

Informace z kontrolní akce 06/33 – Finanční prostředky poskytované České republice v rámci finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2006 pod číslem 06/33. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky poskytnutými České republice z hlediska dodržování stanovených podmínek účelovosti a efektivnosti jejich užití.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2004 až 2006, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo financí.

I. Úvod

Dohoda o účasti České republiky a dalších přistupujících zemí v Evropském hospodářském prostoru (dále též „EHP“) byla podepsána dne 14. 10. 2003. Na základě této dohody byl založen „Finanční mechanismus Evropského hospodářského prostoru“ (dále též „FM EHP“), jehož prostřednictvím budou tři státy Evropského sdružení volného obchodu (Island, Lichtenštejnsko, Norsko) v letech 2004 – 2009 třem původním (Portugalsko, Řecko, Španělsko) a deseti novým státům přistupujícím do EHP přispívat ke zmírňování hospodářských a sociálních rozdílů. Ve stejný den byla podepsána „Dohoda mezi Norským královstvím a Evropským společenstvím o Norském finančním mechanismu pro období 2004 – 2009, jehož prostřednictvím bude Norské království přispívat deseti novým státům přistupujícím do EHP ke snižování hospodářských a sociálních rozdílů“ (dále též „FM Norska“). Finanční příspěvek FM EHP bude úzce koordinován s dvoustranným příspěvkem, který bude poskytovat Norsko na základě FM Norska. Obě tyto dohody vstoupily pro Českou republiku v platnost dnem jejího přistoupení do Evropské unie, tedy 1. 5. 2004.

Následně bylo dne 19. 10. 2004 podepsáno „Memorandum o porozumění pro implementaci Norského finančního mechanismu pro období 2004 – 2009“ mezi Norským královstvím a Českou republikou (dále též „Memorandum Norska“). Dne 2. 12. 2004 bylo podepsáno „Memorandum o porozumění pro implementaci Finančního mechanismu EHP pro období 2004 – 2009“ mezi výše uvedenými třemi státy Evropského sdružení volného obchodu a Českou republikou (dále též „Memorandum EHP“).

Každé z těchto memorand má vlastní

- přílohu A – určující řídicí strukturu;
- přílohu B – stanovící programový rámec podpory, tj. vymezení celkem 8 prioritních oblastí;
- přílohu C – popisující specifické formy grantové pomoci, tj. blokové granty¹⁾.

¹⁾ Viz bod 3. – Blokové granty.

Do základního právního rámce obou finančních mechanismů (dále též „FM“) dále náleží „Pravidla a postupy pro implementaci FM EHP“, resp. „Pravidla a postupy pro implementaci FM Norska“ (dále též „Pravidla a postupy“) a jednotlivé grantové dohody, které pro každý projekt uzavírá Výbor pro řízení finančního mechanismu EHP, resp. Norské království a přijímající stát.

Administrativní záležitosti spojené s přípravou a realizací projektů jsou na straně zemí poskytujících pomoc v kompetenci **Kanceláře finančních mechanismů** v Bruselu.

V České republice zabezpečuje **Ministerstvo financí** v souladu s usneseními vlády ze dne 17. března 2004 č. 242 a ze dne 20. října 2004 č. 1025 funkci **Národního kontaktního místa** (dále též „NKM“), které nese celkovou odpovědnost za realizaci a řízení.

V rámci FM EHP a Norska v České republice existují tyto základní způsoby pomoci:

- individuální projekt, u kterého je částka grantové pomoci minimálně 250 000 EUR;
- program, který se skládá z jednotlivých dílčích projektů, které spojuje společné téma nebo společný cíl. Přijímající stát schvaluje zprostředkovatele, který funguje jako odpovědná osoba a bude odpovědný NKM za implementaci schváleného programu;
- specifická forma grantové pomoci – blokový grant, což je fond zřízený pro jasně definovaný účel, který může poskytovat pomoc jednotlivcům, organizacím nebo institucím. V příloze C memorand o porozumění je uvedeno, které blokové granty přicházejí v úvahu pro Českou republiku.

U projektů financovaných z veřejných rozpočtů (centrálních, regionálních a místních) nesmí výše grantu překročit 85 % celkových nákladů, u projektů spolufinancovaných i ze soukromých zdrojů nesmí výše grantu překročit 60 % celkových nákladů.

II. Kontrolou zjištěné skutečnosti

1. Institucionální zajištění implementace

NKM zpracovalo na základě přílohy A memorand o porozumění podrobnější manuály, mj.

- Postupy pro žadatele ke zpracování žádosti o grant;
- Metodiku finančních toků a kontroly pro FM EHP a Norska;
- Manuál pro implementaci FM EHP a Norska.

O možnosti podávat žádosti o grant z FM EHP a Norska informuje NKM prostřednictvím výzev k předkládání těchto žádostí. „Výzva č. 1“ byla vyhlášena dne 18. 5. 2005 a „Výzva č. 2“ byla vyhlášena dne 24. 7. 2006 (zveřejněním v tisku a na internetu).

V současné době se připravuje vyhlášení „Výzvy č. 3“. Žadatelé předkládají své návrhy projektů na kontaktní místa, kterými jsou kontaktní místa v krajích (dále též „KM“) nebo příslušná ministerstva (dále též „sektorová KM“).

Spolupráce s kontaktními místy v krajích

NKM nepostupovalo v rámci Výzvy č. 1 v souladu s memorandy o porozumění, neboť smluvně nezajistilo závaznost dokumentů vydaných NKM pro jednotlivé kraje jakožto kontaktní místa pro příjem a hodnocení žádostí.

Spolupráce kontaktních míst v krajích a NKM je založena na principu dobrovolnosti, a proto měl být jejich vzájemný vztah upraven smlouvou. NKM však provedlo zajištění této spolupráce pouze formou dopisu ministra financí hejtmanům krajů a ministrům dotčených ústředních orgánů státní správy. Součástí dopisu byla informace k přípravě realizace FM EHP a Norska a žádost o vyplnění tabulky uvedené v příloze každého dopisu. Součástí dopisu však nebyl požadavek NKM, aby jednotlivá kontaktní místa v krajích závazně potvrdila, že budou postupovat při přijímání žádostí v souladu s dokumenty vydanými NKM. Z těchto důvodů nebyl Manuál pro implementaci FM EHP a Norska (platný od 18. 5. 2005) závazný pro jednotlivé kraje, které pak mohly postupovat odchylně při přijímání a hodnocení žádostí v rámci Výzvy č. 1.

Tento nedostatek byl odstraněn úpravou v memorandu o spolupráci mezi NKM a jednotlivými kraji, které upravuje práva a povinnosti KM. Tato memoranda o spolupráci byla zástupci KM podepsána v období „listopad 2006 až leden 2007“, s výjimkou Středočeského kraje, jehož výhrady se týkaly mj. vyloučení regionálního aspektu, nezaručení přínosu pro Středočeský kraj a administrativní náročnosti.

2. Individuální projekty a programy

2.1 Výzva č. 1 k předkládání žádostí o grant

Individuální projekty

Žádosti, resp. projektové záměry byly předkládány v českém jazyce ve lhůtě do 15. 8. 2005 na adresu příslušného kontaktního místa, které v rámci Výzvy č. 1 přijímalo návrhy žádostí a projektových záměrů pro individuální projekty.

Nejvyšší počet individuálních projektů byl předložen v prioritní oblasti č. 1 „Uchování evropského kulturního dědictví“, a to celkem 47 žádostí (téměř 42 % ze všech přijatých žádostí), dále v prioritní oblasti č. 2 „Ochrana životního prostředí“ (25 % žádostí) a v prioritních oblastech č. 3 „Rozvoj lidských zdrojů“ a č. 4 „Zdravotnictví a péče o dítě“.

Programy

Předložit v rámci Výzvy č. 1 programy se rozhodly čtyři kraje ČR. Celková požadovaná výše grantu dosáhla 5,4 mil. EUR. Programy byly předloženy přímo na NKM, které provedlo jejich hodnocení z hlediska formálních náležitostí, kritérií oprávněnosti a hodnocení kvality.

Hodnocení projektů na kontaktních místech

Jako zprostředkující subjekty byla do procesu příjmu a hodnocení žádostí zapojena KM v krajích a kontaktní místa na Ministerstvu kultury, Ministerstvu životního prostředí a Ministerstvu zdravotnictví.

KM v krajích zabezpečovala v rámci Výzvy č. 1 příjem a hodnocení individuálních projektů a jejich záměrů, předkládaných v prioritních oblastech dle podmínek Výzvy č. 1. Proces hodnocení žádostí pro Výzvu č. 1 byl upraven Manuálem pro implementaci FM EHP a Norska.

Systém příjmu a hodnocení žádostí o individuální projekty umožňoval v případech, kdy předkladateli žádostí byly kraje, nejednotný postup. Kraje jednak předkládaly své žádosti o individuální projekty k hodnocení na NKM, systém však také umožňoval, aby kraje jako

KM prováděly hodnocení vlastních individuálních projektů, což ve svých důsledcích nezaručovalo objektivnost rozhodování.

Dále byly zjištěny tyto nedostatky:

- u zpráv o výsledcích hodnocení nebyla přiložena podepsaná prohlášení o nestrannosti a zachování mlčenlivosti, nebyly přiloženy kopie hodnoticích listů ke každému jednotlivému projektu a nebyla přiložena písemná komunikace se žadatelem, ačkoliv podle hodnoticích listů proběhla;
- zasedání hodnotící komise se nezúčastnili všichni její členové;
- některé hodnotící komise postoupily k dalšímu hodnocení žádosti v pořadí, které nerespektovalo výši získaných bodů.

Zjištěné nedostatky byly ovlivněny skutečností, že pro sektorová KM byl Manuál pro implementaci FM EHP a Norska závazný, zatímco pro KM v krajích závazný nebyl.

Hodnocení projektů a programů přímo na NKM

Na NKM bylo hodnoceno celkem pět přímo předložených projektů. Kontrolou bylo zjištěno, že NKM **neprovedlo** hodnocení kvality u dvou ze tří kontrolovaných individuálních projektů v plném rozsahu. NKM zaznamenalo výsledné hodnocení kvality na hodnoticích listech projektů „Obnova a restaurování východního křídla zámku Nový hrad v Jimlíně“ a „Zlepšení péče o movité kulturní dědictví v regionu Plzeňského kraje“ pouze částečně, s odkazem na hodnocení externí technickou asistencí.

Při kontrole bylo zjištěno, že NKM **neprovedlo** hodnocení jednoho ze čtyř programů v souladu s Manuálem pro implementaci FM EHP a Norska. NKM zaznamenalo na hodnoticím listu pouze část hodnocení kvality.

Tento dílčí nedostatek neovlivnil schválení tohoto programu příslušnými orgány FM EHP a Norska. Je jedním ze tří programů, které byly do ukončení kontroly schváleny.

2.2 Výzva č. 2 k předkládání žádostí o grant

Termín pro předkládání žádostí byl stanoven na 26. 10. 2006. Pro Výzvu č. 2 bylo alokováno 27 510 tis. EUR. Nejednotnost v předkládání žádostí byla ve Výzvě č. 2 odstraněna skutečností, že všechny žádosti (tedy i žádosti, které zpracovávaly jednotlivé kraje) přijímala KM v krajích. Žadatelé mohli předkládat projekty v rámci vyhlášených prioritních oblastí. Ve Výzvě č. 2 byla role KM v krajích omezena na příjem žádostí a na hodnocení jejich formálních náležitostí a kritérií oprávněnosti. Pro hodnocení kvality byla určena příslušná sektorová KM.

V rámci Výzvy č. 2 bylo předloženo celkem 367 žádostí, z toho 17 projektových záměrů. Celkem 319 žádostí bylo předloženo k hodnocení kvality, 31 žádostí bylo vyloučeno na základě kontroly formálních kritérií a oprávněnosti. Celkové oprávněné náklady předložených žádostí dosahují 258,763 mil. EUR a požadované granty jsou ve výši 205,754 mil. EUR. Do doby ukončení kontroly nebylo uzavřeno hodnocení kvality žádostí na příslušných sektorových KM.

2.3 Příprava Výzvy č. 3 k předkládání žádostí o grant

V předloženém pracovním plánu NKM je mj. uvedeno, že přípravné a schvalovací práce proběhnou v rámci března a dubna 2007. Samotné vyhlášení Výzvy č. 3 je pak plánováno na červen – září 2007 s tím, že předložení doporučených žádostí je možno očekávat nejdříve v období leden – březen 2008.

3. Blokové granty

Odpovědnost za implementaci blokového grantu nese zprostředkovatel vybraný Ministerstvem financí, který mj. oznamuje dostupnost grantové pomoci, hodnotí žádosti, vybírá akce, přiděluje finanční prostředky konečným příjemcům a monitoruje průběh blokového grantu. Na základě Memoranda Norska a Memoranda EHP, resp. jejich příloh C byla pro Českou republiku připravena následující grantová schémata:

- Fond pro neziskové organizace – FNO;
- Fond pro podporu spolupráce škol – FPSŠ;
- Fond pro podporu výzkumu – FPV;
- Fond technické pomoci – FTP;
- Fond na přípravu projektů – FPP.

Vyžádaná výše grantu činí celkem 21 700 tis. EUR. Doposud schválená výše grantu činí 13 100 tis. EUR. V případě FPP byla původní částka 3 500 tis. EUR snížena o částku 2 900 tis. EUR, která byla rozdělena na částku 1 000 tis. EUR pro individuální projekt č. CZ0006 – „Technická asistence pro NKM a KM“ a na částku 1 900 tis. EUR, která je navrhovaná pro FPV.

Grantová dohoda k FPP byla podepsána v souladu s FM EHP a Norska dne 16. 1. 2007, proto je tento blokový grant využitelný pouze k přípravě projektů pro Výzvu č. 3. Dne 26. 3. 2007 vyhlásilo NKM jakožto zprostředkovatel FPP výzvu pro předkládání žádostí o grant z tohoto fondu.

4. Průběh financování z FM EHP a Norska

Základní zásadou vyplývající z Pravidel a postupů je, že grantová pomoc se poskytuje formou proplácení již vynaložených a zdokumentovaných nákladů podle schváleného časového rozvrhu plateb. U blokových grantů mohou být platby zčásti prováděny jako zálohové platby. U individuálních projektů a programů může být provedena zálohová platba až do výše 10 %, je-li zdůvodněna přijímajícím státem a ze strany Výboru pro řízení FM EHP považována za nezbytnou.

Metodika finančních toků a kontroly pro FM EHP a Norska upravuje možnost předfinancování blokového grantu ze státního rozpočtu v případě, že je konečný příjemce nebo zprostředkovatel blokového grantu organizační složkou státu nebo státní příspěvkovou organizací. Tento postup byl využit v případě blokového grantu – Fond pro podporu spolupráce škol, kde je zprostředkovatelem Národní agentura Sokrates, resp. Národní agentura pro evropské vzdělávací programy.

V rámci kontroly bylo zjištěno, že **nebyla dostatečně systémově zajištěna shoda a návaznost podmínek** pro poskytování finančních prostředků z FM EHP a Norska („Rozhodnutí o poskytnutí dotace z Národního fondu“) a finančních prostředků určených na spolufinancování („Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu“, resp. „Rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce“).

Již v průběhu kontroly přistoupilo NKM na základě doporučení NKÚ k přijetí nápravných opatření, která mají systémově eliminovat možná rizika plynoucí z nezajištění shody podmínek výše uvedených rozhodnutí.

4.1 Dosavadní průběh FM EHP a Norska v České republice

Podle skutečně dosažených časových termínů je možné konstatovat, že na české straně proces hodnocení žádostí o grant v rámci Výzvy č. 1 trval cca 5 – 7 měsíců, zatímco proces schvalování žádostí o grant na straně Kanceláře FM EHP a Norska (dále též „KFM“) trvá od 6 do 15 měsíců.

NKM ve svém vyjádření ze dne 28. 3. 2007 pro NKÚ k důvodům zpoždění mj. uvedlo, že

- personální kapacita NKM a KFM byla na počátku implementace nedostatečná;
- základní dokumenty vydávané KFM doznaly během procesu implementace změny, které si následně vyžádaly aktualizaci dokumentů vydávaných NKM;
- existovala duplicita v procesu hodnocení externí technickou asistencí na NKM a KFM;
- posuzování žádostí ze strany Evropské komise bylo velmi zdlouhavé.

4.2 Problematika kurzových rozdílů

Vzhledem k tomu, že projektové žádosti a následně i platby z FM EHP a Norska, probíhají v eurech, ale vlastní realizace a fakturace probíhá v českých korunách, byly finanční ukazatele projektů přepočítány stanovenými kurzy v době jejich předkládání. Pravidla FM EHP a Norska stanoví, že riziko způsobené kurzovými rozdíly nese realizátor projektu.

V důsledku posilování české koruny vůči euru od roku 2005 do současnosti se zvýšila míra spolufinancování, které musí realizátoři projektů vynaložit na realizaci aktivit rozpočtovaných v jejich projektových žádostech, viz modelový příklad v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – **Modelový příklad vlivu změny směnného kurzu na podíl spolufinancování projektu ze strany realizátora.**

Období/kurz		tis. EUR	tis. Kč	%
2005 CZK/EUR 30,186 ^{*)}	požadovaná výše grantu	250,00	7 546,50	85,00
	spolufinancování	44,12	1 331,74	15,00
	celkem	294,12	8 878,24	100,00
2007 CZK/EUR 28,202 ^{**)}	skutečná výše grantu	250,00	7 050,50	79,41
	spolufinancování	64,81	1 827,74	20,59
	celkem	314,81	8 878,24	100,00
Spolufinancování se tedy zvýšilo o		23,97	496,00	–

Zdroj: NKÚ – modelový příklad, Výzva č. 1, výše grantu = 250 tis. EUR.

Pozn: ^{*)} Kurz pro Výzvu č. 1 byl stanoven Ministerstvem financí.

^{**)} Kurz pro březen 2007 (k ukončení kontroly na objektu) je uveden v Úředním věstníku EU (část C) z 14. 3. 2007.

V případě proplácení oprávněných výdajů u tohoto modelového příkladu v březnu 2007 by vlivem změny kurzu došlo ke zvýšení výše spolufinancování projektu z 1 331,74 tis. Kč na 1 827,74 tis. Kč (tj. o 496 tis. Kč, tedy 37,24 %).

4.3 Porovnání České republiky se zahraničím

K 8. 3. 2007 bylo orgány finančních mechanismů schváleno celkem 157 žádostí z deseti zemí. Česká republika dosáhla schválení celkem 36 žádostí v celkové výši 34 547 tis. EUR. Finanční objem dosud schválených prostředků dosáhl 31,15 % z celkové alokace finančních prostředků FM EHP a Norska, které může ČR vyčerpat. Dohromady za

všechny země, které čerpají prostředky z FM EHP a Norska, dosahuje tento ukazatel hodnoty cca 22 %. ČR tak lze v tomto ohledu řadit k vysoce nadprůměrným (viz tabulka č. 2).

Tabulka č. 2 – Schválené žádosti k 8. 3. 2007

Stát	Počet schválených žádostí	Schválené finanční prostředky	
		v tis. EUR	v % ^{*)}
Česká republika	36	34 547	31,15
Estonsko	1	757	2,31
Kypr	0	0	0,00
Litva	4	9 904	14,72
Lotyšsko	3	6 658	12,40
Maďarsko	4	5 306	3,93
Malta	7	2 969	82,00
Polsko	85	176 001	31,51
Portugalsko	5	3 136	10,02
Řecko	0	0	0,00
Slovensko	7	7 627	10,87
Slovinsko	5	4 683	25,18
Španělsko	0	0	0,00
Celkem	157	251 588	21,56

^{*)} % z celkové alokace finančních prostředků určených pro jednotlivé státy z FM EHP a Norska.
Pramen: www.eeagrants.org (údaje uveřejněné k datu 21. 3. 2007).

III. Vyhodnocení

- V rámci kontroly na Národním kontaktním místě byly zjištěny v některých případech nedostatky v průběhu hodnocení žádostí podaných v rámci Výzvy č. 1. Nedostatky se týkaly zejména neúplnosti zpráv o výsledcích hodnocení, neúčasti všech členů hodnotících komisí a nerespektování výše získaných bodů při sestavování pořadí. Předpoklady pro řádné čerpání finančních prostředků však nebyly na základě zjištěných nedostatků v průběhu hodnocení žádostí podaných v rámci Výzvy č. 1 ohroženy.
- Zvýšené nároky na veřejné rozpočty si může vyžádat nárůst podílu na spolufinancování (cca 37 %), který je způsoben kurzovými rozdíly.
- Na základě porovnání České republiky s ostatními státy přijímajícími finanční prostředky z finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska je možno konstatovat, že Česká republika nezaostává v jejich implementaci.