

00/32

Rozpočtové prostředky určené na kapitálové výdaje ve vybraných kapitolách státního rozpočtu se zaměřením na jejich čerpání ve 4. čtvrtletí

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2000 pod číslem 00/32. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Pohl.

Cílem kontroly bylo zjistit příčiny nadměrného čerpání prostředků státního rozpočtu a prověřit ekonomickou opodstatněnost výdajů realizovaných v závěru rozpočtového roku.

Kontrolu provedli kontrolující z odboru státního rozpočtu v době od února do srpna 2000.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo financí,
Ministerstvo průmyslu a obchodu,
Ministerstvo zdravotnictví.
Kontrolovaným obdobím byl rok 1999.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo Ministerstvo financí, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách.

Odvolení proti rozhodnutí o námítkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

K o l e g i u m N K Ú na svém XVI. zasedání, konaném dne 2. října 2000,

s c h v á l i l o usnesením č. 8/XVI/2000
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I.

Úvod do kontrolované problematiky

S postupem let dochází ze strany ústředních orgánů státní správy ke stále se zvyšujícímu čerpání kapitálových výdajů ve 4. čtvrtletí, přičemž rok 1999 byl rokem s dosud nejvyšším podílem čerpání na celkovém ročním objemu v porovnání s předchozími rozpočtovými roky.

Od několika ústředních orgánů státní správy, u kterých došlo k enormnímu čerpání kapitálových výdajů ve 4. čtvrtletí 1999, byly vyžádány základní číselné údaje, a to od správců následujících kapitol: Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo dopravy a spojů, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo financí, Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo průmyslu a obchodu. Analýza uvedených údajů ukázala, že u řady finančně závažných investičních programů byl podíl čerpání kapitálových výdajů ve 4. čtvrtletí vyšší než 85 %. Na základě uvedené analýzy byly ke kontrole vybrány tyto ústřední orgány státní správy - Minister-

stvo financí (dále jen „MF“), Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“), Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „MZ“).

Hospodaření s prostředky státního rozpočtu je především upraveno obecně závaznými právními předpisy, tj. zákonem č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů, vyhláškou MF ČR č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, jehož aplikace má vést k hospodárnému využití veřejných prostředků.

Použití prostředků státního rozpočtu na kapitálové výdaje upravují rovněž „Zásady pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu určených na pořizování, technická zhodnocení, opravy a udržování investičního majetku“, které MF vydalo pod č. j. 113/43 850/1998, s účinností od 1. 1. 1999 (dále jen „Zásady“). Účelem vydání Zásad bylo zabezpečit jednotný postup správců kapitol státního rozpočtu a hospodárnost výdajů státního rozpočtu při financování reprodukce investičního majetku, kterou se rozumí „... *příprava a realizace stavby (jak novostavby tak i technického zhodnocení a oprav budov a staveb), pořízení nemovitosti úplatným převodem, pořízení, technické zhodnocení, opravy a údržba strojů, zařízení a nehmotného investičního majetku a jejich souborů, které plní ucelenou technicko-ekonomickou funkci*“.

Ve smyslu Zásad se státní rozpočet podílí na financování reprodukce investičního majetku formou individuálně posuzovaných kapitálových výdajů na financování konkrétní akce - tj. individuálních investičních dotací, dále formou systémově určených kapitálových výdajů na financování potřeb programu nebo projektu - tj. systémových investičních (neinvestičních) dotací. Účast státního rozpočtu je rovněž realizována formou návratných finančních výpomocí a poskytnutím záruk na bankovní a dodavatelské úvěry. (Viz tabulka na následující straně.)

U všech tří kontrolovaných osob byly pro kontrolu vybrány investiční akce tak, aby dostatečně odrážely jednak celkový vývoj kapitálových výdajů a jednak strukturu problémů financování reprodukce investičního majetku a nadměrného čerpání rozpočtových prostředků ve 4. čtvrtletí 1999. Zároveň se přihlíželo k tomu, aby bylo minimalizováno riziko nesprávně vyvozených závěrů z kontrolního vzorku.

Přehled kapitálových výdajů kontrolovaných osob schválených zákonem č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999

(v tis. Kč)

Kapitola	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Čerpání	% plnění z upraveného rozpočtu	Čerpání ve 4. čtvrtletí	% podíl 4. čtvrtletí
MF	2 054 902	1 858 947	1 768 355	95,13	917 902	51,91
MPO	534 284	1 192 018	1 179 256	98,93	855 182	72,52
MZ	2 421 400	2 556 267	2 555 756	99,98	1 333 632	52,18

Kontrolovaný objem činil u každé z kontrolovaných osob nejméně 30 % z finančních prostředků čerpaných ve 4. čtvrtletí.

Všechny kontrolované investiční programy byly financovány formou systémových dotací na investice.

II.

Poznátky a příklady kontrolních zjištění

1. Vliv přípravy investičních akcí na časovost čerpání kapitálových výdajů

Jedním z hlavních důvodů nárůstu čerpání finančních prostředků ve 4. čtvrtletí bylo pozdní uvolňování investičních prostředků a také nedostatky v investorské a projektové přípravě investičních akcí, které ve svém souhrnu vedly k pozdnímu vyhlášení veřejných soutěží a uzavírání smluvních vztahů.

Např.:

MF

akce evid. č. 312018-6014 „Nákup osobních vozidel“

Výzva k podání nabídky na veřejnou zakázku byla zaslána 12 zájemcům až 15. 9. 1999, přestože podle údajů Informačního systému rozvoje investičního majetku (dále jen „ISFRIM“) formuláře RA 80 mělo být zadání zakázky uskutečněno již v březnu 1999 a zakázka měla být realizována v dubnu 1999. Vzhledem k pozdnímu zahájení, vyhodnocení nabídkového řízení a uzavření kupních smluv byly dodávky osobních vozů včetně jejich dovybavení fakturovány až v listopadu a v prosinci 1999 v celkové výši 1 879 tis. Kč, tj. 100% čerpání prostředků ve 4. čtvrtletí.

akce evid. č. 312020-2014 „Instalace rozvodových kabelů“

Příslušným oddělením MF bylo doporučeno zadat zakázku ve schváleném objemu 2 000 tis. Kč formou výzvy jednomu zájemci, firmě ComArr, s. r. o., Pardubice. Vzhledem k tomu, že doporučení bylo zdůvodněno časovou tísní a specifickým řešením problému, požádal dne 8. 11. 1999 dodavatel správce rozpočtové položky o průkazné zdůvodnění výzvy s tím, že je nutno doložit, zda změna dodavatele by vedla k plnění zakázky s odlišnými technickými znaky, které by s sebou přinášelo technickou neslučitelnost nebo potíže při provozu a údržbě. Přestože vyžádané podklady, které by prokazovaly oprávně-

nost použití § 50 zákona č. 199/1994 Sb., nebyly ministerstvem kontrolujícím předloženy, smlouva o dílo byla s vybranou firmou dne 23. 11. 1999 uzavřena.

MZ

akce evid. č. 335050-5103 „Osvětlení nádvoří MZ“

Zadavatel obeslal dne 25. 10. 1999 tři zájemce s termínem zaslání nabídek do 8. 11. 1999. S vybraným zájemcem byla podepsána dne 23. 11. 1999 smlouva o dílo na 316 902 Kč. Úhrada smluvních prací byla provedena dne 20. 12. 1999. Investiční akce byla oproti předpokladům realizována v závěru roku mj. proto, že zadavatel nezajistil před vyhlášením výběrového řízení stanovisko Pražského ústavu památkové péče a souhlas odboru památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy.

akce evid. č. 335040-2104 „Rekonstrukce pavilonu č. 17 psychiatrické léčebny v Praze-Bohnicích“

Z celého pavilonu bylo použitelné pouze obvodové zdivo a z tohoto důvodu bylo nutno realizovat základní stavební konstrukce, což lze pouze v příznivých klimatických podmínkách. MF podle Rozpisu investičních dotací pro rok 1999, č. j. INV/2613 z 20. 9. 1999, uvolnilo rozpočtové prostředky ve výši 10 000 tis. Kč až ve 4. čtvrtletí, takže akce nemohla být v plném rozsahu realizována.

akce evid. č. 335010-0504 „Fakultní nemocnice na Královských Vinohradech - Kolektor a inženýrské sítě“

Základní problém v realizaci uvedeného projektu byl v tom, že místo původně projektovaného individuálního vedení jednotlivých tras energetických sítí byl projekt přepracován na stavbu kolektoru. Vzhledem k členitosti terénu a stávajícím komunikacím bylo nutno investiční akci realizovat po dílčích samostatných úsecích, které nebylo možno samostatně financovat. Z celkem proinvestované částky 20 000 tis. Kč v roce 1999 bylo v důsledku uvedené změny projektu čerpáno 13 000 tis. Kč až ve 4. čtvrtletí.

2. Rozpočtová opatření, přesuny rozpočtových prostředků

Z ustanovení § 37 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb. vyplývá pro rozpočtové a příspěvkové organizace povinnost zajistit úhradu výdaje, pro který byla do rozpočtu organizace zařazena nepostačující částka nebo který nebyl rozpočtován, přednostně přesunem prostředků uvnitř jejího rozpočtu, tj. provedením rozpočtového opatření.

Např.:

MF

akce evid. č. 312020-2011 „Lazarská - HICOM 300“

Faktury za rozšíření komunikačního systému ve výši 1 052 tis. Kč byly uhrazeny již v dubnu a červnu 1999, avšak MF provedlo přesuny rozpočtových prostředků až dne 3. 12. 1999.

akce evid. č. 312020-2016 „Propojení LAN sítí Letenská a Lazarská přes MAN“

Faktura za zpracování projektu ve výši 365 tis. Kč byla uhrazena dne 4. 8. 1999, avšak MF provedlo přesuny rozpočtových prostředků až dne 3. 12. 1999.

V průběhu roku 1999 byly převedeny rozpočtové prostředky z nerealizovaných akcí ve výši 8 475 tis. Kč; prostředky v této výši byly převedeny i na investiční akce, které nebyly vůbec rozpočtovány, nebo na investiční akce dostatečně nezajištěné rozpočtovými prostředky. Uvedené zjištění se týká 9 investičních akcí z programů evid. č. 312010 a 312020.

3. Plnění povinností správci investičních programů

Povinnosti správců investičních programů jsou podrobně uvedeny v Zásadách.

Článek 7 Zásad mj. stanoví:

„(1) Příjemcem systémové dotace je správce programu, který pak podle podmínek stanovených pro její použití ministerstvem financí, poskytuje dotace nebo určuje výdaje ... na konkrétní akce resp. na stanovené okruhy potřeb, zabezpečující schválené cíle programu.

(2) Správce programu vydává Rozhodnutí nebo uzavírá Smlouvy u všech akcí jmenovitě vedených v ISFRIM...

(3) Rozhodnutí vydá nebo Smlouvu uzavře správce programu na základě posouzení a vyhodnocení

a) dokumentace zadání veřejné zakázky ... a evidenčního listu ... veřejné zakázky,

b) smlouvy ... o dílo na realizaci stavební a technologické části stavby, případně jiných smluv o dílo k pořízení investičního majetku nebo smluv na dodávky strojů a zařízení,

c) údajů v ISFRIM ...

(4) V Rozhodnutí musí být uvedeny věcné, časové a finanční parametry akce a taktéž podmínky čerpání prostředků státního rozpočtu ...

(5) V případě, že nebude možné dodržet závazné ukazatele a podmínky čerpání výdajů státního rozpočtu stanovené v Rozhodnutí nebo dohodnuté ve Smlouvě, požádá investor správce programu o jeho změnu.“

Podle odst. 2 čl. 6 Zásad se jedná o Rozhodnutí o účelovém určení prostředků státního rozpočtu (dále jen „Rozhodnutí“) nebo o Smlouvu o dotaci ze státního rozpočtu.

U kontrolovaných správců programu nebylo zjištěno, že by využili možnosti účelového určení prostředků státního rozpočtu formou smlouvy o dotaci.

MF a MPO tím, že nevydaly Rozhodnutí nebo je vydaly v době, kdy již byly investiční akce zrealizovány, umožnily financovat investiční akce o uvedených finančních objemech, aniž stanovily věcné, časové a finanční parametry staveb, výši dotace a podmínky jejich čerpání v průběhu realizace staveb.

Např.:

MF

Kontrolou bylo zjištěno, že MF vůbec nevydalo Rozhodnutí u investičních akcí zahrnutých do investičního programu č. 312010 v celkovém objemu 7 263 tis. Kč a programu č. 312020 v celkovém objemu 27 505 tis. Kč.

Jde o následující investiční akce:

č. 312011-5004 „Jazyková laboratoř - vzdělávací centrum“, č. 312011-5009 „Rekonstrukce plynovodu - Letenská 9“, č. 312011-6006 „Autom. elektrokotelny“, č. 312013-5009 „Rekonstrukce oken včetně rámů Lazarská“, č. 312017-6001 „Vybavení kancelářskou technikou“, č. 312017-6011 „Nákup stolních kopírovacích strojů - areál Letenská 15“ a č. 312018-6014, č. 312020-2002, č. 312020-2007, č. 312020-2014, č. 312020-2018 „Programové vybavení k datovým sítím“.

Kontrolou bylo rovněž zjištěno, že Rozhodnutí byla u některých investičních akcí realizovaných v roce 1999 vystavena opožděně, až v závěru roku 1999 nebo v lednu 2000. Jde např. o následující investiční akce:

č. 312013-5003 „Rekonstrukce topného a vodního hospodářství v objektu Lazarská“. Rozhodnutí ve výši 11 388 tis. Kč bylo vystaveno 14. 12. 1999;

č. 312014-5041 „Rekonstrukce západní části obvodového pláště budovy bývalého FS“. Rozhodnutí ve výši 20 116 tis. Kč bylo vystaveno 17. 12. 1999.

MPO

MPO nepostupovalo ve smyslu výše uvedených ustanovení Zásad, neboť vydalo Rozhodnutí na investiční akci č. 322060-1005 „Retenční nádrže a monitoring-komplex VJJ-Důl Ostrava“ dne 2. 11. 1999 a Podmínky čerpání investiční dotace pro tuto investiční akci byly MPO schváleny dne 26. 10. 1999, tj. v době, kdy byly již uhrazeny faktury za zpracování projektové dokumentace změny koncepce ve vypouštění důlních vod.

MPO v rámci investiční akce č. 322060-4002 „Rekultivační a asanační práce Petřkovice - Důl Odra“ vydalo Rozhodnutí dne 2. 11. 1999. Podmínky čerpání investiční dotace stanovené MPO pro tuto akci byly schváleny dne 26. 10. 1999, tj. po termínu ukončení realizace stavby.

Např.: Faktura firmy Projekce 1, Výstavby dolů spol. s. r. o., Ostrava 1 ze dne 26. 2. 1999 ve výši 514 tis. Kč a faktura ze dne 31. 5. 1999 ve výši 614 tis. Kč byly uhrazeny 24. 3. 1999, resp. 28. 6. 1999.

4. Zadávání veřejných zakázek, uzavírání smluv

U řady zakázek realizovaných ve 4. čtvrtletí bylo kontrolou zjištěno, že byly zadávány přímo nebo za použití § 50 zákona č. 199/1994 Sb., tj. výzvy jednomu zájemci, přestože ustanovení § 50 připouští výzvu jednomu zájemci za taxativně vymezených podmínek, které nebyly v příslušných případech splněny.

MF

Zákonem stanovený postup při zadávání zakázek a uzavírání smluv nedodrželo MF v těchto případech:

- provedení investiční akce č. 312020-2007 ve schváleném objemu 3 500 tis. Kč bylo zadáno firmě Anect, a. s., Praha na základě smlouvy ze dne 29. 12. 1997.

Výběrové řízení, na jehož základě byla vybrána firma Anect, a. s., Praha jako dodavatel produktů Microsoft a zprostředkovatel licenčních oprávnění k jejich užívání, nebylo doloženo a nebylo ani zdůvodněno, proč byl vyzván pouze jediný zájemce, a nebyl tak dodržen postup dle § 49 zákona č. 199/1994 Sb.;

- investiční akce č. 312020-2016 byla zadána výzvou jednomu zájemci dne 26. 4. 1999 firmě Anect, a. s., Praha mj. s tím, že uvedená firma zpracovává v souladu se smlouvou uzavřenou dne 1. 9. 1997 projekt „Systém

služeb, správy a rozvoje sítě FINet - MAN“. Zdůvodnění, že dodávka aktivních prvků jinou společností by vyžadovala nezbytně spolupráci společnosti Anect, a. s. Praha při jejich nastavování, konfiguraci a implementaci do sítě, čímž by se prodloužila a zdražila instalace, nebylo doloženo a ani jinak nebyla prokázána opodstatněnost postupu dle § 50 zákona č. 199/1994 Sb.

III.

Shrnutí

Při zkoumání příčin nadměrného čerpání kapitálových výdajů ve 4. čtvrtletí bylo zjištěno, že systém čerpání investičních prostředků vykazuje řadu obecných nedostatků, z nichž některé prokazatelně zapříčiňují posun plateb do 4. čtvrtletí. Tyto nedostatky jsou popsány v jednotlivých částech kontrolního závěru.

Z hlediska dalšího vývoje financování investic ze státního rozpočtu je nutné urychlit vytvoření jednotného obecně závazného systému veřejného investování v ČR.

Pro technicky a finančně náročné investiční akce je nezbytné zabezpečit jejich odborné řízení od fáze plánování přípravy až po fázi realizace.