

Informace z kontrolní akce č. 08/25

Finanční prostředky určené na realizaci opatření LEADER+ a LEADER

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/25. Kontrolní akci řídila členka NKÚ Ing. Ludmila Brynychová a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda¹.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly prostředky státního rozpočtu a Evropské unie v rámci opatření LEADER+ a LEADER poskytnuty a použity v souladu se stanovenými pravidly a podmínkami.

Kontrolováno bylo období od 1. května 2004 do 30. června 2008, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla prováděna od srpna 2008 do března 2009 u těchto kontrolovaných osob:

- Ministerstvo zemědělství (dále jen „MZe“);
- Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“) včetně regionálních odborů se sídlem v Praze, Českých Budějovicích, Brně a Opavě (dále jen „RO SZIF“);
- 26 vybraných příjemců finančních prostředků (dále také „žadatelé“ nebo „příjemci“):
 - Karel Kovář, Horní Stropnice 62, okres České Budějovice;
 - KRUŠPÁNEK, Vlkoš 95, okres Hodonín;
 - Kyjovské Slovácko v pohybu, Milotice č.p. 120, okres Hodonín;
 - město Borovany, okres České Budějovice;
 - město Nové Hrady, okres České Budějovice;
 - město Týnec nad Sázavou;
 - městys Divišov;
 - městys Ledenice;
 - mikroregion Nový Dvůr, Milotice 1, okres Hodonín;
 - Miroslav Němec, Brodecká 466, Týnec nad Sázavou;
 - místní akční skupina Opavsko, Opavská 228, Hradec nad Moravicí;
 - místní akční skupina Pobeskydí – zájmové sdružení právnických osob, Třanovice č.p. 1, Třanovice;
 - místní akční skupina Sdružení Růže, občanské sdružení, Horní Stropnice č.p. 212, okres České Budějovice;
 - místní akční skupina Třeboňsko o.p.s., Dukelská 145, Třeboň;
 - obec Dolní Domaslavice, okres Frýdek-Místek;
 - obec Domanín, okres Hodonín;
 - obec Jankov, okres Benešov;
 - obec Pražmo, okres Frýdek-Místek;
 - obec Těrlicko, okres Karviná;
 - obec Třanovice, okres Frýdek-Místek;
 - obec Žarošice, okres Hodonín;
 - obec Žermanice, okres Frýdek-Místek;
 - O.S. MAS Za humnami, Viničné Šumice 23, okres Brno-venkov;
 - Posázaví o.p.s., Zámek Jemniště 1, Postupice;
 - svazek obcí mikroregionu Podchřibí, Skalka č.p. 69, okres Hodonín;
 - Vyhličky, občanské sdružení, Nebužely 92, okres Mělník.

¹ Členka NKÚ Ing. Ludmila Brynychová v průběhu kontrolní akce zemřela.

I. Úvod

Iniciativa Evropské unie (dále také „EU“) typu LEADER je významným nástrojem podpory rozvoje venkova. V programovém období 2000–2006 navazoval v EU program LEADER na programy LEADER I (období 1991–1994) a LEADER II (období 1994–1999).

V České republice byla iniciativa LEADER v programovém období 2004–2006 realizována v rámci strukturálních opatření podle operačního programu *Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství* (dále též „OP RVMZ“). V programovém období 2007–2013 je tato iniciativa součástí společné zemědělské politiky v rámci *Programu rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013* (dále též „PRV“).

1. Operační program *Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství*

OP RVMZ je programový dokument, který navazuje v některých opatřeních na podpory poskytované v rámci předvstupního programu SAPARD. MZe jakožto řídicí orgán OP RVMZ vypracovalo *Programový dodatek k Operačnímu programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství* (dále jen „Programový dodatek“), který rozvádí a upřesňuje opatření, podopatření a aktivity specifikované v OP RVMZ.

OP RVMZ se skládá ze tří priorit, které jsou dále rozpracovány na sedm opatření a čtrnáct podopatření. LEADER+ je jedním z podopatření priority II. *Rozvoj venkova, rybářství a odborné vzdělávání*, konkrétně podopatření 2.1.4. *Rozvoj venkova*.

Záměrem podopatření LEADER+ je podporovat realizace strategií udržitelného rozvoje, jejichž cílem je uplatnění nových forem zhodnocení přírodního a kulturního dědictví, zlepšování kvality života, životního prostředí a posílení ekonomického prostředí.

Spolufinancování projektů realizovaných z podopatření LEADER+ je zajištěno z orientační sekce *Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu* a ze státního rozpočtu.

Přehled finančních prostředků vyplacených příjemcům z podopatření LEADER+ v rámci OP RVMZ v období od 1. ledna 2006 do 30. června 2008 je uveden v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Přehled finančních prostředků vyplacených z podopatření LEADER+

Rok	Vyplacený příspěvek z EU (v Kč)	Vyplacený příspěvek z ČR (v Kč)	Celkem vyplacené prostředky (v Kč)	Počet proplacených žádostí
2006	60 363 864	15 397 618	75 761 482	157
2007	85 083 743	22 254 158	107 337 901	223
2008*	9 329 096	2 332 287	11 661 383	29
Celkem	154 776 703	39 984 063	194 760 766	409

Zdroj: SZIF.

* K datu 30. června 2008.

V rámci podopatření LEADER+ jsou podporovány tři typy aktivit (investičních záměrů):

- **Investiční záměr a) 1. skupina – realizace strategie – MAS²**
Tato část OP RVMZ je určena pro MAS, které realizují své územní strategie rozvoje venkova (dále jen „strategie“) a rozdělují finanční pomoc jednotlivým projektům. Prostředky jsou rozděleny na část, kterou obdrží přímo MAS na krytí režijních výdajů do výše maximálně 12 % celkové přiznané finanční pomoci, a na část, která je vyplacena příjemcům (předkladatelům projektů) k realizaci jednotlivých projektů.
- **Investiční záměr b) 1. skupina – realizace strategie – předkladatel projektu**
Tato aktivita je určena pro žadatele, které vybírá MAS na základě vlastní výzvy pro realizaci své strategie schválené SZIF a MZe. Projekty musí svým obsahem odpovídat zaměření strategie a schváleným přijatelným výdajům.
- **Investiční záměr c) 2. skupina – osvojování schopností**
Tato část OP RVMZ je určena pro venkovské komunity, zejména na zakládání MAS a na vypracování strategií.

2. Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013

PRV je programový dokument, který navazuje na předcházející programový dokument OP RVMZ. Umožňuje čerpání finančních prostředků z *Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova* (dále také „EZFRV“).

PRV je integrální součástí společné zemědělské politiky. Je realizován prostřednictvím čtyř prioritních os, jejichž složkou je i osa IV – LEADER. Osa IV navazuje na předcházející iniciativu Společenství LEADER+. Je osou metodickou a provádí se prostřednictvím realizace cílů jednotlivých opatření os I až III, které jsou osami obsahovými. Hlavním cílem osy IV je realizovat místní rozvojové strategie (*Strategický plán Leader*) a spolupráci místních partnerství.

Dotace na realizaci opatření LEADER jsou spolufinancovány z EZFRV a ze státního rozpočtu.

Objem finančních prostředků určených na realizaci osy IV – LEADER v rámci PRV na období 2007–2013 v členění podle jednotlivých opatření v mil. EUR je uveden v tabulce č. 2. Do 30. června 2008 nebyly v rámci opatření osy IV vyplaceny žádné prostředky.

Tabulka č. 2 – Alokace finančních prostředků osy IV na období 2007–2013 (v mil. EUR)

Číslo opatření	Opatření	Celkové veřejné výdaje (EU + národní)	Celkové soukromé výdaje	Výdaje celkem
IV.1.1.	Místní akční skupina	31,674	0	31,674
IV.1.2.	Realizace místní rozvojové strategie	126,698	68,222	194,920
IV.2.1.	Realizace projektů spolupráce	17,597	0	17,597
Celkem osa IV – LEADER		175,969	68,222	244,191

Zdroj: Program rozvoje venkova na období 2007–2013.

² Zkratkou MAS se rozumí místní akční skupina (dále v textu též „MAS“), kterou může být:

- obecně prospěšná společnost založená podle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů,
- subjekt založený podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

Osa IV – LEADER se dělí na tři opatření:

– **Opatření IV.1.1. *Místní akční skupina***

Podporu v rámci tohoto opatření lze poskytnout MAS na realizaci Strategického plánu Leader (dále jen „SPL“). Z přidělených finančních prostředků mohou MAS využít maximálně 20 % na podporu své činnosti související s realizací SPL (režijní výdaje MAS) a zbylé finanční prostředky jsou určeny na projekty žadatelů.

– **Opatření IV.1.2. *Realizace místní rozvojové strategie***

Podporu lze poskytnout na projekty, které vybírá MAS prostřednictvím své výběrové komise a které musí být v souladu se schváleným SPL.

– **Opatření IV.2.1. *Realizace projektů spolupráce***

Podpora je poskytována na projekty spolupráce. Spolupráci představuje účast MAS na společně zvoleném projektu s jinou MAS nebo se skupinou, která uplatňuje program LEADER v jiném regionu, příp. v jiném členském státu EU, nebo dokonce ve třetí zemi.

Poznámka: Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Základní rámce realizace podopatření LEADER+ a opatření LEADER

1.1 Legislativní rámec – pravidla

Dle nařízení Komise (ES) č. 438/2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, pokud jde o řídicí a kontrolní systémy pro pomoc poskytovanou ze strukturálních fondů, MZe vydalo pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování finanční pomoci na projekty OP RVMZ na období 2004–2006, a to:

- *Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování finanční pomoci na realizaci integrovaných územních strategií rozvoje venkova v rámci podopatření 2.1.4 Rozvoj venkova (podopatření typu LEADER+) Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství na období 2004–2006* (dále jen „Pravidla MAS“);
- *Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování finanční pomoci na projekty z podopatření 2.1.4 Rozvoj venkova (podopatření typu LEADER+) v rámci Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství na období 2004–2006* (dále jen „Pravidla LEADER+“).

Pravidla MAS i Pravidla LEADER+ nabyla platnosti dnem podpisu ministra zemědělství ČR, tj. dnem 10. září 2004, a účinnosti vyhlášením v částce 3 věstníku Ministerstva zemědělství České republiky (dále jen „Věstník MZe“) v listopadu 2004. V průběhu kontrolovaného období došlo ke čtyřem změnám Pravidel MAS a k sedmi změnám Pravidel LEADER+. **Pro programové období 2004–2006 nebyly změny Pravidel MAS a Pravidel LEADER+ vyhlášeny ve Věstníku MZe, tudíž nebylo jednoznačně a nepochybně stanoveno datum nabytí účinnosti těchto změn. V důsledku toho existovalo riziko možného rozdílného výkladu pravidel.**

V Pravidlech LEADER+ pro investiční záměr c) MZe nedostatečně vymezilo specifické přijatelné výdaje. Obdobně to platí i pro přijatelné režijní výdaje pro investiční záměr a), které jsou v Pravidlech MAS nedostatečně popsány. Podrobnou specifikaci přijatelných výdajů uvedl SZIF v rozpisech kódů přijatelných výdajů, které jsou přílohou interního předpisu SZIF *Příručka pro kontrolory* a nejsou tedy závazné pro žadatele.

Dle nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře rozvoje venkova z *Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova* vydalo MZe pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování finanční pomoci na opatření osy IV – LEADER v programovém období 2007–2013³. **Do těchto pravidel jsou promítnuty zkušenosti s realizací podopatření LEADER+; byly odstraněny nejasnosti ve věci účinnosti změn pravidel a nedostatečného vymezení specifických přijatelných výdajů.**

1.2 Institucionální rámec

1.2.1 Programové období 2004–2006

Řídícím orgánem OP RVMZ bylo na základě usnesení vlády ze dne 23. ledna 2002 č. 102 určeno MZe. Zodpovídá za správnost řízení a za realizaci pomoci v rámci OP RVMZ, má souhrnnou odpovědnost za provádění finanční kontroly a dodržování pravidel vnitřního kontrolního systému.

Roli platební jednotky a zprostředkujícího subjektu vykonává SZIF. Činnosti týkající se implementace OP RVMZ provádí SZIF jak na úrovni centrálního pracoviště, tak na úrovni regionálních pracovišť.

Pro oblast monitoringu a řízení pomoci byl ministrem zemědělství zřízen monitorovací výbor pro OP RVMZ, jehož úkolem je především posuzovat a schvalovat kritéria pro výběr projektů a jejich hodnocení, posuzovat a schvalovat výroční zprávy o realizaci OP RVMZ, hodnotit pokrok dosažený vynaložením finančních prostředků přidělených na opatření a dále schvalovat návrhy na úpravy OP RVMZ předkládané Evropské komisi.

1.2.1.1 Delegování činností a pravomocí

MZe na základě *Dohody o delegování některých činností z odboru Řídící orgán OP na Zprostředkující subjekt při zabezpečování závazků vyplývajících pro Českou republiku při čerpání podpory ze strukturálních fondů ze dne 6. října 2003* (dále jen „Dohoda o delegování“) delegovalo některé své činnosti a pravomoci na zprostředkující subjekt, kterým je SZIF. Dohoda o delegování stanoví práva, povinnosti a odpovědnosti zprostředkujícího subjektu při realizaci OP RVMZ.

MZe jako řídicí orgán vydávalo rozhodnutí o poskytnutí finanční pomoci/dotace v rámci OP Zemědělství (dále jen „Rozhodnutí o poskytnutí pomoci“), jejichž nedílnou součástí jsou podmínky poskytnutí finanční pomoci/dotace v rámci OP Zemědělství (dále jen „Podmínky“). Tyto Podmínky vypracovával SZIF, přestože Dohoda o delegování nestanovila pro SZIF oprávnění Podmínky vyhotovovat. Faktické problémy s realizací implementační funkce u řídicího orgánu a zprostředkujícího subjektu však nevznikly.

³ Jedná se o:

- Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace pro místní akční skupiny v rámci Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013;
- Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty v rámci opatření IV.1.2 Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013;
- Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty v rámci opatření IV.2.1 Realizace projektů spolupráce Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013.

1.2.2 Programové období 2007–2013

Usnesením vlády ze dne 24. května 2006 č. 603 bylo MZe určeno řídicím orgánem PRV, který dle nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 zodpovídá za účinné a správné řízení a provádění PRV. Vykonáváním funkce platební agentury je pověřen SZIF, který provádí administraci a kontrolu žádostí o podporu v rámci opatření PRV a zajišťuje také platby příjemcům.

V souladu s nařízením Rady (ES) č. 1698/2005 MZe zřídilo monitorovací výbor pro EZFRV, který dohlíží na implementaci PRV a na plnění stanovených cílů.

2. Výsledky kontroly realizace podopatření LEADER+

2.1 Metodické řízení

SZIF má dle programového dokumentu OP RVMZ mj. zajistit metodické řízení celého procesu realizace OP RVMZ, jednotný přístup ve všech regionech a metodickou podporu a kontrolu práce RO SZIF.

V oblasti metodického řízení procesu realizace podopatření LEADER+ byl kontrolou NKÚ zjištěn následující nedostatek:

- SZIF vydal metodický pokyn⁴, ve kterém mj. stanovil, že provádění změn u podopatření 2.1.4. *Rozvoj venkova* (podopatření typu LEADER+), 1. skupina – investiční záměr b) se má od 3. října 2005 řídit směrnicí SZIF⁵, v níž je však výslovně uvedeno, že neplatí pro podopatření 2.1.4. *Rozvoj venkova* (podopatření typu LEADER+), 1. skupina – tj. investiční záměr a) a investiční záměr b). **Uvedené interní předpisy si navzájem odporují a ustanovení týkající se provádění změn a vyhotovování dodatků k Podmínkám jsou v rozporu s Pravidly LEADER+ (viz násl. část 3.1.4).**

2.2 Investiční záměr c) – osvojování schopností

MZe v Programovém dodatku ani v Rozhodnutí o poskytnutí pomoci nestanovilo, aby MAS, která obdržela finanční pomoc v rámci investičního záměru c), dále uplatňovala svou strategii vypracovanou na základě „osvojených schopností“ v programech LEADER, příp. v programech obdobných. Tímto závazkem by byla zaručena větší motivace k realizaci strategií prostřednictvím projektů na rozvoj venkova.

2.3 Monitorovací indikátory

Pro hodnocení úspěšnosti programu a jeho skutečného dopadu do podporované oblasti musí řídicí orgán nastavit výchozí a cílové hodnoty monitorovacích indikátorů. Tyto indikátory jsou na základě požadavku Evropské komise stanoveny ve čtyřech různých fázích; jedná se o indikátory vstupu, výstupu, výsledku a dopadu.

Zhodnocení monitorovacích indikátorů bylo provedeno se zaměřením na jejich způsobilost a na metodiku jejich výpočtu.

Pro programové období 2004–2006 jsou indikátory a jejich kvantifikace na úrovni podopatření LEADER+ uvedeny v Programovém dodatku, kde byly mj. stanoveny dva

⁴ Metodický pokyn č. 17/2005/P/RO_CEN „Provádění změn“.

⁵ Směrnice SZIF P0504 – Provádění změn v projektu a Podmínkách.

indikátory kvantifikace cílů a celkem 13 monitorovacích indikátorů, z toho pět indikátorů vstupu, sedm indikátorů výstupu a jeden indikátor výsledku.

V Programovém dodatku byl schválen pro podopatření LEADER+ pouze jeden monitorovací indikátor výsledku a nebyl stanoven žádný monitorovací indikátor dopadu.

Dále podle Programového dodatku měly být po výběru strategií a projektů v jejich rámci upřesněny dva až tři monitorovací indikátory výsledku a dva až tři monitorovací indikátory dopadu. V Programovém dodatku je dále uvedeno, že po výběru MAS budou upřesněny všechny monitorovací indikátory.

MZe neprovedlo upřesnění ani doplnění těchto monitorovacích indikátorů, jak bylo stanoveno v Programovém dodatku, a tudíž nepostupovalo v souladu s ustanovením čl. 34 odst. 1 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech, podle něhož MZe jako řídicí orgán odpovídá za správnost provádění pomoci, zejména za zřízení systému shromažďování spolehlivých údajů o provádění pomoci za účelem zjištění ukazatelů pro monitorování. Existuje tak riziko nedostatečného rozsahu monitorování podle čl. 36 nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, neboť Programový dodatek neobsahuje ve smyslu ustanovení čl. 18 odst. 3 písm. a) uvedeného nařízení Rady odpovídající ukazatele monitorování.

V případě monitorovacího indikátoru výsledku „počet nově vytvořených pracovních míst“ neexistuje metodika, která by určovala způsob výpočtu, zejména s ohledem na vyloučení možné tvorby pracovních míst v mikroregionu MAS vlivem faktorů, které nesouvisí s podopatřením LEADER+ (např. vliv aktivní politiky zaměstnanosti). **Bez metodického zajištění způsobu výpočtu výsledné hodnoty tohoto indikátoru, který by měl eliminovat možné vlivy nesouvisící s podopatřením LEADER+, není hodnota indikátoru spolehlivá pro hodnocení úspěšnosti realizované pomoci.**

3. Výsledky kontroly projektů realizovaných z podopatření LEADER+

3.1 Implementace podopatření LEADER+

Implementace podopatření LEADER+ zahrnuje činnosti od vyhlášení jednotlivých kol příjmu žádostí o finanční pomoc, příjem těchto žádostí, výběr projektů, uzavírání smluv o spolupráci, vydávání Rozhodnutí o poskytnutí pomoci až po podání žádosti o proplacení výdajů. Proces implementace byl ověřován u MZe, SZIF a příjemců.

Ke kontrole bylo vybráno celkem 45 projektů / žádostí o finanční pomoc, na které bylo v období od 1. ledna 2006 do 30. června 2008 vyplaceno celkem 38 160 498 Kč (viz tabulka č. 3).

Tabulka č. 3 – Přehled o žádostech/projektech vybraných ke kontrole (od 1. ledna 2006 do 30. června 2008)

Investiční záměr	Počet kontrolovaných žádostí/projektů	Výše požadovaných prostředků (v Kč)	Výše vyplacených prostředků (v Kč)
IZ a)	4	9 917 078	9 877 477
IZ b)	37	26 961 443	26 231 188
IZ c)	4	2 161 000	2 051 833
Celkem	45	39 039 521	38 160 498

Poznámka: Vypracoval NKÚ na základě podkladů SZIF.

3.1.1 Příjem žádostí, administrativní kontrola a hodnocení přijatelnosti projektů

U kontrolovaných projektů byl zjištěn řádný příjem, evidence a administrativní kontrola žádostí, s výjimkou těchto případů:

- Jedna MAS neprovedla řádnou administrativní kontrolu žádostí o finanční pomoc a jejich příloh, neboť u tří projektů neodhalila nedostatky, které byly zjištěny až kontrolou provedenou SZIF.
- SZIF u pěti projektů stanovil v žádostech o doplnění neúplné dokumentace lhůtu pro odstranění závad v délce 14 kalendářních dnů místo 21 kalendářních dnů, což je v rozporu s ustanovením bodu 10 písm. i) části B Pravidel LEADER+.

Hodnocení přijatelnosti projektů prováděla příslušná MAS i SZIF. Všechny kontrolované projekty byly z hlediska přijatelnosti hodnoceny kladně. V procesu hodnocení projektů byly kontrolou NKÚ zjištěny tyto nedostatky:

- U jednoho projektu byla kontrolou NKÚ zjištěna řada nejasností a rozporů týkajících se především způsobu naplnění výsledků projektu (např. nákup počítačů a softwaru sloužících zejména pro potřeby výkonu samosprávy obce jde nad rámec projektu; jeden z výsledků projektu – 80% pokrytí obce signálem bezdrátového připojení k internetu – nebyl dosažen samotnou realizací tohoto projektu). Přesto příslušná MAS i SZIF vyhodnotily tento projekt jako přijatelný a doporučily ho k financování z OP RVMZ.
- SZIF nevyhotovil zprávu ze zasedání výběrové komise jedné MAS, a tím porušil ustanovení bodu 10 písm. p) Pravidel MAS.
- Jedna MAS vyhotovila z prvního kola příjmu žádostí hodnotící zprávu, k níž byly přiloženy seznamy projektů doporučených výběrovou komisí MAS k financování, které neobsahovaly veškeré náležitosti dle přílohy č. 15 Pravidel MAS. (Chyběl seznam členů výběrové komise MAS, včetně jejich podpisů.)

3.1.2 Smlouvy o spolupráci, Podmínky

3.1.2.1 Specifikace účinné verze pravidel

Ve smlouvách o spolupráci uzavíraných mezi SZIF a MAS a v Podmínkách, které vyhotovoval SZIF dle závazné osnovy určené řídicím orgánem, nebyla specifikována verze Pravidel MAS a Pravidel LEADER+ účinná v okamžiku podpisu smlouvy o spolupráci a podpisu Podmínek. Nebylo tedy jednoznačně určeno, kterou verzí pravidel se měli žadatelé řídit v průběhu realizace strategie a projektu.

Tento stav byl potvrzen průzkumem prováděným v rámci této kontrolní akce u příjemců, kdy deset z dvaceti šesti příjemců vybraných ke kontrole NKÚ sdělilo, že vzhledem k poměrně častým změnám pravidel byla orientace v nich obtížná, a proto musely být pochybnosti konzultovány s pracovníky MAS nebo RO SZIF, a to opakovaně a častěji než u jiných programů. Dále příjemci sdělili, že přehled o tom, která znění pravidel byla v určitém období účinná, byl komplikován zejména velkou nepřehledností webových stránek MZe, kde byly změny publikovány.

3.1.2.2 Časový harmonogram realizace projektu

Podmínky, které SZIF vydával dle závazné osnovy určené řídicím orgánem, neobsahovaly dostatečný časový harmonogram realizace projektu.

V Podmínkách je v bodu *Časový harmonogram realizace projektu a termíny plnění podmínek* uvedeno pouze jediné datum, a to datum předložení žádosti o proplacení výdajů projektu. Žádná další data, např. datum zahájení a ukončení realizace projektu, nejsou stanovena. Vzhledem k tomu, že Pravidla LEADER+ v bodu 4. části B stanoví, že výdaje jsou přijatelné (způsobilé ke spolufinancování) za období realizace projektu, je žádoucí časový harmonogram realizace projektu v Podmínkách uvádět v dostatečném rozsahu, zejména je potřeba uvést datum zahájení a datum ukončení realizace projektu.

3.1.2.3 Lhůta vázanosti na účel

Minimální lhůta vázanosti na účel, tj. doba, po kterou příjemce nesmí změnit účel používání objektů pořízených v rámci investičních opatření OP RVMZ, je stanovena v Programovém dodatku a dále v Pravidlech LEADER+. V případě pořízení investic je stanovena lhůta pět let, pro výstavbu nebo nákup budov 12 let. Dle Pravidel LEADER+ je SZIF povinen tyto lhůty stanovit v Podmínkách.

SZIF nestanovil u tří projektů v Podmínkách minimální lhůtu vázanosti na účel, ačkoliv byla v jejich rámci pořízena investice. SZIF tedy jednal v rozporu s bodem 13 písm. j) části B Pravidel LEADER+ a současně nedodržel ustanovení čl. 30 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 tím, že nezajistil, aby u těchto projektů nedošlo ve lhůtě pěti let k žádné podstatné změně.

Naopak SZIF u tří projektů v Podmínkách stanovil minimální lhůtu vázanosti na účel, přestože nebyla v rámci projektů pořízena investice.

MZe v Programovém dodatku ani v Pravidlech LEADER+ nestanovilo lhůty vázanosti u pořízení drobného dlouhodobého hmotného majetku, takže není zajištěno jeho další využití v souladu s projektem.

3.1.3 Změny ve strategii, ve smlouvě o spolupráci, v projektu a v Podmínkách

3.1.3.1 Hlášení příjemce pomoci o změnách

Jedna MAS provedla změny ve fichích⁶, které jsou nedílnou součástí strategie, aniž by tyto změny předložila SZIF na předepsaném formuláři hlášení o změnách. Tento postup nebyl

⁶ Fiche [fiše] je stručný popis záměrů stanovených MAS v souladu se strategií a podmínkami podopatření LEADER+.

v souladu s ustanovením bodu 17 písm. c) Pravidel MAS. SZIF byl tento stav znám, přesto nepožadoval, aby žadatel odchylky od strategie oznámil předepsanou formou.

3.1.3.2 Schvalování změn dle Pravidel MAS a Pravidel LEADER+

SZIF postupoval v rozporu s Pravidly MAS a Pravidly LEADER+ v oblasti schvalování změn ve strategii, resp. v projektu, a změn v obsahu smlouvy o spolupráci, resp. v obsahu Podmínek, neboť neschvaloval nahlášené změny v některých případech písemnou formou a některé změny schvaloval až po stanoveném termínu.

3.1.4 Dodatky k Podmínkám

SZIF v některých případech schválené změny v Podmínkách neupravil dodatkem k Podmínkám. Nepostupoval tak v souladu s ustanovením bodu 14 písm. d) a bodu 12 písm. e) části B Pravidel LEADER+.

Nevyhotovování dodatků k Podmínkám zdůvodnil SZIF např. tím, že:

- postupoval dle svých interních předpisů, které upravují provádění změn v projektu a v Podmínkách, a stanoví tak případy, kdy dodatek musí a nemusí být vyhotoven (viz část 2.1);
- postupoval dle ustanovení, které sám SZIF uvedl v některých případech v Podmínkách, podle něhož je možné vyhotovení dodatku k Podmínkám nahradit vyhotovením oznámení o schválení změn.

Výše uvedený postup projednal SZIF s MZe jako řídicím orgánem, který navrhovaný způsob nevyhotovování dodatků k Podmínkám sice schválil, avšak Pravidla LEADER+ v tomto smyslu neupravil. Pro SZIF tedy nadále zůstala v platnosti povinnost sepisovat dodatky k Podmínkám.

3.2 Proplácení výdajů projektu, účetnictví

3.2.1 Lhůta pro vyřízení žádosti o proplacení výdajů projektu

U vybraného vzorku 52 žádostí o proplacení výdajů kontrola NKÚ sledovala lhůty týkající se administrace. Celková doba od podání žádosti o proplacení výdajů projektu do proplacení prostředků příjemcům činila v průměru 147 dní (v rozmezí od 60 do 323 dní). **MZe však v postupech pro administraci finanční pomoci⁷ nestanovilo žádnou lhůtu pro vyřízení žádosti o proplacení výdajů projektu. Ani metodika finančních toků⁸, zpracovaná Ministerstvem financí, nestanovuje lhůty pro vyřízení žádosti o proplacení výdajů projektu a nestanovuje ani povinnost pro řídicí orgány tyto lhůty stanovit v rámci své pravomoci a zajistit dostupnost informace o těchto lhůtách pro příjemce.**

⁷ Jde o:

- *Postup pro administraci finančních prostředků národní spolupráci v rámci Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství, č.j. 7935/2005-1100 ze dne 9. března 2005;*
- *Postup pro administraci finanční pomoci poskytované konečnému příjemci v rámci Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství, č.j. 1141/2007-11100 ze dne 25. ledna 2007.*

⁸ *Metodika finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti* byla vzata na vědomí usnesením vlády ČR ze dne 9. července 2003 č. 678.

3.2.2 Vedení účetnictví

V oblasti účtování o výdajích souvisejících s realizací projektů bylo kontrolou u vybraného vzorku příjemců zjištěno, že **tři příjemci postupovali v rozporu se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví**. Jednalo se o:

- nesprávné zaúčtování dlouhodobého hmotného majetku (velkoprostorový stan) v celkové hodnotě 239 999 Kč;
- nesprávné zaúčtování výdaje za poradenské služby ve výši 9 000 Kč;
- nenavýšení ceny budovy o technické zhodnocení v celkové výši 84 305,50 Kč.

3.3 Realizace kontrol

3.3.1 Kontrola prováděná MZe

Kontrolní systém MZe je v oblasti kontrolované problematiky nastaven tak, že vyhovuje požadavkům na kontrolu podle předpisů EU. MZe, které je poskytovatelem prostředků OP RVMZ, delegovalo provádění kontroly opodstatněnosti přijatelných výdajů jednotlivých projektů na SZIF. MZe provádí pouze formální kontrolu své administrace, kontrolu objemu peněžních prostředků určených na podopatření LEADER+, kontrolu 5% vzorku operací a interní audit.

Kontrolou NKÚ byly zjištěny drobné nedostatky při administraci procesů odborným útvarem MZe, nedostatečné vymezení výběru 5% kontrolního vzorku v interní směrnici a neúplně provedená analýza rizik na MZe k 31. prosinci 2007.

Dále bylo zjištěno, že MZe neakceptovalo doporučení auditní mise Evropské komise z roku 2005, která mj. konstatovala, že žadatel, jehož projekt nebyl MAS vybrán, nemá možnost se proti tomuto rozhodnutí odvolat. Doporučení auditní mise směřovalo k zajištění rovnosti zacházení a zajištění odpovídající možnosti odvolání pro žadatele. Ke stejnému zjištění dospěl i mimořádný audit provedený odborem auditu a supervize MZe v roce 2006. Auditní mise byla uzavřena s tím, že pro Českou republiku nebudou navrženy žádné finanční postihy, avšak pouze za podmínky realizace doporučení Komise. **MZe neakceptovalo doporučení auditní mise Evropské komise, přestože nepřijetí doporučení auditní mise představuje pro Českou republiku riziko finančního postihu.**

3.3.2 Kontrola prováděná SZIF

Ve smyslu OP RVMZ a Dohody o delegování má SZIF uskutečňovat kontroly projektů na místě v souladu s článkem 4 nařízení Komise (ES) č. 438/2001.

SZIF provedl u všech projektů kontrolu fyzické realizace projektu na místě, a to vždy před proplacením výdajů. V některých případech provedl i kontrolu ex-post nebo neplánovanou kontrolu. V případě, že SZIF zjistil při kontrole nedostatky, provedl korekce a snížil částky finanční pomoci před vyplacením příjemcům.

U jednoho projektu však kontrola NKÚ shledala nedostatky, a to nepřijatelné výdaje a nenahlášené změny v projektu, které SZIF při realizaci fyzické kontroly na místě nezjistil.

4. Výsledky kontroly realizace opatření LEADER

Vzhledem k tomu, že do 30. června 2008 proběhlo v rámci PRV pouze jedno kolo příjmu žádostí o dotace z osy IV – LEADER a byl proveden jen výběr 48 MAS, byla kontrola NKÚ zaměřena na opatření IV.1.1. – *Místní akční skupina*, a to na proces administrace žádostí o realizaci SPL a uzavírání dohod o poskytnutí dotace. Kontrola bylo dále podrobeno metodické řízení procesu realizace opatření LEADER a zajištění informovanosti a publicity.

Ke kontrole bylo vybráno šest projektů/žádostí o realizaci SPL, jejichž realizace byla prověřena také u příjemců. K 30. červnu 2008 nebyly na realizaci těchto vybraných projektů vyplaceny žádné prostředky.

U kontrolovaných projektů NKÚ neshledal ve výše uvedených oblastech nedostatky.

III. Shrnutí a vyhodnocení

V kontrolovaném období od 1. května 2004 do 30. června 2008 bylo na platby realizované v rámci podopatření LEADER+ vyplaceno celkem 194 760 766 Kč. NKÚ provedl kontrolu téměř 20 % těchto výdajů.

Prostředky státního rozpočtu a Evropské unie byly v zásadě poskytnuty a použity v souladu se stanovenými pravidly a podmínkami. Systém poskytování těchto prostředků je funkční.

Všechny kontrolované proplacené projekty dosáhly svých cílů a ve všech případech byl dodržen účel projektu. Administrace prováděná SZIF a částečně i místními akčními skupinami probíhala řádně a v této oblasti nebyly zjištěny závažné nedostatky.

Do realizace osy IV – LEADER v programovém období 2007–2013 se promítly zkušenosti s prováděním podopatření LEADER+ v programovém období 2004–2006 tím, že byly odstraněny například nejasnosti týkající se účinnosti změn pravidel či nedostatečného vymezení specifických přijatelných výdajů.

Na realizaci opatření osy IV – LEADER nebyly do 30. června 2008 vyplaceny žádné finanční prostředky.

Přesto byly kontrolou NKÚ zjištěny některé nedostatky, jako např.:

- MZe neprovedlo upřesnění ani doplnění monitorovacích indikátorů, jak mu ukládá Programový dodatek.
- Ve smlouvách o spolupráci a v Podmínkách není specifikována účinná verze Pravidel MAS a Pravidel LEADER+.
- Smlouvy o spolupráci a Podmínky neobsahují dostatečný časový harmonogram realizace projektu.
- SZIF u tří projektů nestanovil v Podmínkách minimální lhůtu vázanosti na účel, přestože byla v rámci nich pořízena investice.
- SZIF ne vždy vyhotovoval dodatky k Podmínkám.
- Interní předpisy SZIF v oblasti provádění změn a vyhotovování dodatků k Podmínkám byly v rozporu s Pravidly LEADER+.

- Příjemci, kteří obdrželi finanční pomoc na tvorbu strategie v rámci investičního záměru c), nejsou zavázáni tuto strategii uplatnit v programech jako např. LEADER, příp. v programech obdobných.
- Tři příjemci pochybili při účtování o výdajích souvisejících s realizací projektu.

Na základě dalších zjištěných skutečností NKÚ doporučuje:

- stanovit lhůtu pro vyřízení žádosti o proplacení výdajů projektu, protože metodika finančních toků ani postupy pro administraci finanční pomoci tyto lhůty nestanovují;
- v případě pořízení drobného dlouhodobého hmotného majetku stanovit pro příjemce finanční pomoci lhůtu vázanosti na účel, aby bylo zajištěno další využití tohoto majetku.

Seznam zkratk

Dohoda o delegování	– <i>Dohody o delegování některých činností z odboru Řídící orgán OP na Zprostředkující subjekt při zabezpečování závazků vyplývajících pro Českou republiku při čerpání podpory ze strukturálních fondů ze dne 6. října 2003</i>
EU	– Evropská unie
EZFRV	– <i>Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova</i>
MAS	– místní akční skupina
MZe	– Ministerstvo zemědělství
NKÚ	– Nejvyšší kontrolní úřad
OP	– operační program
OP RVMZ	– operační program <i>Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství</i>
Podmínky	– podmínky poskytnutí finanční pomoci / dotace v rámci OP <i>Zemědělství</i>
Pravidla LEADER+	– pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování finanční pomoci na projekty z podopatření 2.1.4 <i>Rozvoj venkova</i> (podopatření typu LEADER+) v rámci operačního programu <i>Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství</i> na období 2004–2006
Pravidla MAS	– pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování finanční pomoci na realizaci integrovaných územních strategií rozvoje venkova v rámci podopatření 2.1.4 <i>Rozvoj venkova</i> (podopatření typu LEADER+) operačního programu <i>Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství</i> na období 2004–2006
Programový dodatek	– <i>Programový dodatek k Operačnímu programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství</i>
PRV	– <i>Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013</i>
RO SZIF	– regionální odbory <i>Státního zemědělského intervenčního fondu</i> se sídlem v Praze, Českých Budějovicích, Brně a Opavě
Rozhodnutí o poskytnutí pomoci	– rozhodnutí o poskytnutí finanční pomoci/dotace v rámci OP <i>Zemědělství</i>
SPL	– Strategický plán LEADER
SZIF	– <i>Státní zemědělský intervenční fond</i>
Věstník MZe	– věstník Ministerstva zemědělství České republiky