



Česká republika  
Nejvyšší kontrolní úřad

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# SPOLEČNÁ ZPRÁVA

Peněžní prostředky určené na realizaci programu  
švýcarsko-české spolupráce na snížení hospodářských  
a sociálních rozdílů v rámci rozšířené Evropské unie



Duben 2015

Federální kontrolní úřad Švýcarska, [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)

Nejvyšší kontrolní úřad České republiky, [www.nku.cz](http://www.nku.cz)

Překlad zprávy z anglického originálu JOINT REPORT Funds earmarked for the implementation of the Swiss–Czech Cooperation Programme to reduce economic and social disparities within the enlarged European Union

Všechna práva vyhrazena

Fotografie na přední straně a na straně 12 © Photopress/DEZA/SECO

# Úvod

## Rámec společné kontroly nejvyšších kontrolních institucí České republiky a Švýcarské konfederace

Prezident Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) a ředitel Federálního kontrolního úřadu Švýcarska (SFAO – Swiss Federal Audit Office) se dne 28. 5. 2013 a dne 1. června 2013 dohodli, že vykonají koordinovanou kontrolu nazvanou *Peněžní prostředky určené na realizaci programu švýcarsko-české spolupráce na snížení hospodářských a sociálních rozdílů v rámci rozšířené Evropské unie*. Na základě pravidel stanovených v publikaci INTOSAI *Příručka pro společné kontrolní programy mezi nejvyššími kontrolními institucemi* bylo v dohodě upřesněno, jak obě nejvyšší kontrolní instituce provedou paralelní kontroly, a že kromě samostatných národních zpráv vytvoří navíc zprávu společnou. Cílem paralelní kontroly bylo prověřit soulad plnění *Programu švýcarsko-české spolupráce* (Program spolupráce) s příslušnými závazky sjednanými v rámcové dohodě mezi vládou České republiky a Švýcarskou federální radou (Rámcová dohoda), podepsané 20. prosince 2007, a současně prověřit soulad s národní legislativou a stanovenými postupy. Obě kontroly se zaměřily na přezkoumání systému implementace Programu spolupráce, na spolehlivost řídicího a kontrolního systému a na plnění cílů programu i cílů vybraných projektů příjemců podpory.

Podle zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu kontroluje NKÚ hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí. NKÚ spolupracuje také s vrcholnými orgány kontroly v zahraničí a může s nimi uzavírat ujednání o kontrolní činnosti. Zákon o Federálním kontrolním úřadu Švýcarska stanovuje, že finanční podpora poskytnutá Švýcarskou konfederací (Švýcarsko) je předmětem finanční kontroly SFAO. Rámcová dohoda přiznává SFAO značné kontrolní pravomoci (čl. 6/5): „*Švýcarská konfederace nebo jiná třetí strana s mandátem jednat jejím jménem je oprávněna navštívit, monitorovat, přezkoumat, kontrolovat a vyhodnotit všechny činnosti a postupy související s provedením projektů financovaných příspěvky, jak Švýcarská konfederace považuje za vhodné.*“ Stejně kontrolní pravomoci jsou rovněž uvedeny v každé projektové dohodě uzavřené mezi oběma partnerskými zeměmi.

### Kontrola Federálního kontrolního úřadu Švýcarska (leden až září 2013)

SFAO nejdříve vedl rozhovory s ústředními osobami Švýcarské agentury pro rozvoj a spolupráci (SDC – Swiss Agency for Development and Cooperation), Federálního ministerstva zahraničních vztahů (FDFA – Federal Department of Foreign Affairs), Státní kanceláře pro hospodářské záležitosti (SECO – State Secretariat for Economic Affairs) a Federálního ministerstva hospodářských vztahů, školství a výzkumu

### Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu ČR (listopad 2013 až květen 2014)

Kontrola NKÚ<sup>1</sup> byla prováděna v období od listopadu 2013 do května 2014. Kontrolovaným obdobím byly roky 2009 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející. Kontrola byla zaměřena na fungování národní koordinační jednotky, platebního orgánu a auditního orgánu na Ministerstvu financí (MF), vybrané zprostředkující subjekty a prováděcí agentury. Kontrola na MF se konkrétně týkala organizačního zajištění Programu spolupráce,

<sup>1</sup> <http://www.nku.cz/cz/media/cerpani-prostredku-programu-cesko-svycarske-spoluprace-ovlivnuje-prilis-slozity-system-administrace-id7364/>

(EAER – Federal Department of Economic Affairs, Education and Research) a provedl analýzu příslušných dokumentů a informací. Mezi 10. a 21. červnem 2013 SFAO přezkoumal uspořádání a procesy („nastavení systému“) zavedené v České republice na základě výběru projektů a programů administrovaných Švýcarskou agenturou pro rozvoj a spolupráci a Státní kanceláří pro hospodářské záležitosti. Předmětem této kontroly bylo celkem osm projektů. Kritérii pro výběr projektů byly výše rozpočtu, oblast podpory, umístění projektu a typ financování. Další rozhovory byly vedeny s ústředními osobami Kanceláře Programu švýcarsko-české spolupráce (SCO – Swiss Contribution Office), s představiteli Ministerstva financí, které plní roli národní koordinační jednotky (NKJ), dále se zástupci ministerstev jako zprostředkujících subjektů a také se zástupci prováděcích agentur<sup>2</sup>. Bylo zkontrolováno šest individuálních projektů z těchto prioritních oblastí: životní prostředí a infrastruktura, bezpečnost, stabilita, podpora reformy a rozvoj lidských zdrojů a sociální rozvoj. Dále kontrola prověřila blokový grant *Fond pro nestátní neziskové organizace* a podpůrný program pro soukromý sektor. Zástupce NKÚ se v roli pozorovatele zúčastnil jednání mezi SFAO a zástupci českých kontrolovaných osob. Zpráva SFAO byla vydána ve francouzštině 14. října 2013. Shrnutí zjištění ve francouzštině a v angličtině bylo zasláno NKÚ 6. prosince 2013.



<sup>2</sup> Z anglického executing agency – jakýkoliv subjekt (veřejnoprávní či soukromý), který přímo realizuje individuální projekt.

procesu posuzování projektových záměrů a konečných návrhů projektů, monitorování, kontroly a proplácení žádostí o platbu, přípravy výročních zpráv, systému hlášení a šetření nesrovnalostí, metodické koordinace a výkonu kontrol. Prověřena byla také administrace tří fondů, u kterých MF vykonává funkci zprostředkovatele – *Fondu partnerství*, *Fondu na přípravu projektů* a *Fondu technické asistence*.

Kontrola u zprostředkujících subjektů se soustředila na plnění role zprostředkovatele, zejména při vyhodnocení a výběru projektů a následně při jejich realizaci. V případě Ministerstva životního prostředí (MŽP) a Ministerstva zdravotnictví (MZ) se kontrola zaměřila také na jejich činnosti spojené s úlohou zprostředkovatele fondu a/nebo konkrétního programu. Činnost zprostředkovatele byla ověřena také v případě Nadace Partnerství. V případě Domu zahraniční spolupráce<sup>3</sup> kontrola NKÚ ověřila výkon povinností vyplývajících pro Českou republiku z dohody o *Fondu na stipendia* a z návazně uzavřeného memoranda o porozumění. Jednalo se zejména o oblasti propagace, kontroly formálních náležitostí, hodnocení projektů a posílání zpráv o realizaci.

Devět projektů bylo zkontrolováno přímo u prováděcích agentur, konkrétně tři individuální projekty MF, individuální projekt statutárního města Olomouc, subprojekt financovaný z *Fondu na přípravu projektů* u stejného příjemce a čtyři subprojekty<sup>4</sup> financované z blokového grantu.

Zpráva z kontroly v českém jazyce byla schválena Kolegiem NKÚ dne 8. září 2014. Anglické znění zprávy bylo zasláno Federálnímu kontrolnímu úřadu Švýcarska dne 30. října 2014.

<sup>3</sup> Dům zahraniční spolupráce je příspěvkovou organizací založenou Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy.

<sup>4</sup> Příjemci: DOMINO cz, o. p. s., Zlín; ELIM – křesťanská společnost pro evangelizaci a diakonii Hranice; ČSOP SALAMANDR, Rožnov pod Radhoštěm; Severomoravské regionální sdružení ČSOP, Valašské Meziříčí.

## Složení kontrolního týmu (od ledna 2014):

**Federální kontrolní úřad Švýcarska****Vedoucí projektu**Eric-Serge Jeannet,  
*zástupce ředitele***Koordinátor kontroly**Grégoire Demaurex,  
*vedoucí mandátu  
Federálního ministerstva  
hospodářských vztahů,  
školsví a výzkumu***Vedoucí koordinované  
kontroly**Martin Koci,  
*evaluátor***Nejvyšší kontrolní úřad ČR****Vedoucí projektu**Petr Neuvirt,  
*člen Kolegia NKÚ***Koordinátor kontroly**Josef Polák,  
*ředitel odboru IV.***Vedoucí koordinované  
kontroly**Martin Linhart  
*kontrolor*

## » Uspořádání společné zprávy (obsah)

Struktura společné zprávy byla připravena ve spolupráci SFAO a NKÚ. Zástupci obou úřadů následně označili a projednali hlavní zjištění a doporučení uvedená v národních kontrolních zprávách.

1.

**První kapitola** uvádí základní informace o švýcarské finanční pomoci pro rozšířenou Evropskou unii (švýcarská finanční pomoc) a o *Programu švýcarsko-české spolupráce*.

2.

**Druhá kapitola** stručně vysvětluje role a úkoly obou nejvyšších kontrolních institucí a přístup ke kontrole (výkonu) švýcarsko-české rámcové dohody v příslušné zemi.

3.

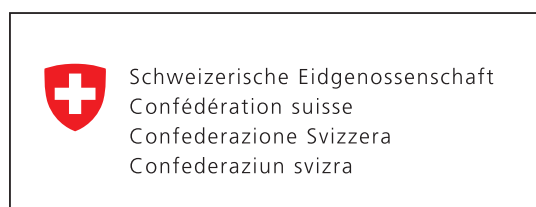
**Třetí kapitola** shrnuje výsledky kontrol obou nejvyšších kontrolních institucí.

4.

**Čtvrtá kapitola** obsahuje společné stanovisko obou nejvyšších kontrolních institucí ke zjištěním a doporučením vzhledem k možnému dalšímu pokračování švýcarské finanční pomoci.

# 1. Základní informace

## 1.1 Švýcarská finanční pomoc pro rozšířenou Evropskou unii

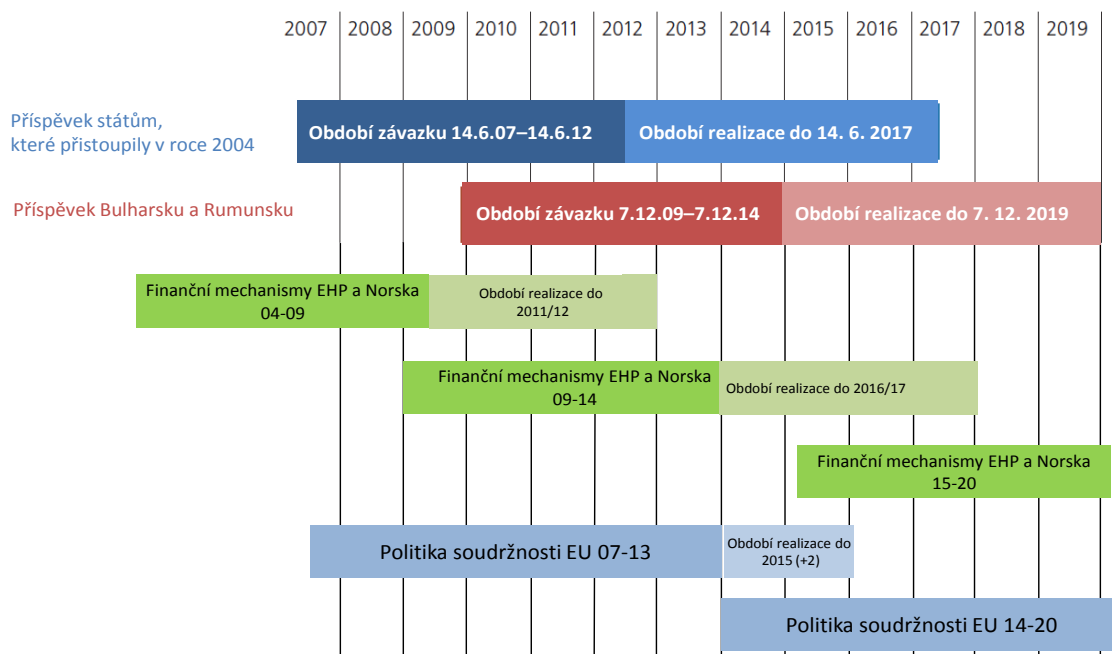


Švýcarsko se podílí na zmírnění sociálních a hospodářských rozdílů v Evropské unii (EU), přičemž bere ohled zejména na nové členské státy východní Evropy, které se staly členy EU v roce 2004, tzv. EU-10. Švýcarsko poskytlo vlastní příspěvek k politice soudržnosti EU, který je realizován nezávisle na programech

EU. Švýcarská finanční pomoc je nedílnou součástí švýcarské zahraniční politiky, která usiluje mj. o upevnění švýcarských vztahů s EU a jejími členskými státy. Období uzavírání závazků na poskytování finančních prostředků pro země EU-10 skončilo na konci roku 2012 a platby se mají uskutečnit do konce realizačního období v roce 2017. Celkem bylo během programového období 2007–2012 v zemích EU-10 schváleno 210 projektů, programů a zvláštních forem pomoci o objemu 1 miliardy švýcarských franků. Alokace jednotlivým státům jsou rozděleny podle velikosti populace a hodnoty jejich hrubého domácího produktu v přepočtu na obyvatele (viz graf 3).

V porovnání s dalšími dostupnými grantovými programy pro „nové“ členské státy, například ve srovnání s finančními mechanismy EHP a Norska nebo programy podpory v rámci politiky soudržnosti EU, které jsou realizovány od roku 1994, bylo první poskytování švýcarské finanční pomoci zahájeno až v roce 2007. Švýcarská finanční pomoc byla definována jako podpůrná k politice soudržnosti EU a je rozdělena do čtyř tematických oblastí, které byly stanoveny v memorandu o porozumění uzavřeném v únoru 2006 mezi předsedou Evropské rady a švýcarskou Federální radou<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Více informací naleznete zde: <https://www.eda.admin.ch/erweiterungsbeitrag/en/home.html>.



**Schéma 1: Harmonogram různých programů pro nové členské státy EU**  
(Zdroj: SECO, SDC, upravený dokument)

## 1.2 Program švýcarsko-české spolupráce

Na základě bilaterálních rámcových dohod uzavřených s každým novým členským státem EU<sup>6</sup> stanovila dohoda mezi Federální radou a vládou České republiky, že dvě tematické oblasti řídí SECO (životní prostředí a infrastruktura; podpora soukromého sektoru) a další dvě řídí SDC (bezpečnost, stabilita a podpora reforem; lidský a sociální rozvoj).

Švýcarská finanční pomoc pro Českou republiku činí cca 110 milionů švýcarských franků.<sup>7</sup> Přibližně 40 % z rozpočtu fondu bude přiděleno okrajovým a méně rozvinutým oblastem ve východních regionech České republiky.

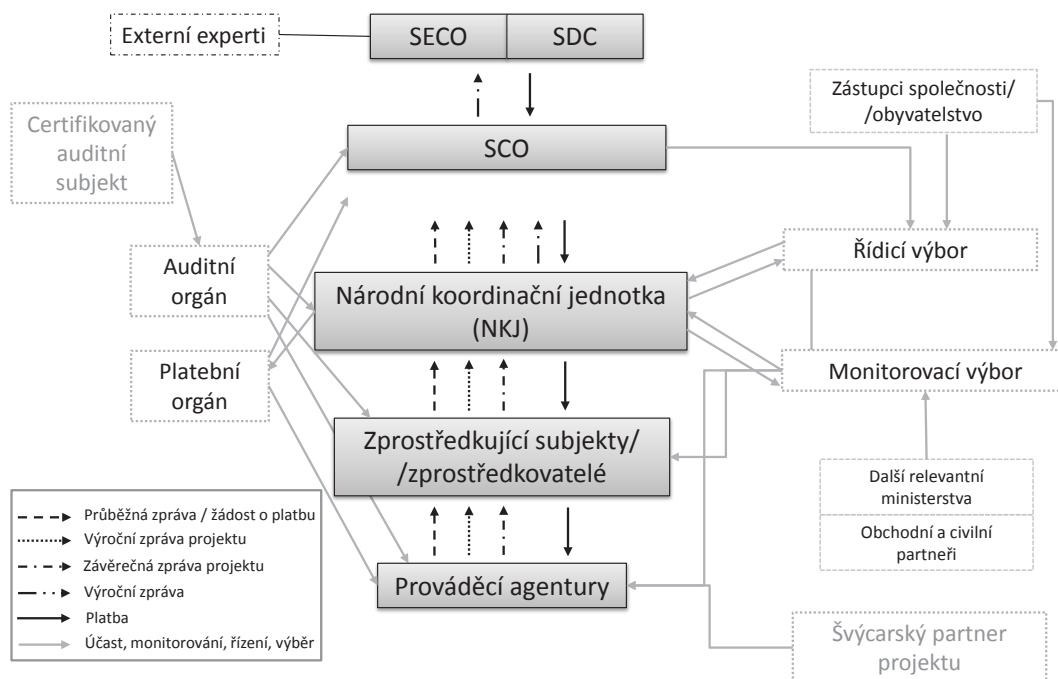
Na konci období pro uzavírání závazků na poskytování finanční pomoci (tj. v roce 2012) bylo vybráno a schváleno celkem 38 projektů, které budou realizovány do roku 2017.

Podle Rámcové dohody nepřesáhne objem podpory z Programu spolupráce 60 % z celkových oprávněných výdajů projektu. Výjimku tvoří projekty financované z veřejných rozpočtů, kde může podpora dosáhnout až 85 %, a dále projekty zaměřené na výstavbu institucí, projekty technické asistence a projekty uskutečněné nestátními neziskovými organizacemi, tyto typy projektů mohou být stejně jako podpora ve prospěch soukromého sektoru financovány až do výše 100 procent celkových oprávněných výdajů. Přesná částka podpory je určena samostatně na základě projektové smlouvy uzavřené mezi Švýcarskem a Českou republikou.

<sup>6</sup> Kypr, Česká republika, Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko.

<sup>7</sup> Reálná pomoc dosáhla výše 104,3 milionu švýcarských franků, neboť částka ve výši 5 % připadá na úhradu nákladů řízení na švýcarské straně.





**Schéma 2: Organizace a procesy *Programu švýcarsko-české spolupráce* (Zdroj: SFAO)**

Dodatek č. 2 Rámcové dohody určuje funkce a povinnosti hlavních osob podílejících se na chodu Programu spolupráce. V České republice byly pro realizaci tohoto programu zřízeny následující stupně řízení:

1) **Švýcarská agentura pro rozvoj a spolupráci a Státní kancelář pro hospodářské záležitosti** – reprezentují švýcarskou vládu v Bernu, zaručují strategickou a operativní kontrolu a mají zodpovědnost za schvalování všech projektů a programů švýcarské finanční pomoci.

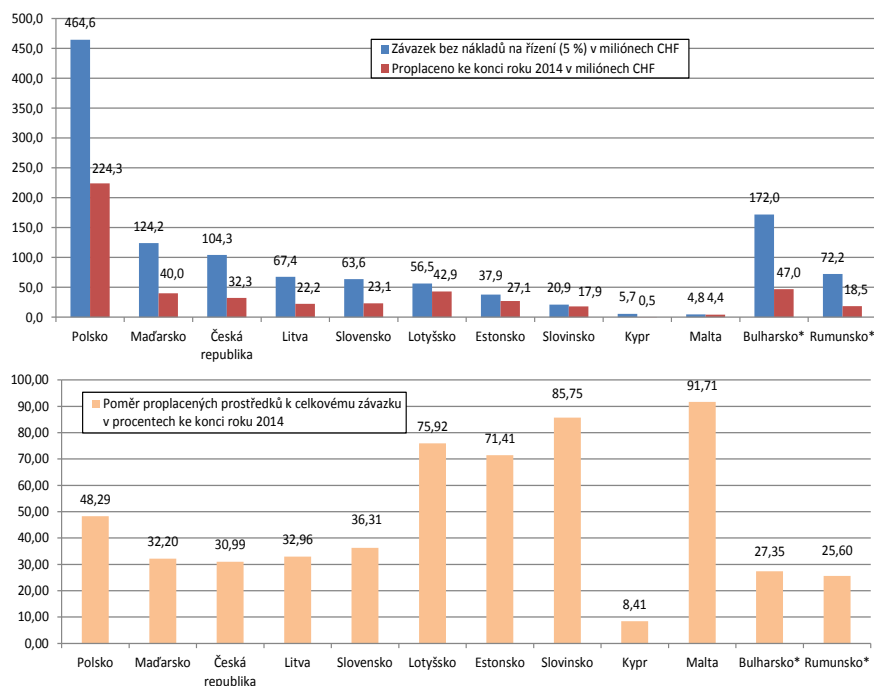
**Kancelář Programu švýcarsko-české spolupráce** – je umístěna v Praze a zastupuje Švýcarsko při realizaci švýcarské finanční pomoci v partnerských zemích. SCO blíže spolupracuje s NKJ a dalšími partnery (zprostředkujícími subjekty a prováděcími agenturami).

Funkce, úkoly a povinnosti národních **nejvyšších kontrolních institucí** nejsou v Rámcové dohodě zmíněny, avšak je jim garantován plný přístup k příslušným informacím.

2) **Národní koordinační jednotka** (její funkci plní MF, oddělení 5804 – Centrum pro zahraniční pomoc) – hlavní koordinační vládní orgán na národní úrovni, nese celkovou odpovědnost za řízení švýcarské finanční pomoci v České republice. NKJ je odpovědná za identifikaci, výběr, plánování, realizaci, finanční řízení, kontrolu a hodnocení projektů a programů, jakož i za řádné využití prostředků.

**Národní auditní orgán** (jeho funkci plní MF, odbor 17 – Kontrola) – organizačně spadá pod NKJ, je ústředním správním orgánem odpovědným za zajišťování účinného fungování systému řízení a kontroly a za prevenci proti podvodům a nesrovnalostem.

**Certifikovaný auditní subjekt** – jmenuje jej NKJ pro každý konkrétní projekt. Má za úkol provést průběžný a závěrečný finanční audit a prověřit tímto způsobem správné využití prostředků programu.



**Graf 1: Stav čerpání švýcarské finanční pomoci ve státech EU-10 a EU-2\* ke konci roku 2014 (Zdroj: SECO, SDC)**

**Platební orgán** – jeho roli plní MF, odbor 55 – Národní fond. Podle Rámcové dohody je platební orgán odpovědný za zajištění příslušné finanční kontroly využití švýcarské finanční pomoci. Po ověření způsobilých výdajů je platební orgán oprávněn předložit Švýcarsku žádosti o platbu ke schválení a následnému proplacení.

3) **Zprostředkující subjekty** (např. Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo zdravotnictví) jsou z pověření NKJ odpovědné za realizaci projektů nebo programů a zajišťují, aby realizace projektů byla v souladu s projektovými a prováděcími dohodami.

**Zprostředkovatelé** představují další prvek organizační struktury, jsou to subjekty oprávněné řídit konkrétní program, blokový grant, fond nebo speciální alokace. Nesou odpovědnost za výběr subprojektů a celkový dohled nad jejich realizací.

4) **Prováděcí agentury** (např. obce, nestátní neziskové organizace, Policejní prezidium) jsou na nejnižší úrovni organizační struktury. Podle Rámcové dohody je termín prováděcí agentura označením pro veřejný nebo soukromý subjekt, který byl uznán jednotlivými stranami a byl pověřen k realizaci konkrétního projektu financovaného na základě Rámcové dohody.

5) **Monitorovací výbor** Programu spolupráce v České republice (v souladu s Rámcovou dohodou jej zřídila NKJ) – je zodpovědný za monitorování přípravy, realizaci, účinné řízení a koordinaci využití prostředků z Programu spolupráce. Mezi jeho hlavní úkoly patří hodnocení projektových záměrů a jejich doporučení/nedoporučení pro schválení švýcarskou stranou; navrhuje také změny programu a schvaluje výroční zprávy.

Graf 1 znázorňuje závazky a platby partnerským státům EU-12 ke konci roku 2014. Česká republika, stejně jako Maďarsko nebo Slovensko, čerpala ze švýcarské finanční pomoci méně v porovnání se zeměmi jako Lotyšsko, Estonsko nebo Slovinsko. Konkrétně bylo na konci roku 2014 z Programu spolupráce využito 32 327 613 švýcarských franků (tj. přibližně 31 % čistého přidělu).

## 2. Metody a realizace kontroly

### 2.1 Funkce, úkoly a odborné předpoklady nejvyšších kontrolních institucí

Dne 26. listopadu 2006 odhlasovali občané Švýcarska zákon o spolupráci se státy východní Evropy a tím schválili švýcarskou finanční pomoc. Přestože švýcarská finanční pomoc není součástí politiky soudržnosti EU, nezávisle podporuje cíl EU zaměřený na posílení hospodářské a sociální soudržnosti.

S ohledem na vysoký finanční objem a komplexnost Programu spolupráce pokládal SFAO za užitečné, aby švýcarský parlament obdržel nezávislé hodnocení efektivity a správnosti nastavení celého systému. Cíle Programu spolupráce jsou zaměřeny na snížení hospodářských a sociálních rozdílů v rozšířené Evropské unii. Současně by jeho pravidla měla zamezit jakémukoli zneužití finančních prostředků (nesrovnalostem, podvodům a porušením pravidel). Podle federálního zákona o nejvyšší kontrolní instituci je SFAO oprávněn kontrolovat příjemce podpor a peněžité pomoci. SFAO může přispět svými zkušenostmi z kontrol komplexních, víceúrovňových a decentralizovaných organizací. Daná kontrola byla navíc navržena, aby přispěla ke správnému využití fondů v Programu spolupráce.

Před zahájením této kontroly vykonal v roce 2009 SFAO kontrolu, která prověřila kontrolní systém nastavený SECO. Dále provedl vzhledem k předpokládanému vysokému riziku chyb kontrolu v roce 2012 v Rumunsku. V roce 2014 SFAO provedl audit výkonnosti, který vedl k výměně zkušeností s představiteli finančních mechanismů EHP/Norska, stejně jako s kontrolory nejvyšší kontrolní instituce Norska.

NKÚ kontroluje hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí podle zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu. Úkolem NKÚ je poskytovat ústavním institucím a občanům spolehlivé a kvalifikované informace ohledně správy těchto prostředků. NKÚ je způsobilý poskytnout nezávislý pohled na implementační systém vzhledem k dlouhodobé zkušenosti s podobnými fondy. Kontrola byla v souladu se strategickým záměrem NKÚ provádět kontroly všech finančních prostředků poskytnutých České republice ze zahraničí v období 2009 až 2014. Cílem kontroly Programu spolupráce bylo ověřit, zda byly finanční prostředky vyčleněné na realizaci Programu spolupráce poskytnuty a použity v souladu s právními předpisy a stanovenými podmínkami. NKÚ provedl dvě kontroly finančních mechanismů EHP/Norska 2004–2009 v roce 2007 a 2011. Kontrolní akce z roku 2007 se zaměřila na nastavení systému. Kontrola v roce 2011 se zabývala především realizací projektů. NKÚ provádí kontroly politiky soudržnosti EU a společné zemědělské politiky v pravidelných intervalech. Většina těchto kontrol je zaměřena na soulad s předpisy, nicméně jejich součástí jsou často prvky auditu výkonnosti. Od roku 2009 provádí NKÚ ve výše uvedených oblastech kontroly typu audit výkonnosti.



## 2.2 Postupy a cíle paralelních kontrol

S ohledem na formu a povahu spolupráce se obě nejvyšší kontrolní instituce dohodly, že striktně určený přístup ke kontrole, podle něhož by se všichni partneři řídili stejnými postupy a informovali o stejných záležitostech, nebude potřeba. Obě nejvyšší kontrolní instituce upřednostnily flexibilní, ale koordinovaný model. Podle tohoto modelu a s ohledem na kontrolní téma obě instituce dohodly a připravily obecně použitelné kontrolní postupy a stanovily rozsah kontrol.

Postupy národních kontrol, výběr kritérií, určení metodiky, nastavení kontroly kvality a zveřejnění výsledků odpovídaly postupům zavedeným v jednotlivých zemích.

S pomocí nastavených kritérií a vybraného reprezentativního vzorku, který pokrýval hlavní oblasti a rizika Programu spolupráce, SFAO ověřil plnění cílů Rámcové dohody. Celková finanční podpora pro Českou republiku činí 110 mil. CHF. Programy, projekty a další formy pomoci byly ke kontrole vybrány se zvláštním zřetelem k pokroku při čerpání alokace. Finanční objem kontrolovaných programů je přibližně 28,2 mil. CHF. Jedním z cílů kontroly bylo zjistit, proč se Program spolupráce dostal do takového zpoždění.

Na základě analýzy rizik, informací získaných z pozice pozorovatele při kontrole SFAO v ČR a také zkušeností z dalších kontrol zahraničních programů naplánoval NKÚ svou kontrolu podle standardních postupů. Přestože nárok NKÚ na poskytnutí informací vzniká až v okamžiku oficiálního zahájení kontroly, MF poskytlo všechny potřebné informace v předstihu.

## 3. Shrnutí kontrolních zjištění



### 3.1 Nejdůležitější zjištění a závěry kontroly SFAO

#### **Program spolupráce v zásadě zaručuje řádnou a transparentní realizaci projektů a programů, ...**

Program spolupráce je realizován transparentně a pečlivě například při výběru prováděcích agentur. Projekty, programy a další finanční mechanismy obecně plní principy a kritéria dle Rámcové dohody.

Publicita projektů nebyla zcela zajištěna například pro český program *Inostart*. Dále SFAO zjistil několik nedostatků týkajících se zásad sociální integrace a subsidiarity. Jeden projekt týkající se veřejné bezpečnosti odporoval většině zásad a kritérií určených v Rámcové dohodě. Kritéria jako sociální zařazení jsou uplatněna v projektech, například bezbariérové přístupy, ale nejsou systematicky realizována v programech a u zvláštních forem pomoci (blokový grant a *Fond partnerství*).

#### **... ale za cenu neefektivního využití fondů.**

Výběr a realizace projektů a programů financovaných ze švýcarské finanční pomoci trvají déle, než bylo plánováno nebo očekáváno, a to hlavně kvůli decentralizované a vícestupňové struktuře systému nastaveného v ČR. Množství zaměstnanců přidělených k projektu švýcarskou stranou splňuje 5% strop stanovený pro celkové výdaje na řízení. S ohledem na složité postupy při výběru a realizaci projektů byla přijata opatření ke kontrole výdajů.

SFAO poukázal na to, že Švýcarsko přijalo opatření, kterým nahrazuje pozici místního vedoucího SCO vedoucími, kteří zajišťují podporu v několika zemích současně, takzvanými „flying heads“ (doslova létající vedoucí), a to mimo jiné kvůli snížení výdajů na zaměstnance bez ohrožení řádné a včasné realizace Programu spolupráce. Vzhledem k vysokému podílu a počtu projektů malého finančního významu jsou monitorování a dohled, které vykonávají SECO, SDC, SCO a další organizace v partnerských zemích, neefektivní.

Složitá a vysoce decentralizovaná povaha českého nastavení způsobuje prodlení v realizaci projektů a programů. Dvoustupňový proces delegace mezi MF a prováděcí agenturou vytváří riziko zdvojení kontrolních činností a způsobuje také závažná rizika na úrovni konečného příjemce (např. riziko nezpůsobilosti výdajů nebo změn v měnovém kurzu). Prováděcí agentury nemají vždy dostatečné institucionální a finanční kapacity, aby se vypořádaly s poměrně náročnými požadavky. SFAO zaznamenal proaktivní a pragmatickou roli NKJ při řešení problémů, které se v Programu spolupráce vyskytly. Intenzivní zapojení NKJ zabraňuje dodatečným zpožděním, která by ohrozila realizaci projektových aktivit.

### 3.2 Nejdůležitější zjištění a závěry z kontroly NKÚ

Přes složitou organizační strukturu a časově náročný způsob schvalování projektů se České republice podařilo uzavřít v termínu závazky na celou alokaci Programu spolupráce. Vzhledem k relativně malému pokroku v čerpání peněžních prostředků a počtu dokončených projektů nemohl NKÚ vyhodnotit naplnění obecných cílů Programu spolupráce, tj. 1) přispět ke snížení hospodářských a sociálních rozdílů mezi ČR a vyspělejšími zeměmi rozšířené EU, 2) v rámci České republiky přispět ke snížení rozdílů mezi dynamickými městskými centry a regiony postiženými strukturálními změnami. Splnění uvedených cílů by mělo být dosaženo realizací projektů odsouhlasených švýcarskou stranou, jsou to např. projekty *Tramvajová trať Nové Sady* v Olomouci, *Veřejná doprava pro všechny – Město Beroun*, *Zabezpečení nového technologického centra Policie ČR*, *Modernizace a přístavba domova pro seniory* v Bílovci nebo *Domov pro seniory* v Rožnově pod Radhoštěm.

Kontrolní akcí byly zjištěny zejména následující systémové nedostatky:

- 1) Složitá vícestupňová organizační struktura Programu spolupráce na národní úrovni zahrnující zprostředkující subjekty zvyšuje časovou a personální náročnost.
- 2) Některé zprostředkující subjekty v praxi neprováděly delegované činnosti v celém rozsahu (Ministerstvo vnitra) nebo jejich činnost fakticky splývá s jinými povinnostmi (zprostředkující subjekt a zprostředkovatel v případě Ministerstva zdravotnictví).
- 3) Pravidla pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu jsou napříč Programem spolupráce nejednotná, což může způsobovat příjemcům potíže při realizaci projektů.
- 4) MF a MV nedodržovaly zákon o finanční kontrole v oblasti provádění veřejnosprávní kontroly.

Systémové nedostatky byly zjištěny také u dvou fondů, a to u *Fondu partnerství* a *Fondu na přípravu projektů*. V hodnocení projektových žádostí *Fondu partnerství* nebyl dostatečně vymezen postup hodnotitelů při přidělování bodů a nebyly stanoveny závazné indikátory, jejichž prostřednictvím by bylo možné posuzovat míru přínosu projektů. U *Fondu na přípravu projektů* nebyl nastaven objektivní a měřitelný způsob vyhodnocování potřebnosti a přiměřenosti výše dotace a položek rozpočtu projektu. Ke kontrole veřejných zakázek v rámci těchto fondů nemělo MF k dispozici úplné podklady, a proto nemohlo ověřit soulad se stanovenými podmínkami. Na vzorku projektů byla u MF zjištěna individuální selhání kontrol před platbou a následně vyplácení neoprávněných výdajů ve výši 523 621 CZK v projektech *Fondu partnerství*. Tyto případy by mělo MF prošetřit v souladu s metodickými postupy pro oblast nesrovnalostí.

NKÚ upozorňuje na dlouhou dobu schvalování projektů, na kterou má podstatný vliv dvoukolový způsob hodnocení projektů, nutnost překladů dokumentů do a z anglického jazyka a také vícestupňová organizační struktura na národní úrovni. Administrativní a časovou zátěž zvyšuje i použitý způsob kontroly veřejných zakázek před jejich vypsáním.

## 4. Závěry a doporučení

Koordinované kontroly odhalily, že realizace Programu spolupráce je v zásadě v souladu s hlavními principy obsaženými v Rámcové dohodě. Nicméně současné nastavení systému ne vždy zaručuje efektivní realizaci. Zjištění z obou kontrol ukazují, že pro realizaci Programu spolupráce zůstávají i do budoucna některé nedořešené oblasti. Následující doporučení uvádějí, kde je možný prostor ke zlepšení.

### **Organizace:**

- Zabezpečení dozoru SCO v Praze změnou místního vedoucího za tzv. „flying heads“ (doslova létající vedoucí).
- Zlepšení spolupráce mezi švýcarskými dozorujícími organizacemi (útvary interního auditu SECO, FDFA/SDC a SFAO).
- Zjednodušení organizační struktury na národní úrovni, zejména nevytváření mezistupňů v podobě zprostředkujících subjektů.

### **Méně je více ..., co se týče nástrojů**

- Analýza a vyhodnocení „zvláštních forem alokací“ (*Fond technické asistence, Fond na přípravu projektů*, blokové granty).
- Podpora menšího množství různých typů pomoci, např. pouze programy a projekty místo programů, fondů, blokových grantů, individuálních projektů a subprojektů, a to za účelem dosažení vyšší přehlednosti pro žadatele a veřejnost.

### **Sjednocení a zjednodušení postupu**

- Ověření vhodnosti tzv. mechanismu „bez námitek“<sup>8</sup> pro posuzování určitých zadávacích řízení v konkrétních situacích.
- Zjednodušení a sjednocení postupů zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.

NKÚ a SFAO doporučují pro zbývající období Programu spolupráce, aby byla věnována dostatečná pozornost realizační fázi programu tak, aby bylo minimalizováno riziko nesplnění konečného termínu 14. června 2017 pro úhradu výdajů, a dále doporučují nalézt vhodné řešení současné situace týkající se měnového kurzu švýcarského franku a české koruny. Pro případ schválení další švýcarské finanční pomoci obě instituce navrhují pokračovat ve vzájemné spolupráci.

<sup>8</sup> Z angl. *non-objection*, švýcarská strana má právo schvalovat zadávací dokumentaci v případě zadávacích řízení s hodnotou přesahující 500 tis. CHF.

### Dokončení společné zprávy

Práce na společné zprávě začaly v lednu 2015 a pokračovaly průběžně až do pracovní schůzky, která se uskutečnila 11. – 12. února téhož roku v Bernu. Na schůzce byl odsouhlasen obsah společné zprávy.



**Michel Huissoud, ředitel  
Federálního kontrolního úřadu Švýcarska**

Datum:



**Miloslav Kala, prezident  
Nejvyššího kontrolního úřadu ČR**

Datum:



**Seznam zkratk**

CHF	švýcarský frank
CZK	česká koruna
ČR	Česká republika
EAER	Federální ministerstvo hospodářských vztahů, školství a výzkumu
EHP	Evropský hospodářský prostor
EU	Evropská unie
FDFA	Federální ministerstvo zahraničních vztahů
INTOSAI	Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
MF	Ministerstvo financí
MZ	Ministerstvo zdravotnictví
MV	Ministerstvo vnitra
NKJ	národní koordinační jednotka (MF)
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Program spolupráce	<i>Program švýcarsko-české spolupráce</i>
Rámcová dohoda	rámcová dohoda mezi vládou České republiky a Švýcarskou federální radou uzavřená dne 20. prosince 2007
SCO	Kancelář Programu švýcarsko-české spolupráce
SDC	Švýcarská agentura pro rozvoj a spolupráci
SECO	Státní kancelář pro hospodářské záležitosti
SFAO	Federální kontrolní úřad Švýcarska
švýcarská finanční pomoc	švýcarská finanční pomoc pro rozšířenou Evropskou unii (zejména pro nové členské státy)