

04/21**Finanční prostředky na sektorový operační program Průmysl**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2004 pod číslem 04/21. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití finančních prostředků na sektorový operační program Průmysl.

Kontrolu provedly v období od června 2004 do října 2004 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru dopravy, průmyslu a hospodářství a z územních odborů střední Čechy, severozápadní Čechy, západní Čechy, jižní Čechy a střední Morava.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2001 až 2004.

Kontrolované osoby byly:

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“);

Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest (dále jen „CzechInvest“);

vybraní příjemci podpory:

ALIACHEM a. s., Semtín, Pardubice č. p. 103; ALICO, spol. s r. o., Týnec nad Labem, Smetanova 104; ELIS PLZEŇ a. s., Plzeň, Luční 15; Glass Atelier Morava, s. r. o., Vizovice, Nádražní 1133; HOFMEISTER s. r. o., Plzeň, Mezi Ploty 12; IKATES, s. r. o., Teplice 3, Tolstého 186; KMP Bürotechnik, s. r. o., Čkyně č. p. 297, okres Prachatice; KORAN, spol. s r. o., Rankov, Trhové Sviny; Kovárna „VIVA“ Zlín, spol. s r. o., tř. T. Bati č. p. 5266; KSQ spol. s r. o., České Budějovice, Kubatova 1240/6; Kyselka Praga a. s., Břvany u Loun, Ke zřídlu 144; PolyComp, spol. s r. o., Poděbrady VIII – Kluk, Na Hrázce čp. 22; SPEL, spol. s r. o., Kolín IV, Havlíčkova 822; Václav Hofmeister, Mezi ploty 382/12, Plzeň; VVV MOST spol. s r. o., Most, Topolová 1234.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podal IKATES, s. r. o., byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách.

S e n á t NKÚ (ve složení: Ing. Petr Skála – předseda, JUDr. Jiří Drábek, Ing. Ladislav Zeman – členové) na svém zasedání dne 30. 11. 2004

s c h v á l i l usnesením č. 04/21/52

k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Úvod

Sektorový operační program Průmysl na léta 2001 až 2006 (dále jen „SOP“) zpracovalo MPO jako základní programový dokument politiky hospodářské a sociální soudržnosti v oblasti průmyslu, který měl realizovat cíle a strategii průmyslové politiky ČR a vytvořit předpoklady pro čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie (dále jen „EU“). MPO vyhlásilo v rámci SOP v letech 2001 až 2003 na základě usnesení vlády ze dne 8. listopadu 2000 č. 1092, ze dne 11. prosince 2000 č. 1258, ze dne 10. prosince 2001 č. 1314 a ze dne 9. prosince 2002 č. 1234 celkem 16 programů a v rámci nich podpořilo ze státního rozpočtu 253 projektů finančními prostředky v celkové výši 448,6 mil. Kč.

SOP vycházel ze základních koncepčních dokumentů v oblasti průmyslu, kterými byly Koncepce průmyslové politiky, schválená usnesením vlády ze dne 12. ledna 2000 č. 51, Střednědobá resortní politika MPO, Strategie regionálního rozvoje a Národní rozvojový plán. Hlavním cílem uvedených koncepčních materiálů bylo zvýšení výkonnosti a konkurenceschopnosti průmyslu, tak aby ČR přestala být jako celek méně rozvinutým regionem EU. Prostředky k dosažení uvedeného cíle MPO zaměřilo na restrukturalizaci a revitalizaci významných průmyslových podniků a podniků v nesnázích, rozvoj vnitřních zdrojů v produkčním procesu,

růst průmyslových investic, kultivaci prostředí pro podnikání a restrukturalizaci odvětví či celého sektoru.

Administraci SOP včetně hodnocení žádostí zajišťovaly soukromé výkonné agentury a příspěvkové organizace MPO – Český metrologický institut, Česká agentura na podporu exportu – CzechTrade, Agentura pro rozvoj podnikání a Agentura pro rozvoj průmyslu ČR – CzechIndustry. Právním nástupcem posledních dvou organizací se stal s účinností od 1. ledna 2004 CzechInvest, který projekty dále monitoroval a vedl jejich agendu.

Formou podpory byla dotace nebo návratná finanční výpomoc, kterou MPO poskytovalo podnikatelským subjektům „rozhodnutím o poskytnutí dotace“, včetně „podmínek použití dotace nebo návratné finanční výpomoci“ (dále jen „Podmínky“). Finanční prostředky státního rozpočtu byly příjemcům převáděny prostřednictvím České spořitelny, a. s., na jejich běžný účet poté, co příjemci nejdříve celkovou sumu nebo podíl spolufinancování uhradili z vlastních zdrojů. SOP byl financován kromě soukromých zdrojů příjemců jen ze státního rozpočtu, přestože finanční plán SOP předpokládal v letech 2001 až 2003 jeho financování i z prostředků Phare. Přehled položek finančního plánu, rozpočtu a čerpání prostředků SOP v letech 2001 až 2003 je uveden v tabulce č. 1:

Tabulka č. 1

(v mil. Kč)

	2001		2002		2003	
	Státní rozpočet	Phare	Státní rozpočet	Phare	Státní rozpočet	Phare
Finanční plán	670	384	1 500	800	1 800	1 042
Rozpočet schválený	250	–	100	–	130	–
Rozpočet upravený	230	–	110	–	143	–
Skutečnost k 31. 12. příslušného roku	202,2	0	97,9	0	148,5 ^{*)}	0
% čerpání ve vztahu k rozpočtu	88	–	89	–	104	–

^{*)} V tom 5,5 mil. Kč bylo kryto převodem z rezervního fondu.

II. Skutečnosti zjištěné u MPO a CzechInvestu

1. Stanovené cíle SOP byly plněny pouze částečně, popřípadě stupeň jejich dosažení nebude možné dostatečně vyhodnotit.

SOP měl podle MPO stanovených cílů zejména:

- sloužit k osvojení si systému programování a řízení operačního programu, zavedení procesu monitorování a hodnocení a ověření součinnosti s regionálními strukturami při realizaci jednotlivých opatření v první polovině programové periody 2001 až 2003, kdy ještě ČR nemohla čerpat prostředky ze strukturálních fondů EU;
 - být základním programovým dokumentem v oblasti průmyslu a podnikání pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů EU v druhé polovině programové periody v letech 2004 až 2006;
 - přispět ke zvýšení výkonnosti a konkurenceschopnosti průmyslu, tak aby ČR přestala být méně rozvinutým regionem EU.
- **SOP nebude pro roky 2004 až 2006 nástrojem pro čerpání ze strukturálních fondů EU. MPO nepřevzalo pro čerpání ze strukturálních fondů řídicí a implementační strukturu, kterou pro tento program vytvořilo.**

MPO nepoužije SOP pro čerpání prostředků z Evropského fondu regionálního rozvoje v letech 2004 až 2006, neboť pro tento účel vypracovalo operační program Průmysl a podnikání (dále jen „OPPP“), který Evropská komise schválila 18. prosince 2003.

Podle MPO byl SOP jednoznačným přínosem, neboť tým pracovníků, který realizoval SOP, se podílel i na zpracování OPMP. SOP umožnil ověřit zájem podnikatelské veřejnosti o druhy podpor a metodiku implementace, zkušenosti ze SOP urychlily a zkvalitnily práci na novém programu. Kontrolou bylo zjištěno, že v realizaci SOP a OPMP jsou zejména následující rozdíly:

- Z hlediska institucionálního zajištění nepřevzal nový OPMP strukturu výkonných agentur použitých pro administraci SOP. Administraci OPMP od roku 2004 zajišťoval CzechInvest, který k tomu budoval v regionech svá pracoviště. Důvodem změny bylo podle MPO zajištění hospodárného a transparentního nakládání s veřejnými prostředky pod plnou kontrolou státního orgánu, což výkonné agentury nebyly.
 - MPO pro OPMP nezřídilo řídicí výbor, původně ustanovený pro SOP, a jeho činnost přeneslo na vedení a příslušný odbor MPO a na hodnotitelské komise. Oproti SOP částečně změnilo i personální obsazení monitorovacího výboru.
 - SOP byl v době kontroly v gesci odboru rozvojových projektů MPO, přičemž za celkové řízení a provádění OPMP odpovídal od roku 2003 nově vzniklý „odbor strukturálních fondů“, v němž byli zařazeni jen dva pracovníci, kteří zajišťovali realizaci OPMP a zároveň se v minulosti podíleli na přípravě a realizaci SOP.
 - MPO nepoužilo pro hodnocení žádostí o podporu v rámci OPMP metodiku, kterou použilo pro SOP, a vytvořilo metodiku novou.
- **Dopad SOP na rozvoj průmyslu výrazně ovlivnila skutečnost, že program nebyl realizován v plném rozsahu podle původně zamýšleného finančního rámce. MPO však podíl SOP na stanovených makroekonomických cílech hospodářství a rozvoje průmyslu ČR nevyššílo a uvedené cíle stanovilo nejednoznačně.**

a) Finanční plán SOP uvažoval v letech 2001 až 2003 s podporou 2 226 mil. Kč z prostředků Phare a 3 970 mil. Kč ze státního rozpočtu. MPO stanovilo tyto hodnoty pouze orientačně bez skutečného zajištění. K čerpání prostředků EU nedošlo, což snížilo i předpokládanou účast státního rozpočtu na spolufinancování. SOP byl realizován ve výši 7,2 % původního finančního plánu. MPO realizovalo některá opatření uvažovaná v SOP z prostředků ostatních výdajových programů z rozpočtové kapitoly Ministerstvo průmyslu a obchodu (malé a střední podnikání, průmyslové zóny apod.). Dvě opatření uvedená v SOP byla realizována mimo SOP v rámci Phare v sektoru „NUTS II Severozápad a Moravskoslezsko“. Oproti finančnímu plánu SOP, který uvažoval pro šestileté období s prostředky EU ve výši cca 9 mld. Kč, jsou tyto prostředky v OPMP alokovány ve výši cca 8 mld. Kč do roku 2006, tj. na tři roky.

b) MPO v SOP uvedlo jako střednědobý cíl rozvoje průmyslu v období předpokládaného připojení ČR k EU (rok 2003) „potvrdit trvalé tendence růstu a zachovat tempo růstu produktivity práce (7 – 8 %), resp. dosáhnout růstu přidané hodnoty (5 – 7 %)“. Nestanovilo však, jakou měrou se na těchto růstech měl podílet SOP.

MPO dále v SOP na základě analýzy stavu průmyslu za období 1994 až 1999 uvedlo jako dlouhodobý cíl k zajištění růstu výkonnosti a konkurenceschopnosti průmyslu „překonat do roku 2010 hranici 75 % průměru EU v ukazateli hrubého domácího produktu na obyvatele“. V aktualizovaném (na základě vývoje průmyslu v letech 1997 až 2001) SOP posunulo dosažení této hranice až na rok 2013, přičemž opět nevyššílo podíl SOP na splnění tohoto cíle ani nespécifikovalo průměrnou úroveň EU v závislosti na počtu členů.

2. MPO nestanovilo dostatečně měřítko pro hodnocení efektivnosti programů a projektů SOP.

- **Očekávané hodnoty stanovených ukazatelů pro hodnocení programů v roce 2001 nestanovilo vůbec a v letech 2002 a 2003 je určilo bez dostatečného zdůvodnění. Na úrovni programů neporovnávalo očekávané efekty s vynaloženými náklady.**

MPO stanovilo pro hodnocení přínosů SOP v jednotlivých letech ukazatele, které v roce 2001 na úrovni SOP a jeho programů nekvantifikovalo (s výjimkou návratnosti finančních

prostředků „do 60 měsíců“). V roce 2002 vyčíslilo očekávané přínosy pomocí přírůstku přidané hodnoty a indexu růstu produkce z výsledků řešení u všech subjektů ve výši 15 %, nových absolventů školení v počtu 20 a návratnosti investic „do 60 měsíců“. V roce 2003 cílové hodnoty snížilo z uvedených 15 % na 5 %, ale výpočet jejich výše nevysvětlilo.

MPO vybíralo programy k realizaci priorit a opatření SOP podle možností státního rozpočtu, a to tak, aby se nepřekrývaly s ostatními dotačními tituly a programem Phare. Efektivností programů porovnáním očekávaných přínosů s náklady se nezabývalo.

• **MPO stanovilo u jednotlivých projektů SOP obtížně vyhodnotitelné ukazatele. Do doby ukončení kontroly skutečný dopad podpory nevyhodnotilo.**

- MPO nestanovilo ukazatele pro hodnocení projektů SOP jednoznačně z hlediska jejich výpočtu a závaznosti pro příjemce podpory. Některé stanovené ukazatele nemohl příjemce prostředků výrazně ovlivnit (např. celková nezaměstnanost v okrese sídla podniku).
- U některých projektů nebylo možno pomocí stanovených ukazatelů vyčíslit přímý dopad projektu na hospodaření příjemce podpory nebo na cíle SOP (např. u realizovaných školení pracovníků byl jako ukazatel stanoven i růst tržeb či zisku).
- Ukazatele u některých projektů nebyly stanoveny jednotně, tak aby je bylo možné agregovat pro hodnocení celého SOP (někde byly uvedeny očekávané přínosy za celý podnik a někde jen za projekt).

Projekty byly ve většině případů ukončeny a příjemci ve svých zprávách uváděli dílčí přínosy, které většinou odpovídaly předpokladu. Stejně tak MPO na základě provedených kontrol společně s CzechInvestem projekty hodnotilo kladně, i když kromě podílu spolufinancování stupeň plnění závazných ukazatelů neověřovalo. MPO pak uvedlo v informaci o realizaci cílů průmyslové politiky a účinnosti přijatých opatření v letech 2000 – 2003 zpracované v květnu 2004 pro vládu očekávaný nárůst přidané hodnoty z výroby u realizovaných projektů ve výši 8,123 mld. Kč v roce 2005 a vytvoření cca 3 500 nových pracovních příležitostí. Tyto hodnoty stanovilo na základě součtu plánovaných hodnot uvedených v Podmínkách pro jednotlivé příjemce, kde u některých projektů uvedlo očekávaný nárůst přidané hodnoty za projekt a u některých za celý podnik. Celková uvedená hodnota tak měla malou vypovídací schopnost.

3. MPO použilo pro výběr projektů SOP složitý postup hodnocení. Někteří vybraní žadatelé ještě před poskytnutím podpory od realizace projektu odstoupili.

MPO pověřilo v letech 2001 a 2003 administraci SOP výkonné agentury a čtyři své příspěvkové organizace, které zajišťovaly propagaci SOP, hodnotily žádosti o podporu, zajišťovaly styk se žadateli, zpracovávaly návrhy Podmínek, vedly agendu projektů, sledovaly plnění závazků příjemců podpor a zajišťovaly kontrolu projektů. MPO v letech 2001 až 2003 ze státních prostředků vyčlenilo na administraci SOP, včetně monitoringu, propagace a hodnocení žádostí, celkem cca 27 mil. Kč.

U žadatelů o podporu nejdříve MPO ohodnotilo ekonomickou způsobilost firmy k jejímu dalšímu rozvoji. Žádosti o podporu hodnotily hodnotitelské komise a řídicí výbor MPO. Podkladem pro jejich hodnocení bylo pořadí žádostí sestavených na základě celkového hodnoticího ukazatele, který byl součinem základního hodnoticího ukazatele stanoveného výkonnou agenturou podle metodiky MPO a koeficientů stanovených v posudcích regionální a odbornou autoritou. Někteří žadatelé, i když se umístili v hodnocení MPO na předních místech a byli schválení řídicím výborem k podpoře, odstoupili od realizace projektu ještě před poskytnutím podpory. MPO v těchto případech vyzvalo další v pořadí vybrané žadatele, ale realizace jejich projektů již nebyla možná z důvodu časové prodlevy. V průběhu realizace pěti programů v letech 2002 a 2003 tak odstoupilo celkem 24 žadatelů, z toho 10 následně vyzvaných projekt již nestihlo realizovat.

4. MPO při poskytování podpory v letech 2001 až 2003 nepostupovalo podle rozpočtových pravidel a v roce 2001 uvolňovalo podporu příjemcům nejednotně.

MPO v letech 2001 až 2003 neposkytovalo podporu v rámci SOP zálohově, jak stanoví pro poskytování prostředků státního rozpočtu § 16 odstavce 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ale poskytovalo ji podle pravidel EU refundačním způsobem, tj. převodem podpory na účet příjemce až poté, co provedlo kontrolu realizace projektu a oprávněnosti nákladů a příjemce zároveň celkové náklady projektu uhradil z vlastních zdrojů. Z důvodu použitého způsobu financování MPO nevyžadovalo po příjemcích podpory vyúčtování a finanční vypořádání prostředků státního rozpočtu poskytnutých na projekty SOP v rozsahu formulářů PROGFIN 3, tak jak ukládá vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

V roce 2001 však MPO tento postup neuplatnilo u 17 příjemců podpory, kterým umožnilo z podpory proplatit prostřednictvím České spořitelny, a. s., dodavatelské faktury, když příjemci prokázali úhradu nákladů projektu jen do výše spolufinancování.

III. Skutečnosti zjištěné u příjemců dotací

Kontrola bylo podrobena 28 projektů u 15 příjemců podpory poskytnuté ve výši 131,2 mil. Kč z 11 programů SOP realizovaných v letech 2001 až 2003. Projekty byly zaměřeny na pořízení strojů a zařízení včetně technologií, modernizace a rekonstrukce technického vybavení, výstavbu výrobních hal, školení zaměstnanců podniků a v jednom případě na vybudování školicího zařízení. Cílem většiny projektů byla restrukturalizace a inovace výroby, zvýšení její efektivity, snížení nákladů a zvýšení kvality produkce.

Výstupy z realizace projektů příjemci průběžně využívali. V jednom případě příjemce montážní halu, jejíž výstavba byla součástí projektu, používal k jinému druhu výroby, než předpokládal projekt. I když přínosy projektů příjemci očekávali zejména v dalších letech, uváděli nevyčíslené přínosy realizovaných projektů jako „zvýšení kvality a přesnosti výroby“, „zvýšení důvěryhodnosti firmy v hospodářské soutěži“, „snížení nákladů“, „snížení úrazovosti“.

- **Plnění očekávaných hodnot přínosů některých projektů bylo ovlivněno řadou rizikových faktorů, s kterými MPO ani příjemci původně neuvažovali.**

Ekonomické přínosy očekávané u 20 projektů již v letech 2002 a 2003 nebyly plněny v době kontroly u pěti projektů z důvodu záplav, technických problémů, změny kurzu koruny, opoždění realizace projektu, změny podmínek trhu a ztráty strategického odběratele. Příjemci u těchto projektů uváděli posun očekávaných přínosů projektů o dva až tři roky.

- **Projekty byly pomocí stanovených ukazatelů obtížně vyhodnotitelné.**

V řadě případů byl příjemcům výpočet očekávaných hodnot ukazatelů stanovený pro hodnocení projektů uvedených v Podmínkách nejasný, někteří příjemci v žádosti plán stanovili odhadem nebo nebyli schopni stanovení hodnot plánovaných i skutečných přínosů věrohodně doložit. Někteří příjemci byli schopni zjistit skutečné hodnoty závazných ukazatelů projektů jen za celý podnik.

- **Ve dvou případech příjemci dotací nepostupovali při zadávání veřejných zakázek podle zákona o zadávání veřejných zakázek. V jednom případě příjemce majetek spolufinancovaný z dotace zastavil.**

- KPM Bürotechnik, s. r. o., nepostupovala transparentně, když při zadávání veřejné zakázky nezveřejnila text výzvy k podání nabídky na centrální adrese, a výzva navíc neobsahovala některé předepsané náležitosti. Při posouzení nabídek nevyloučila ze sedmi uchazečů pět, kteří neprokázali kvalifikační předpoklady, a s jedním z nich uzavřela smlouvu.
- SPEL, spol. s r. o., nepostupovala v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek, když vyzvala k podání nabídky pouze tři zájemce místo pěti, přestože výše smluvního závazku činila 8,2 mil. Kč, a zároveň text výzvy nezveřejnila na centrální adrese.

- ALIACHEM a. s. v rozporu s Podmínkami zastavila výrobní zařízení, které bylo v rámci projektu spolufinancováno z dotace (ve výši 80 mil. Kč).

IV. Shrnutí a vyhodnocení

Cíl SOP z hlediska přípravy systému programování, řízení, monitorování a hodnocení programu pro budoucí čerpání prostředků EU byl naplněn jen částečně. MPO sice využilo zkušeností získaných z realizace SOP, ale pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů od roku 2004 vytvořilo nový program, pro který nepřevzalo implementační a řídicí strukturu již vytvořenou pro SOP ani metodiku hodnocení žádostí. Stejně tak od nového programu oddělilo personální zajištění SOP.

Nedostatky byly zjištěny zejména v oblasti hodnocení SOP, který nebude možné dostatečně vyhodnotit z hlediska efektivnosti a přínosu pro rozvoj průmyslu, neboť:

- MPO makroekonomické cíle stanovilo nejednoznačně a podíl SOP na jejich plnění nekvantifikovalo;
- MPO nedostatečně stanovilo měřítka pro hodnocení efektivnosti programů SOP a neporovnávalo očekávané efekty s vynaloženými náklady. Stanovené ukazatele hodnocení projektů byly obtížně vyhodnitelné, a to jak z hlediska jednoznačnosti výpočtu, tak závaznosti i dopadu na cíle SOP. Ukazatele nebylo možné agregovat za celý program. Kontrola u příjemců potvrdila, že výpočet některých ukazatelů jim byl nejasný a nebyli schopni jejich kvantifikaci věrohodně doložit.

Vyhodnocení přínosů nebylo v době kontroly ukončeno. V průběžném monitorování prováděném společně s CzechInvestem hodnotilo MPO projekty kladně. Kontrolou u příjemců podpory však bylo zjištěno, že u čtvrtiny kontrolovaných projektů podpořených v letech 2001 a 2002 bude jejich očekávaný dopad na hospodaření podniků opožděn o dva až tři roky.

Vliv SOP na rozvoj průmyslu výrazně omezila skutečnost, že program nebyl financován v zamýšleném rozsahu, když za nízké podpory z prostředků státního rozpočtu oproti plánu nedošlo k čerpání předvstupních fondů EU.

Při realizaci OPMP jako nástroje strukturálních fondů EU je třeba, aby MPO eliminovalo nedostatky zjištěné u SOP, zejména v oblasti stanovení cílů a ukazatelů pro hodnocení dílčích programů a projektů.