

Informace z kontrolní akce č. 09/02

Peněžní prostředky určené na financování vybraných programů v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/02. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na financování programů v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

Kontrolováno bylo období od roku 2006 do roku 2008, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od ledna 2009 do srpna 2009.

Kontrolované osoby:

A. Správce kontrolovaných programů:

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“).

B. Účastníci programů:

Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“); Úřad práce ve Frýdku-Místku; Úřad práce v Jihlavě; Úřad práce v Karviné; město Kroměříž; město Litoměřice; město Pelhřimov; město Trutnov; statutární město Brno; statutární město Přerov; Domov Dědina, Opočno, Nádražní 709; Domov důchodců Bystřany, příspěvková organizace, Bystřany, Pražská 236; Ústav sociální péče pro zrakově postižené v Brně-Chrlicích, Brno, Chrlické nám. 2 (dále jen „ÚSP Brno“).

I. Úvod

Kontrola byla zaměřena na programy a jejich podprogramy, ze kterých byly financovány pořízení nebo rekonstrukce nemovitého majetku. Kontrolovány byly programy a podprogramy ev. č.:

213 110 – Rozvoj a obnova materiálně technické základny České správy sociálního zabezpečení,

– 213 112 – *Reprodukce majetku ve správě ČSSZ,*

213 210 – Rozvoj a obnova materiálně technické základny Správy služeb zaměstnanosti,

– 213 212 – *Reprodukce majetku ve správě SSZ,*

213 310 – Rozvoj a obnova materiálně technické základny sociální péče a služeb,

– 213 312 – *Reprodukce majetku ústavů sociální péče přímo řízených MPSV,*

– 213 314 – *Podpora reprodukce majetku ústavů sociální péče zřizovaných obcemi, kraji a nestátními neziskovými organizacemi,*

113 030 – Rozvoj a obnova materiálně technické základny úřadů práce,

– 113 032 – *Pořízení a reprodukce majetku ve správě úřadů práce,*

113 210 – Rozvoj a obnova materiálně technické základny České správy sociálního zabezpečení,

– 113 212 – *Pořízení, obnova a provozování majetku ve správě ČSSZ,*

113 310 – Rozvoj a obnova materiálně technické základny sociálních služeb,

- 113 313 – Podpora reprodukce majetku služeb sociální péče,
- 113 314 – Podpora výstavby domovů důchodců.

Tabulka č. 1 – Doby realizace a předpokládané finanční potřeby podprogramů

Evid. číslo	Doba realizace (roky)	Předpokládaná finanční potřeba (mil. Kč)						
		do roku 2005	rok 2006	rok 2007	rok 2008	rok 2009	od roku 2010	celkem
213 112	2003–2007	1 002,1	336,4	368,0	–	–	–	1 706,5
213 212	2003–2007	535,6	160,0	160,0	–	–	–	855,6
213 312	2003–2010	72,0	110,4	64,0	76,0	–	–	322,4
213 314	2003–2010	1 231,8	1 456,6	622,7	465,0	6,7	–	3 782,8
113 032	2008–2013	–	–	–	145,2	427,1	1 393,1	1 965,4
113 212	2008–2010	–	–	–	319,0	563,0	619,0	1 501,0
113 313	2007–2013	–	–	154,0	229,6	502,4	2 424,0	3 310,0
113 314	2008–2013	–	–	–	18,5	602,4	1 962,3	2 583,2
Celkem	x	2 841,5	2 063,4	1 368,7	1 253,3	2 101,6	6 398,4	16 026,9

Zdroj: dokumentace programů.

Zdrojem financování kontrolovaných podprogramů byly prostředky státního rozpočtu, s výjimkou podprogramů ev. č. 213 314 a 113 314, u nichž bylo v rozsahu cca 25 % předpokládáno zapojení i dalších zdrojů.

Právní předpisy vymezily program jako soubor věcných, časových a finančních podmínek konkrétních akcí na pořízení nebo technické zhodnocení dlouhodobého majetku a dále mj. upravovaly obsah dokumentace programů, postup pro financování akcí a obsah závěrečných vyhodnocení programů i akcí.

MPSV zejména odpovídalo za vypracování dokumentace programů, správnost jejich závěrečných vyhodnocení, registraci akcí do programů a zabezpečení jejich financování. Účastníci programů byli investory akcí, z nich ČSSZ, úřady práce (dále jen „ÚP“) a ÚSP Brno byly organizačními složkami státu v působnosti MPSV, Domov Dědina Opočno a Domov důchodců Bystřany byly příspěvkovými organizacemi zřízenými příslušnými městy. Ostatními kontrolovanými účastníky programů byla města.

U programů, které byly v kontrolovaném období ukončeny, byla ověřována jejich závěrečná vyhodnocení a u programů, které byly zahájeny, byla ověřována jejich dokumentace. Realizace programů byla ověřována u 19 akcí stavebního charakteru, týkajících se budov ČSSZ, ÚP a sociálních služeb a péče.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Závěrečná vyhodnocení ukončených programů

V kontrolovaném období měly být ukončeny programy ev. č. 213 110, 213 210 a 213 310. Závěrečná vyhodnocení prvních dvou programů mělo MPSV vypracovat do června 2008. Ve skutečnosti je vypracovalo až v průběhu 1. pololetí 2009 a v době kontroly NKÚ ještě nebyla Ministerstvem financí (dále jen „MF“) schválena. U třetího programu MF v roce 2007 prodloužilo na základě požadavku MPSV realizaci do roku 2010 a navýšilo finanční potřebu z 1 339 mil. Kč na 4 443 mil. Kč, z toho účast prostředků státního rozpočtu z 1 069 mil. Kč na 3 466 mil. Kč.

Kontrola byla podrobena závěrečnému vyhodnocení, vypracovaná MPSV za programy ev. č. 213 110 a 213 210, se zaměřením na jejich podprogramy uvedené v části I. Podle § 4 vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, má závěrečné vyhodnocení programu obsahovat přehled o čerpání prostředků státního rozpočtu na financování programu, zprávu o plnění cílů a dosažené hodnoty parametrů.

1.1 Čerpání prostředků státního rozpočtu na financování programů

MPSV předložilo údaje o financování pouze za programy a za jejich akce; za podprogramy je nepředložilo. Průběh financování programů ev. č. 213 110 a 213 210 je uveden v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – Financování programů

(v mil. Kč)

	Do roku 2005	Rok 2006	Rok 2007	Celkem
Program ev. č. 213 110:				
Fin. potřeba podle dokumentace programu	1 590,1	630,0	650,0	2 870,1
Schválený rozpočet MPSV	1 628,3	1 012,6	1 037,0	3 677,9
Upravený rozpočet MPSV	1 799,3	1 025,9	899,8	3 725,0
- z toho čerpáno na akce	832,3	483,9	841,6	2 157,8
Čerpáno na akce (z rozpočtu a rez. fondu)	986,8	781,1	944,6	2 712,5
Program ev. č. 213 210:				
Fin. potřeba podle dokumentace programu	924,8	300,0	300,0	1 524,8
Schválený rozpočet MPSV	693,0	270,6	433,0	1 396,6
Upravený rozpočet MPSV	870,0	270,7	337,1	1 477,8
- z toho čerpáno na akce	351,6	196,0	294,3	841,9
Čerpáno na akce (z rozpočtu a rez. fondu)	430,5	349,5	294,3	1 074,3

Zdroj: dokumentace programů, závěrečné účty a podklady MPSV.

Na realizaci akcí bylo v obou programech vyčerpáno o 608 mil. Kč, tj. o 14 % méně, než byla celková finanční potřeba, kterou MPSV uvedlo v jejich dokumentacích, a o 1 416 mil. Kč, tj. o 27 % méně, než byl celkový upravený rozpočet MPSV. **K těmto rozdílům MPSV neuvedlo v závěrečných vyhodnoceních programů žádná vysvětlení.**

Z tabulek je zřejmé, že MPSV uplatňovalo vůči státnímu rozpočtu vyšší objemy finančních prostředků, než byla reálná potřeba. Prostředky poskytnuté v jednotlivých letech upravenými rozpočty tak čerpalo v průměru jen z 58 %. Nevyčerpané prostředky převedlo do rezervního fondu (celkem převedlo 1 829 mil. Kč) nebo odvedlo do státního rozpočtu (celkem ze svého rozpočtu a rezervního fondu odvedlo 1 128 mil. Kč).

1.2 Plnění cílů a dosažené hodnoty parametrů

MPSV stanovilo jako základní cíl programu ev. č. 213 110 vztahující se k podprogramu ev. č. 213 112 vybudování plně vybavené materiálně technické základny a sídel orgánů ČSSZ. Obdobně stanovilo i základní cíl programu ev. č. 213 210 vztahující se k podprogramu ev. č. 213 212 s tím, že se týkal ÚP.

Nedostatky ve stanovení cílů, v jejich zdůvodněních a specifikacích, **neumožnily provést řádné hodnocení plnění cílů a technických parametrů ve vazbě na realizované akce ani objektivně vyhodnotit efektivnost vyčerpaných finančních prostředků.**

Dokumentace programu ev. č. 213 210 byla podrobena kontrole NKÚ při kontrolní akci č. 05/38 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2006 Věstníku NKÚ). Zjištěno bylo, že

z důvodu nedostatků ve stanovení výchozích parametrů nebude možné řádně provést závěrečné vyhodnocení programu, což tato kontrolní akce č. 09/02 potvrdila. MPSV přijalo na základě kontroly NKÚ č. 05/38 opatření, kterým mělo nedostatky odstranit. Opatření však MPSV z důvodu legislativních změn v oblasti financování programů nerealizovalo a s MF dohodlo, že změny proti původní dokumentaci programu specifikuje a odůvodní v rámci závěrečného vyhodnocení programu, což neprovedlo.

MPSV vyhodnotilo plnění cílů pouze formálními konstatováními, že byly splněny, a výčty akcí s uvedením celkových finančních objemů na jejich realizaci. Tato konstatování MPSV zpochybňuje nečerpání předpokládaných finančních prostředků, uvedené v předchozím bodě, i to, že ze závěrečných vyhodnocení nebyla zřejmá vazba zrealizovaných akcí na naplnění cílů. Kontrolou přitom bylo zjištěno, že část akcí, které MPSV uvedlo pro plnění cílů v dokumentacích programů, nebyla realizována.

Například:

Cíle podprogramu ev. č. 213 112 měly být mj. realizovány 49 akcemi, ze kterých bylo realizováno jen 14 akcí. Ze zbylých akcí MPSV 11 akcí převedlo do nového programu ev. č. 113 210, k 7 akcím sdělilo, že potřeby vyřešilo jiným způsobem, a realizaci 17 akcí předpokládá řešit v budoucích obdobích v závislosti na finančních zdrojích. Obdobný stav byl i u podprogramu ev. č. 213 212, kde ze 17 akcí, uvedených v dokumentaci programu, bylo realizováno 10 akcí.

MPSV uvedlo, že realizaci cílů ovlivnila řada legislativních a organizačních změn, jako například přijetí zákona o nemocenském pojištění v roce 2006, zařazení financování údržby a oprav majetku a pořizování drobného dlouhodobého hmotného majetku do programů, pozastavení financování akcí nad 20 mil. Kč, o kterém rozhodla vláda v září 2006, apod. **Konkrétní dopady uváděných změn na realizaci programů MPSV nevyhodnotilo.**

2. Dokumentace nově zahájených programů

Prověřovány byly dokumentace programů ev. č. 113 030, 113 210 a 113 310, schválené MF v letech 2007 a 2008. Prvý program s finanční potřebou 1 998 mil. Kč byl zaměřen na majetek státu, se kterým hospodaří ÚP, druhý s finanční potřebou 2 915 mil. Kč na majetek státu, se kterým hospodaří ČSSZ, a třetí s finanční potřebou 6 343 mil. Kč (z toho účast prostředků státního rozpočtu 4 730 mil. Kč) na majetek poskytovatelů sociálních služeb a péče. Finanční potřeby kontrolovaných podprogramů jsou uvedeny v tabulce č. 1.

Kontrolováno bylo především vymezení:

- cílů programů a podprogramů,
- finančních, časových a věcných podmínek,
- obsahu investičního záměru akcí, se zaměřením na kritéria pro posuzování akcí z hledisek cílů a podmínek programů i efektivnosti finančních prostředků na jejich realizaci.

2.1 Specifikace věcných cílů

Podle § 12 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla, má dokumentace programu obsahovat specifikaci cílů programu a podprogramu spolu s jejich technicko-ekonomickým zdůvodněním a podle § 2 písm. c) vyhlášky č. 560/2006 Sb. má obsahovat indikátory specifikující konkrétní cíl.

MPSV specifikovalo věcné cíle a indikátory v dokumentacích programů nedostatečně. Cíle byly formulovány pouze obecně, nebyly řádně zdůvodněny a specifikovány indikátory (v některých případech nebyly specifikovány vůbec). Nebylo tedy zřejmé, do jaké míry realizace cílů řeší potřeby v příslušné oblasti ani jakého ekonomického či jiného efektu má

být dosaženo. Výchozí a cílový stav byl vymezen číselnými údaji, jejichž správnost nebylo ve většině případů možné z dokladů předložených MPSV ověřit. Obdobně tomu bylo v případě číselných hodnot indikátorů. Nebyla stanovena ani pravidla pro vyhodnocování plnění indikátorů.

Například:

MPSV stanovilo pro cíl č. 2 podprogramu ev. č. 113 032 indikátor „komplexně zrekonstruované pracoviště“ s hodnotou 645 pracovišť. Nevymezilo však rozsah prací, který by zrekonstruované pracoviště specifikoval. To neumožňovalo provést objektivní vyhodnocení plnění tohoto indikátoru. Obdobně tomu bylo u podprogramu ev. č. 113 212 v případě indikátoru „snížení energetické náročnosti – počet vyměněných oken“. U programu ev. č. 113 310 nebyla dostatečně zřejmá návaznost indikátorů na příslušné cíle.

MPSV v dokumentacích příslušných programů uvedlo některé akce, jimiž mají být naplněny cíle podprogramů ev. č. 113 032 a 113 212. Nedoložilo však žádné doklady, ze kterých by bylo možné ověřit opodstatněnost jejich výběru. Pouze sdělilo, že jde o předběžné výběry akcí, jejichž zařazení do dokumentací ještě neznamená, že budou realizovány.

2.2 Vymezení finančních, časových a věcných podmínek

Podle § 12 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. má dokumentace programu obsahovat bilanci potřeb a zdrojů financování, vyhodnocení efektivity vynaložených finančních prostředků a harmonogram přípravy a realizace programu. **MPSV nepředložilo doklady, ze kterých by bylo možné ověřit objektivnost stanovených finančních potřeb programů, jejich realizačních dob a vazby na cíle a indikátory. Efektivnost vynaložených finančních prostředků nevyhodnotilo.**

Časové a finanční podmínky byly v krátké době po zahájení realizace programů měněny. To ukazuje, že MPSV při jejich stanovení nevycházelo z dostatečně ujasněných koncepčních podkladů.

Například:

MPSV již rok po zahájení realizace prodloužilo platnost programu ev. č. 113 030 o čtyři roky do roku 2013 a zvýšilo finanční potřebu více než trojnásobně na 1 998 mil. Kč. Změny zdůvodnilo potřebou zabezpečení reprodukce majetku ve správě ÚP po opuštění koncepce vytvoření Národního úřadu pro zaměstnanost a sociální správu. U programu ev. č. 113 210, který byl zahájen v lednu 2008, snížilo MPSV již v prosinci 2008 finanční potřebu o 27 % na 2 915 mil. Kč. Úpravu finančních potřeb zdůvodnilo pouze tím, že došlo ke změnám hodnot programu a přesunům mezi podprogramy.

MPSV uvedlo v dokumentaci programů i řadu věcných parametrů, jejichž dodržení stanovilo jako jednu z podmínek pro přijetí žádostí o registraci akce do programů. Parametry vyjádřilo v měrných jednotkách, například jako hodnoty maximálních jednotkových nákladů. MPSV však nepředložilo doklady, ze kterých by bylo možné ověřit opodstatněnost stanovení těchto parametrů a správnost stanovení jejich hodnot.

2.3 Vymezení obsahu investičního záměru a registrace akcí

Registrací akce do programu se rozumí příslib účasti prostředků státního rozpočtu na jejím financování při splnění stanovených podmínek. Podle § 12 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb. provádí registraci správce programu na základě posouzení investičního záměru obsahujícího věcné, časové a finanční určení akce, její technicko-ekonomické zdůvodnění a vyjádření efektivity vložených prostředků.

MPSV sice v dokumentacích programů stanovilo, že investiční záměr musí uvedené podmínky pro registraci akce obsahovat, avšak **nevymezilo dostatečně nebo vůbec způsob, jak mají být zdůvodnění a hodnocení efektivnosti finančních prostředků prováděna**. Účastníci programů tak většinou zdůvodňovali potřebnost a efektivnost akcí obecnými tvrzeními, jejichž správnost nebylo možné ověřit. MPSV i přes tyto nedostatky zaregistrovalo akce do programů. Tento přístup MPSV měl u řady akcí negativní dopady do hospodárnosti a účelnosti vynaložených prostředků státního rozpočtu na jejich financování, jak je uvedeno v bodě 3.1 a jak vyplývá i z následujícího příkladu.

Například:

MPSV zaregistrovalo v roce 2004 do podprogramu ev. č. 213 212 akci na rekonstrukci budovy ÚP v Praze 9, jejíž nezbytnost byla v investičním záměru mj. zdůvodněna havarijním stavem pláště a střechy. MPSV v souvislosti s rozhodnutím vlády ze září 2006 o pozastavení akcí nad 20 mil. Kč zastavilo po vynaložení 1,7 mil. Kč koncem roku 2006 realizaci akce. Další akci týkající se této budovy uvedlo MPSV v dokumentaci programu ev. č. 113 030 jako zásadní a v říjnu 2007 ji zaregistrovalo do podprogramu ev. č. 113 032 s náklady 57 mil. Kč a termínem realizace do září 2009. V červenci 2008 však MPSV akci před zahájením stavebních prací ukončilo, jako důvod uvedlo změny v koncepci využití budovy. V květnu 2009 pak zaregistrovalo v podprogramu ev. č. 113 032 akci na přípravné práce pro rekonstrukci této budovy s termínem do listopadu 2009 a náklady 3,0 mil. Kč.

MPSV uplatňovaný systém výběru akcí k registraci byl netransparentní. Zejména nebylo možné ověřit správnost provedených hodnocení ani úplnost seznamů akcí navržených k registraci, tj. zda obsahují všechny požadavky pro registraci akce nebo zda byly některé akce odmítnuty a proč. MPSV bez dalšího doložení uvedlo, že akce byly do programu ev. č. 113 030 vybírány na základě znalosti problematiky, a to podle dosažených bodů, a že v praxi dosud nenastal stav, kdy akce musela být ze seznamu vyřazena pro nedostatek finančních prostředků. V případě programu ev. č. 113 210 ze sdělení MPSV vyplynulo, že seznamy plánovaných akcí sestavuje účastník programu (ČSSZ) a MPSV k němu nemá podklady.

3. Realizace programů

Realizace programů byla ověřována u 19 akcí, z nichž pět se týkalo budov ČSSZ, čtyři budov ÚP, devět budov domovů důchodců a jedna budovy ÚSP Brno. Vynaložené nebo předpokládané náklady na ně byly 1 813 mil. Kč, z toho účast prostředků státního rozpočtu 1 322 mil. Kč. Ověřovány byly finanční prostředky vynaložené na práce a činnosti provedené v souvislosti s registrací do programů, zabezpečováním projektových dokumentací a stavební realizací.

3.1 Nedostatky v registraci akcí do programů, jak byly uvedeny v bodě 2.3, vedly například v případě budov ÚP a ČSSZ k zastavení akcí, zásadním koncepčním změnám, pořizování nezdůvodněně velkých kapacit budov, prodlužování realizačních termínů a dalším nedostatkům. Docházelo tak k ne hospodárnému nebo neúčelnému vynakládání finančních prostředků na realizaci akcí. Nejzávažnější nedostatky byly zjištěny u níže uvedených pěti akcí.

a) MPSV v roce 2006 ukončilo v průběhu přípravy po vynaložení 2,9 mil. Kč akci ČSSZ, týkající se výstavby centrálního archivu, kterou zaregistrovalo v roce 2003 do podprogramu ev. č. 213 112. Akci znovu zaregistrovalo v dubnu 2008 do podprogramu ev. č. 113 212 s náklady 85,8 mil. Kč, které byly o 116 % vyšší než původně předpokládané. V obou případech MPSV zaregistrovalo akce na základě nedokončených, pouze obecných zdůvodnění a bez dokladů prokazujících potřeby. ČSSZ jako hodnocení efektivnosti uvedla bez dalšího doložení, že považuje výstavbu za velmi efektivní způsob vyřešení problému uskladnění dokladů, které se z hlediska technického a ekonomického jeví jako nejvhodnější

řešení. Akce má být dokončena do března 2010, tj. o více než 5 let později, než byl původní předpoklad.

ČSSZ v investičním záměru neuvedla všechny související náklady. Například náklady na přemístění a dovybavení nové budovy archivačními systémy předpokládá hradit v rámci jiné samostatné akce. Podle investičního záměru této dosud nezaregistrované akce má její finanční potřeba činit 79,8 mil. Kč.

b) ČSSZ předložila MPSV v únoru 2008 investiční záměr na akci, kterou měla být řešena výstavba dvou propojených objektů pro krajskou a okresní správu sociálního zabezpečení v Jihlavě, aniž by měla vyjasněnou organizační strukturu svých útvarů a z ní vyplývající prostorové potřeby pro činnosti zabezpečované v Jihlavě. Nezdůvodnila, proč předpokládala vystavět budovu pro počet zaměstnanců o 44 % vyšší, než byl systemizovaný stav. Provedené hodnocení efektivnosti nákladů na pořízení budovy bylo neprůkazné. MPSV přesto akci v dubnu 2008 zaregistrovalo do podprogramu ev. č. 113 212 s náklady 153,6 mil. Kč a termínem dokončení do května 2010.

ČSSZ požádala v únoru 2009, tj. po necelém roce od registrace, o úpravu věcných a ekonomických parametrů z důvodu, že výstavba prostor pro krajskou správu již není potřeba. MPSV z důvodu pochybností o nezbytnosti výstavby úpravu neprovedlo a akci zastavilo. V době kontroly NKÚ nebyla realizace akce mezi MPSV a ČSSZ dořešena. Na akci bylo vyčerpáno 4,1 mil. Kč, z toho 3,3 mil. Kč na nákup pozemků pro stavbu nové budovy.

c) MPSV v roce 2003 zrušilo zaregistrovanou akci ČSSZ na přístavbu ke stávající budově, která měla vyřešit nevyhovující stav dislokace pracovišť správy sociálního zabezpečení v Olomouci, umístěných v najatých prostorách. ČSSZ následně vypracovala jiný investiční záměr, podle kterého měla být dislokace nově řešena nákupem budovy a její rekonstrukcí. Změnu koncepce zdůvodnila jen obecně tím, že nové řešení je lépe realizovatelné a mělo by přinést vyšší zhodnocení vložených prostředků, bez doložení doklady nebo propočty. Vyhodnocení efektivnosti nákladů na nové řešení ČSSZ neprovedla. Kromě toho v investičním záměru uvedla pouze část finančních potřeb, a to jen investiční potřebu ve výši 92,0 mil. Kč. MPSV přes tyto nedostatky investiční záměr v roce 2003 zaregistrovalo do podprogramu ev. č. 213 112.

Skutečné náklady na kontrolovanou akci byly 76,6 mil. Kč. Dále ČSSZ vynaložila 2,2 mil. Kč na projektovou dokumentaci a technický dozor a v rámci jiných tří akcí registrovaných rovněž v podprogramu ev. č. 213 112 vynaložila 66,5 mil. Kč na stavební práce neinvestičního charakteru a 2,5 mil. Kč na dovybavení budovy nábytkem. Celkové náklady na řešení dislokace správy v Olomouci nákupem budovy a její rekonstrukcí tak byly 147,8 mil. Kč. S kontrolovanou akcí souvisela ještě další akce ČSSZ, týkající se pořízení prvků informačních a komunikačních technologií s náklady 9,9 mil. Kč, která byla taktéž realizována z programu ev. č. 213 110.

ČSSZ při nákupu budovy nerespektovala zaregistrované technické parametry a pořídila v roce 2004 podstatně větší budovu. Například plocha kanceláří byla o 98 % větší a obestavěný prostor o 64 % větší. MPSV upravilo zaregistrované parametry na základě žádosti ČSSZ až v červnu 2006.

Akce byla dokončena v říjnu 2007, což bylo o více než 2,5 roku později, než mělo být podle původně zaregistrovaného parametru. Za tuto dobu vynaložila ČSSZ za nájem užívaných prostor cca 2,4 mil. Kč.

d) ÚP v Karviné získal v roce 1999 bezúplatným převodem právo hospodaření k areálu bývalé školy v Havířově, tvořeném čtyřmi budovami, za účelem vybudování Evropského

centra pro trh práce a lidských zdrojů. Tento záměr nebyl realizován. MPSV ani ÚP však nevypracovaly koncepci dalšího využití areálu. ÚP přesto zahájil dílčí rekonstrukce částí některých budov a předložil MPSV v roce 2003 mj. investiční záměr na rekonstrukci budovy C, který zdůvodnil pouze obecně potřebou rozšíření prostor pro vzdělávání uchazečů o zaměstnání v rámci restrukturalizace těžkého průmyslu. MPSV investiční záměr nezaregistrovalo a rozhodlo, že v Havířově bude vytvořeno centrum dalšího vzdělávání pro celý moravskoslezský region. ÚP proto předložil MPSV v červnu 2004 nový investiční záměr. Nespecifikoval však konkrétně potřeby a nevyhodnotil efektivnost finančních prostředků na realizaci záměru. Zdůvodnění v podstatě omezil na popis technického stavu budovy.

MPSV akci rozdělilo do dvou akcí – etap. Prvou akci ÚP dokončil v roce 2005 s náklady 8,0 mil. Kč (její realizaci NKÚ kontroloval v rámci kontrolní akce č. 05/38). Kontrolní akcí NKÚ č. 09/02 byla prověřena II. etapa rekonstrukce budovy C. Akci MPSV zaregistrovalo do podprogramu ev. č. 213 212 v červenci 2005 s náklady 18,9 mil. Kč a termínem realizace do konce roku 2005. Pořízeno mělo být 6 učeben a 5 dílen, včetně vybavení stroji a zařízeními. Ani v tomto případě investiční záměr předložený ÚP v Karviné neobsahoval řádné zdůvodnění a vyhodnocení efektivnosti finančních prostředků na realizaci záměru.

ÚP v Karviné v roce 2006 uhradil dodavateli stavebních prací nesprávně jako vícepráce dodání podlahové krytiny v ceně 468 tis. Kč, kterou uhradil také v rámci původní smluvní ceny, dodávku podlahové krytiny v ceně 98 tis. Kč, kterou uhradilo také MPSV z prostředků fondu PHARE, a dodávku žaluzií v ceně 219 tis. Kč, která nebyla realizována, neboť ji ÚP v rámci dohodnutých méněprací zrušil. Celkem tak uhradil 785 tis. Kč. ÚP k tomu sdělil, že s dodavatelem stavebních prací vede jednání o vrácení bezdůvodně uhrazených prostředků.

ÚP v Karviné akci dokončil o rok později v lednu 2007. V době kontroly NKÚ využíval ÚP areál pro své potřeby jen z části.

e) MPSV zaregistrovalo do podprogramu ev. č. 213 212 akci ÚP v Jihlavě, která se týkala rekonstrukce budov pro centrum dalšího profesního vzdělávání, přestože ÚP v investičním záměru nezdůvodnil dostatečně pořizované kapacity ve vazbě na plánovaný rozsah poskytovaných služeb. Akcí měly být pořízeny učebny praktického vyučování pro pět různých oborů a dvě ubytovací jednotky. ÚP dokončil akci proti předpokladu o rok později v prosinci 2006 s náklady 25,5 mil. Kč. Kromě toho bylo vynaloženo 19,1 mil. Kč na vnitřní vybavení. Celkové náklady na vybudování areálu tak byly 44,6 mil. Kč. Využití pořízených kapacit pro potřeby ÚP bylo od doby uvedení do provozu velmi nízké (v roce 2007 činilo 26 % a v roce 2008 jen 14 %).

Centrum dalšího vzdělávání provozovala soukromá společnost na základě smlouvy uzavřené s ÚP v Jihlavě. Sjednané nájemné v roční výši 0,8 mil. Kč však bylo ve vztahu k celkovým nákladům na pořízení 44,6 mil. Kč neodpovídající a představovalo návratnost vložených prostředků přesahující 55 let. Bylo zjištěno, že ÚP při určování výše nájemného vycházel neopodstatněně z nejnižší částky, kterou Magistrát města Jihlavy používá pro stanovení vyvolávací ceny v dražbách.

3.2. V rámci kontroly realizace akcí byla prověřována také zadávací řízení na výběr dodavatelů projektových a stavebních prací. Zjištěna byla například následující porušení zákona č. 40/2004 Sb. nebo zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách:

- ČSSZ rozdělila zakázku na projektové práce do dvou zakázek v ceně 1,3 mil. Kč a 1,7 mil. Kč, které pak jako zakázky do 2 mil. Kč nemusela zadávat v zadávacím řízení podle zákona o veřejných zakázkách (porušení § 18 zákona č. 40/2004 Sb.);
- ČSSZ nevyřadila nabídku uchazeče, který nesplnil požadavek zadavatele uvedený v zadávacích podmínkách (porušení § 76 zákona č. 137/2006 Sb.);
- město Litoměřice nevyloučilo ze zadávacího řízení uchazeče, který nesplnil kvalifikaci v požadovaném rozsahu (porušení § 60 zákona č. 137/2006 Sb.);

- město Kroměříž zařadilo do losování o výběr zájemců k podání nabídky do užšího řízení i čtyři zájemce, které předtím vyloučilo ze zadávacího řízení z důvodu nesplnění kvalifikačních předpokladů (porušení § 61 zákona č. 137/2006 Sb.);
- ÚSP Brno poskytl uchazečům nedostatečně zpracovanou zadávací dokumentaci (porušení § 50 zákona č. 40/2004 Sb.);
- ÚP v Karviné neuzavřel s vybraným uchazečem smlouvu v souladu s jeho cenovou nabídkou (porušení § 66 zákona č. 40/2004 Sb.).

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolováno bylo šest programů, jejichž správcem bylo MPSV, a v rámci nich osm podprogramů, z nichž byly financovány akce týkající se pořízení a rekonstrukcí budov ČSSZ, ÚP a sociálních služeb a péče. U ukončených programů bylo především ověřováno splnění stanovených cílů a záměrů a u zahájených programů především správnost specifikace věcných cílů, indikátorů a parametrů. Realizace programů byla ověřována kontrolou 19 akcí s účastí státního rozpočtu ve výši 1 322 mil. Kč.

U akcí na výstavbu domovů důchodců činily v letech 2007 a 2008 průměrné náklady na pořízení jednoho lůžka 1,7 mil. Kč. U akcí na výstavbu administrativních budov pro zaměstnance ÚP a ČSSZ činily v tomto období průměrné náklady na pořízení pracoviště pro jednoho zaměstnance 1,2 mil. Kč.

MPSV nevymezilo průkazně a neodůvodnilo řádně cíle a věcné, časové a finanční podmínky, které uvedlo v dokumentacích programů. Cíle specifikovalo pouze v obecné rovině, nevymezilo je dostatečně indikátory, popř. parametry, a neprovedlo jejich technicko-ekonomická zdůvodnění. Nevymezilo dostatečně výchozí a cílový stav. Nebylo tedy zřejmé, jakých efektů mělo či má být realizací programů dosaženo.

Závěrečná vyhodnocení ukončených programů, která MPSV předložilo ke schválení MF, byla v podstatě jen výčtem spotřebovaných finančních prostředků a realizovaných akcí. Nebyla z nich zřejmá míra splnění stanovených cílů ani míra efektivnosti prostředků státního rozpočtu vynaložených na realizaci programů. Hodnocení nebylo možné vzhledem k nedostatkům v dokumentacích programů objektivně provést. Obdobné riziko existuje i u dosud probíhajících programů.

Hospodárnost finančních prostředků vynaložených na realizaci akcí, zejména v případě pořizování budov ČSSZ a ÚP, byla negativně ovlivněna i tím, že MPSV nemělo dostatečně ujasněny dlouhodobé výhledy potřeb. Krátce po zahájení tak měnilo termíny realizace a finanční potřeby programů a řadu akcí do nich registrovalo v podstatě podle momentálních požadavků. V průběhu přípravy akcí proto docházelo ke koncepčním změnám nebo i několikaletému zpoždování doby výstavby. V některých případech byly pořízeny kapacity, které nebyly dostatečně využity.

Systém výběru akcí k registraci do programů uplatňovaný MPSV nebyl transparentní. MPSV registrovalo do programů akce, u kterých účastník programu řádně nezdůvodnil potřebnost a nevyhodnotil efektivnost finančních prostředků na jejich realizaci. MPSV tak nerespektovalo podmínky, které pro registraci akcí samo stanovilo v dokumentaci programů. V řadě případů zkreslovalo celkovou potřebu finančních prostředků na realizaci akcí.

Poznatky z této kontrolní akce ukázaly, že MPSV zabezpečilo přípravu a realizaci programů podle pravidel platných pro financování programů jen formálně. Ve skutečnosti nevytvořilo soubor průkazných věcných, časových a finančních podmínek, který by byl podkladem pro objektivní hodnocení plnění stanovených cílů a efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti finančních prostředků vynaložených na realizaci programů.