

**UNIVERZITA KARLOVA v PRAZE**

**Filozofická fakulta**

**Katedra ekonomie**

**Finanční řízení projektů Evropského sociálního fondu (ESF)**

**Bakalářská práce**

**Autor: Jana Řepková**

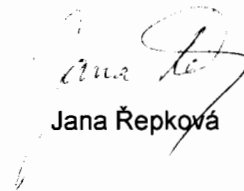
**Vedoucí bakalářské práce: Doc.Ing. Josef Vlček, CSc.**

**Praha 2006**

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně a využití podkladové materiály uvedla v seznamu literatury.

V Praze, 15.8.2006



Jana Řepková

Ráda bych na tomto místě poděkovala všem, kteří mi v průběhu zpracování bakalářské práce vyšli vstříc svou ochotou a poskytli cenné rady a připomínky k obsahu práce, a to především vedoucímu bakalářské práce Doc.Ing. Josefu Vlčkovi, Csc. a kolegovi Ing. Šimonu Budskému.

## OBSAH

<b>1 ÚVOD</b> .....	<b>4</b>
<b>2 EVROPSKÝ SOCIÁLNÍ FOND (ESF)</b> .....	<b>5</b>
<b>2.1 HOSPODÁŘSKÉ PODPORY EU ČLENSKÝM ZEMÍM</b> .....	<b>5</b>
2.1.1 Strukturální fondy EU .....	6
2.1.2 Diferenciace regionů – Cíle 1 – 3 .....	6
2.1.3 Programovací období .....	7
<b>2.2 ESF V KOSTCE</b> .....	<b>7</b>
<b>2.3 IMPLEMENTACE ESF V ČR</b> .....	<b>8</b>
2.3.1 Programové dokumenty .....	10
2.3.2 Institucionální zabezpečení programů a implementační struktura.....	11
2.3.3 Časový rámec realizace pomoci .....	13
2.3.4 Přidělování prostředků .....	13
2.3.5 Finanční rámec.....	14
<b>3 LEGISLATIVNÍ PODMÍNKY ČERPÁNÍ PROSTŘEDKŮ ESF</b> .....	<b>15</b>
<b>3.1 ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA</b> .....	<b>15</b>
<b>3.2 PŘEDPISY ES</b> .....	<b>17</b>
<b>3.3 PŘEDPISY A USNESENÍ VLÁDY ČR</b> .....	<b>18</b>
3.3.1 Legislativa strukturálních fondů.....	18
3.3.2 Legislativa oblasti veřejných prostředků .....	18
3.3.3 Ostatní finanční legislativa .....	19
3.3.4 Další relevantní předpisy .....	19
<b>3.4 STRATEGICKÉ DOKUMENTY</b> .....	<b>20</b>
3.4.1 Strategické dokumenty EU.....	20
3.4.2 Strategické dokumenty ČR.....	20
<b>3.5 PROGRAMOVÉ A SOUVISEJÍCÍ DOKUMENTY</b> .....	<b>21</b>
<b>4 PROJEKT A PROJEKTOVÝ CYKLUS</b> .....	<b>23</b>
<b>4.1 ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA PROJEKTU</b> .....	<b>23</b>
<b>4.2 TYPY PROJEKTŮ</b> .....	<b>24</b>
<b>4.3 PROJEKTOVÝ CYKLUS</b> .....	<b>26</b>
<b>5 KONTEXT FINANČNÍHO ŘÍZENÍ PROJEKTŮ ESF A JEHO UTVÁŘENÍ</b> .....	<b>28</b>
<b>5.1 VYMEZENÍ FINANČNÍHO ŘÍZENÍ PROJEKTU</b> .....	<b>28</b>
<b>5.2 VLIV ZÁKLADNÍCH CHARAKTERISTIK PROJEKTU NA FINANČNÍ ŘÍZENÍ</b> .....	<b>28</b>

---

<b>5.3</b>	<b>VLIV TYPU PROJEKTU NA FINANČNÍ ŘÍZENÍ</b> .....	<b>28</b>
5.3.1	Investiční a neinvestiční projekty .....	29
5.3.2	Grantová schémata versus veřejné zakázky .....	29
<b>5.4</b>	<b>VLIV PROJEKTOVÉHO CYKLU NA FINANČNÍ ŘÍZENÍ</b> .....	<b>29</b>
<b>5.5</b>	<b>VLIV STRUKTURY PROJEKTU A POZICE ORGANIZACE V PROJEKTU NA FINANČNÍ ŘÍZENÍ</b> .....	<b>30</b>
<b>5.6</b>	<b>VLIV PROGRAMOVÝCH A SOUVISEJÍCÍCH DOKUMENTŮ NA FINANČNÍ ŘÍZENÍ</b> .....	<b>31</b>
5.6.1	Veřejná podpora .....	31
5.6.2	Financování projektu .....	32
5.6.3	Finanční kontrola .....	33
<b>5.7</b>	<b>SHRNUTÍ KONTEXTU FINANČNÍHO ŘÍZENÍ A JEHO UTVÁŘENÍ</b> .....	<b>35</b>
<b>6</b>	<b>VYBRANÉ DOPADY REALIZACE PROJEKTŮ ESF NA ORGANIZACI</b> .....	<b>36</b>
<b>6.1</b>	<b>PROJEKTOVÉ PARTNERSTVÍ A JEHO SMLUVNÍ OŠETŘENÍ</b> .....	<b>36</b>
6.1.1	Úvod do problematiky .....	37
6.1.2	Přístupy k řešení .....	38
6.1.3	Shrnutí .....	40
<b>6.2</b>	<b>OBLAST DPH</b> .....	<b>40</b>
6.2.1	Úvod do problematiky .....	41
6.2.2	Statut organizace z pohledu režimu DPH .....	42
6.2.3	Nárok na odpočet DPH .....	43
6.2.4	Zdaňovací období .....	46
6.2.5	Shrnutí .....	46
<b>6.3</b>	<b>VZTAH K FÚ</b> .....	<b>47</b>
6.3.1	Porušení rozpočtové kázně .....	47
6.3.2	Vyjádření k projektově-daňovým otázkám .....	48
6.3.3	Shrnutí .....	48
<b>6.4</b>	<b>PROBLEMATIKA VEŘEJNÉ PODPORY</b> .....	<b>49</b>
6.4.1	Úvod do problematiky .....	49
6.4.2	Evidence veřejné podpory de minimis .....	49
6.4.3	Shrnutí .....	51
<b>6.5</b>	<b>FINANCOVÁNÍ PROJEKTU</b> .....	<b>52</b>
6.5.1	Navýšení financování z vlastních zdrojů .....	52
6.5.2	Náročnost na volné finanční prostředky .....	53
6.5.3	Shrnutí .....	54
<b>6.6</b>	<b>SHRNUTÍ VYBRANÝCH DOPADŮ REALIZACE PROJEKTŮ ESF</b> .....	<b>54</b>
<b>7</b>	<b>KONKRÉTNÍ OTÁZKY SPOJENÉ S FINANČNÍM ŘÍZENÍM PROJEKTU</b> .....	<b>57</b>
7.1	PŘÍPRAVA ROZPOČTU .....	57

---

7.1.1	Úvod do problematiky.....	57
7.1.2	Strnulost rozpočtu .....	58
7.1.3	Podmínky rozpočtování.....	59
7.1.4	Omezující pravidla čerpání rozpočtu.....	60
7.1.5	Shrnutí.....	61
<b>7.2</b>	<b>VYČERPÁNÍ ROZPOČTU .....</b>	<b>63</b>
7.2.1	Úvod do problematiky.....	63
7.2.2	Krácení vynaložených nákladů.....	63
7.2.3	Přístup projektového manažera .....	64
7.2.4	Shrnutí.....	65
<b>7.3</b>	<b>SLEDOVÁNÍ ČERPÁNÍ ROZPOČTU A REVIDOVÁNÍ ROZPOČTU .....</b>	<b>65</b>
7.3.1	Proces finančního řízení projektu.....	66
7.3.2	Shrnutí.....	66
<b>7.4</b>	<b>SHRUTÍ KONKRÉTNÍCH OTÁZEK SPOJENÝCH S FINANČNÍM ŘÍZENÍM PROJEKTU .....</b>	<b>67</b>
<b>8</b>	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>69</b>
	<b>SEZNAM ZKRATEK.....</b>	<b>73</b>
	<b>SEZNAM TABULEK A VYOBRAZENÍ .....</b>	<b>74</b>
	<b>SEZNAM LITERATURY .....</b>	<b>75</b>
	<b>SEZNAM PŘÍLOH .....</b>	<b>81</b>
1.	<b>PŘEHLED PRIORIT A OPATŘENÍ OP RLZ</b>	
2.	<b>STRUKTURA ROZPOČTU PRO ŽÁDOST PROJEKTU V OP RLZ</b>	
3.	<b>NÁVRH MATICOVÉ STRUKTURY ROZPOČTU PRO PROJEKTY OP RLZ DLE DRUHOVÉHO ČLENĚNÍ NÁKLADŮ A DLE PROJEKTOVÝCH ETAP</b>	
4.	<b>METODICKÉ POKYNY PRO PŘÍJEMCE PODPORY K OTÁZKÁM DPH V OP RLZ</b>	
5.	<b>VYJÁDRĚNÍ MF K PROBLEMATICE DOTACÍ Z VEŘEJNÝCH PROSTŘEDKŮ Z HLEDISKA ZÁKONA O DPH</b>	

## 1 Úvod

Čerpání evropských prostředků je v současné době často skloňovaným tématem veřejného života, politických debat i každodenní reality hospodářských subjektů. Vzhledem k blížícímu se konci stávajícího programovacího období 2000-2006 veřejnost také sleduje vývoj čerpání evropských prostředků, které dostala Česká republika po vstupu do Evropské unie v roce 2004 k dispozici.

Jak už to bývá, když něco končí, něco jiného tímto začíná. A tak i v oblasti evropských fondů je to právě letošní rok, kdy vrcholí přípravy na nové programovací období 2007-2013. Jsou dokončovány nové Operační programy a konkretizují se pravidla jejich realizace. Je proto velmi aktuální diskutovat zkušenosti, které nám realizace projektů v předchozím, pro Českou republiku prvním období přinesla. Tyto zkušenosti nám mohou pomoci odstranit možné bariéry čerpání v dalším období.

Tato bakalářská práce si klade za cíl pojednat otázku finančního řízení projektů Evropského sociálního fondu (ESF) a upozornit na dopady, které s sebou v této oblasti rozhodnutí organizace pro vstup do projektu ESF přináší.

V obecné části podává práce informace nutné k vytvoření širšího kontextu řešené problematiky. V úvodní části představí v širší perspektivě vlastní pozadí této práce, Evropský sociální fond. V další kapitole pak shrnuje změny v oblasti spektra předpisů, kterými se příjemce podpory z ESF v souvislosti s realizací projektu musí řídit. Aby byl kontext účasti organizace na projektu ESF úplný, dává následující kapitola stručný náhled na projektovou činnost, neboť cíle ESF jsou v praxi naplňovány právě prostřednictvím realizace dílčích projektů.

Druhá část práce je zaměřená do projektové praxe. Věnuje se zejména specifickým finančního řízení projektů ESF a blíže rozebírá ty oblasti finančního řízení organizace, které jsou vstupem do projektu ovlivněny. Vychází přitom z praktických zkušeností v oboru, diskutovaná problematika tak bude podpořena konkrétními příklady z realizace projektů. V úvodní kapitole této části jsou představeny vlivy, které utvářejí způsob finančního řízení projektů ESF. Návazně pak v následující kapitole upozorní na vybrané oblasti související s finančním řízením organizace, které bývají vstupem do projektů ESF zpravidla dotčeny. V poslední kapitole pak rozebírá vybrané otázky finančního řízení projektu a s nimi spojená rizika. Pro lepší názornost byla pozornost v praktické části práce zaměřena pouze na projekty ESF realizované formou grantových schémat a bylo abstrahováno od specifik, které přinášejí vypisované veřejné zakázky.

V závěru práce je na základě předchozího podrobného popisu vybraných problematických oblastí provedeno zobecnění a jsou formulována doporučení kroků, které by mohly pomoci tyto problémy odstranit.

## 2 Evropský sociální fond (ESF)

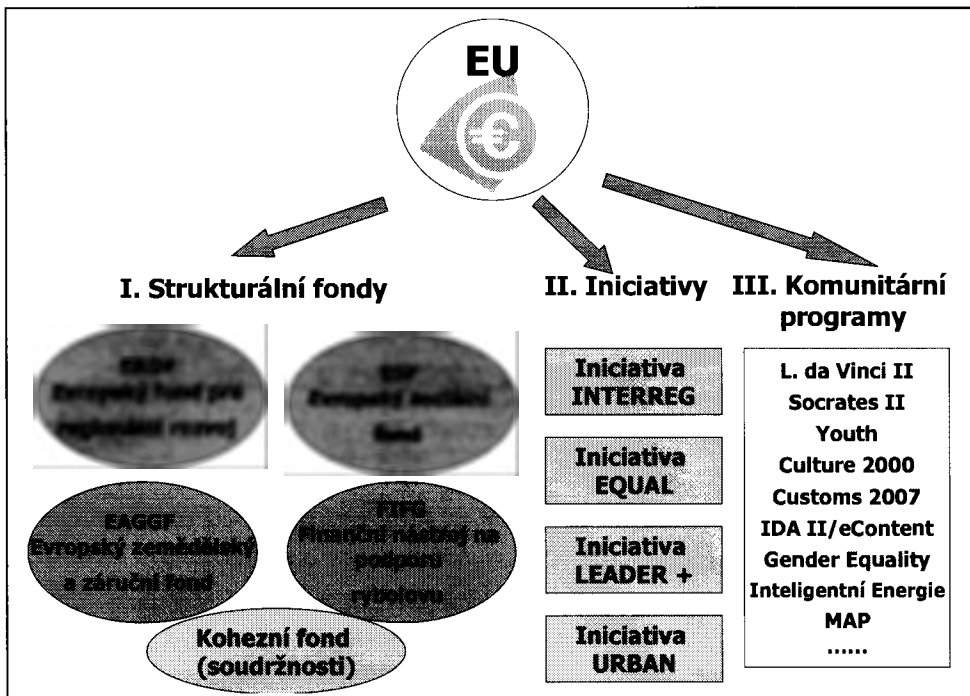
Cílem této kapitoly je představit v širší perspektivě vlastní pozadí této práce, Evropský sociální fond (ESF).

Abychom ESF představili v širším kontextu, shrneme nejprve rámec hospodářských podpor Evropské unie, následně navážeme představením základních východisek ESF na evropské úrovni a na závěr se budeme věnovat tomu, jak byl ESF promítnut do specifických podmínek České republiky.

### 2.1 Hospodářské podpory EU členským zemím

Jednou ze základních politik Evropské unie je posilování hospodářské a sociální soudržnosti, kdy EU usiluje o vyvážený rozvoj evropských regionů a odstraňování rozdílů v úrovni rozvoje těchto regionů. Tato politika je realizována prostřednictvím *strukturálních fondů*, *Kohezního fondu*, *prostředků Evropské investiční banky* a dalších finančních nástrojů.

Evropská unie vytvořila v průběhu let také soubor aktivit s cílem podpořit kooperaci mezi členskými státy v různých specifických oblastech, které souvisejí s politikami Unie. Tyto tzv. *komunitární programy* fungují jako grantové programy, ze kterých se financují například školní nebo mládežnické výměnné akce mezi jednotlivými zeměmi Evropy.



Obrázek 2.1 – Prostředky podpory hospodářské a sociální soudržnosti EU  
Zdroj: EuroProfis s.r.o.



Evropská unie se věnuje také podpoře své globální konkurenceschopnosti, a to zejména podporou vědy a výzkumu prostředky tzv. *rámcových programů*.

### *2.1.1 Strukturální fondy EU*

Strukturální fondy jsou finančními nástroji Evropské unie, které slouží k naplňování jejich politik. Jedná se o celkem 4 fondy:

- **Evropský fond regionálního rozvoje** (ERDF – European Regional Development Fund), který přispívá k rozvoji a strukturálnímu vyrovnávání zaostávajících regionů a k ekonomické a sociální konverzi oblastí, potýkajících se strukturálními problémy;
- **Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond** (EAGGF – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), který je určen na podporu konkurenceschopnosti zemědělství jakožto klíčové aktivity ve venkovských oblastech. Zajišťuje diverzifikaci činností ve venkovských oblastech a pomáhá udržet jejich osídlení;
- **Finanční nástroj na podporu rybolovu** (FIG – Financial Instrument for Fisheries Guidance), který podporuje dosažení rovnováhy mezi přírodními zdroji sloužícími k rybolovu a jejich využíváním. Pomáhá udržet konkurenceschopný rybářský průmysl a revitalizuje oblasti závislé na rybolovu;
- **Evropský sociální fond** (ESF – European Social Fund), zaměřený na podporu realizace Evropské strategie zaměstnanosti prostřednictvím investic do lidských zdrojů, jejich vzdělání, podpory zaměstnatelnosti, zaměstnanosti, podnikání a vyrovnáváním příležitostí v přístupu na trh práce.

### *2.1.2 Diferenciace regionů – Cíle 1 – 3*

Regiony v zemích Evropské unie jsou rozděleny podle sociální a hospodářské úrovně na tři typy (tzv. cíle), v jejichž rámci jsou určena pravidla pro čerpání prostředků z jednotlivých strukturálních fondů. Jednotlivé strukturální fondy je tedy možno využívat na předem vymezeném území úrovně NUTS 2 resp. NUTS 3<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Klasifikace NUTS (La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) byla zavedena Statistickým úřadem Evropských společenství ve spolupráci s ostatními orgány EU pro potřeby klasifikování jednotné unifikované struktury územních jednotek. Na základě Ústavního zákona č.347/97 Sb. je ČR dělena od 1.1.2000 na 14 krajů - vyšších územních samosprávných celků (VÚSC). Průměrná velikost těchto krajů je v porovnání s průměrem NUTS 2 za EU menší co do počtu obyvatel 2,5-krát, co do rozlohy 4-krát. Tyto kraje jsou proto zařazeny do úrovně NUTS 3. Pro potřeby poskytování dat, zejména k čerpání strukturálních fondů EU, je v tomto případě nutné vytvořit sdružené kraje, tzv. oblasti na úrovni NUTS 2. Vytvoření této úrovně NUTS 2 v podmínkách ČR má ryze statistický charakter.

- Cíl 1 – pokrývá území regionů, jejichž rozvoj zaostává. Jsou to ta území, jejichž HDP na obyvatele je nižší než 75 % průměru Evropské unie. Celá Česká republika kromě území hlavního města Prahy spadá pod tento cíl. V rámci Cíle 1 je možno čerpat ze všech strukturálních fondů a příspěvek z nich může tvořit až 75 % veškerých uznatelných nákladů financovaných projektů.
- Cíl 2 – je zaměřen na podporu oblastí, které čelí strukturálním obtížím. V České republice spadá pod Cíl 2 část území hlavního města Prahy, ve kterém sídlí zhruba 31 % obyvatel Prahy. V rámci Cíle 2 není možno čerpat prostředky z finančního nástroje na podporu rybolovu. Příspěvek ze strukturálních fondů může tvořit maximálně 50 % veškerých uznatelných nákladů projektů.
- Cíl 3 – je specificky zaměřen na podporu vzdělávání a zaměstnanosti v oblastech, které nejsou pokryty Cílem 1. V České republice je Cílem 3 pokryto celé území hlavního města Prahy. V rámci Cíle 3 je možno čerpat pouze prostředky z Evropského sociálního fondu (ESF). Příspěvek z ESF může tvořit maximálně 50 % veškerých uznatelných nákladů projektů.

### 2.1.3 Programovací období

Hospodářská politika a tedy i finanční nástroje jsou připravovány vždy pro určité programovací období. V současné době je hospodářská pomoc realizována v rámci podpory alokované na období 2000-2006. Situace ČR je v tomto období výjimečná, neboť prostředky strukturálních fondů čerpá až od svého vstupu do Evropské unie v roce 2004 a realizační období pro projekty je tudíž výrazně kratší.

Pro příští programovací období 2007-2013 lze očekávat změny ve výši alokovaných prostředků i změny ve struktuře programových dokumentů a v implementační struktuře ČR.

Vzhledem k tomu, že prostředky strukturálních fondů jsou čerpány specifickou formou projektů, platí pro možnost uplatnění prostředků tzv. *pravidlo n+2*. To znamená, že prostředky alokované pro určité období musí být využity vždy maximálně do 2 let od uplynutí konce tohoto období. Nestane-li se tak (a neproběhne-li realokace), prostředky jsou jako nečerpané vráceny do rozpočtu EU.

## 2.2 ESF v kostce

Evropský sociální fond je jeden ze čtyř strukturálních fondů Evropské unie, z nichž každý plní svou specifickou roli a jejichž společným cílem je snížení rozdílů v životní úrovni, které existují mezi lidmi a regiony EU. Jedná se o finanční nástroj s jehož pomocí je realizována Evropská strategie zaměstnanosti, která je postavena na 4 základních pilířích:

- zaměstnatelnost,

- podpora podnikání,
- adaptabilita,
- rovné příležitosti.

Velmi blízko má k ESF díky svému zaměření Iniciativa Společenství EQUAL, jejímž cílem je podpora nových prostředků v boji se všemi typy diskriminace a nerovností na trhu práce a to prostřednictvím realizace mezinárodních partnerských projektů.

### 2.3 Implementace ESF v ČR

Evropský sociální fond (ESF) je jako jeden ze čtyř strukturálních fondů Evropské unie čerpán i v České republice. Nárok na čerpání prostředků ze strukturálních fondů vznikl České republice členstvím v Evropské unii.

Pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů musí každá členská země zpracovat programovací dokumenty, které jsou schváleny jak na národní úrovni tak na úrovni Evropské komise. Základním strategickým dokumentem pro získání podpory ze strukturálních fondů obecně, a tedy i z ESF, je *Národní rozvojový plán*, pokrývající území Cíle 1, jehož cíle jsou v období 2004-2006 realizovány prostřednictvím pěti operačních programů (čtyři Sektorové operační programy a Společný regionální operační program).

- *OP Průmysl a podnikání (OPPP)*
- *OP Infrastruktura (OPI)*
- *OP Rozvoj lidských zdrojů (OP RLZ)*
- *OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství (OP Zemědělství)*
- *Společný regionální operační program (SROP)*

Cíl 2 a Cíl 3 jsou pokryty samostatnými programy, tzv. Jednotnými programovými dokumenty.

- *Jednotný programový dokument pro Cíl 2 regionu soudržnosti Praha (JPD 2)*
- *Jednotný programový dokument pro Cíl 3 NUTS 2 Praha (JPD 3)*

ESF je finančním nástrojem s jehož pomocí je realizována *Evropská strategie zaměstnanosti*. V České republice na ni úzce navazuje *Národní plán zaměstnanosti a Národní akční plán zaměstnanosti na léta 2004-2006*, které naplňování Evropské strategie zaměstnanosti v českém prostředí specifikují v jednotlivých směrnicích:

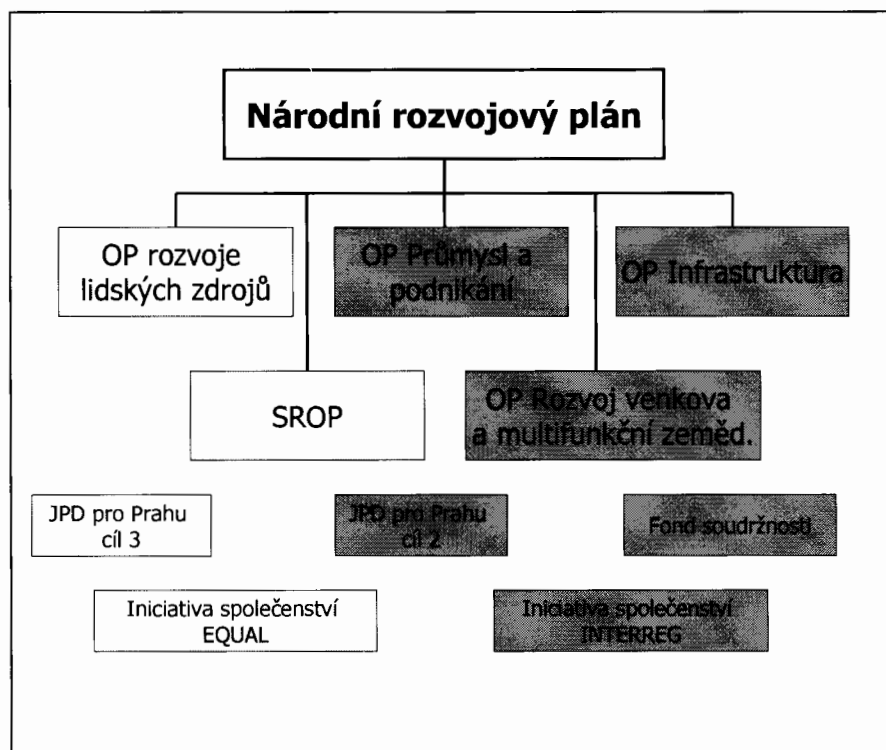
- zlepšování zaměstnatelnosti (7 směrnic)
- rozvoj podnikání a vytváření pracovních míst (5 směrnic)
- podpora přizpůsobitelnosti zaměstnavatelů a jejich zaměstnanců (5 směrnic)
- posilování rovných příležitostí pro muže a ženy (3 směrnice)

Využití prostředků ESF pro výše uvedené oblasti je přitom zahrnuto ve třech programových dokumentech: v první řadě se jedná o Operační program Rozvoj lidských zdrojů (Cíl 1), dále o Jednotný programový dokument pro region NUTS 2 Praha (Cíl 3) a částečně též Společný regionální operační program (Cíl 1) (více viz kapitola 2.3.1 Programové dokumenty). Podpora

ESF je tedy uplatňována na území celé ČR (v rámci Cíle 1, tj. území ČR mimo Prahy a Cíle 3, tj. území hlavního města).

Kromě hlavního směru ESF, ze kterého jsou podporovány národní programy, jsou prostředky ESF využívány na Iniciativu Společenství EQUAL, jejímž cílem je podpora nových prostředků v boji se všemi typy diskriminace a nerovností na trhu práce a to prostřednictvím realizace mezinárodních partnerských projektů.

Programové ukotvení prostředků ESF v České republice v kontextu ostatních strukturálních fondů a Kohezního fondu se dá graficky shrnout následujícím způsobem (prostředky ESF jsou barevně odlišeny):



Obrázek 2.2 – Programové ukotvení hospodářské a sociální soudržnosti v ČR  
(barevně jsou odlišeny programy podpory s účastí prostředků ESF)  
Zdroj: EuroProfis s.r.o.

Česká republika se na čerpání prostředků ze strukturálních fondů připravila již při čerpání předvstupní pomoci, kdy využila evropské prostředky určené pro kandidátské země. Předvstupní pomoc měla podobu programů PHARE (určen na restrukturalizaci a rozvoj trhu práce), ISPA ( zaměřen na financování velkých infrastrukturních projektů v oblastech životního prostředí a dopravy), SAPARD (předvstupní program pro zemědělství a rozvoj venkova). Z předvstupní pomoci byly mimo jiné realizovány také projekty cílené na přípravu ČR na čerpání z ESF (projekty zvyšování absorpční kapacity). Před vstupem do EU se ČR také jako jediná kandidátská země zapojila s podporou Phare do projektů Iniciativy EQUAL.

### *2.3.1 Programové dokumenty*

Programové dokumenty obsahují ucelený soubor priorit a opatření, uznatelných pro financování z ESF. Projekty podpořené v rámci daného programu pak přispívají k naplnění hlavního strategického cíle programu (např. v OP RLZ je tímto cílem vysoká a stabilní úroveň zaměstnanosti, založená na kvalifikované a flexibilní pracovní síle a konkurenceschopnosti podniků. K jeho naplnění byly vytyčeny 4 priority, do kterých se bude investovat, v jejichž rámci bylo specifikováno 9 opatření, kterými budou priority naplňovány, viz Příloha č. 1).

Obsah programů, čerpajících prostředky z ESF je, v souladu s Nařízením EK č. 1784/1999 o ESF, zaměřen na investice do 5 oblastí:

- a) rozvoj a podpora aktivní politiky trhu práce k potírání a předcházení nezaměstnanosti, ochraně žen a mužů před dlouhodobou nezaměstnaností, umožnění znovuzačlenění dlouhodobě nezaměstnaných na trh práce a podpora pracovního začlenění mladých lidí a lidí vracejících se na trh práce po určité době;
- b) podpora rovných příležitostí pro všechny v přístupu na trh práce, se zvláštním zřetelem na ty, kteří jsou vystaveni sociálnímu vyloučení;
- c) podpora a zlepšení školení, vzdělávání, poradenství; dále jako součást politiky celoživotního učení: umožnění a zlepšení přístupu a začlenění na trh práce, zlepšení a péče o zaměstnatelnost a rozvoj profesní mobility;
- d) podpora kvalifikované, vzdělané a adaptabilní pracovní síly, inovací a adaptability v rámci organizace práce, rozvoj podnikání a podmínek vytváření nových pracovních příležitostí, zlepšení dovedností a posilování lidského potenciálu ve výzkumu, vědě a technologickém rozvoji;
- e) specifická opatření na zlepšení přístupu a zvýšení účasti žen na trhu práce, včetně kariérního růstu, přístupu k novým pracovním příležitostem a k podnikání a snížení vertikální i horizontální segregace na trhu práce z hlediska pohlaví;

Hlavní dokumenty, které tvoří základ pro čerpání prostředků z ESF v oblasti lidských zdrojů na období 2004 – 2006 v České republice a potažmo v jejím hlavním městě Praze jsou Operační program Rozvoj lidských zdrojů a Jednotný programový dokument pro Cíl 3 pro Prahu. Základním cílem obou programů je dosažení vysoké a stabilní úrovně zaměstnanosti založené na kvalifikované a flexibilní pracovní síle, integraci sociálně vyloučených skupin obyvatelstva a konkurenceschopnosti podniků při respektování principů udržitelného rozvoje. Velký důraz je kladen na rovnost příležitostí pro ženy a muže na trhu práce.

Dalším programovým dokumentem, částečně určeným pro čerpání prostředků ESF je Společný regionální operační program. Program je zaměřen na podporu jednotlivých regionů NUTS 2 v rámci Cíle 1 a převážně čerpá prostředky z Evropského fondu regionálního rozvoje. Pouze v rámci priority 3 Místní rozvoj lidských zdrojů jedno opatření čerpá prostředky z ESF, a to na podporu sociální integrace v obcích.

### 2.3.2 Institucionální zabezpečení programů a implementační struktura

Implementační struktura pro realizaci čerpání strukturálních prostředků obecně zahrnuje vymezené typové pozice, kterým jsou přiřazeny kompetence a zodpovědnosti:

- Monitorovací výbor (MV)
- Platební orgán a platební jednotka (PO/PJ)
- Řídící orgán (ŘO)
- Zprostředkující subjekt (ZS)
- Konečný příjemce (KP)
- Konečný uživatel (KU)

Obsazení těchto typových pozic je definováno vždy pro jednotlivé konkrétní programy podpory. Pro různé programy podpory tak může stejnou typovou pozici zastávat jiná instituce. Není však vyloučeno, že bude pro určitou funkci vybrána jedna instituce pro více programů podpory (např. MPSV je řídicím orgánem OP RLZ, JPD 3 i Iniciativy EQUAL). Stejně tak je možné, že jedna instituce bude v různých programech podpory zastávat různé pozice (CzechInvest jako konečný příjemce v části opatření 4.1 v OP RLZ, v OPPI zprostředkující subjekt i konečný příjemce). Pojďme se nyní podívat na naplňování implementační struktury v ČR pro prostředky ESF, tj. zejména v rámci programů OP RLZ, JPD 3 a SROP.

Plnění programů, jejich účinnost a správnost provádění pomoci z ESF sleduje **monitorovací výbor**, který se účastní také posuzování a schvalování návrhů týkajících se programových dodatků, výběrů projektů a plnění a provádění programů. Členy monitorovacího výboru jsou zástupci partnerských ministerstev, zástupci hlavního města Prahy, zástupci dalších partnerů včetně sociálních, zástupci regionů, zástupci platebního orgánu a ústředního kontrolního orgánu.

Výkonem funkce **platebního orgánu** pro provádění pomoci ze strukturálních fondů byl pověřen odbor Národního fondu Ministerstva financí ČR. Platební orgán pak deleguje výkon některých platebních funkcí na útvar MPSV pověřený funkcí **platební jednotky** (např. pro OP RLZ či JPD 3 je zřizována platební jednotka v rámci Ministerstva práce a sociálních věcí a je organizačně oddělena od řídicího orgánu. Stejně tak organizačně oddělen je úsek zodpovědný za audit programu).

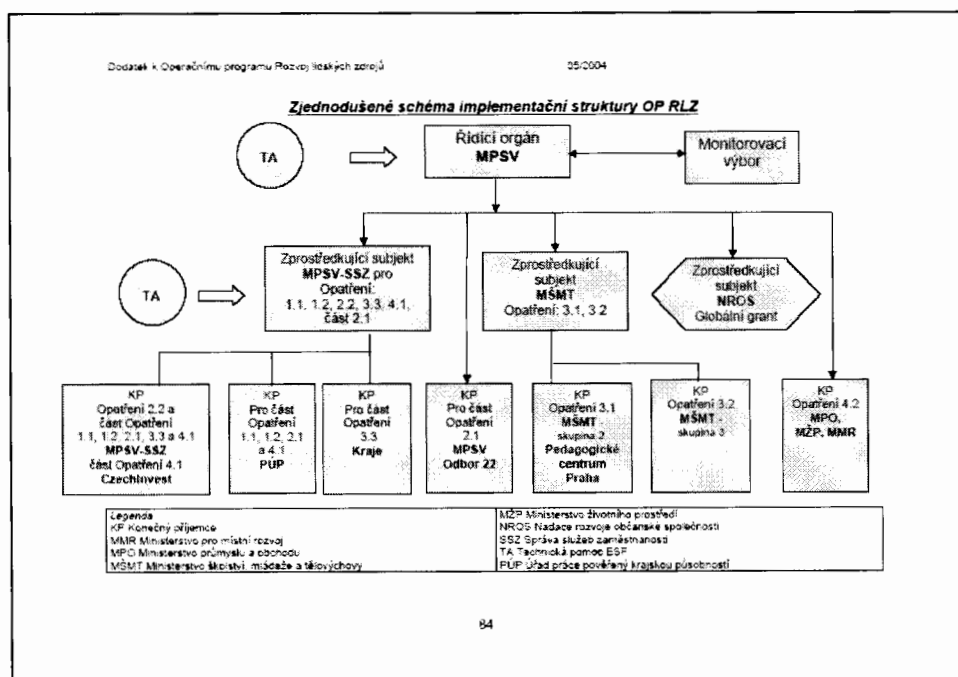
Za správné a efektivní řízení programů a provádění pomoci z ESF v souladu s předpisy Evropské unie<sup>2</sup> a národními normami, za zajištění informovanosti, publicity a za programování, koordinaci, řízení, monitorování, hodnocení a kontrolu programu zodpovídá Ministerstvo práce a sociálních věcí, které vystupuje jako **řídící orgán** OP RLZ a JPD 3. Řídícím orgánem SROP je Ministerstvo pro místní rozvoj.

<sup>2</sup> Implementační struktura pro čerpání programovacího období 2000–2006 po vstupu ČR do EU v roce 2004 byla zřízena zejména usneseními vlády č. 102 ze dne 23. ledna 2002 a č. 149 ze dne 12. února 2003.

Technickou pomoc při implementaci jednotného administrativního rámce vykonává Národní vzdělávací fond, který se podílel také na tvorbě Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů a Jednotného programového dokumentu pro Cíl 3 pro Prahu. Ve funkci technické asistence konkrétních programů jej dále doplňují další instituce (např. společnost PriceWaterhouseCoopers jako technická asistence 2. kola Iniciativy EQUAL).

V rámci jednotlivých opatření programu jsou určeny **zprostředkující subjekty**, které vykonávají pravomoci delegované řídicím orgánem a plní funkci zprostředkovatele mezi ním a konečnými příjemci.

**Konečný příjemce** je subjekt předkládající návrhy projektů, popř. subjekt zodpovědný za výběr projektů (tzv. určený konečný příjemce), který bude poskytovat veškeré relevantní informace o věcném plnění projektu a finančním čerpání prostředků zprostředkujícím orgánům. Konečný příjemce je povinen zabezpečit, aby finanční prostředky pomoci byly vydány v souladu se stanovenými pravidly a zajistit transparentní a přesné výkazy pro audit, včetně žádostí o platby doplněné daňovými (resp. relevantními) doklady. Konečný příjemce může být zároveň **konečným uživatelem** realizujícím projekt a přijímajícím prostředky z ESF. Pro názornost uvádíme příklad implementační struktury OP RLZ pro programovací období 2000-2006:



Obrázek 2.3 – Zjednodušené schéma implementační struktury OP RLZ

Zdroj: Operační program Rozvoj lidských zdrojů. Dodatek k programu, ze dne 20. května 2004, MPSV

### 2.3.3 Časový rámec realizace pomoci

Česká republika čerpá prostředky ESF poprvé v programovacím období 2000 – 2006, a to od svého vstupu do EU v roce 2004. Období pro uzavírání smluv o realizaci projektů probíhá tedy od května 2004 do konce roku 2006. Všechny platby musí být uskutečněny do dvou let od období, na které jsou prostředky alokovány, tedy do konce roku 2008 (*pravidlo n+2*).

Obecně má časový harmonogram čerpání pomoci ESF tyto fáze:

- schválení programu Evropskou komisí
- vyhlášení programu ŘO
- výběr vhodných projektů a uzavření smluv s jejich předkladateli
- zahájení realizace projektů
- kontrola věcného a finančního plnění projektů
- proplácení prostředků z ESF
- příprava dokumentů pro další programovací období
- ukončení čerpání prostředků

### 2.3.4 Přidělování prostředků

Prostředky ESF jsou přidělovány v principu dvěma způsoby, formou grantového schématu či veřejné zakázky.

V případě **grantových schémat** jsou projekty iniciovány výzvou k podání žádosti o poskytnutí finančních prostředků z ESF (grantu). Tento krok provádí alespoň jednou ročně zprostředkující subjekt, resp. určený konečný příjemce, ve formě, která umožňuje přístup k informaci nejširší veřejnosti. Výzvy k předkládání projektů do grantových schémat mohou být průběžné (do vyčerpání prostředků alokovaných na výzvu) nebo časově omezené. Mohou být jednorázové či se periodicky opakovat. Výběr projektů vhodných k realizaci probíhá na základě návrhu projektu vypracovaného uchazečem. Navrhované projekty jsou posuzovány především z hlediska kvality jejich obsahu (který musí respektovat priority a opatření programu, ve kterém je projekt předkládán) a osoby žadatele, resp. realizátora projektu. Důležitým výběrovým kritériem je i rozpočet projektu a jeho přiměřenost plánovaným aktivitám. V rámci grantového schématu je k realizaci vybráno více různých projektů, do výše disponibilních prostředků alokovaných na danou výzvu.

V případě **veřejné zakázky** jsou projekty iniciovány vyhlášením výběrového řízení na dodávku služeb či zboží. Výběr projektu zvoleného k realizaci vhodných k realizaci probíhá na základě nabídky vypracované uchazečem. Nabídka je posuzována dle předem definovaných kritérií, zpravidla z hlediska kvality obsahu ve srovnání s požadavky zadání a osoby žadatele, resp. realizátora projektu. Důležitým výběrovým kritériem je v případě veřejné zakázky ekonomická výhodnost nabídky a její cena. V rámci veřejné zakázky je k realizaci vybrána pouze jedna, nejúspěšnější nabídka.



### 2.3.5 Finanční rámec

Pro období let 2000 – 2006 bylo z prostředků Evropské unie na strukturální fondy vyčleněno celkem 195 mld. EUR. Z tohoto objemu má ČR pro období 2004 – 2006 k dispozici prostředky ve výši 1491,2 mil. EUR a je povinna zajistit národní spolufinancování v odpovídající výši (tj. 25 % pro Cíl 1 a 50 % pro Cíle 2 a 3)<sup>3</sup>. Z výše uvedeného objemu pak 374,6 mil. EUR tvoří prostředky ESF.

	ESF	Národní spolufinancování	Celkem
OP RLZ	269,2	89,7	358,9
SROP	24,8	8,3	33,1
JPD 3	52,2	52,2	104,4
Equal	28,4	9,5	37,9
<b>Celkem</b>	<b>374,6</b>	<b>159,7</b>	<b>534,3</b>

Obrázek 2.4 – Alokace prostředků ESF pro ČR v letech 2004 – 2006 (v mil. EUR)

Zdroj: <http://www.businessinfo.cz/cz/clanky/zdroje-financovani-z-eu/evropsky-socialni-fond-v-ceske-republice/1000522/8896/>

Na základě principu spolufinancování jsou projekty financovány z veřejných prostředků České republiky – ze státního rozpočtu v rámci kapitol příslušných ministerstev, z regionálních rozpočtů a z příspěvku ESF. Na financování projektů se mohou, kromě veřejného národního spolufinancování, podílet i soukromé zdroje. Výše jejich procentuálního podílu je omezena.

Prostředky na financování OP RLZ jsou rozpočtovány v kapitole Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva životního prostředí. Horní limit pro příspěvky z ESF, který vychází z Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, je u tohoto programu stanoven na 75, resp. 80 % (opatření 2.1) z celkových uznatelných nákladů projektu.

Spolufinancování JPD 3 je zahrnuto v rozpočtové kapitole Ministerstva práce a sociálních věcí a Magistrátu hlavního města Prahy. Podíl národních a evropských zdrojů je v obou případech stanoven na 50 % z celkových uznatelných nákladů.

<sup>3</sup> <http://www.businessinfo.cz/cz/clanky/zdroje-financovani-z-eu/evropsky-socialni-fond-v-ceske-republice/1000522/8896/>

### 3 Legislativní podmínky čerpání prostředků ESF

Tato kapitola si klade za cíl shrnout rámec úprav, kterými se příjemce podpory z ESF v souvislosti s realizací projektu financovaného z prostředků tohoto fondu musí řídit. Podpisem grantové smlouvy se na něj totiž kromě právních úprav, kterým podléhala jeho běžná hospodářská činnost, začnou vztahovat další právní úpravy a pravidla, vyplývající z charakteru vztahu k poskytovateli grantu.

V souvislosti s charakterem finančních prostředků přichází do hry kromě legislativních úprav ČR také legislativa EU. Spektrum relevantních právních úprav se dále rozrůstá o další závazné dokumenty, upravující nejen obsahovou část projektových aktivit, ale také vlastní proces realizace a finančního řízení projektu.

#### 3.1 Základní východiska

Výchozím bodem, který zavazuje příjemce podpory k respektování pravidel poskytnutí podpory je grantová smlouva (většinou realizována formou *Rozhodnutí o poskytnutí dotace*<sup>4</sup>). Stejně jako u jakéhokoli smluvního vztahu vyplývají konkrétní **závazky a povinnosti již na úrovni grantové smlouvy**.

Grantová smlouva zpravidla explicitně zavazuje příjemce k dodržování pravidel programu, v rámci kterého je projekt realizován. **Pravidla programu podpory** jsou specifická pro každý program, což je dáno například charakterem a požadavky poskytovatelů podpory (i v rámci jednotlivých programů financovaných z ESF může být spolufinancující stranou za ČR jiný subjekt, který může vyžadovat úpravu pravidel programu např. v oblasti dokladování, procesních kroků apod.). V oblasti pravidel programu se z pohledu příjemce podpory jedná zejména o *Příručku (Příručka pro příjemce*<sup>5</sup>), která kromě vymezení základních obsahových konceptů daného programu shrnuje praktické pokyny k realizaci a upřesňuje závazné postupy administrace a financování (včetně např. načrtnutí toho, co lze a co nelze v rámci projektu hradit, či procedurálních kroků, spojených s realizací projektu). Závazné jsou ovšem i ostatní nadstavbové programové dokumenty, vlastní *Operační program*, *Dodatek k operačnímu programu*, případně související text *Výzvy k předkládání projektů*, která může pravidla programu dále upřesňovat. V některých případech jsou dále vydávány *metodické pokyny* upravující postup při řešení konkrétních otázek.

**Ustanovení související s činnostmi vyplývajícími z grantové smlouvy**, které by organizace jinak realizovat nemusela nebo je realizovala jiným způsobem či v užším měřítku.

---

<sup>4</sup> § 14 zákona č. 218/2000 v aktuálním znění

<sup>5</sup> ve fázi přípravy projektového návrhu pak *Příručka pro žadatele*, zaměřená právě na proces přípravy vlastní projektové žádosti

Může se jednat např. o archivování podkladů či dodatečné požadavky v oblasti vedení účetnictví. Organizace je v takovém případě povinna respektovat jak specifická pravidla programu tak i zákonné úpravy ČR.

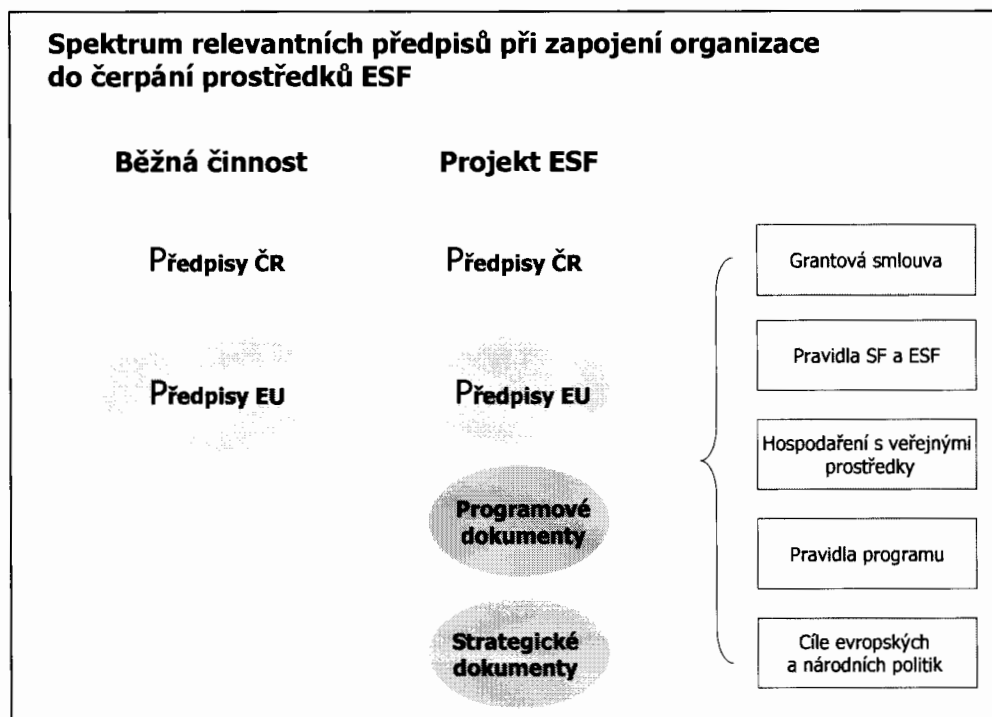
Na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace se příjemce dále dostává do role, kdy hospodaří s veřejnými prostředky a musí tedy respektovat veškerá **ustanovení vyplývající z charakteru veřejných prostředků**. Tato nová role organizace s sebou přináší další závazky, zejména v oblasti finanční kontroly, veřejných zakázek, pravidel poskytování veřejné podpory, rozpočtových pravidlech. Jedná se zejména o zákony ČR, včetně prováděcích předpisů. Vzhledem ke specifikům evropských projektů a metodickým nejasnostem jsou dále některé otázky průběžně upřesňovány a příjemce tedy pracuje také se stanovisky a vyjádřeními relevantních institucí (např. ÚOHS, MF).

Dále, vzhledem k tomu, že evropské prostředky použité na financování projektu, jsou poskytnuty z ESF, musí příjemce respektovat také veškeré **úpravy se vztahem k využívanému strukturálnímu fondu (tedy ESF)**. Jedná se zejména o nařízení EK ustanovující daný fond, včetně souvisejících nařízení z oblasti uznatelných výdajů, poskytování informací a propagace atd. V praxi však příjemce podpory s těmito nařízeními běžně nepracuje, neboť jsou vtělena do souvisejících právních úprav ČR a dále rozpracována a zpřesněna v rámci programových a souvisejících dokumentů konkrétních programů podpory financovaných z ESF.

Poslední oblast závazných dokumentů vyplývá z obsahového zaměření projektu, resp. **návaznosti projektu na naplňování cílů politik Evropské unie a národní politikou v konkrétních oblastech**. V tomto směru se jedná o celou škálu strategických dokumentů, a to jak na evropské úrovni, tak souvisejících programových dokumentů ČR (např. *Evropská strategie zaměstnanosti*, *Národní akční plán zaměstnanosti na léta 2004-2006*, včetně konkretizujících směrnic).

Příjemce je samozřejmě dále vázán veškerými legislativními úpravami, které jsou aplikovány v souvislosti s chodem organizace či vykonávané činnosti. Jedná se např. o oblast účetnictví, daňovou problematiku, včetně daně z přidané hodnoty, ochranu osobních údajů, úpravu zaměstnaneckých vztahů (pracovní právní zákonodárství, úpravy cestovních náhrad), úpravu ostatních smluvních vztahů v občanském i obchodním právu atd.

Rozšíření spektra relevantních právních předpisů spojené se zapojením organizace do čerpání prostředků ESF je patrné na níže uvedeném obrázku:



Obrázek 3.1 – Spektrum relevantních předpisů při zapojení organizace do čerpání prostředků ESF  
Zdroj: Autor

### 3.2 Předpisy ES

V této kapitole uvádíme vybrané předpisy Evropského společenství (vesměs se jedná o nařízení Evropské komise, Rady a Parlamentu). Se vztahem k strukturálním fondům, ESF včetně úprav jeho finančních aspektů. Příjemce podpory zpravidla nepracuje přímo s těmito úpravami, neboť tyto jsou často vtěleny v národní legislativě či programových dokumentech. Přesto jsou odvolávky na tyto dokumenty často součástí smluv či právě programových dokumentů a příjemce by tedy o nich měl mít povědomí.

- Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech;
- Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1784/1999 ze dne 12. července 1999 o Evropském sociálním fondu;
- Nařízení Komise (ES) č. 448/2004 doplňující nařízení (ES) č. 1685/2000, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se uznatelnosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy a zrušující nařízení (ES) č. 1145/2003;
- Nařízení Komise (ES) č. 448/2001, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se postupu při provádění oprav financování u pomoci poskytované v rámci strukturálních fondů;

- Nařízení Komise (ES) č. 438/2001, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se řídicích a kontrolních systémů pro pomoc poskytovanou v rámci strukturálních fondů;
- Nařízení Komise (ES) č. 1159/2000 o informačních a propagačních opatřeních, která mají být prováděna členskými státy v souvislosti s pomocí ze strukturálních fondů;
- Nařízení Komise (ES) č. 1685/2000, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se uznatelnosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy;
- Nařízení Komise (ES) č. 1681/1994 o nesrovnalostech a navrácení chybně vyplacených částek v souvislosti s financováním strukturálních politik a organizací informačního systému v této oblasti.

### **3.3 Předpisy a usnesení vlády ČR**

V této kapitole uvádíme vybrané předpisy a usnesení vlády ČR, které mohou být pro příjemce relevantní v souvislosti s realizací projektu ESF. Nejedná se při tom o vyčerpávající přehled, spíše o naznačení šíře legislativy, která je v oblastech strukturálních fondů a hospodaření s veřejnými prostředky pro příjemce podpory v souvislosti s realizací projektu nově závazná.

#### **3.3.1 Legislativa strukturálních fondů**

- Usnesení vlády č. 678/2003 ze dne 9. července 2003 k Metodice finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti;
- Usnesení vlády č. 149/2003 ze dne 12. února 2003 o změně počtu operačních programů pro využívání strukturálních fondů;
- Usnesení vlády č. 822/2002 ze dne 28. srpna 2002 k Metodice finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti;
- Usnesení vlády č. 102/2002 ze dne 23. ledna 2002 k dokončení přípravy programových dokumentů a určení řídicích a platebních orgánů pro využívání strukturálních fondů a Fondu soudržnosti;
- Usnesení vlády č. 148/2001 ze dne 14. února 2001 k zabezpečení přípravy pro využití strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie.

#### **3.3.2 Legislativa oblastí veřejných prostředků**

- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách<sup>6</sup>;

---

<sup>6</sup> Tento zákon nahradil s účinností od 1.7.2006 dosud platný zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

- Vyhláška č. 240/2004 Sb., o informačním systému o zadávání veřejných zakázek a metodách hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti;
- Zákon 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje;
- Vyhláškou č. 551/2004 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých souvisejících zákonů;
- Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých souvisejících zákonů;
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů;
- Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě;
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech;
- Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků;
- Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole;

#### 3.3.3 Ostatní finanční legislativa

- Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty;
- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů;
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví;
- Vyhláška č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu, ve znění pozdějších předpisů;
- Vyhláška č. 504/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, u kterých hlavním předmětem činnosti není podnikání;
- Vyhláška č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví;
- Zákon č. 119/1992 Sb., o cestovních náhradách

#### 3.3.4 Další relevantní předpisy

- Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů;
- Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů
- Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce (účinný do 31.12.2006) a Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce (účinný od 1.1.2007)

- Zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník v aktuálním znění
- Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník v aktuálním znění

### **3.4 Strategické dokumenty**

Alespoň základní orientace ve strategických dokumentech Evropského sociálního fondu je pro žadatele o podporu nezbytností. Jednou z povinných položek při vyplňování formuláře žádosti o finanční podporu z jednotlivých programů financovaných z Evropského sociálního fondu je totiž také vazba projektu na strategické dokumenty. Cílem je zajistit, aby předkládané projekty byly v souladu s vládní, státní nebo národní strategií, politikou a programy v příslušných oblastech rozvoje lidských zdrojů. Uvedený výčet strategických dokumentů opět není vyčerpávající.

#### **3.4.1 Strategické dokumenty EU**

- *Agenda 21* - Strategie pro trvale udržitelný rozvoj, přijatého na konferenci OSN o životním prostředí v Rio de Janeiro v roce 1992.
- *Europe 2005* - Cílem tohoto akčního plánu je zajistit příznivé prostředí pro soukromé investice a vytváření nových pracovních příležitostí, zvýšit produktivitu, modernizovat veřejné služby a dát každému příležitost stát se členem globální informační společnosti.
- *Lisabonská úmluva* - Úmluva o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu.
- *Evropská strategie zaměstnanosti* - Strategie je klíčovým dokumentem určujícím směr sociální politiky a politiky zaměstnanosti Evropské unie. Její obecná doporučení jsou implementována a konkretizována v národních politikách zaměstnanosti členských zemí.

#### **3.4.2 Strategické dokumenty ČR**

- *Strategie rozvoje lidských zdrojů pro Českou republiku* – Strategie schválená vládou v roce 2003 vymezuje hlavní specifické oblasti rozvoje lidských zdrojů a popisuje hlavní strategické směry a doporučení.
- *Národní akční plán sociálního začleňování pro roky 2004-2006* - Dokument, který byl předložen Evropské komisi v roce 2004, obsahuje národní strategii v boji s chudobou a sociálním vyloučením (včetně analýzy současného stavu a způsobů řešení navržených cílů). Gestorem Národního akčního plánu je Ministerstvo práce a sociálních věcí.
- *Národní akční plán zaměstnanosti 2004-2006* - Dokument je nástrojem realizace národní politiky zaměstnanosti členských zemí EU. Prezentuje cíle a realizaci národní

politiky zaměstnanosti ve střednědobém horizontu do r. 2006, odráží reakci ČR jako členské země na obecná a specifická doporučení Evropské strategie zaměstnanosti. Jeho cílem je především podpořit růst zaměstnanosti v ČR.

- *Národní inovační strategie České republiky* – Cílem strategie, schválené vládou v roce 2004, je vytvořit předpoklady a položit základy pro formulaci inovační politiky ČR. Zároveň je tento dokument reakcí na skutečnost, že se Česká republika usnesením vlády č. 282 z března 2003 oficiálně připojila k plnění Lisabonského procesu.
- *Národní plán podpory a integrace občanů se zdravotním postižením na období 2006 - 2009* - Plán byl přijat usnesením vlády č. 466 v roce 1992. Mezi jeho cíle mj. patřilo zejména odstranění nejzávažnějších případů diskriminace a zahájení systémových změn v oblasti podpory občanů se zdravotním postižením.

### 3.5 Programové a související dokumenty

Řada programových a s nimi souvisejících dokumentů k jednotlivým operačním programům je prakticky identická. Jsou to právě programové a související dokumenty ve své vertikální struktuře, které integrují relevantní části předpisů ČR a EU (i když někdy jen formou odkazů na ně), a tak na různých úrovních postupně rozpracovávají pravidla pro realizaci projektů po obsahové a finanční stránce. Řada programových a souvisejících dokumentů se skládá z následujících výstupů:

- **Operační program** - Byl vypracován ve vazbě na Národní rozvojový plán České republiky, který vymezuje priority České republiky pro podporu ze strukturálních fondů EU a ve vazbě na další strategické dokumenty. Společné hodnocení priorit politiky zaměstnanosti ČR. Na základě analýzy situace v dané oblasti programu je formulována strategie rozvoje a v návaznosti strategické cíle, priority a opatření. Dokument obsahuje také finanční rámec podle priorit a jednotlivých zdrojů financování v jednotlivých letech období 2004 – 2006. V neposlední řadě popisuje základní rámec pro řízení, implementaci a kontrolu.
- **Dodatek k operačnímu programu** – Dále rozpracovává rámec programu vymezený v Operačním programu. Obsahuje podrobný popis jednotlivých opatření, rozepisuje finanční plán na úroveň jednotlivých opatření a podává také podrobnější popis implementace programu a jeho monitorování, kontroly a hodnocení. Dodatek rovněž stanoví opatření k zajištění propagace a publicity programu.
- **Výzva k předkládání projektů** – Souhrn informací o termínu, od kterého je možné předkládat žádosti o finanční podporu, o místech příjmu žádostí a vyhlášené struktuře opatření pro dané kolo apod. Zveřejnění výzvy podléhá závazným pravidlům
- **Příručka pro žadatele** - Publikace je určena těm, kteří uvažují o přípravě návrhu projektu v některé z oblastí v daném programu podpory. Cílem Příručky je usnadnit



orientaci v nabídce programu, napomoci při formulaci návrhu projektu a zároveň provést podmínkami, za kterých lze čerpat prostředky na financování projektů.

- **Příručka pro příjemce** – Publikace je určena těm, kteří uspěli se svými žádostmi pro podporu projektů. Cílem Příručky je provést příjemce celým procesem realizace projektu, od zahájení po uzavření projektu. Kromě potřebné dokumentace obsahuje Příručka i popis jednotlivých procesů a problémových oblastí.
- **Metodické pokyny** – Upřesňující informace podávané subjekty implementační struktury k různým otázkám procesního i administrativního charakteru. Jejich cílem je podat výklad k nejasným bodům či upravit stávající pravidla. Často jsou iniciovány dotazy příjemců podpory, kteří reagují na nejasnosti či problémy, které způsobila aplikace požadovaných postupů v praxi. Metodické pokyny pro příjemce mají často formu tzv. Číslovaných informací.

Pro oblast lidských zdrojů by struktura programových a souvisejících dokumentů by v konkrétním případě tedy vypadala následovně:

- Operační program Rozvoj lidských zdrojů
- Operační program Rozvoj lidských zdrojů. Dodatek k programu
- Výzva k předkládání projektů OP RLZ / 1.1. / 3. výzva – Podpora aktivní politiky zaměstnanosti - ÚP Jihlava
- Příručka pro žadatele o finanční podporu grantových projektů OP RLZ
- Příručka pro příjemce finanční podpory projektů OP RLZ
- Metodické pokyny

## 4 Projekt a projektový cyklus

V předchozích kapitolách jsme představili základní rámec Evropského sociálního fondu (ESF) a také vliv, jaký má zapojení organizace do projektu ESF na spektrum právních předpisů, které ji zavazují.

Aby byl kontext účasti organizace na projektu ESF úplný, dává tato kapitola stručný náhled na projektovou činnost, neboť cíle ESF jsou v praxi naplňovány právě prostřednictvím realizace dílčích projektů.

### 4.1 Základní charakteristika projektu

Projekt je možno chápat jako „specifický produkční systém, pomocí kterého je realizován jedinečný výstup“.<sup>7</sup> Pro účely této práce však budeme projekty chápat v užším smyslu, totiž jako projekty realizované z prostředků ESF, zejména v rámci grantových schémat (viz část 5.3.2 Grantová schémata versus veřejné zakázky).

I pro toto užší vymezení chápání projektů se s úspěchem dá použít následující definice projektu:

*„Projekt je prostorově a časově ohraničený soubor technologicky a organizačně souvisejících činností, jehož účelem je dosažení stanoveného cíle při zadaném čase, zdrojích, nákladech a kvalitě.“<sup>8</sup>*

Cíl projektu bývá někdy popisován jako trojrozměrný, čímž je zdůrazňována klíčová souvislost mezi *věcným provedením* (v určité kvalitě), *časovým plánem* a *rozpočtovými náklady*. Mluví se pak o **projektovém trojimperativu**<sup>9</sup>, který tvoří odpovědi na základní otázky, totiž:

- **Co?** – Co má být zrealizováno, neboli očekávané výsledky projektu a specifikace provedení.
- **Kdy?** – Do kdy má být výsledků dosaženo, neboli časový plán realizace projektu.
- **Za kolik?** – S jakými prostředky je třeba výsledků dosáhnout, neboli rozpočtované projektové náklady.

Má-li být projekt úspěšný, je třeba, aby tyto tři podmínky byly měřitelné a dosažitelné a zároveň aby lidé, kteří na projektu pracují, věděli, jak tyto podmínky splnit. Tato základní trojice otázek bývá někdy rozšiřována na otázek pět<sup>10</sup>:

- **Co?** – Co má být zrealizováno, neboli očekávané výsledky projektu.

---

<sup>7</sup> Fiala, P.: Projektové řízení, str. 7

<sup>8</sup> Fiala, P.: Projektové řízení, str. 13

<sup>9</sup> Rosenau, M.D.: Řízení projektů, str. 5

<sup>10</sup> Lenc, P.: Podkladové materiály školení „Projektový manažer, Východní část“

- **Jak?** – Prostřednictvím kterých aktivit má být výsledku projektu dosaženo, neboli specifikace provedení.
- **S kým?** – Za přispění kterých pracovníků má být projekt realizován, neboli složení projektového týmu.
- **Do kdy?** – Do kdy má být výsledků dosaženo, neboli časový plán realizace projektu.
- **Za kolik?** – S jakými prostředky je třeba výsledků dosáhnout, neboli rozpočtované projektové náklady.

Toto členění lépe odráží důraz na postup a vyžaduje, aby byly pečlivě definovány také metody, jak výsledků projektu dosáhnout (na rozdíl od pouhého zaměření na výsledek jako takový). Zároveň chápání lidských zdrojů v tomto pojetí přesahuje finanční rozměr a zohledňuje zásadní vliv složení projektového týmu na úspěšnou realizaci projektu.

Aby mohl být projekt v praxi realizován, musí být ve chvíli, kdy známe odpověď na otázku *Za kolik?* položena zásadní otázka, totiž:

- **Kdo to zaplatí?** – Z jakých zdrojů bude realizace projektu hrazena?

Je možné, že financující subjekty byly zřejmě již při zahájení plánování projektu a projektový záměr je tedy v souladu s jejich nároky. Není-li tomu tak, či vyžádala-li si např. výše potřebných prostředků zapojení dalších financujících subjektů, může být nutné projektový záměr (tj. zejména *Co? Jak? s kým? a Do kdy?*) s ohledem na jejich požadavky zrevidovat.

## 4.2 Typy projektů

Je mnoho způsobů, jak charakterizovat projekt. Pojdme si nyní shrnout některá základní kritéria členění projektů, která se hodí pro stručnou charakteristiku projektů ESF. Níže uvedené **typy projektů** jsou dány členěním dle následujících kritérií:

- **dle zadavatele** interní  
externí
- **dle skladby zdrojů** financované z jednoho zdroje  
spolufinancované z více zdrojů
- **dle typu zdrojů** financované z veřejných zdrojů  
financované ze soukromých zdrojů
- **dle způsobu zadání** zadány v grantovém schématu  
zadány výběrovým řízením  
zadány přímo
- **dle doby realizace** krátkodobé (do 1 roku)  
střednědobé (1-3 roky)  
dlouhodobé (delší než 3 roky)

- **dle produktu** investiční  
neinvestiční
- **dle rozsahu** malý (posuzováno dle aktuálního kontextu)  
velký (posuzováno dle aktuálního kontextu)

Vzhledem k tématu této práce se dále stručně zaměříme na charakteristiku projektů ESF.

Projekty ESF jsou externími projekty, neboť jsou realizovány pro poskytovatele podpory. Zaměříme-li se na skutečnou cílovou skupinu projektu, se však může jednat o projekty externí (např. další vzdělávání v sektoru zdravotnictví) i interní (další vzdělávání vlastních pracovníků příjemce).

Veškeré disponibilní prostředky pro realizaci programů hrazených ESF v ČR jsou v daném poměru spolufinancovány Evropskou unií a Českou republikou (z různých rozpočtů) a jedná se tedy o projekty financované z více zdrojů. Tato vícezdrojovost nemusí mít dopad na finanční řízení projektu, jsou-li prostředky vůči příjemci administrovány (příjemcem reportovány, poskytovatelem zasílány na účet příjemce atd.) jako jeden celek. o vícezdrojové projekty se každopádně jedná, pokud je financování projektu nad rámec dotace doplněno dalšími zdroji (vlastními či cizími).

Prostředky ESF jsou přidělovány v principu dvěma způsoby, formou grantového schématu či veřejné zakázky (viz kapitola 2.3.4. Přidělování prostředků). V případě grantových schémat, předkládají různé subjekty žádosti o grant na realizaci konkrétního projektového záměru. Vybráno může být více projektů, zpravidla do výše prostředků alokovaných pro danou výzvu grantového schématu. V případě veřejné zakázky je realizován pouze jeden z předložených projektů, a to na základě vítězné nabídky.

Z pohledu délky trvání projektů je většina projektů OP RLZ a JPD 3 krátkodobých a střednědobých, projekty Iniciativy EQUAL a systémové projekty zadávané formou veřejných zakázek bývají projekty střednědobými na horní hranici tří let realizace.

Při zmínce o využívání prostředků ze strukturálních fondů je nasnadě představa **investičních**, tzv. *tvrdých* projektů, neboť s hmotnými výstupy těchto projektů se častěji setkáváme v každodenní praxi (stavby infrastruktury, obnova kulturních památek, investice do ochrany životního prostředí či do infrastruktury cestovního ruchu atd.). Velká část prostředků EU (konkrétně celý Evropský sociální fond – ESF) je však zaměřena na rozvoj lidských zdrojů a tedy na **neinvestiční**, tzv. *měkké* projekty.

Vnímání rozsahu projektů ESF se liší pro projekty zadávané formou veřejné zakázky, kde jsou za malé považovány projekty do rozsahu ca 10 mil. Kč, a projekty v grantových schématech, kde bude jako malý vnímán projekt do zhruba 3-4 mil. Kč.

### 4.3 Projektový cyklus

**Projektovým cyklem** nazýváme obecně „metodu plánování a následného uskutečňování (implementace – realizace), která probíhá ve vzájemně posloupných krocích“<sup>11</sup>.

Model projektového cyklu je obecně uplatnitelný jak na úrovni programů, tak na úrovni konkrétních projektů. Program v tom případě chápeme jako řadu projektů, jejichž cíle přispívají ke společnému celkovému cíli na úrovni regionu, sektoru, země, nebo i více zemí.

Projektový cyklus lze obecně rozčlenit do **šesti fází**, které jsou postupné – každá fáze vyžaduje, aby byla úspěšně ukončena fáze předchozí. Cyklus čerpá ze zkušeností postavených na existujících projektech a využívá je pro dosažení dalších zlepšení.

Cyklus začíná *přípravnou etapou* – identifikací myšlenky (projektového nápadu) a rozpracováním této myšlenky do projektového návrhu, který může být realizován a hodnocen. Projektové nápady musí být v souladu s relevantní odsouhlasenou strategií (na národní, sektorové a regionální úrovni) a pro úspěšnou implementaci musí být zajištěny finanční prostředky na jejich realizaci. Přípravná etapa zahrnuje tedy tyto fáze projektového cyklu:

1. **Identifikace** myšlenek a nápadů: v této fázi jsou vydefinovány a dále podrobněji rozpracovávány záměry projektů. Výsledkem jednání se zainteresovanými stranami je pak rozhodnutí o výběru projektových nápadů, které postoupí k dalšímu rozpracování.
2. **Formulace** postupových kroků (rozpracování nápadů): Vybrané nápady jsou zpracovány do podoby konkrétních projektových záměrů (konkretizují se tedy odpovědi na otázky *Co? Jak? s kým? Do kdy? Za kolik?*). Projektový záměr je následně vyhodnocen z hlediska proveditelnosti a udržitelnosti. Na základě toho se přijímá rozhodnutí o zpracování návrhu projektu a hledání finančních zdrojů pro realizaci projektu.
3. **Zajištění financování**: v průběhu této fáze jsou ověřovány potenciální zdroje financování projektu a je rozhodnuto o zajištění potřebného portfolia finančních prostředků.

Na tuto etapu navazuje etapa vlastní *realizace* projektového záměru na základě projektového návrhu (v případě grantových schémat i veřejných zakázek k této fázi dochází v případě, že projekt byl vybrán k realizaci).

4. **Realizace** (implementace): Jedná se o fázi mobilizace a uskutečnění projektu. V průběhu realizační fáze je aplikováno projektové řízení – projektový tým pravidelně hodnotí skutečný postup projektu a srovnává ho s plánovanými cíli. Jestliže je to nezbytné, operativně přijímá opatření k nápravě zjištěných odchylek, nebo na základě

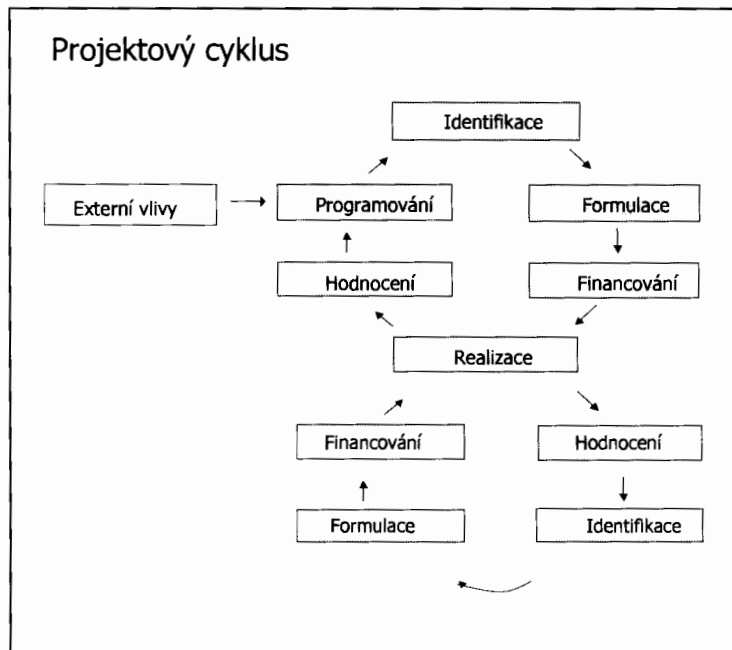
<sup>11</sup> Potluka, O. a kol.: Průvodce strukturálními fondy Evropské unie, str. 109

zjišťování závažných změn, zejména vnějšího prostředí, po vzájemné dohodě, provádí potřebné změny cílů.

Po ukončení realizační etapy následuje etapa *vyhodnocení* realizace projektu (v praxi jsou zpravidla prováděna také střednědobá hodnocení již v průběhu realizace, tak aby získané poznatky mohly být aplikovány ještě v průběhu daného projektu). Zjištění uskutečněná během hodnocení jsou dále využita pro zlepšení budoucích projektů a programů. Poslední fáze je tedy zejména přítomna v rámci projektového cyklu na programové úrovni (zpracování rámce čerpání evropských prostředků, včetně rozpracování do konkrétních programových dokumentů ČR).

5. **Hodnocení** Hlavním cílem hodnocení je zhodnotit soulad dosažených výsledků se stanovenými cíli (splnění měřitelných indikátorů) a zhodnotit poznatky, zkušenosti a náměty, které realizace projektu přinesla.
6. **Programování** Obsahem této fáze je v návaznosti na výsledky hodnocení předchozích období zpracovat analýzu situace na národní, regionální nebo sektorové úrovni, zpracování přehledu socioekonomických ukazatelů, formulace priorit a opatření.

Pro ilustraci uvádíme grafické znázornění projektového cyklu na úrovni programové s naznačením projektového cyklu na úrovni projektů, které představují vlastní část realizace programu. Cykly na úrovni projektů tak tvoří integrální část projektového cyklu programu.



Obrázek 4.1 – Projektový cyklus na úrovni programů a projektů

Zdroj: Autor

## 5 Kontext finančního řízení projektů ESF a jeho utváření

Tato kapitola tvoří přechod od popisné části práce k praktické. Zaměříme se v ní totiž na představení vlivů, které určují způsob finančního řízení projektů Evropského sociálního fondu. Cílem tohoto popisu přitom není podat vyčerpávající popis postupů či zásad finančního řízení, nýbrž pojednat ty aspekty, které jsou specifické pro zapojení organizace do čerpání evropských prostředků formou realizace projektu ESF. Nejprve se proto zaměříme na specifika vyplývající z charakteru projektové práce a následně na některé aspekty dané programy podpory v rámci ESF.

### 5.1 Vymezení finančního řízení projektu

Finančním řízením projektu rozumíme pro potřeby této práce veškeré činnosti související s využíváním prostředků financování projektu, zejména:

- rozpočtováním,
- zajištěním, dokumentací, kontrolou a vyhodnocováním čerpání rozpočtu,
- zapracování kroků vyplývajících z vyhodnocení čerpání rozpočtu.

### 5.2 Vliv základních charakteristik projektu na finanční řízení

Vrátíme-li se k vymezení projektu šesticí základních otázek (viz kapitola 4.1 Základní charakteristika projektu) pak s ohledem na finanční řízení projektu můžeme konstatovat, že každá z odpovědí na uvedené otázky jej bezprostředně ovlivňuje.

Odpovědi na otázky *Co?*, *Jak?*, *s kým?* a *Do kdy?* spoluutvářejí odpověď na otázku *Za kolik?* a určují tedy potřebnou výši a strukturu finančních prostředků (rozpočet projektu a jeho strukturu, rozložení plánovaného čerpání v čase atd.).

Na druhé straně pak odpověď na komplementární otázku *Kdo to zaplatí?* určuje strukturu zdrojů financování projektu (např. ve skladbě veřejného a soukromého financování) s případným vlivem na rozložení disponibilních zdrojů v čase (včetně případně nutného předfinancování z vlastních zdrojů) či vlivem na způsob administrace finančních prostředků (specifické nároky financujícího subjektu – např. zadávání veřejných zakázek v případě veřejných prostředků atd.).

### 5.3 Vliv typu projektu na finanční řízení

Způsob naplnění každého z kritérií, zvolených pro charakterizování projektu, má vliv na výslednou podobu projektu. Ovlivněny jsou přitom různou měrou všechny základní parametry projektu, v obsahové i finanční části. Jiný přístup bude s největší pravděpodobností zvolen

pro řízení projektu interního, zadaného vlastním podnikem pro interní potřeby, a jiný u projektu realizovaného pro externího zákazníka. Odlišně bude připravován projektový návrh pro grantový projekt či zakázku zadávanou přímo na volném trhu.

#### 5.3.1 Investiční a neinvestiční projekty

Zaměření neinvestičních, tzv. *měkkých* projektů v rámci ESF je zejména do vzdělávání, poradenství a trhu práce, což s sebou v porovnání s investičními projekty přináší v oblasti projektového řízení celou řadu specifik.

V oblasti vlastního obsahového řízení projektu je takovým specifickým například potřeba jiného přístupu ke kvantifikaci a nastavování kritérií měřitelnosti, obtížnější měřitelnost efektivnosti vynaložených prostředků a hodnocení kvality výstupů. Také popis projektového záměru či postupů zvolených k naplňování cílů projektu je na rozdíl od technické specifikace investičních projektů poleh, které při zpracování není svázáno tak úzkými mantinely (a naopak tedy pro jeho zpracování nejsou k dispozici tak jednoznačné pokyny).

V oblasti finančního řízení projektu se pak jiný druh aktivit projektu odráží v jiné struktuře projektových nákladů. Výrazný je zejména objem nákladů na lidské zdroje (typickými aktivitami neinvestičních projektů jsou např. tvorba vzdělávacích programů či vlastní vzdělávání, kde ostatní náklady ve srovnání s náklady na lidské zdroje expertů případně přímou podporou školených mohou hrát zanedbatelnou roli). S odlišnou strukturou rozpočtu pak může souviset jiný objem dokladů a jiné požadavky na dokladování nákladů.

#### 5.3.2 Grantová schémata versus veřejné zakázky

Mechanismy čerpání grantových prostředků v režimu ESF jsou relativně komplikované a administrativně náročné. Řízení projektů neulehčuje ani skutečnost, že příjemce grantu musí v oblasti finančního řízení dbát několika systémů pravidel (nařízení a směrnice Evropské Komise, daňové a účetní zákony ČR, rozpočtová pravidla ČR atd.), které jsou v mnohém pro příjemce nové a navíc nejsou plně zharmonizovány.

V případě veřejné zakázky jsou pravidla čerpání prostředků většinou spíše nastavena formou obchodního vztahu mezi objednatelem a zhotovitelem na základě vítězné nabídkové ceny. Princip realizace projektu z prostředků ESF se v takovém případě spíše blíží běžné komerční praxi a administrativní nároky spojené s dokladování a čerpáním prostředků jsou podstatně nižší.

### 5.4 Vliv projektového cyklu na finanční řízení

Z jednotlivých fází projektového cyklu (viz kapitola 4.3 Projektový cyklus), zejména z fází Formulace a Realizace, vyplývají pro oblast finančního řízení projektu různé úkoly, které se dají seskupit do tří vzájemně souvisejících oblastí:



- Rozpočet projektu
  - Sestavování rozpočtu ( fáze formulace)
  - Čerpání rozpočtu ( fáze realizace)
  - Vyhodnocení čerpání projektu ( fáze hodnocení)
- Proces finančního řízení projektu
  - Revize čerpání a rozpočtu, proaktivní ovlivňování vývoje nákladů projektu atd.) ( fáze realizace)
  - Kontrola dokladů ( fáze realizace)
  - Rozdělování a výplata finančních prostředků – administrace finančních toků ( fáze realizace)
  - Zaznamenávání projektových nákladů v projektovém účetnictví a účetnictví organizace ( fáze realizace)
- Reporting
  - Vyhотовování zpráv v rámci projektu a směrem k poskytovateli prostředků ( fáze realizace)

Míra naplnění těchto úkolů je revidována ve fázi hodnocení projektu.

### 5.5 Vliv struktury projektu a pozice organizace v projektu na finanční řízení

Finanční řízení z pohledu organizace ovlivňuje bezesporu také struktura projektu a forma, jakou organizace na projektu participuje.

Je-li projekt realizován v **partnerství** (tj. sdružení několika subjektů společně realizujících projektové aktivity), pak projekt klade na příjemce podpory podstatně větší nároky z pohledu finančního řízení. S velikostí partnerství narůstá objem primárních dokladů a s ním i administrativní náročnost. Klíčové je však v případě partnerství nastavení systému finančního řízení projektu (typy dokumentů a proces jejich toku), který bude respektovat specifika jednotlivých partnerských organizací a zároveň poskytne příjemci podpory maximální záruky, že projektové prostředky jsou vynakládány v souladu s pravidly programu.

V této práci předpokládáme organizaci v roli příjemce pomoci, tedy **předkladatele projektu**. Organizace je v takovém případě nositelem projektu, podepisuje smlouvu s poskytovatelem dotace či jiným oprávněným subjektem implementační struktury (dle povahy výzvy tedy přímo s řídicím orgánem programu, zprostředkujícím subjektem či konečným příjemcem apod.) a zodpovídá za naplnění projektových cílů a vynaložení výdajů projektu v souladu s pravidly programu. V případě partnerství je pak organizace vedoucím partnerem projektu. Nastavuje systém finančního řízení projektu, dohlíží na jeho naplňování a kontroluje dodržování pravidel partnerů. Organizace odpovídá nejen za vstupy své organizace, ale také za veškeré projektové účetnictví.

Organizace se do projektu může zapojit jako **jeden z partnerů projektu**. V takovém případě realizuje dílčí část projektu. Jeho finanční odměna se promítá do rozpočtových položek projektu, není však na něj realizováno výběrové řízení. Podepisuje smlouvu s předkladatelem projektu a zodpovídá za splnění projektových cílů souvisejících s jeho aktivitami. Partner se zavazuje respektovat systém finančního řízení projektu nastavený předkladatelem, podílet se na jeho naplňování a dodržovat stanovená pravidla, včetně pravidel programu. Partner odpovídá za vstupy své organizace.

Poslední běžnou rolí je pozice **subdodavatele**. V takovém případě organizace realizuje dílčí část projektu, její finanční odměna se promítá do specifické položky rozpočtu projektu, pokud je cena subdodávky vyšší než zpravidla 100 tis. Kč musí na jeho služby být vypsáno výběrové řízení. Subdodavatel podepisuje smlouvu s předkladatelem projektu. Jedná se běžný obchodní vztah, realizovaný zpravidla na základě Smlouvy o dílo s jasně danými závazky, odměnou atd. Subdodavatel zodpovídá za plnění smlouvy, která ho v souvislosti s projektem může zavázat k určitým nadstandartním postupům např. v oblasti dokladování nákladů, postupu vykazování či archivace dokumentů.

## 5.6 Vliv programových a souvisejících dokumentů na finanční řízení

### 5.6.1 Veřejná podpora

Vzhledem k tomu, že při poskytování podpory z ESF jde o veřejné prostředky poskytované příjemcům, je třeba v rámci každého projektu stanovit, zda se poskytnutím prostředků naplňuje či nenaplňuje podstata veřejné podpory.

Obecně chápeme veřejnou podporu následovně: *„Veřejnou podporou se rozumí jakákoliv forma podpory, včetně programů veřejné podpory nebo výhod zvýhodňujících podnikání nebo odvětví výroby poskytovaná Českou republikou, ministerstvem, jiným správním orgánem, orgánem samosprávy nebo poskytovaná z veřejných prostředků. Veřejná podpora poskytovaná způsobem narušujícím nebo hrozícím narušení soutěže tím, že zvýhodňuje určité podnikání nebo odvětví výroby, v míře, jíž může být dotčen obchod mezi Českou republikou a členskými státy Evropské unie, je neslučitelná se závazky České republiky vyplývajícími z Evropské dohody a je zakázána. Zakaz veřejné podpory platí (pokud příslušná legislativa nestanoví jinak) pokud Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nepovolil výjimku ze zákazu veřejné podpory.“<sup>12</sup>*

Naplňuje-li poskytnutá podpora znaky veřejné podpory, může být poskytnuta ve dvou režimech:

---

<sup>12</sup> Příručka pro žadatele o finanční podporu grantových projektů OP RLZ, str. 48

- **v režimu de minimis**, kdy jsou prostředky poskytnuty až do výše 100 % nárokovaných nákladů, jsou však zároveň omezeny možné oblasti podpory a celková výše podpory. Konkrétně „představuje podpora de minimis takovou podporu, která nesmí spolu s ostatními podporami de minimis poskytnutými jednomu příjemci za dobu předchozích tří let (počínající datem, kdy je poskytnuta první veřejná podpora podle pravidla de minimis) přesáhnout výši odpovídající částce 100 000 EUR. Tento finanční strop platí bez ohledu na formu či účel podpory de minimis poskytnuté v předchozím tříletém období. Podporu de minimis nelze poskytnout v oblasti dopravy, v oblasti výroby, zpracování či podpory prodeje zemědělských výrobků, u podpory při vývozu či přednostním používání domácího zboží na úkor zboží importovaného.“<sup>13</sup>
- **v režimu blokové výjimky** z veřejné podpory, udělované ÚOHS pro jednotlivé programy podpory<sup>14</sup>. V tomto režimu jsou prostředky poskytnuty pouze do stanovené maximální procentní výše nárokovaných nákladů, zpravidla dle povahy podpořených aktivit a velikosti konečného příjemce.

Obě skutečnosti, totiž zda se u poskytnutých grantových prostředků jedná či nejedná o veřejnou podporu a v případě veřejné podpory pak režim, ve kterém je poskytnuta, mají zásadní vliv financování projektu (maximální míru příspěvku z prostředků grantu) a generují také pro podpořenou organizaci další závazky (zejména v oblasti evidence obdržené podpory, ale také poskytování veřejné podpory dalším subjektům, více viz kapitola 6.4 Problematika veřejné podpory).

#### 5.6.2 Financování projektu

V rámci jednotlivých programů podpory je stanovena **maximální míra příspěvku** z prostředků programu podpory (tyto prostředky se pak v daném poměru skládají z prostředků ESF a z českých národních prostředků). Konkrétně se míra spolufinancování konkrétního projektu z prostředků grantu zpravidla odvíjí od:

- programu, ve kterém je projekt realizován
- typu aktivit, realizovaných v projektu
- typu realizujícího subjektu či typu cílové skupiny
- režimu veřejné podpory (viz kapitola 5.6.1 Veřejná podpora)

Zbytek projektových nákladů pak organizace pokrývá z vlastních zdrojů či, má-li je k dispozici, z jiných příspěvků.

Zásadní vliv na finanční řízení projektu má také **proces financování** konkrétního projektu. Prostředky Evropského sociálního fondu jsou jedinou výjimkou, u které lze v některých případech (opatření určena zejména neziskovým organizacím) poskytovat zálohy na

---

<sup>13</sup> Příručka pro žadatele o finanční podporu grantových projektů OP RLZ, str. 50

<sup>14</sup> Např. pro OP RLZ povolil ÚOHS výjimku z veřejné podpory rozhodnutím čj. VP/S 81/04-160 ze dne 28. dubna 2004.

financování projektu (*zálohové financování*). V ostatních případech jsou prostředky propláceny zpětně, až po uskutečnění výdajů (*zpětné financování*). Pokud je možné požádat v průběhu projektu o úhradu alespoň části nákladů hovoříme o financování *průběžném*.

Intervaly, ve kterých je možno předkládat žádosti o platbu (a tedy i dobu, po kterou bude žadatel projekt předfinancovávat) stanovují řídicí orgány v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Tyto lhůty se v jednotlivých programech mohou lišit, v zásadě existují následující možnosti: měsíčně, čtvrtletně, po ukončení etapy projektu a po ukončení projektu (případně v kombinaci s vyčerpáním určitého procenta zálohové platby či částky grantu).<sup>15</sup>

Je třeba si uvědomit, že v případě zpětného financování leží celá váha financování projektu na realizátorovi projektu, který tak váže své finanční prostředky (které by mohl využít k jiným účelům) do doby, než bude jeho žádost o platbu posouzena a budou proplaceny vynaložené prostředky. Přitom žádný právní předpis Evropské unie nezabraňuje poskytování záloh, jedná se o rozhodnutí Národního fondu Ministerstva financí.<sup>16</sup>

Problémem je dále také časově náročný tok finančních prostředků mezi poskytovatelem a příjemcem podpory. Žádost o platbu, vypracovaná realizátorem projektu podle daných pravidel, je předána ke kontrole, při které prochází několika články implementační struktury. Vzhledem k nastavení maximálních lhůt na posouzení předložené žádosti (zpravidla 30 dní pro jeden subjekt kontrolního řetězce, v praxi ovšem dochází k nedodržení těchto lhůt) je proces proplácení finanční pomoci relativně zdlouhavý.

### 5.6.3 Finanční kontrola

Příjemce podpory podléhá v souvislosti s realizací projektu finanční kontrole, která může být značně rozsáhlá a jejíž proces bude pravděpodobně pro realizátora nový.

Zodpovědnost za správnost věcného využití poskytnutých prostředků nese řídicí orgán programu, který při kontrole postupuje zejména v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

Kontroly se uskutečňují před poskytnutím finančních prostředků (*předběžná*), v průběhu jejich poskytování (*průběžná*) i po poskytnutí finančních prostředků (*následná*). Kontroly jsou prováděny v místě realizace nebo kontrolou účetních dokladů.

Finanční kontrolu jsou na různých úrovních oprávněny provádět:

---

<sup>15</sup> Prostředky grantu jsou tedy nezdědky vypláceny s časovým zpožděním. Tento fakt je třeba brát v úvahu při posuzování statistik čerpání prostředků ze strukturálních fondů (např. publikovaných periodicky MMR). Pro objektivnější posouzení situace jsou proto zpravidla uváděny nejen údaje o výši proplacených prostředků, ale také údaje o výši prostředků „pod smlouvou“, případně doplněné o výši prostředků schválených projektů, u nichž dosud nedošlo k podpisu smlouvy.

<sup>16</sup> Čaušević, Marie: Hrozby a příležitosti Strukturálních fondů v ČR – Finanční řízení, str. 9

- orgány národní implementační struktury, zejména:
  - řídicí orgány
  - platební jednotky
  - platební orgán
  - Centrální harmonizační jednotka na Ministerstvu financí
- národní kontrolní orgány, zejména:
  - Územní finanční orgány (místně příslušné Finanční úřady)
  - Ministerstvo financí (finanční ředitelství)
  - Nejvyšší kontrolní úřad
  - Nejvyšší státní zastupitelství
- relevantní orgány Evropské unie, zejména:
  - Evropská komise
  - Evropský účetní dvůr

Kontroly orgánů implementační struktury jsou prováděny dle metodiky, stanovované zodpovědným řídicím orgánem. MMR je sice zastřešujícím subjektem zodpovědným za čerpání finančních prostředků, nemá ale výkonné pravomoci k tomu, aby mohl řídicí orgány v praxi řídit. Proto v jednotlivých operačních programech v praxi existují rozdíly v metodice kontrol.

Dva zásadní aspekty, které tak ztěžují realizátorovi projektu orientaci v problematice čerpání finančních prostředků z evropských zdrojů jsou zejména nejednotná metodika přístupu k finanční kontrole (různé výklady uplatňované pro jeden typ problému, viz otázka DPH v kapitole 6.2 Oblast DPH) a změna podmínek v průběhu programovacího období<sup>17</sup>. Jedná se zejména o průběžné upravování/měnění podmínek pro podávání projektů v průběhu vyhlásování jednotlivých výzev. Při řízení projektu i při související kontrole je tedy vždy třeba brát ohled na konkrétní podmínky, platné v dané chvíli. Příjemce podpory tak může realizovat dva projekty v jednom programu podpory, přičemž v rámci každého z nich jsou uplatňovány jiné podmínky finanční kontroly.

---

<sup>17</sup> Čaušević, Marie: Hrozby a příležitosti Strukturálních fondů v ČR – Finanční řízení, str. 13

## **5.7 Shrnutí kontextu finančního řízení a jeho utváření**

Jak je zřejmé z této kapitoly, jsou podmínky realizace projektů v rámci ESF značně specifické a odlišné od běžné komerční praxe. Je to dáno nejen charakterem vlastní projektové práce a striktními pravidly programu podpory, ale zejména charakterem prostředků podpory, které staví příjemce podpory do nové role, role subjektu hospodařícího s veřejnými prostředky se všemi souvisejícími povinnostmi.

## **6 Vybrané dopady realizace projektů ESF na organizaci**

Rozhodnutí organizace zapojit se do čerpání prostředků Evropského sociálního fondu formou realizace projektu s sebou přináší důsledky v různých oblastech. Mnohé organizace si bohužel uvědomují jen zjevné a na první pohled zřejmé dopady jako je např. nutná investice do přípravy projektového záměru (a s tím spojené lidské, časové a finanční zdroje), případně investice do realizace projektu formou spolufinancování z vlastních zdrojů. Některé organizace jsou si pak již při rozhodování o realizaci projektu vědomy základních aspektů pravidel pro čerpání prostředků pomoci, jak byly nastíněny v kapitole 5 Kontext finančního řízení projektů ESF a jeho utváření, zdaleka se však nejedná o veškeré příjemce.

Vstup do světa dotací z prostředků ESF s sebou však přináší další skutečnosti, které mohou mít na organizaci větší či menší dopad. Jedná se zejména o nevyhnutelné změny a úpravy stávajících postupů v organizaci, přičemž nutnost těchto změn vyplyne ze smlouvy o poskytnutí dotace, potažmo pravidel programu podpory.

Změny mohou nastat např. ve zdánlivě okrajově souvisejících oblastech jako je např. režim platby daně z přidané hodnoty, kdy participace na projektu může zásadně ovlivnit postavení organizace. Nedoceněna bývá také náročnost na volné finanční prostředky organizace, způsobená nejen nutností předfinancování projektů, ale také nečekaným zpožděním vyřizování žádostí o platbu.

Realizace projektu může mít zkrátka zásadní vliv na každodenní chod organizace, a to o to palčivější, že si ho organizace nebyla předem vědoma. V této kapitole bychom proto rádi upozornili na některé oblasti, které bývají vstupem do projektů ESF zpravidla dotčeny. Bez předchozích projektových zkušeností je předvídaní těchto dopadů prakticky nemožné.

Pro účely této kapitoly budeme, pro lepší názornost, projekty ESF chápat v užším smyslu, totiž jako projekty realizované v rámci grantových schémat (viz část 5.3.2 Grantová schémata versus veřejné zakázky) a budeme se věnovat výhradně problémům spojeným s těmito typy projektů.

### **6.1 Projektové partnerství a jeho smluvní ošetření**

Jedním ze základních principů podpory poskytované Evropským sociálním fondem a OP RLZ je **princip partnerství**, takže uzavírání partnerství pro realizaci projektů je podporováno. V některých výzvách k předkládání projektů je dokonce partnerství a jeho složení jedním z hodnotících kritérií, v rámci Iniciativy EQUAL dokonce nezbytnou podmínkou realizace. Na druhou stranu, charakter a zaměření některých grantových schémat naopak princip partnerství

vylučují.<sup>18</sup> V takových případech je problematika právních vztahů v partnerství irelevantní. Tyto případy jsou však spíše ojedinělé.

### 6.1.1 Úvod do problematiky

Pro ilustraci uvedme charakteristiku partnerství dle Příručky pro příjemce finanční podpory projektů Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů: „Partnerství je vzájemný vztah mezi dvěma či více subjekty, který je postaven na sdílené odpovědnosti za realizaci podporovaného projektu, a který navazuje na spolupráci při přípravě návrhu projektu (eventuelně i na předchozí spolupráci). Spolupráce mezi příjemcem podpory a jeho partnery musí být založena na smlouvě, která specifikuje roli, odpovědnost partnerů, zapojení a ohodnocení expertů partnera v rámci projektu.“<sup>19</sup>

Při zpracování projektových záměrů jsou tedy realizátoři projektů postaveni před otázkou, zda projekt realizovat sami, či v partnerství. Obě varianty s sebou přinášejí výhody i nevýhody<sup>20</sup>, které je vždy třeba posuzovat v kontextu konkrétního projektového záměru.

Pokud se realizátor rozhodne pro partnerství více subjektů, je třeba toto partnerství v rámci projektu smluvně formalizovat (viz výše uvedený požadavek v Operačním programu Rozvoj lidských zdrojů). V tuto chvíli je třeba si uvědomit dva důležité momenty:

- **česká legislativa pojem partnerství nezná** – neexistuje tudíž ani právní forma, která by tomuto evropskému pojetí partnerství byla šita na míru (tj. která by vymezovala vztah několika subjektů v partnerství s danými zodpovědnostmi a pravomocemi). Volba smluvního vztahu, který si mezi sebou partneři uzavřou je tedy ponechána na dohodě realizátora projektu s partnery. Ten musí tedy hledat takovou formu smluvního vztahu dle české legislativy, která v maximální míře respektuje podmínky poskytnutí dotace a zároveň minimalizuje negativní dopady, které jednotlivé typy smluv přinášejí v ostatních oblastech (zejména dopady v daňové oblasti – daň z příjmů a daň z přidané hodnoty).
- **česká legislativa zná pouze jednoho příjemce dotace** – dle české legislativy je možno přidělit dotaci výlučně jednomu subjektu – fyzické či právnické osobě<sup>21</sup>, který je tudíž také výhradně zodpovědný za realizaci projektu vůči poskytovateli dotace, a to na základě Rozhodnutí podepsaném mezi ním a poskytovatelem dotace.

<sup>18</sup> Např. GS Profese, kde způsobilou aktivitou je pouze školení vlastních zaměstnanců. V případě zajištění vzdělávání externím subjektem se v tomto případě jedná o nákup služeb (dle objednávky, smlouvy s externím dodavatelem).

<sup>19</sup> Příručka pro příjemce finanční podpory projektů Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů, str. 38

<sup>20</sup> Přínos partnerů k realizaci projektu na jedné straně je třeba posuzovat proti zvýšení náročnosti řízení složitější organizační struktury projektového týmu, s tím spojeným nárůstem nákladů, nutnosti nastavení formálních vztahů v partnerství, dělba odpovědnosti atd.

<sup>21</sup> § 3 písm.b) zákona č. 218/2000 Sb. v aktuálním znění



### 6.1.2 Přístupy k řešení

Mezi projekty realizovanými po roce 2004 se nejčastěji objevují následujících typy smluvních vztahů:

- **Smlouvy o dílo** dle Obchodního zákoníku, uzavírané mezi realizátorem projektu a jednotlivými partnery (bilaterální). Partneri si mezi sebou fakturují.

Kontext: Tento typ smluv byl uzavírán v některých případech při čerpání předvstupní pomoci (PHARE 2000, I. kolo Iniciativy EQUAL) i vstupní pomoci (SROP), v současné době již podle dostupných informací není využíván.

Hodnocení: Do současné chvíle nebyl sice tento postup oficiálně napaden jako nesprávný, všechny indicie však ukazují na to, že uzavírání smluv o dílo mezi partnery nejen odporuje pravidlům programu, ale generuje také problémy pro chod organizace.

Důvody pro toto tvrzení jsou následující:

- Rozpor s pravidly programu: Mezi partnery projektu vzniká na základě Smlouvy o dílo klasický komerční vztah. Tento vztah nenaplňuje princip partnerství (např. společnou dělbu odpovědnosti), partnera v tuto chvíli nic neodlišuje od subdodavatele projektu. V logice uznatelných nákladů by fakturované náklady partnerských organizací (náklady na lidské zdroje, cestovné, vybavení atd.) měly být zahrnuty v kapitole 5. Nákup služeb, čímž by valná většina projektů nesplnila procentní limity na maximální výši uznatelných nákladů v této kapitole.
  - Problémy pro chod organizace: v oblasti DPH (zejména pokud realizátorem projektu je neplátce DPH a partnerem je plátce DPH, který na své výkony uvaluje DPH na výstupu) v oblasti daně z příjmů (fakturované výkony partnera projektu vstupují do jeho výnosů, které podléhají dani z příjmu) v oblasti výše obratu společnosti (a tudíž například na zánik osvobození od uplatňování daně z přidané hodnoty z důvodu navýšení obratu společnosti)<sup>22</sup>.
- **Smlouva o sdružení** dle Občanského zákoníku<sup>23</sup>. Tyto smlouvy jsou uzavírané mezi realizátorem projektu a ostatními partnery (multilaterální). Sdružení nemá právní subjektivitu, jeho jménem jedná pověřený partner. Partneri vyúčtovávají náklady spojené s realizací projektu zpravidla na základě vyúčtování dotace.

Kontext: Tento typ smluv je ve větší míře uzavírán nově od roku 2005, a to zejména v některých projektech II. kola Iniciativy EQUAL a v rámci veřejných zakázek.

---

<sup>22</sup> V tomto kontextu je však nutno posoudit vyjádření MF k otázce, zda příjem z grantových projektů do výše obratu započítávat, viz kapitola 6.2.2 Statut organizace z pohledu režimu DPH.

<sup>23</sup> § 829 a násl. Zákona č. 40/1964 v aktuálním znění

**Hodnocení:** Tento postup se sice jeví jako formálně správný (naplňuje princip partnerství společným sdílením odpovědnosti), fungování sdružení má však ze zákona jasně daná pravidla, která mohou být velmi zatěžující pro chod zúčastněných organizací. Důvody pro toto tvrzení jsou následující:

- Vzniká nové uskupení, které však nemá právní subjektivitu. Uskupení je tedy zastupováno jedním z partnerů, určeným partnerem sdružení.
- Sdružení má povinnost předkládat vyúčtování aktivit sdružení, včetně rozdělení nákladů a zisku, vést evidenci pro daňové účely za sdružení, vypořádat vlastnické vztahy k majetku pořízenému za dobu trvání sdružení atd. Tyto povinnosti musí být jasně delegovány ve smlouvě o sdružení určenému účastníkovi.
- v oblasti DPH pak forma sdružení přináší zejména následující dopady: Pokud je jeden člen sdružení plátcem DPH, vzniká ostatním členům sdružení dnem vzniku sdružení povinnost registrace k uplatňování daně<sup>24</sup>. Sdružení má také povinnost podávat daňové přiznání k DPH (prostřednictvím určeného účastníka sdružení, který vede evidenci pro daňové účely za sdružení)<sup>25</sup>. Zdaňovací období všech členů sdružení se určuje na základě součtu obrátu dosaženého všemi účastníky v rámci sdružení a obrátu plátce dosaženého mimo sdružení<sup>26</sup>. V této souvislosti je samozřejmě otázkou, jak v případě sdružení založeného za účelem realizace projektů ESF interpretovat stanovisko Ministerstva financí, které k prostředkům ESF říká: „Vzhledem k tomu, že tyto poskytnuté prostředky nepředstavují úplatu za ekonomickou činnost, přijatý příspěvek se nezahrnuje do obrátu pro registraci konečnému příjemci (nejedná se o příjem ani výnos za uskutečnění plnění).“<sup>27</sup>
- **Innominální smlouvy** dle Občanského zákoníku<sup>28</sup>. Tyto smlouvy mají zpravidla formu Smlouvy o partnerství, uzavírané mezi realizátorem projektu a jednotlivými partnery (bilaterální). Partner zpravidla nárokuje náklady spojené s realizací projektu na základě vyúčtování dotace (někdy nazýváno vzájemný zápočet).

**Kontext:** Tento typ smluv je uzavírán průběžně, a to např. ve většině projektů OP RLZ, i v některých projektech Iniciativy EQUAL.

**Hodnocení:** Tento postup se jeví nejen jako formálně správný (naplňuje princip partnerství společným sdílením odpovědnosti), přinášení také minimální dodatečné

---

<sup>24</sup> § 95, odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>25</sup> § 101, odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>26</sup> § 99, odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>27</sup> Vyjádření MF k problematice dotací z veřejných prostředků z hlediska zákona o DPH, viz Příloha č. 5

<sup>28</sup> § 51 Zákona č. 40/1964 v aktuálním znění

vlivy na fungování organizace. Nutno dodat, že tyto smlouvy je třeba vytvořit, tzv. ušít na míru, tak aby reflektovaly všechny požadavky poskytnuté dotace.

### **6.1.3 Shrnutí**

Problém ošetření smluvních vztahů v projektovém partnerství spočívá zejména v tom, že česká legislativa nezná pojem *partnerství* a že v oblasti poskytování dotací zná pouze jednoho příjemce dotace.

Při realizaci evropských projektů byly za účelem ošetření partnerských vztahů v principu využívány tři typy smluv: smlouvy o dílo, smlouva o sdružení a innominátní smlouvy.

Jako nejvhodnější řešení se v současné době vzhledem k nedostatkům obou ostatních typů, jeví využití innominátních smluv. Pro některé programy podpory již v tuto chvíli existují vzory innominátních smluv, které jsou součástí základních informací pro žadatele o podporu. Je tedy vhodné tyto vzory využít. Vždy je třeba zvážit specifika konkrétního partnerství a případně smlouvy upravit dle potřeby.

Vzory innominátních smluv vznikly v neposlední řadě díky velké aktivitě realizátorů projektů II. kola iniciativy EQUAL, projektů Akce 2, kteří dali podnět k systémovému řešení otázky smluvního zakotvení vztahů v partnerství. Problematika projektového partnerství a jeho ukotvení po stránce smluvní i po stránce finanční byla v průběhu roku 2005 intenzivně diskutována na půdě MPSV, MMR i technické asistence Iniciativy EQUAL, společnosti PriceWaterhouseCoopers. Díky nejasnostem v této otázce došlo sice vzhledem k nejistotě příjemců podpory ke značnému zdržení podpisu Rozhodnutí o poskytnutí dotace velké části projektů, na druhou stranu však tato zásadní otázka byla alespoň dočasně uspokojivě vyřešena takovým způsobem, který umožnil realizaci programu EQUAL.

Je nicméně třeba dodat, že využití innominátních smluv zůstává zatím v roli doporučení. V tuto chvíli není zřejmé, zda toto řešení skutečně obstojí také při kontrolách nezávislých kontrolních orgánů jako je NKÚ či audit Evropské komise. Navíc, jak bylo uvedeno výše, česká legislativa zná pouze jednoho příjemce dotace<sup>29</sup>. Rozhodnutí o poskytnutí dotace je tedy uzavíráno vždy výlučně s jednou fyzickou či právnickou osobou a zůstává tudíž otázkou, do jaké míry je závazek partnerů k nesení společné odpovědnosti za realizaci projektu skutečně vymahatelný.

## **6.2 Oblast DPH**

Otázka daně z přidané hodnoty je v souvislosti s čerpáním evropských prostředků velice zajímavá. Jedná se totiž o oblast, ve které příjemce podpory, zejména jde-li o plátce DPH,

---

<sup>29</sup> § 3 písm.b) zákona č. 218/2000 Sb. v aktuálním znění

bezprostředně pocítuje nedostatečnou harmonizaci pravidel pro čerpání získané dotace na jedné straně se závaznou českou daňovou legislativou na straně druhé.

### 6.2.1 Úvod do problematiky

Zákon č. 235/2004 Sb. o dani z přidané hodnoty definuje osoby povinné k dani<sup>30</sup>, osobu plátce daně<sup>31</sup> a vymezuje registrační povinnost k platbě daně z přidané hodnoty<sup>32</sup>. Upravuje také nárok na odpočet daně<sup>33</sup> a způsob krácení daně<sup>34</sup>.

Z výše uvedených pasáží zákona lze pro účely dalšího rozboru vydělit tři **varianty statutu organizace z pohledu režimu DPH**:

- plátce DPH
  - „plný“ plátce DPH – jedná se o organizaci/plátce DPH, který přijatá zdanitelná plnění použije výhradně k uskutečnění plnění s nárokem na odpočet daně na vstupu<sup>35</sup>
  - „částečný“ plátce DPH – jedná se o organizaci/plátce DPH, který však přijatá zdanitelná plnění použije jak k uskutečnění plnění s nárokem na odpočet daně na vstupu<sup>36</sup>, tak i plnění bez nároku na odpočet daně<sup>37</sup>.
- neplátce DPH – jedná se osobu, která není povinná k dani (příp. je na základě výše obratu osvobozená od uplatňování daně<sup>38</sup>).

Z hlediska **nároku na odpočet daně** pak situace vypadá následovně:

- plátce DPH
  - „plný“ plátce DPH – má nárok na odpočet daně na vstupu v plné míře. Nákladem organizace se tedy stává cena bez DPH.
  - „částečný“ plátce DPH – poměrná část nároku na odpočet se stanoví jako součin daně na vstupu u obou typů plnění (plnění s nárokem na odpočet daně na vstupu i plnění, u kterých nárok na odpočet daně není) za příslušné zdaňovací období a koeficientu<sup>39</sup>. Organizace tedy žádá o odpočet jen té části

<sup>30</sup> § 5 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>31</sup> § 94 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>32</sup> § 95 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>33</sup> § 72 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>34</sup> § 76 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>35</sup> § 72, odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>36</sup> § 72, odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>37</sup> § 72, odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>38</sup> § 6 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>39</sup> Koeficient – dle § 76 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění. Ve zdaňovacím období běžného kalendářního roku provede plátce krácení odpočtu daně koeficientem vypočteným z údajů za zdaňovací období předcházejícího kalendářního roku při vypořádání odpočtu daně (dále jen "zálohový koeficient"). Pokud údaje pro výpočet

DPH na vstupu, která nebyla koeficientem zkrácena. Nákladem organizace je tedy cena včetně zbylé části DPH na vstupu, u které nelze žádat o odpočet.

- **neplátce DPH** – nemá nárok na odpočet DPH na vstupu, nákladem organizace je tedy cena včetně DPH.

Organizace/plátce DPH může současně fungovat v obou režimech, tedy jako „plný“ i „částečný“ plátce. Je to možné v případě, že je schopna pro část přijatých zdanitelných plnění jednoznačně určit, že jsou výlučně použita k uskutečněným zdanitelným plněním s nárokem, potažmo bez nároku na odpočet daně. Pro takto jednoznačně přiřaditelná přijatá zdanitelná plnění je pak zvolen příslušný režim. Pro přijatá zdanitelná plnění, u kterých nelze jednoznačně přiřazení provést, je pak nárok na odpočet vypočten dle koeficientu.

**Zdaňovací období** pro plátce DPH se v zásadě řídí výší obratu a může být měsíční či čtvrtletní<sup>40</sup>.

### 6.2.2 Statut organizace z pohledu režimu DPH

Realizace projektu ESF může mít na statut organizace z pohledu režimu DPH dvojitý vliv:

- **Neplátcí může v souvislosti s realizací projektu vzniknout povinnost stát se plátcem DPH.** Tato situace nastane, v případě, že:
  - projekt je realizován v partnerství, mezi partnery byla uzavřena smlouva o sdružení a alespoň jeden z partnerů je plátce DPH. Pak vzniká všem ostatním členům sdružení/neplátcům DPH povinnost registrace k uplatňování daně<sup>41</sup>.
  - dojde k navýšení obratu přes zákonem stanovenou hranici<sup>42</sup>. Pak osobě, která byla na základě výše obratu osvobozená od uplatňování daně, toto osvobození zaniká. Ministerstvo financí se však k otázce určování výše obratu v případě prostředků ze strukturálních fondů přerozdělovaných formou grantových schémat v minulosti vyjadřovalo a jeho stanovisko by se tak mělo stát závazným pokynem všem FÚ: „Vzhledem k tomu, že tyto poskytnuté finanční prostředky nepředstavují úplatu za ekonomickou činnost, přijatý příspěvek se nezahrnuje do obratu pro registraci konečnému příjemci (nejedná se o příjem ani výnos za uskutečněná plnění)”<sup>43</sup>. Neplátce DPH by tedy neměl být navýšením obratu způsobeným participací na projektu ESF dotčen. V tomto případě je však vhodné získat jasné vyjádření poskytovatele

---

koeficientu za předcházející kalendářní rok neexistují, stanoví si výši zálohového koeficientu plátce podle předběžného odhadu.

<sup>40</sup> § 99 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>41</sup> § 95, odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>42</sup> § 6 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

grantu a místně příslušného FÚ o tom, zda se příjem realizovaný z projektu započítává do výše obrátu, rozhodné v rámci posouzení nároku na osvobození od uplatňování daně či nikoli<sup>44</sup>.

- **Z „plného“ plátce se díky charakteru aktivit realizovaných v projektu stává „částečný“ plátce.** Jedná se o případ, kdy plátce přijatá zdanitelná plnění použije jak k uskutečnění plnění s nárokem na odpočet daně na vstupu<sup>45</sup>, tak i plnění bez nároku na odpočet daně<sup>46</sup>. Tato změna statutu však nesouvisí výhradně s charakterem projektu. Došlo by k ní i v případě, že by organizace realizovala např. rekvalifikační kurzy, které jsou jako součást výchovy a vzdělávání od daně osvobozeny i v rámci volného trhu<sup>47</sup>.

### 6.2.3 Nárok na odpočet DPH

Oblast nároku na odpočet daně a tedy otázka uznatelnosti a s ní spojené nárokovatelnosti odpočtu DPH na poskytovateli dotace je v současné chvíli asi nejožahavější a tedy nejzajímavější otázkou. Obecně je sice tato problematika upravována pro jednotlivé programy v Příručce pro příjemce, tyto pokyny jsou však pouze rámcové a ponechávají prostor pro různé výklady. To dokazuje fakt, že i v rámci jednoho zdroje finančních prostředků (např. prostředky ESF v programu OP RLZ) postupují různé subjekty implementační struktury protichůdně (např. pro OP RLZ CzechInvest jako konečný příjemce v GS Profese a Krajský úřad Středočeský kraj jako konečný příjemce pro Opatření 3.3). Nejde však o případ ojedinělý. Z logiky problému však vyplývá, že jen jedno z obou zvolených řešení může být správné. Pojďme si tedy problém blíže rozebrat.

1. Příručka pro příjemce finanční podpory projektů Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů k otázce uznatelnosti DPH říká: „*DPH je uznatelný výdaj v případě, že není možné uplatnit nárok na odpočet daně na vstupu.*“<sup>48</sup> a naopak: „*DPH není uznatelným výdajem v případě, že existuje nárok na odpočet daně na vstupu.*“ Zároveň říká, že: „*DPH není uznatelným výdajem projektu ani v případě, že plátce*

---

<sup>43</sup> Vyjádření MF k problematice dotací z veřejných prostředků z hlediska zákona o DPH, viz Příloha č. 5

<sup>44</sup> § 6 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>45</sup> § 72, odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>46</sup> § 72, odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>47</sup> § 51 a § 57 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>48</sup> Příručka pro příjemce finanční podpory projektů Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů, MPSV, 1.5.2005, str. 29

DPH neuplatní nárok na odpočet daně na vstupu z vlastního rozhodnutí.<sup>49</sup> (celý kontext výroku viz Příloha č. 4)

V případě **neplátce DPH** se tedy odpověď zdá jasná: nárok na odpočet DPH na vstupu v jeho případě neexistuje a DPH nákladů neplátce je tedy uznatelným nákladem projektu.

V případě **plátce DPH** je situace složitější. Rozeberme si ji tedy v jednotlivých krocích:

2. Při posouzení uznatelnosti nákladů plátce je třeba vyjít z klíčového momentu, tedy otázky, zda plátce DPH má nárok uplatnit odpočet DPH, viz výše.
3. Zákon o DPH k tomu říká, že nárok na odpočet daně má plátce, pokud přijatá zdanitelná plnění použije pro uskutečnění své ekonomické činnosti<sup>50</sup>.
4. Výše uvedená pasáž zákona nás tedy staví před novou otázkou, zda plnění uskutečněná plátcem v rámci realizace projektu jsou či nejsou plněními použitými pro uskutečnění jeho ekonomické činnosti. Odpověď na tuto otázku, zdá se, dává vyjádření MF v dopise adresovaném MPSV ze dne 24. listopadu 2005: „*Služba poskytovaná konečnému uživateli realizovaného projektu je pro realizátora projektu uskutečněním ekonomické činnosti, ale pokud ji poskytuje bez úplaty, není předmětem daně, a proto realizátor projektu nemá nárok na odpočet daně u přijatých zdanitelných plnění podle § 72 zákona o DPH. Pokud nemá realizátor projektu nárok na odpočet daně, je i v tomto případě realizátor projektu v postavení osoby, která výlučně a konečně nese DPH jako svůj náklad, tzn. že DPH v tomto případě je způsobilým výdajem ve smyslu metodické příručky, kterou se stanoví podrobná pravidla k provedení nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkajícího se způsobilosti výdajů vznikajících u činnostech, které jsou spolufinancovány ze strukturálních fondů.*“<sup>51</sup> (viz Příloha č. 5)
5. Z výše uvedené pasáže vyplývá, zdánlivě v rozporu s ustanovením Zákona o DPH<sup>52</sup> uvedeným v bodě 2., že se při realizaci projektu sice jedná o ekonomickou činnost, avšak přesto o činnost, u které nevzniká nárok na odpočet daně.
6. Z těchto skutečností tedy usuzujeme na fakt, že i u plátce DPH nárok na odpočet DPH na vstupu neexistuje a DPH nákladů plátce je tedy uznatelným nákladem projektu.

---

<sup>49</sup> Příručka pro příjemce finanční podpory projektů Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů, MPSV, 1.5.2005, str. 29

<sup>50</sup> § 72, odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>51</sup> Vyjádření MF k problematice dotací z veřejných prostředků z hlediska zákona o DPH, viz Příloha č. 5

<sup>52</sup> § 72, odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

Ať už je náš závěr ohledně uznatelnosti DPH v případě plátce DPH, ke kterému jsme došli v bodě 6. správný či nikoli, je zarážející, že jednotlivé subjekty implementační struktury, které podléhají jednotnému metodickému vedení řídicího orgánu, postupují v tomto ohledu nejednotně.

V současné chvíli mohou být realizátoři projektu v situaci, kdy svému místně příslušnému FÚ předkládají vyúčtování kde u obdobných typů „zakázek“ (projektů) postupují v oblasti uplatňování nároku na odpočet DPH protichůdným způsobem (např. realizují projekt v GS Profese, kde nárok na odpočet daně uplatňují na FÚ a zároveň realizují projekt v opatření spravovaném Krajským úřadem Středočeského kraje, kde nárok na odpočet daně na FÚ neuplatňují a DPH nárokují jako svůj náklad v projektu).

Pro implementační strukturu může takovýto postup v budoucnu znamenat problémy např. při auditech Evropské komise, minimálně z důvodu nejednotnosti postupu. I kdyby však bylo proplácení DPH z grantových prostředků nakonec označeno za neoprávněné, k větším finančním ztrátám na straně implementační struktury pravděpodobně nedojde, neboť v převážné většině případů zatím není nárokování DPH plátcům umožněno. Navíc, jednalo by se o náhradu vyplaceného DPH ze státních prostředků, ze kterých by odpočet DPH konečkonců byl tak jako tak hrazen, i když jinou cestou.

Tento nesystémový přístup však v budoucnu může velmi těžce dopadnout na realizátory projektů. Ve znepokojující situaci jsou obecně všichni plátcí, kteří v dobré víře uplatňují odpočet DPH na FÚ. V případě, že bude nakonec rozhodnuto, že takto postupovat nemají (tzn. převáží metodický výklad MF<sup>53</sup>), je tu velké riziko, že jejich postup bude při kontrole FÚ v budoucnu napaden. Realizátor projektu se pak bez vlastního zavinění ocitne v situaci, kdy:

- nárok na odpočet DPH už nebude moci uplatnit v projektu, neboť doba realizace projektu skončila a dotace byla vypořádána (případně, pokud doba realizace projektu ještě neskončila, nemůže DPH uplatnit v projektu, neboť např. při přípravě rozpočtu postupoval opět v dobré víře a rozpočet tedy připravil podle pokynů pouze na náklady bez DPH).
- odpočet DPH, který, opět v dobré víře, uplatnil na FÚ bude označen za neoprávněný, obdržené prostředky bude muset vrátit FÚ a navíc bude pravděpodobně penalizován.

Výsledkem tedy může být situace, kdy realizátor projektu nakonec ponese celou výši DPH projektových nákladů i případnou penalizaci jako svůj náklad (v závislosti na objemu finančních prostředků a časové prodlevě od uplatnění nároku na odpočet DPH u FÚ se může jednat o značné finanční částky).

---

<sup>53</sup> Vyjádření MF k problematice dotací z veřejných prostředků z hlediska zákona o DPH, viz Příloha č. 5



#### 6.2.4 Zdaňovací období

U plátce DPH může v souvislosti se vstupem do projektu ESF dojít ke změně zdaňovacího období ze čtvrtletního na měsíční, a to z zejména z důvodu nárůstu rozhodné částky obrátu nad stanovou mez přípustnou pro čtvrtletní plátce<sup>54</sup>. K nárůstu rozhodné částky obrátu může dojít z následujících důvodů:

- projekt je realizován v partnerství, mezi partnery byla uzavřena smlouva o sdružení a alespoň jeden z nich byl plátce DPH. Zdaňovací období všech členů sdružení/plátců DPH se pak určuje na základě součtu obrátu dosaženého všemi účastníky v rámci sdružení a obrátu plátce dosaženého mimo sdružení<sup>55</sup>
- k navýšení obrátu dojde díky realizaci plnění v projektu

V této souvislosti je samozřejmě otázkou, jak v obou případech interpretovat stanovisko Ministerstva financí, které k prostředkům ESF (konkrétně k prostředkům přerozdělovaným v rámci grantových schémat) říká: „Vzhledem k tomu, že tyto poskytnuté prostředky nepředstavují úplatu za ekonomickou činnost, přijatý příspěvek se nezahrnuje do obrátu pro registraci konečnému příjemci (nejedná se o příjem ani výnos za uskutečněná plnění).“<sup>56</sup>

Pro větší jistotu příjemce by v těchto případech bylo vhodné získat vyjádření poskytovatele grantu a FÚ o tom, zda se příjem realizovaný z projektu započítává do rozhodné výše obrátu (stejně jako při posuzování překročení rozhodného obrátu z hlediska zániku osvobození od uplatňování daně, viz část 6.2.2 Statut organizace z pohledu režimu DPH).

#### 6.2.5 Shrnutí

Realizace projektu může v určitých případech vést pro organizaci ke změnám v oblasti DPH. Z důvodu navýšení obrátu z projektových aktivit či vstupu do právní formy sdružení může být v některých případech organizace nucena stát se plátcem DPH. Díky charakteru projektových aktivit může organizaci/plátcí DPH vyplynout povinnost krátiť nárok na odpočet daně koeficientem. Opět z důvodu navýšení obrátu se pro organizaci může změnit zdaňovací období ze čtvrtletního na měsíční. Tyto změny mohou sice organizaci nečekaně zatížit, nezpůsobí jí však existenční problémy.

Navíc, v otázce obrátu nyní dochází k ujasňování metodického výkladu mezi orgány implementační struktury a MF o tom, zda se příjmy z projektové činnosti započítávají do rozhodné výše obrátu, či nikoli. Stanovisko MF je zatím v tomto ohledu negativní (viz Příloha č. 5) a tato otázka bude tedy pravděpodobně brzy uzavřena.

Diametrálně odlišná je ovšem situace kolem otázky nároku organizace/plátce DPH na odpočet daně na vstupu u projektových nákladů. V současné chvíli není v tomto ohledu postup orgánů

<sup>54</sup> § 99, odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>55</sup> § 99, odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>56</sup> Vyjádření MF k problematice dotací z veřejných prostředků z hlediska zákona o DPH, viz Příloha č. 5

implementační struktury jednotný. Tento fakt s sebou nese latentní nebezpečí a otevírá prostor pro zásadní komplikace příjemců podpory v budoucích obdobích.

Z pohledu pravidel pro čerpání dotace nyní celý problém spočívá v rozhodnutí o tom, zda má či nemá projektová činnost organizace být chápána jako ekonomická činnost. Přesto, že v této věci již existuje stanovisko MF (viz Příloha č. 5), různé implementační orgány dosud uplatňují obojí přístup, přičemž je nasnadě, že jedna z variant bude chybná. V případě neoprávněného odpočtu by zpětné vyměření doměrky včetně penalizace mohlo pro organizaci příjemce vyústit až v existenční problémy.

Stávající nekonzistentní postup v sobě skrývá zásadní riziko pro organizaci příjemce a postup v této otázce by tedy měl být urychleně sjednocen.

### **6.3 Vztah k FÚ**

Rozhodne-li se organizace realizovat grantový projekt z prostředků ESF, rozrostou se oblasti potenciálního zájmu místně příslušného FÚ o dvě nové oblasti, totiž o možný zásah FÚ v případě porušení rozpočtové kázně a u plátců DPH o zapojení místně příslušného FÚ formou vyjadřování k projektově-daňovým otázkám.

#### **6.3.1 Porušení rozpočtové kázně**

Zatížení realizátora projektu rozpočtovými pravidly pro veřejné prostředky je věc poměrně nová (objevuje se v grantových smlouvách zhruba od počátku roku 2006). Zodpovědnost příjemce pomoci za dodržování rozpočtové kázně dle příslušné české legislativy (zejména zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a vyhláška č. 551/2004 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem) je nově zakotvena přímo ve smlouvě o poskytnutí dotace.

K porušení rozpočtové kázně může dojít v principu ze dvou důvodů<sup>57</sup>:

- **neoprávněným použitím peněžních prostředků**; jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity,
- **zadržením peněžních prostředků**; porušení povinnosti vrácení prostředků ve stanoveném termínu

---

<sup>57</sup> § 3, odst. 1 a § 44, odst. 1 Zákon č. 218/2000 Sb. v aktuálním znění

Kompetence místně příslušného FÚ jsou v souvislosti s porušením rozpočtové kázně vymezeny zákonem: „Pokud při šetření nesrovnalosti zjistí řídicí orgán, že se jedná o podezření na porušení rozpočtové kázně, předává případ místně příslušnému finančnímu úřadu. Zákon o správě daní a poplatků č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů dává finančním úřadům pravomoc ke kontrole čerpání finančních prostředků na projekty, kterým byla poskytnuta dotace. Finanční úřad vyměří odvod za porušení rozpočtové kázně a konečný příjemce/konečný uživatel je povinen tuto částku uhradit na účet finančního úřadu.“<sup>58</sup>

### 6.3.2 Vyjádření k projektově-daňovým otázkám

Vyjádření místně příslušného FÚ může být požadováno ve dvou projektově-daňových otázkách:

- **nárok na odpočet DPH na vstupu** (viz kapitola 6.2.3 Nárok na odpočet DPH). Finanční úřad může být v této souvislosti požádán, aby se vyjádřil k otázce, zda v případě konkrétního projektu vzniká nárok na odpočet DPH na vstupu či nikoli.
- **otázka započtení příjmu realizovaného z projektu do rozhodné výše obratu** (viz kapitoly 6.2.2 Statut organizace z pohledu režimu DPH a 6.2.4 Zdaňovací období). Finanční úřad může být v této souvislosti požádán, aby se vyjádřil k otázce, zda v případě konkrétního projektu či projektové aktivity má být příjem z této aktivit součástí výše obratu rozhodné z pohledu zákona o DPH.

### 6.3.3 Shmutí

Nová role místně příslušných FÚ vyplývá zejména z charakteru podpory jako veřejných prostředků (kontrola porušení rozpočtové kázně) a ze zapojení FÚ jako subjektu kompetentního vydat stanovisko k projektově-daňovým otázkám, zejména v oblasti nároku organizace na odpočet DPH.

Tato pozice místně příslušných FÚ není výhradně záležitostí programů podpory v rámci ESF, nýbrž zahrnuje celé pole čerpání evropských prostředků. Nabízí se tedy otázka, zda jsou finanční úřady na tuto novou roli připraveny, a to jak po stránce kapacitní v oblasti kontrol porušení rozpočtové kázně, tak po stránce metodické, pokud by měly vydávat stanoviska k projektově-daňovým otázkám na základě posouzení konkrétních projektů.

Z pohledu příjemce je pak třeba dodat, že aplikování pravidel porušení rozpočtové kázně striktně dle zákona by bylo velmi přísné, neboť by vysokými částkami mohlo být penalizováno i neúmyslné pochybení při tvorbě zúčtovacích zpráv či proplacení takového výdaje

---

<sup>58</sup> Čaušević, Marie: Hrozby a příležitosti Strukturálních fondů v ČR – Finanční řízení, str. 16

z prostředků projektu (v dobré víře), který nakonec z různých důvodů<sup>59</sup> bude prohlášen za neuznatelný.

## 6.4 Problematika veřejné podpory

### 6.4.1 Úvod do problematiky

Úvod k problematice veřejné podpory jsme provedli v kapitole 5.6.1 Veřejná podpora. Shrnujeme pouze dvě základní východiska:

- prostředky podpory jsou sice veřejným prostředky, ne vždy se však jedná o veřejnou podporu ve smyslu zákonného vymezení
- veřejná podpora může být poskytnuta v režimu blokové výjimky či v režimu *de minimis*

Obě skutečnosti, totiž zda se u poskytnutých grantových prostředků jedná či nejedná o veřejnou podporu a v případě veřejné podpory pak režim, ve kterém je poskytnuta, mají zásadní vliv financování projektu (maximální míru příspěvku z prostředků grantu) a generují také pro podpořenou organizaci další závazky, zejména v oblasti evidence obdržené podpory *de minimis*, ale také poskytování veřejné podpory dalším subjektům.

V další části se pro ilustraci budeme věnovat pouze problematice evidence obdržené podpory *de minimis*.

### 6.4.2 Evidence veřejné podpory *de minimis*

U podpory v režimu *de minimis* je příjemce povinen vést evidenci veškeré veřejné podpory, která mu byla v tomto režimu kdy poskytnuta. Na druhou stranu, ze strany poskytovatele grantu, případně jiných pověřených státních orgánů by mělo být dodržování pravidel poskytování veřejné podpory v tomto režimu kontrolováno.

Co je tedy přesně předmětem kontroly? Kromě oblastí přípustného poskytnutí podpory *de minimis* je to zejména **omezení maximální výše podpory *de minimis***. Ta nesmí spolu s ostatními podporami *de minimis* poskytnutými jednomu příjemci za dobu předchozích tří let (počínající datem, kdy je poskytnuta první veřejná podpora podle pravidla *de minimis*) přesáhnout výši odpovídající částce 100 000 EUR. Pro účely zjištění odpovídající částky v Kč se použije kurz devizového trhu vyhlášený Českou národní bankou platný ke dni prvního poskytnutí dané veřejné podpory. Tento finanční strop platí bez ohledu na formu či účel podpory *de minimis* poskytnuté v předchozím tříletém období.<sup>60</sup>

Abyste kontrola nastavených pravidel byla efektivní, je třeba naplnit následující předpoklady:

---

<sup>59</sup> Může se tak stát např. z důvodu přečerpání limitu dané rozpočtové kapitoly. Jak si ukážeme v kapitole 7 jsou tyto limity přepočteny v závěru projektu na základě skutečného čerpání rozpočtu. Je tedy velmi obtížné je předem přesně odhadnout a přečerpání může být snadno neúmyslné.

- Jednoznačná metodika výpočtu výše de minimis poskytnuté v předchozím tříletém období
- Sběr dat o výši poskytnuté de minimis na úrovni příjemců podpory a jejich agregace v centrální databázi

Co se týče **metodiky výpočtu výše de minimis poskytnuté v předchozím tříletém období** panují v současné chvíli nejasnosti. Přesto, že limit pro podporu de minimis je relativně jednoznačný, v praxi nastávají nejasnosti při stanovení výše dosavadního čerpání de minimis organizací. Pro ilustraci několik otázek, jejichž řešení může zásadním způsobem ovlivnit výpočet výše de minimis čerpané organizací v předchozím tříletém období (a tedy i zbývajícím výši nároku organizace na podporu de minimis):

- **Co je rozhodným základem pro zápočet do výše čerpané de minimis?**  
Současný stav: základem je výše rozpočtu v Rozhodnutí o poskytnutí dotace  
Nejasnosti: mělo by se pro zápočet podpory de minimis čerpané organizací vycházet z výše přiznané dotace dané Rozhodnutím nebo ze skutečného čerpání dotace? (v případě, že rozpočet projektu nebude dočerpán se tyto údaje se mohou značně lišit). V jakém momentě případně údaje aktualizovat? Průběžně? Po ukončení kalendářního roku? Po skončení projektu? Na základě jakých dokumentů?
- **Jakým způsobem nahlížet na tříleté období pro platnost limitu de minimis?**  
Současný stav: výklady rozsahu tříletého období rozhodného pro posouzení čerpané podpory de minimis se liší od zohledňování tří kalendářních let až po vymezení tohoto období jako tři roky zpětně od data vystavení čestného prohlášení o výši čerpané podpory  
Nejasnosti: Jak chápat tříleté období, které je třeba sledovat? U víceletých projektů by bylo v zájmu objektivitu posuzování čerpání třeba podporu de minimis rozložit minimálně do let. Na základě kterých dokumentů se toto učiní? (Rozhodnutí o poskytnutí dotace nemusí nutně obsahovat členění rozpočtu po letech)
- **Jakým způsobem postupovat, pokud je projekt realizován v partnerství?**  
Současný stav: tato otázka je v tuto chvíli řešena pouze v některých programech a na explicitní žádost příjemce (v rámci Rozhodnutí o poskytnutí dotace je zahrnut odkaz na rozdělení rozpočtu mezi partnery a explicitní rozdělení de minimis do de minimis partnerů dle tohoto rozdělení)  
Nejasnosti: započíst vždy část podpory de minimis do de minimis čerpané partnerskými organizacemi? Podle jakého klíče? Na základě kterých dokumentů? (rozložení rozpočtu mezi partnery se může v průběhu projektu i významně změnit)

---

<sup>60</sup> Příručka pro žadatele o finanční podporu grantových projektů OP RLZ, Identifikační číslo: MAD 25, 1.5.2005, MPSV, Praha, str. 48

V oblasti **sběru dat na úrovni příjemců podpory a jejich agregace do centrální databáze** není zatím vypracován jednoznačný koncept. Do značné míry je to způsobeno otevřenými otázkami v oblasti metodiky výpočtu (viz výše). Podle odpovědí na výše uvedené otázky je pak třeba zajistit, aby od jednotlivých příjemců byla zajištěna ve stanovených časových úsecích (např. zahájení projektu, ukončení projektu) relevantní data v odpovídajícím členění (např. časové rozlišení, rozlišení po subjektech v případě partnerství, rozlišení rozpočtovaného a skutečného čerpání).

V současné době je jako jediná záruka dodržení pravidel poskytování veřejné podpory de minimis při podpisu Rozhodnutí o poskytnutí dotace v režimu de minimis požadováno pouze čestné prohlášení příjemce o výši dosud čerpané podpory de minimis. Podle dostupných informací není v České republice v současné době vedena žádná souhrnná databáze, kam by byly zaznamenávány údaje o podpoře poskytnuté jednotlivým organizacím v režimu de minimis.

### **6.4.3 Shrnutí**

Dodržování pravidel pro čerpání veřejné podpory leží na bedrech příjemce i poskytovatele veřejné podpory a je tedy v zájmu obou stran postupovat v této věci pečlivě a zodpovědně.

Přesto zůstává i v současné době metodika v této oblasti nejasná a nekonzistentní. Otevřené zůstávají otázky, co je rozhodným základem pro zápočet do výše čerpané de minimis, jakým způsobem postupovat při posuzování rozhodného tříletého období i jakým způsobem postupovat, pokud je projekt realizován v partnerství.

Současný stav, který je založen výhradně na čestném prohlášení příjemce podpory, není bez zpětné kontroly v databázovém systému dostačující zárukou naplňování stanovených pravidel. Zůstává navíc otázkou, jaká je a zejména jaká bude vypovídací schopnost těchto prohlášení po uplynutí tříletého období poskytování podpory de minimis, pokud nebude metodika výpočtu upřesněna a příjemci tedy budou při vystavování čestných prohlášení používat různou metodiku výpočtu.

V této souvislosti je třeba zmínit, že otázka zákazu veřejné podpory a poskytování veřejné podpory de minimis, vyňaté z tohoto zákazu, se netýká pouze projektů ESDF či strukturálních fondů jako takových. Závazek ČR v této oblasti by se pravděpodobně měl vztahovat na veškeré veřejné prostředky poskytované organizacím. Pravidla čerpání veřejné podpory by tedy měla být stejným způsobem aplikována také u veškerých ostatních dotací financovaných z českých veřejných zdrojů.

O to výrazněji vystupuje do popředí potřeba centrální databáze, která by sloužila jako kontrolní nástroj poskytování veřejné podpory. Směrem ke státní správě je tedy zřejmá nutnost vypracovat jednoznačnou metodiku naplňování pravidel poskytování veřejné podpory v režimu de minimis (tak aby byly dodrženy veškeré požadavky na jedné straně, aby však zároveň

nedocházelo ke zbytečnému omezování podpory organizacím). Na základě metodiky je pak třeba určit relevantní dokumenty pro získávání primárních dat (např. Rozhodnutí o poskytnutí dotace, případně průběžné/závěrečné zprávy projektů) a upravit je takovým způsobem, aby obsahovaly všechny potřebné údaje pro sledování čerpání de minimis (např. srovnání rozpočtováno versus reálně čerpáno, včetně členění po letech, po partnerech). Tyto údaje by měly být využívány jako vstupy do databáze, která bude dle stanovené metodiky průběžně naplňována a aktualizována.

Databáze evidence poskytnuté podpory de minimis vedená centrálně a na základě konzistentní metodiky se pak může stát efektivním a transparentním nástrojem kontroly a zárukou dodržování pravidel pro příjemce podpory, její poskytovatele i případné auditu Evropské komise či kontroly jiných kontrolních orgánů.

## **6.5 Financování projektu**

Poslední oblastí, která má klíčový vliv na organizaci jako celek, je způsob financování daného projektu, tj. struktura zdrojů financování i vlastní proces financování (viz kapitola 5.6.2 Financování projektu). Způsob financování má totiž vliv jednak na výši prostředků, které musí organizace do projektu vložit z vlastních zdrojů, zároveň klade nároky na volné peněžními prostředky organizace.

Přesto, že tyto dopady se zdají zřejmé, vlastní realizace projektu může původně nastavené podmínky modifikovat, což si příjemce zpravidla předem neuvědomuje. Rádi bychom se proto v následující části zaměřili na dva důležité momenty spojené s financováním projektu, totiž nebezpečí navýšení financování z vlastních zdrojů a nároky kladené na volné peněžní prostředky organizace.

### **6.5.1 Navýšení financování z vlastních zdrojů**

Poskytnutí dotace na projekt ve výši 100 % zdaleka není standardní (viz kapitola 5.6.2 Financování projektu). Ve většině případů bude tedy k realizaci projektu třeba i dalších prostředků - vlastních zdrojů organizace či jiných příspěvků.

Organizace by si však měla uvědomit, že ani u projektů, které deklarují 100 % dotaci nemusí být reálně profinancovány veškeré náklady projektu. K tomuto nesouladu dochází hned z několika důvodů:

- některé náklady spojené s realizací projektu **nejsou uznatelnými náklady** a organizace je musí hradit z vlastních zdrojů (např. v případě projektů ESF veškerá příprava projektu)
- u některých typů nákladů **používaná metodika neumožňuje čerpat skutečných 100 % nákladu** a organizace tedy část vzniklého nákladu hradí z vlastních zdrojů (z projektu mohou např. čerpat úhradu nákladů na pracovníka, který se podílí na

projektu. Vezměme si příklad, kdy organizace přijme pracovníka do pracovního poměru v souvislosti s realizací projektu a tento pracovník se na projektu podílí celým svým úvazkem. Pak by tedy veškeré náklady, které organizace s pracovníkem má, měly být financovatelné z projektu. Z projektu však lze čerpat pouze skutečně odpracovaný čas na projektových aktivitách. Kdo tedy uhradí dovolenou pracovníka, kterou z titulu zaměstnaneckého poměru čerpá? v převážné většině grantových schémata jde tento náklad k tíži realizátora projektu.<sup>61)</sup>

- **dojde k porušení pravidel pro finanční řízení projektu a v principu uznatelné náklady** (viz kapitola 7 Konkrétní otázky spojené s finančním řízením projektu) nejsou organizaci profinancovány (např. překročení maximálních limitů rozpočtových kapitol. Nezávisle na realitě projektu nesmí režijní náklady v naprosté většině projektů přesáhnout 7 % celkových uznatelných nákladů. Pokud jsou režijní náklady organizace vyšší, musí organizace vzniklý rozdíl hradit z vlastních zdrojů).

V praxi to znamená, že ani v případě 100 % dotace nebudou náklady organizace nulové, případně že míra spolufinancování z vlastních zdrojů stanovená na např. 35 % nákladů může být reálně vyšší.

#### 6.5.2 Náročnost na volné finanční prostředky

Jak jsme již zmínili v kapitole 5.6.2 Financování projektu, projekty ESF mohou být financovány v principu dvěma způsoby:

- **zálohově** - formou poskytování záloh na financování projektu
- **zpětně** - zpětným proplácením prostředků, po uskutečnění výdaje (varianty zpětného financování jsou opět dvě: průběžné financování, kdy úhrady probíhají po ukončení dílčích částí projektu či zpětné profinancování veškerých výdajů po skončení projektu)

Je třeba si uvědomit, že v případě zpětných úhrad, zejména je-li platba poskytnuta až po ukončení celého projektu, leží celá váha financování projektu na příjemci podpory, který tak váže své finanční prostředky (které by mohl využít k jiným účelům) do doby, než bude jeho žádost o platbu posouzena a proplaceny vynaložené prostředky.

Zároveň je nutné zdůraznit, že příjemce není této tíže zcela zbaven ani v případě zálohového financování. Příjemce musí vykrývat případné mezery mezi jednotlivým poskytnutím záloh tak, aby nedošlo k ohrožení realizace projektu. V případě procesních zdržení, může dojít i k delším prodlevám.

Navíc, i v případě zálohového financování pokrývají vyplacené zálohy na realizaci projektu zpravidla maximálně 90 % rozpočtovaných prostředků. Závěrečná platba je proplacena až po

---

<sup>61</sup> Výjimkou v tomto ohledu je Iniciativa EQUAL, kde dovolenou pracovníka, či její poměrnou část, lze v projektu nárokovat. Vlastní metodika postup je však relativně komplikovaná a nárokování prostředků za tento typ nákladu tedy v praxi ve srovnání se skutečnými náklady organizací pokulhává.



schválení celého projektu. Pro realizátora projektu to znamená, že pokud vyčerpá 100 % grantu, 10 % výše rozpočtu musí předfinancovat, a to od momentu vyčerpání záloh až do doby obdržení závěrečné platby<sup>62</sup>.

### **6.5.3 Shrnutí**

Oba problematické momenty spojené s financováním projektu, totiž nebezpečí navýšení financování z vlastních zdrojů (díky nutným neuznatelným nákladům spojeným s projektem či díky porušení pravidel finančního řízení projektu) a nároky kladené na volné peněžní prostředky organizace (zapříčiněné nastavenými způsoby finančních toků v programech i nedodržíváním lhůt pro procesní kroky vyřízení žádostí o platbu) mohou pro příjemce podpory vyústit v komplikace v průběhu realizace projektu a poznamenat také závěrečné hodnocení přínosu projektu.

Tato rizika je v tuto chvíli, vzhledem k nastaveným pravidlům čerpání a postupu práce implementační struktury, bohužel třeba brát jako danost. Je proto důležité, aby si organizace byla těchto rizik pokud možno vědoma před zahájením projektu a počítala s nimi při rozhodování o tom, zda se do realizace projektu z prostředků ESF pustit, či nikoli.

## **6.6 Shrnutí vybraných dopadů realizace projektů ESF**

V této kapitole jsme pojednali zdánlivě okrajově související oblasti, které však při vstupu organizace do projektu ESF bývají zpravidla dotčeny. Konkrétně jsme se věnovali ošetření smluvních vztahů v případě realizace projektu formou partnerství, režimu platby daně z přidané hodnoty, problematice evidence veřejné podpory v režimu de minimis a náročnosti realizace projektu na volné finanční prostředky organizace.

Problémy, které se vyskytují v jednotlivých oblastech jsou často odkrývány až při vlastní realizaci projektu, při aplikaci stanovených pravidel v praxi. Přesto se zdá, že díky intenzivní komunikaci s příjemci podpory jsou si orgány implementační struktury alespoň některých problematických oblastí vědomy a podnikají kroky k jejich dořešení. Zapojením různých zainteresovaných subjektů a subjektů oprávněných vydávat metodické pokyny a stanoviska (dle typu problematiky např. ÚOHS, MF atd.) pak dochází k výkladu či upřesnění postupu aplikace pravidel.

V oblasti ošetření smluvních vztahů v partnerství je problematický zejména závazek partnerů k nesení společné odpovědnosti za realizaci projektu na základě partnerských smluv.

---

<sup>62</sup> Jak dlouho bude muset příjemce dotace čekat na proplacení závěrečné platby lze přitom jen těžko odhadovat. Zkušenosti z předstupních programů Phare byly i takové, že závěrečná platba byla proplacena po více než jednom roce po ukončení projektu, běžně však tato doba (tj. závěrečná část realizace projektu a proces uzavírání projektu do obdržení závěrečné platby) bude několik měsíců. Pokud např. příjemce grantu bude realizovat relativně malý projekt o rozpočtu 2 mil. Kč, může projekt předfinancovat až do výše 200 tis. Kč po několika měsících.

V současné chvíli se řešením problematické situace zdá být uzavírání innominátních smluv dle Občanského zákoníku. Teprve praxe však ukáže, do jaké míry je závazek partnerů skutečně vymahatelný v situaci, kdy Rozhodnutí o poskytnutí dotace je vždy uzavíráno výlučně s jednou fyzickou či právnickou osobou a jediným smluvním partnerem poskytovatele dotace je tedy příjemce podpory. Až na tuto otázku se smluvní ošetření partnerských vztahů zdá být více méně uspokojivě vyřešeno. Je nicméně třeba konstatovat, že dosud nemáme zkušenosti z praxe s tím, jak se k tomuto řešení postaví nezávislé kontrolní orgány jako NKÚ či audit Evropské komise, protože kontroly projektů využívajících tato řešení zatím ze strany těchto orgánů neproběhly.

V ostatních oblastech se však na jednoznačný výklad teprve čeká. Otázky z oblasti daně z přidané hodnoty, obzvláště palčivá otázka uplatňování nároku na odpočet DPH, musí být ujasněny co nejdříve. Vzhledem k nejednotnému postupu implementačních orgánů v rozhodování o tom, zda pláče DPH smí nebo nesmí nárokovat DPH v rámci projektu (a s tím spojenou otázku oprávněnosti nároku na odpočet DPH) se příjemce dostává do velmi nepříjemné situace, která může vyústit až v doměření DPH zpětně za období mnoha měsíců, včetně odpovídající penalizace. Taková situace by pro mnoho příjemců znamenala až existenční potíže. Také pro implementační strukturu je nekonzistentní postup problémem, neboť je jen těžko obhajitelný při procesním auditu Evropské komise.

Oblast porušení rozpočtové kázně je zatím velmi nová, takže je obtížné hodnotit, do jaké míry se povinnosti vyplývající z příslušné legislativy skutečně promítnou do každodenní realizace projektů. Dá se spíše předpokládat, že penalizačních postupů umožněných zákonem bude využíváno spíše v případě závažných porušení v nakládání se svěřenými prostředky. Nová role místně příslušných FÚ není výhradně záležitostí programů podpory v rámci ESF, nýbrž zahrnuje celé pole čerpání evropských prostředků. Nabízí se tedy otázka, zda jsou finanční úřady na tuto novou roli připraveny, a to jak po stránce kapacitní v oblasti kontrol porušení rozpočtové kázně, tak po stránce metodické, pokud by měly dávat stanoviska k projektově-daňovým otázkám na základě posouzení konkrétních projektů. Rozsáhlejší zapojení místně příslušných FÚ si každopádně vyžádá kvalitní metodické vedení ze strany MF jako Finančního ředitelství.

Na poli veřejné podpory nezbyvá než konstatovat alarmující absenci centrální databáze evidence poskytované podpory v režimu de minimis a s tím související dosud nedostatečně konkretizovaná metodika konkrétního naplňování pravidel poskytování de minimis. Liknavost v této oblasti snad souvisí také s faktem, že podpora de minimis není zatím v rámci grantových projektů poskytována po více než 3 roky od zahájení poskytování podpory. Otázka veřejné podpory by však měla být dořešena co nejdříve, a to nejen v kontextu evropských prostředků, ale také veřejných prostředků poskytovaných z národních zdrojů.

Problematické momenty nebezpečí navýšení financování z vlastních zdrojů a vysoké nároky kladené na volné peněžní prostředky organizace se s nejvyšší pravděpodobností eliminovat nepodaří. Je proto velmi důležité, aby organizace tato rizika vnímala již před zahájením projektu a mohla je tedy při svém rozhodování o vstupu do projektu zohlednit.

## **7 Konkrétní otázky spojené s finančním řízením projektu**

V předchozí kapitole jsme se věnovali některým oblastem, ve kterých se projektová specifika finančního charakteru velmi úzce dotýkají aspektů každodenního chodu organizace stojících mimo projekt.

Tuto kapitolu bychom rádi věnovali vlastnímu finančnímu řízení projektu. Naším cílem není podat kompletní obraz finančního řízení či podrobnou „kuchařku“, jak při řízení projektu v oblasti financí postupovat. Pokusíme se pouze nastínit, co může na příjemce grantu při práci s dotačními prostředky čekat a jak může možným problémům předejít. Zaměříme se přitom na ty aspekty a činnosti finančního řízení, které by organizace, v případě, že by projekt nerealizovala, případně realizovala z jiných prostředků než prostředků Evropského sociálního fondu, nemusela zohledňovat.

Upozorňujeme, že i oblast vlastního finančního řízení projektu si může vynutit změny v oblasti uplatňovaných postupů v organizaci. Jedná se zejména o případné změny v systému účetnictví organizace, vyvolané nároky na dokladování projektových nákladů.

Stejně jako v předchozí kapitole budeme i nyní, pro lepší názornost, projekty ESF chápat v užším smyslu, totiž jako projekty realizované v rámci grantových schémat (viz část 5.3.2 Grantová schémata versus veřejné zakázky) a budeme se věnovat výhradně problémům s nimi spojeným.

Informace a příklady použité v textu se snaží zohlednit univerzální pravidla, která se aplikují na různé programy využívající ESF (OP RLZ, JPD 3, SROP, EQUAL) i když každý program, dokonce i opatření a výzva mají svá specifika.

### **7.1 Příprava rozpočtu**

#### *7.1.1 Úvod do problematiky*

Sestavování rozpočtu je jedním z nejdůležitějších úkonů při přípravě projektu. Dobře sestavená obsahová část projektu totiž zaručeně nepovede k dobrému cíli, pokud nebude patřičně zohledněna v rozpočtu projektu.

Při čerpání předvstupní pomoci, i v prvním období po vstupu do EU, byla struktura rozpočtu relativně volná. Pro žádost o dotaci byly ve formuláři rozpočtu projektu vymezeny základní rozpočtové kapitoly, tato základní struktura se však mezi jednotlivými programy pomoci značně lišila. Tato situace byla nejen nepřehledná pro realizátory projektů, kterým

komplikovala tvorbu rozpočtů, ale zejména naprosto katastrofická ze systémového pohledu.<sup>63</sup> Dnes se již většina rozpočtů projektů financovaných z evropských prostředků předkládá v relativně ustálené **druhově struktuře nákladů** (viz Příloha č. 2). Zároveň je požadován také **rozpočet jednotlivých etap projektu** (tj. obsahově i časově vymezených celků, prostřednictvím kterých realizátor projektu uskutečňuje svůj projektový záměr). Indikativně je někdy požadováno též **členění rozpočtu po letech**<sup>64</sup> a v případě, že je projekt realizován partnerstvím organizací, pak také vyčíslení **rozpočtů partnerských organizací**.

V kontextu projektů ESF je kvalitně sestavený rozpočet pro realizátora projektu klíčový minimálně ze dvou důvodů. Určuje se jím totiž závazně:

- **výše prostředků**, které bude mít realizátor projektu k dispozici na realizaci. Pokud celkovou výši podhodnotí, bude nucen chybějící prostředky na realizaci slíbených výstupů uhradit z vlastních zdrojů. Záměrné nadhodnocování rozpočtu ovšem není řešením. Projekt se tím prodražuje a snižuje se tak šance na získání dotace.
- **struktura rozpočtu**, která musí zajistit naplnění projektových výstupů. Struktura rozpočtu musí plně vycházet z logiky projektu. Čím reálněji je struktura rozpočtu sestavena, tím spíše si realizátor projektu ušetří mnohé nepříjemnosti během realizace. Takovým problémem může být např. opomenutí určité rozpočtové položky nebo nedostatečná výše prostředků na konkrétní položce<sup>65</sup>.

### 7.1.2 Strnulost rozpočtu

Výše uvedené momenty nastavení maximální výše projektových prostředků a definování struktury rozpočtu jsou sice obecně platné i pro rozpočtování projektů v komerční praxi, prostředí ESF je však ve srovnání s komerčním velmi neflexibilní.

Zatímco v komerční praxi je možno výši rozpočtu po dohodě zadavatele i realizátora projektu na základě odpovídajícího zdůvodnění (např. zásadních změn podmínek realizace) upravit, je výše dotace, stanovená v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako maximální, neměnnou veličinou. Jakékoli případné navýšení nákladů jde výhradně k tíži realizátora projektu.

Také struktura rozpočtu projektu ESF je relativně strnulá. Pro ilustraci uveďme dva konkrétní příklady:

- Pokud v rozpočtu neexistuje pro náklad odpovídající položka, není možné uskutečňovaný náklad z prostředků ESF uhradit. V takovém případě sice může realizátor projektu před uskutečněním výdaje zažádat o realokaci v rozpočtu, potřebné

<sup>63</sup> Ve chvíli, kdy si neodpovídaly nejen položky, ale dokonce ani samotné kapitoly rozpočtů, bylo totiž prakticky nemožné získat nástroj monitorování či řízení čerpání finančních prostředků. Prováděná agregace dat totiž měla, kromě úrovně celkového čerpání, na dalších úrovních mizivou vypovídací hodnotu.

<sup>64</sup> v rámci Iniciativy EQUAL je dokonce požadováno rozčlenění rozpočtu po měsících realizace.

<sup>65</sup> Obdobná omezení platí nejen pro druhovou strukturu rozpočtu, ale také rozpočty po realizačních etapách.

prostředky však musí být v rozpočtu nalezeny na úkor jiné položky. I v případě kladného vyřízení žádosti o realokaci může problémy generovat fakt, že realokace musí být schválena před uskutečněním výdaje. Lhůty na posouzení žádostí o změny bývají relativně dlouhé (ca 30 dní), což většinou způsobí minimálně zpoždění projektových aktivit. V nejhorším případě pak žádost o realokaci může být zamítnuta.

- Druhým příkladem je situace, kdy konkrétní položka druhové struktury rozpočtu nemá dostatečnou výši. Potřeba dodatečných prostředků může sice být také řešena realokací v rámci rozpočtu jako v předchozím příkladu, ale jakýkoliv pohyb prostředků mezi dvěma položkami (popř. kapitolami) je omezen striktními pravidly (limitován určitým procentem). Překročení tohoto procenta je možné jen se souhlasem řídicího orgánu formou změny podmínek (grantové smlouvy), což s sebou přináší dodatečnou administrativu, která může opět vzhledem k lhůtám vyřízení žádostí realizaci projektu značně pozdržet.

Proto, přestože formálně existují cesty pro změnu struktury rozpočtu, je dobré strukturu rozpočtu projektu ESF považovat spíše za fixní.

### 7.1.3 Podmínky rozpočtování

Při sestavování rozpočtu projektů financovaných z ESF je třeba vést v patrnosti také další specifické nároky, se kterými se projektový manažer jinak v komerční praxi neseťkává. Jedná se zejména o následující závazné podmínky rozpočtování:

- **Maximální/minimální výše rozpočtu** jako forma rozpočtového omezení. Tato podmínka bývá upravena v konkrétních výzvách k předkládání projektů.
- **Vymezení uznatelných nákladů**, které lze financovat z prostředků ESF. V praxi to znamená, že ne všechny náklady, které jsou nezbytně nutné pro realizaci projektu, lze hradit z prostředků ESF. Uznatelnost nákladů je specifikována vždy v rámci jednotlivých programů, může být dále upřesněna pro konkrétní výzvu či grantové schéma. Realizátor projektu může tedy s využitím kategorie „neuznatelné náklady projektu“ v rozpočtu vyčíslit veškeré nezbytné náklady související s projektem, jak už ale z názvu této rozpočtové kapitoly vyplývá, na tento druh nákladů nelze žádat příspěvek z prostředků ESF. Realizátor tyto prostředky buď uhradí z vlastních zdrojů, nebo v případě, že se podaří zajistit spolufinancování jiných subjektů, lze tyto náklady uhradit z takto získaných prostředků.
- **Limity pro výši rozpočtových kapitol**, které (nezávisle na realitě projektu) omezují maximální výši nákladů některých kapitol rozpočtu (formou procentního limitu stanoveného jako podíl z celkových uznatelných nákladů projektu). Bez ohledu na skutečně odhadovanou výši daného typu projektových nákladů nesmí v naprosté většině projektů např. náklady na subkontrahované služby přesáhnout 49 %

celkových uznatelných nákladů atd. Specifickým případem mohou být režijní náklady, kde procentuální limit 7 %, je příliš nízký, aby pokryl režijní náklady některých zejména pražských organizací. Podle zkušeností se výše režijních nákladů pohybuje v rozmezí 11–14 % u mnoha ziskových i neziskových subjektů.

Rozpočet	% rozp.	% limity (OP RLZ)	KAPITOLA	Čerpání	% rozp.	Uznatelné nákl.	Neuznatelné nákl.
1400000	38,7%		1 – Osobní náklady	800000	28,2%		
120000	3,3%		2 – Cestovné	80000	2,8%		
350000	9,7%	25,0%	3 – Zařízení a vybavení	250000	8,8%		
100000	2,8%		4 – Místní kancelář	100000	3,5%		
250000	6,9%	7,0%	z toho REŽIJNÍ NÁKL.	210000	7,4%	198 000	12 000
1400000	38,7%	49,0%	5 – Nákup služeb	1400000	49,3%	1 332 000	68 000
	0,0%		6 – Drobné stavební úpr.		0,0%		
	0,0%		7 – Přímá podpora		0,0%		
3620000	100%		8 – Celk. uznatelné náklady	2840000	100%		

Obrázek 7.1 – Příklad uplatnění limitů pro výši rozpočtových kapitol

Zdroj: Autor

Zejména dva poslední zmíněné body, totiž vymezení uznatelných nákladů a limity pro výši rozpočtových kapitol mají zásadní dopad na výši skutečně obdržené dotace. Aplikace těchto podmínek v praxi totiž znamená, že ani program, který deklaruje 100 % krytí nákladů projektu z prostředků ESF, nemusí reálně kryt veškeré náklady a určitá část nákladů bude nesena realizátorem projektu.

#### 7.1.4 Omezující pravidla čerpání rozpočtu

Při rozpočtování je pak třeba zohlednit pravidla pro práci s rozpočtem a pro čerpání finančních prostředků. Tato pravidla jsou ve srovnání s komerční praxí přísnější a do značné míry svazují projektovému manažerovi práci s revizí rozpočtu na základě projektové reality. Proto je dobré tato omezení zohlednit již při přípravě rozpočtu.

Jedná se zejména o následující závazná pravidla čerpání rozpočtu:

- **Neflexibilita jednotkové ceny směrem nahoru**, zejména u lidských zdrojů. Rozpočtovaná hodinová sazba může být zejména u dlouhodobých projektů u pracovníka v realitě navýšena (růst mezd). Pokud daný pracovník bude dále na projektu pracovat, bude moci čerpat jen původní sazbu. Toto omezení vede zkušené realizátory projektů k takovému nastavení jednotkových sazeb, které umožňuje pokrýt předpokládaný růst mezd.

- **Povinnost realizovat výběrové řízení**, která představují dodatečnou administrativní zátěž a jsou časově náročná. Pravidla nakládání s veřejnými prostředky se v tomto směru řídí Zákonem č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách<sup>66</sup> a jsou případně dále zpřesňována v rámci jednotlivých programů.<sup>67</sup> Realizátoři projektů by proto měli pečlivě zvážit, jaká je skutečně nezbytná rozpočtovaná výše daného typu z projektových nákladů, aby rozpočet i projektový tým zbytečně nezatěžovali administrací výběrového řízení.
- **Neflexibilita struktury rozpočtu** – Pokud v rozpočtu neexistuje pro náklad odpovídající položka, není možné uskutečněný náklad z prostředků ESF uhradit. Je sice možné, aby příjemce před uskutečněním výdaje zažádal o realokaci v rozpočtu, potřebné prostředky však musí být v rozpočtu nalezeny na úkor jiné položky. Realokace dále musí být schválena před uskutečněním výdaje. Lhůty na posouzení žádostí o změny bývají relativně dlouhé (ca 30 dní), což většinou způsobí minimálně zpoždění projektových aktivit. Žádost o realokaci může být také zamítnuta.
- **Limity pro realokace v rozpočtu** – Ve většina programů je při realokaci v rozpočtu vyšší než 15 % položek ze které a do které chce příjemce prostředky přesunout, třeba podat žádost o dodatek ke grantové smlouvě. Opět se jedná o časově náročný proces, který může způsobit zpoždění projektových aktivit. Opět se příjemce vystavuje také riziku zamítnutí žádosti.

### *7.1.5 Shnutí*

Rozpočtování projektových nákladů pro žádost o dotaci je klíčovou činností, která však může vyústit v možná budoucí omezení projektu v podobě limitující výše prostředků či nevyhovující struktury rozpočtu.

Při rozpočtování projektů ESF je třeba vést v patrnosti rigiditu struktury rozpočtu (co do struktury i výše položek) a velmi omezenou možnost práce s ní po schválení rozpočtu. Rozpočtování komplikují také závazné podmínky rozpočtování, jako je vymezení uznatelných nákladů, stanovené limity pro výši některých kapitol či maximální výši rozpočtu jako celku.

Aby rozpočet projektu mohl být prohlášený za dobrý, měl by výstupem rozpočtování být takový rozpočet, který plně reflektuje obsahovou náplň projektu a zároveň respektuje všechny podmínky rozpočtování a případná omezení. Jak ovšem taková reflexe vypadá?

1. Nejdůležitější je vnímat obsah projektu do nejmenších detailů, a potom bedlivě zvážit, na který detail je nutné vynaložit nějaké prostředky. Jako příklad může posloužit

<sup>66</sup> Tento zákon nahradil s účinností od 1.7.2006 dosud platný zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

<sup>67</sup> Pokud jsou nařízení zákona o veřejných zakázkách pro prostředky ESF dále zpřesňována, jedná se zejména o snížení částek veřejných prostředků, které podléhají povinnosti výběrových řízení, nebo dodatečných nároků kladených na procedurální průběh, případně dokumentaci výběrových řízení.



seminář realizovaný v rámci projektu. Co když se semináře účastní takový počet lidí, že nebude možné ho zrealizovat v kancelářských prostorách žadatele o grant? Potom je nutné nějaké prostory pronajmout, a to bude mít dopad na rozpočet projektu.

Je však možné nějakým způsobem takovéto položky v projektu odkrýt? Rozhodně je vhodné **postupovat při sestavování rozpočtu způsobem zdola-nahoru a odvinout se od obsahu projektu**. Ten je ve standardních projektových žádostech rozpracován v projektových aktivitách, ke kterým se uvádí výše rozpočtu na aktivitu. Při vlastním procesu sestavování rozpočtu je však dobré jít ještě o úroveň níže, a to ke konkrétním úkolům, které vedou ke splnění dané aktivity. Výhodou je to, že k dílčím úkolům je možné mnohem lépe a názorněji stanovit všechny potřebné zdroje než k samotné aktivitě, která může být dost obecně definována (viz Obrázek 7.2 – Příklad rozpočtování projektu).

### Seminář pro cílovou skupinu

Úkoly	Nákladová položka	Jednotka	Počet jednotek	Jednotková cena	Celkem
Zabezpečení řečníků	1.1.1 koordinátor	den	3	1900	5700
Zabezpečení prostor	1.1.2 řečník 1	den	0,5	2300	1150
Zabezpečení občerstvení	1.1.3 řečník 2	den	0,5	2500	1250
Komunikace s účastníky	5.4.1 nájem místnosti	den	1	3400	3400
	7.1 občerstvení účastníků	osoba	20	50	1000
					<b>12500</b>

Obrázek 7.2 – Příklad rozpočtování projektu

Zdroj: Autor

2. V druhém kroku tedy k jednotlivým úkolům **vyčíslit** v dané **druhé struktuře rozpočtu náklady**, které jsou pro realizaci úkolu potřebné. Tento postup je sice dost pracný, ale zato poskytuje určitou garanci, že nebudou opomenuty důležité položky rozpočtu. Navíc by nemělo dojít k podhodnocení rozpočtu, což se při hrubých odhadech snadno může stát. Od počátku rozpočtování je tedy vhodné pracovat s dvourozměrnou maticovou strukturou (viz Příloha č. 3).
3. Při vyčíslování rozpočtu je vhodné jednotlivé náklady **přezkoumat na jejich uznatelnost** a vyčlenit neuznatelné náklady z celkových uznatelných nákladů projektu. Tento krok je zásadní nejen pro určení celkové výše uznatelných nákladů a kontrolu rozpočtových limitů, ale také pro orientační určení očekávané výše poskytnutého grantu v poměru k celkovým nákladům projektu a tedy nákladnosti projektu pro jeho realizátora.
4. V další fázi je z důvodu neflexibility jednotkových cen směrem nahoru vhodné přezkoumat je z časového hlediska, vzhledem k délce projektu a očekávanému

čerpání položky v čase a **zohlednit ve výši jednotkových cen případný potřebný růst mezd či ošetření inflace.**

5. Na závěr je připravený **rozpočet třeba přezkoumat proti veškerým daným limitům** týkajícím se výše celkového rozpočtu, případně výše rozpočtových kapitol, či jednotkových sazeb.

Výše uvedených pět kroků nezajistí odstranění veškerých úskalí, eliminuje však alespoň ta nejdůležitější. Výsledný rozpočet vytvořený podle tohoto doporučení v dvourozměrné maticové struktuře (dle druhového členění nákladů a dle projektových etap, viz též návrh v Příloze č. 3) se tak může stát kvalitním výchozím materiálem pro zpracování rozpočtů jednotlivých zapojených organizací, případně, v souladu s harmonogramem realizace etap, pro přípravu rozpočtů jednotlivých kalendářních let.

## **7.2 Vyčerpání rozpočtu**

### *7.2.1 Úvod do problematiky*

Samotné schválení rozpočtu řídicím orgánem však neznamená, že příjemce grantu má schválenou částku garantovanou. Čeká ho ještě dlouhá cesta k tomu, aby projektové náklady nejen v souladu s pravidly programu vynaložil, ale aby také veškeré vynaložené náklady správně vydokladoval. Teprve potom mu bude adekvátní výše prostředků náležet.

### *7.2.2 Krácení vynaložených nákladů*

Skutečně vynaložený náklad projektu nemusí být nutně také uznatelným výdajem z pohledu pravidel čerpání. Vybíráme příklady formálních důvodů krácení vynaložených nákladů:

- **Překročení množství prostředků alokovaných na danou kapitolu rozpočtu bez možnosti realokace do této kapitoly** (např. kapitoly lidské zdroje)
- **Výdaj je nad povolenou procentní hranicí dané kapitoly rozpočtu.** Finální procentní limity rozhodné pro výši uznatelných nákladů jednotlivých kapitol se odvíjí od skutečného čerpání. Je-li tedy vyčerpaný rozpočet nižší než plánovaný, platí pro hranici uznatelnosti nákladů nižší limity, vypočtené ze skutečně vyčerpané výše celkových nákladů.<sup>68</sup> Tento fakt může být velmi nepříjemný tehdy, když jsou některé položky rozpočtu naddimenzovány a jejich skutečné čerpání je mnohem nižší. Tím je ovlivněna celková výše skutečně čerpaného rozpočtu a tudíž i výše procentních limitů pro konkrétní kapitoly rozpočtu. Tento případ je ukázán na příkladu, kde výrazně nižší

---

<sup>68</sup> Rozdíl plánovaného a skutečného čerpání finančních prostředků je v projektové praxi běžný. Pokud navíc vezmeme v úvahu např. lehké nadhodnocení jednotkové sazby lidských zdrojů u dlouhodobějších projektů (ke kterému projektového manažera vede neflexibilita jednotkové sazby směrem nahoru), je vlastně již při sestavování rozpočtu

čerpání v kapitolách 1.–3. způsobilo překročení povoleného procentního limitu u kapitoly 5. Nákup služeb a zčásti u kapitoly 4. Režijní náklady (viz Obrázek 7.1 – Příklad uplatnění limitů pro výši rozpočtových kapitol).

- **Výdaj sice spadá do kategorie uznatelných nákladů, ale jeho dokladování není dostatečné, a tudíž se stává neuznatelným.** Může jít např. o nedostatečně vydokladovanou proceduru výběrového řízení.
- **Během projektu dojde ke zvýšení jednotkové sazby nákladu a její navýšení nebude schváleno.**
- **Výdaj je ze své podstaty uznatelný, ale z pohledu průběhu projektu je vynaložen příliš pozdě.** Pokud např. v rámci projektu probíhají školení a určitá školící pomůcka je zakoupena až na poslední pátý běh školení, nemusí být náklad na tuto pomůcku uznán (případně uznán v plné výši).
- **Opominutí vyhlášení výběrového řízení na patřičnou položku rozpočtu.** Tento problém může nastat zejména tehdy, pokud nákup konkrétní služby je zohledněn ve více položkách, kde každá z nich nepřesahuje výši, kdy je nutné vyhlásit výběrové řízení (limit se pro projekty ESF běžně pohybuje na hranici 100 tis Kč), ale jejich součet tuto výši již překračuje (viz Obrázek 7.3 – Příklad rozpočtových položek podléhajících výběrovému řízení). Problém nastává tehdy, pokud si manažer projektu neuvědomí, že tyto položky musí být z pohledu výběrového řízení spojeny.

Č. položky	Položka	Jednotka	Počet jednotek	Jednotková cena	Celkem
5.1.1.	Tisk letáků	ks	8 000	10	80 000
5.1.2.	Tisk publikací	ks	500	120	60 000
					<b>140 000</b>

Obrázek 7.3 – Příklad rozpočtových položek podléhajících výběrovému řízení  
Zdroj: Autor

### 7.2.3 Přístup projektového manažera

Problém s řízením čerpání rozpočtu mohou mít zejména ti manažeři, kteří jsou z podnikatelské praxe zvyklí soustředit se na výsledek celého projektu, tedy jeho ziskovost, jinými slovy o minimalizaci nákladů či ještě jinak efektivnost vynaložených prostředků.

V případě grantových projektů se totiž v extrémním případě může stát, že pokud se podaří stlačit skutečné náklady v určité rozpočtové kapitole níže než bylo rozpočtováno (a tedy celkové skutečné uznatelné náklady projektu oproti rozpočtu klesnou), nebudou příjemci díky

---

vytváření jistý objem prostředků, které téměř s jistotou nebudou vyčerpány. Díky tomuto nedočerpání se pak limit pro rozpočtové kapitoly bude snižovat).

této úspoře na základě pevných procentních limitů v některých kapitolách poskytovatelem dotace uhrazeny náklady, které skutečně vynaložil (viz Obrázek 7.1 – Příklad uplatnění limitů pro výši rozpočtových kapitol).

#### **7.2.4 Shrnutí**

Největším úskalím při čerpání rozpočtu je bezesporu riziko krácení skutečně vynaložených výdajů. Takové krácení může mít příčiny v porušení pravidel čerpání z programu podpory či z důvodu objektivních změn vnějšího prostředí, které však pravidla čerpání nedovolují reflektovat.

Nejčastěji se příjemce porušení pravidel čerpání dopustí nedostatečným dokladováním výdaje z pohledu programu, pozdním uskutečněním výdaje z pohledu realizace projektu a nedodržením pravidel pro výběr dodavatele (opominutím vyhlášení výběrového řízení). Tyto chyby bývají zpravidla činné z důvodu chybné interpretace pravidel čerpání.

Objektivní změny vnějšího prostředí se sice nedají ovlivnit. Ke krácení z těchto důvodů dochází zejména kvůli překročení maximálního procentního limitu výše kapitoly bez možnosti realokace do této kapitoly či při zvýšení reálné jednotkové sazby nákladu bez možnosti reflexe této skutečnosti v projektovém rozpočtu.

Specifickým důvodem krácení rozpočtu může být v některých případech přístup projektového manažera zaměřený na minimalizaci nákladů. Zatímco v praxi komerčních projektů je tento přístup nezbytný, v grantových projektech může vést snížení čerpání některých kapitol k překročení procentních limitů na výši ostatních kapitol rozpočtu a skutečně vynaložené oprávněné náklady pak mohou být kráceny.

Obecně lze konstatovat, že čím větší je projektová zkušenost realizačního týmu projektu a finančního manažera projektu, tím méně dochází k podobným pochybením také dopady externích změn bývají menší, neboť mohou být předvídané.

### **7.3 Sledování čerpání rozpočtu a revidování rozpočtu**

V předchozích částech této kapitoly jsme se podrobně zabývali problematickými otázkami mezních situací práce s rozpočtem, totiž sestavením a vyčerpáním rozpočtu. Nyní se zaměříme na vlastní fázi realizace projektu a tedy na sledování čerpání rozpočtu a jeho revidování.

Nebudeme již znovu upozorňovat na kritická místa rozpočtových omezení, závazných pravidel čerpání rozpočtu a uznatelnosti nákladů, kterým je při čerpání rozpočtu třeba věnovat pozornost, která však zazněla v předchozích částech této kapitoly.

### **7.3.1 Proces finančního řízení projektu**

Koncepčně by se práce s finančními prostředky měla odvíjet od několika kroků, které je třeba periodicky opakovat. Zvolená perioda musí být v souladu s potřebami projektu a dostupností informací o čerpání rozpočtu. Jednotlivé kroky práce finančního manažera jsou následující:

- **Sestavení plánu čerpání**, to znamená reflektovat změny v průběhu realizace projektu (změny obsahové náplně, harmonogramu atd.) a vytvořit odhad, kdy bude jaký výdaj vynaložen.
- **Vyhodnotit čerpání**, tedy zejména posoudit, jestli případné posuny v čerpání ohrožují realizaci dílčích aktivit projektu, popř. projekt jako celek.
- **Připravit a zapracovat opatření**, která by měla operativně řešit vzniklou situaci, včetně změny plánu čerpání.

Dobře sestavený plán čerpání umožní mít přehled nejen o aktivitách projektu, ale také o potřebě volných finančních prostředků. Plán čerpání je také vhodnou pomůckou pro přípravu na uskutečnění výdaje. Při čerpání rozpočtu se vyplatí být v úvahách o dokladování dané operace vždy o několik kroků napřed než se daná operace uskuteční. Příjemce tak získá čas daný administrativní krok připravit tak, aby odpovídal požadavkům programu (např. příprava smluv pro pracovníky, administrace výběrových řízení, výběr zařízení k nákupu).

Vyhodnocení čerpání je klíčovou činností finančního manažera. Nutná ohrožení čerpání rozpočtu či případné potřebné realokace mezi položkami je nutné identifikovat co nejdříve, aby bylo možné uskutečnit potřebná opatření (iniciování čerpání rozpočtu, popř. realokace). Je-li potřeba realokace identifikována pozdě, např. v závěru projektu, může být úspěšná realizace projektu ohrožena, díky časové náročnosti vlastní administrativní procedury realokace.

Při přípravě a implementaci nápravných opatření je vhodné, pokud vzniklá situace jeví jakékoliv náznaky možných problémů či nejasností, začít ihned komunikovat se subjektem zprostředkujícím dotaci a případné kroky konzultovat. Veškerá doporučená opatření, která vyplynou z této komunikace, je však dobré činit jen na základě písemně poskytnuté informace. Příjemce dotace totiž vždy nese plnou odpovědnost – ať budou doporučení ze strany zprostředkujícího subjektu jakákoliv, je dobré si je v mezích možností ověřovat i u jiných nezávislých odborníků pro danou oblast (auditorů, daňových poradců apod.). Příjemce se tak vyhne možnému nedorozumění, případným chybám a zbytečné práci.

### **7.3.2 Shrnutí**

V průběhu realizace projektu by měl být dodržován základní mechanismus finančního řízení projektu.

Periodicky by měl být sestavován plán čerpání, který umožní plánovat mimo jiné i potřebu volných finančních prostředků, ve stanovených intervalech by mělo být realizované čerpání

vyhodnocováno a v souvislosti se zjištěným stavem by případně měla být formulována a implementována doporučení změn.

Systematický přístup k finančnímu řízení může včas odhalit nedostatky, které by v případě prodlení (např. po skončení realizace projektu) již nemohly být napraveny.

### 7.4 Shrnutí konkrétních otázek spojených s finančním řízením projektu

V této kapitole jsme upozornili na vybraná úskalí spojená s finančním řízením projektu ESF. Zaměřili jsme se přitom na oblasti rozpočtování, vyčerpání rozpočtu a vlastního procesu čerpání. Jedná se však pouze o vybraný vzorek, další úskalí jsou spojena s oblastí administrace finančních toků či projektového účetnictví.

V oblasti rozpočtování projektových nákladů jsme zejména upozornili na rigiditu jednou schválené struktury rozpočtu, která může být pro příjemce v průběhu realizace projektu velmi omezující. Při přípravě rozpočtu je tedy právě struktuře třeba věnovat velkou pozornost.

Naprosto klíčová je pak pro rozpočtování znalost závazných podmínek rozpočtování, jako je vymezení uznatelných nákladů, stanovené limity pro výši některých kapitol či maximální výše rozpočtu jako celku. Upozornili jsme na dopady těchto pravidel při jejich aplikaci na projektovou realitu a naznačili jsme možné cesty, jak případné negativní dopady eliminovat. Doporučili jsme také šest kroků, které by měly maximalizovat šanci příjemce na sestavení kvalitního rozpočtu, a navrhli dvourozměrnou strukturu, ve které rozpočet v druhovém a etapovém členění připravovat (viz Příloha č. 3).

V další části kapitoly jsme se věnovali úskalím vyčerpání rozpočtu, zejména riziku krácení skutečně vynaložených výdajů a identifikovali jsme dvě oblasti příčin, které ke krácení vedou. Jedná se o porušení pravidel čerpání, většinou z důvodu chybné interpretace pravidel, a objektivní změny vnějšího prostředí bez možnosti reflexe této skutečnosti v projektovém rozpočtu. Specifickým důvodem krácení rozpočtu může být v některých případech přístup projektového manažera zaměřený na minimalizaci nákladů, což v grantových projektech může paradoxně (díky posunům podílu čerpání určité kapitoly na celém rozpočtu) vést ke krácení skutečně vynaložených oprávněných nákladů projektu.

Všechna zmíněná rizika je však možné zvládnout, pokud si příjemce grantu uvědomí význam finančního řízení projektu a zejména pak důležité body, které jsou s ním spojeny:

- **Nepodceňovat roli finančního manažera projektu.** Finanční řízení projektu je specifický a náročný proces. V mnoha organizacích je tato otázka po získání dotace řešena předelegováním finančního řízení na účetní či finančního manažera organizace. Toto řešení však nemusí být úplně šťastné. Tito pracovníci jsou v mnoha případech již plně vytiženi svými běžnými pracovními povinnostmi. Vzhledem k tomu, že řízení projektu je časově hodně náročné, nemusí mít tito pracovníci dostatek času

na to, aby projekt kapacitně zvládli. Druhým problémem může být to, že ne každý účetní musí bezpodmínečně pochopit specifika práce s rozpočtem projektu. V praxi jsou totiž zaměřeni na běžná účetní pravidla a ne na pravidla ESF, která jsou dost odlišná.

- **Nepodceňovat nastavení systému finančního řízení.** Zásadním východiskem přitom je fakt, že řízení procesů v rámci projektu slouží primárně příjemci dotace. Je tedy důležité soustředit se nejen na to, co požaduje Příručka pro příjemce, ale zejména na ty části procesu projektu, které jsou důležité z pohledu projektu a jeho nositele. Jedná se o vlastní komunikaci a sdílení dat mezi členy projektového týmu, systém poskytování informací, standardizace a formalizace určitých procesů apod. Využití vhodného manažerského softwarového nástroje je jen ku prospěchu věci.
- **Nutnost průběžné práce s rozpočtem.** Základem veškeré práce s finančními prostředky je včasný přehled o aktuálním čerpání rozpočtu, což může u rozsáhlejších projektů zaručit pouze vhodný manažerský nástroj. Pokud manažer nemá k dispozici informace o aktuálním čerpání, velmi snadno se projekt může dostat do problémů (přečerpání/nedočerpání rozpočtu, čerpání prostředků neekvivalentní k realizovaným výstupům projektu atd.).

Navíc, je třeba upozornit, že v grantových projektech není vhodné zaměřovat se výhradně na minimalizaci nákladů, neboť v některých případech může takový postup paradoxně čerpání rozpočtu zkomplikovat. Je třeba klást důraz na proces dokladování jednotlivých nákladových operací a dodržení daných pravidel poskytnutí dotace. Aby bylo možné zaručit pokud možno plné čerpání rozpočtu a současně úhradu veškerých vynaložených výdajů, je tedy pro příjemce grantu důležité perfektně zvládnout celý proces finančního řízení projektu ve všech jeho částech, tedy

- rozpočtování,
- zajištění, dokumentace, kontrola a vyhodnocování čerpání rozpočtu,
- zapracování kroků vyplývajících z vyhodnocení čerpání rozpočtu.

## **8 Závěr**

Cílem této bakalářské práce bylo pojednat otázku finančního řízení projektů Evropského sociálního fondu, a to zejména s ohledem na dopady, které s sebou rozhodnutí organizace pro vstup na pole dotací ESF přináší.

Úvodní část práce představila kontext ESF v programovacím období 2000-2006, včetně jeho podoby v České republice, kde je implementován prostřednictvím několika programů podpory. Pozornost byla dále věnována představení fenoménu projektové činnosti, neboť se jedná o základní nástroj, kterým jsou cíle ESF v praxi naplňovány. V návaznosti pak byly pojednány změny, které pro organizaci z realizace projektu vyplývají na poli právních předpisů, kterými se musí řídit. Pro snazší orientaci byly právní předpisy strukturovány do několika oblastí, podle jejich obsahové návaznosti na projektovou realitu.

Druhá část práce vycházela ze zkušeností z realizace projektů ESF v programovacím období 2000-2006 a zaměřila se na specifika finančního řízení projektů ESF. Důraz byl kladen na ty oblasti finančního řízení organizace, které jsou vstupem do projektu zpravidla ovlivněny. Cílem práce přitom nebylo podat vyčerpávající přehled problematických oblastí, spíše upozornit na typově odlišná úskalí realizace. Pro lepší názornost byla pozornost zaměřena pouze na projekty realizované formou grantových schémat a bylo abstrahováno od specifík, které přinášejí vypisované veřejné zakázky.

V úvodní kapitole druhé části práce, která tvoří most mezi teoretickou a praktickou částí, byly nejprve pojednány vlivy, které spoluutvářejí způsob finančního řízení projektů ESF. Návazně pak již byly blíže představeny vybrané oblasti související s finančním řízením organizace, které bývají vstupem do projektů ESF zpravidla dotčeny. Popsána tak byla změna vztahu organizace k místně příslušnému FÚ a podrobně rozebrána úskalí, se kterými se organizace může potkat v oblastech projektového partnerství a jeho smluvního ošetření, na poli DPH, veřejné podpory či v oblasti financování projektu.

V poslední kapitole se práce věnuje konkrétním otázkám souvisejícím s finančním řízením projektu. Možná rizika byla demonstrována na problematice dílčí části oblasti finančního řízení, rozpočtování a čerpání rozpočtu, které však jsou pro úspěšnou realizaci projektu klíčové.

Úskalí jednotlivých oblastí byla v praktické části práce postupně podrobně osvětlena a následně stručně shrnuta. V závěru této práce bychom proto chtěli zobecnit příčiny problematických momentů. Zároveň se pokusíme formulovat doporučení, která by mohla některé problémy zmírnit, pokud je již přímo neodstraní.

Příčiny, které vedou k obtížné situaci příjemce v některých otázkách finančního řízení projektů ESF a které byly zmiňovány v této práci, by se daly rozdělit na dvě kategorie. První tvoří **příčiny věcného charakteru**. Do této skupiny patří:



- velká administrativní zátěž vyplývající z relativně striktních pravidel pro čerpání (např. limity rozpočtových kapitol, neflexibilita jednotkových cen, zpětné financování atd.),
- nejednoznačnost pravidel čerpání a jejich nekonzistence (např. výklad nároku na odpočet DPH u plátce daně),
- nejednotnost metodického postupu (např. výklad oblasti veřejné podpory)
- nedostatečný soulad vytvořených pravidel a nástrojů s realitou organizace (např. nejasné metodické ošetření smluvních vztahů v rámci partnerství zprvu v praxi naráželo na problémy právního či daňového charakteru)

Mnohé z těchto příčin souvisí s faktem, že Česká republika čerpala po svém vstupu do EU v roce 2004 strukturální pomoc vůbec poprvé a navíc ve zkráceném, dvouletém období. Bylo tedy třeba navržené metodické postupy v praxi ověřit, případně přepracovat. Některé otázky se objevily až při vlastní realizaci projektů a k těm bylo třeba operativně zaujmout stanovisko, což se ne vždy podařilo. Procesní pochybení se v tomto směru dají spatřovat zejména v nezapojování všech relevantních orgánů (MF, ÚOHS, NKÚ atd.) do procesu řešení problematických otázek a nedotahování řešených otázek do konce, formou metodického výkladu aplikovaného všemi subjekty implementační struktury včetně zpracování výkladu a informování příjemců.

Druhou skupinu tvoří **příčiny personálního charakteru**, kam bychom zařadili zejména následující:

- fluktuace pracovníků implementační struktury a tedy obtížné zajišťování kontinuity know-how (stresové prostředí, podstavy pracovníků)
- liknavý přístup orgánů zodpovědných za metodické vedení (dlouhé lhůty vyřízení, delegování pravomoci rozhodnout a zároveň tedy zodpovědnosti za toto rozhodnutí na desítky jednotlivých zprostředkujících subjektů či konečných příjemců – v praxi tedy může být např. v otázce nároku na odpočet DPH postupováno protichůdným způsobem Krajským úřadem a pověřeným úřadem práce)

Oba tyto momenty přitom jistě byly ovlivněny také velkou absorpční kapacitou orgánů administrativy evropských institucí a s ní spojeným odlivem pracovníků, který se projevil zejména v roce 2005. Dá se předpokládat, že situace se v tomto ohledu v dohledné době stabilizuje, i když s jistým odlivem zkušenějších pracovníků je třeba počítat i nadále.

V souvislosti s uvedenými příčinami se nabízejí následující **doporučení**, která by mohla negativní dopady zmírnit:

- revidovat pravidla čerpání a snížit administrativní zátěž z nich vyplývající (např. zkrátit lhůty pro kontrolu způsobilých výdajů a zjednodušit proces kontroly Žádostí o platbu, rozšířit pole zálohového financování atd.),

- upřesnit výklad pravidel čerpání a zajistit jejich konzistenci s případnými usměrňujícími stanovisky relevantních institucí (např. oblast veřejné podpory a DPH)
- sjednotit metodický postup v rámci programu i mezi jednotlivými programy podpory např. výklad oblasti veřejné podpory)
- zajistit operativní a konzistentní metodické vedení (závazné metodické dokumenty, průběžně dle potřeby aktualizované o stanoviska relevantních orgánů, např. MF a ÚOHS; změny v metodickém postupu musí být komunikovány implementační struktúře a musí o nich být adekvátní cestou informováni příjemci)
- průběžně identifikovat a odstraňovat nesoulad pravidel a nástrojů s realitou organizace (standardizovat proces řešení dotazů, flexibilně reagovat na problematická místa identifikovaná příjemci podpory)
- stabilizovat personální obsazení v implementační struktúře (co do množství i kvality, zajistit průběžné vzdělávání pracovníků)
- systémově, efektivně a konzistentně využívat prostředků na zajištění technické asistence (vzdělávání, tvorba nástrojů atd.)

Zdá se, že některá doporučení, která jsme zde formulovali, by v praxi mohla být naplněna. Významný počin přichází například v oblasti systémového přístupu k využívání prostředků na zajištění technické asistence v oblasti vzdělávání v podobě projektu s názvem *Zajištění vzdělávání zaměstnanců zapojených do práce implementační struktury ESF na období 2006-2008*. V průběhu dvou let by v tomto projektu měli být v různých oblastech administrace ESF proškoleni průřezově všichni pracovníci implementační struktury ESF. Tento projekt naplní nejen potřebu průběžného vzdělávání pracovníků v celé šíři problematiky administrace, je zároveň výzvou k diskutování věcných a procesních nedostatků administrace a sjednocení metodického postupu implementační struktury.

V jisté míře je platforma pro úpravu pravidel čerpání a sjednocení metodického postupu také vytvářena v rámci pracovních skupin pro nastavování prováděcích pravidel pro operační programy nového programovacího období 2007-2013. Snad tedy budou získané zkušenosti užitečné. Nebylo by dobré promarnit i druhou šanci, tak jako se to stalo u zkušeností z čerpání předvstupní pomoci, které - zejména kvůli nešťastnému časovému souběhu s přípravou na čerpání v rámci období po vstupu do Unie - nebyly dostatečně užitečné.

Tato práce nastínila mnohá problematická místa finančního řízení spojená s realizací projektů ESF. Závěrem je proto třeba zdůraznit, že tato úskalí nejsou neřešitelná, pokud příjemce podpory nebude podceňovat roli finančního manažera projektu a činností finančního řízení a pokud implementační struktura poskytne příjemcům dostatečnou oporu formou metodického vedení a komunikativního přístupu.

Zbývá konstatovat, že některé z problematických otázek finančního řízení, jako např. ošetření smluvních vztahů v partnerství, byly již řešeny. Vyjasňování postupu v jiných otázkách, jako

např. oprávněnost nároku na odpočet DPH, je právě v procesu. Je však třeba věnovat velkou pozornost tomu, aby nalezená řešení byla výsledkem postoje všech relevantních orgánů (MF, NKÚ, ÚOHS, poskytovatel grantu a další), aby tato řešení byla ošetřena v odpovídajících závazných dokumentech (stanoviska, usnesení, prováděcí předpisy) a aby výsledky řešení byly formou metodických pokynů komunikovány implementační struktuře, příjemcům i relevantním orgánům státní správy a samosprávy. Jen tak se lze vyhnout tomu, že některá zdánlivě uspokojivá řešení budou v budoucnosti zpochybněna, neboť při jejich přijímání nebyla zohledněna stanoviska všech klíčových aktérů.

Více pozornosti by si bezesporu v co nejkratším časovém horizontu zasloužila oblast evidence veřejné podpory poskytnuté v režimu de minimis. Současná situace přenesení zodpovědnosti na příjemce podpory ve spojení s nejednotnou metodikou není zárukou bezúhonného postupu. Pouze centrálně vedená databáze evidence poskytnuté podpory de minimis, vytvářená na základě konzistentní metodiky se může stát efektivním a transparentním nástrojem kontroly a zárukou dodržování pravidel pro příjemce podpory, jejího poskytovatele i případné audity Evropské komise či jiných kontrolních orgánů.

## Seznam zkratk

DPH	Daň z přidané hodnoty
EK	Evropská komise
EQUAL	Iniciativa Společenství EQUAL
ES	Evropské společenství
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
FÚ	Finanční úřad
JPD 3	Jednotný programový dokument pro Cíl 3 pro Prahu
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NKÚ	Národní kontrolní úřad
NUTS	Označení územních jednotek dle unifikované evropské struktury <i>La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques</i>
OP RLZ	Operační program Rozvoj lidských zdrojů
OPPI	Operační program Průmysl a podnikání
OSN	Organizace spojených národů
SROP	Společný regionální operační program
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

## Seznam tabulek a vyobrazení

Obrázek 2.1 – Prostředky podpory hospodářské a sociální soudržnosti EU .....	5
Obrázek 2.2 – Programové ukotvení hospodářské a sociální soudržnosti v ČR .....	9
Obrázek 2.3 – Zjednodušené schéma implementační struktury OP RLZ.....	12
Obrázek 2.4 – Alokace prostředků ESF pro ČR v letech 2004 – 2006 (v mil. EUR).....	14
Obrázek 3.1 – Spektrum relevantních předpisů při zapojení organizace do čerpání prostředků ESF .....	17
Obrázek 4.1 – Projektový cyklus na úrovni programů a projektů.....	27
Obrázek 7.1 – Příklad uplatnění limitů pro výši rozpočtových kapitol .....	60
Obrázek 7.2 – Příklad rozpočtování projektu .....	62
Obrázek 7.3 – Příklad rozpočtových položek podléhajících výběrovému řízení .....	64

## Seznam literatury

### I. Literatura využitá v bakalářské práci

#### Informační materiály o SF a ESF

- Oficiální stránka MMR k SF: <http://www.strukturalni-fondy.cz>
- Informační portál Úřadu vlády k otázkám EU: <http://www.euroskop.cz>
- Oficiální stránky ESF: <http://www.esfcr.cz>
- Informační sekce Národního vzdělávacího fondu (NVF) o ESF:  
<http://www.nvf.cz/esf/index.htm>
- Portál České agentury na podporu obchodu/CzechTrade:  
<http://www.businessinfo.cz/cz/>
- Portál MPSV: <http://www.mpsv.cz/cs>
- Vzdělávání o záležitostech EU. Obecný vzdělávací systém pro úředníky místních samosprávných orgánů, Euroconsultants & VŠE, Praha 2005

#### Nařízení EK

- Nařízení Rady (ES) č.1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech;
- Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1784/1999 ze dne 12. července 1999 o Evropském sociálním fondu;
- Nařízení Komise (ES) č. 448/2004 doplňující nařízení (ES) č.1685/2000, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se uznatelnosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy a zrušující nařízení (ES) č. 1145/2003;
- Nařízení Komise (ES) č. 438/2001, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se řídicích a kontrolních systémů pro pomoc poskytovanou v rámci strukturálních fondů;
- Nařízení Komise (ES) č. 1685/2000, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se uznatelnosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy;

### Česká legislativa

- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách<sup>69</sup>;
- Vyhláška č. 240/2004 Sb., o informačním systému o zadávání veřejných zakázek a metodách hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti;
- Zákon 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje;
- Vyhláškou č. 551/2004 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých souvisejících zákonů;
- Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých souvisejících zákonů;
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů;
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech;
- Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty;
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví;
- Zákon č. 119/1992 Sb., o cestovních náhradách
- Zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník v aktuálním znění
- Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník v aktuálním znění

### Programové dokumenty

- Operační program Rozvoj lidských zdrojů, listopad 2003, MPSV, Praha
- Operační program Rozvoj lidských zdrojů. Dodatek k programu, 20.5.2004, MPSV, Praha
- Příručka pro příjemce finanční podpory projektů Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů, MPSV, 1. 5. 2005, Praha
- Příručka pro žadatele o finanční podporu grantových projektů OP RLZ, 1.5.2005, MPSV, Praha
- Společný regionální operační program České republiky na léta 2004-2006, MMR, Praha 2003
- Jednotný programový dokument pro Cíl 3 regionu NUTS 2 Hlavní město Praha, MMR & Hl. m. Praha, Praha, únor 2003

---

<sup>69</sup> Tento zákon nahradil s účinností od 1.7.2006 dosud platný zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

### **Strategické dokumenty**

- Strategie rozvoje lidských zdrojů pro Českou republiku, Úřad vlády České republiky, 2003
- Národní akční plán zaměstnanosti 2004-2006 , Vláda ČR, Praha 2004

### **Projektové řízení, účetnictví a finanční řízení**

- Čaušević, Marie: Hrozby a příležitosti Strukturálních fondů v ČR – Finanční řízení, Transparency International-Česká republika, Praha 2005
  - Fiala, P.: Projektové řízení. Modely, metody, analýzy; Professional Publishing, Praha 2004
  - Kolektiv autorů: Project Cycle Management Manual, European Commission, 2004
  - Kolektiv autorů: Výkon činnosti Platebního orgánu a platebních jednotek pro strukturální fondy a Fond soudržnosti. Učební texty ze semináře, MF, odbor Národního fondu/Platební orgán, Praha 2003
  - Kolektiv autorů: Metodika finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, MF, Praha leden 2006
  - Kolektiv autorů: Řízení projektů podpořených Strukturálními fondy EU, sborník z konference 10.2.2004, IREAS, Praha 2004
  - Kolektiv autorů: Průvodce projekty Evropského sociálního fondu, Europeum, Praha 2003
  - Kolektiv autorů: Průvodce žádostí projektů financovaných ze strukturálních fondů Evropské unie, Europeum, Praha 2003
  - Kolektiv autorů: Stručný průvodce řízením projektového cyklu a tvorbou logických rámců projektu, Akses, Praha 2003
  - Kovanicová, D.: Abeceda účetních znalostí pro každého, Bova Polygon, Praha 2006
  - Kovanicová D.: Poklady skryté v účetnictví, Díl 3 Finanční řízení rozvoje podniku, Polygon, Praha 1997
  - Lenc, P.: Podkladové materiály školení „Projektový manažer, Východní část“,
  - Malý, J.: Finanční řízení a veřejné zakázky, Národní vzdělávací fond, Praha 2000
  - Parvonič, M.: Hrozby a příležitosti Strukturálních fondů v ČR – Základní informace, Transparency International-Česká republika, Praha 2005
  - Potluka, O. a kol.: Průvodce strukturálními fondy Evropské unie, IREAS, 2003, Praha
  - Potluka, O. a kol.: Příprava a řízení projektů fondu soudržnosti. Díl II. Finanční řízení projektů Fondu soudržnosti, IREAS, Praha 2004
-



- Potluka, O., Pělucha, M. a Halánek, P.: Hrozby a příležitosti Strukturálních fondů v ČR – Problematické oblasti v distribuci a užívání SF/CF, Transparency International-Česká republika, Praha 2005
- Rosenau, M. D.: Řízení projektů; Computer Press, Brno 2003
- Šumpíková, M.: Hrozby a příležitosti Strukturálních fondů v ČR – Monitoring a evaluace, Transparency International-Česká republika, Praha 2005
- Toman, P.: Projektové řízení, Národní vzdělávací fond, Praha 2000
- Tuháček, M. JUDr.: Možnost přístupu k informacím o projektech podporovaných ze strukturálních fondů EU. Právní analýza, Transparency International Česká republika, Praha 2006

**Odborné časopisy:**

- Ekonom, ekonomický týdeník
- Dotační věstník, měsíčník k problematice dotací určený odborné veřejnosti

## II. Ostatní literatura zmiňovaná v textu (doporučená)

### Nařízení EK

- Nařízení Komise (ES) č. 448/2001, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se postupu při provádění oprav financování u pomoci poskytované v rámci strukturálních fondů;
- Nařízení Komise (ES) č. 1159/2000 o informačních a propagačních opatřeních, která mají být prováděna členskými státy v souvislosti s pomocí ze strukturálních fondů;
- Nařízení Komise (ES) č. 1681/1994 o nesrovnalostech a navrácení chybě vyplacených částek v souvislosti s financováním strukturálních politik a organizaci informačního systému v této oblasti.

### Česká legislativa

- Usnesení vlády č. 678/2003 ze dne 9. července 2003 k Metodice finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti;
- Usnesení vlády č. 149/2003 ze dne 12. února 2003 o změně počtu operačních programů pro využívání strukturálních fondů;
- Usnesení vlády č. 822/2002 ze dne 28. srpna 2002 k Metodice finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti;
- Usnesení vlády č. 102/2002 ze dne 23. ledna 2002 k dokončení přípravy programových dokumentů a určení řídicích a platebních orgánů pro využívání strukturálních fondů a Fondu soudržnosti;
- Usnesení vlády č. 148/2001 ze dne 14. února 2001 k zabezpečení přípravy pro využití strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie.
- Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě;
- Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků;
- Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole;
- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů;
- Vyhláška č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu, ve znění pozdějších předpisů;
- Vyhláška č. 504/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, u kterých hlavním předmětem činnosti není podnikání;

- Vyhláška č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví;
- Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů;
- Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů
- Zákon č. 65/1965 Sb., Zákoník práce (účinný do 31.12.2006)
- Zákon č. 262/2006 Sb., Zákoník práce (účinný od 1.1.2007)

#### **Programové dokumenty**

- Národní rozvojový plán 2004-2006, MMR, Praha březen 2003
- OP Průmysl a podnikání na léta 2004-2006, MPO, Praha, prosinec 2003
- OP Infrastruktura, MD & MŽP, Praha prosinec 2003
- OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství, MZE, Praha březen 2004
- Jednotný programový dokument pro Cíl 2 regionu NUTS II Hlavní město Praha, MMR & Hl. m. Praha, Praha, prosinec 2003

#### **Strategické dokumenty**

- Agenda 21 – <http://www.esfcr.cz/clanek.php?lg=1&id=1277>
- Europe 2005 - <http://www.esfcr.cz/clanek.php?lg=1&id=1277>
- Lisabonská úmluva - <http://www.esfcr.cz/clanek.php?lg=1&id=1277>
- Evropská strategie zaměstnanosti - <http://www.esfcr.cz/clanek.php?lg=1&id=1277>
- Národní inovační strategie České republiky - <http://www.esfcr.cz/clanek.php?lg=1&id=1277>
- Národní akční plán sociálního začleňování pro roky 2004-2006 - <http://www.esfcr.cz/clanek.php?lg=1&id=1277>
- Národní plán podpory a integrace občanů se zdravotním postižením na období 2006 - 2009 - <http://www.esfcr.cz/clanek.php?lg=1&id=1277>

## Seznam příloh

### **1. Přehled priorit a opatření OP RLZ**

Zdroj: Operační program Rozvoj lidských zdrojů, listopad 2003, MPSV, 124-169

### **2. Struktura rozpočtu pro žádost projektu v OP RLZ**

Zdroj: Příručka pro žadatele o finanční podporu grantových projektů OP RLZ, 1.5.2005, MPSV, Praha, str. 101-102

### **3. Návrh maticové struktury rozpočtu pro projekty OP RLZ dle druhového členění nákladů a dle projektových etap**

Zdroj: Autor

### **4. Metodické pokyny pro příjemce podpory k otázkám DPH v OP RLZ**

Zdroj: Příručka pro příjemce finanční podpory projektů Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů, MPSV, 1.5.2005, 1. vydání, str. 29-30

### **5. Vyjádření MF k problematice dotací z veřejných prostředků z hlediska zákona o DPH**

Zdroj: Vyjádření MF, odboru legislativy nepřímých daní, čj. 18/75907/2005-181, ze dne 24. listopadu 2005, adresované MPSV, odbor implementace programů ESF

## **Příloha č. 1:**

### **Přehled priorit a opatření OP RLZ**

Zdroj: Operační program Rozvoj lidských zdrojů, listopad 2003, MPSV, 124-169

# **OP Rozvoj lidských zdrojů – Přehled priorit a opatření**

**Programovací období 2000-2006**

## **Priorita 1 - Aktivní politika zaměstnanosti**

Opatření 1.1 - Posílení aktivní politiky zaměstnanosti při zaměstnávání uchazečů a zájemců o zaměstnání

Opatření 1.2 - Modernizace veřejných služeb zaměstnanosti

## **Priorita 2 - Sociální integrace a rovnost příležitostí**

Opatření 2.1 - Integrace specifických skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí

Opatření 2.2 - Rovné příležitosti pro ženy a muže na trhu práce

## **Priorita 3 - Rozvoj celoživotního učení**

Opatření 3.1 - Zkvalitňování vzdělávání ve školách a školských zařízeních a rozvoj podpůrných systémů ve vzdělávání

Opatření 3.2 - Podpora terciárního vzdělávání, výzkumu a vývoje

Opatření 3.3 - Rozvoj dalšího profesního vzdělávání

## **Priorita 4 - Adaptabilita a podnikání**

Opatření 4.1 - Zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny ekonomických a technologických podmínek, podpora konkurenceschopnosti

Opatření 4.2 - Specifické vzdělávání

## **Priorita 5 - Technická pomoc**

Opatření 5.1. - Podpora řízení, realizace, monitoringu a kontroly operací OP RLZ

Opatření 5.2. - Ostatní uznatelné aktivity

## **Příloha č. 2:**

### **Struktura rozpočtu pro žádost projektu v OP RLZ**

Zdroj: Příručka pro žadatele o finanční podporu grantových projektů OP RLZ, 1.5.2005, MPSV, Praha, str. 101-102

## 8. Náklady projektu

1.1. Rozpočet Druh výdajů	Náklady na celý projekt		Náklady na jednotlivé roky realizace							
	Jednotka	Počet	Jedn. cena	Celkové náklady	% z cel.n.	2004	2005	2006	2007	2008
<b>1. Osobní náklady</b>	<b>mezisoučet</b>			(v Kč)	(v Kč)					
1.1. Náklady na pracovníky										
1.1.1. Odborný personál	hod.	(rok)								
1.1.2. Administrativní/pomocný personál	hod.	(rok)								
<b>2. Cestovné</b>	<b>mezisoučet</b>									
2.1. Diety (ubytování a stravné)										
2.1.1. Zahraniční personál	den/osoba									
2.1.2. Místní personál	den/osoba									
2.2. Mezinárodní cestovné	cesta/osoba									
2.3. Místní cestovné	měsíc									
<b>3. Zařízení a vybavení</b>	<b>mezisoučet</b>									
3.1. Nákup výpočetní techniky	kus									
3.2. Nákup jiného zařízení	kus									
3.3. Nákup DHM	kus									
3.4. Nájem/leasing zařízení, budov	den									
3.5. Amortizace vlastního majetku	měsíc									
3.6. Náklady na opravy a údržbu	měsíc									
3.7. Náklady na SW	kus									
3.8. Náklady na nákup výsledků výzkumu a odborné činnosti	publikace									
<b>4. Místní kancelář/náklady projektu</b>	<b>mezisoučet</b>									
4.1. Spotřební zboží a provozní materiál	měsíc									
4.2. Telefon, fax, poštovné	měsíc									
4.3. Nájem kanceláře	měsíc									
4.4. Provoz vozidla	měsíc									
4.5. Náklady na nákup vody, paliv a energie (elektřina/topení)	měsíc									
4.6. Jiné výše neuvedené náklady (internet, úklid, údržba)	měsíc									
<b>5. Nákup služeb</b>	<b>mezisoučet</b>									
5.1. Publikace/školicí materiály/manuály	kus									
5.2. Odborné služby/Studie a výzkum	služba									
5.3. Náklady vyplývající přímo ze smlouvy	služba									
5.4. Náklady na konference/kurzy	konf./kurz									
5.5. Jiné náklady										



**6. Drobné stavební úpravy**                      **mezisoučet**

6.1. Drobná stavební úprava                      úprava

**7. Přímá podpora**                                      **mezisoučet**

7.1. Mzdové příspěvky                              osoba/měsíc

7.2. Cestovné, ubytování  
a stravné    osoba/školení7.3. Příspěvek na péči o dítě a  
další závislé osoby                              osoba/měsíc7.4. Jiné výše neuvedené  
náklady**8. Celkové uznatelné náklady**                      **součet****9. Celkové neuznatelné náklady****10. Celkové náklady projektu**                      **součet****Náklady na aktivity (v Kč)**

Klíčová aktivita	Celkové náklady	Jednotkové náklady

## **Příloha č. 3:**

### **Návrh maticové struktury rozpočtu pro projekty OP RLZ dle druhového členění nákladů a dle projektových etap**

Zdroj: Autor

Návrh dvourozměrné maticové struktury rozpočtu pro projekty OP RLZ - v členění dle druhového členění nákladů a dle projektových etap

	Jedn.	Náklady celkem			Etapa I.			Etapa II.			Etapa ...		
		Cena/jedn.	Počet jedn.	Celkem	Cena/jedn.	Počet jedn.	Celkem	Cena/jedn.	Počet jedn.	Celkem	Cena/jedn.	Počet jedn.	Celkem
<b>1. Osobní náklady</b>													
1.1. Náklady na pracovníky													
1.1.1. Odborný personál													
1.1.2. Administrativní/pomocný personál													
<b>2. Cestovné</b>													
2.1. Diety (ubytování a stravné)													
2.1.1. Zahraniční personál													
2.1.2. Místní personál													
2.2. Mezinárodní cestovné													
2.3. Místní cestovné													
<b>3. Zařízení a vybavení</b>													
3.1. Nákup výpočetní techniky													
3.2. Nákup jiného zařízení													
3.3. Nákup DHM													
3.4. Nájem/leasing zařízení													
3.3. Nákup DHM													
3.4. Nájem/leasing zařízení, budov													
3.5. Amortizace vlastního													
3.6. Náklady na opravy													
3.7. Náklady na SW													
3.8. Náklady na nákup výzkumu a odborné lit.													
<b>4. Místní kancelář/náklady projektu</b>													
4.1. Spotřební zboží a materiál													
4.2. Telefon, fax, poštovné													
4.3. Nájem kanceláře													
4.4. Provoz vozidla													
4.5. Náklady na nákup vody, paliv a energie (elektrina/topení)													
4.6. Jiné výše neuvedené náklady (internet, údržba)													
<b>5. Nákup služeb</b>													
5.1. Publikace/školicí materiály/manuály													
5.2. Odborné služby/Studie výzkum													
5.3. Náklady vyplývající smlouvy													
5.4. Náklady na konference/kurzy													
5.5. Jiné náklady													
<b>6. Drobné stavební úpravy</b>													
6.1. Drobná stavební úprava úprava													
<b>7. Přímá podpora</b>													
7.1. Mzdové příspěvky													
7.2. Cestovné, ubytování a stravné													
7.3. Příspěvek na péči o dítě o další závislé osoby													
7.4. Jiné výše neuvedené náklady													
<b>8. Celkové uznatelné náklady</b>													

Pozn.: V tomto návrhu pro zjednodušení odhlížíme od existence neuznatelných nákladů projektu. V opačném případě by struktura vzoru byla komplexnější.

## **Příloha č. 4:**

### **Metodické pokyny pro příjemce podpory k otázkám DPH v OP RLZ**

Zdroj: Příručka pro příjemce finanční podpory projektů Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů, MPSV, 1.5.2005, 1. vydání, str. 29-30

## 4.10. Daň z přidané hodnoty

**DPH je uznatelný výdaj v případě, že není možné uplatnit nárok na odpočet daně na vstupu.** Odpovídající položky rozpočtu projektu, u kterých není možné uplatňovat odpočet, budou vyplněny včetně DPH.

- **neplátcí DPH**
  - nemá nárok na odpočet DPH na vstupu. Ke každé žádosti o platbu přiloží příjemce dotace čestné prohlášení, že ve vyúčtovaném období nebyl plátcem DPH
- **plátcí DPH, kteří nemohou uplatnit nárok na odpočet**
  - Nárok na uplatnění odpočtu daně nemá plátce u přijatých zdanitelných plnění, která použije k uskutečnění plnění osvobozených od daně bez nároku na odpočet daně uvedených v § 51<sup>32</sup> zákona č. 235/2004 Sb. o dani z přidané hodnoty, a to včetně uskutečnění plnění osvobozených od daně bez nároku na odpočet daně v rámci své ekonomické činnosti s místem plnění mimo tuzemsko
  - Plátce nemá dále nárok na odpočet daně u přijatých zdanitelných plnění použitých pro reprezentaci, která nelze podle zvláštního právního předpisu<sup>33</sup> uznat za výdaje vynaložené k dosažení, zajištění a udržení příjmů.
  - Pokud plátce přijatá zdanitelná plnění použije jak k uskutečnění plnění s nárokem na odpočet daně na vstupu<sup>34</sup> tak i plnění, u kterých nárok na odpočet daně není<sup>35</sup>, stanoví se poměrná část nároku na odpočet jako součin daně na vstupu u takovýchto plnění za příslušné zdaňovací období a koeficientu<sup>36</sup>.
  - uznatelným výdajem je jen ta část DPH na vstupu, která byla koeficientem zkrácena a o jejíž odpočet není možné žádat.

**DPH není uznatelným výdajem v případě, že existuje nárok na odpočet daně na vstupu.** Odpovídající položky rozpočtu projektu budou vyplněny bez DPH.

- Nárok na odpočet daně má plátce, pokud přijatá zdanitelná plnění použije pro uskutečnění své ekonomické činnosti.

Strana A-29 (celkem 125)125125

<sup>32</sup> **Plnění osvobozená od daně bez nároku na odpočet daně** – například výchova a vzdělávání (§ 57) nebo sociální pomoc (§59)

<sup>33</sup> § 25 odst. 1 písm. t zákona č. 586/1992 Sb., ve znění zákona č. 492/2000 Sb.

<sup>34</sup> § 72 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>35</sup> § 75 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění

<sup>36</sup> **Koeficient** – dle § 76 zákona č. 235/2004 Sb. v aktuálním znění. Ve zdaňovacím období běžného kalendářního roku provede plátce krácení odpočtu daně koeficientem vypočteným z údajů za zdaňovací období předcházejícího kalendářního roku při vypořádání odpočtu daně (dále jen "zálohový koeficient"). Pokud údaje pro výpočet koeficientu za předcházející kalendářní rok neexistují, stanoví si výši zálohového koeficientu plátce podle předběžného odhadu.

- DPH není uznatelným výdajem projektu ani v případě, že plátce DPH neuplatní nárok na odpočet daně na vstupu z vlastního rozhodnutí.

## 4.11. Neuznatelné výdaje

### Výdaje, které se v rámci ESF nepovažují za uznatelné:

- výdaje na nákup zařízení, budov a mobilní infrastruktury, které lze zahrnout do odpisů (např. budovy, pozemky, též výdaje na počítačové sítě, servery) a které přesahují hranici 40 000 Kč u hmotného majetku a 60 000 Kč u nehmotného majetku
- finanční leasing<sup>37</sup>
- výdaje na zaměstnance, kteří se na projektu nepodílejí přímo
- výdaje vzniklé před oficiálním dnem zahájení a po dni ukončení projektu (mimo smluvní vztah)
- úroky z půjček, pokuty, finanční tresty a právní výlohy související s právním sporem
- vedení běžného účtu, bankovní poplatky (pokud nevyplývají ze smlouvy)
- DPH, o jejíž vrácení je možné právoplatně žádat; organizace, které se rozhodnou nepožadovat vrácení vratné DPH, nemohou DPH vykazovat jako uznatelný náklad
- jiné daně (silniční daň, daň z nemovitostí, daň darovací, daň dědická apod.)
- správní poplatky (výpis z katastru nemovitostí, výpis z obchodního rejstříku apod.)
- výdaje, které jsou součástí likvidace společnosti, nedobytné pohledávky a jiné
- výdaje na právní spory vzniklé v souvislosti s určitým projektem, např. výdaje na uhrazení soudního poplatku, na pořízení důkazů, na právní zastoupení v případě sporu
- odstupné
- platby příspěvků do soukromých penzijních fondů
- peněžitá pomoc v mateřství
- ostatní sociální výdaje na zaměstnance, ke kterým nejsou zaměstnavatelé povinni dle zvláštních právních předpisů (příspěvky na penzijní připojištění, životní pojištění, dary k životním jubileím, příspěvky na rekreaci apod.)
- nedobytné pohledávky
- nájemné, kdy je žadatel vlastníkem nemovitosti nebo ji užívá zdarma
- debetní úroky<sup>38</sup>, výdaje směnečné a jiné čistě finanční výdaje
- výdaje spojené s přípravou projektu (platby konzultantům, kteří pomáhají s vyplňováním žádostí či žádostí o platby)
- smlouvy o splátkovém prodeji

Strana A-30 (celkem 125)125125

<sup>37</sup> **Finanční leasing** – zvláštní způsob pořízení majetku (po jeho skončení vlastnické právo přechází na nájemce) bez ohledu na výši jeho ocenění a dobu použitelnosti, tento majetek se podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v platném znění, považuje za dlouhodobý hmotný majetek

<sup>38</sup> **Debetní úrok** – úrok z dlužné částky na bankovním účtu

## **Příloha č. 5:**

### **Vyjádření MF k problematice dotací z veřejných prostředků z hlediska zákona o DPH**

Zdroj: Vyjádření MF, odboru legislativy nepřímých daní, čj. 18/75907/2005-181, ze dne 24. listopadu 2005, adresované MPSV, odbor implementace programů ESF

V Praze dne 24. listopadu 2005  
Č.j.: 18/75 907/2005-181

Vážená paní ředitelko,

k problematice dotací z veřejných prostředků sdělujeme, že z hlediska zákona o DPH není přidělování příspěvků (dotací) z veřejných prostředků (Evropské strukturální fondy, státní rozpočet, rozpočty obcí, svazků obcí atd.) úplatou za ekonomickou činnost, a proto není předmětem daně.

Příjemce, který přidělené finanční prostředky ze strukturálních fondů použije k provádění cílených programů (schválených projektů), které zajišťuje prostřednictvím jiné osoby (realizátorem projektu) a konečným uživatelem realizovaného projektu je osoba, které je poskytováno příslušné plnění realizátorem projektu, poskytuje veřejnou podporu.

Jedná se o případy, kdy realizátor projektu na základě žádosti o finanční podporu a rozhodnutí výběrové komise o schválení finanční podpory z veřejných prostředků, uzavře dohodu s příjemcem finančních prostředků ze strukturálních fondů o poskytnutí příspěvku, v rámci příslušného cíleného programu spolufinancovaného ze státního rozpočtu ČR a Evropského strukturálního fondu na realizaci grantového projektu.

V tomto případě, kdy příspěvek představuje pro realizátor projektu veřejnou podporu a celková výše poskytnutého příspěvku je určena v souladu s pravidly veřejné podpory, nepovažuje se příjem tohoto příspěvku realizátorem projektu za úplatu za ekonomickou činnost, ale jedná se o přesun finančních prostředků od příjemce k realizátorovi projektu, který není předmětem DPH.

Pokud by poskytnuté finanční prostředky neměly prokazatelně charakter dotace (veřejné podpory), jednalo by se o úplatu za ekonomickou činnost, která je předmětem DPH. Poskytnuté prostředky by rovněž vstupovaly do základu daně poskytovaného plnění v případech, kdy by byly poskytovány formou dotace k ceně.

V případě, že Ministerstvo práce a sociálních věcí poskytuje prostředky přidělené ze strukturálních fondů na cílené programy k řešení zaměstnanosti Operační program Rozvoj lidských zdrojů (§ 120 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti) úřadu práce (příjemce), jedná se o přesun finančních prostředků, který není předmětem daně. Stejně tak se jedná o přesun finančních prostředků mezi příjemcem (úřadem práce) a realizátorem projektu, který není předmětem daně, jestliže příjemce finančních prostředků zajišťuje plnění cílených programů (např. školení ke zvýšení počítačové gramotnosti) prostřednictvím jiné osoby (realizátor projektu).

To znamená, že příspěvek, který je přidělen úřadem práce realizátorovi projektu jako veřejná podpora, se nepovažuje za úplatu za ekonomickou činnost (tj. není úplatou za školení, které konečný příjemce poskytl konečným uživatelům programu), a proto není předmětem DPH.

Vzhledem k tomu, že tyto poskytnuté finanční prostředky nepředstavují úplatu za ekonomickou činnost, přijatý příspěvek se nezahrnuje do obrátu pro registraci konečnému příjemci (nejedná se o příjem ani výnos za uskutečnění plnění).



Služba poskytovaná konečnému uživateli realizovaného projektu je pro realizátora projektu uskutečněním ekonomické činnosti, ale pokud ji poskytuje bez úplaty, není předmětem daně, a proto realizátor projektu nemá nárok na odpočet daně u přijatých zdanitelných plnění podle § 72 zákona o DPH.

Pokud nemá realizátor projektu nárok na odpočet daně, je i v tomto případě realizátor projektu v postavení osoby, která výlučně a konečně nese DPH jako svůj náklad, tzn. že v tomto případě je DPH způsobilým výdajem ve smyslu metodické příručky, kterou se stanoví podrobná pravidla k provedení nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkajícího se způsobilosti výdajů vznikajících u činnosti, které jsou spolufinancovány ze strukturálních fondů.

S pozdravem



Vážená paní  
Ing. Ivana Projsová  
ředitelka odboru  
Ministerstvo práce a sociálních věcí  
Na Poříčním právu 1  
128 01 Praha 2