

03/04**Prostředky ze zahraničí poskytnuté České republice
na realizaci projektů Phare CBC (přeshraniční spolupráce)**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2003 pod číslem 03/04. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit hospodaření s prostředky zahraniční pomoci při realizaci projektů Phare CBC a posoudit vytvoření předpokladů pro jejich účelné a hospodárné využití.

Kontrola byla zaměřena zejména na dodržování závazných pravidel stanovených orgány Evropské unie (dále jen „EU“).

Kontrolované období odpovídalo cyklu programování a realizace programů Phare CBC 1999.

Kontrolu provedly v období od února 2003 do července 2003 skupiny kontrolujících NKÚ z územních oddělení Mladá Boleslav, Liberec, Třebíč, územních odborů severozápadní Čechy, západní Čechy a jižní Čechy.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo pro místní rozvoj;
Centrum pro regionální rozvoj ČR;
Hasičský záchranný sbor Ústeckého kraje, Masarykova 342/380, Ústí nad Labem;
město Klatovy;
NISA – Plynofikace pohraničí, U Jezu 2, Liberec;
Ředitelství silnic a dálnic ČR, Na Pankráci 56, Praha 4;
VODOVODY a KANALIZACE, SVAZEK OBCÍ, V. Nezvala 996, Třebíč.

Námítky proti kontrolním protokolům podány nebyly.

K o l e g i u m NKÚ na svém XV. zasedání, konaném dne 15. září 2003,
s c h v á l i l o usnesením č. 9/XV/2003
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

Úvod

Podle Rámcové dohody mezi vládou České republiky a Evropskou komisí o účasti České republiky na programu pomoci Evropského společenství, zveřejněné ve Sbírce zákonů pod č. 207/1997 (dále jen „Rámcová dohoda“), je Česká republika oprávněna být příjemcem programu pomoci Phare. Na základě této dohody jsou přijímána Finanční memoranda, která jsou finančním protokolem mezi Evropskou komisí a Českou republikou a která rozpracovávají Rámcovou dohodu a konkretizují oblasti, do nichž bude pomoc zaměřena, stanoví podmínky poskytnutí pomoci a výši přidělených prostředků.

Program přeshraniční spolupráce Phare (Phare Cross-Border Co-operation Programme – dále jen „Phare CBC“) byl zahájen v roce 1994. Základním cílem programu je potlačit negativní vliv hranice na životní prostředí obyvatel v pohraničních regionech, prohloubit vzájemnou spolupráci lidí a vytvořit srovnatelné výchozí podmínky pro další rozvoj území po obou stranách hranice.

V období let 1994 – 1999 představovaly programy přeshraniční spolupráce cca 42 % celkového přidělu prostředků Phare pro Českou republiku, tj. cca 154 mil. €. Z toho pro rok 1999 bylo pro Phare CBC určeno 45 mil. €; ke kontrole NKÚ byly vybrány programy

CZ 9912 a CZ 9914 a z nich projekty s celkovým konečným přidělem 17,855 mil. € (po přesunu prostředků mezi jednotlivými projekty), tj. cca 40 % alokovaných prostředků roku 1999.

Kontrolovány byly následující investiční projekty (v závorce je uvedena výše podpory):

CZ 9912.01.01 – Rozšíření čistírny odpadních vod Třebíč (3,232 mil. €),

CZ 9914.01.01 – Nisa, plynofikace pohraničí (2,997 mil. €),

CZ 9914.01.02 – Integrovaný záchranný systém Teplice (2,695 mil. €),

CZ 9914.01.05 – Rekonstrukce a modernizace čistírny odpadních vod Klatovy (3,343 mil. €),

CZ 9912.01.02 – Rekonstrukce silnice II/143 a II/166 Prachatice – Chvalšiny (2,318 mil. €),

CZ 9914.01.03 – Obchvat silnice II/215 Aš (3,270 mil. €).

Prověřován byl zejména soulad činností kontrolovaných osob s Rámcovou dohodou a s Finančními memorandy a projektovými fišemi. (Projektová fiše svým obsahem odpovídá investičnímu záměru a určuje základní prvky projektu.) Dále byl kontrolován postup podle standardů zahrnutých do manuálu Decentralizovaného implementačního systému¹⁾ (dále jen „DIS“) a standardů zahrnutých do knih FIDIC (Podmínky smluv pro realizaci staveb).

Vláda ČR dne 15. března 2000 schválila usnesením č. 274 „Pokyny pro hospodaření s finančními prostředky při realizaci programů předvstupní pomoci Evropských společenství (Phare, ISPA, SAPARD) v České republice“ (dále jen „Pokyny“). Uvedeným usnesením vláda zároveň uložila svým členům zabezpečit, aby jimi řízené orgány a organizace postupovaly při hospodaření s finančními prostředky při realizaci programů předvstupní pomoci podle těchto Pokynů. Pokyny byly použity rovněž při kontrole jako kritérium pro posouzení správnosti postupů.

Odpovědnost za celkové řízení finančních prostředků pomoci Evropských společenství v České republice nese *Národní schvalující úředník* (National Authorizing Officer).

A. Ministerstvo pro místní rozvoj

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) mimo jiné zajišťovalo přípravu programů Phare CBC a má gesci za jejich realizaci v České republice, včetně monitorování a kontroly.

Kontrolou bylo ověřeno, že programy Phare CBC 1999 byly vyhlášeny, MMR udržovalo přehled o předkládaných projektech, výběr projektů byl proveden v příslušných orgánech a v souladu s prioritami stanovenými ve Víceletých indikativních programech pro léta 1995 – 1999 pro rakousko-českou a německo-českou hranici. Projektové fiše byly předloženy Ministerstvu financí (dále jen „MF“) tak, aby bylo možno v požadovaných termínech předložit finanční návrhy orgánům EU.

Dne 29. 12. 1999 byla podepsána Finanční memoranda (dále jen „FM“) pro programy CZ 9912 (10,6 mil. €) a CZ 9914 (29,4 mil. €). K těmto FM byly podepsány dodatky, jimiž byla doba implementace o jeden rok prodloužena, a to do 30. 11. 2003.

Implementace

Podle „Memoranda o porozumění o zřízení národního fondu“ je realizačním orgánem decentralizovaného implementačního systému *Implementační agentura*. Stará se o vedení výběrových řízení, uzavírání smluv, provádění úhrad a technickou realizaci projektů. Pro programy Phare CBC se implementační agenturou stala příspěvková organizace MMR – Centrum pro regionální rozvoj ČR (dále jen „CRR“).

¹⁾ Jde o realizační systém programu Phare, kdy část řízení a povinností byla přenesena na partnerskou zemi s tím, že EK si ponechává konečnou odpovědnost podle smluv ES.

Na základě Pokynů mělo MMR povinnost zajistit provedení certifikace účtů a pracovních postupů CRR a dále mělo požádat Národního schvalujícího úředníka o akreditaci CRR. Akreditace má být jednou za dva roky ověřována auditorskou firmou.

Kontrolou bylo zjištěno, že CRR nebyla akreditace do doby kontroly NKÚ udělena a certifikace účtů a pracovních postupů dle sdělení kontrolované osoby teprve probíhala.

Schvalujícím úředníkem programu (Programme Authorizing Officer – dále jen „PAO“) je podle Memoranda o porozumění o zřízení národního fondu jmenovaný úředník státní správy, který nese odpovědnost za činnost implementační agentury a za řádné hospodaření s prostředky realizovaných projektů. Podle Pokynů podepisuje PAO dohody o financování a smlouvy o spolufinancování, je odpovědný za technické, finanční a administrativní řízení realizace programů, za dosažení stanovených cílů a dodržování evropských i národních předpisů. Je oprávněn disponovat prostředky na účtech programů, předkládá žádosti související s financováním programů a podepisuje závěrečné písemné prohlášení PAO.

Pro programy CZ 9912 a CZ 9914 byl jmenován od 1. 7. 2000 do funkce PAO ředitel odboru programů EU na MMR.

Smlouvy o spolufinancování

Podpora z programu Phare CBC je finálním příjemcům poskytována na základě smlouvy o spolufinancování. Ta je uzavřena na základě návrhu CRR s finálním příjemcem, a podrobněji upravuje financování a realizaci vybraných projektů v souladu s FM.

Kontrolou bylo zjištěno, že smlouvy o spolufinancování byly uzavřeny pro všechny kontrolované projekty a splňovaly základní obsahové náležitosti stanovené Pokyny. Zjištěny byly tyto nedostatky:

- na kontrolovaných smlouvách o spolufinancování chyběl podpis Národního schvalujícího úředníka, podepsány byly pouze PAO;
- v případě projektu CZ 9912.01.02 došlo k rozšíření předmětu díla a zároveň ke zvýšení rozpočtu. Podíl prostředků EU se snížil a naopak výrazně se zvýšil podíl finálního příjemce, nedošlo však ke změně příslušných ustanovení smlouvy o spolufinancování;
- smlouvy o spolufinancování byly podepisovány až po ukončení výběrového řízení, v některých případech až po podpisu smlouvy o dílo (např. projekt CZ 9914.01.05). V důsledku tohoto postupu byli účastníci smlouvy zavázáni k dodržování stanovených podmínek až s několikaměsíčním zpožděním.

Monitoring

Ze sdělení PAO vyplývá, že pokud jsou v rámci „průběžného“ monitoringu zjištěny problémy, jsou přenášeny na tzv. *Monthly meeting* (měsíční setkání), kterých se účastní PAO, zástupci Delegace Evropské komise v ČR, Centra pro zahraniční pomoc MF a CRR. Zápisy z těchto setkání (v anglickém jazyce) obsahují popis přijímaných opatření.

Výsledkem monitorování byly roční monitorovací zprávy vyhodnocované konsorciem EMS. (Konsorciem EMS – dříve konsorcium OMAS – bylo pověřeno pravomocí výkonné jednotky pro monitorování programů EU v Evropských zemích.)

Kontrolní činnost a vyhodnocování programů

MMR předložilo spisovou dokumentaci, která dokládá provádění průběžné kontroly zaměřené na dílčí problémy u CRR i u některých finálních příjemců.

Finanční kontroly po ukončení realizace projektů a závěrečné vyhodnocení programů nebyly vzhledem k prodloužení termínů realizace projektů do doby ukončení kontroly NKÚ ze strany MMR provedeny.

B. Centrum pro regionální rozvoj

MMR, resp. jeho právní předchůdce, zřídilo v roce 1996 příspěvkovou organizaci – Regionální rozvojovou agenturu ČR. V roce 1997 ministerstvo změnilo její název na „Centrum pro regionální rozvoj“. Posláním CRR je podpora činností MMR při realizaci regionální politiky vlády České republiky. CRR se na programování Phare CBC CZ 9912 a CZ 9914 přímo nepodílelo, jako implementační agentura se zaměřuje především na realizaci programů.

Výkaznictví a implementace

Přehled o realizaci programů a přenos příslušných dat zajišťují informační systémy, a to především systém Evropské komise „Perseus“ a systém „VIOLA“ (spravovaný MF), který disponuje projektovým a účetním modulem. CRR se podílí na pořizování dat v uvedených systémech.

Kontrolou bylo zjištěno, že v obou systémech byla zabezpečena vazba údajů ve výkaznictví na technickou dokumentaci. Kontrolou dat k vybraným projektům bylo zjištěno, že CRR sestavovalo měsíční výkazy a poskytovalo odpovídající údaje. Porovnáním dat obou systémů vztahujících se ke všem uhrazeným fakturám u sledovaných projektů nebyly zjištěny rozdíly.

CRR vedle povinností spojených s výkaznictvím se podílí na uzavírání smluv, vedení výběrových řízení a provádění úhrad.

Na rozdíl od běžného postupu dle manuálu DIS, který stanoví, že aparát PAO musí tvořit úředníci placení státem, zabezpečovalo CRR některé činnosti (technickou asistenci) prostřednictvím obchodní společnosti Hospodářské parky, spol. s r. o. Tento odchýlný postup umožnilo Memorandum o porozumění mezi Evropskou komisí a MMR. Výše zmíněnou obchodní společnost založilo v roce 1991 Ministerstvo pro hospodářskou politiku a rozvoj a MMR jako jeho právní nástupce převedlo v roce 1997 svůj obchodní podíl (100 %) na CRR. S touto obchodní společností CRR uzavřelo mandátní smlouvu, jejímž předmětem je obstarávat pro CRR a na jeho účet činnosti spojené s implementací programů, které by jinak bylo povinno vykonávat CRR.

Ze sdělení CRR vyplývá, že nestandardní řešení bylo zvoleno proto, aby byla urychleně vybudována implementační skupina s kvalifikovanými pracovníky, jejichž „tržní“ cena převyšuje platové možnosti stanovené pro státní správu. Tento postup lze hodnotit jako nesystémové řešení umožňující obcházení předpisů upravujících platové podmínky státních úředníků, které není patrně ani řešením ekonomicky výhodnějším.

CRR bylo účastníkem finančních dohod, které byly k programům CZ 9912 a CZ 9914 uzavřeny dne 6. 10. 2000 (vyhotoveny byly pouze v anglickém jazyce). Dalšími účastníky byli vždy Národní schvalující úředník, PAO a zástupce Delegace Evropské komise v ČR. V souladu s Pokyny předkládalo CRR návrhy smluv o spolufinancování a v některých kontrolovaných případech bylo i účastníkem těchto smluv.

O zásadních otázkách výběrového řízení rozhodují orgány EU.

Veškeré prostředky Phare CBC byly vedeny na účtech MF (Národní fond) vedených Českou národní bankou, kde byly rozlišeny podle jednotlivých programů. Na tyto účty byly finanční prostředky převáděny Evropskou komisí v souladu s FM na základě řádně předložených žádostí české strany. CRR mělo oprávnění s prostředky na uvedených účtech disponovat. CRR zpracovávalo a předkládalo zprávy o průběhu realizace, které byly zároveň žádostmi pro Evropskou komisi.

Kontrolou bylo zjištěno, že žádosti o převod finančních prostředků podávané CRR v souvislosti s programy CZ 9912 a CZ 9914 byly schváleny a podepsány PAO. Faktury k projektům CZ 9912.01.01, CZ 9912.01.02, CZ 9914.01.01, CZ 9914.01.02, CZ 9914.01.03 a CZ 9914.01.05 obsahovaly všechny potřebné náležitosti, platby byly na úrovni CRR řádně

ověřeny. Příkazy k úhradě byly ve všech případech podepsány dvěma osobami a ve všech případech osobami oprávněnými.

Vzhledem k prodloužení termínu ukončení realizace projektů nebyla „závěrečná písemná prohlášení“ do doby ukončení kontroly NKÚ ze strany CRR vypracována.

Monitoring, následná finanční kontrola a dokumentace

CRR provádělo průběžné monitorování věcného využívání prostředků kontrolovaných projektů prostřednictvím obchodní společnosti Hospodářské parky, spol. s r. o., (Senior Project Manager a Junior Project Manager) přímo na stavbách realizovaných projektů.

Následnou finanční kontrolu u finálních příjemců CRR v kontrolovaných případech neprovedlo, provádí ji údajně až po uplynutí záručních lhůt.

Veškeré dokumenty související s financováním a realizací vybraných projektů shromažďuje CRR. Dokumentace k projektům zde byla dostupná pouze v anglickém jazyce.

C. Finální příjemci

Finální příjemci připravovali projekty ještě před zařazením do programu Phare CBC 1999. Studie proveditelnosti včetně studie posouzení vlivu na životní prostředí se stala podkladem pro vypracování projektové fiše. Kontrolou bylo ověřeno, že přípravné fáze nebyly hrazeny z prostředků programu Phare CBC.

Projektové fiše

Projektová fiše svým obsahem odpovídá investičnímu záměru a určuje základní prvky projektu. Na základě tohoto dokumentu byl projekt zařazen do programu Phare CBC. Projektová fiše se stala nedílnou součástí FM. Smlouva o spolufinancování zavazuje mj. k tomu, aby realizace projektu odpovídala projektové fiši a schválené zadávací dokumentaci.

Kontrolované projekty byly realizovány v souladu s projektovými fišemi.

Zadávací dokumentace, výběrové řízení

Při kontrole bylo zjištěno, že zadávací dokumentace byla vypracována u všech kontrolovaných projektů v souladu s metodikou EU. Ve všech případech byla zakázka vymezena dostatečně, byla úplná a schválila ji Delegace Evropské komise v ČR.

Finální příjemci byli smlouvami o spolufinancování zavázáni provést mezinárodní výběrové řízení podle pravidel programu Phare.

Kontrolou bylo zjištěno, že výběrová řízení byla provedena v souladu se základními dokumenty, dále že finální příjemci dodrželi podmínky pro přípravu a realizaci výběrového řízení. Z výběrových řízení byly pořízeny závěrečné zprávy, které následně schválila Delegace Evropské komise v ČR.

Realizace projektů

Bylo ověřeno, že ve všech kontrolovaných případech byly smlouvy o dílo uzavřeny s vítězi soutěže. Smlouvy o dílo schválila Delegace Evropské komise v ČR. Uzavřené smlouvy zajišťovaly plnění závazků zhotovitelem (záruka za řádné provedení díla, zádržné z každé faktury, záruční doba odpovědnosti za vady apod.).

Smlouvy o spolufinancování ukládají finálnímu příjemci vyhotovit smlouvu o dílo v české i anglické verzi. Kontrolou bylo zjištěno, že v případě projektu CZ 9912.01.01 a projektu CZ 9914.01.03 nebyly smlouvy vyhotoveny v českém jazyce.

Kontrolou bylo ověřeno, že veškeré změny oproti schválené projektové dokumentaci prováděl finální příjemce se souhlasem CRR a inženýra stavby a podstatné změny byly vždy upraveny v dodatcích ke smlouvám o dílo.

Ke specifickému problému došlo u projektu CZ 9914.01.02 – Integrovaný záchranný systém Teplice. Původním investorem tohoto projektu byl Okresní úřad v Teplicích. V souvislosti se zrušením okresních úřadů došlo ke změně smlouvy o spolufinancování a smlouvy o dílo. Právním nástupcem se stala v tomto případě organizační složka státu – Hasičský záchranný sbor Ústeckého kraje. K faktickému předání stavby nedošlo. Hasičský záchranný sbor Ústeckého kraje dne 4. 2. 2003 jednostranně odstoupil od smlouvy o spolufinancování i od smlouvy o dílo, protože Okresní úřad v Teplicích nepředal úplnou dokumentaci stavby a další potřebné doklady.

Kontrolou dostupných dokladů bylo zjištěno, že podpora z programu Phare CBC byla poskytnuta na realizaci II. a III. etapy projektu, které již byly stavebně dokončeny.

Nevyjasněné „investorství“ ohrožuje termín dokončení IV. etapy projektu, která již z prostředků Phare CBC financována není.

Financování projektů, účetní evidence

Projekty mohly být financovány z programů Phare CBC 1999 maximálně do 75 % výše nákladů. Konkrétní podíl stanovily smlouvy o spolufinancování. V účetnictví finálních příjemců bylo ověřováno plnění povinnosti projekt spolufinancovat.

V případě programu Phare CBC nebyly finanční prostředky zahraniční pomoci finálním příjemcům poskytovány na jejich bankovní účty, ale byly na základě faktur převáděny přímo z účtů MF (Národní fond) na účty zhotovitelů/dodavatelů. Příjemcem faktur bylo CRR, které o prostředcích zahraniční pomoci neúčtovalo. Věcnou správnost faktur potvrzovali finální příjemci a situaci z hlediska účetních postupů řešili různě. V jednom případě např. příjemce zaúčtoval výši podpory jednorázově a neúčtoval o ní průběžně, v jiném případě příjemce účtoval o prostředcích Phare CBC na běžném účtu, přestože žádné prostředky na svůj bankovní účet neobdržel.

Plnění cílů, použití prostředků na stanovený účel

Dosažení některých cílů, zejména základních cílů programu Phare CBC bude možné vyhodnotit až po uplynutí delšího časového období.

Ve všech kontrolovaných projektech byly prostředky zahraniční pomoci použity na stanovený účel.

Shrnutí a vyhodnocení zjištěných skutečností

U všech kontrolovaných projektů existují reálné předpoklady pro jejich dokončení a dosažení cílů stanovených pro jednotlivé projekty. Nebyly zjištěny případy použití prostředků zahraniční pomoci v rozporu s daným účelem.

Na základě provedené kontroly NKÚ upozorňuje na tyto skutečnosti:

- **Pokyny pro hospodaření s finančními prostředky při realizaci programů předstupní pomoci Evropských společenství v České republice nebyly dodrženy v těchto případech:**
 - v době kontroly teprve probíhala certifikace účtů a postupů CRR,
 - CRR nebyla akreditována,
 - smlouvy o spolufinancování nebyly opatřeny podpisem Národního schvalujícího úředníka,
 - v jednom případě došlo ke změně podílů na financování, nedošlo však k odpovídající změně smlouvy o spolufinancování.
- **Smlouvy o spolufinancování byly ve všech případech uzavírány s retroaktivní účinností, tzn. že k plnění dohodnutých podmínek zavazovaly účastníky až s několikaměsíčním zpožděním.**

- Chyběla metodika účtování o prostředcích zahraniční pomoci. Účtující jednotky řešily specifika poskytování zahraniční pomoci ve svém účetnictví různě a NKÚ musí konstatovat, že není jednotný názor, jaký má být správný účetní postup.
- Některé činnosti, které mělo CRR jako implementační agentura zabezpečovat (tzv. technickou asistenci), vykonávala ministerstvem zřízená obchodní společnost na základě mandátní smlouvy. Tento postup, byť akceptovaný orgány Evropské komise, lze hodnotit jako nesystémové řešení umožňující obcházení předpisů upravujících platové podmínky státních úředníků. Implementace byla v kontrolovaných případech shledána téměř bez nedostatků.

Vzhledem k tomu, že v kontrolním závěru uvedené projekty byly kontrolovány v průběhu realizace programu, bude se NKÚ tématem dále zabývat.