


Čerpání finanční podpory ze strukturálních fondů – řízení a kontrola

Mgr. Bc. David Póč

Katedra veřejné ekonomie

David.Poc@econ.muni.cz

Evropská regionální politika a její historický průmět (1)

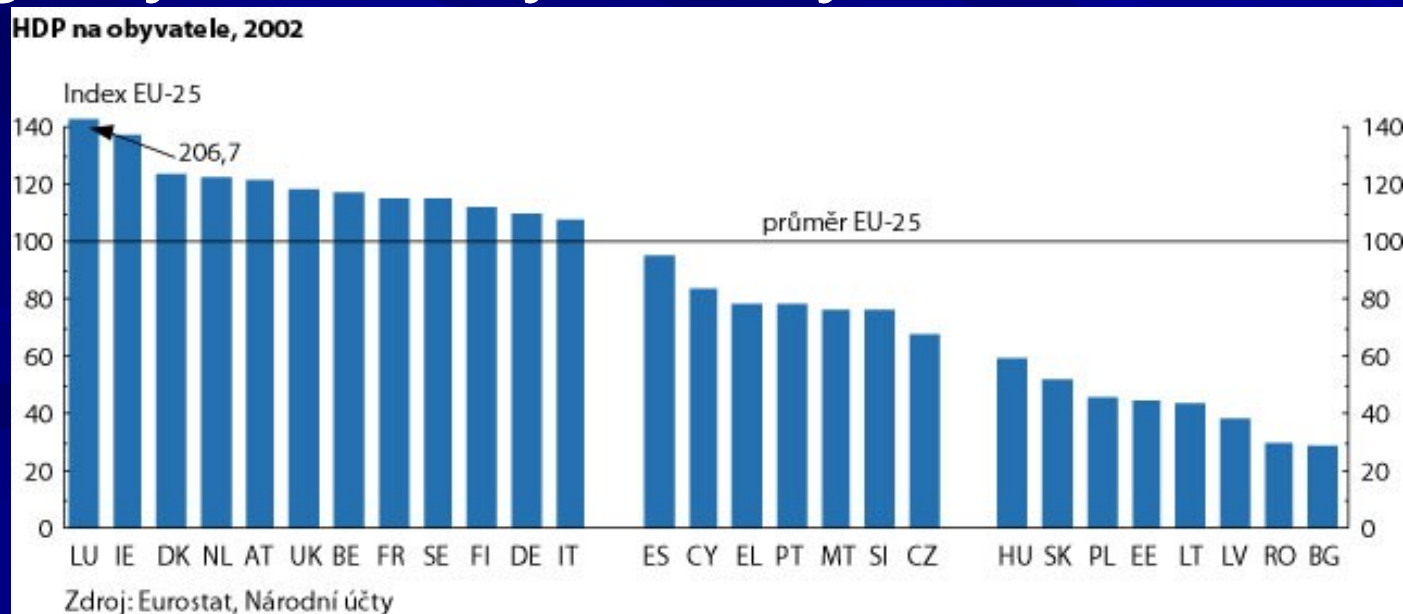
- Klíčovou koncepcí je „solidarita“  „soudržnost“
- Realizace efektivní regionální politiky v EU je aktuálně podpořena alokací více než třetiny rozpočtu EU
- **Důležitá historická data:**
 - 1) **1957** Římská smlouva – v její preambuli je formulace, že je třeba „posílit jednotu svých ekonomik a zajistit harmonický rozvoj snižováním rozdílů mezi různými regiony a zmírňováním zaostalosti méně rozvinutých oblastí“
 - 2) **1958** Založení prvních dvou sektorových fondů - Evropského sociálního fondu (ESF) a Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOF)
 - 3) **1975** Vytvoření Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR)
 - 4) **1986** Jednotným evropským aktem se vytvářejí podmínky pro skutečnou politiku soudržnosti
 - 5) **1989–1993** Na vrcholné schůzce v Bruselu v únoru 1988 dochází k celkové přestavbě fungování fondů solidarity, nyní nazývaných „strukturálními fondy“
 - 6) **1992** Ve smlouvě o Evropské unii, která vstoupila v platnost v roce 1993, je soudržnost definována jako jeden z hlavních cílů Unie vedle hospodářské a měnové unie a jednotného trhu

Evropská regionální politika a její historický průmět (2)

- 7) **1994–1999** Na vrcholné schůzce v Edinburghu (prosinec 1992) je rozhodnuto, že na politiku soudržnosti bude přiděleno téměř 200 miliard ECU (v cenách roku 1997), tedy třetina rozpočtu Společenství. Strukturální fondy jsou navíc doplněny o Finanční nástroj pro orientaci rybolovu (FNOR). Na podporu hospodářského a sociálního rozvoje a ochranu životního prostředí v kandidátských zemích střední a východní Evropy je určen Nástroj předsvstupních strukturálních politik (ISPA) a Speciální předsvstupní program pro rozvoj zemědělství a venkova (SAPARD); ty doplňují program PHARE, který existuje již od roku 1989
- 8) **2000–2001** Vrcholná schůzka v Lisabonu (březen 2000) schvaluje strategii zaměřenou na zaměstnanost, která má z Unie udělat „do roku 2010 nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější ekonomiku založenou na znalostech.“ Následně je tzv. Lisabonská strategie doplněna o koncepci trvale udržitelného rozvoje na summitu v Göteborgu (červen 2001)
- 9) **2002** Vrcholná schůzka v Kodani (prosinec 2002) končí vyslovením souhlasu s podmínkami pro přijetí deseti nových členských států Unie.
- 10) **2004** Dne 18. února předkládá Evropská komise svůj návrh reformy politiky soudržnosti na období 2007–2013, nazvaný „Nové partnerství pro soudržnost, konvergenci, konkurenceschopnost, spolupráci“, a 1. května Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovenská republika a Slovinsko vstupují do Evropské unie.

Proč je v EU regionální politika jednou z klíčových priorit?

- Rozdíly – značné sociální a ekonomické rozdíly mezi regiony v EU
- Solidarita – snaha snížit disproporce mezi regiony a členskými státy



Budoucnost evropských fondů?

■ Dosavadní výsledky

■ Nové úkoly pro léta 2007 – 2013:

1. V rozšířené Unii je zapotřebí větší soudržnosti
2. Posilování priorit Unie
3. Zvyšování kvality na podporu vyváženějšího a trvale udržitelného rozvoje
4. Nové partnerství pro soudržnost

■ Budoucí priority

1. Konvergence
2. Konkurenceschopnost
3. Spolupráce

Budoucnost evropských fondů v ČR

Nové programovací období 2007 – 2013

- Na základě schváleného rozpočtu Společenství na léta 2007 – 2013 přistoupila i ČR k řešení budoucnosti využívání evropských fondů
- Příprava Národního rozvojového plánu
- Schvalování Národního rozvojového plánu na léta 2007 – 2013
- Otázka alokace unijních dotací mezi jednotlivé programové tituly
- Vznik 24 operačních programů

Základní legislativní předpisy spojené s kontrolou čerpáním finanční pomoci

- Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2005, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství
- Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2185/96 o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem
- Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropské, fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999 („nařízení o ERDF“)

Řídící orgán

- Hlavní zásadou při využívání prostředků z rozpočtu EU je přísné oddělení linie řídicí, platební a kontrolní
- ŘO operačních programů a Regionálních operačních programů určuje vlády – usnesení vlády č. 175/2006 a č.603/2006
- Např. Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost – Ministerstvo práce a sociálních věcí, OP Doprava – Ministerstvo dopravy, ROPy – příslušný orgán Regionální rady jednotky NUTS II

Hlavní funkce Řídícího orgánu

- **Obecně každý ŘO odpovídá za zavedení a udržování řídicího a kontrolního systému v souladu s požadavky Evropské komise, příslušných předpisů ES a národní legislativy:**
 - zjišťuje zda projekty určené ke spolufinancování z prostředků rozpočtu EU jsou vybírány na základě kritérií relevantních pro daný program
 - zajišťuje existenci systému pro záznam a uchování účetních záznamů v elektronické podobě pro každou operaci v rámci programu
 - zajišťuje soulad uskutečňovaných operací s národními pravidly a pravidly ES týkajícími se způsobilosti výdajů, zadávání veřejných zakázek, veřejné podpory, ochrany životního prostředí, rovných příležitostí a zákazu diskriminace
 - zajišťuje, že příjemci a jiné subjekty zapojené do realizace operací vedou účetnictví či daňovou evidenci dle podmínek uvedených v příslušné metodice
 - poskytuje Evropské komise informace, které jí umožní posouzení velkých projektů
- **ŘO má právo své rozhodovací pravomoci delegovat na Zprostředkující subjekty (ZS). Nelze však delegovat celkovou odpovědnost za řízení programů.**
- **Konečnou zodpovědnost za implementaci jednotlivých programů nesou ministři, do jejichž působnosti spadá daný program. V případě ROPů je zodpovědnost transponována na jednotlivé předsedy Regionálních rad.**

Platební a certifikační orgán (PCO)

- PCO je určen vládou. V tomto programovacím období byl rozhodnutím ministra financí vydaném na základě usnesení vlády ČR č.198/2006 pověřen výkonem této funkce Národní fond MF.
- Hlavní funkce PCO:
 - spravuje prostředky z rozpočtu EU na účtech zřízených u ČNB
 - vypracovává a předkládá žádosti o průběžné a závěrečné platby Evropské komisi pro všechny programy na základě výkazů výdajů předložených ŘO
 - přijímá platby z Evropské komise
 - pro účely certifikace ověřuje řádné fungování řídicího a kontrolního systému na všech úrovních implementace
 - vytváří a aktualizuje metodické dokumenty pro zavádění certifikace výdajů rozpočtu EU a pro finanční toky a kontrolu prostředků z rozpočtu EU
 - vrací neoprávněně vyplacené výdaje, včetně úroků z nich, Evropské komisi, nebylo-li v souladu s pravidly ES rozhodnuto o jejich realokaci v rámci programu, ve kterém k neoprávněnému čerpání prostředků došlo

Finanční útvar (FÚ)

■ Hlavní funkce FU:

- zajišťuje převody prostředků příjemcům z prostředků SR na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu EU, a prostředků SR určených na národní financování, a to do 15 pracovních dnů od obdržení žádosti o platbu z ŘO
- provádí přesnou a úplnou evidenci převodů prostředků příjemcům z prostředků SR
- sděluje ŘO požadované údaje o provedených převodech prostředků příjemcům dle své evidence (zejména údaje o příjemci, výši převedených prostředků, den platby příjemci)
- při provádění jednotlivých činností spojených s převody prostředků příjemcům postupuje v souladu s interními písemnými pracovními postupy (manuály)

Auditní orgán (AO)

- Usnesením vlády ČR č. 198 ze dne 22. února 2006 je výkonem funkce AO pro strukturální fondy a kohezní fond pověřeno Ministerstvo financí. AO pro EFF byl ustaven na základě usnesení vlády ČR č. 603/2006 ze dne 24. května 2006. Výkonem funkce AO pro SF/CF/EFF byl rozhodnutím ministra financí pověřen útvar Centrální harmonizační jednotky pro finanční kontrolu Ministerstva financí, který je funkčně nezávislý na RO a na PCO.
- **Hlavní funkce AO:**
 - zajišťuje audit připravenosti řídicích a kontrolních systémů programů
 - předkládá Evropské komisi nejpozději do 12 měsíců od schválení příslušného programu zprávu posuzující nastavení řídicích a kontrolních systémů programu včetně stanoviska k jejich souladu s příslušnými ustanoveními právních předpisů ES
 - předkládá Evropské komisi do 9 měsíců po schválení příslušného programu strategii auditu zahrnující subjekty, které budou audity provádět
 - zajišťuje provádění auditu ve veřejné správě za účelem ověření účinného fungování řídicích a kontrolních systémů operačních programů
 - zajišťuje provádění auditu ve veřejné správě na vhodném vzorku operací pro ověření výdajů vykázaných Evropské komisi
 - vydává každoročně pro Evropskou komisi stanovisko k tomu, zda fungování řídicího a kontrolního systému poskytuje přiměřenou záruku, že výkazy výdajů předložené Evropské komisi jsou správné a že související transakce jsou zákonné a řádné
- **AO nese odpovědnost za zajištění výše uvedených činností s tím, že při zachování vlastní odpovědnosti může vybrané činnosti delegovat na další auditní subjekty.**
- **Je přípustná pouze jedna úroveň pověření k výkonu výše uvedených činností (tj. auditní subjekt nemůže činnostmi pověřit další subjekt), a to na smluvním základě**

Monitorovací výbor (MV)

- ŘO zřizují MV pro každý program nejpozději do 3 měsíců po vydání rozhodnutí Evropské komise o schválení daného programu.
- Hlavní funkce MV:
 - do 6 měsíců od schválení programu posuzuje a schvaluje kritéria (navržená ŘO) pro výběr projektů spolufinancovaných v rámci příslušného programu posuzuje a schvaluje kritéria (navržená ŘO) pro výběr projektů spolufinancovaných v rámci příslušného programu a schvaluje veškeré revize těchto kritérií podle potřeb programování
 - pravidelně posuzuje pokrok dosažený při implementaci programu, zejména s ohledem na dosažení stanovených cílů
 - posuzuje a schvaluje výroční a závěrečnou zprávu o provádění před jejím odesláním Evropské komisi
 - je informován o výroční kontrolní zprávě a o veškerých souvisejících připomínkách vznesených Evropskou komisí po přezkoumání této zprávy
 - navrhuje ŘO úpravy nebo přezkoumání programu, které by mohly přispět k dosažení jeho cílů nebo zlepšit jeho řízení

Obecné zásady finančního řízení

- **Prostředky z rozpočtu EU jsou alokovány na SF/KF na základě finančních plánů stanovených pro každý program. Tyto plány stanoví maximální částky čerpání finančních prostředků z rozpočtu EU a z národních zdrojů v jednotlivých letech programového období.**
- **Evropská komise automaticky zruší každou část rozpočtového závazku na program, která nebyla použita na zálohové nebo průběžné platby nebo u níž:**
 - pro SF/CF pro alokaci let 2007 – 2010 nebyla nejpozději do 31. prosince třetího roku následujícího po roce, kdy byl přijat rozpočtový závazek na daný program, zaslána akceptovatelná žádost o průběžnou platbu (pravidlo N + 3);
 - pro SF/CF pro alokaci let 2011 – 2012 nebyla nejpozději do 31. prosince druhého roku následujícího po roce, kdy byl přijat rozpočtový závazek na daný program, zaslána akceptovatelná žádost o průběžnou platbu (pravidlo N + 2);
 - pro EFF pro alokaci let 2007 – 2012 nebyla nejpozději do 31. prosince druhého roku následujícího po roce, kdy byl přijat rozpočtový závazek na daný program, zaslána akceptovatelná žádost o průběžnou platbu (pravidlo N + 2);
 - pro SF/KF pro alokaci roku 2013 nebyla nejpozději do 31. března 2017 zaslána žádost o závěrečnou platbu.
- **Finanční plány uvedené v jednotlivých programech stanovují maximální částky pro financování jednotlivých prioritních os programu z prostředků z rozpočtu EU a míry národního financování. Za finanční řízení alokace programu, resp. prioritních os nese odpovědnost RO.**
- **Kromě finančních plánů pro každý program se pro finanční řízení prostředků z rozpočtu EU využívá finanční plán projektu. Finanční plán projektu zpracovává příjemce. Tento plán by měl být přílohou Rozhodnutí o poskytnutí dotace/Rozhodnutí o financování akce/Smlouvy o poskytnutí dotace/Smlouvy o projektu.**

Obecné principy kontroly ve veřejné správě spojené s SF

- ŘO odpovídá za řízení a provádění příslušného operačního programu v souladu se zásadou řádného finančního řízení, a proto zajišťuje, aby operace byly pro financování vybírány podle kritérií pro operační program a aby po celou dobu provádění byly v souladu s příslušnými předpisy ES a s vnitrostátními předpisy.
- Za tímto účelem ŘO vykonává vůči žadatelům a příjemcům:
 - předběžnou kontrolu ve veřejné správě schvalovacími postupy ve dvou fázích a to:
 - před vznikem závazku o financování programu nebo projektu,
 - před samotným uskutečněním platby ve prospěch účtu příjemce,
 - průběžnou kontrolu ve veřejné správě v průběhu realizace programu nebo projektu na místě, kombinací operačních a revizních postupů na vybraném vzorku operací až do doby jejich ukončení a zaúčtování,
 - následnou kontrolu ve veřejné správě na místě na vzorku vybraných operací, revizními postupy.
- ŘO zajišťuje existenci systému pro záznam a uchovávání účetních záznamů v elektronické podobě pro každou operaci a shromažďování údajů nezbytných pro audit. Úkolem ŘO je také zajistit, aby postupy a všechny dokumenty týkající se výdajů a auditů operačního programu byly Evropské komisi a Evropskému účetnímu dvoru k dispozici po dobu tří let od jejich uzavření Evropskou komisí

Obecné zásady vedení účetnictví na úrovni příjemců

- Příjemci jsou povinni vést účetnictví nebo daňovou evidenci v souladu s předpisy ČR. Příjemci, kteří vedou účetnictví podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, jsou povinni vést analytickou evidenci s vazbou ke konkrétnímu projektu.
- Příjemci, kteří nevedou účetnictví podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, jsou povinni vést, v případě příjmu prostředků z rozpočtu EU, daňovou evidenci podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, rozšířenou o níže uvedené požadavky, které budou uvedeny v Rozhodnutí o poskytnutí dotace/Rozhodnutí o financování akce/Smlouvě o poskytnutí dotace, a to, že:
 - příslušný doklad musí splňovat předepsané náležitosti účetního dokladu ve smyslu § 11 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví (s výjimkou bodu f) pro subjekty, které nevedou účetnictví, ale daňovou evidenci);
 - předmětné doklady musí být správné, úplné, průkazné, srozumitelné a průběžně chronologicky vedené způsobem zaručujícím jejich trvalost;
 - při kontrole příjemce poskytne na vyžádání kontrolnímu orgánu daňovou evidenci v plném rozsahu;
 - uskutečněné příjmy a výdaje jsou analyticky vedeny ve vztahu k příslušnému projektu, ke kterému se vážou, tzn. že na dokladech musí být jednoznačně uvedeno, ke kterému projektu se vztahují.
Popř. v úvěrové smlouvě při poskytování návratné pomoci z prostředků z rozpočtu EU či jiném písemném právním aktu, na jehož základě jsou poskytovány prostředky na projekty spolufinancované z rozpočtu EU.
- Příjemci musí být schopni průkazně všechny operace dokladovat dle relevantních nařízení ES při následných kontrolách a auditech.

Princip financování a kontroly finanční podpory

- Valná většina finanční podpory je v ČR vyplácena platebními jednotkami ve formě zpětného proplácení nákladů
- Všechny náklady musí být prokazatelně doloženy příslušnými doklady (více viz. Zákon o účetnictví) a musí spadat do uznatelných nákladů definovaných v konkrétním operačním programu či Iniciativě
- Nutnost efektivní kontroly ze strany samotného příjemce a průběžné audity ze strany řídicích a platebních orgánů
- Význam principu spolufinancování

Požadavky na příjemce finanční podpory

- Hlavním referenčním materiálem je tzv. Příručka pro příjemce finanční podpory
- Definuje rozpočtování a finanční řízení, vedení účetnictví, práci s veřejnou podporou, vztahy s projektovými partnery či konkrétní publicitu
- Hlavním prvkem je správné dodržování koncepce hospodaření s veřejnými financemi (např. plné respektování Zákona o veřejných zakázkách)
- Prvky kontroly jsou implicitně zařazeny i pro příjemce (nutnost sestavování tzv. Monitorovacích zpráv) i ze strany řídicího orgánu (audity, kontrola finančních dokladů a prokazatelnosti výdajů)

Rozpočet a finanční řízení

- Hlavní pravidlo – žádná změna nesmí narušit charakter a hlavní záměr projektu
- Řídící orgán musí být o změně informován tzv. Změnovým listem
- Pro maximalizaci transparentnosti musí mít příjemce zřízen samostatný účet pro potřeby projektu
- I přes původně stanovený rozpočet se proplácí náklady skutečné, efektivně vynaložené v rámci projektu
- Zákaz příjemce provádět jakékoli transakce s prostředky projektu pokud to přímo nesouvisí s projektem

Účetní doklady u jednotlivých příjemců

- Specifické vedení účetních dokladů – nutnost členění podle základních skupin dané účetní jednotky
- Nutnost archivace většiny dokladů i 10 let po obdržení závěrečné platby projektu
- Přesné specifikace týkající se osobních nákladů, cestovních výdajů, nákupu zařízení a vybavení či nákupu služeb
- Problematicčnost tzv. neuznatelných výdajů – úroky z půjček, vedení běžného účtu, některé daně (např. daň silniční či daň z nemovitostí), výdaje na práce či školení povinné ze zákona

Problematika veřejné podpory

- Obecně je samozřejmě tato forma podpory v EU zakázána, ale pro tyto programy je zde výjimka Evropské komise – relevantní rozhodnutí např. pro OP RLZ je Rozhodnutí ÚOHS čj.: VP/S 81/04 ze dne 24.4.2004, relevantní právní předpisy EU jsou to Nařízení č.2204/2002 a Nařízení č.68/2001 reflektované v legislativě ČR v podobě Zákona č.59/2000 Sb., o veřejné podpoře
- Míra podpory se konkrétně řídí specifickými pravidla podle jednotlivých typů aktivit (školení, investiční akce atd.)
- Jasně dané výjimky z veřejné podpory – např. konzultační a poradenské služby mohou být příjemci maximálně do 50% uznatelných nákladů s tím, že podporovaná služba nemá charakter trvalých či pravidelných činností

Příjemce a dodavatelé

- Plná aplikace zákona č. 137/2006 Sb.
- Maximální míra na dodávky služeb, stavební práce atd. je dána povahou projektu a relevantním programem – např. u OP RLZ mohou být dodávky služeb maximálně 49% uznatelných nákladů
- Pro příjemce je dán přesný metodický rámec jak postupovat při veřejných zakázkách
- Ze strany řídicího orgánu je rovněž doporučen soubor hodnotících kritérií

Problematika auditu

- Provedení externího auditu se řídí specifickými podmínkami stanovenými v konkrétním programu – např. v OP RLZ musí tímto auditem projít jakékoli projekty nad 3 mil. Kč
- Podle pravidel programu musí příjemce podpory uzavřít smlouvu s auditorem nejpozději půl roku před ukončením projektu a tuto skutečnost musí ohlásit řídicímu orgánu

Monitorovací zprávy

- Zavedeny pro maximalizaci efektivity využívání veřejných finančních prostředků v těchto typech projektů
- 2 základní typy zpráv:
 - Průběžné zprávy
 - Závěrečná zpráva
- Přesný popis uvedení realizovaných aktivit, plnění cílů projektu atd. – často desítky stránek
- Oba typy zpráv vyžadují i přesné přílohy (žádosti o platbu, výpisy z účtů atd.)

Typy přímé kontroly u projektů realizovaných z evropských fondů – OP RLZ

- Administrativní kontrola – typ průběžné kontroly vykonávané v souvislosti s předkládanými doklady příjemce
- Kontrola na místě – aplikace Zákona č.320/2001 Sb., o finanční kontrole; kontrola přímo u příjemce; porovnání skutečného stavu se stavem deklarovaným
- Kontrola vzorku operací – realizována odbory interního auditu a kontroly řídicích orgánů
- Kontrola cílových skupin – příjemce musí vést jmenný seznam s kontakty

Děkuji za pozornost

David.Poc@econ.muni.cz