

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY

96/42

Kontrolní závěr z kontroly hospodaření s prostředky poskytnutými České republice v rámci zahraničních pomoci

Kontrolní akce byla zařazena do Plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1996 pod číslem 96/42. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. František Bárta.

Cílem kontroly bylo prověřit způsob hospodaření s prostředky poskytnutými ČR v rámci zahraničních pomoci, způsob jejich alokace a využití, zejména z hlediska účelu, na který byly poskytnuty.

Kontrola byla zaměřena na:

- systém, evidenci a řízení zahraniční pomoci,
- využití získané zahraniční pomoci v souladu s podmínkami a smluvními dokumenty podle druhu pomoci při dodržení pravidel a kritérií pro poskytování a realizaci zahraniční pomoci,
- zjištění skutečného stavu získaného hmotného majetku, jeho využití a hospodaření s ním ve vztahu k podporovaným programům a obecně platným předpisům o evidenci a správě majetku,
- zjištění a porovnání skutečně dosažených přínosů s kritérii efektivnosti uváděnými v odůvodnění požadavků na zahraniční pomoc.

Kontrolu provedly skupiny kontrolujících NKÚ z odboru hospodářské politiky a zahraničních věcí, odboru průmyslu, dopravy a energetiky, odboru zemědělství, lesního a vodního hospodářství, odboru zdravotnictví a sociálních věcí, z odboru životního prostředí a výstavby a z oblastních odborů v Mladé Boleslavi, Mostě, Českých Budějovicích, Pardubicích, Hradci Králové, Brně, Ostravě a Olomouci.

Kontrola bylo podrobeno období let 1990 (zavedení poskytování pomoci pro ČSFR/ČR) až 1996 u těchto kontrolovaných osob: *

Ministerstvo hospodářství (dále jen „MH“); Ministerstvo financí (dále jen „MF“); Ministerstvo životního prostředí; Ministerstvo průmyslu a obchodu; Ministerstvo dopravy a spojů; Ministerstvo zdravotnictví; Ministerstvo práce a sociálních věcí; Ministerstvo pro místní rozvoj; Generální ředitelství cel, Praha; České dráhy, státní organizace, Praha; Ředitelství silnic a dálnic České republiky, příspěvková organizace, Praha; Česká agentura pro zahraniční investice, příspěvková organizace, Praha; SINDAT, s. r. o., Praha; Agentura pro trh práce a sociální politiku, příspěvková organizace, Praha; Agentura pro regionální rozvoj, a. s., Ostrava; Regionální podnikatelský fond, spol. s r. o., Ostrava; Regionální rozvojová agentura, a. s., Most; Český metrologický institut, Brno; Fond rizikového kapitálu, s. r. o., Praha; DIAMO, s. p., Stráž pod Ralskem; Dopravní podnik měst Mostu a Litvínova, a. s.; Severočeská vodárenská společnost, a. s.,

Teplice; Integrovaná střední škola technická, Most-Velebudice; Výzkumný ústav organických syntéz, a. s., Pardubice; INMED, s. r. o., Svitavy; Povodí Labe, a. s., Hradec Králové; Městský úřad Hořice v Podkrkonoší; Úřad práce v Břeclavi; firma Ing. Stanislav Klát, KAR-BOX, Hořice v Podkrkonoší; Nadace pro rozvoj regionu, Praha; Fakultní Thomayerova nemocnice s poliklinikou, Praha; Všeobecná fakultní nemocnice v Praze; Fakultní nemocnice Na Bulovce, Praha; Nemocnice Na Františku, Praha; Fakultní nemocnice s poliklinikou Praha-Motol; Fakultní nemocnice Královské Vinohrady, Praha; Nemocnice s poliklinikou v Brandýse nad Labem-Staré Boleslavi; Nemocnice s poliklinikou Mělník; Nemocnice a sdružené zdravotnické zařízení Nymburk; Sdružení zdravotnických zařízení Mladá Boleslav; Nemocnice Městec Králové; Nemocnice s poliklinikou Žatec; Nemocnice s poliklinikou Louny; Nemocnice s poliklinikou a léčebna dlouhodobě nemocných Chomutov; Nemocnice s poliklinikou a léčebna dlouhodobě nemocných Kadaň; Nemocnice s poliklinikou Teplice; Nemocnice s poliklinikou v Mostě; Nemocnice Slaný; Nemocnice s poliklinikou v Duchcově; Nemocnice s poliklinikou Klatovy; Nemocnice s ambulantní částí Jindřichův Hradec; Městská nemocnice Vimperk; Okresní nemocnice Tábor; Okresní nemocnice Strakonice; Nemocnice Písek; Nemocnice Pelhřimov; Nemocnice s poliklinikou Prachatic; Nemocnice České Budějovice; Okresní nemocnice České Budějovice; Nemocnice Pardubice; Nemocnice v Ústí nad Orlicí; Nemocnice Litomyšl; Nemocnice ve Svitavách; Nemocnice Moravská Třebová; Nemocnice s poliklinikou Vysoké Mýto; Nemocnice s poliklinikou v Náchodě; Všeobecná Masarykova nemocnice v Trutnově; Krkonošská nemocnice Vrchlabí; Městská nemocnice Hořice; Okresní nemocnice v Novém Bydžově; Nemocnice města Broumova; Městská nemocnice Turnov; Nemocnice Jaroměř; Opočenská nemocniční a. s., Opočno; Orlická nemocnice Rychnov nad Kněžnou; Fakultní nemocnice Hradec Králové; Fakultní porodnice Brno; Fakultní dětská nemocnice Johana Gregora Mendela Brno; Nemocnice s poliklinikou Ivančice; Nemocnice Valtice; Nemocnice s poliklinikou Hustopeče u Brna; Fakultní nemocnice s poliklinikou Brno-Bohunice; Nemocnice Boskovice; Nemocnice s poliklinikou ve Vyškově; Fakultní nemocnice U sv. Anny Brno; Nemocnice s poliklinikou Hodonín; Fakultní nemocnice s poliklinikou Ostrava; Nemocnice s poliklinikou v Novém Jičíně; Nemocnice s poliklinikou Havířov; Městská nemocnice Ostrava-Fifejdy; Nemocnice s poliklinikou Český Těšín; Státní Slezská nemocnice v Opavě; Závodní nemocnice Ostrava-Vitkovice; Nemocnice ve Frýdku-Místku; Nemocnice Podlesí, s. r. o., pracoviště nemocnice v Čeladné; Nemocnice Podlesí, s. r. o., Třinec; Nemocnice s poliklinikou v Bohumině; Městská nemocnice ve Valašském Meziříčí; Nemocnice Šternberk; Okresní nemocnice Vsetín; Nemocnice s poliklinikou Uherské Hradiště; Okresní nemocnice Kyjov; Ne-

* Pozn.: Názvy kontrolovaných osob jsou uvedeny dle aktuálního stavu v době kontroly.

mocnice v Kroměříži; Fakultní nemocnice Olomouc; Nemocnice s poliklinikou v Přerově; Nemocnice Prostějov; Baťova nemocnice Zlín; Sanatorium GYNCENTRUM, s. r. o., Trutnov; Městská nemocnice, a. s., Dvůr Králové nad Labem; Nemocnice s poliklinikou Semily; Státní úřad pro jadernou bezpečnost; Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví.

Námítky proti kontrolním protokolům, které podaly kontrolované osoby v šesti případech, byly vypořádány rozhodnutím vedoucích skupin kontrolujících. Odvolání proti rozhodnutím o námitkách nebyla podána.

K o l e g i u m N K Ú na svém XIII. zasedání dne 8. 6. 1998

s c h v á l i l o usnesením č. 9/XIII/98
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

Systém poskytování zahraniční pomoci a řízení tohoto procesu v ČR

Vláda ČSFR, se záměrem rozšířit a prohloubit vzájemnou hospodářskou a vědeckotechnickou spolupráci s ekonomicky vyspělými zeměmi s cílem urychleného přechodu na efektivní rozvoj v podmínkách tržní ekonomiky, předložila v roce 1990 Radě Evropského společenství „Memorandum“ obsahující zásadní představy o rozsahu a rozvoji vzájemné spolupráce a způsobu financování navrhovaných záměrů. Zároveň konkretizovala cíle, kterých hodlá dosáhnout prostřednictvím poskytnuté zahraniční pomoci.

K vytvoření oficiálního prostoru pro poskytování zahraniční pomoci ČSFR (později ČR) došlo Rozhodnutím Rady Evropských společenství, která dne 17. 9. 1990 vydala „Směrnici Rady (EHS) č. 2698/90“, kterou rozšířila okruh zemí pro poskytování ekonomické a technické pomoci mj. o ČSFR a stanovila Rámcové podmínky pro poskytování této pomoci, jimiž zavázala všechny členské země. Rámcovými podmínkami byly stanoveny hlavní cíle, možné formy poskytování pomoci, finanční zdroje a vnitřní procedurální podmínky při schvalování pomoci v Evropské komisi (dále jen „EK“). **Směrnice neřešila ani neurčovala systém řízení a koordinace v zemích příjemců zahraniční pomoci.**

Po oficiálním přijetí ČSFR do „Programů poskytování ekonomické a technické pomoci ES zemím střední a východní Evropy“ bylo **řízení a koordinace** této formy mezinárodní spolupráce značně **nepřehledné a neprovázané**. Zejména nebylo jednoznačně a obecně závaznými předpisy stanoveno postavení jednotlivých orgánů a organizací v celém procesu příjmu a využití zahraniční pomoci včetně příslušných kompetencí.

- **Vládní výbor pro mezinárodní vztahy ČR a Ministerstvo mezinárodních vztahů SR** byly vládami republik pověřeny mj. odpovědností za příjem a využívání zahraniční pomoci, rozhodováním o prioritách projektů a požadavků uplatňovaných a realizovaných republikovými uživateli, včetně jejich koordinace.

- Koordinací programů zahraniční pomoci bylo též pověřeno **Federální ministerstvo hospodářství**. Při tomto ministerstvu byla ustavena **Meziresortní komise** vedená ministrem hospodářství ČSFR. Komise byla složena z představitelů resortních orgánů a organizací s **koordinací úlohou** jak ve vztahu k EK, tak i ve vztahu k čs. subjektům.

- Souběžně v zahraniční spolupráci působila „**Koordináční komise pro příjem zahraniční pomoci**“ se sekretariátem v Úřadu vlády ČSFR a za předsednictví náměstka federálního ministra zahraničních věcí.

- Spolu s výše uvedenými orgány zajišťovali koordinaci tzv. **sektoroví koordinátoři a gestoři programů** (zejména při multilaterální spolupráci), kteří byli jmenováni jak na federální, tak i republikové úrovni.

- **Vláda ČR** svým usnesením ze dne 8. 4. 1992 č. 255 (v němž chyběly termíny plnění) **schválila vytvoření koordináční komise pro zahraniční pomoc** jako svého iniciačního, koordináčního a poradního orgánu. Vedoucím této komise byl jmenován ministr pro hospodářskou politiku a rozvoj. Tato komise však **do konce roku 1992 (do změny státoprávního uspořádání ČSFR) nezačala činnost a úkoly** stanovené vládou ČR **nebyly zajištěny**. Ani na jednotlivých zainteresovaných ministerstvech nebyla vydána pravidla (pokyny), která by definovala způsob a kritéria pro přijímání a umístování zahraniční pomoci v souladu s potřebami resortů a podmínkami poskytovatele pomoci.

Z výše uvedeného zjištění vyplývá, že pro koordinaci racionálního a efektivního využívání zahraniční pomoci a pro fundovaný, objektivní výběr projektů a jejich realizaci nebyl do konce roku 1992 vytvořen odpovídající účinný a právně závazný systém. Vnitrostátní pravidla pro transformaci předpisů Evropského společenství pro tuto oblast rovněž nebyla vydána.

Podle ustanovení § 6 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných orgánů státní správy České republiky, ve znění zákona č. 21/1993 Sb., za vytváření koncepce a koordinace zahraniční rozvojové pomoci odpovídá v ČR Ministerstvo zahraničních věcí (dále jen „MZV“). Toto zákonné ustanovení nebylo dosud změněno. Dne 9. prosince 1992 došlo však na úrovni ministra mezinárodních vztahů ČR a ministra hospodářství ČR k podpisu „Dohody o rozdělení kompetencí“ v této činnosti (dále jen „Dohoda“), přičemž v článku II.1 Dohoda mj. uvádí, že „*Ministerstvo hospodářství ČR z pověření MZV ČR vykonává funkci vnitrostátního koordinátora pro přijímání nevratné zahraniční pomoci*“. V dalších ustanoveních Dohoda uvádí rozsah činnosti, povinností, oprávnění a opatření souvisejících s touto změnou a výkonem kompetencí.

Podpisem Dohody a její realizací došlo ze strany obou ministerstev k jednání, které je v rozporu s ustanovením zákona ČNR č. 2/1969 Sb. Ke změně (rozdělení) kompetencí ústředních orgánů bez souhlasu zákono-

dárného orgánu a úpravy příslušných ustanovení platného zákona nejsou uvedena ministerstva oprávněna.

S předmětnou Dohodou souvisí i „Záznam o součinnosti mezi MZV ČR a MH ČR“ (bez uvedení data vyhotovení, dále jen „Záznam“), který svým obsahem udává formy spolupráce. Obsah obou dokumentů je určující pro systém řízení a koordinace nevratné zahraniční pomoci ČR, jak je od roku 1993 až dosud realizován. Podle bodu III. Dohody bylo sjednáno, že k zabezpečení národní koordinace přijímání zahraniční pomoci vytvoří MH ČR příslušný aparát. Podle bodu III.B téhož dokumentu MH ČR vytvoří další předpoklady pro funkční činnost „Koordináční komise pro zahraniční pomoc“ ve vazbě na usnesení vlády ČR č. 255. Odchylně od znění Dohody uvádí Záznam v bodu 3, že gestor za ČR (tj. MH ČR) ustaví „**Poradní sbor národního koordinátora**“, jemuž bude koordinátor předsedat. Poradní sbor bude složen z vyšších funkcionářů zainteresovaných ministerstev, která budou zároveň plnit funkci odborných gestorů v rámci svých kompetencí. Bodem č. 4 Záznamu je stanoveno, že pro výkon funkce v oblasti koordinace a praktické realizace přijímání zahraniční pomoci zřídí MH ČR „**Centrum pro zahraniční pomoc**“ (dále jen „CZP“).

Vláda ČR svým usnesením ze dne 24. 3. 1993 č. 138 zrušila „Koordináční komisi pro zahraniční pomoc“ zřízenou usnesením č. 255. Zároveň tímto usnesením vzala na vědomí, že ministr zahraničních věcí ustaví ve spolupráci s ministrem hospodářství „**Poradní sbor**“ pro potřeby koordinace oficiální zahraniční pomoci. Zřizovací listina „Poradního sboru“ nebyla při kontrole NKÚ předložena. O zřízení CZP byla kontrole předložena neověřená fotokopie „Rozhodnutí ministra hospodářství ČR č. 385 ze dne 22. prosince 1992“. Uvedeným rozhodnutím bylo řediteli CZP uloženo předložit návrh statutu CZP a způsob koordinace přijímání zahraniční pomoci mezi zúčastněnými ministerstvy. **Statut ani jeho návrh nebyl při kontrole předložen s odůvodněním, že nebyl dosud (za 5 let) vypracován.**

Tato skutečnost spolu s níže uvedeným zněním bodu 1 rozhodnutí ministra č. 385 je závažným nedostatkem, od něhož se odvíjí dosud nejednotný výklad postavení, působnosti a pravomocí CZP.

Ministr hospodářství ČR rozhodnutím ministra č. 385 (bod 1) zřídil CZP v rámci ministerstva a podřídil ho jako samostatný odbor prvním náměstkovi ministra. Název CZP je zavádějící. Kontrolované osoby se v mnoha případech projednávaných zjištění na postup a rozhodnutí CZP odvolávaly, i když odbor **CZP nebyl (a není) řídicím orgánem** ve vztahu k dalším organizacím a účastníkům řízení při realizaci a využití zahraniční pomoci. Jeho funkce jako **pracovního orgánu** spočívá v přípravě koncepcí a návrhů na využití zahraniční pomoci, monitorování pomoci a v přípravě podkladů pro jednání vlády nebo pro činnost národního koordinátora ve vztahu k EK. **Neměla a nemá tedy ukládací pravomoc**, a to ani uvnitř ministerstva. Činnost a působnost CZP byla dána **organizačním řádem MH, bez právní úpravy působnosti vně**

tohoto ústředního orgánu. Odbor CZP **není samostatnou právní osobou**, není tedy oprávněn jménem ministerstva bez pověření vystupovat nebo je vůči třetí osobě zavazovat, případně závazky přijímat.

Ke změně v systémové oblasti došlo zrušením „Poradního sboru národního koordinátora“. Převážnou část jeho činností zabezpečovalo a zabezpečuje CZP, což se zásadním způsobem dotýká deklarované působnosti a postavení CZP v systému zajišťování a koordinace zahraniční pomoci. Tento nežádoucí stav výrazně snižuje **průhlednost a funkčnost aplikovaného (realizovaného) systému.**

Ve smyslu definice Rozhodnutí Rady Evropských společenství o poskytování zahraniční pomoci je příjemcem pomoci stát. Pro sjednávání této pomoci, způsob předkládání a náležitosti k tomuto sjednání stanovila Rada jednotný obsah, postup, okruh možných forem pomoci a podmínky jejich realizace. Rozhodnutí rovněž předpokládalo, že vlastní průběh jak přípravy, tak realizace bude organizován příslušnými orgány země přijímající pomoc a upraven příslušnými předpisy na jejich podmínky.

- Kontrola potvrdila, že **systém přijímání, řízení a realizace zahraniční pomoci v ČR postrádal a nadále postrádá úpravu zákonem nebo jiným obecně závazným právním předpisem.** Tento stav je dlouhodobě v rozporu s ustanovením § 24 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., který stanoví mj., že „*Ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky; připravují návrhy zákonů... a jiných obecně závazných právních předpisů; dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě*“.

Zákon č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy ČR a kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č. 2/1969 Sb. ..., zrušil Ministerstvo hospodářství (§ 1 odst. 2 písm. a) a stanovil doplněním § 4 odst. 3 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., že koordinaci a příjem zahraniční pomoci bude provádět MF.

V předávacím protokolu (na dočasně nástupnické Ministerstvo pro místní rozvoj a následně MF) MH na uváděný (existující) stav a nutnost jeho urychleného řešení neupozornilo, přestože bylo dlouhodobě známo, že některé pracovní předpisy EK, které tuzemské organizace používají, nejsou v souladu se stávajícími zákony ČR nebo na základě nich vydanými závaznými předpisy.

Z poznatků a některých dokladů získaných při této kontrole vyplynulo, že **systém poskytování a využití zahraniční pomoci v ČR (ČSFR) byl a je velmi rozsáhlou a různorodou, věcně i legislativně náročnou činností s velmi problematickou úrovní transparence financování, efektivnosti a účinnosti** využití poskytované pomoci. Absence závazných pravidel ze strany ČR se na této problematické transparentci významně podílela a omezila kontrolovatelnost celého procesu.

Za uvedených okolností byla prováděná kontrola orientována na dvě hlavní formy zahraniční pomoci, lišící se obsahem, způsobem jejich sjednávání, řízení a financování, a to:

I. multilaterální pomoc zemí Evropského společenství z programu PHARE,

II. bilaterální pomoc zejména zemí G 24 jako druh zahraniční pomoci mimo působnost a formy pomoci programu PHARE.

I. MULTILATERÁLNÍ POMOC ZEMÍ ES Z PROGRAMU PHARE

V programech Evropského společenství na podporu procesu ekonomické a sociální reformy v zemích střední a východní Evropy zaujímá program PHARE (dále jen „PHARE“) největší podíl finanční, technické a dalších forem kooperace. Finanční prostředky PHARE (vytvořené z podílových příspěvků jednotlivých členských zemí) jsou pro podporované země (příjemce pomoci) přidělovány na základě obecných kritérií a stanoveným systémem postupných opatření EK.

- Základní dokument spolupráce představuje „**Indikativní program**“, sjednaný mezi představiteli EK a představiteli (zmocněnci) příslušné země přijímající pomoc, který vyjadřuje základní priority (problémové sektory ekonomiky) **navrhované k financování** z PHARE na přesně vymezené období.
- Následným opatřením pro poskytnutí pomoci je **sjednání a schválení Rámcové smlouvy** jako právního dokumentu upravujícího technický, právní a administrativní rámec, podle kterého jsou financovány a realizovány jednotlivé programy pomoci v zemi příjemce. Rámcová smlouva je podepisována jednorázově EK a vládou za stát příjemce. Odchytky nebo odůvodněné změny jsou řešeny dodatky k této smlouvě se stejným postupem schvalování.
- Nedílnou součástí Rámcové smlouvy (uváděné též jako Dohoda) je **Finanční memorandum**, které je finančním protokolem mezi EK a státem příjemce nebo realizátorem programu a **rozpracovává specificky Rámcovou smlouvu** s konkretizací výše přidělených finančních limitů a oblastí, do kterých bude pomoc zaměřena.

Do PHARE byla ČSFR zapojena na základě **Rámcové smlouvy ze dne 7. 12. 1990**. V roce 1992 v souvislosti s rozdělením ČSFR bylo s EK dohodnuto řešit právní vztah spolupráce v rámci PHARE na základě **Dodatku k Rámcové smlouvě**. Dodatek nestanovil konkrétní objem přerozdělení, pouze stanovil, že toto přerozdělení bude dohodnuto mezi ČR a SR rovněž dodatkem nebo úpravou Finančního memoranda.

Při prováděné kontrole nebyly kontrolovanou osobou (MH) předloženy originály ani ověřené kopie obou uvedených dokumentů. Jak bylo dále zjištěno, nenacházejí se tyto doklady ani v archivu MZV nebo archivu Poslanecké sněmovny, ani není u nich evidován příjem

těchto dokladů. V evidenci Poslanecké sněmovny se rovněž nenachází doklad, že Rámcová smlouva byla na úrovni zákonodárského orgánu projednávána nebo schvalována. Kontrole nebyl doložen ani doklad o projednání a souhlasu vlády ČSFR nebo ČR s uzavřením Rámcové smlouvy vč. Dodatku.

Absence uvedených schvalovacích dokladů je dalším závažným nedostatkem, neboť:

- **Rámcová smlouva** svými ustanoveními přesahuje rámec některých československých (následně českých) zákonů, čímž má charakter mezinárodní smlouvy vyžadující souhlas zákonodárského orgánu a poté ratifikaci prezidentem republiky. Je nutné vzít v úvahu, že ustanovení této smlouvy včetně Dodatku byla platná a **zavazovala stát od roku 1990 do 6. 8. 1997**, tj. do schválení a podpisu nové Rámcové smlouvy. Navíc **Dodatek o rozdělení ČSFR** podepsaný dne 4. 12. 1992 na úrovni ministrů zahraničí ČSFR i obou republik **nebyl na znamení souhlasu podepsán EK**.
- Podle zákona č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů, ve znění zákona č. 426/1990 Sb., platného v době uzavření Rámcové smlouvy, se povinně ve Sbírce zákonů vyhlášují sdělení o sjednání mezinárodních smluv s jejich plným zněním.

Sjednání předmětné Rámcové smlouvy mezi EK a vládou ČSFR nebylo ve Sbírce zákonů vyhlášeno a ustanovení citovaného zákona nebyla dodržena.

Dne 12. 7. 1997 byla oboustranně podepsána **nová Rámcová dohoda** mezi vládou České republiky a EK o účasti České republiky na programu pomoci Evropského společenství. Zároveň bylo podepsáno Finanční memorandum k této dohodě. Platnost a závaznost podepsaných dokumentů je dána usnesením vlády ze dne 31. 5. 1995 č. 321 a souhlasem Poslanecké sněmovny. Dohoda byla ratifikována prezidentem republiky a oznámení o sjednání dohody bylo vyhlášeno Sdělením MZV spolu s plným zněním ve Sbírce zákonů pod č. 207 v částce 73 ze dne 21. 8. 1997, čímž podle platného zákona ČNR č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky, ve znění pozdějších předpisů, vstoupila tato v platnost se zpětnou účinností dnem 6. 8. 1997.

- Nedostupnost uvedených smluvních dokladů platných do 6. 8. 1997 **neumožnila provedení úplně průkazné srovnávací kontroly plánovaného vyčlenění finančních prostředků z rozpočtu Evropského společenství do PHARE se skutečným uvolněním EK a jejich čerpání příjemci**, a to jak ve finanční, tak odvětvové (sektorové) struktuře.

Podle prohlášení odpovědných pracovníků MH ani odbor CZP takovéto ukazatele systematicky nesleduje a pro účely různých rozborů a zpráv zpracovávaných CZP využívá údajů zcela fakultativně poskytovaných jednotlivými nositeli sektorových programů a jejich Programovými řídicími jednotkami. **Odbor CZP o prostředcích PHARE sám neúčtuje a není ani přímým účastníkem evidenčního systému EK (PHACSY)**. Vůči EK výsledky ne-

vykazuje a odchylky nebo nesrovnalosti v čerpání prostředků sám neřeší.

Za uvedených okolností mohlo být objektivní zhodnocení skutečného stavu získané zahraniční pomoci z PHARE v komplexním pojetí provedeno pouze v omezeném rozsahu, neboť zejména v hodnotových ukazatelích nebyly doklady předložené kontrolovanými osobami v převážné míře dostatečně průkazné.

S ohledem na již zmíněnou absenci vnitrostátního závazného právního předpisu probíhá řízení, realizace a financování zahraniční pomoci v ČR podle tzv. **Manuálu** vypracovaného EK, který **má charakter podrobné pracovní instrukce** k postupu při implementaci programů PHARE. Tento systém je aplikovatelný pouze pro multilaterálně přijímanou zahraniční pomoc s ohledem jak na technické, tak finanční aspekty stanovené EK. **Manuál nebyl na podmínky ČR rozpracován, ani nebyla jeho závaznost obecně platným způsobem vyhlášena.** Tento dokument je možno považovat též za soubor smluvních podmínek, za kterých je poskytovatel pomoci ochoten tuto pomoc realizovat. **Není však součástí smluvních dokumentů** (Rámcová dohoda, Finanční memorandum) ani se na něj uvedené dokumenty neodvolávají. Přesto bylo nutno z uvedených důvodů Manuál při provádění kontrole použít jako jedno z kritérií pro posuzování zjištěných skutečností.

- Prostředky zahraniční pomoci z PHARE jsou poskytovány na jednotlivé programy a na základě Finančního memoranda je stanovena finanční výše konkrétní podpory. V letech 1990 až 1996 bylo uzavřeno 43 Finančních memorand v celkové hodnotě 442 040 263 ECU, tj. 15 117 776 995 Kč.

Z toho bylo přiděleno (alokováno):

	434 726 614 ECU, tj. 14 780 704 876 Kč,
kontrahováno:	274 887 675 ECU, tj. 9 346 180 950 Kč,
skutečně	
zapláceno:	224 890 230 ECU, tj. 7 646 267 820 Kč.

Nevyčerpano z limitu alokovaných prostředků bylo 209 836 484 ECU, tj. 7 134 437 056 Kč. Z celkem přidělené finanční pomoci bylo na konkrétní programy pomoci nasmlouváno (kontrahováno) 63,2 % a zapláceno (využito) 51,7 %. Pokud jde o použití prostředků podílí se na nich jednotlivé druhy pomoci takto:

- přeshraniční spolupráce	20,03 %
- infrastruktura	
(energetika, telekomunikace, doprava)	15,60 %
- TEMPUS (kultura, školství)	12,89 %
- všeobecná technická pomoc (GTAF)	7,91 %
- Evropské dohody	5,20 %
- podpora malého a středního podnikání	3,90 %
- životní prostředí	6,22 %
- trh práce	3,61 %

Zbývajících 24,64 % jsou ostatní oblasti spotřeby a částečně též nepřesnosti v evidenci při zatřídění do

konkrétních druhů pomoci. Pokud jde o oblast této pomoci z dostupných údajů o jednotlivých projektech vyplývá, že hlavně v počátečním období byly vyčleněné prostředky využívány převážně k úhradě nehmotné pomoci (studie, koncepce rozvoje, know-how, semináře, konference, výukové programy apod.). Tato forma pomoci dosahovala až 70 % z objemu vyčerpaných prostředků. Zbývající podíl byl čerpán zejména na pořízení výpočetní techniky, vybavení Programových řídicích jednotek apod.

Závažným zjištěním je vysoké procento nečerpaných zdrojů pomoci u některých programů a de facto blokáce jejich možného využití na programy, kde se jich nedostává. Příčinou tohoto stavu je nedostatečná koordinovanost a nepružnost řízení této pomoci. Nevyváženost mezi požadovanými zdroji a jejich skutečným čerpáním je trvalá a může zpochybňovat potřebu a oprávněnost uplatňované výše zahraniční pomoci ze strany ČR.

- Vrcholové postavení v systému pomoci z PHARE na straně ČR zaujímá tzv. „národní koordinátor“. Je jmenován vládou, jménem vlády usměrňuje přípravu sektorových programů z PHARE a odpovídá za jejich koordinaci. Zásadní dokumenty předkládá vládě ke schválení a po projednání a odsouhlasení s EK je na základě zmocnění vládou jménem státu také podepisuje.
- Za řízení, realizaci a využití jednoho nebo více programů nebo projektů PHARE odpovídá tzv. „Programová řídicí jednotka“ (dále jen „PMU“). Ta kromě programování, určování úkolů a podávání dílčích nebo konečných zpráv o plnění programů a projektů EK provádí ve vymezených případech i výběr dodavatelů a uzavírá s nimi smlouvy. Sleduje a průběžně hodnotí efektivitu projektů a hlavně pak vede evidenci o čerpání finančních prostředků PHARE. Evidence se provádí v tzv. systému PHACSY, který je vybrán ze strany EK a je shodný pro všechny země přijímající pomoc. V ČR bylo zřízeno 24 PMU, kontrola proběhla u 10 PMU.

Pro právní subjektivitu a rozsah práv a povinností při výkonu výše uvedených činností PMU je určující způsob jejich zřízení. Vydaný Manuál formy zřizování PMU neupravuje. Z provedené kontroly vyplynulo, že **nejrozšířenější formou jsou PMU zřízené jako součást profesně příslušného ministerstva**, a to buď jako samostatný útvar, zabezpečující pouze problematiku PHARE, nebo jako součást jiného útvaru, který mimo dalších činností zajišťuje i úkoly PMU. V těchto případech nejsou tedy PMU samostatnými právníckými osobami ani samostatnými účetními jednotkami ve smyslu ustanovení § 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ale pouze organizačním útvarem právnícké osoby, která má povinnost účtovat dle předpisů platných v ČR.

Další formy PMU (nebo organizací zajišťujících působnost PMU) jsou: **příspěvkové organizace** (např. Agentura pro trh práce a sociální politiku, Agentura pro rozvoj podnikání), **akciové společnosti** (např. Agentura pro re-

gionální rozvoj Ostrava, Regionální rozvojová agentura Severní Čechy), **nadace** (např. Národní vzdělávací fond, Nadace rozvoje občanské společnosti), a dokonce i **společnosti s ručením omezeným** (např. Regionální podnikatelský fond, Fond rizikového kapitálu). Tyto PMU jsou právníky osobami a účetními jednotkami, které mají povinnost účtovat dle předpisů platných v ČR.

Způsob zřizování a právní status a rozmanitost formy jednotlivých PMU jsou dokladem **nesystémového přístupu k řízení a usměrňování problematiky zahraniční pomoci a chybějících závazných pravidel pro tuto činnost**. Z tohoto faktu vyplývá celá řada závažných nedostatků popsanych v jiných částech tohoto kontrolního závěru a mnoho dalších, např.:

1. Žádná z kontrolovaných PMU **neúčtovala o stavu a pohybu finančních prostředků PHARE podle předpisů ČR**, tj. podle zákona č. 563/1991 Sb. a příslušných účetních osnov. Evidence je vedena pouze v systému PHACSY, který slouží pro potřeby EK a nesplňuje požadavky uložené účetním jednotkám předpisy ČR. EK sama konstatuje, že tento systém není vhodný pro vedení účtů podle místních (vnitrostátních) předpisů a že je to nástroj k předávání zpráv pro finanční sledování výdajů z PHARE.
2. Nebyla zjištěna **žádná kontrola činnosti PMU a jejich hospodaření s prostředky PHARE ze strany orgánů ČR**, a to ani v případech, v nichž je PMU organizačním útvarem ministerstva. Částečnou kontrolní funkci uvnitř PMU má vykonávat tzv. „zplnomocněný úředník programu“ (dále jen „PAO“), oficiálně jmenovaný příjemcem pomoci podle Finančního memoranda. Ten přebírá veškerou odpovědnost za zajišťování řádné a včasné implementace projektů a zejména užití finančních prostředků v souladu s ustanoveními Finančního memoranda a zásadami řádného finančního managementu (včetně ekonomické efektivity). V některých případech však bylo zjištěno, že výkonem funkce PAO a funkcí vedoucího (ředitele) PMU byla pověřena jedna a táž osoba. Tím je kontrolní funkce PAO kumulovaná se sebekontrolou řídicí funkce.
3. **Absence kontroly a závazných pravidel se negativně projevila též při realizaci pomoci konečným příjemcům, zejména u hmotných dodávek**. Závazně neupravené vzájemné povinnosti mezi PMU a konečným příjemcem mj. neúměrně prodlužovaly dobu od převzetí dodávky jednotlivých jejích předmětů do řádné evidence u příjemce. Např. státní podnik (dále jen „s. p.“) v oblasti výzkumu obdržel na vybavení toxikologického centra stroje a zařízení z projektu PHARE v červnu 1993 v celkové hodnotě 13 198 tis. Kč. Vzhledem k privatizaci s. p. převodem na akciovou společnost k 31. 12. 1993 nebylo k tomuto majetku převedeno s. p. příslušným PMU právo hospodaření. Namísto toho se s. p. nelogicky zavázal smlouvou o uzavření budoucí smlouvy podle ustanovení § 289 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, mj., že „... jako opatrovatel přístrojů ... bude opatrovat tyto přístroje bezplatně po dobu od převzetí přístrojů až do uply-

nutí jejich záruční lhůty, a že vytvoří veškeré podmínky ... pro instalaci přístrojů a jejich záruční provoz“. Dále se zavázal, že bez zbytečného odkladu poté, co k tomu bude PMU vyzván, převezme tyto přístroje do svého majetku. Návrh příslušné smlouvy měl zpracovat s. p., který byl 31. 12. 1993 zprivatizován, přičemž v privatizačních dokumentech nebyl uveden majetek pořízený z PHARE. **Teprve v době kontroly NKÚ** dne 29. 1. 1997 (tj. za tři a půl roku od dodávky přístrojů) převedlo PMU bezúplatně majetek do vlastnictví a. s., která jej zařadila do účetní evidence.

4. Účelnost zřízení nadace v systému PHARE je problematická zejména proto, že jsou většinou pouze zprostředkovatelem (převodcem) prostředků PHARE na uživatelské PMU, které pak zajišťují účelové (programované) využití těchto prostředků. Kontrola navíc zjistila, že základní úkoly nadace nejsou vždy plněny, např.:
 - vůbec nebyla prováděna kontrola účtů a rozpočtů nadace nezávislým auditorem (periodicita 1x za šest měsíců);
 - Rada nadace neprováděla projednávání a schvalování koncepce a plánů činnosti, schvalování rozpočtu, schválení a předkládání zpráv o činnosti pro potřeby české vlády a EK v půlročních intervalech, schvalování organizačního a jednacího řádu (tyto dokumenty nebyly vůbec zpracovány). Dle Statutu měli být členy Rady nadace statutární zástupce MH, statutární zástupce EK a zástupce Evropské banky pro obnovu a rozvoj. Posledně jmenovaný zástupce nebyl do Rady nadace jmenován, takže měla a má pouze dva členy;
 - nadace porušovala řadu ustanovení zákona č. 563/1991 Sb. a příslušnou účtovou osnovu a postupy účtování. Přitom nadace disponovala v období let 1994 až 1996 s prostředky ve výši 12 206 tis. ECU, tj. cca 415 006 tis. Kč.
5. PMU neúčtovaly dle předpisů o účetnictví ani v případech, kdy část prostředků PHARE využily na úhradu svých provozních výdajů a pořízení hmotného majetku pro své vybavení. Celkový objem takto použitých prostředků u jedné PMU (příspěvková organizace) činil v kontrolovaném období 178 922 ECU (tj. cca 6 083 tis. Kč). V tomto objemu nebyly zahrnuty dodávky realizované v roce 1992 (výpočetní technika, kopírka, fax, nábytek, automobil), neboť PMU nepředložila potřebné doklady a neprovedla ani fyzickou inventarizaci ke zjištění skutečného stavu. Oprávnění k nákupu osobních automobilů nejsou obsažena v žádném schvalovacím dokumentu EK pro čerpání pomoci (zjištěno 5 případů nákupu automobilů).
6. Při kontrole čerpání prostředků na podporu zaměstnanosti (fond PALMIF) u namátkou vybraného úřadu práce v letech 1994 - 1996 v celkové výši 110 434 ECU (tj. cca 3 740 tis. Kč) bylo zjištěno, že:
 - předložené doklady k vykázanému čerpání neprokazují jednoznačné použití podpory k úhradě nákladů přímo souvisejících se schváleným projektem a uzavřenou dohodou s jednotlivými podnikateli,

- nebyla splněna podmínka zřízení počtu nových pracovních míst a jejich obsazení,
- částky čerpané podnikateli nebyly doloženy věrohodnými doklady,
- byly čerpány částky, jejichž výše neodpovídá částkám na účetních dokladech,
- úřad práce nedoložil, že by prováděl kontroly užití prostředků zahraniční pomoci, které obdržel.

7. PMU předaly majetek konečným uživatelům na základě tzv. Prohlášení o převodu majetku. V něm je stanoveno, že uživatel je oprávněn zcizit převážený majetek v období do pěti let pouze s výslovným souhlasem PMU. Není však jednoznačně fixován počátek lhůty (zda od fyzického převzetí majetku nebo od jeho zavedení do účetní evidence). Bylo zjištěno, že mezi fyzickým převzetím a zavedením do účetní evidence dochází k značnému časovému odstupu. V případě, kdy PMU předává majetek s prodlením a sám o něm neúčtuje, vzniká období, v němž může dojít ke sporům, např. v případech odpovědnosti za vzniklou škodu. Pokud má uživatel odpisovou povinnost, zařízení reálně provozuje a opotřebovává a nemá je v účetní evidenci, neodepisuje je a celkově se tak posouvá doba odepisování případně až za hranici jeho životnosti.

II. BILATERÁLNÍ POMOC

Zahraněční pomoc pro ČR vycházející z formy dvoustranné spolupráce má shodné cíle s mnohonárodní (multilaterální) pomocí PHARE, má ale zcela odlišný způsob zajišťování, koordinace a financování, založený na principu přímého sjednávání pomoci s konkrétními zeměmi, které se rozhodly poskytnout ČR oboustranně akceptovatelný a účinný způsob podpory.

Realizovaná dvoustranná pomoc je výsledkem buď obsahově přijatých nabídek konkrétních donátorských zemí, nebo schválených požadavků z návrhů ministerstev ČR a ostatních žadatelů na konkrétní druh a formu pomoci od konkrétní donátorské země.

Systém přímé dvoustranné zahraniční pomoci nemá na straně tuzemských institucí další organizační mezikládky. Do změny institucionálního uspořádání, kompetencí orgánů a organizací v ČR (říjen 1996) bylo na české straně jediným článkem při přípravě a realizaci podpůrných programů specializované oddělení MH, tvořící součást jeho odboru CZP. Zahraniční články zajišťovaly a zajišťují zastupitelské úřady jednotlivých zemí v ČR, které dojednávají projekty pomoci s příslušnými ministerstvy a organizacemi ve svých zemích.

Z informací kontrolovaných osob a prováděné kontroly vyplynulo, že způsob sjednávání, schvalování a realizace dvoustranné pomoci je u jednotlivých zemí **velmi rozdílný** a ani **vnitrostátní systém v ČR** jak pro fázi přípravy, tak realizace této pomoci a součinnost jednotlivých orgánů a organizací v tomto procesu **není upraven obecně závazným právním předpisem**. To ve svém důsled-

ku snižuje průkaznost a průhlednost skutečného objemu přijaté pomoci a hospodaření s takto získanou zahraniční pomoci.

Rozsah spolupráce se zeměmi poskytujícími hmotnou a nehmotnou pomoc ČR se v průběhu kontrolovaného období (1990 - 1996) různil co do počtu zemí, hodnoty a účelu pomoci, doby poskytování pomoci a podmínek poskytovatele. Podle získaných informací se časem stabilizoval okruh aktivně spolupracujících zemí (uváděných též jako Donor), a to na USA, Kanadu, Japonsko, Švýcarsko, Velkou Británii, Francii, Německo, Belgie, Dánsko, Holandsko a Rakousko.

MF ve svém sdělení ze dne 18. 4. 1997 adresovaném NKÚ uvádí, že většina z těchto zemí postupuje při provádění dvoustranné pomoci podle svých vlastních programů na pomoc zemím střední a východní Evropy a od toho odvíjí i rozsah projednávání a schvalování dalších programů při respektování hospodářských priorit přijímající země.

Při kontrole této formy zahraniční pomoci byly zjištěny velmi závažné skutečnosti, které ve svém důsledku neposkytují dostatečnou záruku úplnosti a spolehlivosti údajů o řízení tohoto okruhu zahraniční pomoci.

Kontrolovaná osoba (MH/MF) předložila při kontrole souhrnné údaje o výši poskytnutých pomoci za léta 1993 až 1996 podle tzv. „aktivních zemí“. K vykázaným údajům (hodnotám) však zároveň uvedla, že se jedná buď o statistické údaje poskytované jednotlivými zeměmi orgánům OECD, nebo o údaje získané vyžádáním u jednotlivých zastupitelských úřadů zemí poskytujících zahraniční pomoc, jejichž **spolehlivost nelze v obou případech z úrovně kontrolované osoby ověřit**. Vlastní evidenci o výši realizované pomoci nevede.

Pro způsob sjednání, sledování a hodnocení pomoci z dvoustranných aktivit MH nevydalo vlastní prováděcí předpis. Z uvedeného vyplývá, že spolehlivost údajů o rozsahu a hodnotě pomoci poskytnutých ČR je tedy závislá na přesnosti a serióznosti údajů jednotlivých donátorských zemí včetně jejich ochoty takové údaje poskytovat.

Tím je zpochybněna i úplnost evidence o skutečném stavu a rozsahu poskytované pomoci, zejména když podle vyjádření kontrolované osoby (MH/MF) některé země postupovaly při schvalování podpůrných aktivit tak, že konkrétní projekty schvalovaly samy dohodou přímo s příslušným místním partnerem v ČR a o výši vyčleněných prostředků ani o jejich čerpání již nikoho dalšího neinformovaly.

Z kontroly též vyplynulo, že MH nesledovalo systematicky rozsah a výši **skutečně realizované zahraniční pomoci pro ČR z bilaterální spolupráce**, ani k takovému sledování a pravidelnému hodnocení příjemce zahraniční pomoci **smluvně nezavázalo**.

Bez zpětné kontroly probíhala tedy bilaterální zahraniční pomoc pro ČR od roku 1993 v souhrnné hodnotě 6,2 mld. Kč. Nebylo též prokázáno, že by MH provedlo ve stejném období jakoukoliv kontrolu úplnosti a využití zahraniční pomoci včetně dosažení deklarovaných cílů u příjemců této pomoci.

Za takovýchto okolností prováděná kontrola NKÚ byla odkázána na velmi omezené kritériální údaje s omezenou zárukou úplnosti a spolehlivosti.

Částečně průhlednější a dokladově průkaznější je objem poskytnuté zahraniční pomoci hmotnými dodávkami.

MH k těmto dodávkám s odvoláním na ustanovení § 93 vyhlášky MF č. 93/1993 Sb., o osvobození zboží od dovozního cla, vystavovalo pro celní orgány ČR a příjemce dodávek tzv. „Potvrzení pro osvobození od celních poplatků a daně přidané hodnoty“, které zároveň vlastním počítačovým systémem eviduje.

Z provedeného vyhodnocení těchto dokladů za období let 1993 až 1996 vyplynulo, že na programy bilaterální pomoci bylo vydáno cca 320 potvrzení v souhrnné hodnotě dodávek cca 736 458 tis. Kč, což je cca 11,86 % z celkové hodnoty zahraniční pomoci s výrazným nárůstem na 34 % v roce 1996. Hodnota dodávek ve vydaných potvrzeních je udávána v měně dodavatelské země, čímž vyhodnocení údajů kursováním přepočtem na Kč v době vystavení dokladů není dostatečně spolehlivé.

Tím, že MH nemělo fyzicky k dispozici projekty ani smlouvy sjednané ve dvoustranném vztahu a uzavřené bez jeho vědomí při vystavování potvrzení o osvobození od cla a DPH, vznikají pochybnosti o opodstatněnosti těchto potvrzení a o tom, zda skutečně dovozy souvisejí s programy zahraniční pomoci.

Zaměření bilaterální pomoci (výběr zemí):

DÁNSKO - spolupráce se zaměřuje na pomoc životnímu prostředí, podporu soukromého sektoru, technickou, administrativní a humanitární pomoc. Dánská strana rozhoduje o výběru projektů, které financuje tak, že platí dánské firmy, které projekt pro ČR realizují. Dohody o pomoci mají údajně charakter meziministerských smluv. **Kontrolovaná osoba (MH/MF) je při kontrole nedoložila.**

Vykazovaný objem pomoci za léta 1993 až 1996 činí 258 083 tis. Kč.

FRANCIE - projekty probíhají spíše na bázi spolupráce mezi institucemi, ministerstvy apod. Kontrolovaná osoba uvádí, že získání dat je problematické, protože specializované oddělení velvyslanectví **nemá o všech projektech kompletní údaje.** Dohody a podmínky k realizaci bilaterální spolupráce **kontrolovaná osoba (MH/MF) nedoložila.**

Vykazovaný objem pomoci za léta 1993 až 1996 činí 397 766 tis. Kč.

KANADA - podpora zaměřená na rozvoj státní správy, životní prostředí, rozvoj soukromého sektoru, rozvíjení společných podniků **není podložena mezivládní nebo meziresortní dohodou.**

Vykazovaný objem pomoci za léta 1993 až 1996 činí 230 432 tis. Kč.

RAKOUSKO - pomoc se soustřeďuje na ochranu životního prostředí, energetiku, výchovu a vzdělávání a na regionální rozvoj. Rakouská strana rozhoduje o výběru projektů a platí rakouské firmy, které projekt realizují. **Pro bilaterální pomoc neexistuje smluvní vztah mezi rakouskou a českou vládou.**

Vykazovaný objem pomoci za léta 1993 až 1996 činí 348 299 tis. Kč.

NĚMECKO - pomoc je zaměřena na podporu malých a středních podniků, metrologii, cestovní ruch a poradenský program TRANSFORM. Pro každý kalendářní rok je dohodnut příslušný program poradenství, stanovení priority a výše grantu. Konečný výběr projektů a jejich financování provádí německá strana. **Neexistuje mezivládní smluvní vztah o provádění pomoci.**

Vykazovaný objem pomoci za léta 1993 až 1996 činí 645 660 tis. Kč.

NIZOZEMÍ - pro každý kalendářní rok uzavíralo nizozemské Ministerstvo hospodářství a MH ČR Memorandum o porozumění, které vymezovalo oblasti spolupráce zaměřené na technologie, elektrotechnický sektor, zdravotnictví, metrologii.

Vykazovaný objem pomoci za léta 1993 až 1996 činí 392 229 tis. Kč.

ŠVÝCARSKO - programy životního prostředí, energetiky, infrastruktury a zdravotnictví. Od roku 1993 byla uzavřena mezivládní dohoda s postupným prodloužením do roku 1998.

Vykazovaný objem pomoci za léta 1993 až 1996 činí 642 917 tis. Kč.

USA - podpora hospodářské transformace, privatizace, finanční reformy, životního prostředí, hospodaření s energií, vzdělávací programy. **Mezivládní nebo meziresortní dohoda nebyla doložena.**

Vykazovaný objem pomoci za léta 1993 až 1996 činí 2 585 606 tis. Kč.

K uvedenému zaměření a rozsahu zahraniční pomoci byly kontrole předloženy přehledy projektů evidovaných v tzv. Registrech OECD a Registrech G 24, které měly dokumentovat obsahovou náplň, finanční hodnotu poskytovaných pomoci za kontrolované období a konečně příjemce (uživatele pomoci).

Po podrobném posouzení těchto dokladů bylo zjištěno, že oba registry se vzájemně značně liší, jsou **obsahově nesouměřitelné, neúplné** a u převážné většiny polo-

žek nejsou uvedeny hodnoty pomoci ve finančním vyjádření. Oba registry jsou sestaveny ve vstupních údajích, nejsou aktualizovány a neposkytují dostatek údajů o výsledcích realizace, zejména hodnoty skutečně vynaložených nákladů započítatelných jako hodnota pomoci pro ČR.

Z kontrolního hlediska byly předloženy doklady pouze omezeně použitelné a pro daný účel nejsou dostatečně průkazné.

V této souvislosti je nutno připomenout nezbytnost urychleného řešení průkazného způsobu evidence zahraniční pomoci a zavedení systému kontroly, který dosud pro tuto oblast schází. V důsledku toho nebyla vytvořena dostatečná zábrana případného spekulativního zneužití tohoto stavu.

Způsob financování pomoci ve dvoustranném vztahu je dán podmínkami vzájemně uzavíraných dohod o zahraniční pomoci. Pokud není smlouveno jinak, uvolňování finančních prostředků na schválené projekty provádí ministerstvo nebo jím pověřená organizace přispívající země. Je však zachován princip, že prostředky spravuje v převážně většině organizace cizí země, která řeší pro organizaci v ČR příslušný projekt nebo jeho část nebo je dodavatelem zařízení nebo technických služeb. Finanční prostředky na hmotnou i nehmotnou pomoc jsou tedy po celou dobu trvání pomoci ve správě donátorské země. Kontrola dodržení smluvních podmínek a skutečné realizace dle uzavřených smluv nemohla být provedena, protože MF je nemá k dispozici.

Odlisný průběh v realizaci bilaterální pomoci ČR měla v kontrolovaném období a částečně i dosud pomoc Švýcarska. Obsah i rozsah této pomoci je dán mezivládní dohodou o poskytování finanční pomoci, podepsanou 8. 10. 1993. K uzavření této dohody dala vláda ČR souhlas svým usnesením ze dne 21. 7. 1993 č. 412 a zmocnila ministra hospodářství jejím podpisem a zabezpečením jejího plnění.

Předmětnou mezivládní dohodou vláda Švýcarska ve smyslu článku 3.1 souhlasila s poskytnutím nevratného příspěvku ve výši 30 milionů švýcarských franků vládě ČR pro krytí devizových nákladů na dovoz zboží a služeb pro prioritní úkoly. Příspěvek je poskytován na bázi jednotlivých projektů, přičemž článkem 3.2 klade mezivládní dohoda zvláštní důraz na projekty v sektorech zdravotnictví, životního prostředí, infrastruktury a energetiky a též na projekty zvyhodňující rozvoj soukromého sektoru národního hospodářství.

MH rozdělilo příspěvek 30 mil. CHF do sektoru zdravotnictví ve výši 13 414 097 CHF, tj. 44,71 %, a do životního prostředí ve výši 11 353 873 CHF, tj. 37,84 % z celkového limitu. U vybraných zdravotnických projektů se jedná o dodávku zdravotnických zařízení a přístrojové techniky (operační stoly, resuscitační postele, plicní ventilátory, pulsní oxymetry, sterilizátory, analyzátoři, inkubátory a rentgenová zařízení). Dodavatelé těchto zařízení byli určeni švýcarskou stranou po výběrovém řízení.

Podpora sektoru životního prostředí byla švýcarskou stranou schválena na specifické projekty modernizace a rekonstrukce městských kotelen, rekonstrukce topného systému s přechodem na použití zemního plynu a zařízení pro rekonstrukce konkrétních čistíren odpadních vod. V rámci předmětné švýcarské pomoci byla rovněž přiznána podpora projektům komplexního řešení zlepšení životního prostředí ve vybraných lokalitách ČR.

Z provedené kontroly realizace této pomoci vyplývá, že:

- pro zabezpečení dodávek zdravotnické techniky uzavřelo MH s určenými nemocnicemi jako konečným příjemcem a uživatelem dováženého zařízení „Smlouvu o dodávce zařízení pocházející z tzv. švýcarského grantu a podmínkách jeho užívání“ (dále jen „Smlouva“). Kontrakty dle článku I Smluv s určenými zahraničními dodavateli byly uzavírány ve prospěch třetího, tj. ve prospěch konečného příjemce pomoci, s výhradou vlastnického práva ve prospěch MH.

Článkem III. Smlouvy se souběžně příjemce pomoci zavázal, že převezme zařízení dle sjednaných podmínek a podle článku IV zařadí toto zařízení do účetní evidence hmotného investičního majetku, pojistí proti běžným rizikům, bude ho nejméně deset let využívat výhradně k zajištění lékařské péče a nepřevéde jej bez předchozího písemného souhlasu MH na třetí osobu.

Příjemce pomoci zároveň bere na vědomí, že poruší-li závazek výhradného využití k léčebným účelům, resp. převede-li bez souhlasu MH zařízení na třetí osobu včetně privatizace, přechází „majetkové a dispoziční právo k zařízení zpět na MH, čímž není dotčeno právo MH na úhradu škody“.

Přílohou takto sjednaných smluv je specifikace zařízení a jeho ceny. Při bližším posouzení těchto smluv bylo zjištěno, že smlouvy jsou na znamení souhlasu podepsány oběma smluvními stranami, ale téměř ve všech vybraných a kontrolovaných případech (92 smluv) **není uvedeno datum uzavření těchto smluv**. V převážně většině příloh k těmto smlouvám jsou **ceny dodávaného zařízení dopisovány ručně a bez uvedení data tohoto vpisu**.

Tato zjištění jsou závažným nedostatkem ve vztahu k již citovaným podmínkám a závazkům uvedeným zejména v článku IV smluv. Při absenci data sjednání smluv není jednoznačně fixován počátek běhu lhůty desetiletého užívání, zejména zákazu převodu zařízení na třetí osobu. Bylo zjištěno, že z kontrolovaných případů nejméně v třiceti došlo ke změnám, které měly být řešeny s MH.

Neuvedení dne zápisu ceny zařízení umožňuje stanovení nesprávné hodnoty majetku při jeho zařazení do účetní evidence příjemce, což se při prováděné kontrole přímo u příjemců plně potvrdilo. Souběžně s prováděnou kontrolou zahraniční pomoci na ministerstvu proběhla též kontrola u 92 vybraných příjemců této pomoci.

Dále bylo zjištěno, že mezivládní dohoda v článku 5 uvádí:

„5.1. po uvedení této Dohody v platnost, otevře švýcarská vláda u Švýcarské národní banky pro příspěvek účet znějící na jméno české vlády.

5.2. švýcarská vláda poskytne na tento účet úvěr ve výši potřebné pro Švýcarskou národní banku, aby mohla provádět platby, jejichž potřeba vznikne v rámci této Dohody.

5.3. česká vláda otevře zvláštní účet u Investiční banky v Praze nazvaný 'Švýcarská finanční pomoc' pro platby dovozců v místní měně z odpovídajících fondů po podepsání této Dohody.“

Ke kontrole plnění této mezivládní dohody si skupina kontrolujících vyžádala na MF předložení smlouvy o zřízení a správě účtu včetně bankovního výpisu o stavu na tomto účtu k 31. 12. 1996.

Požadované doklady nebyly poskytnuty se zdůvodněním, že smlouvy o účtech a výpisy z těchto účtů nebyly součástí předané agendy z MH, neboť žádné účty dle bodu 5.3 mezivládní dohody nebyly zřízeny, ani původní záměr tzv. revolvingového fondu nebyl realizován. Z tohoto důvodu IPB žádné výpisy z účtu MH nezasílala, proto nemohou být NKÚ předloženy.

Za výše popisovaného stavu vzniká a přetrvává jistá kuriózní situace, kdy Rámcová smlouva mezi IPB, a. s., a MH změněna nebyla a též mezivládní dohoda se Švýcarskem zůstala v platném znění. Dodatky ke smlouvě nebyly sjednány.

Přesto platby Švýcarské národní banky probíhají na základě pokynů IPB, a. s., jejichž opodstatněnost nelze kontrolně ověřit. K využití zahraniční pomoci zůstalo podle předávacího protokolu mezi MH a MF ČR k 31. 12. 1996 nedočerpáno 6 mil. CHF, přičemž některé platby byly dle vyjádření kontrolované osoby uskutečněny, ale „zboží“ nebylo ještě dodáno, nebo naopak zboží bylo dodáno a nebyly provedeny všechny platby.

Vyhodnocení

Kontrola hospodaření s prostředky zahraniční pomoci prokázala mnoho nedostatků. Nejzávažnější jsou obsahem tohoto kontrolního závěru, ostatní jsou uvedeny v kontrolních protokolech. Jednoznačně však z nich vyplývá potřeba výrazně zlepšit hospodaření s těmito prostředky, a to zejména v oblasti řízení, usměrňování, efektivity využívání, v evidenci finančních prostředků a pořízeného majetku. Vyhodnocování poskytované pomoci jako celku ani podle jednotlivých jejích druhů se neprovádí. Problematika řádného fungování systému zahraniční pomoci není prioritou zodpovědných resortů ani vlády.

Zlepšit málo uspokojivý stav nakládání s prostředky zahraniční pomoci může důsledná analýza současné-

ho systému a z ní vyplývající přijetí opatření k odstranění nejzávažnějších systémových, legislativních i věcných nedostatků. Jen z obsahu tohoto kontrolního závěru vyplývá např. potřeba:

1. vybavit již existující (CZP) nebo nově vytvořený centrální orgán takovou působností a pravomocemi, které by zajistily zejména:

- vedení centrální a věrohodné evidence o prostředcích zahraniční pomoci,
- řízení pomoci z jednoho místa a tím zajištění koordinovaného a efektivního využívání pomoci,
- zkvalitnění návrhů projektů,
- operativnost při přerozdělování přidělených prostředků mezi jednotlivými programy, tj. převádět prostředky z programů méně efektivních do programů efektivních a potřebných,
- výhledově i zastupování ČR v Evropském společenství v oblasti vzájemných finančních vztahů;

2. snížit dosavadní počet PMU a jednoznačně stanovit odpovědnost za jejich činnost i vůči orgánům ČR

(Pozn.: Někteří odpovědní pracovníci PMU opakovaně zdůrazňovali, že jsou odpovědni pouze EK a nikomu jinému.);

3. jednotně upravit formu a právní status PMU. Dosavadní nejednotnost výrazně komplikuje jejich vztahy k ostatním subjektům, a to jak v oblasti právní, tak i ekonomické. Tím by bylo mimo jiné ztěženo i případné zneužití prostředků, např. při personálním propojení PMU a subjektů pomoci v oblasti podpory podnikání;

4. vydat obecně závazná pravidla jednání subjektů v oblasti hospodaření s prostředky zahraniční pomoci. Jejich absence způsobila vznik většiny zjištěných nedostatků. Do nich zahrnout i povinnost konečných příjemců, zejména u finanční pomoci, vrátit neoprávněně použité prostředky;

5. zavést do systému hospodaření s prostředky zahraniční pomoci povinnou kontrolu (vnitřní i vnější) s eventuálními sankčními pravomocemi;

6. do účetních předpisů doplnit účtování o prostředcích zahraniční pomoci a o majetku, který byl z těchto prostředků pořízen. Jednoznačně stanovit, že majetek pořízený z prostředků zahraniční pomoci na základě mezivládních dohod je majetek státu a ten jej pak dále převádí konečnému uživateli. Odstraní se tím řada problémů i spekulací, s nimiž se kontroloři NKÚ setkávali téměř u všech kontrolovaných osob;

7. zajistit, aby tzv. „Potvrzení pro osvobození od celních poplatků a daně z přidané hodnoty“ byla vystavována na základě věrohodných a ověřených dokladů, a tím vyloučit jejich případné zneužití.

Výsledky této kontroly budou využity pro přípravu kontrol specificky zaměřených na jednotlivé druhy zahraniční pomoci.