

Informace z kontrolní akce č. 08/15

Státní program podpory cestovního ruchu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/15. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití prostředků státního rozpočtu určených na realizaci *Státního programu podpory cestovního ruchu* a vyhodnotit očekávané přínosy.

Kontrola byla provedena v době od dubna do srpna 2008. Kontrolovaným obdobím byly roky 2005 až 2007, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

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

vybraní příjemci podpory:

Lubomír Rek, s.r.o., Žďár nad Sázavou, Brněnská 1146/30; AGENTURA TRIUMF spol. s r.o., Praha 7, Areál Výstaviště 67; BULY ARÉNA – zájmové sdružení, Hlučínská 181, Kravaře; Český svaz tělesné výchovy, Praha 6, Zátokova 100/2; FARMA PRAK s.r.o., Český Sternberk 47, okres Benešov; HOTEL AMBASSADOR ZLATÁ HUSA spol. s r.o., Praha 1, Václavské náměstí 5 – 7; statutární město Karlovy Vary; město Poděbrady; Miroslav Koloc, Drahoňův Újezd 60, okres Rokycany; OKD, a.s., Ostrava, Moravská Ostrava, Prokešovo náměstí 6/2020; PF MARKET s.r.o., Podlesí u Sněžného čp. 15, PSČ 592 03, pošta Svatka; Technické služby Opava s. r. o., Opava, Těšínská 2057/71; VODA A SPORT s.r.o., Svitavy, T. G. Masaryka 25.

I. Úvod

Státní program podpory cestovního ruchu (dále také „Program“) byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 1. listopadu 2000 č. 1075. Jeho přijetí představovalo jeden z kroků plnění koncepce státní politiky cestovního ruchu České republiky, kterou vzala vláda na vědomí svým usnesením ze dne 14. července 1999 č. 717.

Aktualizace koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR na období 2002 až 2007 byla schválena usnesením vlády ze dne 9. ledna 2002 č. 19. Vláda odsouhlasila zkrácení platnosti koncepce státní politiky cestovního ruchu pro roky 2002 až 2007 do roku 2006 usnesením vlády ze dne 5. ledna 2005 č. 23.

Usnesením vlády ze dne 4. února 2004 č. 110 bylo schváleno zaměření Programu pro období let 2004 až 2007. Program byl v tomto období členěn na následující podprogramy:

- podpora rozvoje lázeňství (dále jen „podpora lázeňství“),
- podpora budování doprovodné infrastruktury cestovního ruchu pro sportovně rekreační aktivity (dále jen „podpora sportovně rekreačních aktivit“),
- podpora prezentace České republiky jako destinace cestovního ruchu (dále jen „podpora prezentace ČR“).

Účast státního rozpočtu na financování Programu byla schválena zákony o státním rozpočtu České republiky na příslušný rok. V letech 2004 až 2007 bylo na Program uvolněno ze

státního rozpočtu celkem 594 800 tis. Kč. V informačním systému ISPROFIN byl Program registrován pod číslem 217 210.

Tabulka č. 1 – Přehled o financování Programu v letech 2004 až 2007

Rok	Rozpočet schválený (v tis. Kč)	Rozpočet po úpravě (v tis. Kč)	Čerpání vč. použití RF* (v tis. Kč)	Plnění vč. použití RF*
2004	150 000	164 900	96 335	58,42 %
2005	150 000	164 900	145 145	88,02 %
2006	247 000	259 000	329 660	127,28 %
2007	83 450	6 000	23 610	393,50 %
Celkem	630 450	594 800	594 750	99,99 %

Zdroj: informace MMR ze dne 7. srpna 2008.

*RF = rezervní fond

Finanční prostředky státního rozpočtu byly rozděleny mezi jednotlivé podprogramy v tomto poměru: 15 % na podporu lázeňství, 69 % na podporu sportovně rekreačních aktivit a 16 % na podporu prezentace ČR.

Kontrolou NKÚ byly prověřeny prostředky státního rozpočtu vynaložené na realizaci Programu v letech 2005 až 2007 v celkové výši 498 415 tis. Kč. Závěrečné vyhodnocení Programu nemohlo být kontrole podrobeno, neboť termín přípravy návrhu závěrečného vyhodnocení Programu k projednání ve vládě byl posunut na 20. září 2009 a kontrola NKÚ byla ukončena v srpnu 2008.

II. Kontrolou zjištěné skutečnosti

1 Skutečnosti zjištěné při kontrole u MMR

1.1 Dokumentace Programu

MMR vypracovalo v červenci 2003 dokumentaci Programu pro roky 2003 až 2007, ve které stanovilo následující věcné cíle Programu:

- vytvoření ekonomických podmínek k iniciaci a podpoře aktivit, které budou systematicky řešit situaci v cestovním ruchu,
- zajištění uvolnění skrytého potenciálu v cestovním ruchu,
- dosažení růstu podílu cestovního ruchu na prosperitě regionů v souladu s podmínkami trvale udržitelného rozvoje,
- zvyšování devizových příjmů z cestovního ruchu,
- zvyšování příjmů státního rozpočtu a místních rozpočtů,
- stabilizace, resp. získávání nových pracovních příležitostí v regionech,
- podpora rozvoje zejména malého a středního podnikání,
- zkvalitnění infrastruktury cestovního ruchu,
- podpora zachování a obnovy kulturního dědictví a přírodního bohatství pro cestovní ruch,
- podpora tvorby a realizace turistických produktů zaměřených především na kulturně poznávací turistiku, lázeňství, kongresovou turistiku, venkovskou turistiku, cykloturistiku, pěší turistiku apod.

V dokumentaci Programu MMR uvedlo rozhodující parametry Programu a průměrné náklady na jednotku parametru v členění na jednotlivé podprogramy. U podprogramu *Podpora sportovně rekreačních aktivit* se například jednalo o parametry, jako jsou počet vodáckých kempů, bazénů, jezdeckých stájí, lyžařských vleků a plocha hřišť.

V procesu zabezpečování podpory cestovního ruchu prostřednictvím Programu postupovalo MMR nedůsledně jak po věcné, tak i po formální stránce. Po věcné stránce MMR nezajistilo následující základní principy programového financování.

- MMR nestanovilo cíle Programu a jeho podprogramů tak, aby bylo možno komplexně vyhodnotit účelnost vynakládání prostředků státního rozpočtu. Cíle byly definovány obecně a nekonkrétně, u kvantifikovatelných cílů nebyly stanoveny jejich cílové hodnoty. Kvantifikovány byly pouze rozhodující parametry Programu v členění na jednotlivé podprogramy, což není dostačující pro vyhodnocení účelnosti vynakládání prostředků státního rozpočtu.
- MMR nezajistilo podmínky pro vyhodnocení efektivnosti vynaložených prostředků státního rozpočtu. O této skutečnosti svědčí absence vyhodnocení efektivnosti zdrojů vynaložených na přípravu a realizaci Programu, které má být obsaženo v dokumentaci Programu. V důsledku toho nelze zjistit předpokládanou efektivnost vynakládání prostředků státního rozpočtu ani vyhodnotit skutečnou efektivnost vynaložených prostředků porovnáním s předpokládanými hodnotami.

MMR nevypracovalo systém kvantifikace společenských přínosů prostředků státního rozpočtu vynaložených na přípravu a realizaci Programu. Neprovedlo ani příslušné společensko-ekonomické analýzy pro účely stanovení priorit Programu a vyhodnocení společenských přínosů Programu.

Po formální stránce MMR nedodrželo předepsaný průběh financování Programu, neboť:

- nepředložilo Ministerstvu financí dokumentaci Programu pro roky 2003 až 2007 ke schválení ve stanoveném termínu,
- v dokumentaci Programu nezdůvodnilo výši účasti státního rozpočtu na financování Programu a jeho podprogramů.

NKÚ při kontrole opakovaně zjistil některé výše uvedené nedostatky; konstatoval je v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 03/06 – *Státní program podpory cestovního ruchu* uveřejněném v částce 4/2003 Věstníku NKÚ. Při této kontrolní akci bylo zjištěno, že MMR v kontrolovaném období 2001 a 2002:

- stanovilo cíle Programu obecně,
- nevyhodnocovalo efektivnost Programu,
- nedostatečně doložilo požadovanou výši účasti státního rozpočtu na financování Programu.

1.2 Výběr akcí k realizaci

MMR každoročně zveřejňovalo výzvy k předkládání žádostí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu v rámci Programu. Informace pro žadatele o podmínkách, postupech a procesech souvisejících se zpracováním žádosti a realizací podpořené akce MMR v letech 2005 a 2006 uvedlo v pokynech pro žadatele k vyhlášeným podprogramům. V roce 2007 již MMR výzvu k podávání žádostí o dotaci v rámci Programu nezveřejnilo.

MMR zabezpečilo posouzení žádostí z hlediska jejich souladu s pokyny pro žadatele. Posouzení prováděli externí hodnotitelé a v roce 2006 i MMR. U žádostí, které úspěšně prošly tímto posouzením, provedli externí hodnotitelé hodnocení akcí podle kritérií schválených MMR.

Výběr akcí k realizaci doporučila výběrová komise jmenovaná ministrem pro místní rozvoj. Na základě doporučení komise rozhodl ministr o poskytnutí dotace na konkrétní akce. V kontrolovaném období 2005 a 2006 bylo přijato 576 žádostí o poskytnutí dotace. Posouzením souladu s pokyny pro žadatele a následně hodnocením akcí prošlo úspěšně celkem 338 akcí, z nichž 180 bylo ministrem pro místní rozvoj schváleno k financování.

MMR nevěnovalo dostatečnou pozornost průběhu posuzování, hodnocení a vybírání akcí k realizaci. Umožnilo tak značnou míru subjektivity v poskytování dotací, v důsledku čehož byl celý systém málo transparentní, jak dokládají následující zjištěné skutečnosti:

- **MMR některé akce schválilo k financování, přestože žádosti o poskytnutí dotace nebyly v souladu s pokyny pro žadatele.**

MMR nekontrolovalo činnost externích hodnotitelů při posuzování žádostí o poskytnutí dotace z hlediska souladu s pokyny pro žadatele.

Ze záznamů o posouzení 224 žádostí v roce 2005 zpracovaných externími hodnotiteli bylo zjištěno, že MMR poskytlo dotaci na sedm akcí v celkové výši 9 600 tis. Kč, přestože žádosti nebyly v souladu s pokyny pro žadatele. Dotace tedy neměla být poskytnuta. Žádosti neobsahovaly čestná prohlášení, výpisy z rejstříku trestů všech členů statutárních orgánů, výpisy z obchodního rejstříku, které by nebyly starší než dva měsíce apod. Hodnotitelé nebyli důslední ani v dalších případech.

MMR poskytlo v roce 2006 dotaci ve výši 17 200 tis. Kč na dvě akce z 25 kontrolovaných, přestože žadatelé realizovali akce na cizích pozemcích a nesplnili požadavek prokázání nájemního vztahu na stanovenou dobu 5 let.

- **MMR nezajistilo jednotný přístup externích hodnotitelů k hodnocení akcí.**

V roce 2006 provedly hodnocení akcí dva externí hodnotitelské subjekty. MMR jejich činnost nekontrolovalo.

NKÚ porovnal hodnocení akcí obou externích hodnotitelů a zjistil, že některá kritéria byla ohodnocena opačnou krajní bodovou hodnotou, tj. jeden externí hodnotitel přidělil maximální a druhý minimální počet bodů. Ze sta kontrolovaných akcí bylo u 37 takto opačně hodnoceno alespoň jedno kritérium.

- **MMR nezavedlo v systému hodnocení akcí možnost vyřadit akce, která nevyhověla z hlediska efektivnosti.**

Systém hodnocení akcí nenabízel možnost vyřadit akce v případě, že byla z hlediska některého kvalitativního kritéria hodnocení nepřijatelná. Při hodnocení nemohly být vyřazeny akce, které nevyhověly z hlediska poměru mezi odhadovanými výdaji a očekávanými výsledky. Toto kritérium bylo součástí celkového hodnocení akce a mohlo být převáženo dalšími méně závažnými kritérii. Například jedna akce byla realizována s přidělenou dotací ve výši 1 291 tis. Kč i přes nevyhovující hodnocení z hlediska efektivnosti.

- **Při výběru akcí k realizaci byla použita dodatečná kritéria výběru, o kterých žadatelé nebyli před podáním žádosti o poskytnutí dotace informováni.**

Výběrová komise v roce 2005 v podprogramu podpory lázeňství vyřadila nad rámec svých pravomocí a nad rámec pokynů pro žadatele celkem pět akcí z důvodu stanovení dodatečných kritérií, která nebyla žadatelům před podáním žádosti známa.

- **MMR vytvořilo nerovné postavení mezi žadateli o poskytnutí dotace systémem udělování výjimek z pokynů pro žadatele.**

MMR umožnilo v pokynech pro žadatele dotování akcí na základě výjimky ministra pro místní rozvoj, aniž stanovilo postup žadatele v případě požadavku na uplatnění výjimky. Žadatelé nebyli jednoznačně informováni o nutnosti podat písemnou žádost o udělení výjimky. V důsledku toho byly například některé akce vyřazeny s odůvodněním, že vlastnické vztahy k pozemkům byly pro poskytnutí podpory nepřijatelné a žadatel nepožádal o výjimku, zatímco jiné akce se stejným nedostatkem byly na základě písemné žádosti o výjimku vybrány k realizaci.

V roce 2005 tvořily případy dotací poskytnutých s výjimkou ministra 6 % z rozdělovaných prostředků, v roce 2006 byla výjimka ministra uplatněna v objemu 33 % z rozdělovaných prostředků.

Na netransparentnost systému výběru akcí poukázal NKÚ již v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 03/06.

1.3 Realizace Programu

Ministerstvo financí ve stanovisku k dokumentaci Programu uvedlo závazné parametry přípravy a realizace Programu, které mají být předmětem jeho závěrečného vyhodnocení. Mimo jiné se jedná o technicko-ekonomické parametry stavu majetku v cílovém roce 2007 a maximální ceny těchto parametrů. Stanovené hodnoty vycházejí z rozhodujících parametrů Programu a průměrných nákladů na jednotku parametru. MMR tyto průměrné náklady na jednotku uvedlo v dokumentaci Programu.

MMR poskytovalo dotace rozhodnutími o účasti státního rozpočtu na financování akcí, jejichž přílohou byly závazné podmínky čerpání dotace. Finanční prostředky uvolňovalo MMR prostřednictvím vybraného bankovního ústavu na základě oznámení limitu výdajů státního rozpočtu.

MMR v průběhu realizace Programu nepostupovalo v souladu s některými parametry a pravidly uvedenými v dokumentaci Programu a pokynech pro žadatele:

- **MMR podpořilo i akce, u kterých náklady na parametry výrazně převýšily stanovené maximální ceny.**

Závazné parametry stavu majetku v cílovém roce nebudou splněny i vzhledem k tomu, že nebyla poskytnuta předpokládaná výše účasti státního rozpočtu na financování Programu. MMR se při poskytování dotací na jednotlivé akce neřídilo určenými maximálními cenami parametrů, což negativně ovlivnilo množství podpořených akcí zařazených do Programu. MMR například podpořilo dotací ve výši 3 000 tis. Kč rekonstrukci veřejných WC, i když předpokládaná pořizovací cena kabinky byla oproti určené maximální ceně parametru čtyřnásobná. U 15 podpořených akcí typu „jezdecké stáje, jízďárny“ s celkovou poskytnutou dotací 84 396 tis. Kč činila průměrná cena skutečného parametru téměř dvojnásobek stanovené maximální ceny.

- **MMR v rozhodnutích o účasti státního rozpočtu na financování akcí přistupovalo rozdílně ke stanovení věcných ukazatelů u srovnatelných akcí. Z hlediska**

obsahového vymezení a závaznosti věcných ukazatelů akcí nebyly příjemcům dotace stanoveny stejné podmínky.

Například u některých akcí typu „lyžařský vlek“ stanovilo MMR závaznost ukazatele „přepravní kapacita“ jako „minimální“ zatímco u jiných stanovilo závaznost stejného ukazatele jako „orientační“. U některých akcí typu „jízdárny, stáje“ stanovilo MMR závaznost ukazatele „počet koňských stání“ jako „minimální“ a u jiných akcí závaznost jako „orientační“.

U mnoha ukazatelů neuvedlo MMR ve sloupci „závaznost“ žádný údaj. Kontrolou NKÚ u příjemců dotací bylo zjištěno, že někteří příjemci ukazatel bez uvedené závaznosti považovali za nezávazný.

MMR neurčilo pravidla obsahového vymezení ukazatelů a do rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce převzalo ukazatele, které si stanovili sami žadatelé. V důsledku toho vznikla různorodost stanovených ukazatelů u srovnatelných akcí. Například u některých akcí typu „lyžařský vlek“ stanovilo MMR ukazatele „délka vleku“, „přepravní kapacita“, „dopravní rychlost“, „počet unášečů“, zatímco u jiných jen ukazatel „vlek – 1 kus“. U některých akcí typu rekonstrukce budovy MMR stanovilo ukazatel „plocha v m²“, zatímco u jiných stanovilo ukazatel „budova – 1 kus“.

- **MMR v rámci podprogramu podpora sportovně rekreačních aktivit poskytlo dotace i na akce, jejichž hlavním účelem nebyla podpora cestovního ruchu.**

MMR poskytlo například dotaci ve výši 1 510 tis. Kč na výměnu podlahy v hale na házenou, ačkoliv halu využívá z 80 % vrcholový extraligový házenkářský oddíl a z 20 % místní univerzita a další sportovní oddíly. MMR také poskytlo dotaci ve výši 2 844 tis. Kč na rekonstrukci tělocvičny, která je využívána převážně místními obyvateli a ozbrojenými složkami státu k výcviku.

- **Při financování akcí nestanovilo MMR příjemcům dotací některá pravidla v souladu s dokumentací Programu a pokyny pro žadatele.**

Dokumentace Programu neumožňovala příjemcům dotací poskytovat zálohy dodavatelům. MMR však příjemce k dodržování této podmínky nezávázalo.

MMR stanovilo v pokynech pro žadatele, že čerpání dotace bude příjemcům umožněno až po proinvestování podílu vlastních zdrojů, který musí dosáhnout minimálně hodnoty přidělené dotace. Rozhodnutími o účasti státního rozpočtu na financování 106 akcí však MMR v roce 2006 umožnilo v 17 případech použít nejprve prostředky státního rozpočtu ve výši 60 076 tis. Kč a následně dofinancovat akci z prostředků vlastních.

Například jeden z příjemců, kterému MMR umožnilo čerpání dotace před proinvestováním vlastních zdrojů, zaplatil z prostředků státního rozpočtu zálohu, která byla dodavatelem zúčtována až po 12 měsících, a příjemce ani v závěrečném vyhodnocení akce nedoložil úhradu závazného podílu vlastních zdrojů na financování akce.

1.4 Hodnocení průběhu realizace Programu

MMR každoročně hodnotilo realizaci Programu a informovalo vládu o aktuálním stavu. Informace MMR pro vládu o realizaci Programu v jednotlivých letech neobsahovaly průběžná hodnocení efektivnosti zdrojů vynaložených na přípravu a realizaci Programu.

V žádostech o poskytnutí dotace z podprogramu podpora sportovně rekreačních aktivit byly například uváděny informace o očekávaném zisku z realizace akce a vytvoření nových pracovních míst.

MMR nevyhodnocovalo míru naplnění očekávaného zisku z realizace akce. Údaje o tvorbě nových pracovních míst uváděli příjemci dotace v závěrečném vyhodnocení akce, ale mnozí z nich údaj vyplnili nesprávně. Doklady prokazující vytvoření nových pracovních míst MMR nevyžadovalo.

2 Nedostatky zjištěné u příjemců dotace

Kontrolou NKÚ u vybraných příjemců dotací bylo prověřeno třináct akcí, na které byly čerpány prostředky státního rozpočtu ve výši 77 645 tis. Kč. Z podprogramu podpora lázeňství byly kontrolovány dvě akce, z podprogramu podpora sportovně rekreačních aktivit deset akcí a z podprogramu podpora prezentace ČR jedna akce.

U příjemců dotací nebylo možné jednoznačně prokázat naplnění stanovených cílů zejména z následujících příčin:

- cíle stanovené v žádostech o poskytnutí dotace nebyly kvantifikovatelné ani jinak měřitelné,
- stanovené cíle byly obtížně vyhodnotitelné; na základě zjištěných údajů nebylo možné konstatovat, zda byly splněny,
- nebyla vedena potřebná evidence údajů pro vyhodnocení naplnění cílů.

Příjemci dotací nedodrželi závazné podmínky čerpání dotace zejména tím, že:

- použili dotaci i na práce nesouvisející s podpořenou akcí,
- nesplnili závazné věcné a finanční ukazatele akce (porušení souviselo i s nedostatky v řízení ze strany MMR),
- nerealizovali akci v souladu s doklady předloženými k žádosti o poskytnutí dotace a neinformovali MMR o změnách při realizaci akce,
- nedodrželi závazný termín realizace akce,
- nedodrželi závazný termín závěrečného vyhodnocení akce,
- nedodrželi předepsanou formu úhrady nákladů akce,
- u pojistného plnění z pojištění pořízeného majetku nezajistili vinkulaci ve prospěch MMR.

Nedostatky zjištěné u příjemců dotací svědčí o tom, že dodržování podmínek čerpání dotace nebylo ze strany MMR důsledně kontrolováno.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Státní program podpory cestovního ruchu je součástí realizace záměrů koncepce státní politiky cestovního ruchu České republiky. Státní podpora cestovního ruchu prostřednictvím Programu byla zahájena v roce 2001. V roce 2004 schválila vláda zaměření Programu pro období let 2004 až 2007. V uvedeném období bylo na podporu cestovního ruchu prostřednictvím *Státního programu podpory cestovního ruchu* poskytnuto ze státního rozpočtu celkem 595 mil. Kč.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit poskytování, čerpání a použití finančních prostředků státního rozpočtu určených na realizaci *Státního programu podpory cestovního ruchu*. Tato kontrolní akce navázala na obdobnou kontrolní akci č. 03/06 – *Státní program podpory cestovního ruchu*, jejíž kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2003 Věstníku NKÚ.

NKÚ opakovaně zjistil, že při realizaci *Státního programu podpory cestovního ruchu* nebylo MMR schopno dostatečně zabezpečit základní principy programového financování. Týká se to především málo konkrétního a obecného stanovení cílů Programu a jeho podprogramů a nezabezpečení podmínek pro vyhodnocení efektivnosti vynaložených prostředků státního rozpočtu. Skutečnost, že MMR nevypracovalo systém kvantifikace společenských přínosů, neumožňuje věrohodně provádět příslušné společensko-ekonomické analýzy tak, aby mohla být srovnávána předpokládaná společenská efektivnost s efektivností vynaložených prostředků po skončení státní podpory.

Systém výběru akcí pro zajištění realizace *Státního programu podpory cestovního ruchu* umožnil značnou míru subjektivity při poskytování dotací jednotlivým žadatelům. MMR nevěnovalo dostatečnou pozornost průběhu posuzování, hodnocení a vybírání akcí k realizaci. Konečným důsledkem byla netransparentnost celého procesu výběru akcí, na kterou NKÚ poukázal již při kontrolní akci č. 03/06 – *Státní program podpory cestovního ruchu*.

MMR v průběhu realizace *Státního programu podpory cestovního ruchu* nepostupovalo v souladu s parametry a pravidly uvedenými v dokumentaci programu a v pokynech pro žadatele. MMR zejména umožňovalo překračování maximálních cen parametrů, přistupovalo rozdílně ke stanovení věcných ukazatelů u srovnatelných akcí apod.

U příjemců dotací bylo zjištěno nedodržování závazných podmínek čerpání dotace, které byly součástí rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akcí *Státního programu podpory cestovního ruchu*.