



## MAPA KORUPČNÍCH RIZIK V DOTAČNÍ POLITICE města Lanškroun

Zpracoval:  
Mgr. Martin Kameník  
Oživení, o. s.  
verze 11. 06. 2013

bez **X** korupce

## I. Vymezení základních pojmů

**Dotací politikou** máme na mysli soubor nástrojů a postupů, pomocí kterých dochází k poskytování veřejné podpory z rozpočtu samosprávy ve své samostatné působnosti v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

**Dotace** lze ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech přeneseně chápat jako **peněžní prostředky veřejného rozpočtu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel.**

Ve smyslu **zákona č. 250/2000 Sb., o územních rozpočtech, konkrétně ustanovení § 9 mohou územní samosprávy hradit ze svých rozpočtů:**

- výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro obec (písm. h),
- jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti obce, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely. (písm. j)

Zákon dále umožňuje nastavit další parametry podpory jako je *časové vymezení dotace, účelovost dotace a návratnost* nepoužitých prostředků.

**Dotací řízení** v analýze pojmáme jako rozhodovací proces o cílech a účelu veřejné finanční podpory, podmínkách jejich získání a čerpání, výběru vhodných příjemců. Samotný průběh dotačního řízení ani jeho náležitosti nejsou v českém právním řádu vymezeny žádným právním předpisem. Proto záleží na každém poskytovateli dotací jakým způsobem a mírou bude uplatňovat zásady transparentního, odpovědného a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky.

### **Soupis podkladů:**

Pravidla pro poskytování veřejné finanční podpory z rozpočtu města Lanškroun

Kontrolní řád města Lanškroun

Zápisy z jednání komisí rady města (namátkově)

Usnesení rady a zastupitelstva města (namátkově)

Internetové stránky města [www.lanskroun.eu](http://www.lanskroun.eu)

## II. Hlavní zjištění a doporučení

### Seznam korupčních rizik při poskytování dotací podle jejich závažnosti a pravděpodobnosti

č.	riziko	závažnost	pravděpodobnost
1.	Manipulace v dotačním řízení	střední	střední
2.	Zneužívání poskytnutých dotací k osobním nebo úzce skupinovým zájmům	střední	nízká
3.	Neúčelné čerpání dotace	střední	nízká
4.	Manipulace v žádosti o dotaci	nízká	nízká

### Seznam doporučení ke snížení rizik

č.	doporučení
<b>1</b>	<b>Manipulace v dotačním řízení</b>
1.1	Zřídít na internetových stránkách zvláštní sekci o poskytovaných dotacích (zásady, dotační příležitosti, výsledky dotačních řízení, protokoly z hodnocení žádostí, dohody o poskytnutí dotací, výstupy z kontrolní činnosti).
1.2	Regulovat střet zájmů u členů dotačních komisí (povinnost oznamovat podjatost, podepisovat čestné prohlášení) nebo poradní funkci v oblasti poskytování dotací zcela zrušit.
1.3	Stanovit finanční hranici pro významné dotace (přísnější režim posuzování dotací, větší povinnosti příjemců, např. zpracování závěrečné zprávy).
1.4	Detailněji ve vnitřních předpisech vymezit postup při posuzování žádostí o dotace (jednoznačná kritéria včetně vah nebo určení jejich priority, zpracování hodnotících protokolů u žádostí o významnou dotaci, stanovit min. a max. podíl kofinancování u těch druhů podpory, kde to není vnitřními předpisy stanoveno).
1.5	Implementovat etický kodex pro zastupitele
<b>2</b>	<b>Zneužívání poskytnutých dotací k osobním nebo úzce skupinovým zájmům</b>
2.1	Stanovit náležitosti účelnosti dotace uvedené ve smlouvě o poskytnutí finanční podpory.
2.2	Ve smlouvách na poskytnutí tzv. významných dotací stanovit povinnost příjemce zpracovat závěrečnou zprávu o podpořeném projektu.
2.3	Stanovit povinnost příjemců organizovat jednoduchou soutěž pro výběr dodavatele prací, služeb, dodávek hrazených z dotačních prostředků u výdajů nad 200 tis. Kč (orientační návrh limitu).
<b>3</b>	<b>Neúčelné čerpání dotace</b>
3.1	Při stanovení rozsahu a intenzity průběžných a následných kontrol respektovat zásadu proporcionality. Stanovit povinnost vždy provádět průběžnou a následnou kontrolu u tzv. významné dotace.
3.2	Jednoznačně z provádění průběžné a následné kontroly vyloučit administrátory žádostí neakceptováno – chápou, ale naráží na personální strop
3.3	Stanovit metodiku pro kontrolu naplňování veřejné prospěšnosti.
3.4	U následné kontroly čerpání významných dotací kontrolovat také míru splnění projektu.
3.5	Aktivně zveřejňovat hlavní výstupy provedených kontrol ve zvláštní sekci na internetu města.
<b>4</b>	<b>Manipulace v žádosti o dotaci</b>
4.1	Jednoznačně určit osobní odpovědnost za vyřazení žádostí o podporu, které jsou neúplné nebo jsou v rozporu s obecnými právními předpisy a vnitřními předpisy města
4.2	Zveřejnění a pravidelná aktualizace tzv. „black listu“ příjemců, kteří byli pro porušení povinností a podmínek pro získání podpory vyřazeni z dalších dotačních příležitostí.
4.3	Aplikovat zásadu proporcionality ve stanovení náležitostí pro žádost o podporu tak, aby žádosti o minimální podporu byly mnohem jednodušší než žádosti o podporu mnohem rozsáhlejší.

### III. Metodika analýzy korupčních rizik

#### Identifikace korupčních rizik

Pro identifikaci a analýzu korupčních rizik vycházíme z operativní definice rizika korupce:<sup>1</sup>



Tab. 1

Definiční znaky rizika korupce	
+ monopol moci	Pouze jedna osoba rozhoduje o poskytnutí dotací (podmínky, částka, účel).
+ volnost v rozhodování	Dotační řízení a kontrola čerpání dotací jsou pouze minimálně nebo vůbec regulovány formálními předpisy, což poskytuje odpovědným osobám velkou volnost v rozhodování s vyšším rizikem klientelistických a korupčních vlivů na rozhodování o příjemci a čerpání dotace. Mezi hlavní znaky můžeme zařadit: (i) absenci regulace střetu zájmů osob, které se podílí na rozhodování (ii) nejsou vymezeny cíle a podmínky poskytování dotace (např. chybí dotační programy). (iii) není stanoven postup rozhodování o dotaci (např. kritéria pro výběr příjemců, náležitosti žádostí o dotaci, publicita informací o celém dotačním řízení atp.) (iv) absence jasných povinností pro příjemce dotace (v) nejsou k dispozici předpisy pro kontrolu příjemců dotací a čerpání dotací.
- transparentnost	O dotačním řízení, čerpání dotací a jejich příjemcích nejsou zveřejňovány žádné informace v reálném čase. Není tak umožněna dostatečná veřejná kontrola prostředků určených pro veřejnou finanční podporu. To může být rizikové zejména při selhání integrity veřejných funkcionářů a zaměstnanců samosprávy, kteří díky nízké transparentnosti mohou snadněji podléhat korupčním vlivům a klientelismu.

#### Klasifikace korupčních rizik

Tab. 2

Závažnost rizika	Charakteristika
nízká	Hrozí většinou poskytování drobných výhod příjemcům dotace založených spíše na lokálních klientelistických vazbách mezi poskytovatelem a příjemcem dotace než na korupční dohodě z jednoznačnými benefity. Tímto jednáním není ohrožena podstatná část dotačních prostředků, týká se spíše drobných finančních podpor.

<sup>1</sup> v angl. originálu „Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability; Robert Klitgaard

střední	Dochází k nerovnému postavení jednotlivých uchazečů v přístupu k dotačním prostředkům a preferenci předem vybraných. V dotačním řízení se vyskytují skryté vlivy, podjatost a manipulace zvýhodňující některé příjemce v podmínkách poskytnutí dotace a kontroly jejich čerpání. O významné části prostředků (např. určité oblasti podpory) není transparentně rozhodnuto, hrozí, že nebudou vynaloženy účelně vzhledem ke skutečným veřejným potřebám. Aktéři manipulací získávají různé drobné i významné benefity od příjemců dotací (např. zaměstnání blízké osoby, různé VIP vstupenky, poskytování nadstandartních služeb atp.).
vysoká	Celý dotační systém permanentně selhává a neplní účely, pro které byl zřízen a financován. V dotačním řízení častěji dochází k podvodům v žádostech o dotaci, rozhodování o dotaci a při kontrole čerpání dotace (falšování dokladů, vykazování fiktivních výdajů atp.) s jednoznačným úmyslem vyvádět z veřejných rozpočtů prostředky pro osobní nebo úzce skupinovou potřebu.

Tab. 3

Pravděpodobnost rizika	Charakteristika
nízká	Je podstatně přítomen pouze jeden definiční znak korupce: rozhodnutí je vázáno na více schvalovacích stupňů v rámci hierarchické odpovědnosti, ostatní znaky korupce mohou být naplněny pouze částečně
střední	Jsou podstatně zastoupeny maximálně dva definiční znaky, jedním z nich je většinou nízká transparentnost
vysoká	Jsou podstatně přítomny všechny definiční znaky, nebo alespoň znaky monopolu moci v kombinaci s volností rozhodování. Patří sem i případy, kdy prevence korupčního rizika není vůbec obsažena v pravidlech.

## Obecná korupční rizika při poskytování dotací

- 1) Manipulace v dotačním řízení:** manipulace s podmínkami pro příjemce dotací, v hodnocení jednotlivých žádostí, ovlivňování dotačního řízení uchazeči o dotaci.
- 2) Manipulace v žádosti o dotaci:** uchazeči o dotaci uvádí falešné nebo zavádějící informace ve snaze dotaci získat nebo být neoprávněně zvýhodněni před ostatními uchazeči.
- 3) Zneužívání poskytnutých dotací k osobním nebo úzce skupinovým zájmům.** Dotační prostředky nejsou zcela nebo z části vynaložena ve veřejném zájmu, tedy na veřejně prospěšné činnosti.
- 4) Neúčelné čerpání dotace:** příjemce dotace podává falešné nebo neúplné údaje o čerpání dotace a využití dotace (fiktivní aktivity, nepravdivé účetnictví), aby kryl zneužívání dotace k jiným, než stanoveným účelům nebo kryl jiné podvody a selhání při její administraci.

## **Interpretace výsledků**

Výsledná klasifikace korupčních rizik v analýze je pouze orientační, jelikož je v analýze zohledněna pouze míra regulace jednotlivých činností města spojených s rozdělováním dotací pomocí normativního rámce (zákonných předpisů a vnitřních předpisů města).

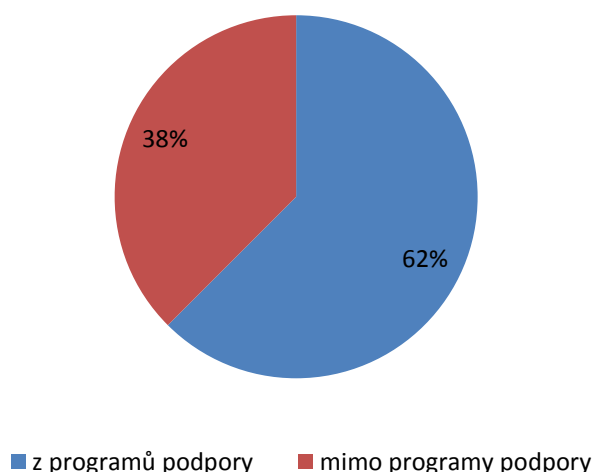
V analýze nebyly zohledněny neformální faktory, které ve výsledku mohou výrazně ovlivňovat reálný výskyt korupčních rizik. Zde máme na mysli zejména úroveň dodržování normativního rámce, politickou kulturu rady a zastupitelstva města, určitou „štábní“ kulturu při administraci dotací městským úřadem, nebo působení a aktivity místních zájmových skupin a lokálních médií. Pro věrný obraz korupčních rizik v dotační politice města by proto bylo zapotřebí testovat výše identifikovaná rizika také dotazníkovým šetřením mezi zaměstnanci města, zastupiteli a příjemci dotací a provedením kontroly reprezentativního vzorku poskytnutých dotací.

Výsledná rizika je proto třeba interpretovat velmi citlivě v rovině hypotetických možností zneužití mezer v normativním rámci pro poskytování dotací.

## IV. ANALÝZA KORUPČNÍCH RIZIK

### 1. Základní údaje o dotacích města Lanškroun za r. 2011

Graf č. 1: struktura rozdělených dotací



Město rozdělilo ze svého rozpočtu v r. 2011 dotace v celkové výši 3 690 756 Kč, přitom 62% bylo rozděleno z předem definovaných programů podpory.

Jelikož vnitřní předpisy regulují dotační řízení i veřejnosprávní kontrolu pro všechny druhy poskytnutých dotací, nemá podíl dotací mimo programy podpory významný vliv na výskyt korupčních rizik.

Tab. 4

Dotace z programů podpory	částka	podíl
sport: celoroční činnost	1 430 000	62%
sport: jednorázové akce	70 000	3%
sport: odměny trenérům	200 000	9%
cestovní ruch	40 000	2%
podpora mimořádných aktivit (nad 5 tis.)	115 400	5%
drobné veřejně prospěšné aktivity do 5 tis.	42 400	2%
celoroční činnost organizovaná pro děti a mládež	119 000	5%
jednorázové akce pro děti a mládež	28 000	1%
kultura	261 820	11%
<b>celkem</b>	<b>2 306 620</b>	

Tab. 5

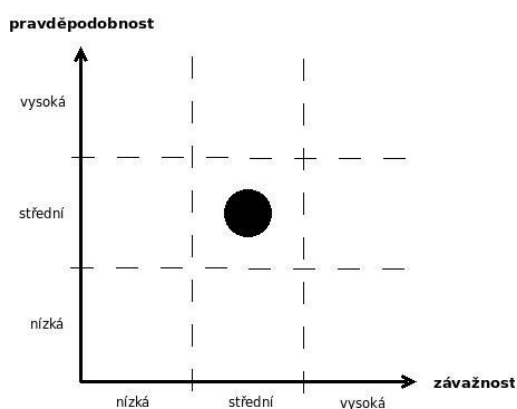
Dotace mimo programy podpory	částka	podíl
TJ Lanškroun - fotbalový oddíl	180 000	13%
TJ Lanškroun - oddíl ledního hokeje - nájemné ledové plochy	750 000	54%
Český červený kříž - doprava seniorů	140 000	10%
TJ Sokol Dolní Třešňovec - fotbalový oddíl	30 000	2%
Rodinné centrum - nájemné	34 000	2%
Junák - nájemné	56 312	4%

rada pronájmy	4 824	0%
dotace na provoz stacionáře Ú/n. Orlicí	10 000	1%
veřejné WC MBP s. r. o.	179 000	13%
<b>celkem</b>	<b>1 384 136</b>	

Z údajů o konkrétní poskytnuté podpoře je evidentní, že nejvíce jsou z rozpočtu města podporovány sportovní aktivity. (74% prostředků z programů podpory, 69% z prostředků mimo programy podpory). Z toho lze usuzovat, že případné korupční motivy zneužití prostředky podpory k osobním nebo úzce skupinovým účelům budou cíleny především na sportovní komisy rady města a věcně příslušný odbor, který má administraci žádostí v kompetenci.

## 2. Jednotlivá korupční rizika

### Riziko č.1: Manipulace v dotačním řízení



Pravděpodobnost a závažnost tohoto rizika závisí zejména na kvalitě úpravy dotačního řízení a celkové transparentnosti výběru vhodných projektu a stanovení výše podpory.

Město Lanškroun má dotační řízení upraveno Pravidly pro poskytování veřejné finanční podpory z rozpočtu města Lanškroun ze dne 01. 12. 2009 (dále jen Pravidla).

Pravidla významně **snížují volnost v rozhodování v dotačním řízení** tím, že

- vymezují účinnost pravidel pro veškerou finanční podporu poskytovanou z rozpočtu města,
- stanovují jasný postup pro žadatele o dotaci: zejména vymezení subjektů, které mohou o podporu žádat, účel podpory; uznatelné náklady; kritéria pro hodnocení žádostí; náležitosti žádosti a předem vymezené programy podpory včetně vzorů pro podání žádosti,
- vylučují z možnosti veřejné finanční podpory městem zřízené organizace, u jejichž žádostí o podporu by byla automaticky přítomná podjatost a preference ze strany představitelů města na úkor ostatních subjektů,
- stanovují náležitosti smlouvy o poskytnutí finanční podpory garantující rovnost povinností příjemců při čerpání dotací,
- stanovují postup pro posuzování a výběr žádostí pro finanční podporu, tj. rozdělují jednotlivé druhy podpory podle jejich výše a způsobu jejich schvalování, stanovují funkci administrátora, dotační komise, rozhodovací pravomoci starosty, rady města a zastupitelstva města.

Dále přispívají k transparentnosti dotačního řízení tím, že stanovují uveřejnění všech nutných dokumentů k žádosti na internetových stránkách města. Tyto jsou dobře přístupné v sekci Žádosti a formuláře - Veřejná podpora.



Na druhou stranu Pravidla ani jiné vnitřní předpisy města neošetřují všechny kritické momenty v dotačním řízení, mezi které patří:

### **1. absence regulace střetu zájmů osob, které se podílí na rozhodnutí o dotaci**

Ve vnitřních předpisech města není regulován střet zájmů těchto osob. V Pravidlech zcela chybí zákaz podjatosti administrátorů a členů dotačních komisí k posuzovaným žádostem a závazek mlčenlivosti o detailech žádostí (viz čl. 7.1 a 7.2 Pravidel). Například není nikde stanovena povinnost podpisu čestného prohlášení o nepodjatosti vůči posuzovaným žádostem. Riziko podjatosti bude pravděpodobně nižší v případech, kdy jsou členy dotační komise zaměstnanci městského úřadu, na které se vztahuje etický kodex. Ten však zaměstnance nezavazuje k mlčenlivosti a podjatosti týkající se konkrétního dotačního řízení. Riziko podjatosti také bude nižší v případě rozhodování rady nebo zastupitelů města.<sup>2</sup>

### **2. velká volnost v rozhodování o poskytnutí dotace**

- Pravidla stanovují příliš obecná kritéria<sup>3</sup> pro hodnocení jednotlivých žádostí, která umožňují jejich příliš subjektivní výklad a riziko manipulace při jejich výběru. Při definování rizik není respektována zásada proporcionality, kdy jsou použita stejná kritéria pro posuzování drobných podpor i těch náročnějších a jsou často stanovena stejná kritéria pro rozdílné oblasti podpory (např. podpora sportu a podpora sociálního charakteru). Obdobně nejsou respektovány rozdílné nároky na náležitosti žádostí o podporu, zejména v případech, kdy je nutné v žádosti popsat celkový projekt. Pro tyto případy v Pravidlech chybí stanovení podrobnějších náležitostí, jak má být projekt strukturován (např. cíle projektu, aktivity, harmonogram, cílová skupina, projektové výstupy atp.). Navíc není v Pravidlech stanovena povinnost vypracovat o hodnocení žádostí protokol, ve kterém by byly uvedeny důvody pro navrhovanou podporu podle předepsaných kritérií.
- Přílišná volnost ve stanovení procentního podílu podle čl. 5.7, zejména při poskytování podpory podle čl. 16, čl. 18, 18a a čl. 19. Není jasné, jaká může být výše procentního podílu z rozpočtu města a není taktéž vymezena odpovědnost za stanovení podílu. Stanovení podílu financování je přitom pro příjemce dosti podstatná podmínka čerpání a může být předmětem korupční dohody nebo klientelistických vztahů.
- Není náležitě vymezena práce v dotačních komisích (komise rady nebo pracovní skupiny), např. nominace členů a jejich odbornost, počet členů, způsob hlasování, řízení jednání komise, oznamování podjatosti členů komise, statut komise atp. Tyto nejasnosti mohou být zdrojem ovlivňování posuzování žádostí o dotaci v rámci komisí. Jednací řád má pouze sportovní komise a komise pro cestovní ruch.

### **3. nízká transparentnost dotačního řízení**

Město kromě dokumentů k žádostem o dotaci nezveřejňuje systematicky žádné další informace o dotačních příležitostech a výsledků dotačních řízení. Dotační příležitosti lze nalézt sporadicky<sup>4</sup> na internetových stránkách města v sekci aktuality, což vyžaduje dosti času pro nalezení relevantních informací. Ty se však vztahují pouze na podporu z programů, nikoli na další možnosti získání podpory. Výsledky dotačního řízení jsou veřejně dostupné pouze v zápisech z jednotlivých komisí rady nebo z usnesení rady a zastupitelstva. Tento složitý způsob vyhledávání je bohužel jediný, jak mít k dispozici aktuální stav o výsledcích řízení.

---

<sup>2</sup> je nutné brát v potaz působnost zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů pro uvolněné zastupitele, který se však nevztahuje se na zastupitele neuvolněné. Dále je nutné počítat s povinností zastupitelů oznamovat podjatost ve smyslu ustanovení § 83 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. V praxi však efekt obou zákonů odvíjí od politické kultury místní politické reprezentace a její vůle rozhodovat transparentně a nepodjatě.

<sup>3</sup> nehledě na to, zda se jedná o obecná kritéria v čl. 7.5 Pravidel nebo specifická kritéria jednotlivých programů podpory

<sup>4</sup> během roku 2012 byl 16.1.2012 zveřejněn termín pro příjem žádostí bez dalších informací.

Díky příliš obecným kritériím pro hodnocení žádostí nemusí být žadatelům o dotaci jasné, podle čeho se budou jejich žádosti posuzovat, resp. jaké žádosti bude město preferovat. To může vyústit v nutnost žadatelů intenzivněji konzultovat své žádosti s pracovníky města a rizika poskytování přesnějších informací preferovaným žadatelům.

Zcela není zaručena také transparentnost samotného rozhodování. Z průběhu hodnocení nejsou k dispozici žádné záznamy, díky kterým by aktéři veřejné kontroly a žadatelé měli možnost dohlédnout na regulérnost výběru vhodných žadatelů a stanovení výše finanční podpory, případně dalších podmínek pro čerpání dotace. Nízká transparentnost není zapříčiněna jen absencí informačních povinností, ale také nejasností rozhodovací procedury (viz níže).

**Kombinace nízké transparentnosti a velké volnosti v rozhodování podstatně zvyšuje riziko manipulace při posuzování dotací, jejich veřejné prospěšnosti a výši podpory. Může snadno docházet ke střetům zájmů<sup>5</sup>, které ohrožují objektivitu a nestrannost hodnocení žádostí. Riziko bude spíše přítomné u schvalování rozsáhlejších podpor, u kterých je větší pravděpodobnost získání různých přímých či nepřímých osobních benefitů z ovlivňování rozhodování. Jelikož počet žádostí a podpor bývá takřka vyrovnaný, zdrojem manipulací bude spíše rozhodování o částce podpory<sup>6</sup>, případně podílu kofinancování z jiných dotačních zdrojů. Šance úspěšně manipulovat rozhodování ve prospěch určité organizace zvyšuje obecně nízká transparentnost dotačních řízení, ať již ve způsobu vyhlášení dotačních příležitostí, tak při hodnocení žádostí dotačními komisemi a výsledků dotačního řízení. Zároveň to neumožňuje aktérům veřejné kontroly efektivně dohlédnout na regulérnost dotačního řízení.**

## DOPORUČENÍ

### 1. zřídit na internetových stránkách města zvláštní sekci o poskytovaných dotacích z městského rozpočtu, která by měla obsahovat:

- veškeré předpisy upravující dotační řízení (pravidla dotačního řízení, vzory žádostí, vyúčtování, smluv atp.)
- včas zveřejněné informace o všech dotačních příležitostech spolu se základními podmínkami pro podání žádosti a kritérii pro jejich posuzování
- výsledky dotačních řízení ve formátu: subjekt/částka/ účel dotace/termín čerpání a ukončení projektu.
- protokoly o hodnocení žádostí jednotlivými komisemi rady, ze kterých jsou patrné důvody pro návrh daných žadatelů, účelu dotace a navrhovaných částek podpory.
- dohody s jednotlivými příjemci dotací.

### 2. regulovat střetu zájmů u členů dotačních komisí, které posuzují žádosti o dotace:

- stanovit jednotný jednací řád dotačních komisí (počet členů, způsob rozhodování, způsob nominace členů) v jehož rámci bude určena povinnost oznamovat podjatost člena komise, který se poté nesmí účastnit projednávání o daném případě. Pokud nelze sestavit komisi z nepodjatých členů, doporučujeme poradní funkci komisí z dotačního řízení zcela vypustit a ponechat doporučení ohledně rozdělení dotací na delegovaném a nezainteresovaném úředníkovi města.
- v Pravidlech stanovit pro členy komise povinnost podepsat při každém jednání komise čestné prohlášení, že nejsou ve střetu zájmů a budou zachovávat mlčenlivost o jednotlivých žádostech do jejich konečného schválení.

<sup>5</sup> např. možná podjatost Jiřího Křištofa, člena sportovní komise rady, který je zároveň místopředseda a tajemník TJ Lanškroun. Sportovní komise na svém jednání dne 23.3.2011 navrhla celkovou podporu pro TJ Lanškroun ve výši 1 282 000 Kč pro rok 2011.

<sup>6</sup> na základě údajů z r. 2011. Nebylo provedeno meziroční srovnání poměru podaných a podpořených žádostí. Výsledek lze takto interpretovat pouze v případě, že rok 2011 nebyl výjimečný oproti jiným rokům.

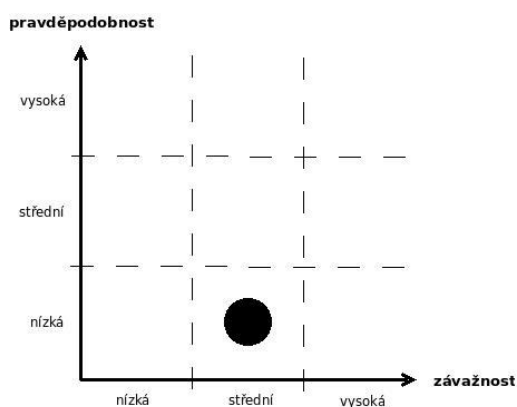
**3. stanovit finanční hranici pro tzv. významné dotace** (např. od 200 tis. Kč<sup>7</sup>), pro které by platily zvláštní povinnosti pro náležitosti žádosti o dotaci a způsobu jejich hodnocení.

**4. detailněji ve vnitřních předpisech vymezit postup při posuzování žádostí o dotace:**

- vymezit informační povinnosti města v souvislosti s bodem 1,
- definovat jednoznačná kritéria pro posuzování dotací včetně jejich vah nebo pořadí jejich důležitosti,
- vymezit min. a max. povolenou míru kofinancování podpořených projektů u dotací poskytovaných podle čl. 16, čl. 18, 18a a čl. 19.
- pro významné dotace stanovit povinnost zpracovávat protokol o hodnocení (zprávu, zápis) podle jasně stanovené struktury, ze které budou patrné důvody pro návrh subjektů k podpoře a návrh výše dotace vzhledem ke kritériím výběru.
- pro žádosti o významné dotace stanovit strukturu projektu, která bude obsahovat např. cíle projektu a aktivity k jejich dosažení, harmonogram projektu, indikátory naplnění cílů, výstupy projektu ( viz příloha č. 1).
- Podstatné prvky projektu by měly být nedílnou součástí smluv o poskytnutí finanční podpory.

**5. implementovat etický kodex pro zastupitele města včetně kontrolních mechanismů.**

## Riziko č. 2: Zneužívání poskytnutých dotací k osobním nebo úzce skupinovým zájmům



Přítomnost tohoto rizika závisí na zejména na způsobech, jakým město stanovuje povinnosti pro příjemce dotací a v jakém rozsahu.

Základním pozitivním prvkem pro omezení zneužívání finanční podpory je povinnost uzavírat na každou podporu smlouvu o poskytnutí finanční podpory podle čl. 5.8 Pravidel (dále jen SPFP). Její náležitosti jsou vymezeny v příloze č. 3 Pravidel a konkrétně obsahují:

- předmět smlouvy, doba čerpání podpory,
- povinnosti příjemce jako je odděleného účetnictví, oznamovací a propagační povinnosti, vyúčtování podpory,
- povinnost součinnosti při kontrole a nápravě, povinnost navrácení prostředků při porušení podmínek.

Dále Pravidla určují povinnost příjemce dotace postupovat v případě běžných dodavatelsko-odběratelských vztahů podle zákona č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách. U podpory investičního

<sup>7</sup> jedná se pouze o orientační hranici, stanovení adekvátní hranice by mělo vycházet z detailnější analýzy statistiky poskytnuté podpory v delším časovém období, zkušeností s příjemci dotací (např. míra selhání při čerpání dotace) a kontrolních kapacit města.

charakteru je zvláštní přílohou k vyúčtování fotodokumentace stavby a závěrečná zpráva o investiční akci.

V případě hrubého porušení Pravidel je příjemce povinen ihned podporu vrátit.

Výše uvedená opatření představují standardní základ pro žádoucí nakládání s dotačními prostředky. Přesto se v systému rozdělování dotací objevují mezery, které mohou způsobovat různé odklony ve využití prostředků na deklarované účely.

1. V Pravidlech nejsou detailněji stanoveny náležitosti pro vymezení účelu podpory (čl. 1. 2 SPFP), což bezprostředně souvisí i s absencí detailnější struktury projektu (čl. 6.6 e) Pravidel). Přitom stanovení účelu podpory je klíčové pro kontrolu dodržování SPFP příjemcem podpory. Hrozí proto riziko, že na základě korupční dohody nebo klientelistického vztahu bude v SPFP navržen a schválen vágně stanovený, nebo příliš měkký, účel podpory ve prospěch příjemce, což znesnadní kontrolu, zda jsou prostředky využívány v souladu s účelem podpory.
2. Není dostatečně regulováno zadávání veřejných zakázek z poskytnutých prostředků podpory. Opatření, kdy příjemce, který splňuje definici zadavatele podle §2 odst. 3 až 5 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách<sup>8</sup> (dále jen ZVZ), bude postupovat podle ustanovení ZVZ, není dostatečné. Ke zneužívání prostředků, zejména přidělením zakázky bez soutěže spřízněnému dodavateli, může docházet i u menších veřejných zakázek. To může vést k situacím, kdy je z dotačních prostředků realizován zisk externího dodavatele na základě korupční dohody mezi příjemcem dotace a dodavatelem s negativními dopady na hospodárnost využití poskytnuté dotace. Oproti tomu, podmínka v čl. 6.6 g) Pravidel, že součástí žádosti musí být doklad o provedeném výběrovém řízení podle ZVZ se jeví jako příliš přísná a kontraproduktivní pro žadatele o podporu.<sup>9</sup>
3. V Pravidlech není stanovena povinnost zveřejňovat uzavřené SPFP ani se v praxi žádným způsobem aktivně nezveřejňují. Nelze proto efektivně provádět veřejnou kontrolu kvality uzavírání smluv a monitoring jejich dodržování. Samozřejmě lze pro veřejný dohled využívat i zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Pro potřeby kontinuálního dohledu je však nutné opakovaně žádat o informace a zbytečně tak zatěžovat administrativu městského úřadu.

**Přílišná volnost ve stanovení účelu dotace v SPFP může vést k nerovným podmínkám příjemců dotací a zvýhodnění některých z nich stanovením nepřezkoumatelného účelu dotace. Tato zvýhodnění mohou být zdrojem korupčních dohod nebo klientelistických vztahů a mohou vést k vyššímu riziku podvodů při čerpání dotace, které umožňují získávat osobní či skupinové benefity na úkor veřejné prospěšnosti.**

**Zejména u větších podpor, jejich součástí budou rozsáhlejší nákupy nebo nákladnější rekonstrukce, které přitom nedosáhnout limitů podle ZVZ, může snadno docházet k omezení soutěže o zakázku a zneužití části podpory pro nepřiměřený soukromý zisk.**

**Riziko zneužití dotačních prostředků zvyšuje nízká transparentnost při uzavírání smluv, kdy se obtížněji vykonává veřejný dohled nad dodržováním podmínek podpory.**

## DOPORUČENÍ

1. **Vymezit v Pravidlech nebo vzoru SPFP podrobnější náležitosti účelu dotace**, např. cíle, cílová skupina, projektové aktivity a harmonogram alespoň pro skupiny významných dotací. Další

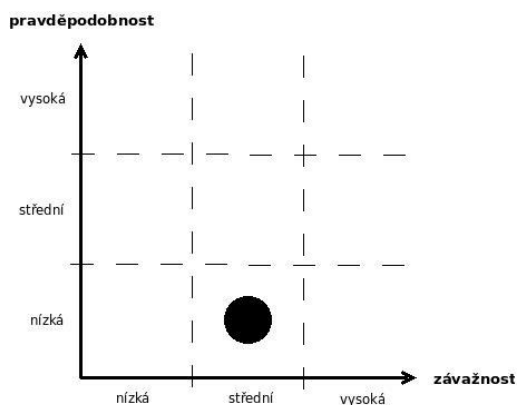
<sup>8</sup> povinnost příjemce postupovat podle ZVZ nastává v případech, pokud je veřejná zakázka z více jak 50% hrazena z veřejných prostředků nebo pokud peněžní prostředky přesahují částku 200 mil. Kč. V takovém případě musí postupovat podle ZVZ při zakázkách na dodávky a služby přesahující limit 1 mil. Kč nebo zakázkách na stavební práce vyšší než 3 mil. Kč.

<sup>9</sup> žadatel si nemůže být jistý příslibem veřejné podpory, riskuje ztrátu nákladů na provedení zadávacího řízení.

možnou variantou je vymezit obdobně náležitosti projektu žadatele, který by byl nedílnou součástí SPFP. Tímto způsobem budou příjemci dotací přesněji vázáni k plnění předložených projektu a bude lépe standardizována průběžná a následná kontrola čerpání podpory.

- 2. U SPFP na tzv. významné dotace stanovit povinnost příjemce zpracovat závěrečnou zprávu o využití podpory v obdobné struktuře jako je výše navrhovaná struktura projektu.**
- 3. Stanovit povinnost příjemce vybírat dodavatele prací, služeb nebo dodávek hrazených z dotačních prostředků v souladu s vnitřními směrnici města pro zadávání veřejných zakázek. Příjemci by zároveň měla být k dispozici poradenství od městského úřadu.**
- 4. Kontinuálně uveřejňovat všechny uzavřené dohody o poskytnutí dotací v přehledné formě v souvislosti s doporučením k 1. riziku.**

### Riziko č. 3: Neúčelné čerpání dotace



Míra tohoto rizika bezprostředně souvisí s kvalitou smluvních vztahů mezi městem a příjemci dotací a rozsahu a kvalitě průběžné a následné veřejnosprávní kontroly.

Průběžná a následná kontrola je vymezena v čl. 23 a 24 Pravidel včetně stanovení rozsahu a intenzity kontroly. Za přínosné lze považovat zejména fakt, že ve smyslu Pravidel nedochází pouze ke kontrole účetního zachycení podpory, ale také ke kontrole účelnosti využití podpory a fyzické kontrole na místě, pokud se z prostředků hradil nákup určitého majetku a služeb. Za klad je možno považovat i formální nastavení intenzity kontroly.

Průběžnou kontrolu zpravidla provádí administrátor a pracovník finančního odboru s pověřením starosty města. Je prováděna namátkově u podpor přesahujících 50 tis. Kč.

Následnou kontrolu provádí zaměstnanci města k tomu pověřené starostou. Plánováním a koordinací kontrol na místě je pověřena kancelář starosty a tajemníka ve spolupráci s vedoucím finančního odboru.

Tento způsob nastavení kontroly lze považovat za standardní, který při efektivní implementaci může významně snížit riziko neúčelného čerpání dotací.

Přesto bylo analýzou identifikováno několik slabých míst v nastavení kontrolního systému, které mohou snížit efekt kontroly a umožnit příjemcům získávat různé osobní benefity na úkor veřejně prospěšným aktivitám.

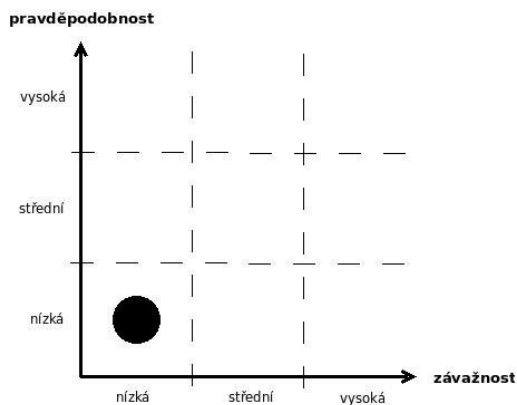
1. není respektována zásada proporcionality vzhledem k nastavené intenzitě kontroly. Při namátkové průběžné (podpora nad 50 tis. Kč) a následné kontrole (podpora nad 10 tis. Kč) nemusí být do kontroly zahrnuty některé finančně vysoké finanční podpory.
2. přestože je v rámci kontroly prověřována účelnost využití dotačních prostředků, nemusí být zohledněna určitá kritéria veřejné prospěšnosti, tedy zda jsou dosažené výsledky podpory skutečně veřejně prospěšné.
3. vzhledem k faktu, že administrátor žádosti provádí předběžnou kontrolu žádostí a zpracovává návrh SPFP existuje reálné riziko podjatosti při provádění průběžné a následné kontroly v případech, kdy je touto kontrolou pověřen právě administrátor. Takovou situaci bohužel Pravidla nevylučují, spíše naopak, v případě pověření k průběžné kontrole se ve smyslu čl. 23 s administrátorem žádosti počítá.
4. obdobně jako u ostatních rizik není umožněna efektivní veřejná kontrola provádění kontrolních činností. Tedy zda město dostatečně a účinně kontroluje příjemce podpor.

**V praxi tedy nemusí být rozsah kontroly vždy dostatečný, zejména pokud do kontroly nejsou zahrnuty rozsáhlejších podpory, u kterých je vyšší pravděpodobnost zneužití části podpory k osobním nebo úzce skupinovým benefitům (např. V.I.P využívání služeb hrazených z veřejných prostředků, neúčelné pořizování různých zařízení, které slouží převážně k osobním účelům, zbytečně zřízené pracovní místo pro blízkou osobu). Zároveň může hrozit značné riziko podjatosti provádění průběžné a následné kontroly v případech, kdy je kontrolou pověřen administrátor dotace.**

## DOPORUČENÍ

1. **Implementovat do stanovení intenzity průběžných a následných kontrol zásadu proporcionality.** Stanovit povinnost vždy provést průběžnou a následnou kontrolu u tzv. významné dotace (viz doporučení k riziku č. 1).
2. **Jednoznačně vyloučit z okruhu osob,** které mohou být pověřeny k průběžné nebo následné kontrole, **administrátory žádostí.**
3. Stanovit v rámci Pravidel metodiku pro kontrolu veřejné prospěšnosti, která by obsahovala jednoduché standardy (kritéria) veřejné prospěšnosti, např. podmínka veřejné přístupnosti k poskytovaným službám, do dotovaných zařízení; minimální velikost cílové skupiny atp. Tato kritéria se mohou lišit v rámci jednotlivých programů podpory (např. sociální služby, kultura, sport).
4. Mimo kontrolu vyúčtování a účelného čerpání prostředků podpory **by u tzv. významných dotací probíhala i kontrola plnění projektu** a to formou kontroly závěrečné zprávy a případnou kontrolou na místě.
5. **aktivně zveřejňovat základní výstupy provedených kontrol** ve smyslu doporučení k riziku č. 1. (např. ve formě subjekt, účel podpory, výše podpory, datum a druh kontroly, výsledek kontroly – bez výhrad, mírné nebo hrubé porušení podmínek dotace). Díky tomu lze jednoduše veřejně kontrolovat, zda město dostatečně a proporcionalně kontroluje čerpání poskytnutých podpor zejména vzhledem k jejich finanční výši.

## Riziko č. 4: Manipulace v žádosti o dotaci



Riziko machinací (podvodů, manipulací) v žádostech o dotace se může vyskytovat častěji v situacích, kdy vnitřní předpisy neurčují způsoby a rozsah předběžné kontroly žadatelů o dotaci nebo nedochází k sankcionování žadatelů, kteří uvádí v žádostech nepravdivé nebo zavádějící údaje. Cílem takového jednání je získat výhodu před ostatními žadateli o dotaci nebo se neoprávněně účastnit dotačních řízení.

Pravidla vymezují pro žadatele celou řadu podmínek a povinností pro účast v dotačním řízení. Jako zásadní pro vyloučení nezpůsobilých žadatelů se jeví povinnost vyloučit z řízení subjekty, které nemají vůči městu nebo jeho organizacím vyrovnány všechny závazky (čl. 5.2b Pravidel) a povinnost vyloučit žadatele, který dosud řádně nevyúčtoval předešlou dotaci (čl. 6.8 Pravidel)

Předběžná kontrola je náležitě vymezena v Pravidlech, kde podle čl. 6.8 probíhá v první řadě kontrola formálních náležitostí žádostí odborem, který žádost přijímá. V případě nedostatků je žadatel vyzván o nápravu do 15 dnů. Pokud tak neučiní, doporučí dotační komisi vyřazení dané žádosti z dalšího posuzování. Dále je dle čl. 7.1 a čl. 22 Pravidel prováděna věcná a formální kontrola žádosti administrátorem dotace. Určitou kvalitu a rozsah předběžné kontroly stanovují ustanovení Kontrolního řádu k předběžné finanční kontrole, hlavně se jedná o kontrolu souladu žádosti se zákony a vnitřními předpisy města a dále kontrolu účelnosti, hospodárnosti a efektivity veřejného výdaje.

Na druhou stranu bylo v nastavení předběžné kontroly identifikováno několik nedostatků, které mohou vést k určitým nejasnostem a volnostem při jejím provádění:

1. rozpor mezi ustanoveními čl. 6.8 a 7.1, resp. 7.2 Pravidel. Podle čl. 6.8 je v případě zjištění neúplné žádosti o podporu navrženo dotační komisí její vyřazení z dalšího projednávání. Avšak ve smyslu čl. 7.2 by měla dotační komise projednávat pouze úplné žádosti. Díky tomuto rozporu není z Pravidel jasné, kdo je odpovědný za vyřazení neúplných žádostí, nebo žádostí, které jsou v rozporu s právními i vnitřními předpisy města. V případě, že by o definitivním vyřazení rozhodovala dotační komise, hrozí riziko netransparentního rozhodnutí vzhledem k absenci bližších pravidel pro práci komisí (viz riziko č. 1).
2. není jasná funkce administrátora, v případech, kdy ji vykonává tajemník komise rady města (pro čl. 10 – 16 Pravidel). Vzhledem k tomu, že činnost komisí rady není většinou upravena žádným jednacím řádem<sup>10</sup>, není formálně vymezena funkce tajemníka komise. Vzhledem k faktu, že tajemníkem komise se na základě rozhodnutí rady může stát prakticky kdokoli, nemusí být zaručena odbornost, nezájatost a bezúhonnost tajemníka komise.
3. Není jasný obsah provádění věcné kontroly administrátorem ve smyslu čl. 7.1. To může způsobovat velké rozdíly v kvalitě věcné kontroly. Není např. jasné, zda se provádí kontrola

<sup>10</sup> vyjma sportovní komise a komise pro cestovní ruch.

z hlediska zásad 3E<sup>11</sup>, zda se kontroluje schopnost a připravenost žadatele dostát svých cílů a aktivit uvedených v žádosti nebo zda se posuzuje kvalita zpracovaného projektu.

4. Nejsou k dispozici informace o žádostech, které byly vyřazeny z dalšího projednávání z různých důvodů (neúplná žádost, neslučitelnost s podmínkami pro podporu). Město aktivně nezveřejňuje žádné seznamy subjektů a jejich žádostí, které byly z dotačního řízení vyřazeny.

**Možné riziko je do značné míry sníženo přítomností mechanismu předběžné kontroly prováděné ve smyslu Kontrolního řádu města a osobní odpovědnosti za kvalitu provedené kontroly. Bohužel i přes to může docházet v praxi k nejasnostem, kdo je oprávněn vyřadit žádosti, které nesplňují podmínky definované v Pravidlech. To může být záměrně zneužito pro postoupení i nevhodných, neúplných žádostí do dalšího schvalovacího procesu.** <sup>12</sup>

## **DOPORUČENÍ:**

1. Přesněji stanovit osobní odpovědnost za vyřazení žádostí, které jsou neúplné nebo jsou v rozporu s obecnými právními předpisy a vnitřními předpisy města.
2. Zveřejňovat na internetu ve zvláštní sekci (v souvislosti s doporučením k riziku č. 1) tzv. black list subjektů, kteří nesplňují podmínky čl. 5.2b a 6.8 Pravidel a zvláště také žádosti, které byly vyřazeny kvůli formálním nedostatkům.
3. Upustit od předběžné věcné kontroly, kvůli její nejasnosti. Předmětem předběžné kontroly by měla být kontrola formální správnosti a úplnosti žádosti, kontrola souladu účelu dotace s obecnými právními předpisy a vnitřními předpisy města, kontrola právní subjektivity žadatele a jeho schopnosti podporu efektivně, účelně a hospodárně využít a řádně vyúčtovat.
4. Aplikovat v pravidlech zásadu proporcionality pro podmínky žádostí o podporu a tím pádem i rozsahu předběžné kontroly. Díky tomu mohou být kontrolní kapacity úřadu města lépe efektivněji využity. <sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> z angl. orig. Effectiveness, efficiency, economy. Rozpočtové zásady efektivity, hospodárnosti a účelnosti obsažené v zákoně č. 320/2000 Sb., o finanční kontrole a implementované v Kontrolním řádu města.

<sup>12</sup> Např. v r. 2011 byla poskytnuta dotace městské společnosti MBP s. r. o. na veřejné WC ve výši 179 tis. Kč, což je v rozporu s čl. 5.4 Pravidel.

<sup>13</sup> např. je zbytečné uplatňovat kontrolu žádostí ve stejném rozsahu u žádosti na 5 tis. stejně jako u žádosti o 100 tis. Kč. Náročnost žádostí o dotaci může být například odstupňována podle následujících kategorií - I. kat. do 50 tis., II. kat. 50 – 200 tis., III. kat. nad 200 tis.



## PŘÍLOHA Č. 1: Návrh náležitostí projektové žádosti o významné dotace

1. **Identifikace žadatele:** název, právní forma, IČ, statutární zástupce, osoba odpovědná za realizaci projektu, kontaktní údaje

2. **Základní informace o projektu:**

- celková výše požadované podpory na projekt
- celkové náklady projektu
- podíl kofinancování z jiných zdrojů vč. uvedení ostatních zdrojů podpory
- ostatní partnerské organizace v projektu
- předpokládaný začátek a konec projektu
- datum podání žádosti

3. **Popis projektu**

- stručná charakteristika žadatele
- cíl(e) projektu, odůvodnění projektu vůči potřebám veřejnosti, cílová(é) skupina (y)
- projektové aktivity k dosažení cílů projektu
- harmonogram aktivit a výstupy v jednotlivých aktivitách
- rozpočet projektu vč. podílu ostatních zdrojů financování

### Příklad harmonogramu projektu

