným“ dodavatelem. V každém případě je takový dodavatel vybrán prostřednictvím neuplatnění nebo špatného uplatnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek (nevyhlášení zakázky, dělená zakázka, falešné výběrové řízení, realizované výběrové řízení bez výsledku nebo zmanipulované výsledky). Jiným způsobem preferenčního přístupu je poskytnutí informací, které nejsou ostatním uchazečům k dispozici a které mají vliv na stanovení nabídkové ceny. Typicky může jít o informace týkající se redukce objemu plnění, což se promítne až do textu smlouvy, která má být s vybraným uchazečem podepsána. Tato smlouva neobsahuje některé položky původně zahrnuté ve výzvě k podání nabídky (nebo jsou vybrané položky pro účel smlouvy pozměněny) a vybraný uchazeč je zároveň instruován, jak má tyto údaje do nabídky formálně zapracovat (např. způsob technického řešení), aby nebylo zřejmé, že jsou naceněny účelově. Tento postup umožní zvýhodněnému uchazeči předložit nižší nabídkovou cenu oproti ostatním uchazečům, protože je mu známo, jaké položky může podhodnotit, aniž by v konečném důsledku tratil – tyto položky nebudou do smlouvy vůbec zahrnuty. Jde o jeden z neúčinnějších systémů podvodu, protože manipulace není tak zřejmá jako u jiných způsobů (například u neodůvodněného oslovení jediného dodavatele). Zakázka na míru je často spojena s „kaskádovými“ subdodávkami. V tomto schématu namísto nákupu přímo od poskytovatele vybírá příjemce dotace dodavatele, který nakupuje služby/zboží od jiného subdodavatele. Častým důsledkem je pak proplácení nákladů, které ve skutečnosti nevznikly, na základě fiktivních faktur.
2. Dodavatelé mohou také příjemce dotace aktivně oslovit. Například některé poradenské firmy nabízejí potenciálním žadatelům o dotaci pomoc při sepsání projektové žádosti. Jakmile ji příjemce získá, zadá velkou část nebo dokonce celou realizaci projektu poradenské firmě výměnou za vzájemně dohodnutý poplatek za administraci projektu. Dalším typickým způsobem jednání je nabízení slev. V rámci takového schématu příjemci navazují výsadní vztah s jedním nebo více dodavateli a na oplátku získávají výrazné slevy (které nejsou řídicímu orgánu deklarovány) nebo prémii z obrátu vztahující se k nákupům financovaným z fondů EU.
3. Poslední možností, i když méně častou, je situace, kdy se příjemce nesnaží o zmanipulování zakázky, ale potenciální dodavatelé uzavírají koluzní dohodu ve snaze zvýšit ceny za zboží, práce nebo nabízené služby. Potencionálně rizikovým sektorem je stavebnictví (především rozsáhlé projekty výstavby infrastruktury) či některé geografické oblasti, ve kterých působí jen několik subjektů. Problematická je i skutečnost, že výdaje vzniklé na základě takové dohody jsou ze strany Evropské komise považovány za nezpůsobilé. Protože mohou vzniknout zcela bez vědomí zadavatele, je potřeba sladit praxi kontrolních institucí a připravit jasná pravidla pro řešení takových situací. Zároveň je třeba připomenout, že nebezpečí zakázané dohody výrazně ohrožují otevřená zadávací řízení.

INDIKÁTORY KOLUZNÍCH DOHOD

- ▶ trvale vysoké nabídkové ceny u všech uchazečů;
- ▶ rotace vítězného zájemce v rámci regionu, druhu zakázky a typu práce;
- ▶ vítězná nabídka je příliš vysoká ve srovnání s odhadu nákladů, ceníky, podobnými pracemi/službami a cenami obvyklými na trhu nebo v daném odvětví;
- ▶ neobvyklý vzorec nabídek (například nabídky lišící se o přesné procento ceny, vítězná nabídka je těsně pod stanovenou hranicí/přesně ve stanovené maximální hodnotě, nabídky jsou příliš vysoké/příliš podobné/příliš se rozcházející, sumy jsou zaokrouhlené, nabídky neúplné atd.);
- ▶ některé společnosti vždy podávají nabídky u stejného zadavatele, jiné se nikdy zakázky neúčastní;
- ▶ zjevné propojení mezi uchazeči (společné adresy, zaměstnanci, telefonní čísla atd.);
- ▶ neúspěšné uchazeče o zakázku nelze dohledat na internetu ani v obchodních rejstřících, nemají žádnou adresu (jinými slovy jsou fiktivní).

Z výpovědi účetních vyplynulo, že praxe při proplácení faktur byla taková, že pokud byla faktura odsouhlasena příkazcem, dále se již skutečnosti neověřovaly, a pokud měla faktura všechny účetní náležitosti, propláceli ji. V tomto případě byl příkazcem operace ten, kdo následně disponoval s prostředky na účtu, na který byly peníze poukázány (odpovědný řešitel projektu). Ačkoli vzbuzovalo podezření, že za obsahově velmi různorodé služby zasílala faktury stále stejná firma (výběr lan, propagace a reklama, zpracování studií a tvorba výukových materiálů), relativně dlouho nikdo údaje nezkontroloval. Spolek, který získával objednávky a následně zasílal faktury, byl založen za účelem plnění zakázek v době zahájení realizace projektu. Odsouzený byl v rámci projektu oprávněn rozhodovat o výdajích z poskytnuté dotace a zároveň byl z velké části i finálním příjemcem finančních prostředků jako dodavatel služeb. Vyhotovoval za občanské sdružení, ve kterém působil v pozici statutárního orgánu, faktury za fiktivní nebo nesprávně oceněné práce, které si pak nechal proplácet v rámci projektu. Ovlivnění výběru dodavatele bylo doprovázeno nákupem předraženého zboží a služeb a nevhodným nakládáním s prostředky, kdy služby a dodávky byly navíc získány za ceny vyšší než v místě a čase obvyklou. Odsouzený se podílel na přípravě projektové žádosti, připravoval podklady, náplň a účel projektů a také ovlivňoval zadávání dílčích prací konkrétním subjektům. Fakticky již měl ve chvíli podávání projektové žádosti velký objem prací hotový. Vystavenými fakturami a následně inkasovanými penězi odsouzený pokrýval zpětně náklady, které mu vznikly na samém v rámci přípravy projektu

Zdroj: Krajský soud v Ústí nad Labem, č. j. 50T 14/2013-3770

Může také dojít k situaci, že příjemce dotace vybral dodavatele v řádném výběrovém řízení na základě kombinace kvality a ceny, ten ale svěří realizaci zakázky subjektu, který by ji pravděpodobně v rámci výběrového řízení nezískal. Taková praxe je obvyklá ve smlouvách na služby, kdy určitý dodavatel získá větší počet zakázek i na základě své kvalifikace a předchozí zkušenosti. Některé z nich pak nemůže realizovat a předává je jiné organizaci. Často tak dochází ke změně osoby původně uvedeného experta či školitele, substituci výrobků apod. V případě specializovaných činností je třeba ověřit, zda má subdodavatel potřebná oprávnění danou činnost vykonávat.

Na míru šité zakázky nebo nadměrné využívání dalších subdodavatelů obvykle doprovází nerespektování postupů při zadávání zakázek. Jde o zásadní problém, protože způsob, jakým příjemce dotace vybírá dodavatele, je do značné míry mimo kontrolu poskytovatele dotace. Jedním z možných preventivních opatření by mohla být povinnost příjemce předložit v případě významných zakázek veškerou dokumentaci včetně výběru dodavatele ke schválení před uzavřením smlouvy. U takových zakázek by mělo být také vždy ověřeno, zda výše finančního plnění odpovídá cenám obvyklým a zda nejsou kvalifikační požadavky či technické specifikace diskriminující.

INDIKÁTORY ZAKÁZKY ŠITÉ NA MÍRU

- ▶ „kaskádové“ dodávky;
- ▶ adresy, jména ředitelů/majitelů, telefonní čísla a další kontaktní údaje zadavatele a dodavatele se shodují/ jsou velmi podobné;
- ▶ rozdělený nákup: ceny jsou často těsně pod hranicí pro vypsání zakázky;
- ▶ malý počet výběrových řízení u realizace projektu vyžadujícího nákupy vysoké hodnoty;
- ▶ jakýkoli signál toho, že dodavatel je tzv. skořápková firma (neexistující nebo nesprávná adresa/ telefonní číslo, offshorová firma);
- ▶ opakované zakázky se stejným dodavatelem;
- ▶ dokumentace vztahující se k výběru dodavatelů (vyhlášení zakázky, hodnocení atd.) není archivována nebo není řídicímu orgánu předložena;
- ▶ jakýkoli signál nesrovnalosti ve výběrovém řízení (fiktivní uchazeči, stejné chyby v nabídkách podaných různými uchazeči, podobný formát nabídky, nabídky podané ze stejné e-mailové adresy/datové schránky, falešné nabídky, nabídky příliš podobné nebo diametrálně rozdílné);
- ▶ přemrštěná cena neodpovídající ceně obvyklé;
- ▶ faktury od jednotlivců namísto od firmy;
- ▶ položky ve výzvě k podání nabídky se liší od smlouvy;
- ▶ odstranění nebo změna specifikace některých položek ihned po podepsání smlouvy;
- ▶ malý počet uchazečů o zakázku;
- ▶ neobvyklé nebo neodůvodněné technické požadavky;
- ▶ vítězná nabídka je těsně pod stanovenou cenovou hranicí;
- ▶ předčasné otevření nabídek/přijetí nabídek po termínu;
- ▶ zrušení nabídek a opakování veřejné zakázky;
- ▶ osobní komunikace mezi vítězným dodavatelem a zaměstnanci zadavatele;
- ▶ neodůvodněné nebo časté změny smluv zvyšující hodnotu zakázky;
- ▶ trvalé akceptování vysoké ceny, nízké kvality práce (možný střet zájmů) atd.

INDIKÁTORY POUŽITÍ ÚPLNÉHO/NADMĚRNÉHO SUBKONTRAKTOVÁNÍ

- ▶ shoda v osobě/adrese majitele/spolujemajitele dodavatele a zadavatele;
- ▶ častá změna některých (nebo všech) odborníků;
- ▶ odborníci jsou vyměněni okamžitě/krátce po zahájení projektu;
- ▶ důležité projektové zprávy zpracovává subdodavatel;
- ▶ faktury na podezřele vysoké celkové částky vydává tentýž subdodavatel;
- ▶ faktury neobsahují podrobné rozdělení do rozpočtových položek (vágní položky typu „poplatek ze vedení/administrativu“ na vysoké částky);
- ▶ zdržení v realizaci projektu;
- ▶ neuspokojivá kvalita realizace projektu;
- ▶ nedostatečná kvalifikace subdodavatele či nedostatečné technické vybavení pro realizaci zakázky.

S veřejnými zakázkami se úzce pojí problematika víceprací. Česká republika je evropskými orgány opakovaně kritizována za neopodstatněné a nadměrné využívání tohoto nástroje, jež vede k opakovaným problémům při řízení projektů a regulaci jejich nákladů. Vícepráce a dodatky ke smlouvám by proto měly být co nejvíce omezeny, resp. přísněji regulovány,¹⁶ a měly by existovat možnosti pro anonymní nahlášení podezřelých praktik.

Právní úprava veřejných zakázek se obecně považuje za příliš složitou, přičemž předmětem kritiky je nejasnost a nejednoznačnost některých ustanovení. Kromě toho v souvislosti s projekty spolufinancovanými z fondů EU uplatňují různé kontrolní orgány rozdílný výklad pravidel, což nezbytně vede ke zbytečným chybám a nedorozuměním. Pravidla v příručkách považuje řada za-

datelů za příliš teoretická, proto se ve většině případů přiklání k ceně jako jedinému kritériu výběru.

V rámci programového období bude proto nutné zvýšit koordinaci orgánů odpovědných za řízení a kontrolu evropských fondů s cílem harmonizovat výklad pravidel v konkrétních případech. Jasnější a prakticky zaměřená doporučení by měla zadavatelům umožnit snadnou orientaci v procesu veřejného zadávání. Měli by získat praktická doporučení pro výběr dodavatele i s ohledem na ohodnocení poměru kvality a ceny a zahrnutí celého životního cyklu využití nákladů. Vítaným nástrojem je zavádění on-line podpory (helpdesk) pro řešení individuálních případů, které by pak měly být využity při tvorbě příruček či v metodice kontrolní činnosti.

¹⁶ V souvislosti s tím je nepochopitelné zvýšení limitu na vícepráce v novém zákoně o zadávání veřejných zakázek, viz § 222 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

KAPITOLA 6: ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Odpovědět na otázku, zda existuje ucelený soubor konkrétních závěrů a doporučení, je velmi těžké. Fondy EU představují nati-lik různorodý systém a složitou strukturu pravidel a postupů, že

připravit univerzální a přitom dostatečně konkrétní doporučení týkající se prevence podvodů a korupce je téměř nemožné.

Podíváme-li se na situaci v alokaci evropských fondů, můžeme konstatovat určité i pozitiva. Patří k nim skutečnost, že implementace evropských fondů je postavena na principu programování. To znamená, že vynaložení prostředků má:

- předem určený cíl;
- stanovený časový horizont začátku a konce;
- určitý finanční rámec (objem prostředků);
- indikátory k hodnocení správnosti alokace těchto zdrojů (tj. stanovené vstupy, výstupy a výsledky);
- určené orgány zodpovědné za implementaci apod.

To je podstatně jiná situace, než jaká převládá u alokace většiny národních zdrojů, které jsou rozdělovány z velké části na principu institucionálního financování. Z toho vyplývá, že daná instituce/orgán/úřad dostává veřejné prostředky na svoji činnost proto, že existuje, a existuje proto, že dostává peníze.

Na druhou stranu projekty s velkým objemem finančních prostředků spolufinancované EU a alarmující příklady jejich neefektivního čerpání a podvodů jsou (až na výjimky) postihovány finančními sankcemi většinou za porušení rozpočtové kázně či neoprávněné výdaje. Vzniká proto dojem, že získat projekt je sice obtížné, ale jakmile je dotace přidělena, vždycky už se „to nějak udělá“. Svoji roli hraje nejen komplexnost dané problematiky, potřeba vysoké odbornosti pracovníků řídicích orgánů, ale samozřejmě i nedosta- tečná personální kapacita kontrolních orgánů.

Určitě lze kladně hodnotit snahu o zjednodušení implementační struktury, ale předpisy a pravidla pro poskytování dotací zůstávají komplikovaná a přes zavedení jednotného metodického prostředí nemůžeme v tuto chvíli říci, že došlo ke snížení byrokracie. Problé- mem zůstává, že neexistuje jasný přenos nejlepší praxe na straně jedné, na straně druhé pak analýza chyb z předchozích programo- vých období. Časté personální změny, nízká institucionální paměť, málo koordinovaný sběr dat v oblasti rizik podvodů a korupce od řídicích, kontrolních a auditních orgánů a jejich transformace do programových dokumentů napomáhají tomu, že prevence rizik podvodů není dostatečně účinná. K tomu přistupuje i skutečnost, že pro odhalení podvodů (v technologicky specifických oblastech, se složitou strukturou zapojených osob) je nezbytná dlouhodobá pracovní zkušenost kontrolních pracovníků a často hluboké zna- losti relevantního oboru. Všechny kontrolní orgány by se proto měly zaměřit na udržení odborníků a využívání kvalitativních kri- terií pro stanovení plánu kontrol na úkor plošných prověřování.

Vzhledem k těžkosti při dokazování podvodného jednání a ná- pravě poškozené pověsti je obecně žádoucí podvodné činnosti spíše předcházet, než řešit její následky poté, co k ní dojde. Stra- tegie boje proti podvodům proto musí zohlednit skutečnost, že k podvodům docházet může, a proto je k jejich odhalování zapo- třebí navrhnout a realizovat řadu opatření. K řízení rizik je třeba přistupovat jako k řízení velkého projektu a opustit přetrvávající praxi, kdy jde spíše o plnění jednotlivých úkolů a pracovníci ří- dicích orgánů a jejich nadřízení nezhledňují předchozí zjištění.

Pozitivní posun přineslo nové programové období v oblasti trans- parentnosti procesů. Jako příklad lze uvést rozšíření povinných položek u zveřejňovaného seznamu všech příjemců dotací, snazší přístup k výsledkům hodnocení projektů a jasnější po- stup v případě odvolání, povinné zveřejňování veškerých eva- luací (k dispozici na www.dotaceEU.cz v „knihovně evaluací“) atd. Snaha o větší zpřístupnění a zpřehlednění informací posky- tovaných veřejnosti je zřejmá, dohledání konkrétních projektů je většinou umožněno podle různých parametrů (např. název projektu/příjemce/prioritní osy apod.). Výhodou této prezentace je interaktivní propojení k detailnímu popisu daného projektu. Zápornou stránku představuje značná nepřehlednost seznamu projektů, který neumožňuje komplexní porovnávání podle obje- mu alokací či nemožnost efektivního vyhledávání bez předchozí znalosti některých identifikátorů. Na druhou stranu přetrvává skutečnost, že jednotlivé zdroje (NOK, OP) mají rozdílnou úro- veň informační praxe, uživatelského komfortu a aktualizace dat. Přes řadu zlepšení tak zůstává problematika evropských fondů a informace o jednotlivých projektech, jejich cílech a přínosech pro širokou veřejnost „zemí neznámou“.

Stále dokonalejší sběr, ukládání a analýza údajů s sebou přiná- šejí i příležitost v boji proti podvodům. V rámci příslušných právních předpisů jednotlivých členských států a při jejich náležitém zohlednění lze analýzu údajů využít k významnému obohacení procesu posuzování rizik, křížové kontrole údajů s jinými organi- zacemi veřejného nebo soukromého sektoru (např. s daňovými orgány, ministerstvy a úvěrovými společnostmi) a odhalovat po- tenciálně vysoce rizikové situace ještě před přidělením finanč- ních prostředků. V souvislosti s tím je třeba zmínit projekt Ev- ropské komise ARACHNE, který si klade za cíl vytvořit komplexní databázi projektů realizovaných v rámci strukturálních fondů v členských státech EU a vytvořit nástroj veřejně dostupných informací jako soubor indikátorů rizik, na jejichž základě bude možné predikovat rizikové projekty a smlouvy.¹⁷

¹⁷ „Řídicí orgány musí zavést účinná a přiměřená opatření proti podvodům s přihlédnutím ke zjištěným rizikům.“ Článek 125 (4) (c), nařízení Komise (EU) č. 1303/2013.

Identifikaci a řízení rizik před přidělením dotace musí doprovázet pravidelná hodnocení a monitorování realizace projektu. A to nejen z hlediska naplnění formálních kritérií v popisu projektu, ale i z hlediska efektivity, hospodárnosti a účelnosti jednotlivých projektů i celých operačních programů. To je možné pouze tehdy, pokud jsou v souladu se zásadou řádného finančního řízení pro

všechny oblasti činností stanoveny konkrétní, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a časově vymezené cíle. Předmětem hodnocení by však neměla být nadbytečná kritéria. Veškerá hodnocení hlediska by měla být srozumitelná, jednoznačně interpretovatelná, s vhodnými a jednoznačnými škálami.

Příklad:

POPIS KONKRÉTNÍHO CÍLE

Region X chce posílit inovaci malých a středních podniků. Problémem, který je třeba řešit, je nedostatečná kapacita vnitropodnikových (in-house) inovací.

Indikátorem výsledku je proto procentuální podíl malých a středních podniků využívajících vnitropodnikové inovace.

Tento ukazatel je převzat ze souboru ukazatelů používaných pro evropské Hodnocení regionálních inovací (Regional Innovation Scoreboard – RIS). Je definován takto:

Malé a střední podniky s vnitropodnikovými inovačními aktivitami. Inovační podniky jsou podniky, které zavedly nové produkty nebo procesy, a to buď a) vnitropodnikově, nebo b) v kombinaci s jinými firmami. Tento ukazatel nezahrnuje nové produkty nebo procesy vyvinuté jinými firmami.

Východiskem je procento malých a středních podniků s vnitropodnikovými inovacemi v roce předcházejícím programu (25 %).

Cílem je vyšší procentní podíl těchto malých a středních podniků. Region předpokládá, že je do konce programového období možné dosáhnout hodnoty 30–35 %.

MONITOROVÁNÍ INDIKÁTORU VÝSLEDKU

Hodnocení regionálních inovací se aktualizuje každé dva roky. Údaje se shromažďují prostřednictvím Veřejného průzkumu inovací (Community Innovation Survey), který probíhá každé dva roky.

HODNOCENÍ

Vyhodnocení se zaměří na mechanismy a překážky, které brání malým a středním podnikům využívat vnitropodnikové inovace. Potenciální faktory ovlivňujícími rozhodování malých a středních podniků jsou:

- dostupnost úvěru;
- schopnost získat kvalifikované odborníky;
- inovativní prostředí, tj. úroveň spolupráce mezi podniky, univerzitami a veřejnými institucemi.

Dva průzkumy – jeden zaměřený na podniky, druhý na veřejnou správu – realizované tři roky po začátku programového období poskytnou nezbytné údaje. Klíčovou otázkou je, aby respondenti určili pořadí výše uvedených faktorů a identifikovali další. Výsledky průzkumů budou interpretovány prostřednictvím odborného posouzení a diskuse s příjemci a poskytovateli dotací.

Zdroj: Guidance Document on Monitoring and Evaluation. European Cohesion Fund. European Regional Development Fund. Concepts and Recommendations. Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf.

Programové dokumenty musí být postaveny na kvalitní analýze toho, čeho má být prostřednictvím daného programu dosaženo – jaký je současný stav, jaký má být žádoucí stav, jaké jsou překážky v jeho dosažení a jakými aktivitami (včetně typů projektů) se má tohoto stavu dosáhnout. Každý program musí obsahovat průběžné i konečné měřitelné cíle a výsledky pro posouzení úspěchu z hlediska primárních výstupů, ale také dopadů. Výběr projektů a nastavená hodnotící kritéria by se od těchto cílů měly odvíjet. Přednost musí dostat návrhy, jejichž prostřednictvím lze daných výstupů dosáhnout při nižších nákladech, a vyloučeny musí být projekty, které by sice pravděpodobně vedly k očekávaným cílům, ale za cenu neúměrných nákladů. Dále je nutné stanovit minimální hranici hodnocení, kterou by měl navržený projekt získat, aby byl způsobilý pro financování, a byly tak vyloučeny nekvalitní návrhy i za cenu, že z rozpočtu pro danou výzvu nebudou vyčerpány všechny prostředky. Podvody a korupce, 3E přístup a orientace na výsledek jsou vzájemně propojeny. Pokud je hlavním cílem celé implementační struktury utratit všechny přidělené finanční prostředky bez jasné představy o přínosu evropských fondů, pak není překvapením, že riziku podvodů a korupce bývá často věnována pouze formální pozornost. Přitom kvalitní příprava výzev, dobře zvolené cíle, očekávané výsledky a jasné monitorovací ukazatele jsou zásadními podmínkami pro snížení rozsahu nesrovnalostí a podvodů. S tím by měla být spojena i lepší provázanost s národní legislativou v oblasti finančního řízení, kontroly a sankcí. Správné použití finančních prostředků EU na účelné a efektivní programy je smysluplnějším kritériem úspěchu než jejich stoprocentní vyčerpání.

Na druhou stranu se nesrovnalostí rozumí každé porušení podmínek, za kterých byly prostředky ESI fondů poskytnuty České republice. Je otázka, jak řešit porušení představující zanedbatelné finanční prostředky, které zároveň neovlivňují realizaci

projektu či kvalitu jeho výstupů. Dalšími problémovými okruhy jsou např. stále přetrvávající nesoulady v zákoně č. 218/2000 Sb.¹⁸ a č. 250/2000 Sb.,¹⁹ nemožnost krácení dotace a nutnost postupovat v určitých případech přes promíjení. Složitá je i problematika potvrzení nesrovnalosti a stanovení a vymáhání odvodu. Poskytovatelé dotace podle zákona č. 218/2000 Sb. do tohoto procesu nevstupují a skutečnost je řešena finančními úřady. Celkově je systém vymáhání přes finanční úřady komplikovaný i vzhledem k jejich nejednotnému postupu. Další problematickou oblastí je nastavení plošných korekcí v národní legislativě, proplácení prostředků u výdajů postižených chybou a zdlouhavé potvrzování nesrovnalostí. Bylo by vhodné zvážit případnou úpravu národní legislativy, která by vedla ke zjednodušení pravidel. K tomu je také nutné definovat systém kontrol, zásady pro rozsah vzorku na jednotlivých kontrolních úrovních a základní zásady a postupy pro efektivní provádění kontrol. Tato opatření je nutné posílit i prostřednictvím fungující výměny informací mezi všemi zainteresovanými subjekty, které reprezentují všechny typy a úrovně kontrol. Kontroly by se měly primárně zaměřit na ověřování přínosů a potřebnosti a současně i na dodržování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti; neorientovat se pouze na formální chyby a zajistit, aby nebyly na základě formálních chyb kráceny v neadekvátní výši dotace.

V neposlední řadě je třeba uvést, že každé programové období je pro českou veřejnou správu i pro české občany novou zkušeností. Cílem samozřejmě nemá být stav dokonalosti, ale změna k lepšímu. Skutečnost, že evropské fondy jsou mnohými vnímány jako příležitost pro snadné a rychlé obohacení namísto šance pro rozvoj společnosti, není potřeba opakovat. Zároveň je třeba zdůraznit, že pokusy o zneužívání evropských fondů nejsou nijak masově spojeny se selháním implementační struktury.

Příklady dobré praxe úspěšné realizace projektů, názory příjemců dotace:

- důsledné seznámení se s podmínkami a pravidly výzvy;
- pečlivá příprava projektu = snadnější realizace;
- manažerské řízení projektu, pravidelná kontrola výstupů a jejich porovnání s dílčími cíli a monitorovacími indikátory;
- správné nastavení harmonogramu jednotlivých činností v rámci projektu;
- správně zvolený projektový tým;
- důsledná kontrola dodavatele/dodavatelů – výstupy a dodržování harmonogramu;
- problémy v projektu řešit ihned s poskytovatelem dotace, tím se dá předejít zbytečným administrativním chybám;
- výběrová řízení a výběr dodavatelů realizovat s předstihem a harmonogram přizpůsobit i tomu, že může dojít k prodloužení doby způsobené odvoláním uchazečů o veřejnou zakázku;
- nastavení principu neustálého zlepšování a zvyšování kvality řízení projektů systematickým hodnocením;
- důslednost při realizaci a kontrole dodržování cílů projektu a podmínek stanovených poskytovatelem dotace.

Zdroj: Příklady dobré praxe aneb jak na strukturální fondy Evropské unie. Dostupné z: <http://www.osf-mvcr.cz/file/3768/>.

18 Zákon o rozpočtových pravidlech.

19 Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Shrnutí doporučení:

- Zmírnit akcent na vyčerpání finančních prostředků bez vazby na kvalitu projektů, jejich jasně definované a ověřitelné cíle a výstupy, efektivitu a udržitelnost. Na základě těchto parametrů nastavit i monitorovací systémy.
- Využít všechny nástroje na personální stabilizaci v rámci řídicích i kontrolních orgánů, co nejvíce posilovat odbornou kapacitu cestou vzdělávání, stáží apod.
- Vytvořit a naplňovat systém sdílení dobré praxe.
- Nastavit kontrolní mechanismy tak, aby byla kontrola vykonávána v potřebném rozsahu a kvalitě s cílem včas odhalit nedostatky ohrožující veřejné rozpočty, aby mohlo dojít k nápravě bez nutnosti korekcí.
- Posílit ex ante kontrolu se zaměřením na identifikaci možných rizik, poskytnout pracovníkům řídicích orgánů snadno dostupné a uživatelsky přívětivé nástroje umožňující křížovou kontrolu údajů (zejména uváděných prostřednictvím čestných prohlášení). Důsledněji využívat nástroje ex ante finanční analýzy (CBA) a hodnocení rizika efektu mrtvé váhy a efektu přesunu (skutečná potřeba financování z veřejných zdrojů a zvýhodnění komerčního subjektu).
- Pokračovat ve zvyšování transparentnosti především pro veřejnost – snadná dostupnost aktuálních informací o příjemcích, průběhu projektu, výsledcích, závěrech kontrol atd.
- Posílit pozitivní medializaci procesů a výsledků ESI fondů v ČR.

SEZNAM ZKRATEK

3E princip Hospodárnost, účelnost, efektivnost
AFCOS Anti-Fraud Coordination Service
CBA Analýza nákladů a přínosů (Cost-Benefit Analysis)
CF/FS Fond soudržnosti
EAFRD/EZFRV Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
EK Evropská komise
EMFF/ENRF Evropský námořní a rybářský fond
ERDF/EFRR Evropský fond pro regionální rozvoj
ESF Evropský sociální fond
ESI fondy Evropské sociální a investiční fondy
EU Evropská unie
MF Ministerstvo financí ČR
MMR Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
NKÚ Nejvyšší kontrolní úřad
NOK Národní orgán pro koordinaci
OLAF Evropský úřad pro boj proti podvodům
OP Operační program
ŘO Řídící orgán
YEI Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí

