



## Kontrolní závěr z kontrolní akce

14/24

### **Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu poskytnuté na úhradu výdajů národních projektů v rámci operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost***

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/24. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit účinnost řídicího a kontrolního systému Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ve vztahu k práci partnerů. U vybraných individuálních národních projektů z prioritní osy 3 – *Další vzdělávání* a z prioritní osy 4 – *Systémový rámec celoživotního učení* bylo cílem kontroly ověřit financování a zjistit, zda jsou předpoklady k naplnění účelu poskytnutých dotací a zda byly peněžní prostředky poskytnuty a čerpány hospodárně a v souladu s právními předpisy a pravidly operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost*.

Kontrola byla prováděna v době od srpna 2014 do února 2015. Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

#### **Kontrolované osoby:**

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

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále též „MPSV“);

Fond dalšího vzdělávání, Praha (dále též „FDV“);

Národní ústav pro vzdělávání, školské poradenské zařízení a zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, Praha (dále též „NÚV“);

Národní institut pro další vzdělávání (zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků), Praha (dále též „NIDV“).

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podaly všechny kontrolované osoby, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námítkách podaly rovněž všechny kontrolované osoby, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém VIII. jednání, které se konalo dne 8. 6. 2015,  
**schválilo** usnesením č. 7/VIII/2015  
**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

**Operační program *Vzdělávání pro konkurenceschopnost*** (dále též „OP VK“), schválený Evropskou komisí dne 12. 10. 2007, má stanoven globální cíl, kterým je rozvoj vzdělanostní společnosti za účelem posílení konkurenceschopnosti České republiky prostřednictvím modernizace systémů počátečního, terciárního a dalšího vzdělávání, jejich propojení do komplexního systému celoživotního učení a zlepšení podmínek ve výzkumu a vývoji. Cestami k naplnění globálního cíle jsou cíle specifické, které určují obsah a zaměření jednotlivých prioritních os. OP VK **by měl mimo jiné přispět k naplnění chystané koncepční změny pojetí vzdělávání, kterou je koncept celoživotního učení.**

**Ucelený koncept celoživotního učení představuje *Strategie celoživotního učení ČR***<sup>1</sup>, která je základním dokumentem pro ostatní průřezové a dílčí koncepce a politiky v této oblasti. Cílem je vytvoření systémového rámce, jehož prostřednictvím budou podpořena provázaná systémová řešení ve všech oblastech vzdělávání, výzkumu a vývoje v ČR. Podpora systémového rámce celoživotního učení je zaměřena na vyhodnocení a nastavení propojeného systému řízení vzdělávací soustavy v ČR, zvýšení míry efektivity vynakládání finančních prostředků, zejména ve vztahu ke kvalitě, a vymezení hlavních principů pro fungování vzdělávacího systému až na úrovni věcných záměrů potřebných legislativních změn. Celoživotní učení lze členit do dvou základních etap – počáteční vzdělávání<sup>2</sup> a další vzdělávání<sup>3</sup>.

Vzdělávací aktivity mimo rámec formálního<sup>4</sup> počátečního vzdělávání jsou v rámci OP VK podporovány prostřednictvím:

- prioritní osy (dále též „PO“) 3 – *Další vzdělávání*, která naplňuje třetí specifický cíl OP VK směřující k posílení adaptability a flexibility lidských zdrojů pro zvýšení konkurenceschopnosti ekonomiky a udržitelného rozvoje ČR prostřednictvím systému dalšího vzdělávání;
- prioritní osy 4 – *Systémový rámec celoživotního učení* (cíl *Konvergence* a cíl *Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost*) zahrnující podíl systémových aktivit programu v regionech (cíl *Konvergence*, PO 4a) a podíl systémových aktivit programu v regionech (cíl *Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost*, PO 4b).<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Dokument byl schválen usnesením vlády ze dne 11. 7. 2007 č. 761.

<sup>2</sup> Počáteční vzdělávání, které zahrnuje přípravu na povolání ve školách a uskutečňuje se v rámci povinné školní docházky a soustavné přípravy na budoucí povolání před prvním vstupem jednotlivce na trh práce, nebylo předmětem kontroly v této kontrolní akci.

<sup>3</sup> Vymezení pojmu *další vzdělávání* je uvedeno v § 2 zákona č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání), jako „vzdělávací aktivity, které nejsou počátečním vzděláváním“.

<sup>4</sup> Za formální vzdělávání je považováno takové, které probíhá ve vzdělávacích institucích a vede k získání uznávaných certifikátů a kvalifikací, zpravidla při něm absolvent postupuje na pomyslném vzdělanostním žebříčku.

<sup>5</sup> Vzhledem k tomu, že plánované aktivity systémového charakteru s celostátním dopadem jsou neoddělitelné z hlediska regionální příslušnosti a mají dopad na území celé ČR, mají obě prioritní osy 4a i 4b identický obsah. Za účelem zajištění jednotného rámce systémových aktivit *Evropského sociálního fondu* v oblasti vzdělávání je využívána kombinace prostředků z obou cílů, *Konvergence* i *Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost*.

Klíčovou aktivitou v oblasti dalšího vzdělávání je vytvoření systémového a institucionálního rámce pro poskytování dalšího vzdělávání včetně ověřování a uznávání jeho výsledků a jeho podpůrného informačního a poradenského systému. **Aktivity k vytvoření systémového a institucionálního rámce jsou zajišťovány prostřednictvím tzv. individuálních projektů národních** (dále též „národní projekty“).<sup>6</sup> Národní projekty jsou v OP VK realizovány v prioritní ose 3 v rámci oblastí podpory 3.1 *Individuální další vzdělávání* a 3.2 *Podpora nabídky dalšího vzdělávání* a v prioritní ose 4 v rámci oblasti podpory 4.1 *Systémový rámeček celoživotního učení*.

V rámci prioritní osy 3 byl ke kontrole vybrán:

- ❖ projekt *Stáže ve firmách – vzdělávání praxí* (dále též „Stáže ve firmách“), kde objem dotace přidělené projektu v roce 2012 činil 800 mil. Kč.

V rámci prioritní osy 4 byly kontrolovány projekty se zapojením partnerů (příspěvkových organizací MŠMT):

- ❖ projekt *Rozvoj a implementace Národní soustavy kvalifikací* (dále též „NSK2“), kde objem dotace přidělené projektu v roce 2009 dosáhl výše 651,4 mil. Kč, z toho rozpočet partnera tvořil 98 %;
- ❖ projekt *Klíče pro život – Rozvoj klíčových kompetencí v zájmovém a neformálním vzdělávání* (dále též „Klíče pro život“), u něhož objem dotace přidělené v roce 2009 dosáhl výše 240,1 mil. Kč, z toho rozpočet partnera tvořil 98 %.

U projektů NSK2 a Klíče pro život je formálním příjemcem podpory MŠMT, jehož rozpočet tvoří 2 % z celkového rozpočtu každého z projektů.

## 1. Postavení kontrolovaných osob v kontrolní akci

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy<sup>7</sup> je:

- řídicím orgánem operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost*<sup>8</sup>;
- poskytovatelem prostředků na předfinancování a spolufinancování národního podílu projektů NSK2 a Klíče pro život;
- příjemcem dotace u projektů NSK2 a Klíče pro život;
- zřizovatelem státních příspěvkových organizací NÚV a NIDV – partnerů v projektech.

<sup>6</sup> Individuální projekty národní pokrývají oblast celé České republiky a jsou předkládány z centrální úrovně. Jsou zaměřeny především na realizaci nebo doplnění národní politiky.

<sup>7</sup> Dle § 7 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (tzv. kompetenční zákon), je MŠMT ústředním orgánem státní správy pro předškolní zařízení, školská zařízení, základní školy, střední školy a vysoké školy, vědní politiku, výzkum a vývoj.

<sup>8</sup> Na základě usnesení vlády ze dne 22. 2. 2006 č. 175.

Ministerstvo práce a sociálních věcí<sup>9</sup> je:

- poskytovatelem peněžních prostředků na předfinancování i spolufinancování národního podílu projektu Stáže ve firmách<sup>10</sup>;
- zřizovatelem státní příspěvkové organizace FDV – příjemce dotace.

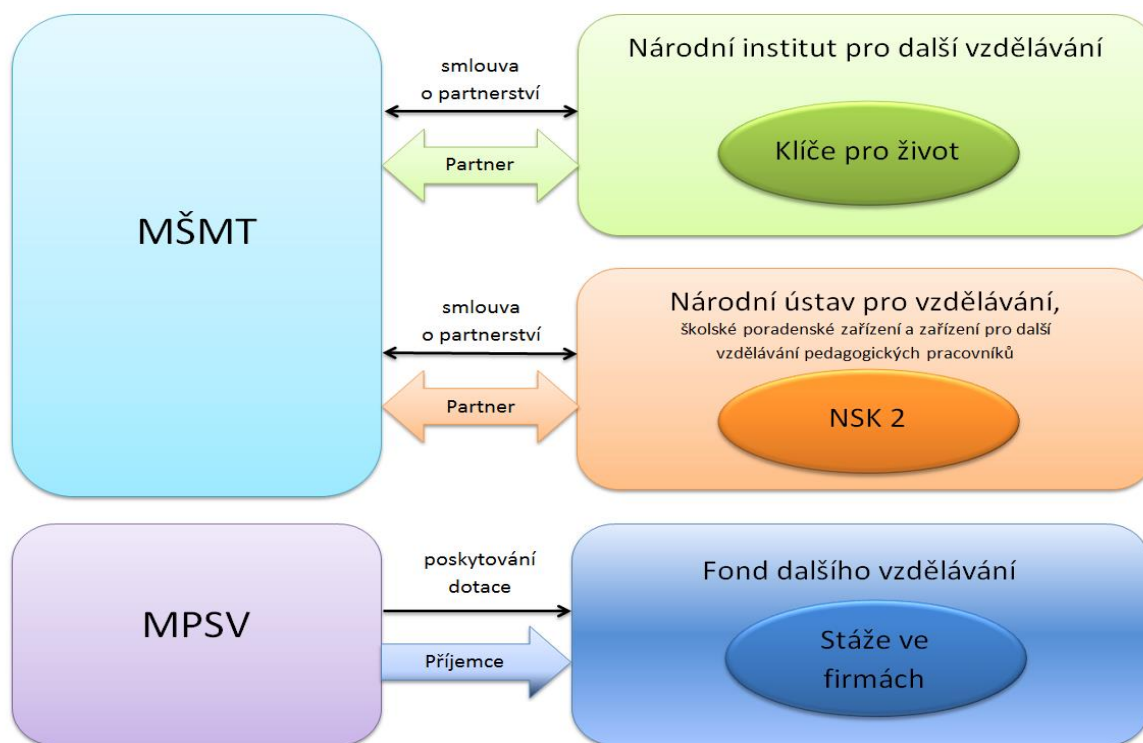
Fond dalšího vzdělávání, příspěvková organizace zřízená MPSV, je:

- příjemcem dotace a realizátorem projektu Stáže ve firmách.

Národní ústav pro vzdělávání, školské poradenské zařízení a zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků a Národní institut pro další vzdělávání, příspěvkové organizace, jejichž zřizovatelem je MŠMT, jsou:

- partnery s finančním příspěvkem<sup>11</sup> v projektech NSK2 a Klíče pro život pověřeni realizací klíčových aktivit a zpracováním výstupů projektů.

### Přehled vazeb mezi kontrolovanými osobami na úrovni národních projektů



Zdroj: NKÚ.

<sup>9</sup> Dle § 9 zákona č. 2/1969 Sb. je MPSV ústředním orgánem státní správy pro pracovněprávní vztahy, bezpečnost práce, zaměstnanost a rekvalifikaci, kolektivní vyjednávání, civilní službu, mzdy a jiné odměny za práci, důchodové zabezpečení, nemocenské pojištění, úrazové pojištění, sociální péči, péči o pracovní podmínky žen a mladistvých, právní ochranu mateřství, péči o rodinu a děti, péči o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, a pro další otázky mzdové a sociální politiky.

<sup>10</sup> Národní projekt Stáže ve firmách byl předfinancován a spolufinancován z rozpočtové kapitoly MPSV, nikoli z kapitoly MŠMT, jako je tomu u většiny projektů podpořených z operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost*.

<sup>11</sup> Partner s finančním příspěvkem přijímá prostřednictvím příjemce část finanční podpory na realizaci projektových aktivit.

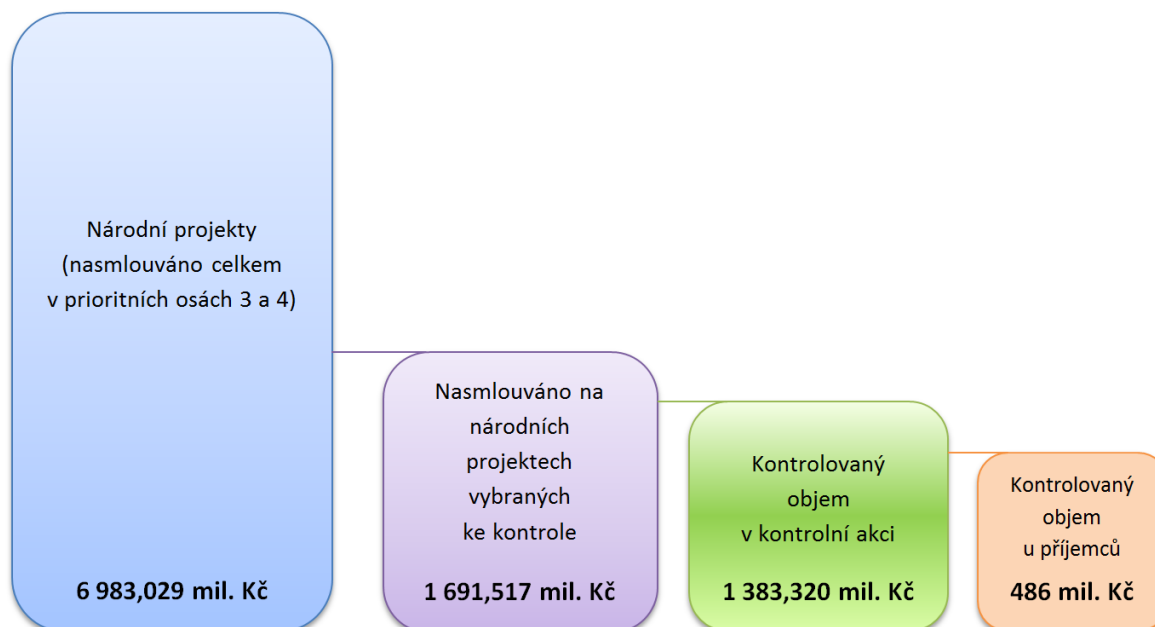
## 2. Prověřované oblasti a kontrolovaný objem peněžních prostředků

Na výše uvedeném vzorku tří projektů byl kontrole NKÚ podroben systém administrace národních projektů v prioritních osách 3 i 4 OP VK, které byly v pokročilejší fázi realizace, resp. již byly ukončeny, což umožnilo mimo jiné předběžně vyhodnotit míru naplnění deklarovaných cílů a očekávaných přínosů podpořených aktivit.

U poskytovatelů dotace byl kontrolován proces hodnocení projektů a jejich schvalování, kontrolní činnost, monitorování projektů, šetření nesrovnalostí a povinnosti MŠMT a MPSV z pozice zřizovatelů příspěvkových organizací, které jsou zapojeny v projektech jako příjemci nebo partneři.

U příjemců podpory MŠMT a FDV a partnerů NÚV a NIDV bylo kontrolováno zejména dodržování právních předpisů a pravidel OP VK pro čerpání a použití dotace.

Peněžní objem národních projektů vybraných ke kontrole vůči nasmlouvanému objemu všech národních projektů na úrovni prioritních os 3 a 4 (v Kč)



Zdroj: MSC2007<sup>12</sup>.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků v kontrolní akci činil 1 383 mil. Kč na úrovni systému poskytovatele MŠMT; z toho 486 mil. Kč bylo prověřeno u příjemců, resp. partnerů vybraných národních projektů Stáže ve firmách, NSK2 a Klíče pro život. Na úrovni MPSV bylo prověřeno 799,99 mil. Kč<sup>13</sup>.

**Pozn.:** Právní a jiné předpisy, na které se odvolává tento kontrolní závěr, jsou aplikovány ve znění účinném pro příslušné kontrolované období.

<sup>12</sup> Monitorovací systém strukturálních fondů a Fondu soudržnosti – jedná se o nástroj monitorování realizace programů a projektů spolufinancovaných z fondů EU.

<sup>13</sup> Z celkového kontrolovaného objemu tvoří částka 799 988 750 Kč peněžní prostředky, které MPSV poskytlo *Fondu dalšího vzdělávání* v letech 2012 až 2014 na realizaci projektu Stáže ve firmách.

## II. Nedostatky zjištěné při kontrole u poskytovatelů dotací

### 1. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

Kontrolou na úrovni MŠMT jako poskytovatele dotací a řídicího orgánu OP VK byl prověřen implementační mechanismus a forma přidělování finančních prostředků národním projektům přímou formou bez otevřených výzev. Kontrole byly podrobeny oblasti přípravy, hodnocení a schvalování národních projektů v rámci interních výzev vyhlášených v prioritních osách 3 a 4 OP VK. Dále byly ověřeny kontrolní činnosti MŠMT ve vztahu k příjemcům a partnerům a zejména schvalování způsobilých výdajů, kontroly zadávání veřejných zakázek, schvalování podstatných změn v projektech a jejich dopady na realizaci, oblast řízení rizik, sledování plnění cílů národních projektů a vyhodnocování jejich výsledků a přínosů.

#### 1.1 Hodnocení a výběr projektů

Kontrolou bylo zjištěno, že MŠMT v oblasti hodnocení přijatelnosti projektů nekonkretizovalo způsob posouzení přiměřenosti rozpočtu projektu. **MŠMT nezajistilo, aby zpracovaná věcná hodnocení byla úplná** a obsahovala v závěrečném celkovém hodnocení informace vztahující se k posuzování přiměřenosti a hospodárnosti projektů, přestože to požadovala příručka pro hodnotitele<sup>14</sup>, kterou MŠMT samo zpracovalo. K zajištění plné transparentnosti hodnoticího procesu měly být zpracovány detailnější výstupy expertních skupin, které se podílely na hodnocení. Při kontrole práce expertní skupiny byl též detekován střet zájmů u člena expertní skupiny, na nějž MŠMT nezareagovalo, přestože o střetu zájmů vědělo.

**MŠMT při věcném hodnocení národních projektů neakcentovalo aspekt jejich udržitelnosti;** nezajištění udržitelnosti pro MŠMT nepředstavovalo žádnou překážku pro schválení projektů.<sup>15</sup> Např. u projektu Stáže ve firmách<sup>16</sup> tolerovalo MŠMT v projektové žádosti absenci záruk financování systému stáží v době udržitelnosti, a to jak na straně administrátora<sup>17</sup>, tak zejména při zajišťování následného financování stáží. V projektové žádosti nebyly uvedeny konkrétní záruky zavedení stáží do systému aktivní politiky zaměstnanosti a projektová žádost opomíjela časový rámeček udržitelnosti v délce pěti let od ukončení projektu.

<sup>14</sup> Příručka pro hodnotitele individuálních a grantových projektů OP VK je závazná pro externí hodnotitele věcného hodnocení předložených projektů.

<sup>15</sup> Národní projekty mají přitom v převažující většině systémový charakter a bez návazného využití jejich výstupů v praxi hrozí, že budou prostředky na jejich realizaci vynaloženy zbytečně. Současně se jedná o finančně náročné projekty.

<sup>16</sup> Ve výzvě č. 41, v níž byl předložen projekt Stáže ve firmách, stanovilo MŠMT pro specifické kritérium „udržitelnost“ maximální počet bodů 15 a současně uvedlo: „Udržitelnost projektů není v této výzvě vyžadována.“ Nastavení a zajištění udržitelnosti projektu po dobu pěti let po ukončení financování projektu z OP VK však byly předmětem hodnocení projektu.

<sup>17</sup> Ve smyslu nutné aktualizace šablon stáží jako součásti Národního katalogu stáží tak, aby šablony odrážely měnící se situaci na trhu práce. Podrobněji o systému šablon pojednává bod III.1.4 tohoto kontrolního závěru.

## 1.2 Stanovení cílů a monitorování

Odhad cílových hodnot monitorovacích indikátorů prioritních os 3 a 4 OP VK na úrovni programu byl nepřesný. MŠMT reagovalo na změny ve vývoji OP VK úpravou cílových hodnot monitorovacích indikátorů. Z porovnání aktualizovaných cílových hodnot a hodnot skutečně dosažených v přibližně stejném období však vyplývá, že **MŠMT nenastavilo reálné cílové hodnoty ani v průběhu realizace OP VK**, kdy již mělo k dispozici údaje z úrovně probíhajících projektů. **MŠMT tak nepostupovalo v souladu s předpisy EU<sup>18</sup>.**

Z porovnání stanovených cílů na jedné straně a příslušných indikátorů na straně druhé vyplývá, že **u MŠMT lze dosahování cílů u prioritních os 3 a 4, respektive u jednotlivých oblastí podpory, vyhodnotit pouze omezeně:**

- monitorovací indikátory oblasti podpory 3.2 nezachycují míru provázanosti s počátečním vzděláváním<sup>19</sup>;
- monitorovací indikátory oblasti podpory 4.1 nesledují vytvoření systému uvedeného ve specifickém cíli<sup>20</sup>, sledují pouze počet projektů propojujících další vzdělávání s počátečním, nikoliv koncepci uvedenou ve specifickém cíli<sup>21</sup>;
- k žádnému ze specifických cílů oblastí podpory 3.1, 3.2 ani 4.1 MŠMT nestanovilo relevantní indikátory<sup>22</sup> pro měření jejich naplnění.

## 1.3 Kontrolní činnost

**MŠMT akceptovalo nedodržování stanovených termínů při předávání monitorovacích zpráv a schvalovalo předložené žádosti o platbu a monitorovací zprávy až po uplynutí následujícího monitorovacího období.<sup>23</sup>** Při schvalování monitorovacích zpráv a žádostí o platbu MŠMT nepostupovalo důsledně, nedostatky obsažené v některých žádostech o platbu zjistilo až po jejich schválení a opravy provádělo při schvalování následujících zpráv a žádostí o platbu.

**MŠMT nevyřešilo uspokojivě riziko, že část výdajů projektu Stáže ve firmách je nezpůsobilá z důvodu možného přenosu ekonomické výhody na poskytovatele stáží,** kteří jsou soukromoprávními subjekty se sídlem na území hl. města Prahy a je jim poskytována podpora z OP VK v režimu de minimis. Totéž riziko se týká i navazujícího projektu *Stáže ve firmách – vzdělávání praxí 2* podpořeného též v rámci prioritní osy 3 OP VK.

<sup>18</sup> Článek 27 odst. 3 nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002, resp. článek 30 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, EURATOM) č. 966/2012 – zásada řádného finančního řízení.

<sup>19</sup> *Podpořit provázanost dalšího vzdělávání s počátečním vzděláváním* je specifický cíl v oblasti podpory 3.2.

<sup>20</sup> V oblasti podpory 4.1 je specifickým cílem *Vytvoření provázaného systému řízení, financování a podpory vedoucí k zvyšování kvality činností ve všech oblastech vzdělávání*, ale; monitorovací indikátory nesledují vytvoření tohoto systému.

<sup>21</sup> V oblasti podpory 4.1 je dalším specifickým cílem *Dokončení ucelené koncepce, systémového a institucionálního rámce dalšího vzdělávání a zajištění jeho propojení s počátečním vzděláváním*.

<sup>22</sup> Na úrovni projektů nejsou sledovány a vykazovány žádné výsledkové indikátory s vazbou na monitorovací indikátory vyšší úrovně; v systému indikátorů prioritních os 3 a 4 není zabezpečeno rozložení indikátorů výsledku cestou zdola nahoru.

<sup>23</sup> Příjemci mají stanovenou povinnost předkládat poskytovateli monitorovací zprávy každé 3 měsíce. Závěrečnou žádost o platbu a monitorovací zprávu č. 16 u projektu Klíče pro život schválilo MŠMT dokonce až po 7 měsících od jejího předložení příjemcem.

**MŠMT pochybilo při administrativních kontrolách a kontrolách na místě;** neodhalilo nedostatky při zadávání veřejných zakázek u projektů Stáže ve firmách a NSK2, rovněž neodhalilo nezpůsobilé výdaje u projektů Stáže ve firmách, NSK2 a Klíče pro život. MŠMT porušilo předpisy EU<sup>24</sup> tím, že neprovedlo dostatečným způsobem administrativní kontroly před schválením žádosti o platbu. **Nezpůsobilé výdaje, které MŠMT mělo identifikovat na základě provedených kontrol, představují částku 18,961 mil. Kč.** Konkrétní zjištění vztahující se k nezpůsobilým výdajům u příjemců a partnerů jsou uvedena v části III. tohoto kontrolního závěru.

**U projektu Stáže ve firmách neproběhlo v době jeho realizace (od 1. 6. 2012 do 31. 10. 2014) ze strany MŠMT fyzické ověření na místě,** přestože se jedná o národní projekt s druhou nejvyšší schválenou částkou čerpání prostředků z rozpočtu EU.

#### **1.4 Finanční řízení OP VK ve vztahu k národním projektům**

**Během realizace OP VK došlo u prioritních os 3 a 4 ke snížení alokace.** Příčinou bylo v případě prioritní osy 3 především nerealizování projektu individuálního vzdělávání občanů. Výpadek plánovaných výdajů v řádu miliard korun se MŠMT nepodařilo pokrýt jinými projekty. U projektů v prioritní ose 4 byl finanční průběh ovlivněn nedodržováním finančních plánů projektů<sup>25</sup>. Z pohledu finančního objemu se postupně snižovaly alokace prioritních os 3 a 4a/4b ve prospěch prioritní osy č. 1<sup>26</sup> a ve prospěch prioritní osy č. 2<sup>27</sup>. Dále došlo v letech 2012 a 2013 i ke snížení alokace celého OP VK ve výši 66,9 mil. €<sup>28</sup>. **Částka alokovaná na prioritní osy 3 a 4<sup>29</sup> se od počátku realizace do roku 2013 snížila na téměř polovinu.**

## **2. Ministerstvo práce a sociálních věcí**

Kontrola provedená u MPSV byla zaměřena na činnosti realizované v souvislosti se zajištěním financování projektu Stáže ve firmách, na výkon zřizovatelské funkce MPSV u příspěvkové organizace Fond dalšího vzdělávání, na provádění kontrolní činnosti z pozice poskytovatele dotace i z funkce zřizovatele a rovněž na aktivity přispívající k zajištění udržitelnosti projektu Stáže ve firmách ve vazbě na aktivní politiku zaměstnanosti.

### **2.1. Výkon zřizovatelské funkce u příspěvkové organizace**

Fond dalšího vzdělávání, příjemce podpory z OP VK a realizátor projektu Stáže ve firmách, vznikl dle sdělení MPSV tzv. transformací státní příspěvkové organizace Institut výchovy bezpečnosti práce<sup>30</sup> (dále jen „IVBP“). Tato transformace proběhla v roce 2011 na základě

<sup>24</sup> Čl. 60 písm. b) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 13 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

<sup>25</sup> Vzhledem k úsporám při realizaci projektů žádali příjemci o snižování jejich rozpočtů.

<sup>26</sup> Revize z roku 2011 a 2013.

<sup>27</sup> Revize z roku 2013.

<sup>28</sup> Alokace dle programového dokumentu OP VK je uváděna v eurech.

<sup>29</sup> Původní alokace prioritní osy 3 činila 341,053 mil. €, alokace prioritní osy 4 činila 267,156 mil. €.

<sup>30</sup> Státní příspěvková organizace zřízená od 1. 1. 1992 za účelem výchovy a vzdělávání občanů v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.



opatření ministra práce a sociálních věcí. **FDV<sup>31</sup> nebyl zřizovatelem (MPSV) zřízen na základě zvláštního právního předpisu, jak ukládá zákon<sup>32</sup>.** Vzhledem k tomu **FDV může být shledán nezpůsobilým příjemcem podpory z OP VK a veškeré jím dosud vynaložené výdaje mohou být posouzeny jako nezpůsobilé.** Uvedené skutečnosti si je MPSV vědomo, neboť v závěrečné auditorské zprávě *Aplikace řídicí funkce MPSV u podřízených organizací*, vypracované odborem interního auditu a kontroly MPSV v roce 2013, je mimo jiné uvedeno: „Fond dalšího vzdělávání vznikl nestandardním způsobem v roce 2011.“

**Změny v činnostech IVBP, resp. FDV, vymezených zřizovací listinou provedlo MPSV rovněž bez opory v existenci zvláštního právního předpisu; vymezení některých činností FDV ve změnové zřizovací listině navíc není v souladu se zákonnými kompetencemi resortu práce a sociálních věcí.<sup>33</sup>** Příkladem možno uvést činnosti „poskytování a organizace vzdělávání pro konkurenceschopnost“ a „získávání a správa prostředků pro počítačnické, terciární a další vzdělávání pro konkurenceschopnost“.

## 2.2 Výkon kontrolní činnosti

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že mezi MPSV a MŠMT nebylo upraveno rozdělení kontrolních činností vztahujících se k realizaci a financování projektu Stáže ve firmách. **MPSV nepostupovalo při kontrole před vydáním právního aktu o poskytnutí dotace projektu Stáže ve firmách v souladu s požadavky zákona<sup>34</sup>.** Tím, že z důvodu chybějících podkladů neprověřilo dodržování právních předpisů a opatření přijatých v mezích těchto předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky k zajištění úkolů stanovených MPSV, nenaplnilo jeden z hlavních cílů finanční kontroly. **MPSV navíc nevykonávalo z pozice poskytovatele dotace v průběhu realizace projektu Stáže ve firmách administrativní kontroly výdajů uplatňovaných v žádostech o platbu příjemcem FDV ani veřejnosprávní kontroly na místě realizace projektu. MPSV nevyhodnocovalo hospodárnost, efektivnost ani účelnost vynakládání prostředků na realizaci projektu Stáže ve firmách, čímž nenaplnovalo požadavky zákona<sup>35</sup>.** MPSV dále nepostupovalo v souladu se zákonem<sup>36</sup> při účtování o prostředcích poskytnutých na realizaci projektu Stáže ve firmách.

---

<sup>31</sup> Státní příspěvková organizace zřízená od 15. 6. 2011 za účelem vykonávání odborných činností v oblasti vzdělávání a zaměstnanosti.

<sup>32</sup> V souladu s § 54 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, který stanoví: „Výkon zřizovatelských (zakladatelských) funkcí vůči organizacím se řídí tímto zákonem, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Novou organizací lze však zřídit (založit) pouze v případech a za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem; to platí rovněž pro rozhodování o rozdělení, sloučení, splynutí a jiných změnách organizace.“

<sup>33</sup> Ustanovení § 9 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

<sup>34</sup> Ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

<sup>35</sup> Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>36</sup> Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

## 2.3 Vyhodnocování přínosů projektu Stáže ve firmách a ukotvení stáží jako nového nástroje aktivní politiky zaměstnanosti

MPSV do ukončení kontroly NKÚ nezavedlo žádný systém pro měření přínosů a dopadů poskytnutých stáží. Samostatně výsledky pilotního ověření přínosů stáží poskytnutých v rámci projektu Stáže ve firmách nevyhodnocuje, i když na realizaci projektu poskytlo formou neinvestičních transferů peněžní prostředky ve výši 799,99 mil. Kč. MPSV dle vlastního sdělení zatím nepočítá se zavedením a legislativním ukotvením stáží jako nového, projektem ověřeného nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, přestože zavedení stáží do politiky zaměstnanosti bylo deklarováno v projektové žádosti o podporu z OP VK. MPSV nezpracovalo koncepci následného financování stáží,<sup>37</sup> což zakládá významné riziko negativního dopadu na udržitelnost výstupů a aktivit projektu.

Objem veřejných prostředků ve výši téměř 1 miliardy korun<sup>38</sup>, které MPSV poskytlo k realizaci dvou projektů – Stáže ve firmách a *Stáže ve firmách – vzdělávání praxí 2* – na jednorázové aktivity za účelem nastavení a pouhého pilotního ověření nástroje stáží bez příslibu a garance jejich následného využití, považuje NKÚ za nepřiměřený.

### III. Nedostatky zjištěné při kontrole vybraných národních projektů

Kontroly byly podrobeny činnosti a povinnosti vyplývající pro příjemce z právních aktů o poskytnutí dotace, včetně činností delegovaných příjemcem MŠMT na příspěvkové organizace na základě smluv o partnerství, a dále byly kontroly podrobeny též povinnosti stanovené pro příjemce i partnery v závazných metodikách a příručkách OP VK, a to zejména:

- naplňování cílů projektu a plnění monitorovacích indikátorů;
- realizace schválených klíčových aktivit;
- zajištění deklarovaných výstupů projektu, včetně zajištění udržitelnosti výstupů a projektových aktivit;
- dodržování pravidel způsobilosti výdajů, zejména dodržování principu hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti vynaložených výdajů;
- dodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek;
- řízení rizik projektu.

**MŠMT v roli příjemce chybovalo při zadávání veřejné zakázky *Závěrečný audit projektu individuálních projektů národních v Operačním programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost***<sup>39</sup>. MŠMT jednalo v rozporu se zákonem<sup>40</sup> tím, že v zákonných lhůtách neuzavřelo s vybraným uchazečem smlouvu a neodeslalo k uveřejnění do *Věstníku veřejných zakázek* oznámení o zadání veřejné zakázky. Smlouva na zajištění auditu národních projektů byla uzavřena bez provedení předběžné řídicí kontroly správcem rozpočtu. MŠMT navíc

<sup>37</sup> Dle sdělení MPSV je důvodem nevyjasněný rámec stáží určený Evropskou komisí.

<sup>38</sup> Na projekt Stáže ve firmách bylo alokováno 799 988 750 Kč (stav dle posledního dodatku k rozhodnutí o poskytnutí dotace); alokace na navazující projekt *Stáže ve firmách – vzdělávání praxí 2* představuje částku 145 796 086,16 Kč.

<sup>39</sup> Předmětem veřejné zakázky bylo provedení závěrečného auditu u celkem 16 národních projektů, mj. i projektů Klíče pro život a NSK2.

<sup>40</sup> Ustanovení § 82 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

neuchovalo podklady, na jejichž základě byla stanovena předpokládaná hodnota veřejné zakázky.

Při kontrole projektů NSK2 a Klíče pro život bylo dále zjištěno, že **MŠMT jako příjemce předkládalo řídicímu orgánu OP VK monitorovací zprávy i v případě, kdy vědělo, že mají nedostatky**, které vznikly nesprávným dokladováním výdajů ze strany partnera.

**U všech tří prověřovaných národních projektů bylo zjištěno porušení povinností stanovených poskytovatelem dotace, resp. porušení obecně závazných právních předpisů.** Zjištěny byly zejména tyto skutečnosti:

### **1. Projekt Stáže ve firmách realizovaný příspěvkovou organizací FDV v roli příjemce dotace**

Projekt Stáže ve firmách byl zahájen dne 22. 6. 2012 a ukončen 31. 10. 2014. Schválený rozpočet projektu činil 800,00 mil. Kč, dodatky k právnímu aktu o poskytnutí dotace byl rozpočet upraven na konečnou výši 799,99 mil. Kč. Cílem projektu mělo být zavedení inovativního systému dalšího vzdělávání prostřednictvím firem, a to formou stáží, a dále vytvoření nástrojů pro jejich efektivní poskytování.

#### **1.1 Smluvní zajištění projektu**

V oblasti výběru dodavatelů bylo zjištěno, že u zakázky *Nákup inzerce v tištěných, online médiích a outdoorových plochách* FDV jako zadavatel nepostupoval v souladu se zákonem<sup>41</sup>. FDV provedl věcné změny v zadávací dokumentaci obsahující nedostatky a nejasnosti, které mohly zásadním způsobem ovlivnit rozhodování potenciálních uchazečů o veřejnou zakázku. V rozporu s obecně závazným právním předpisem stanovil možným dodavatelům nepřiměřeně krátkou lhůtu pro zpracování a podání nabídek. **FDV jako zadavatel neprodloužil lhůtu pro podání nabídek, jak ukládá zákon, a tím znemožnil účast dalších potenciálních dodavatelů v zadávacím řízení. Uvedený postup je v rozporu se zákonem a je porušením rozpočtové kázně ve výši 1,756 mil. Kč<sup>42</sup>.**

#### **1.2 Opatření ke snížení a eliminaci rizik projektu**

**FDV nezajistil dostatečně účinná opatření ke snížení a eliminaci rizik projektu**, zejména v oblastech nastavení a realizace kontrol<sup>43</sup>, využití možnosti nastavení sankčních opatření a pokut za porušení zjištěná u stážistů a poskytovatelů stáží<sup>44</sup>, dokladování údajů od stážistů a poskytovatelů stáží<sup>45</sup> a zajištění kontroly plnění povinností poskytovatele stáže v rámci mentoringu.

<sup>41</sup> Ustanovení § 40 odst. 3 ve spojení s § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

<sup>42</sup> Částka 1 756 065,77 Kč představuje sankčních 30 % z částky dotace 5 853 552,57 Kč použité na financování předmětné zakázky.

<sup>43</sup> Nastavení a realizace kontroly u poskytovatele stáže v tom smyslu, zda stáž zčásti neslouží k pokrytí volného pracovního místa.

<sup>44</sup> FDV v trojstranné smlouvě nenastavil sankce a pokuty za nedodržení smluvních podmínek a povinností dvou smluvních stran – stážistů a poskytovatelů stáží.

<sup>45</sup> Využívání institutu čestného prohlášení pro dokladování údajů ze strany stážistů i poskytovatelů bez ověřování předložených informací z jiných zdrojů.

### 1.3 Dopady a efekty stáží

**Projekt Stáže ve firmách nezasáhl ty segmenty cílové skupiny<sup>46</sup>, které měl nejvíce podpořit.** Stáže, které FDV skutečně realizoval, se nevztahovaly k oborům a odvětvím, které FDV označil v žádosti o podporu z OP VK jako „obory rostoucí a perspektivní“ a vhodné pro budoucí uplatnění stážistů na trhu práce. Z evaluace projektu vyplynulo, že stážistům ze skupiny osob, které byly v době před intervencí nezaměstnané nebo ekonomicky neaktivní, nepřinesla účast ve stáži výhodu ve smyslu pozitivní změny příjmů z výdělečné činnosti a změnu ekonomického statusu v porovnání se skupinou, která nebyla intervencí dotčena.

### 1.4 Využití šablon stáží<sup>47</sup>

**FDV stanovil cenu šablony tak, že úhrada týkající se ceny vybavení v některých případech nemusela odpovídat kvalitě, rozsahu a struktuře skutečného vybavení u poskytovatele stáže.** Částka za realizaci stáže u stejné šablony byla přitom hrazena ve stejné výši všem poskytovatelům stáže bez ohledu na velikost podniku a jeho skutečné vybavení. U jednotlivých poskytovatelů stáží FDV neověřoval skutečné vybavení pracoviště, zda odpovídá kvalitou, rozsahem a strukturou standardu, který byl vytvořen v šabloně. Lze předpokládat, že někteří poskytovatelé stáží nedisponovali vybavením pracoviště nastaveným v ceně šablony.

Kontrolou bylo zjištěno, že celková cena šablony stáže zahrnovala podíl ceny za práci mentora v rozmezí<sup>48</sup> od 32,3 % do 87,7 %. **Skutečný rozsah mentoringu však nebylo možné z dokladů o realizované stáži ověřit<sup>49</sup>,** neboť zápisy v některých denících stážistů uváděly pouze výkon samostatné pracovní činnosti stážistů, zapojení a působení mentora však vůbec nezachycovaly.<sup>50</sup>

### 1.5 Způsobnost výdajů

**Kontrolou byly jako nezpůsobilé identifikovány výdaje, které FDV uplatnil v žádostech o platbu, např.:**

- výdaje za pořízení majetku, které nebyly pro projekt nezbytné<sup>51</sup>, neboť majetek nebyl v projektu vůbec využíván, ve výši 29 tis. Kč;

<sup>46</sup> Týká se především podskupin *absolventi a osoby vracející se na trh práce po rodičovské/mateřské dovolené*.

<sup>47</sup> Šablona stáže je vytvářena pro konkrétní typovou pozici a představuje základní rámec stáže. Obsahuje základní informace o stáži (popis pozice, délka a celková cena stáže), cíl stáže, požadavky na stážistu i na poskytovatele stáže (včetně požadavků na mentora) a obecný výčet činností a zapojení mentora (zaměstnanec poskytovatele stáže, který metodicky vede stážistu a garantuje průběh a kvalitu stáže).

<sup>48</sup> Podíl ceny za práce mentora se odvíjí od konkrétní šablony stáže.

<sup>49</sup> Pravidla pro realizaci stáží připouští rozsah skutečně provedeného mentoringu nedokladovat; rozsah mentoringu je v šabloně stáže stanoven pouze orientačně, a není tudíž zárukou, že skutečně proběhl v časovém a věcném rozsahu dle příslušné šablony.

<sup>50</sup> Příkladem možno uvést stáže na pozicích *odborný pracovník výzkumu a vývoje a architekt*, kde se náklady na jednu stáž pohybovaly v rozmezí od 193 tis. Kč do 276 tis. Kč; přitom k neověřitelné práci mentora se např. v rámci šablony *architekt* vztahovaly náklady ve výši 71 % z celkové ceny šablony.

<sup>51</sup> Fyzickým ověřením po ukončení věcné stránky projektu bylo při kontrole zjištěno uskladnění nevyužívaného majetku uloženého v originálních obalech (promítací technika); majetek byl pořízen za dotační prostředky projektu Stáže ve firmách v květnu 2013.

- výdaje za ubytování a cestovné stážistů ve dnech, kdy neprobíhaly stáže, ve výši 30 tis. Kč;
- majetek pořízený z nepřímých nákladů projektu<sup>52</sup> v rozporu s pravidly OP VK ve výši 135 tis. Kč;
- pořízení nábytku a vybavení, na které nelze poskytnout příspěvek z OP VK<sup>53</sup>, ve výši 118 tis. Kč.

**Finanční nedostatky kvalifikované v oblasti zadávání veřejných zakázek a způsobilosti výdajů jako porušení rozpočtové kázně dosáhly u projektu Stáže ve firmách celkové výše 2,068 mil. Kč<sup>54</sup>.**

## **2. Projekt NSK2 realizovaný příspěvkovou organizací NÚV v roli partnera projektu**

Projekt NSK2 byl zahájen dne 1. 5. 2009 s datem ukončení 30. 6. 2015. Původní rozpočet projektu byl schválen ve výši 651,396 mil. Kč, z toho na rozpočet partnera NÚV připadlo 639,144 mil. Kč. Tato částka u partnera představuje 98 % celkového rozpočtu projektu.

Cílem projektu je rozvoj a podpora využití národní soustavy kvalifikací jako páteře systému dalšího vzdělávání, která by měla definovat požadavky na odborné i obecné způsobilosti posilující adaptabilitu a flexibilitu lidských zdrojů. Současně s rozvojem národní soustavy kvalifikací by měly být dotvořeny podmínky pro využívání zákona při uznávání kompetencí občanů bez ohledu na způsob jejich získání, což usnadní individuální přístup obyvatel ČR k dalšímu vzdělávání.<sup>55</sup>

### *2.1 Smluvní zajištění projektu*

V oblasti výběru dodavatelů byly mimo jiné ověřovány dvě veřejné zakázky s nejvyšší smluvní cenou. Kontrolou nadlimitní veřejné zakázky *Zajištění zapojování zaměstnavatelů do tvorby a aktualizace NSK a provozu SR*<sup>56</sup> v hodnotě 119,999 mil. Kč bez DPH, jejímž prostřednictvím realizuje NÚV klíčovou aktivitu projektu č. 4<sup>57</sup>, bylo zjištěno, že se NÚV v rámci této veřejné zakázky odchýlil od schválené projektové žádosti, a to při specifikování požadavku na „zajištění mandátu reprezentativnosti“. Dodavatel činností aktivity č. 4 měl dle projektové žádosti reprezentovat „většinu klíčových zaměstnavatelů v ČR“, nikoliv „minimálně

<sup>52</sup> Projekt využíval možnost vykazovat nepřímé náklady ve výši 5 % z přímých nákladů.

<sup>53</sup> Ve smyslu ustanovení čl. 11 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006, o Evropském sociálním fondu.

<sup>54</sup> Celková částka porušení rozpočtové kázně činí 2 068 443,95 Kč, z toho 85 % činí nesrovnalost ve výši 1 758 177,36 Kč.

<sup>55</sup> Projekt NSK2 navazuje na ukončený projekt *Rozvoj Národní soustavy kvalifikací podporující propojení počátečního a dalšího vzdělávání*, realizovaný v rámci operačního programu *Rozvoj lidských zdrojů* v programovém období 2004–2006, a vykazuje synergickou vazbu na projekt *Rozvoj Národní soustavy povolání a sektorových rad jako nástroje zaměstnavatelů k ovlivňování rozvoje lidských zdrojů v ČR*, financovaný z operačního programu *Lidské zdroje a zaměstnanost*. Existenci národní soustavy kvalifikací definuje zákon č. 179/2006 Sb., o uznávání výsledků dalšího vzdělávání.

<sup>56</sup> Sektorové rady (SR) jsou nezávislá a zaměstnavateli organizovaná sdružení odborníků a představují zásadní zdroj informací pro národní soustavu povolání a národní soustavu kvalifikací.

<sup>57</sup> Obsahem aktivity je zapojení zástupců hospodářské sféry do přípravy, ověřování, posuzování a schvalování standardů zaručujících vymezení dílčích kvalifikací v souladu s požadavky trhu práce a se zájmy cílových skupin.

1 000 zaměstnavatelských subjektů“, jak NÚV později požadoval v rámci zadané zakázky. Požadavky specifikované v zadávací dokumentaci však žádným způsobem nezaručovaly, že uchazeči o tuto veřejnou zakázku budou mít současně zajištěnu i samotnou přímou účast zaměstnavatelských subjektů na realizaci projektu NSK2. Ze schválené projektové žádosti, ze zadání veřejné zakázky i z jejího průběhu byl zároveň patrný požadavek na nezastupitelnou úlohu subjektu, který by zastupoval podnikatelskou veřejnost v ČR, resp. subjektu, který by sdružoval zaměstnavatele a podnikatele v konkrétních odvětvích. Vzhledem k nezbytnosti spoluúčasti výše specifikovaných institucí při realizaci projektu NSK2 naplňují tyto subjekty spíše znaky partnera projektu<sup>58</sup>. **Vyhlášením otevřeného zadávacího řízení se tyto subjekty sice staly dodavatelem služeb, avšak společně s podnikatelským subjektem (obchodní společností), se kterým vytvořily pro účely zakázky konsorcium. Tento způsob zapojení obchodní společnosti do realizace projektu NSK2<sup>59</sup> považuje NKÚ za netransparentní, neboť je založen na dohodě se subjekty, které měly mít dle stanovených požadavků v projektu nezastupitelnou úlohu. K oddělenému soutěžení té části služeb, kterou v rámci zakázky realizuje podnikatelský subjekt, nedošlo, ač podíl této soukromoprávní společnosti na zakázce činil téměř polovinu nasmlouvané ceny.**

Kontrolou nadlimitní veřejné zakázky na služby *Inovace informačního systému NSK* bylo zjištěno, že **NÚV při zadávání veřejné zakázky porušil zákon<sup>60</sup>** tím, že v zadávací dokumentaci stanovil způsob hodnocení nabídek podle hodnotících kritérií v rozporu se zásadou transparentnosti. NÚV nedefinoval žádnou bodovací stupnici pro hodnocení nabídek z hlediska jejich věcné a technické úrovně a vymezil nedostatečně objektivní škálu pro bodování z hlediska přehlednosti, jasnosti a srozumitelnosti popisu navrženého řešení. **Vzhledem k tomu, že kvalitativním dílčím kritériím stanovil NÚV váhu 55 %, mohl nastavený způsob hodnocení podstatně ovlivnit výběr nejhodnější nabídky. Nesplnění povinnosti vyplývající ze zákona je porušením rozpočtové kázně ve výši až 10,043 mil. Kč<sup>61</sup>.**

## 2.2 Naplňování cílů projektu

**NÚV nedisponuje úplnou evidencí zkoušek a držitelů osvědčení o získání profesní kvalifikace podle zákona.<sup>62</sup>** Ke dni 23. 1. 2015 bylo v informačním systému ISKA<sup>63</sup> evidováno

---

<sup>58</sup> Případně znaky subjektu, u nějž měly být zváženy legislativní možnosti zapojení formou jednacích řízení bez uveřejnění.

<sup>59</sup> Viz <http://www.narodnikvalifikace.cz/Clanky/pozvanka-na-konferenci-implementace-narodni-soustavy-kvalifikaci>.

<sup>60</sup> Ustanovení § 44 odst. 3 písm. f) ve spojení s ustanovením § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

<sup>61</sup> Schválené a vyplacené výdaje v rámci předmětné zakázky se zohledněním snížených odvodů za porušení rozpočtové kázně (sankční škála stanovená poskytovatelem dotace) činí 10 042 806,60 Kč; částka nesrovnalosti ve výši 24 864 795 Kč odpovídá 85 % celkových výdajů nárokovaných v žádostech o platbu vůči poskytovateli dotace ve výši 29 252 700 Kč, bez ohledu na jejich následné schválení ze strany poskytovatele.

<sup>62</sup> Zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů.

<sup>63</sup> *Informační systém pro kvalifikace a autorizace (ISKA)* – jednou z jeho funkcí je podporovat proces zkoušení, včetně evidence zkoušek a držitelů osvědčení o získání kvalifikace podle zákona č. 179/2006 Sb.

celkem 7 946 úspěšných absolventů zkoušek u autorizovaných osob<sup>64</sup>. NÚV však v člancích určených veřejnosti informoval o mnohonásobně vyšším počtu držitelů osvědčení<sup>65</sup>, než tomu bylo ve skutečnosti. Tento rozpor NÚV vysvětlil dobrovolností evidence zkoušek ze strany autorizujících orgánů. Z evidence ISKA též vyplývá nerovnoměrný zájem o vymezené profesní kvalifikace, kterých bylo k datu 23. 1. 2015 zveřejněno celkem 679<sup>66</sup>. Přibližně 66 % držitelů osvědčení z celkových 7 946 získalo osvědčení v jedné z pouhých čtyř kvalifikací<sup>67</sup>, zatímco u 563 dílčích kvalifikací nebylo uděleno osvědčení žádné osobě. **Zpracované a schválené kvalifikační a hodnotící standardy u 307 z celkových 641 kvalifikací nejsou fakticky využitelné, neboť neexistují žádné autorizované osoby, které by mohly zkoušet případné uchazeče<sup>68</sup>.**

### 2.3 Způsobilost výdajů

V oblasti kontroly způsobilosti výdajů bylo zjištěno, že NÚV pravidelně 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 NÚV vykázal na tuto pozici úvazek mnohonásobně vyšší. **Část osobních výdajů na pozici *mzdový účetní – personalista*, které NÚV vykázal nad rámec adekvátního pracovního úvazku, nelze považovat za výdaje vynaložené v souladu s principem účelnosti. NÚV postupoval v rozporu se smlouvou o partnerství a uplatnil v žádostech o platbu tyto nezpůsobilé výdaje ve výši 6,271 mil. Kč.**

**Finanční nedostatky kvalifikované jako porušení rozpočtové kázně činí u projektu NSK2 celkem 16,314 mil. Kč<sup>69</sup>.**

---

<sup>64</sup> Dokladem potvrzujícím úspěšné vykonání zkoušky a získání profesní kvalifikace je osvědčení vydané zkoušející autorizovanou osobou podle zákona č. 179/2006 Sb. Zdrojem informací o využívání NSK včetně zájmu o určité profesní kvalifikace tak může být evidence zkoušek a vydaných osvědčení.

<sup>65</sup> Například k 6. 1. 2014 NÚV uvedl, že osvědčení o získání profesní kvalifikace podle zákona č. 179/2006 Sb. získalo více než 105 000 osob.

<sup>66</sup> Jedná se o celkový počet zveřejněných standardů profesních kvalifikací od počátku řešení národní soustavy kvalifikací podle zákona č. 179/2006 Sb., tedy i profesních kvalifikací vymezených v rámci předcházejícího systémového projektu NSK1.

<sup>67</sup> Nejčastěji volenou profesní kvalifikací je *strážný*, u této kvalifikace je uvedeno 4 093 držitelů osvědčení.

<sup>68</sup> Údaj platný k datu 22. 10. 2014; autorizující orgány mají podle zákona č. 179/2006 Sb. povinnost poskytovat NÚV informace o osobách, kterým udělily autorizaci k ověřování kvalifikací podle tohoto zákona. Seznam autorizovaných osob oprávněných ověřovat znalosti příslušné profesní kvalifikace je součástí veřejného registru národní soustavy kvalifikací.

<sup>69</sup> Celková částka porušení rozpočtové kázně činí 16 313 716,79 Kč; výše nesrovnalosti 30 195 068,66 Kč zahrnuje výdaje uplatněné v žádostech o platbu, a to bez ohledu na to, zda byly výdaje poskytovatelem MŠMT schváleny.

### 3. Projekt Klíče pro život realizovaný příspěvkovou organizací NIDV<sup>70</sup> v roli partnera projektu

Projekt Klíče pro život byl zahájen dne 1. 4. 2009 a ukončen 28. 2. 2013. Schválený rozpočet projektu ve výši 240,121 mil. Kč zahrnoval 98 % rozpočtu partnera, tj. 236,123 mil. Kč.

Cílem projektu bylo vytvořit systém podporující trvalý a udržitelný rozvoj zájmového a neformálního vzdělávání, zvýšit kvalitu a rozšířit nabídku zájmového a neformálního vzdělávání. Cíle projektu byly naplňovány prostřednictvím realizace sedmi klíčových aktivit vztahených ke dvěma hlavním liniím projektu – vzdělávání a uznávání neformálního vzdělávání.

#### 3.1 Smluvní zajištění projektu

Kontrolou zadání veřejné zakázky *Tvorba a ověření vzdělávacích programů v oblasti uznávání neformálního vzdělávání* bylo zjištěno, že na základě výsledků výběrového řízení byly uzavřeny smlouvy o dílo na tvorbu a pilotáž vzdělávacích programů s vybranými středisky volného času i s nestátními neziskovými organizacemi, jejichž pracovníci jsou primární cílovou skupinou, na kterou jsou zacíleny aktivity projektu. **NKÚ považuje využití cílové skupiny jako placeného dodavatele služeb za nestandardní.**

#### 3.2 Způsobnost výdajů

**Podstatnou část celkového rozpočtu projektu, tj. 48,7 %, tvořily osobní výdaje členů realizačního týmu.** Kmenoví zaměstnanci partnera pracovali převážně na administrativních pozicích (61 %), s výjimkou odborných pozic *garant, odborný asistent, výzkumný pracovník, supervizor vzdělávacích aktivit a koordinátor UNV*<sup>71</sup>. Pracovníci zaměstnaní na základě uzavřených dohod zastávali většinou pozice odborné (93 %).

NIDV 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 až několikanásobným.<sup>72</sup>

**Kontrolou byly v oblasti osobních výdajů identifikovány neúčelné výdaje ve výši 407 tis. Kč, které partner uplatnil v žádostech o platbu, přestože nesouvisely s projektem, nebyly pro projekt nezbytné nebo byly vynaloženy v rozporu s pravidly OP VK, respektive v rozporu se smlouvou o partnerství:**

<sup>70</sup> Projekt Klíče pro život byl v období od svého zahájení 1. 4. 2009 do ukončení 28. 2. 2013 realizován organizací Národní institut dětí a mládeže, která se opatřením ministra školství, mládeže a tělovýchovy sloučila s organizací Národní institut pro další vzdělávání, a to s účinností od 1. 1. 2014. Nástupnickou organizací se stala kontrolovaná osoba Národní institut pro další vzdělávání (NIDV).

<sup>71</sup> Uznávání neformálního vzdělávání.

<sup>72</sup> Příkladem možno uvést několikanásobně vyšší hodinové sazby *konzultantů* v porovnání s pozicí *garant*, i když na obou pozicích byla mnohdy vykazována obdobná činnost.



- uplatněny byly výdaje nesouvisející s projektem, které měly být hrazeny z kmenové činnosti organizace<sup>73</sup>;
- uplatněny byly výdaje v rozporu s příručkami pro žadatele i příjemce u pozice<sup>74</sup>, jež byla v průběhu realizace projektu zrušena bez náhrady; jednalo se o výdaje týkající se řídicích činností vrcholového managementu organizace, které by byly prováděny i bez podpory z OP VK;
- uplatněny byly výdaje, jež nebyly v souladu se skutečně provedenou činností<sup>75</sup>.

**V rozporu s pravidly OP VK<sup>76</sup> byly dále uplatněny nezpůsobilé výdaje ve výši 172 tis. Kč proplacené dodavatelům služeb, kteří měli uzavřený souběžný pracovní vztah s organizací partnera.**

Kontrolou byly též zjištěny vysoké výdaje na nákupy kancelářských potřeb, a to v částce převyšující čtyřicet tisíc měsíčně.<sup>77</sup> Nadstandardní výdaje za tuto rozpočtovou položku zdůvodnil NIDV administrativní náročností zpracování monitorovacích zpráv a souvisejících podkladů, které požadoval poskytovatel dotace, jakož i charakterem projektu.

**Finanční nedostatky u neúčelně vynaložených prostředků, které NKÚ kvalifikoval jako porušení rozpočtové kázně, dosáhly u projektu Klíče pro život celkové částky 579 tis. Kč<sup>78</sup>.**

#### IV. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola byla zaměřena na ověření realizace národních projektů v rámci prioritních os 3 a 4 OP VK, u nichž byl zaznamenán dlouhodobý problém s čerpáním finančních prostředků. Předmětem kontroly byly peněžní prostředky, které jsou na základě uzavřených výzev přidělovány přímou formou příspěvkovým organizacím zřízeným MŠMT a MPSV.

U příspěvkových organizací, které ve vybraných národních projektech figurovaly jako příjemce nebo partner s finančním příspěvkem, bylo podrobeno kontrole zejména dodržování právních předpisů a pravidel OP VK pro čerpání a použití dotace. Kontrolou byly prověřeny výdaje schválené řídicím orgánem v celkové výši 486 mil. Kč.

**Poskytnuté peněžní prostředky nebyly vždy čerpány a použity v souladu s obecně závaznými právními předpisy a pravidly OP VK; nedostatky byly zjištěny u všech tří prověřovaných národních projektů** Stáže ve firmách, NSK2 a Klíče pro život.

<sup>73</sup> U pozic *garant systému vzdělávání a koordinátor ekonomické činnosti*.

<sup>74</sup> Pozice *koordinátor pro řídicí činnost*.

<sup>75</sup> U pozice *pracovník pro zajištění chodu kanceláře*.

<sup>76</sup> Příručka pro příjemce OP VK.

<sup>77</sup> Celkové náklady na kancelářské potřeby tvořily částku 1,912 mil. Kč, z toho částka 0,992 mil. Kč, tj. 52 %, směřovala na nákup tonerů do tiskáren.

<sup>78</sup> Celková částka porušení rozpočtové kázně činí 578 639,97 Kč, z toho 85 % představuje nesrovnalost ve výši 491 843,97 Kč.

## Oblasti zjištěných nedostatků:

### 1. Účelnost a hospodárnost vynakládání prostředků

- ❖ Příjemci i partneři nárokovali v žádostech o platbu nezpůsobilé výdaje; především se jednalo o výdaje neúčelné a nehospodárné a nesouvisející s aktivitami projektu, případně výdaje, které nebyly pro projekt nezbytné nebo nebyly v souladu se schválenou projektovou žádostí.

### 2. Dodržování relevantních předpisů při poskytování a vynakládání peněžních prostředků

- ❖ Kontrolou u příjemců a partnerů bylo zjištěno porušení podmínek stanovených v právních aktech o poskytnutí dotace i pravidel OP VK, především příruček pro žadatele a příjemce.
- ❖ Příjemci i partneři chybovali při zadávání veřejných zakázek; kontrolou byla zjištěna pochybení věcná i formální. Nejvýznamnějšími zjištěními jsou postupy v rozporu se zásadou transparentnosti u projektu NSK2 a v rozporu se zásadou zákazu diskriminace u projektu Stáže ve firmách.
- ❖ MPSV jako poskytovatel dotace postupovalo v rozporu se zákonem o majetku ČR při výkonu zřizovatelské funkce.
- ❖ MPSV jako poskytovatel dotace nepostupovalo v souladu se zákonem o finanční kontrole, resp. v souladu s rozpočtovými pravidly v oblasti kontrolní činnosti.
- ❖ MŠMT nepředcházelo riziku územní nezpůsobilosti u výdajů na projekt Stáže ve firmách v souvislosti s poskytováním podpory v režimu de minimis poskytovatelům stáží se sídlem na území hl. města Prahy.

### 3. Naplnění cílů kontrolovaných projektů a jeho vyhodnocování ze strany poskytovatelů dotací

- ❖ U národních projektů prověřených v rámci této kontrolní akce existují předpoklady k naplnění účelu poskytnutých dotací, **u MŠMT však lze obtížně vyhodnotit přínos těchto projektů k naplnění cílů na úrovni prioritních os 3 a 4 OP VK**, a to jednak z důvodu nevhodně stanovených cílů na úrovni jednotlivých os a dále z důvodu absence relevantních indikátorů k měření dosažených výsledků na úrovni projektů.
- ❖ Vyhodnocování naplňování cílů národních projektů je ze strany MŠMT teprve postupně zaváděno, mimo jiné prostřednictvím expertní skupiny a zapojením externích expertů.
- ❖ Vyhodnocování efektů a přínosů projektu Stáže ve firmách nebylo dosud ze strany MPSV vůbec prováděno.

### 4. Zajištění udržitelnosti národních projektů

- ❖ U některých projektů není přes jejich systémový charakter a vysokou finanční nákladnost dostatečně garantováno využití vytvořených výstupů i po ukončení projektových aktivit. Udržitelnost projektů s celostátním dopadem není v některých případech ze strany poskytovatelů dotace vůbec závazně vyžadována, např. u projektu Stáže ve firmách.
- ❖ V kontextu vyhodnocení možné udržitelnosti výstupů podpořeného projektu Stáže ve firmách **považuje NKÚ výši finančních prostředků poskytnutých na jednorázové aktivity pilotního ověření za nepřiměřenou**, neboť MPSV k datu ukončení kontroly neposkytlo žádné garance s vymezením konkrétních finančních zdrojů potřebných pro další využívání výstupů, výsledků a aktivit realizovaných stáží.

## 5. Účinnost systému řízení a kontroly operačního programu ve vztahu k národním projektům

- ❖ Kontrolou bylo prověřeno nastavení a účinnost řídicího a kontrolního systému MŠMT ve vztahu k příjemcům i k práci partnerů zapojených do vybraných národních projektů. **Systém na úrovni MŠMT jako řídicího orgánu OP VK hodnotí NKÚ jako částečně účinný.**
- ❖ **MPSV jako poskytovatel dotace prakticky nevykonávalo žádné kontroly peněžních prostředků, které poskytlo na realizaci projektu Stáže ve firmách.**
- ❖ V případě projektu Stáže ve firmách **existuje riziko, že Fond dalšího vzdělávání může být shledán nezpůsobilým příjemcem** a veškeré výdaje vztahující se k projektu Stáže ve firmách, resp. *Stáže ve firmách – vzdělávání praxí 2*, mohou být posouzeny jako nezpůsobilé, a to z důvodu pochybení MPSV při výkonu zřizovatelské funkce u této organizace.

Za účelem možného snížení administrativní zátěže u národních projektů doporučuje NKÚ zvážit zapojení příspěvkových organizací jako hlavních řešitelů projektů do přímé role příjemců podpory, nikoli jen do role partnerů<sup>79</sup>. To by mohlo vést i k efektivnější komunikaci přímo s poskytovatelem podpory.

**Finanční nedostatky popsané podrobně v kapitole III. tohoto kontrolního závěru dosáhly výše 18,961 mil. Kč<sup>80</sup> a byly kvalifikovány jako porušení rozpočtové kázně.<sup>81</sup> Finanční nedostatky uvedené v kontrolních protokolech byly oznámeny příslušnému správci daně.**

---

<sup>79</sup> Pravděpodobným důvodem, proč MŠMT zvolilo řešení pomocí využívání partnerů, byla možnost aktivního řízení vývoje projektů; MŠMT však samo přiznalo, že se vzhledem k malé personální kapacitě tento záměr nepodařilo naplnit.

<sup>80</sup> Finanční nedostatky ve výši 18,961 mil. Kč představují 3,9 % z peněžního objemu 486 mil. Kč kontrolovaného u příjemce FDV a partnerů NÚV a NIDV.

<sup>81</sup> Částka porušení rozpočtové kázně 18 960 800,71 Kč je zároveň částí celkové nesrovnalosti ve výši 32 447 640,03 Kč (včetně neschválených výdajů, které uplatnil NÚV coby partner v žádostech o platbu).