

03/09

Realizace Národního programu přípravy České republiky na členství v Evropské unii v resortu zemědělství

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2003 pod číslem 03/09. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky státního rozpočtu určenými na realizaci Národního programu přípravy České republiky na členství v Evropské unii v resortu zemědělství a posoudit účelnost a hospodárnost vybraných projektů.

Kontrolu provedly skupiny kontrolujících odborů životního prostředí a zemědělství, územního odboru střední Čechy, územního odboru severozápadní Čechy, územního odboru severovýchodní Čechy, územního odboru jižní Čechy, územního odboru jižní Morava v době od dubna do října 2003.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2001 a 2002, v případě věcných souvislostí i roky předcházející a část roku 2003.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo zemědělství;
Ústav pro hospodářskou úpravu lesů;
Státní rostlinolékařská správa;
Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky;
Státní veterinární správa;
Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy;
Výzkumný ústav živočišné výroby;
Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv;
Státní zemědělská a potravinářská inspekce;
Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský.

Námítky proti kontrolním protokolům byly podány těmito kontrolovanými osobami: Ministerstvo zemědělství, Ústav pro hospodářskou úpravu lesů, Státní rostlinolékařská správa, Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy, Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv, Státní zemědělská a potravinářská inspekce a Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský.

Námítky byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podaly tyto kontrolované osoby: Ministerstvo zemědělství, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv, Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy.

Odvolání proti rozhodnutí o námítkách byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

K o l e g i u m NKÚ na svém III. zasedání, konaném dne 9. února 2004,
s c h v á l i l o usnesením č. 6/III/2004
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Úvod

Vláda schválila Národní program přípravy České republiky na členství v Evropské unii (dále jen „Národní program“) svým usnesením ze dne 11. 3. 1998 č. 163 jako nástroj dalšího

zintenzivnění tvorby vnitrostátních předpokladů a podmínek pro hladkou integraci České republiky do Evropské unie (dále jen „EU“). Tento dokument shrnuje úkoly, které je třeba vykonat před vstupem České republiky do EU k dosažení kompatibility s jejími právními normami, ke splnění podmínek integrace do vnitřního trhu EU a k odpovídajícímu fungování příslušných orgánů a institucí nezbytných k vynucování práva, resp. k zapojení České republiky do strukturálních politik a navazujících rozvojových programů EU.

Usnesením vlády ze dne 17. 5. 1999 č. 500 bylo ministru zemědělství uloženo připravit „harmonogram finančního a institucionálního zajištění plné implementace legislativy Evropských společenství do vstupu České republiky do Evropské unie“.

Dokument vydaný Ministerstvem zahraničních věcí pod názvem „*Národní program přípravy České republiky na členství v Evropské unii pro rok 1999*“ uvádí v preambuli pro oblast zemědělství jako priority především aproximaci právních předpisů, včetně jejich aplikace a vynucování, zejména v oblastech veterinární a fyto-sanitární péče, včetně zajištění efektivní činnosti orgánů dozoru, kontroly jakosti potravin a ochrany zdraví zvířat.

V návaznosti na výše uvedené dokumenty byla Ministerstvem zemědělství (dále jen „ministerstvo“) zpracována *Implementační strategie pro oblast zemědělství*, která byla vzata na vědomí usnesením vlády ze dne 22. 12. 1999 č. 1364. Obsahuje soubor konkrétních úkolů vedoucích ke splnění požadavků EU v oblasti zemědělství, mj. stanoví postup a způsob uvedení evropské legislativy do praxe (pro každou směrnici), včetně termínů postupných kroků a zodpovědných subjektů. Tento dokument byl dále aktualizován a jednotlivé aktualizované verze Implementační strategie pro oblast zemědělství byly schváleny usneseními vlády ze dne 7. 6. 2000 č. 577, ze dne 6. 6. 2001 č. 555 a ze dne 12. 6. 2002 č. 603.

Kontrolní akce byla zaměřena na využití finančních prostředků státního rozpočtu poskytnutých především na realizaci těchto projektů zahrnutých do Národního programu:

- „Bonitované půdně ekologické jednotky“,
- „Nitrátová směrnice“,
- „Regionální plán implementace“,
- „Integrovaný administrativní a kontrolní systém (IACS)“.

Hospodaření s finančními prostředky bylo posuzováno také z hlediska účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti.

Poznámka: Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění platném pro kontrolované období.

II. Financování

Zákony o státním rozpočtu na rok 2001 a rok 2002 byl v příslušných kapitolách státního rozpočtu stanoven specifický dílčí ukazatel státního rozpočtu „Výdaje na realizaci Národního programu přípravy ČR na členství v EU“.

V letech 1999 a 2000 nebyly a v roce 2003 opět nebyly výdaje na Národní program vyčleněny ani sledovány jako dílčí specifický ukazatel státního rozpočtu.

Prostředky vyčleněné v kapitole státního rozpočtu 329 – Ministerstvo zemědělství na realizaci Národního programu byly určeny na odborné činnosti v rámci věcného plnění Národního programu a na personální zajištění z titulu zabezpečení nových úkolů vyplývajících z implementace předpisů EU.

1. Čerpání rozpočtu

Rozpočtované a čerpané finanční prostředky na Národní program v letech 2001 a 2002 jsou uvedeny v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1

Rok	Rozpočet (v tis. Kč)			Plnění upraveného rozpočtu v %
	schválený	upravený	skutečné čerpání	
2001	682 302	541 874	392 180	72,37
2002	709 582	516 666	497 154	96,22
Celkem	1 391 884	1 058 540	889 334	84,02

Zdroj: Interní materiál ministerstva.

Schválené rozpočty byly v jednotlivých letech upraveny rozpočtovými opatřeními, tj. sníženy: v roce 2001 o 140 428 tis. Kč, v roce 2002 o 192 916 tis. Kč.

Finanční prostředky nedočerpané v roce 2001 byly ve výši 49 649 tis. Kč převedeny rozpočtovými opatřeními na jiné činnosti v rámci kapitoly Ministerstvo zemědělství a 100 000 tis. Kč nebylo ze státního rozpočtu čerpáno. Nečerpané prostředky za rok 2002 byly ve výši 19 512 tis. Kč převedeny rozpočtovými opatřeními na pozemkové úpravy.

2. Rozpis a plnění ukazatelů schváleného a upraveného rozpočtu týkajících se Národního programu

Ministerstvo v dopisech k Rozpisu ukazatelů schváleného rozpočtu pro jednotlivé organizační složky státu a příspěvkové organizace svého resortu uvedlo, že výdaje na financování přípravy ČR do EU „je nutno v rozpočtu i skutečnosti sledovat odděleně“.

V některých případech však ministerstvo včas neurčilo činnosti vztahující se k Národnímu programu a nestanovilo výši finančních prostředků určených na plnění Národního programu.

Např.:

- Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy (dále jen „VÚMOP“) prováděl v letech 2001 a 2002 odborné činnosti, které byly předmětem jeho běžné činnosti. O tom, že jde o plnění úkolů Národního programu, rozhodlo ministerstvo dodatečně až v průběhu plnění těchto zakázek.

Šlo o následující zakázky:

- „Příprava a vyhotovení odborných podkladů o plošném rozmístění bonitovaných půdně ekologických jednotek pro zavedení bonitace do katastru nemovitostí a vedení databáze BPEJ“

O tom, že u této zakázky jde o plnění úkolů Národního programu, rozhodlo ministerstvo pro rok 2001 až v dubnu 2001 a pro rok 2002 až v červnu 2002.

- „Zhodnocení zastoupení BPEJ v navržených zranitelných oblastech dle směrnice Rady 91/676/EEC“ (dále jen „Nitrátová směrnice“)

V rozpočtovém opatření, kterým ministerstvo poskytlo VÚMOP finanční prostředky na Nitrátovou směrnici, není stanoveno, že Nitrátová směrnice je součástí Národního programu. Práce prováděné v roce 2002 na této zakázce byly do Národního programu zahrnuty až po jejich dokončení ve „Finančním vypořádání vztahů se státním rozpočtem“ v únoru 2003.

- Rozpisy ukazatelů rozpočtu pro Výzkumný ústav živočišné výroby (dále jen „VÚŽV“) na rok 2001 a na rok 2002 neobsahovaly v položkách „příspěvek na činnost (provoz) ze státního rozpočtu“ finanční prostředky určené na plnění úkolů Národního programu.

Podmínky pro čerpání finančních prostředků Národního programu stanovovalo ministerstvo ve většině případů na základě samostatných smluv, které uzavíralo s VÚŽV na jednotlivé projekty.

Výši finančních prostředků určených na plnění úkolů Národního programu v letech 2001 a 2002 stanovovalo ministerstvo pro VÚŽV až jednotlivými rozpočtovými opatřeními. Prostředky byly VÚŽV poskytnuty navýšením příspěvku na činnost (provoz).

V roce 2001 ministerstvo poskytlo VÚŽV jako příspěvek na činnost pro rok 2001 v rámci plnění Národního programu mj. finanční prostředky ve výši 310 000 Kč na projekt „Nitrátová směrnice“. Smlouva o poskytnutí finančních prostředků ze státního rozpočtu na tento projekt nebyla mezi ministerstvem a VÚŽV uzavřena. Podmínky, na základě kterých byly rozpočtové prostředky z Národního programu VÚŽV poskytnuty, ministerstvo nestanovilo.

V červnu 2002 navýšilo ministerstvo rozpočtovým opatřením příspěvek na provoz pro VÚŽV na realizaci Národního programu o 1 000 000 Kč s cílem provést proškolení pracovníků veterinárního dozoru bez toho, že by s VÚŽV uzavřelo smlouvu a stanovilo podmínky, na základě kterých budou rozpočtové prostředky z Národního programu čerpány. Do konce roku ministerstvo dvěma rozpočtovými opatřeními příspěvek na provoz opět snížilo o stejnou částku.

- V rozpisu ukazatelů rozpočtu Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (dále jen „ÚKZÚZ“) na rok 2001 uvedlo ministerstvo objem prostředků na Národní program pouze v členění na účelové a ostatní věcné výdaje a na investiční výdaje. Z rozpisu není patrné, na jaké činnosti v rámci běžných výdajů byly určeny 2 000 000 Kč, které ministerstvo převedlo z investic do běžných výdajů. Dle sdělení ÚKZÚZ ze dne 8. 8. 2003 byly o částku 2 000 000 Kč navýšeny ostatní běžné výdaje pro zajištění činností vyplývajících z novely zákona č. 91/1996 Sb., o krmivech.

III. Systémové nedostatky

Ministerstvo nestanovilo v průběhu let 2001 a 2002:

- výdaje na konkrétní úkoly, které měly být hrazeny z Národního programu, resp. které lze zahrnout do výdajů na Národní program;
- metodiku sledování výdajů na Národní program;
- pokyny k realizaci Národního programu (v některých případech ani nepověřilo příslušné organizační složky státu nebo příspěvkové organizace konkrétními úkoly v rámci Národního programu).

Nebylo vždy možno přesně určit hranici mezi činnostmi souvisejícími s Národním programem a obvyklými činnostmi jednotlivých organizačních složek státu a příspěvkových organizací. V důsledku toho kontrolované osoby v řadě případů zahrnuly do výdajů na realizaci Národního programu i výdaje na běžnou činnost bez zřejmé vazby na přípravu vstupu ČR do EU.

Např.:

- ÚKZÚZ zahrnul do výdajů Národního programu veškeré zahraniční služební cesty zaměstnanců v roce 2001 a 2002 (v roce 2001 mj. cesty do Kanady, Mexika a USA za 240 696 Kč a v roce 2002 mj. cesty do Egypta, Thajska, Mexika, Brazílie, Japonska a Ruské federace celkem za 387 126 Kč). Dále do těchto výdajů zahrnul opravy a údržbu za celkem 1 649 048 Kč a výdaje na školení, porady, kurzy a další služby (praní prádla, občerstvení, zhotovení vizitek) ve výši celkem 406 300 Kč.
- Státní zemědělská a potravinářská inspekce (dále jen „SZPI“) zahrnula v letech 2001 a 2002 do výdajů určených na realizaci Národního programu mj. výdaje na semináře, kurzy, školení a přednášky o zadávání veřejných zakázek, o technickém zhodnocení, archivaci, skartaci, poplatky za rozhlas a televizi ve výši celkem 35 551 Kč.

- Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv (dále jen „ÚSKVBL“) zahrnul v roce 2001 do výdajů Národního programu mj. výdaje na školení a semináře, revize elektrických zařízení, nákup čisticích a hygienických prostředků, stavební práce a praní prádla ve výši celkem 87 892 Kč.

IV. Realizace projektů

1. Regionální plán implementace (dále jen „RPI“)

Při realizaci RPI uzavřelo ministerstvo 22 smluv o dílo s 12 externími dodavateli. Předmětem těchto smluv bylo pouhé zpracování informací předaných ministerstvem těmto dodavatelům do předem připravených šablon v digitální podobě předaných také ministerstvem. Ministerstvo se smluvně zavázalo ke konzultacím svého zástupce s dodavatelem a k dodání veškerých podkladů.

Za realizaci RPI uhradilo ministerstvo v roce 2001 v rámci Národního programu finanční prostředky v celkové výši 5 107 725 Kč.

2. Integrovaný administrativní a kontrolní systém v resortu zemědělství (dále jen „IACS“)

Do Národního programu byl zahrnut projekt IACS, k jehož realizaci se ČR zavázala na bilaterálním screeningu v únoru 1999 v Bruselu. Jedná se o vytvoření informačního systému zajišťujícího dostatečnou kontrolu poskytování podpor a účelnou administraci žádostí o podporu.

Realizaci tohoto programu zajišťovaly dvě obchodní společnosti. Dne 27. 12. 2000 uzavřelo ministerstvo mj. smlouvu s obchodní společností, jejímž předmětem byla realizace, ověření a plošné zavedení IACS na celém území ČR. Cena za dílo byla sjednána ve výši 115 001 250 Kč. Dodatky ke smlouvě byla cena dále zvýšena o 11 025 000 Kč. Uhrazeno bylo celkem 126 026 250 Kč. Doba předání díla (včetně kontroly plnění díla) byla smluvně stanovena nejpozději do 31. 12. 2002. Projekt nebyl včas dokončen a dodatkem č. 4 ke smlouvě o dílo byla doba předání předmětu díla posunuta na 31. 5. 2003. Ani do doby ukončení kontroly NKÚ, tj. do konce měsíce září 2003, nebyl tento projekt z důvodu nesoučinnosti zainteresovaných útvarů ministerstva a jím zřízených organizací realizován, ověřen a plošně zaveden, jak to bylo stanoveno ministerstvem ve smlouvě o dílo s obchodní společností.

V rámci IACS uzavřelo ministerstvo s jinou obchodní společností smlouvu o dílo, jejímž předmětem bylo vedení ústřední evidence jednotlivých druhů hospodářských zvířat a zvěře ve farmovém chovu. Smlouva byla uzavřena na období od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2002 a dílo bylo v termínu dokončeno. Uhrazeno bylo celkem 144 896 000 Kč.

Za realizaci IACS uhradilo ministerstvo v letech 2001 a 2002 celkem částku 270 922 250 Kč.

3. Finanční prostředky účelově určené na program Harmonizace (cílem tohoto programu bylo harmonizovat právní řád ČR s právem EU)

Prostředky na tento program použila Státní rostlinolékařská správa i na nákup materiálu (např. prádlo, oděvy, obuv, všeobecný materiál apod.), na nákup paliv a energie, pohonných hmot a maziv, a to v celkové výši 1 397 576 Kč.

Prostředky na program Informační systémy (cílem tohoto programu byla příprava a následné napojení na informační systémy EU) použila i na nákup paliv a energie, pohonných hmot a maziv, na opravy a udržování, cestovné, pohoštění, nákup kolků, a to v celkové výši 3 453 591 Kč.

V. Vykazování výdajů

1. Výdaje Národního programu skutečně vynaložené a vedené v účetní evidenci realizátorů se v některých případech lišily od výdajů vykazovaných v závěrečném vyúčtování v jednotlivých letech 2001 a 2002.

Např.:

ÚKZÚZ uvedl v roce 2001 ve finančním výkazu Fin 2-04 U při závěrečném vyúčtování výdajů na Národní program nesprávnou výši výdajů. Vykazovaná částka byla o 2 200 000 Kč nižší než částka, kterou vykázal v účetnictví.

ÚKZÚZ vykázal v roce 2002 ve finančním výkazu Fin 2-04 U nesprávnou výši výdajů vynaložených na Národní program, a to o 1 395 000 Kč více, než činila skutečnost. Výdaje ve výši 1 395 000 Kč nebyly ministerstvem určeny na Národní program, ale byly určeny na odstraňování škod způsobených povodněmi v srpnu 2002 (1 330 000 Kč) a k úhradě závazků plynoucích z dohody o narovnání pracovních vztahů (65 000 Kč).

2. V jednom případě ministerstvo zasahovalo do vykazování výdajů na realizaci Národního programu.

Rozpisem ukazatelů rozpočtu pro Státní veterinární správu (dále jen „SVS“) na rok 2001 bylo v rozpočtu výdajů z celkové částky běžných výdajů ve výši 721 813 000 Kč vyčleněno 23 700 000 Kč na Národní program. SVS přitom nebyl určen žádný konkrétní projekt, který by měl být z prostředků určených na realizaci Národního programu financován.

SVS čerpala v roce 2001 celou částku 721 813 000 Kč na financování běžných výdajů a skutečnost, že nečerpá prostředky vyčleněné na Národní program, uváděla i ve výkazech pro hodnocení plnění rozpočtu. Ve výkazu o hodnocení plnění rozpočtu za IV. čtvrtletí 2001 ze dne 8. 2. 2002, který předložilo ministerstvo k odsouhlasení SVS, je částka 23 700 000 Kč uvedena jako výdaje na realizaci Národního programu. Tento výkaz však ústřední ředitel SVS odmítl podepsat s následující poznámkou „nelze podepsat – částka 23 700 000 Kč uvedena v kapitole VII – Vybrané specifické ukazatele SR nebyla rozpočtově kryta, a tudíž ani čerpána“. SVS tedy nečerpala v roce 2001 žádné prostředky na Národní program.

VI. Shrnutí a vyhodnocení

Při realizaci Národního programu nebyly v některých případech stanoveny konkrétní činnosti nutné pro jeho (na)plnění. Požadavky byly nadhodnocovány a určené finanční prostředky pak byly použity i pro účely, které s programem přímo nesouvisely.

Ministerstvo v průběhu let 2001 a 2002 nevydalo k ukazateli Národního programu žádný interní předpis, kterým by stanovilo:

- konkrétní výdaje, které měly být výdajem na Národní program, resp. které výdaje lze zahrnout do výdajů na Národní program,
- metodiku sledování výdajů na Národní program,
- pokyny k realizaci Národního programu (v některých případech ani nepověřilo příslušné organizační složky státu nebo příspěvkové organizace konkrétními úkoly v rámci Národního programu).

To bylo hlavní příčinou toho, že samy podřízené organizační složky státu a příspěvkové organizace resortu zemědělství z prostředků Národního programu financovaly běžné činnosti. V řadě případů financovaly i činnosti, které zjevně nesouvisely se vstupem ČR do EU.

Specifický dílčí ukazatel státního rozpočtu „Výdaje na realizaci Národního programu přípravy ČR na členství v EU“ tak neplnil svoji úlohu.

Ačkoliv ministerstvo vynaložilo částku 123 026 250 Kč na projekt IACS, který měl být dokončen do 31. 12. 2002 a po vzájemné dohodě do 31. 5. 2003, nebyl systém ani do ukončení kontroly NKÚ (září 2003) ověřen a plošně zaveden.

Od roku 2003 již není Národní program sledovaným ukazatelem státního rozpočtu a nedokončené úkoly jsou plněny v rámci běžné činnosti resortu zemědělství.