

96/30

Kontrolní závěr z kontroly hospodaření s prostředky státního rozpočtu vyčleněnými na financování výzkumu a vývoje v resortu Ministerstva zemědělství

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1996. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Jiří Drábek.

Předmětem kontroly bylo prověřit hospodaření s prostředky státního rozpočtu vyčleněnými na financování výzkumu a vývoje v resortu Ministerstva zemědělství.

Kontrola byla provedena v období od listopadu 1996 do března 1997.

Kontrolu provedly skupiny kontrolujících z odboru státního rozpočtu a státního závěrečného účtu NKÚ Praha a z oblastního odboru NKÚ Brno.

Kontrolovanými osobami byly:

- A. Ministerstvo zemědělství (dále jen „MZe“);
- B. Výzkumný ústav veterinárního lékařství Brno (dále jen „VÚVL Brno“);
Výzkumný ústav rostlinné výroby Praha - Ruzyně (dále jen „VÚRV Ruzyně“);
Výzkumný ústav živočišné výroby Praha - Uhřetěves (dále jen „VÚŽV Uhřetěves“).

Proti kontrolnímu protokolu podalo námítky a odvolání MZe. Námítky byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících. O odvolání rozhodl senát na svém zasedání dne 3. června 1997.

S e n á t NKÚ (ve složení: JUDr. Jiří Drábek - předseda, Ing. Karel Bidlo, JUDr. Jan Holeček a Ing. Zdeněk Smělík - členové) na svém zasedání, které se konalo dne 3. června 1997,

s c h v á l i l usnesením č. 96/30/296
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

A. Z kontroly provedené na MZe byly získány tyto poznatky:

V letech 1993 a 1994 financovalo MZe v kontrolovaných výzkumných ústavech (příspěvkových organizacích) výzkumnou činnost, která je hlavním předmětem jejich činnosti, z prostředků na činnost příspěvkových organizací. V ustanovení § 3 odst. 1 zákona České národní rady č. 300/1992 Sb., o státní podpoře vědecké činnosti a vývoje technologií, je uvedeno, že financování výzkumné činnosti a vývoje technologií z rozpočtových prostředků ČR se provádí jako financování institucionální a účelové. Financování vědecké činnosti nerozepisovalo MZe v rámci finančního vztahu k výzkumným ústavům na institucionální a účelové. V té

době nebylo rozepisováno financování vědecké činnosti v tomto členění ani v usneseních vlády ČR. (O tom svědčí např. dopis MZe adresovaný Radě vlády ČR pro výzkumnou činnost a vývoj technologií s žádostí o posouzení a schválení studie 9 výzkumných úkolů v celkové částce 12 169 tis. Kč. Tyto úkoly byly schváleny usnesením vlády ČR č. 407 ze dne 21. 7. 1993 ve shodné částce bez členění na institucionální a účelové financování.) Teprve od roku 1995 jsou ministerstvem i v usneseních vlády, kterými se přidělují finanční prostředky na výzkumnou činnost, členěny tyto prostředky na institucionální a účelové.

V § 4 zákona č. 300/1992 Sb. je uvedeno, že institucionální financování rozpočtových a příspěvkových organizací zabývajících se výzkumnou činností a vývojem technologií v ČR se provádí z rozpočtových kapitol příslušných ústředních orgánů (zřizovatelů). Obsah pojmu, co se rozumí institucionálním financováním, nebyl v zákoně vymezen. Ani zákon České národní rady č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), formu institucionálního financování ani vymezení tohoto pojmu nezná. Ze sémantického výkladu a významu slova „institucionální“ lze dovodit, že institucionální financování může zahrnovat nejen činnost výzkumných ústavů (příspěvkových organizací) při řešení projektů výzkumné činnosti, ale také financování jiné činnosti (včetně provozní).

V ustanovení § 17 odst. 1 vyhlášky Ministerstva financí ČR č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, která byla vydána k provedení některých ustanovení zákona č. 576/1990 Sb., je definován příspěvek na činnost příspěvkové organizaci tak, že její poskytuje zřizovatel k úhradě její provozní činnosti včetně výdajů na opravy a údržbu základních prostředků (nyní hmotného investičního majetku) v případě, že tyto potřeby nelze uhradit z jejích vlastních příjmů.

Z uvedeného vyplývá, že pro financování příspěvkových organizací zabývajících se výzkumnou činností platily a stále platí současně dvě právní úpravy - zákon č. 300/1992 Sb. a zákon č. 576/1990 Sb. včetně prováděcí vyhlášky č. 205/1991 Sb., které na sebe vzájemně nenavazují.

V prosinci 1994 byl novelizován zákon č. 300/1992 Sb. zákonem č. 1/1995 Sb., s účinností od 18. 1. 1995, ve kterém bylo původní ustanovení § 3 odst. 1 upraveno takto:

„Financování výzkumu a vývoje z rozpočtových prostředků ČR se provádí formou

- a) ... účelových dotací a návratných finančních výpomocí ... a financováním činnosti příspěvkových a rozpočtových organizací při řešení projektů výzkumu a vývoje (dále jen 'účelové financování'),
- b) financování jiné činnosti příspěvkových a rozpočtových organizací v oblasti výzkumu a vývoje, než je uvedeno v písm. a) (dále jen 'institucionální financování').“

V zákoně není uvedeno, co se rozumí „jinou činností“.

Uvedená novelizace neodstranila nepřesné vymezení pojmů mezi výše uvedenými právními předpisy upravujícími financování, které se netýká jen vědeckovýzkumné činnosti, ale také provozní činnosti včetně financování administrativního aparátu. Je proto potřebné oba předpisy vzájemně pojmově i obsahově sladit tak, aby se přesně určil způsob financování ze státního rozpočtu na jednu a tutéž činnost.

B. Kontrolou výzkumných ústavů bylo zjištěno:

Kontrolované výzkumné ústavy obdržely prostředky státního rozpočtu od zřizovatele - MZe v členění na institucionální a účelové, a od cizích zadavatelů (Grantová agentura). VÚVL Brno obdržel v roce 1995 celkem 38 966 tis. Kč a v roce 1996 celkem 57 761 tis. Kč, VÚRV Ruzyně obdržel v roce 1995 celkem 104 212 tis. Kč a v roce 1996 celkem 83 980 tis. Kč a VÚŽV Uhřetěves obdržel v roce 1995 celkem 75 097 tis. Kč a v roce 1996 celkem 69 952 tis. Kč.

V rámci kontrolní akce bylo prověřeno hospodaření s rozpočtovými prostředky vyčleněnými na financování celkem 11 resortních výzkumných úkolů (4 VÚVL Brno, 4 VÚRV Ruzyně a 3 VÚŽV Uhřetěves) a 2 výzkumné úkoly zadané Grantovou agenturou.

Na výzkumné úkoly (např. VÚVL Brno) financované MZe se zahájením řešení v roce 1993 až 1995 nebyly stanoveny rozpočtové náklady. Plán rozpočtových nákladů na řešení výzkumných úkolů v jednotlivých letech si stanovil výzkumný ústav odhadem, takže většinou nebyl dodržen a docházelo k přesunům rozpočtových prostředků mezi jednotlivými úkoly. V některých případech došlo k tomu, že údaje uvedené v účetnictví neodpovídaly údajům uváděným ve vnitroustavních výkazech.

Např. u výzkumného úkolu č. A - 093 95 0041, který se týkal detekce mikrobiálních kontaminantů a reziduí inhibičních látek v surovinách a potravinách živočišného původu, skutečně vykazované náklady VÚVL Brno za dobu řešení (1993 až 1995) představují částku 2 122 tis. Kč a liší se jednak od údaje uváděného v ekonomickém hodnocení „Závěrečné zprávy úkolu“, kde je uvedena částka 1 186 tis. Kč, a od údaje z „Centrální evidence projektů“, kde je uvedena částka 2 528 tis. Kč.

Rovněž u výzkumného úkolu č. A - 093 95 0043, který se týkal vývoje imunoanalytických metod ELISA

ke stanovení cizorodých látek v životním prostředí a v potravinách, skutečně vykazované náklady VÚVL Brno za dobu řešení představují částku 3 128 tis. Kč a jsou odlišné jednak od údaje v ekonomickém hodnocení Závěrečné zprávy úkolu, kde je uvedena částka 3 103 tis. Kč, a také od údaje uváděného v „Centrální evidenci projektů“, kde je uvedena částka 3 232 tis. Kč. Na tento výzkumný úkol byly přiděleny MZe dne 10. 4. 1995 účelově vázané prostředky ve výši 430 tis. Kč. Podle evidence nákladů bylo však vyčerpáno 859 tis. Kč. Z jakých zdrojů byla přečerpaná částka hrazena, nebylo možné zjistit, neboť VÚVL Brno nerozlišoval v roce 1995 čerpání institucionálních prostředků od účelových.

Např. při řešení výzkumných úkolů Grantové agentury č. 512 94 1307 a č. 507 94 1299 u VÚŽV Uhřetěves bylo zjištěno, že údaje v účetnictví neodpovídaly údajům uváděným ve výkazech hospodaření s grantovými prostředky za roky 1994 a 1995. Např. u výzkumného úkolu č. 512 94 1307 (Postavení rodinných farem ve spektru zemědělských prvovýrobců ČR) ve výkazu hospodaření za rok 1995 uvedl řešitel projektu příspěvek na režii pracoviště ve výši 15 tis. Kč, přestože podle účetních dokladů nebyla režie střediska do nákladů projektu účtována. Podle účetních dokladů činila hodnota pořízeného drobného hmotného investičního majetku celkem 31 tis. Kč, ve výkazu řešitele a spoluřešitele je uvedeno 40 tis. Kč a ve výkazu hospodaření s grantovými prostředky částka 52 tis. Kč. U výzkumného úkolu č. 507 94 1299 (Využití úsporných světelných zdrojů a systémů v chovu drůbeže) nebyly v roce 1995 do nákladů výzkumného úkolu zahrnuty náklady na teplo, vodu, elektrickou energii a celopodnikovou režii apod.

Od roku 1996 uzavíralo MZe s výzkumnými ústavmi smlouvy na dokončení řešení výzkumných úkolů započatých před rokem 1996 nebo v roce 1996 nově zahájených.

1. VÚRV Ruzyně porušil ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb., kde je stanoveno:

„Rozpočtové prostředky mohou být použity pouze v příslušném rozpočtovém roce, a to k účelům, na které byly státním rozpočtem republiky určeny.“

O d ů v o d n ě n í:

VÚRV Ruzyně (nositel úkolu) nesplnil podmínku uvedenou ve smlouvě č. 852/94-420, uzavřené s MZe (zadavatel) dne 11. 5. 1994, na základě které MZe poskytl VÚRV neinvestiční prostředky ve výši 3 645 tis. Kč na výzkumný úkol č. 1255 - Národní program - zachování genofondu rostlin. V rámci tohoto programu byla vyčleněna částka 410 tis. Kč na převzetí a regeneraci kolekce řepy od firmy Hilleshog, s. r. o., Semčice. VÚRV nezajistil převod kolekce do genové banky Praha, ponechal si uvedenou částku a z této částky použil v roce 1994 na nákup hmotného investičního majetku (dále jen „HIM“) prostředky ve výši 248 tis. Kč a v roce 1995 rovněž na nákup HIM ve výši 14 tis. Kč.

Z neinvestičních prostředků určených na řešení úkolu č. 1265 Národní program - konzervace genofondu rostlin použil VÚRV v roce 1994 na nákup a zhodnocení HIM celkem 2 691 tis. Kč (z toho na nákup počítače 42 tis. Kč a na rekonstrukci objektů genobanky v Praze a Olomouci částku 2 649 tis. Kč). V roce 1995 použil ústav neinvestiční prostředky ve výši 159 tis. Kč na nákup a zhodnocení HIM (z toho pořízení zemědělského stroje 30 tis. Kč, secího stroje 61 tis. Kč a analytické váhy včetně adaptéru 68 tis. Kč).

2. VÚRV Ruzyně porušil ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb., kde je uvedeno:

„Na konkrétní akce nebo předem stanovené okruhy potřeb se poskytují účelové dotace, a to za podmínek stanovených zásadami dotační politiky. Mohou být použity jen na určené účely a podléhají ročnímu zúčtování se státním rozpočtem republiky.“

O d ů v o d n ě n í:

Účelovou dotaci v částce 3 920 tis. Kč určenou na nákup ICP Spektrometru v roce 1995 použil VÚRV až v roce 1996 (smlouva na nákup ze dne 15. 2. 1996), z toho na nákup příslušenství - HIM, které nebylo předmětem účelové dotace, použil částku 1 226 tis. Kč, a to na základě 5 smluv uzavřených postupně od února do prosince 1996.

3. VÚVL Brno a VÚŽV Uhřetěves porušily ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, aby ... plnila úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nejehospodárnějším způsobem a aby efektivně využívala rozpočtových prostředků ...“

O d ů v o d n ě n í:

VÚVL Brno k 1. 1. 1993 zahájil práce na řešení 46 výzkumných úkolů podle vlastního zadání. Dopisem ze dne 2. 2. 1993 vyzvalo MZe výzkumný ústav, aby předložil náměty na výzkumné úkoly pro rok 1993 podle zadaných priorit. VÚVL předložil k výběru 46 již zahájených úkolů. U 8 výzkumných úkolů, které nebyly MZe přijaty, bylo další řešení k 30. 6. 1993 zastaveno. Materiálové náklady, které byly na řešení těchto 8 úkolů marně vynaloženy, představují částku 158 tis. Kč.

VÚŽV Uhřetěves překročil limit mzdových nákladů stanovený ve smlouvě a proplatil v roce 1994 z prostředků Grantové agentury řešiteli a spoluřešitelům projektu č. 512 94 1307 - Postavení rodinných farem ve spektru zemědělských prvovýrobců ČR o 13 tis. Kč vyšší mzdy, než bylo dohodnuto. Obdobně došlo v roce 1995 k překročení mezd o 8 tis. Kč.

4. VÚVL Brno, VÚŽV Uhřetěves a VÚRV Ruzyně porušily ustanovení § 4 odst. 2 zákona Federální-

ho shromáždění č. 563/1991 Sb., o účetnictví, čl. III písm. k) úvodu a čl. VII účtové třídy 0 odst. 1 přílohy č. 2 Opatření FMF č. j. V/20 530/1992, kterým se stanoví účtová osnova a postupy účtování pro rozpočtové a příspěvkové organizace a obce a bod č. 2 smluv o podmínkách poskytnutí rozpočtových prostředků na dokončení řešení projektů výzkumu a vývoje uzavřených s MZe, kde je mj. uvedeno:

[§ 4)]

„Účetní jednotky jsou povinny dodržovat při vedení účetnictví účtovou osnovu a postupy účtování ..., které stanoví federální ministerstvo financí a vyhláshuje je oznámením o jejich vydání ve Sbírce zákonů.“

[úvod - čl. III. písm. k)]

„Při vytváření analytické evidence berou účetní jednotky v úvahu následující hlediska, pokud tato nejsou již zohledněna přímo syntetickými účty účtové osnovy: ...

k) členění podle požadavků externích uživatelů údajů z účetnictví ...“

[účtová třída 0 - čl. VII. odst. 1]

„Na účtu 042 - Pořízení hmotných investic se účtuje pořizovaný hmotný investiční majetek do doby jeho uvedení do užívání včetně výdajů spojených s jeho pořízením ...“

[bod č. 2 smluv]

„Nositel se zavazuje vést vnitropodnikové účetnictví o čerpání a užití příspěvku v operativní evidenci odděleně od ostatních zakázek a činností podle účtové osnovy ...“

O d ů v o d n ě n í:

VÚVL Brno nevedl za rok 1996 ve vnitropodnikovém účetnictví k jednotlivým výzkumným úkolům analytickou evidenci o čerpání a užití rozpočtových prostředků vynakládaných na režijní náklady odděleně od ostatních zakázek a v roce 1995 nerozlišoval čerpání institucionálních prostředků od účelových (porušen čl. III).

VÚŽV Uhřetěves zaúčtoval do nákladů výzkumného úkolu č. AA 0930950059 (Rozvoj chovu koz v České republice) výdaje, které s tímto úkolem nesouvisely, např:

- částku 66 tis. Kč za léky, veterinární vyšetření a nákup králíků, včetně nákladů na řešení projektu, který se týkal řešení projektu brojlerových králíků,
- částku 25 tis. Kč za rešerže technologie chovu ovcí a jejich vyšetření včetně veterinárního vyšetření telat a srny (porušen čl. III).

VÚRV Ruzyně účtoval v roce 1996 o pořízeném HIM na účtu 501 - Spotřeba materiálu nebo na účtu 511 - Opravy a údržba anebo na účtu 518 - Ostatní služby.

Po provedené inventarizaci byl tento HIM jako inventarizační nález uveden v inventarizačních rozdílech s tím, že byl zahrnut do majetku organizace (porušen čl. VII).

5. VÚVL Brno porušil ustanovení čl. IV odst. 3 smluv uzavřených na rok 1996 s MZe na řešení výzkumných úkolů č. RE 5516, RE 5558, RE 5562 a RE 6618, kde je stanovena výše nákladů na řešení výzkumných úkolů takto:

[čl. IV odst. 3]

„Celkové náklady na řešení projektu v roce 1996 z toho: zdroje nositele příspěvek MZe z toho: investiční
neinvestiční
z toho: mzdové
ostatní“

Čl. IX odst. 1 citovaných smluv umožňuje v případě nedodržení členění podle čl. IV. odst. 3 použít smluvní pokutu. V čl. IX odst. 1 je uvedeno:

„V případě porušení smluvní povinnosti nositelem, spočívající zejména v:

a) neoprávněném použití poskytovaného příspěvku nebo jeho části na jiný účel, popř. v jiném členění než stanoví tato smlouva, ...

je nositel povinen zaplatit zadavateli smluvní pokutu ve výši 10 % z výše příspěvku připadajícího na rok v němž k porušení povinnosti nositelem došlo.“

O d ů v o d n ě n í:

Podmínky uvedené v čl. IV odst. 3 smluv uzavřených v roce 1996 s MZe porušil VÚVL Brno tím, že při financování jednotlivých výzkumných úkolů nedodržel stanovenou výši jednotlivých nákladů, a to:

- výzkumný úkol č. RE 5516 - ostatní náklady překročeny o 64 tis. Kč, mzdové náklady nedočerpaný o 60 tis. Kč. Z vlastních zdrojů doplnil částku 4 tis. Kč, přestože jeho zdroje jsou ve smlouvě uvedeny v nulové výši;
- výzkumný úkol č. RE 5558 - mzdové náklady překročeny o 33 tis. Kč, ostatní náklady nedočerpaný o 19 tis. Kč. Z vlastních zdrojů doplnil částku 14 tis. Kč, přestože jeho zdroje jsou ve smlouvě uvedeny v nulové výši;
- výzkumný úkol č. RE 5562 - mzdové náklady překročeny o 45 tis. Kč, ostatní náklady nedočerpaný o 23 tis. Kč. Z vlastních zdrojů doplnil částku 22 tis. Kč, přestože jeho zdroje jsou ve smlouvě uvedeny v nulové výši;
- výzkumný úkol č. RE 6618 - mzdové náklady překročeny o 35 tis. Kč, věcné náklady nedočerpaný o 35 tis. Kč.

Shrnutí a vyhodnocení:

Kontrolou hospodaření s prostředky státního rozpočtu vyčleněnými na financování výzkumu a vývoje v resortu MZe bylo zjištěno, že:

Novelizace zákona ČNR č. 300/1992 Sb., o státní podpoře vědecké činnosti a vývoje technologií, zákonem č. 1/1995 Sb. neodstranila nepřesné vymezení pojmů mezi těmito právními předpisy a zákonem ČNR č. 576/1990 Sb. (rozpočtová pravidla republiky), včetně prováděcí vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací. Je zřejmé, že právní úprava umožňuje financování výzkumných ústavů (příspěvkových organizací) dvojnásobem, a to na základě dvou slovně různě vyjádřených, přitom zčásti obsahově shodných pojmů. Jde o financování provozní činnosti institucionálního financování (tento pojem zákon č. 576/1990 Sb. nezná) a příspěvku na činnost. Ani uvedená novelizace neodstranila nepřesné vymezení pojmů mezi výše uvedenými právními předpisy, dotýkajícími se zejména financování, které se netýká jen vědecko-výzkumné činnosti, ale také provozní činnosti včetně administrativního aparátu. Je proto potřebné oba předpisy vzájemně pojmově i obsahově sladit tak, aby se přesně určil způsob financování ze státního rozpočtu na jednu a tutéž činnost.

Výzkumné ústavy (příspěvkové organizace) v některých případech nepoužily finanční prostředky v souladu s právními předpisy, např.:

- účelová dotace na rok 1995 ve výši 3 920 tis. Kč určená na nákup ICP Spektrometru byla použita až v roce 1996 a z toho částka 1 226 tis. Kč použita na jiný účel (nákup příslušenství);
- z neinvestičních prostředků byla použita v roce 1994 částka 2 691 tis. Kč na nákup a zhodnocení HIM;
- v roce 1993 byla nevhodně vynaložena částka 158 tis. Kč na 8 výzkumných úkolů, jejichž řešení bylo v průběhu téhož roku následně zastaveno;
- v roce 1996 nebyly dodrženy podmínky smluv uzavřených s MZe tím, že při financování jednotlivých výzkumných úkolů nebyla respektována stanovená výše jednotlivých nákladů;
- výzkumné ústavy při vedení účetnictví nedodržely příslušná ustanovení účtové osnovy a postupů účtování a údaje vykázané ve vnitropodnikových výkazech neodpovídaly údajům v účetnictví;
- rozpočtové prostředky ve výši 410 tis. Kč, které poskytl MZe na převzetí a regeneraci kolekcí řepy, měly být vráceny do státního rozpočtu, protože nebyly tyto kolekce převzaty.

Mimo předmět kontroly bylo zjištěno, že VÚŽV Uhřetěves použil rozpočtové prostředky určené k úhradě restitučních nároků v letech 1993 a 1994 v částce 6 438 tis. Kč až v následujících letech, a to v roce 1994 a 1995. MZe při zúčtování finančních vztahů příspěvkových organizací se státním rozpočtem uvedlo tyto úhrady jako prostředky čerpané v letech 1993 a 1994, aniž by provedlo kontrolu správnosti jejich použití.