

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 12/21

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu *Výzkum a vývoj pro inovace*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/21. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda kontrolované osoby v oblasti poskytování a čerpání prostředků na evropská centra excelence a na regionální výzkumná a vývojová centra z operačního programu *Výzkum a vývoj pro inovace* postupují v souladu s právními předpisy a stanovenými podmínkami, a dále prověřit, zda implementační systém operačního programu nevykazuje nedostatky ohrožující čerpání prostředků poskytovaných z rozpočtu Evropské unie (dále též „EU“).

Ve vztahu k cíli kontroly byla prověřena prioritní osa 1 – *Evropská centra excelence* a prioritní osa 2 – *Regionální výzkumná a vývojová centra*. Objem kontrolovaných prostředků činil 4 840 734 942 Kč, z toho částku 4 114 624 701 Kč tvořily zdroje státního rozpočtu poskytnuté na předfinancování výdajů, které mají být kryty z rozpočtu EU, a částku 726 110 241 Kč představovaly zdroje státního rozpočtu. V rámci kontroly systému hodnocení a výběru projektů k financování byla ověřena¹ částka požadovaných dotací ve výši 25 504 771 440 Kč.

Kontrola byla prováděna v době od července 2012 do března 2013. Kontrolovaným obdobím byly roky 2009 až 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále též „MŠMT“)

a vybraní příjemci podpory:

Technická univerzita v Liberci; VÚTS, a.s., Liberec; Masarykova univerzita v Brně; Centrum výzkumu globální změny AV ČR, v. v. i., Brno; Fakultní nemocnice u sv. Anny v Brně; Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích; Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava; Výzkumný ústav anorganické chemie, a.s., Ústí nad Labem.

I. Úvod

Globálním cílem operačního programu *Výzkum a vývoj pro inovace* (dále též „OP VaVpl“) je posilování výzkumného, vývojového a inovačního potenciálu České republiky (dále jen „ČR“), který přispěje k růstu, konkurenceschopnosti a k vytváření vysoce kvalifikovaných pracovních míst tak, aby se regiony ČR staly významnými místy koncentrace těchto aktivit v Evropě. Tento globální cíl zajišťuje významnou část strategického cíle *Národního strategického referenčního rámce*², a to cíle „*Konkurenceschopná česká ekonomika*“.

V rámci tohoto operačního programu získávají veřejné a státní vysoké školy realizující výzkum, veřejné výzkumné instituce, výzkumné ústavy i jiné právnické osoby podporu na

¹ Kontrola byla provedena na vzorku 17 projektových žádostí, z toho 6 žádostí předložili žadatelé o podporu z prioritní osy 1 v rámci druhé výzvy a 11 žádostí o podporu z prioritní osy 2 předložili žadatelé v rámci první a třetí výzvy.

² *Národní strategický referenční rámec* představuje základní programový dokument České republiky pro využívání fondů Evropské unie v období 2007–2013.

realizaci projektů zaměřených na budování a modernizaci infrastruktury a kapacit výzkumu a vývoje (dále též „VaV“), na vybavení výzkumných pracovišť moderní technikou, na posilování spolupráce s předními národními a mezinárodními vědeckými kapacitami, na posilování spolupráce s aplikačním sektorem i sektorem veřejným a dále na vytvoření systémů pro ochranu a nabídku výsledků výzkumu a vývoje.

OP VaVpl spadá mezi tematické operační programy realizované v rámci cíle *Konvergence*³ a z pohledu finančních prostředků je čtvrtým největším českým operačním programem. Celková alokace OP VaVpl na období 2007–2013 je 2,43 mld. €. Z fondů EU je pro tento program vyčleněno **2,07 mld. €**, což činí přibližně **7,8 % veškerých prostředků určených z fondů EU pro ČR**. Hlavním zdrojem financování programu je *Evropský fond pro regionální rozvoj* (dále jen „ERDF“⁴), jehož podíl představuje 85 % z celkové alokace programu. Zbývající část finančních prostředků je poskytnuta ze zdrojů státního rozpočtu (dále též „SR“) prostřednictvím rozpočtové kapitoly MŠMT.

K naplňování globálního cíle OP VaVpl byly stanoveny čtyři specifické cíle korespondující se čtyřmi prioritními osami:

- prioritní osa 1 – *Evropská centra excelence*,
- prioritní osa 2 – *Regionální VaV centra*,
- prioritní osa 3 – *Komericializace a popularizace VaV*,
- prioritní osa 4 – *Infrastruktura pro výuku na vysokých školách spojenou s výzkumem*.

Na prioritní osu 1 – *Evropská centra excelence* bylo alokováno celkem 806 347 498 €, což představuje 33 % celkové alokace OP VaVpl. Shodná částka byla vyčleněna na prioritní osu 2 – *Regionální VaV centra*.

Podpora center excelence v rámci prioritní osy 1 sestává z podpory investic do infrastruktury a podpory kvalitní VaV činnosti, která je zaměřena na zvyšování mezinárodní spolupráce předních výzkumných institucí ČR. Tím by měl být naplněn specifický cíl této prioritní osy, tj. vytvoření omezeného počtu špičkových center s vysoce kvalitní VaV infrastrukturou, která budou schopna zapojit se do mezinárodní spolupráce v rámci ERA⁵ a ESFR⁶, a vytvářet tak poznatky využitelné v aplikační sféře. Podpora regionálních VaV center sestává z podpory infrastruktury i podpory VaV činnosti, kde je cílem posílení vazeb na aplikační sektor tak, aby byla ve střednědobém výhledu zvýšena kapacita pro smluvní výzkum. Tím by měl být naplněn specifický cíl prioritní osy 2, tj. zajištění regionálních VaV kapacit určených pro tvorbu a přenos poznatků a posílení spolupráce VaV institucí s aplikační sférou.

V rámci prioritních os 1 a 2 bylo k datu ukončení kontrolní akce proplaceno příjemcům 28,6 % v ose 1 a 51,2 % v ose 2 z celkového objemu peněžních prostředků krytých vydanými rozhodnutími o poskytnutí dotace. Jedná se o prostředky poskytnuté prostřednictvím zálohových plateb. Z prostředků, které dosud příjemci vyúčtovali vůči MŠMT, bylo certifikováno⁷ 38 % výdajů u prioritní osy 1 a 67 % výdajů u prioritní osy 2. Přehled o alokovaných, proplacených, vyúčtovaných a certifikovaných prostředcích obou prioritních os uvádí následující tabulka:

³ Cíl *Konvergence* je prvním cílem politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU v programovém období 2007–2013.

⁴ ERDF – z anglického *European Regional Development Fund*.

⁵ Evropský výzkumný prostor (z anglického *European Research Area*) je integrální součástí *Lisabonské strategie* v oblasti podpory evropské konkurenceschopnosti.

⁶ Evropské strategické fórum o výzkumných infrastrukturách (z anglického *European Strategy Forum on Research Infrastructures*); z jeho iniciativy vznikla v roce 2006 *Cestovní mapa velkých evropských výzkumných infrastruktur*.

⁷ Certifikované prostředky představují výdaje, u kterých byla Evropské komisi potvrzena jejich správnost platebním a certifikačním orgánem (tj. Ministerstvem financí ČR).

Tabulka č. 1 – Přehled o prostředcích prioritní osy 1 a prioritní osy 2 OP VaVpl (v Kč)

Prioritní osa / oblast podpory	Alokace podpory na období 2007–2013	Prostředky kryté rozhodnutím/ /smlouvou (dodatkem) nebo jiným dokumentem	Schválené žádosti o platbu podané ze strany příjemců (vyúčtované prostředky kumulované)	Proplacené prostředky (zálohy kumulované)	Certifikované výdaje předložené Evropské komisi a související platby z národních zdrojů (kumulované)
1. Evropská centra excelence	20 684 426 018,70	20 181 001 434,98	1 640 754 168,43	5 765 391 004,00	618 640 745,90
2. Regionální VaV centra	20 684 426 018,70	20 373 863 346,11	5 284 498 732,27	10 440 210 553,20	3 522 964 641,65

Zdroj: sestava z MSC2007, údaje k 28. únoru 2013. Částky alokace podpory byly přepočteny kurzem 25,652 CZK/EUR (měsíční kurz vyhlášený Evropskou komisí pro měsíc únor 2013).

Kontroly NKÚ byl podroben systém administrace projektů realizovaných v rámci výše uvedených prioritních os 1 a 2. Kontrola NKÚ posuzovala zejména nastavení a účinnost řídicích a kontrolních systémů a výkon činnosti MŠMT jako řídicího orgánu při organizaci výzev, při hodnocení a výběru projektů, při jejich administraci, kontrole a monitorování. Prověřen byl též systém finančního řízení programu včetně výkaznictví a systém hlášení, evidence a šetření nesrovnalostí. Kromě nastavení a funkčnosti systému byl zkontrolován vzorek osmi realizovaných projektů.

Pozn.: Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole činnosti MŠMT v roli řídicího orgánu OP VaVpl

1. Organizace činností při implementaci operačního programu a zajištění informačních povinností

Operační program *Výzkum a vývoj pro inovace* schválila vláda ČR svým usnesením⁸ v dubnu 2008. Ze strany Evropské komise byl OP VaVpl schválen v říjnu 2008. Výkonem funkce řídicího orgánu pro OP VaVpl byla rozhodnutím ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 12. září 2007 pověřena Sekce pro řízení strukturálních fondů. Kontrola NKÚ ověřila, že organizační struktura řídicího orgánu pokrývá veškeré funkce potřebné k implementaci OP VaVpl a že existuje jasné rozdělení úkolů mezi organizačními útvary MŠMT.

V oblasti zabezpečení náležitě informovanosti a přístupu k relevantním informacím pro žadatele, příjemce i veřejnost MŠMT plnilo svoji povinnost poskytovat a zpřístupňovat příslušným subjektům jasné a podrobné informace v souladu s požadavky evropských předpisů⁹. **V oblasti publicity však MŠMT nezajistilo všechny náležitosti v souladu s evropskými předpisy¹⁰**, neboť k informacím o implementaci OP VaVpl neuvedlo na internetovém portálu www.msmt.cz povinné značení v podobě symbolu i odkazu na EU a neuvedlo ani vybrané prohlášení „*Investice do vaší budoucnosti*“, jež zdůrazňuje přínos intervence EU. MŠMT výše uvedený nedostatek odstranilo až 25. února 2013, kdy chybějící stanovené značení na svých webových stránkách zveřejnilo.

⁸ Usnesení vlády ze dne 2. dubna 2008 č. 362.

⁹ Článek 5 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj.

¹⁰ Článek 9 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

2. Nastavení cílů a monitorování věcného pokroku

Kontrolou bylo ověřeno, že MŠMT v souladu se zásadou řádného finančního řízení¹¹ dekomponovalo globální cíle prioritních os 1 a 2 na konkrétní, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a časově vymezené specifické cíle a že specifické cíle výzev jsou dostatečně konkrétní vůči cíli příslušné prioritní osy.

Pro účely měření plnění cílů a pro účely monitorování a hodnocení efektivity operačního programu zavedlo MŠMT systém kontextových indikátorů, indikátorů dopadu na úrovni programu a indikátorů výsledků a výstupů na úrovni jednotlivých prioritních os. **Při nastavování operačního programu podhodnotilo MŠMT v procesu plánování cílové hodnoty některých monitorovacích indikátorů, nejmarkantněji u indikátoru, který sleduje přírůstek celkového počtu uznaných výsledků VaV za všechna pracoviště v regionech spadajících pod cíl *Konvergence*.** MŠMT neupravilo cílovou hodnotu příslušného indikátoru ani v revidované verzi programového dokumentu OP VaVpl schváleného Evropskou komisí dne 20. února 2012.

Z údajů uvedených ve výročních zprávách za roky 2007–2011 vyplývá, že **MŠMT nastavilo pro sledování pokroku systém monitorovacích indikátorů, který neumožňuje vždy měření naplňování stanovených cílů a průběžného pokroku.** To se týká indikátorů výsledku pro prioritní osu 1 a indikátorů výstupu na úrovni obou prioritních os, kde jsou vykazovány za období 2007–2011 nulové hodnoty. Existuje riziko, že pomocí těchto indikátorů nelze průběžně měřit dosažený pokrok ve vztahu k výchozí situaci a že tyto indikátory nevyjadřují údaje o účincích podpory v návaznosti na objem finančních prostředků proplacených příjemcům ve sledovaných obdobích.

Na vzorku projektů vybraných ke kontrole bylo též ověřeno, že záznamy v informačním systému řídicího orgánu pro účely povinného monitorování jsou v souladu s údaji v předložených projektových složkách.

3. Hodnocení a výběr projektů

V rámci tří výzev vyhlášených MŠMT pro prioritní osy 1 a 2 bylo předloženo 118 projektových žádostí, z nichž do fáze realizace postoupilo z procesu hodnocení 48 schválených projektů. Systém hodnocení a výběru projektů byl kontrolou NKÚ prověřen na vzorku 10 schválených, resp. realizovaných projektů a 7 neschválených žádostí o podporu ze všech tří výzev. MŠMT hodnotilo předložené projekty z hlediska formálních náležitostí, z hlediska přijatelnosti projektů i z hlediska věcného. V rámci věcného hodnocení MŠMT nastavilo poměrně složitý systém hodnocení a výběru, jenž probíhal v několika krocích za účasti národních i zahraničních expertů. Nedostatky zjištěné kontrolou NKÚ se týkají v největší míře hodnocení a výběru projektů v první výzvě pro prioritní osu 2.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že **MŠMT postupovalo nevhodně při zabezpečení nestrannosti a vyloučení střetu zájmů u individuálních hodnotitelů.** MŠMT pověřilo hodnocením a členstvím ve výběrových komisích *Panel pro aplikace experta*, který byl zároveň členem Monitorovacího výboru OP VaVpl a podílel se na schvalování kritérií pro hodnocení a výběr projektů všech výzev vyhlášených pro prioritní osy 1 a 2. Dotyčný člen monitorovacího výboru tak v roli hodnotitele a člena jedné z výběrových komisí nevhodně participoval na hodnocení procesu, jenž podléhá řídicí a kontrolní činnosti monitorovacího výboru.

¹¹ Článek 27 odst. 3 nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.

MŠMT nepostupovalo v souladu s evropským předpisem¹², který stanoví povinnost uchovávat informace nezbytné pro účely hodnocení a podávání zpráv. Kontrola NKÚ zjistila nedostatky, které negativně ovlivnily transparentnost hodnocení a výběru projektů:

- MŠMT nedodrželo archivační povinnost pro některé z kontrolních listů vztahující se k provedené kontrole formálních náležitostí. V důsledku toho nemohl NKÚ ověřit provedení primární kontroly, z jejíchž výsledků vzešly požadavky na doplnění a úpravy hodnocených projektových žádostí ve všech výzvách.
- Obdobného pochybení se MŠMT dopustilo tím, že neuchovalo všechny podklady k záznamu o hlasování jedné z výběrových komisí *Panel pro aplikace* v první výzvě pro prioritní osu 2.
- V oblasti věcného hodnocení u první výzvy pro prioritní osu 2 probíhala jednání mezi hodnotiteli a žadateli, která nebyla standardní součástí hodnotícího procesu. Z těchto jednání MŠMT nepožadovalo záznamy, ačkoliv v některých případech v důsledku zmíněných jednání docházelo ke změně posudku projektových žádostí. V oblasti věcného hodnocení tak MŠMT nezajistilo transparentnost jednoho z kroků hodnocení.

V procesu věcného hodnocení MŠMT nezabezpečilo v níže uvedených případech hodnocení projektů v souladu s kritérii schválenými Monitorovacím výborem OP VaVpl, a postupovalo tak v rozporu s evropským předpisem¹³:

- MŠMT udělilo podporu projektu *HiLASE – Nové lasery pro průmysl a výzkum* (dále jen „projekt HiLASE“), který byl v rámci první výzvy pro prioritní osu 2 upřednostněn před jinými projekty. Projekt HiLASE postoupil do fáze realizace i přesto, že přidělený počet dílčích bodů u některých aspektů nebyl v souladu s jejich slovním hodnocením, a tedy ani v souladu s definicí na stanovené bodové stupnici zveřejněné výzvou. Připravenost vybraného projektu HiLASE, který jako strategicky významný v listopadu 2009 podpořila vláda ČR svým usnesením¹⁴, byla hodnocena po kvalitativní stránce jako slabá v kritériích, která se váží k posouzení naplnění cílů výzvy, tzn. k posouzení účelnosti projektu.
- U několika hodnotících posudků neodpovídalo negativní slovní hodnocení a výhrady v komentářích hodnotitelských komisí zaznamenanému výsledku „ANO“ u vylučovacích kritérií. Rozpory mezi výsledkem hodnocení a uvedenými komentáři byly zjištěny u tří projektů hodnocených v rámci prioritní osy 2.
- V některých případech nebylo možné, aby hodnotitelé posoudili všechny aspekty projektového záměru z hlediska principu hospodárnosti nákladů, a to z důvodu neúplnosti podkladů doložených v projektové žádosti. Tento nedostatek se nejvýrazněji projevil u vylučovacího kritéria, kterým byly posuzovány specifikace, zdůvodnění a časový harmonogram pořizování technického a přístrojového vybavení, popř. stavebních nákladů, tj. nejvýznamnějších investičních položek rozpočtu projektu.

MŠMT jako řídicí orgán schválilo již ve fázi hodnocení a výběru projektů před vydáním právního aktu o poskytnutí dotace výjimky z pravidel a postupů OP VaVpl, které samo stanovilo. Jednalo se např. o udělení výjimky z pravidel územní způsobilosti (uznání způsobilosti výdajů vznikajících v regionu mimo cíl *Konvergence*) a udělení výjimky z pravidel způsobilosti vztahujících se k plnění ze strany ekonomicky propojeného subjektu (nákup nemovitostí od majetkově propojené instituce). Systém nastavený v OP VaVpl umožňuje schvalování výjimek žadatelům a příjemcům. Použitá formulace „*pokud ŘO OP VaVpl výslovně nerozhodne jinak*“ dává prostor k prolamování stanovených pravidel. Udělováním výjimek formou individuálních aktů vytvořil řídicí orgán riziko nerovnosti a riziko vzniku korupčního prostředí.

¹² Článek 19 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

¹³ Článek 60 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.

¹⁴ Usnesení vlády ze dne 23. listopadu 2009 č. 1442.

4. Nastavení kontrolních systémů a výkon kontrolní činnosti řídicího orgánu

Kontrolou bylo ověřeno, že systém administrativních kontrol monitorovacích zpráv a žádostí o zálohovou platbu je s výjimkou mzdových výdajů nastaven tak, aby řídicímu orgánu poskytl přiměřené ujištění o správnosti operací spolufinancovaných z prostředků EU a SR.

Při ověřování funkčnosti nastaveného systému bylo zjištěno, že MŠMT v několika případech nedodrželo ustanovení evropského předpisu¹⁵ tím, že nedostatečně provedlo administrativní kontrolu výdajů vyúčtovaných příjemci a neodhalilo např. následující případy nezpůsobilých výdajů:

- Výdaje ve výši 535 576 Kč vynaložené na základě rámcové smlouvy uzavřené s uchazečem, jehož nabídka měla být vyřazena, u projektu *Institut čistých technologií těžby a užití energetických surovin*. Zároveň byla část výdajů vynaložena v rozporu s podmínkami stanovenými v této rámcové smlouvě.
- Výdaje ve výši 278 931 Kč vynaložené na budování teplovodní přípojky, jež nesouvisí s realizací, u projektu *Centrum pro nanomateriály, pokročilé technologie a inovace*.
- Výdaje ve výši 182 130 Kč vynaložené na uspořádání dvou společenských večerů v rozporu s principy účelnosti a efektivnosti u projektu *CEITEC – střeoevropský technologický institut* (dále jen „CEITEC“). V rámci těchto neformálních společenských akcí byly prezentovány základní informace o projektu a jeho pokroku členům a přátelům CEITEC.
- Výdaje v rámci projektu *Fakultní nemocnice u sv. Anny v Brně – Mezinárodní centrum klinického výzkumu* vynaložené v rozporu
 - s principy účelnosti a hospodárnosti za občerstvení pro účastníky workshopu,
 - s principem účelnosti za volnočasové aktivity a kulturní program.

Porušení rozpočtové kázně¹⁶ u zjištěných nedostatků může dosáhnout částky až 1 024 278 Kč. Částka dotčená nesrovnalostí¹⁷ představuje 85 % z této částky, tj. 870 636 Kč.

V rámci systému ověřování způsobilosti mezd členů realizačního týmu na vybraných pozicích nemělo MŠMT hledisko pro posuzování jejich přiměřenosti. V důsledku uznalo způsobilými také osobní výdaje, které nerespektovaly cenu v čase a místě obvyklou. Tím, že MŠMT nestanovilo kritéria pro hodnocení hospodárného výkonu veřejné správy, jak stanoví prováděcí vyhláška k zákonu o finanční kontrole¹⁸, nenaplnilo určené úkoly nejehospodárnějším způsobem. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že osobní výdaje na typových pozicích manažer projektu, dotační manažer, personalista a účetní se v některých projektech OP VaVpl výrazně odchyľují směrem vzhůru od nejčastější výše odměny pro danou kategorii pracovního místa v ČR¹⁹, a to bez řádného zdůvodnění. Výše uvedené skutečnosti nasvědčují tomu, že schválením nepřiměřených osobních výdajů se MŠMT dopustilo

¹⁵ Článek 13 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006: „Ověřování, které provádí řídicí orgán podle čl. 60 písm. b) nařízení (ES) č. 1083/2006, se týká správních, finančních, technických a případně hmotných aspektů operací. Ověřování zaručí, že vykázané výdaje jsou skutečné, že produkty nebo služby byly poskytnuty v souladu s rozhodnutím o schválení, že žádosti příjemce o úhradu jsou správné a že operace a výdaje jsou v souladu s vnitrostátními pravidly a pravidly Společenství.“

¹⁶ Ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹⁷ Článek 2 bod 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

¹⁸ Ustanovení § 6 odst. 3 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.

¹⁹ Údaje o nejčastější výši odměn byly pro účely kontroly NKÚ převzaty z *Informačního systému o průměrném výděľku* (ISPV). ISPV je systém pravidelného monitorování výděľkové úrovně a pracovní doby zaměstnanců v ČR formou statistického šetření, správcem tohoto systému je Ministerstvo práce a sociálních věcí.

porušení rozpočtové kázně²⁰, které též vede ke vzniku nesrovnalosti ve smyslu evropských předpisů²¹.

Při kontrole NKÚ bylo též prověřeno nastavení systému pro kontrolu na místě u příjemců a způsob výběru vzorku pro kontrolu projektů. MŠMT zavedlo pro účely kontrol na místě u příjemců dotací kromě veřejnosprávních kontrol na místě institut tzv. *dohledové kontroly*, která je též prováděna na místě u příjemců a je výkonem státní moci. MŠMT výkon dohledové kontroly nepovažuje za veřejnosprávní kontrolu, jejíž provádění by se mělo řídit zákonem²². V důsledku toho kontrolovaní příjemci, jejichž práva mohou být dohledovou kontrolou dotčena, nemohou využít procesních práv, která jim příslušné právní předpisy zaručují²³. Evropské předpisy vztahující se k povinnostem řídicího orgánu v oblasti ověřování operací neupravují procesní stránku kontrol na místě, proto je nutné při dohledové kontrole aplikovat národní právní předpisy. **Při výkonu dohledových kontrol u nepodřízeného subjektu postupovalo MŠMT nad rámec národních předpisů.** Na tuto skutečnost NKÚ upozornil již v rámci kontrolní akce č. 11/17²⁴.

5. Finanční řízení a výkaznictví

MŠMT jako řídicí orgán jednalo v rozporu s evropským předpisem²⁵, neboť nezajistilo, aby certifikační orgán obdržel pro účely 4., 7. a 8. certifikace výdajů všechny nezbytné informace o postupech a ověřeních provedených v souvislosti s výdaji vztahujícími se k veřejným zakázkám. MŠMT poskytlo v podkladech pro certifikaci nepravdivá ujištění o souladu výdajů s evropskými i národními právními předpisy a o uskutečnění ověření výdajů v celkové výši 2 463 399 Kč na veřejné zakázky, i když tato ověření nebyla dokončena.

Dále bylo zjištěno, že MŠMT v rámci 9. certifikace předložilo platebnímu a certifikačnímu orgánu souhrnnou žádost k proplacení výdaje ve výši 11 540 300 Kč, přestože dosud probíhala kontrola zadávacích řízení.

NKÚ při kontrole také zjistil, že částky finančních predikcí pro období od II. čtvrtletí 2013 do IV. čtvrtletí 2014 byly upraveny o částky, jejichž přičtení či odečtení od vykázaných predikcí nebylo zdůvodněno. **System vykazování finančních predikcí OP VaVpl tak nebyl způsobilý řádně a včas vyhodnocovat finanční rizika spojená s plněním tzv. pravidla N+2/N+3.**

NKÚ prověřil správnost a aktuálnost finančních údajů v informačních systémech Monit7+ a CEDR. MŠMT u šesti projektů z osmi kontrolovaných nevedlo v IS Monit7+ v rozporu se zásadou řádného finančního výkaznictví²⁶ spolehlivé údaje o předpokládaných požadovaných částkách předfinancování ani o předpokládané výši vyúčtování. MŠMT do svých pracovních postupů²⁷ nezpracovalo postup pro pravidelné ověřování správnosti finančních údajů o projektech podpořených z OP VaVpl vedených v informačním systému

²⁰ Ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. f) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

²¹ Ve smyslu ustanovení článku 2 bod 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

²² Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, a zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

²³ Příkladem možno uvést právo příjemce nahlédnout do pověření kontrolujícího k výkonu kontroly, možnost namítnout podjatost kontrolujícího, vznést námitky ke zjištěným skutečnostem, povinnost MŠMT pořizovat protokol o provedené kontrole apod.

²⁴ Kontrolní akce č. 11/17 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené v rámci operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost na prioritní osu Počáteční vzdělávání* (kontrolní závěr zveřejněn v částce 4/2012 *Věstníku NKÚ*).

²⁵ Článek 60 písm. g) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

²⁶ Ustanovení článku 58 písm. d) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

²⁷ Operační manuál OP VaVpl.

CEDR. Vnitřní kontrolní systém tak nebyl plně způsobilý včas zjišťovat a vyhodnocovat rizika spojená s vedením chybných údajů v centrální evidenci dotací.

Kontrola NKÚ identifikovala riziko, že nebude dodržen 10% limit stanovený²⁸ pro financování doplňkovým způsobem za prioritní osy 1 a 2, resp. devítiprocentní limit za prioritní osy 1 a 2 stanovený v Pokynech pro křížové financování²⁹. Podstatou rizika je skutečnost, že MŠMT nesleduje a nevykazuje výdaje související se vzděláváním výzkumných pracovníků v rámci tzv. křížového financování³⁰. MŠMT neaplikuje křížové financování i přesto, že v programovém dokumentu OP VaVpl je uvedeno, že bude využita 10% flexibilita na akce, které spadají do rámce *Evropského sociálního fondu*, jsou nezbytné pro uspokojivé provádění operace a přímo s touto operací souvisejí. Postgraduální studium a odbornou přípravu výzkumných pracovníků vykládá MŠMT jako součást „*posilování kapacit pro výzkum a technologický rozvoj a jejich začlenění do Evropského výzkumného prostoru, včetně infrastruktury*“ a s ohledem na tento výklad považuje výdaje související se vzděláváním členů výzkumných týmů za způsobilé pro financování z ERDF.

6. Systém hlášení, evidence a šetření nesrovnalostí

Kontrolou NKÚ byl zjištěn nedostatek související s evidencí nesrovnalostí, kdy MŠMT v rozporu se závaznou metodikou Ministerstva financí ČR³¹ zjištěné nesrovnalosti nezaevidovalo do vnitřního okruhu systému hlášení nesrovnalostí. MŠMT v důsledku nesprávného posouzení nenahlásilo řádně do vnitřního okruhu hlášení případy nesrovnalostí v celkové výši 359 928 Kč, které uzavřelo jako neopodstatněné podezření na nesrovnalost z důvodu uhrazení nezpůsobilých výdajů z vlastních prostředků příjemce na projektovém účtu.

MŠMT dále u dvou nahlášených případů podezření na nesrovnalost svou dlouhodobou nečinností (trvajících více než 6 měsíců) porušilo povinnost řádně a včas konat ve věci nahlášených případů nesrovnalostí ve smyslu závazné metodiky Ministerstva financí ČR. Na základě provedené kontroly NKÚ provedlo MŠMT příslušné kroky vedoucí k uzavření obou případů.

III. Skutečnosti zjištěné při kontrole u příjemců podpory z OP VaVpl

1. Rozsah kontroly u příjemců podpory

Kontrola bylo podrobeno osm projektů realizovaných příjemci z řad veřejných vysokých škol, veřejných výzkumných institucí, obchodních společností a příspěvkových organizací. Kontrola byla provedena na vzorku tří projektů prioritní osy 1 a pěti projektů prioritní osy 2. Vybraný kontrolní vzorek zahrnoval i tzv. velké projekty³².

U příjemců podpory byla prověřena legalita realizace podpořených projektů v klíčových bodech, jakými jsou plnění cílů a monitorovacích indikátorů, soulad realizace projektových aktivit se stanovenými podmínkami přidělení dotace, vedení analytické účetní evidence

²⁸ Ustanovení článku 34 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

²⁹ *Pokyny pro křížové financování na programové období 2007–2013* vypracovalo Ministerstvo pro místní rozvoj za účelem vytvoření základního rámce pro aplikaci doplňkového způsobu financování prioritních os operačních programů při provádění *Evropského fondu pro regionální rozvoj* a *Evropského sociálního fondu*.

³⁰ Křížové financování je definováno v článku 34 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 jako možnost z ERDF a *Evropského sociálního fondu* financovat doplňkovým způsobem opatření spadající do oblasti pomoci z druhého z těchto fondů, pokud jsou tato opatření nezbytná pro uspokojivé provádění operace a přímo s ní souvisí.

³¹ *Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007–2013*.

³² Projekty s finančním objemem nad 50 mil. €.

transakcí souvisejících s těmito aktivitami, dodržování rozpočtu projektů a způsobilost vykazovaných výdajů, oblast zajištění povinné publicity projektů a též soulad výběru dodavatelů s pravidly pro zadávání veřejných zakázek.

2. Nedostatky zjištěné u příjemců podpory

Nedostatky zjištěné u příjemců podpory z OP VaVpl byly dvojího druhu: 1) pochybení v oblasti výběru dodavatelů, 2) pochybení v oblasti vykazování způsobilosti výdajů. **Nedostatky kvalifikované jako porušení rozpočtové kázně dosáhly výše 1 375 860 Kč. Částka dotčená nesrovnalostí představuje 85 % z této částky, tj. 1 169 481 Kč.**

2.1 Pochybení v oblasti výběru dodavatelů

Významnější nedostatky v oblasti výběru dodavatelů identifikoval NKÚ u příjemců Technická univerzita v Liberci (dále též „TUL“) a Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále též „VŠB-TU“), kde příjemci jako zadavatelé veřejných zakázek uzavřeli smlouvy o dílo s uchazeči, jejichž nabídky nesplnily zákonné požadavky³³, resp. požadavky zadavatelů.

Příjemce TUL chyboval při výběru dodavatelů ve třech případech:

- U veřejné zakázky *Stavitelné zatěžovací rámy s hydromotory jednoosé, 6stupňový prostorový zatěžovací rám s hydromotory* a veřejné zakázky *Mikroskop s rastrující sondou – AFM* hodnotící komise zadavatele nevyřadila nabídky uchazečů, které neobsahovaly zadavatelem požadovaný termín předání předmětu plnění.
- U veřejné zakázky *Laserový zdroj s hlavou a světlovodem* nevyločila hodnotící komise ze zadávacího řízení nabídku, která obsahovala „výpis ze seznamu kvalifikovaných dodavatelů“, jenž nebyl úředně ověřenou kopií.

Příjemce VŠB-TU chyboval v níže uvedeném případě:

- U veřejné zakázky *Výběr mandátáře pro organizaci veřejných zakázek pro projekt ICT v rámci OP VaVpl* pochybila hodnotící komise, když nevyřadila nabídky uchazečů, kteří nesplnili základní kvalifikační požadavky. Jedna z těchto nabídek byla vyhodnocena jako nevhodnější. VŠB-TU nerespektovala princip transparentnosti a neoprávněně uzavřela s uchazečem rámcovou smlouvu, na jejímž základě byly proplaceny nezpůsobilé výdaje.

V souvislosti s výběrem dodavatelů došlo u příjemce VŠB-TU též k nerespektování principu transparentnosti:

- V souvislosti s veřejnou zakázkou *Čelistový drtič* příjemce v roli zadavatele k této zakázce předložil doklady, které se neshodovaly s doklady předloženými řídicímu orgánu v příslušné monitorovací zprávě. NKÚ nemohl ověřit, zda příjemce hodnotil pouze nabídky předložené v řádném termínu.

V některých případech byla v procesu výběru dodavatelů zjištěna **méně významná pochybení**, při kterých došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách, resp. pravidel OP VaVpl:

- Příjemci Centrum výzkumu globální změny AV ČR, v. v. i., (dále též „CVGZ“), Fakultní nemocnice u sv. Anny v Brně a TUL (ve třech případech) nedodrželi zákonné lhůty pro odeslání oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění a/nebo nezajistili ve stanovené lhůtě zveřejnění na svých webových stránkách.
- Příjemce TUL ve třech případech neuzavřel smlouvu s vybraným uchazečem v zákonné lhůtě.
- CVGZ akceptovalo v jednacím řízení bez uveřejnění nedodržení zákonné formy předložených nabídek.

³³ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

- Příjemce TUL neuvolnil peněžní jistotu v zákonné lhůtě uchazečům, kteří byli ze zadávacího řízení vyloučeni nebo s nimiž nebylo možno uzavřít smlouvu.

2.2 Pochybení v oblasti vykazování způsobilosti výdajů

Porušení dotačních podmínek zjistil NKÚ též v oblasti způsobilosti výdajů, např.:

- Příjemce TUL zahrnul do způsobilých výdajů i náklady na vybudování teplovodní přípojky k budově, která přímo nesouvisela s realizovaným projektem.
- Příjemci Masarykova univerzita v Brně a TUL pochybili v případě výpočtu mzdy u jednoho ze svých zaměstnanců, kde osobní výdaje překračující stanovenou hranici průměrné měsíční superhrubé mzdy po přepočtu na celý úvazek/rok neoprávněně nárokovali jako způsobilý výdaj, který měl být adekvátně krácen v souladu s pokyny uvedenými v „Příručce pro příjemce OP VaVpl“.
- NKÚ dále identifikoval u příjemce VŠB-TU neoprávněné proplacení faktur mandatáři na základě rámcové smlouvy na zajištění organizace veřejných zakázek. Příjemce uhradil výdaje i za zrušená zadávací řízení vždy ve výši 100 % z ceny daného druhu zadávacího řízení, i když dle smlouvy o dílo měl mandatář nárok pouze na část ceny dle stanovených pravidel. Celkem se toto pochybení týkalo 13 zadávacích řízení.

IV. Vyhodnocení

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu *Výzkum a vývoj pro inovace*. Kontrola prověřila celkové nastavení implementačního systému a zároveň činnost MŠMT související s administrací, monitorováním a výkonem kontroly projektů. U příjemců podpory bylo prověřeno především dodržování právních předpisů a podmínek stanovených při poskytnutí dotace.

Kontrolou byly na vzorku osmi projektů prověřeny výdaje financované z rozpočtu Evropské unie a ze státního rozpočtu v celkové výši 4 840 734 942 Kč. V rámci kontrolní akce byla stanovena hladina významnosti ve výši 2 % z uvedené částky, tj. ve výši 96 814 699 Kč. Kontrolou na uvedeném vzorku projektů byly zjištěny finančně vyčíslitelné nedostatky, jejichž celková výše činila 1 586 631 Kč³⁴. Tyto nedostatky byly kvalifikovány jako porušení rozpočtové kázně. NKÚ následně splnil povinnost³⁵ předat údaje uvedené v kontrolních protokolech příslušným správcům daně.

Na základě prověření klíčových prvků řídicího a kontrolního systému operačního programu *Výzkum a vývoj pro inovace* byl tento **system v kontrolovaném období vyhodnocen jako funkční a účinný**. NKÚ však doporučuje přijmout některá opatření, a to zejména v oblasti:

- nastavení kontrolního systému (posuzování hospodárnosti a přiměřenosti osobních výdajů členů realizačního týmu; provádění tzv. dohledových kontrol),
- vykazování finančních predikcí (v souvislosti se způsobilostí výdajů vyhodnocovat rizika spojená s plněním tzv. pravidla N+2/N+3) a
- tzv. křížového financování.

Nedostatky zjištěné v nastaveném implementačním systému, v činnosti MŠMT jako řídicího orgánu i nedostatky zjištěné u příjemců podpory z OP VaVpl **nepředstavují významnější riziko ohrožení čerpání finančních prostředků poskytovaných z rozpočtu Evropské unie**.

³⁴ V částce 1 586 631 Kč jsou zohledněny identické vyčíslitelné nedostatky zjištěné u MŠMT i na úrovni příjemců ve výši 813 507 Kč.

³⁵ Ve smyslu ustanovení § 59 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.