

08/02

Finanční prostředky poskytované v rámci programů podpory (národní programy a programy Evropské unie)

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/02. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Zdeňka Profeldová.

Cílem kontroly bylo prověřit systém administrace programů podpory (národních programů a programů Evropské unie) a prověřit redukci výdajů národních programů ve prospěch výdajů programů Evropské unie.

Kontrola byla provedena v době od ledna do června 2008. Kontrolovaným obdobím byly roky 2005 až 2007, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“);

Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“);

Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“).

Námítky proti kontrolním protokolům nepodala žádná kontrolovaná osoba.

Kolegium NKÚ na svém XI. zasedání, konaném dne 18. srpna 2008,

schválilo usnesením č. 6/XI/2008

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Kontrola NKÚ se zaměřila na prověření systému administrace jednotlivých programů podpor u všech tří ministerstev, na vymezení případných rizikových programů z hlediska možných duplicit a na evidenci poskytnutých dotací v *Centrální evidenci dotací a návratných finančních výpomocí* (dále také „CEDR“). Současně se kontrolní akce zaměřila na nastavení vnitřních kontrolních systémů a na redukci výdajů národních programů ve prospěch programů spolufinancovaných z prostředků EU.

Kontrola NKÚ současně vyčíslila skutečně vynaložené finanční prostředky čerpané v rámci národních programů podpor a programů Evropské unie (dále také „EU“), u kterých kontrolovaná ministerstva plní funkci řídicího orgánu. Nezabývala se vynaloženými finančními prostředky určenými na rozvoj a obnovu materiálně technické základny kontrolovaných ministerstev a jim podřízených organizací ani finančními prostředky vynaloženými v rámci národních programů, kde příjemcem mohly být pouze organizace podřízené kontrolovaným ministerstvům.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.



II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Přehled o programech podpor na kontrolovaných ministerstvech

Z údajů poskytnutých kontrolovanými osobami bylo zjištěno, že v kontrolovaném období poskytovaly finanční prostředky prostřednictvím 55 až 62 národních programů podpor, které se dále členily na podprogramy, jejichž počet se v kontrolovaném období pohyboval v rozmezí 120 až 126 podprogramů (bez podprogramů MZe týkajících se vodního hospodářství).

Řídicím orgánem byly kontrolované osoby pro období 2004–2006 i období 2007–2013 u šesti evropských programů.

U jednotlivých kontrolovaných osob byly zjištěny následující skutečnosti:

Ministerstvo pro místní rozvoj

MMR poskytovalo v letech 2005–2007 dotace prostřednictvím osmi národních programů podpor, z nichž se pět členilo dále na podprogramy; z toho program *Podpora regionálního rozvoje* na sedm podprogramů, *Program podpory bydlení* na sedm podprogramů, *Státní program podpory cestovního ruchu* na tři podprogramy, *Program rozvoje území postižených redukcí nebo zánikem vojenských posádek* na tři podprogramy a *Státní pomoc při obnově území postiženého povodní 2002* na tři podprogramy.

MMR bylo pro období 2004–2006 řídicím orgánem pro evropské programy *Společný regionální operační program*, *Jednotný programový dokument pro cíl 2 regionu NUTS 2 hl. m. Praha*, *INTERREG IIIA* a pro *Fond soudržnosti*. Pro období 2007–2013 je řídicím orgánem pro další evropské programy, a to *Integrovaný operační program*, operační program (dále také „OP“) *Technická pomoc* a *OP Přeshraniční spolupráce*.

Ministerstvo zemědělství

MZe poskytovalo v kontrolovaném období finanční prostředky na národní programy podpor, směřované do zemědělství, lesního a vodního hospodářství, na účelové dotace nestátním neziskovým organizacím, a dále účelové podpory na výzkum a vývoj.

V rámci národních podpůrných programů podle zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, jejichž účel a finanční limity schvalovala Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR současně se státním rozpočtem, realizovalo MZe v jednotlivých letech období 2005–2007 čtrnáct, resp. patnáct, dotačních programů (včetně dotace *Podpůrnému a garančnímu rolnickému a lesnickému fondu* v roce 2005), které se dále členily na podprogramy v rozsahu od 85 do 90 podprogramů.

MZe dále poskytovalo finanční prostředky na tři dotační tituly ke zmírnění škod způsobených povodněmi roku 2006. Podle nařízení vlády č. 505/2000 Sb. poskytovalo finanční prostředky do zemědělství a lesního hospodářství v rámci čtyř až šesti podpůrných programů. Podle zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), poskytovalo dotace *Vinařskému fondu*. Dále poskytovalo finanční prostředky na náhrady majetkové újmy podle zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů. Rovněž poskytovalo finanční prostředky na podporu rozvoje venkovských mikroregionů prostřednictvím programu *LEADER ČR*.

Do lesního hospodářství poskytovalo tři druhy příspěvků prostřednictvím krajských úřadů a tzv. úhradu služeb podle ustanovení § 46 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

Do vodního hospodářství poskytovalo MZe v jednotlivých letech kontrolovaného období finanční prostředky na osm až dvanáct národních programů podpor (zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)).

MZe plnilo funkci řídicího orgánu u čtyř programů spolufinancovaných z rozpočtu EU, a to pro období 2004–2006 u operačního programu *Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství* (dále též „OP RVMZ“ nebo také „OP Zemědělství“) a u programu *Horizontální plán rozvoje venkova ČR* (dále také „HRDP“). Pro období 2007–2013 je řídicím orgánem u operačního programu *Rybářství* (dále také „OP Rybářství“) a u *Programu rozvoje venkova České republiky* (dále také „PRV ČR“). MZe poskytovalo v jednotlivých letech kontrolovaného období dotace *Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu* (dále také „SZIF“) na financování výdajů na *Společnou zemědělskou politiku*.

Ministerstvo životního prostředí

V letech 2005–2007 poskytovalo MŽP finanční prostředky v devíti národních programech podpor, z nichž tři se dále členily na podprogramy, z toho *Program péče o krajinu* se skládal ze dvou podprogramů, *Program revitalizace říčních systémů* ze sedmi podprogramů a program *Podpora prevence v územích ohrožených nepříznivými klimatickými vlivy* ze tří až čtyř podprogramů.

Řídicím orgánem bylo MŽP v operačním programu *Infrastruktura* (dále také „OPI“) pro období 2004–2006 a operačním programem *Životní prostředí* (dále také „OP ŽP“) pro období 2007–2013.

2. Finanční prostředky vyčerpané na programy podpor podle ministerstev

Tab. č. 1 – Ministerstvo pro místní rozvoj – skutečné čerpání finančních prostředků

(v tis. Kč)

MMR	2005	2006	2007	Celkem
Národní programy podpor	3 007 685	4 098 456	2 714 710	9 820 851
Evropské programy	264 788	5 749 593	7 997 626	14 012 007
z toho: - rozpočet EU	0	4 927 815	7 309 384	12 237 199
- státní rozpočet	264 788	821 778	688 242	1 774 808
Celkem	3 272 473	9 848 049	10 712 336	23 832 858

Pozn.: Tabulka neobsahuje finanční prostředky z *Fondu soudržnosti*, i když MMR plnilo funkci řídicího orgánu *Fondu soudržnosti*. Prostředky na spolufinancování a předfinancování výdajů na jednotlivé projekty byly ovšem poskytovány z jiných kapitol státního rozpočtu.

**Tab. č. 2 – Ministerstvo zemědělství – skutečné čerpání
finančních prostředků**

(v tis. Kč)

MZe	2005	2006	2007	Celkem
Národní programy podpor	6 157 489	4 989 332	5 176 861	16 323 682
OP RVMZ	613 338	1 060 557	2 328 529	4 002 424
z toho: - rozpočet EU	346 121	470 906	1 621 331	2 438 358
- státní rozpočet	267 217	589 651	707 198	1 564 066
OP Rybářství	0	0	7 901	7 901
z toho: - rozpočet EU	0	0	0	0
- státní rozpočet	0	0	7 901	7 901
Výdaje na SZP	20 860 056	25 695 925	25 611 439	72 167 420
z toho: - rozpočet EU	6 754 669	7 668 455	6 444 119	20 867 243
- státní rozpočet	14 105 387	18 027 470	19 167 320	51 300 177
Celkem	27 630 883	31 745 814	33 124 730	92 501 427

Pozn.: 1) Výdaje na Společnou zemědělskou politiku (SZP) pro období 2004–2006: přímé platby (jednotná platba na plochu /SAPS/, národní doplňkové platby k SAPS /Top-Up/, oddělená platba za cukr);
Společná organizace trhu /SOT/, Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004–2006.
2) Výdaje na SZP pro období 2007–2013: přímé platby (členění shodné jako v předchozím období);
SOT; Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013.

**Tab. č. 3 – Ministerstvo životního prostředí – skutečné čerpání
finančních prostředků**

(v tis. Kč)

MŽP	2005	2006	2007	Celkem
Národní programy podpor	1 155 174	1 190 467	1 040 244	3 385 885
OPI a OP ŽP	6 034	1 819 196	1 170 681	2 995 911
z toho: - rozpočet EU	4 526	1 818 112	1 168 133	2 990 771
- státní rozpočet	1 508	1 084	2 548	5 140
Celkem	1 161 208	3 009 663	2 210 925	6 381 796

Pozn.: Z rozpočtu MŽP byly financovány také jiné společné programy EU, u kterých však MŽP neplnilo funkci řídicího orgánu (*Fond soudržnosti, OP Rozvoj lidských zdrojů*). Tyto finanční prostředky tabulka neobsahuje.

Zdroje údajů v tabulkách: závěrečné účty příslušných kapitol státního rozpočtu.

3. Administrace programů podpor

Administrace jednotlivých národních programů podpor probíhala na kontrolovaných ministerstvech prostřednictvím příslušných odborných útvarů nebo zprostředkujících organizací (např. Agentura ochrany přírody a krajiny, Rostlinolékařská správa). Na žádném z kontrolovaných ministerstev není odbor, který by zajišťoval administraci všech národních programů podpor a který by je zároveň souhrnně evidoval.

Účel a cíle jednotlivých programů podpor, předmět podpor, proces jejich administrace, stanovení maximální výše podpory, vymezení typů žadatelů, resp. příjemců, a případně další podrobnosti byly upraveny pravidly stanovenými buď v příslušných právních předpisech nebo v usneseních nebo ve vnitřních předpisech kontrolovaných ministerstev (směrnících, zásadách, pokynech apod.).

Administrace jednotlivých programů podpor na kontrolovaných ministerstvech probíhala vzhledem k velké věcné rozmanitosti těchto podpor pro každý program, popř. podprogram, opatření, příspěvek nebo dotaci rozdílným způsobem. Kontrolou nebyl zjištěn program podpory, v jehož

rámci by žádosti v určité fázi neposuzoval určený poradní kolektivní orgán (např. pracovní skupina, komise, poradní sbor).

U MMR bylo zjištěno, že u některých programových dokumentů nebyla stanovena kritéria pro hodnocení předložených žádostí (např. u programů podpory bydlení). V případě jednoho podprogramu u MŽP se před podáním žádosti o poskytnutí finančních prostředků uskutečnilo předkolo, ve kterém ministr posuzoval a vybíral z předložených investičních záměrů. U všech tří kontrolovaných ministerstev probíhalo posuzování žádostí o poskytnutí finančních prostředků většinou dvoukolově. V prvním kole byla posuzována formální správnost podaných žádostí a ve druhém kole probíhalo věcné hodnocení žádostí.

U programů spolufinancovaných z rozpočtu EU byly administrací zčásti nebo i zcela pověřeny zprostředkující subjekty jako např. Centrum pro regionální rozvoj, SZIF nebo Státní fond životního prostředí (dále také „SFŽP“).

4. Centrální evidence dotací

Povinnost poskytovatelů zaznamenávat do CEDR údaje o dotacích, návratných finančních výpomocích, dalších obdobných transferech a o jejich příjemcích byla v kontrolovaném období stanovena v ustanovení § 14 odst. 10, resp. 11 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a s účinností od 1. června 2006 podle § 75b téhož zákona. Obsah a rozsah údajů zaznamenávaných nebo přenášených do CEDR a postupy a lhůty, které při tomto zaznamenávání a přenášeni poskytovatelé plní, stanovilo Ministerstvo financí (dále jen „MF“) vyhláškou č. 296/2005 Sb., o centrální evidenci dotací a návratných finančních výpomocích, jejíž účinnost skončila 31. prosince 2007. S účinností od 1. ledna 2008 vydalo MF podle ustanovení § 75b zákona č. 218/2000 Sb. novou vyhlášku č. 286/2007 Sb., o centrální evidenci dotací.

Ministerstvo pro místní rozvoj

U kontrolního vzorku 20 příjemců dotací bylo zjištěno, že údaje o poskytnutých dotacích jsou MMR evidovány v interním dotačním informačním systému (DIS). V informačním systému CEDR ale byly co do výše a poskytovatele jednoznačně identifikovány poskytnuté dotace pouze u pěti příjemců. U deseti dalších příjemců jsou v systému CEDR údaje, které nelze ztotožnit s vybraným projektem, a u zbývajících pěti příjemců informační systém CEDR neobsahoval žádný záznam.

Ministerstvo zemědělství

MZe eviduje data o národních dotacích ve vlastním informačním systému, z něhož jsou údaje přenášeny do CEDR.

Na kontrolním vzorku 66 příjemců nebyly zjištěny nedostatky v evidenci CEDR, i když kontrola NKÚ zjistila, že v kontrolovaném období MZe nezajistilo přenos údajů do systému CEDR ve lhůtách požadovaných vyhláškou č. 296/2005 Sb.

Ministerstvo životního prostředí

Kontrola prověřila povinnosti MŽP na vybraném kontrolním vzorku 66 příjemců a nezjistila nedostatky v evidenci CEDR.

5. Možná rizika duplicit programů

U jednotlivých programů podpor bylo ověřováno, zda nedochází k jejich překrývání z hlediska účelu použití finančních prostředků a z hlediska určení možných příjemců podpor. U všech tří



kontrolovaných osob bylo zjištěno, že probíhají meziresortní jednání s cílem zamezit překrývání programů podpor.

U MMR bylo zjištěno riziko možného překrývání mezi *Společným regionálním operačním programem* a *Státním programem podpory cestovního ruchu*. U opatření 4.1 – *Rozvoj služeb pro cestovní ruch* a podprogramu č. 3 – *Podpora prezentace ČR jako destinace cestovního ruchu* je určen stejný typ příjemců. Stejně riziko možného překrývání bylo zjištěno rovněž u opatření 4.2 – *Rozvoj infrastruktury pro cestovní ruch* a podprogramu č. 2 *Podpora budování doprovodné infrastruktury cestovního ruchu pro sportovně-rekreační infrastrukturu*, kde jsou také uvedeni totožní možní příjemci podpor.

Případné překrývání *Programu péče o krajinu* (MŽP) a *Programu rozvoje venkova* (MZe) je podle zjištění kontroly řešeno tak, že *Program rozvoje venkova* se zaměřuje na plošněji nastavená opatření, v jejichž rámci se platby zemědělcům, popř. vlastníkům lesa, skládají z ušlého příjmu a zvýšených nákladů spojených s plněním podmínek daného opatření. Naproti tomu z *Programu péče o krajinu* jsou hrazeny náklady na pravidelnou péči o cenné biotopy a ohrožené druhy rostlin a živočichů a náklady na péči, kterou není možné hradit z *Programu rozvoje venkova*.

Překrývání je vyloučeno mezi jednotlivými operačními programy. Např. v oblasti vodovodů a kanalizací je tato problematika řešena tím, že OP *Životní prostředí*, kde je řídicím orgánem MŽP, je zaměřen na obce nad 2000 evidovaných obyvatel a na obce menší než 2000 evidovaných obyvatel jen v případě, že leží na území vyžadujícím zvláštní ochranu. Naproti tomu *Program rozvoje venkova* MZe je určen pouze na obce menší než 2000 evidovaných obyvatel, které leží mimo chráněná území.

Národní dotační tituly zajišťující podporu výstavby a obnovy infrastruktury vodovodů a kanalizací jsou prioritně zaměřeny na pomoc menším obcím, které nemohly uplatnit své požadavky na finanční prostředky z fondů EU. V rámci těchto dotačních titulů je také možno spolufinancovat projekty většího rozsahu podporované z fondů EU.

6. Vnitřní kontrolní systém

Kontrola NKÚ ověřila, že na všech třech ministerstvech probíhala kontrola prověřované problematiky podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

Z podkladů předložených kontrolovanými ministerstvy vyplývá následující počet podaných podnětů příslušným správcům daně pro porušení rozpočtové kázně ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Tab. č. 4 – Počet podaných podnětů

Ministerstvo/rok	2005	2006	2007
MMR	10	21	8
MZe	17	14	9
MŽP	2	0	3

7. Redukce výdajů národních programů ve prospěch programů spolufinancovaných z prostředků EU

Usnesením vlády ze dne 19. ledna 2005 č. 75, o možnosti nahradit výdaje resortů ze státního rozpočtu České republiky určené na financování programů a opatření národního charakteru výdaji určenými na spolufinancování programů Evropské unie, byl resortům uložen úkol analyzovat možnosti přesunu výdajů finančních prostředků z národních programů na programy

spolufinancované EU a výsledky sdělit MF. Vláda se dále uvedenou problematikou zabývala ve svém usnesení ze dne 14. prosince 2005 č. 1618, o *Možnostech veřejných rozpočtů spolufinancovat prostředky z fondů Evropské unie v letech 2007 až 2013*, v němž veškeré národní programy, které lze podpořit z prostředků EU, uložila nahradit společnými programy a takto uspořené finanční prostředky přesměrovat na spolufinancování společných programů s tím, že budou zachovány jen takové národní programy, které přispívají k dosahování priorit ČR a na jejichž podporu nelze využít prostředky EU.

K plnění uvedených usnesení vlády MMR sdělilo MF, že bez hloubkové analýzy nemůže v požadovaném termínu deklarovat přesun finančních prostředků. V té době již zadalo zpracování hloubkové analýzy k identifikaci a zhodnocení rozložení rozvojových programů EU a českých rozvojových programů, s cílem navrhnout koordinovanější a racionálnější systém. Tato analýza byla dokončena v červnu 2005. MZe sdělilo, že rozsah podpor a dotací pro zemědělství byl upraven v návaznosti na Společnou zemědělskou politiku EU. V oblasti lesního hospodářství byla větší část dotací přesunuta na kraje a úroveň dotací do vodního hospodářství umožňovala řešit pouze malou část celkových potřeb včetně závazků vyplývajících z členství v EU. MŽP uvedlo, že nemělo ve státním rozpočtu ani v rozpočtu SFŽP zdroje umožňující přesun výdajů národních programů na spolufinancování OP *Infrastruktura a Fondy soudržnosti*.

Plnění uvedených usnesení vlády nepřineslo požadované výsledky. Nedošlo ani ke snížení počtu národních programů, ani k výraznému snížení finančních prostředků určených pro podpory v rámci národních programů. Oproti roku 2005 došlo v roce 2006 u MMR a MŽP ke zvýšení výdajů na národní programy podpor a v roce 2007 ke snížení jak oproti roku 2005, tak roku 2006. U MZe došlo v roce 2006 ke snížení výdajů na národní programy podpor o více než jednu miliardu Kč oproti roku 2005, ale v roce 2007 došlo k mírnému nárůstu o cca 190 mil. Kč. Výdaje státního rozpočtu na spolufinancování evropských programů se v kontrolovaném období průběžně zvyšují u MZe. U MMR došlo v roce 2007 k poklesu spolufinancování ze státního rozpočtu oproti roku 2006 a u MŽP došlo k poklesu v roce 2006 oproti roku 2005, ale v roce 2007 se více než zdvojnásobilo oproti roku 2006.

III. Shrnutí

V letech 2005–2007 bylo ze státního rozpočtu vynaloženo kontrolovanými ministerstvy 29 530 418 tis. Kč na podpory v rámci národních programů. Na spolufinancování programů EU bylo ze státního rozpočtu vynaloženo 54 652 092 tis. Kč a z prostředků EU bylo vynaloženo 38 533 571 tis. Kč. Celkem tak bylo kontrolovanými osobami vynaloženo 122 716 081 tis. Kč.

Kontrolou administrace jednotlivých programů podpor nebyl zjištěn případ, kdy by byla evidentně chybně nastavena pravidla. Kontrola NKÚ se ale nezaměřila na vlastní aplikaci pravidel.

Usnesení vlády směřující k redukci výdajů národních programů ve prospěch programů spolufinancovaných z prostředků EU nepřinesla požadovaný výsledek.