



Česká republika
Nejvyšší kontrolní úřad

Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu
České republiky za rok 2006

květen 2007

Nejvyšší kontrolní úřad

Sp. zn.: 354/07-45/104/07

V Praze dne 23. května 2007

**Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu České republiky
za rok 2006**

(předkládané v souladu s § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu)

**Předkládá: František D o h n a l
prezident Nejvyššího kontrolního úřadu**



Česká republika
Nejvyšší kontrolní úřad

Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“) předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR stanovisko k vládnímu návrhu státního závěrečného účtu ČR (dále jen „SZÚ“) za rok 2006 na základě ustanovení § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ při zpracování stanoviska vycházel z předloženého tisku Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, závěrečných účtů jednotlivých kapitol zaslaných NKÚ jejich správci a z kontrolních závěrů a dalších poznatků z kontrolní činnosti NKÚ.

Struktura stanoviska je rozvržena do těchto částí:

- I. Hospodaření státního rozpočtu, územních samosprávných celků, státních fondů, stav a vývoj státních finančních aktiv a pasiv a státních záruk**
- II. Závěrečné účty rozpočtových kapitol s poznatky NKÚ z provedených kontrol**
- III. Závěr**

Příloha:

- **Přehled schválených kontrolních závěrů použitých pro předkládané stanovisko NKÚ**

I. Hospodaření státního rozpočtu, územních samosprávných celků, státních fondů, stav a vývoj státních finančních aktiv a pasiv a státních záruk

Hospodaření státního rozpočtu

1. Státní rozpočet České republiky na rok 2006 byl schválen zákonem č. 543/2005 Sb., příjmy v něm byly stanoveny ve výši 884,4 mld. Kč a výdaje ve výši 958,8 mld. Kč. Tím byl stanoven schodek 74,4 mld. Kč.

2. V průběhu roku 2006 došlo ke dvěma změnám zákona o státním rozpočtu na rok 2006, a to:

- v dubnu 2006 byl schválen zákon č. 170/2006 Sb., kterým se měnil zákon č. 543/2005 Sb. tak, že celkové příjmy i výdaje byly navýšeny o 5,0 mld. Kč v souvislosti s financováním povodňových škod vzniklých v roce 2006,
- v prosinci 2006 byl přijat zákon č. 584/2006 Sb., kterým byl navýšen rozpočet výdajů státu na sociální politiku o 9,3 mld. Kč.

Tím rozpočet celkových příjmů vzrostl na 889,4 mld. Kč (což je o 84,5 mld. Kč, tj. o 10,5 %, více než v rozpočtu roku 2005) a rozpočet celkových výdajů se zvýšil na 973,1 mld. Kč (proti roku 2005 zvýšení o 84,6 mld. Kč, tj. o 9,5 %). Tak došlo i ke zvýšení rozpočtového schodku na 83,7 mld. Kč (o 0,1 mld. Kč více než v roce 2005).

3. Kromě zmíněných změn zákona o státním rozpočtu na rok 2006 bylo podle hodnoceného materiálu v uvedeném roce provedeno v jednotlivých rozpočtových kapitolách 818 rozpočtových opatření, což je o 58 více než v předchozím roce. Podle údajů závěrečných účtů kapitol se jednalo o rozpočtová opatření provedená na základě žádostí předložených Ministerstvu financí. Přesuny rozpočtových prostředků se uskutečnily, kromě přesunů mezi jednotlivými kapitolami, zejména ve formě uvolňování prostředků z kapitol Všeobecná pokladní správa, Operace státních finančních aktiv a Státní dluh. Další rozpočtová opatření realizovaly organizační složky státu ve své pravomoci. **Počet realizovaných rozpočtových opatření pokládá NKÚ za značně vysoký, což podle názoru NKÚ nesevřdí o příliš odpovědném přístupu správců jednotlivých kapitol k přípravě rozpočtu na rok 2006.**

4. Z hlediska základních rozpočtových ukazatelů konstatuje NKÚ nedodržení rozpočtového záměru vlády v roce 2006 v mezích přijatých zákonů.

Oproti zákonem schválenému deficitnímu saldu rozpočtu ve výši 83,7 mld. Kč skončilo loňské hospodaření se schodkem ve výši 97,6 mld. Kč, tj. nedodržení rozpočtového schodku o 13,9 mld. Kč. Meziroční dynamika růstu celkových rozpočtových výdajů převýšila dynamiku růstu celkových příjmů o 4,1 procentního bodu, což v absolutních jednotkách činí 41,2 mld. Kč, při překročení rozpočtovaných celkových výdajů o téměř 5 %.

5. NKÚ upozorňuje, že z hlediska porovnání výsledků hospodaření minulých jedenácti rozpočtově deficitních let byla výše deficitu hospodaření horší pouze v roce 2003, kdy dosáhla 109,0 mld. Kč.

6. Rok 2006 byl třetím rokem v historii tvorby státního rozpočtu ČR, kdy se do rozpočtových příjmů promítly zdroje z Evropské unie (dále jen „EU“) na financování společných programů, rozpočtované ve výši 56,9 mld. Kč (v roce 2005 ve výši 30,6 mld. Kč a v roce 2004 ve výši 12,7 mld. Kč).

Čistá rozpočtová pozice ČR vůči rozpočtu EU byla na rok 2006 předpokládána aktivní ve výši 26,8 mld. Kč. Podle doposud dosažitelných údajů dosáhla ve skutečnosti úrovně 6,8 mld. Kč (v roce 2005 rozpočet 13,9 mld. Kč, skutečnost pouze 0,6 mld. Kč), když v rozpočtu na rok 2006 bylo uvažováno s příjmy prostředků z EU ve výši 56,9 mld. Kč, skutečně však bylo dosaženo výše pouze cca 37,2 mld. Kč. **NKÚ upozorňuje, že oblast společného financování byla vládou určena za jednu z hlavních rozpočtových priorit. Velmi nízké plnění však svědčí o skutečnosti, že signalizovaná zvýšená pozornost vlády má v tomto případě spíše proklamativní charakter.**

7. Průběh a výsledky rozpočtového hospodaření i v roce 2006 potvrzují některé obecné tendence a dlouhodobě založené problémy v rozpočtovém hospodaření státu. Na některé z nich NKÚ opakovaně poukazuje:

- nenaplnuje se očekávání o mobilizaci příjmové základny státního rozpočtu, zejména plnění inkasa daňových příjmů a pojistného na sociální zabezpečení, včetně zvyšování efektivity jejich výběru.

Rozpočet v oblasti daňových příjmů byl splněn pouze u daně z příjmu právnických osob. Celkové daňové příjmy (bez pojistného na sociální zabezpečení) byly splněny na 99,1 % a nedosáhly rozpočtované výše o 4,1 mld. Kč. Meziroční dynamika jejich růstu zaostala o 4,6 procentního bodu za dynamikou růstu celkových příjmů. Horší vývoj proti roku

2005 vykazuje i efektivita výběru, zejména územními finančními orgány, když došlo k meziročnímu růstu daňových nedoplatků o 3,6 mld. Kč, a to i přes skutečnost, že v roce 2006 bylo odepsáno 11,3 mld. Kč nedoplatků pro jejich nedobytnost (tj. o 1,9 mld. Kč více než v roce 2005).

Z kontrolní činnosti NKÚ v průběhu hodnoceného období vyplývá, že stále přetrvávají nedostatky ve výběru a správě daní.

Příjmy z pojistného na sociální zabezpečení nedosáhly rozpočtované výše o 2,6 mld. Kč, meziročně však rostly o 0,7 procentního bodu rychleji než celkové příjmy. Efektivita výběru byla zdánlivě příznivější než v předchozím roce (došlo k poklesu nedoplatků o téměř 2,5 mld. Kč), avšak pouze vlivem odpisů nedobytných pohledávek ve výši 4,6 mld. Kč, což byla částka téměř o 160 mil. Kč vyšší než v roce 2005;

- růst mandatorních výdajů.

Pro účely tvorby a hodnocení plnění státního rozpočtu je použito vymezení mandatorních výdajů podle jejich charakteristiky používané v praxi, tj. jako výdajů státního rozpočtu, které musí stát uhradit, protože to stanoví platné zákonné předpisy nebo mezinárodní dohody a smlouvy.

Rozpočtové hospodaření státu je každoročně determinováno vnitřní strukturální nerovnováhou, vyplývající zejména z rostoucího podílu mandatorních výdajů, především z oblasti dávek sociálního zabezpečení. Nárůst podílu těchto výdajů ve státním rozpočtu a předstih tempa jejich růstu před tempem příjmové základny primárně ovlivňuje zvyšování objemu rozpočtového deficitu. Při tak vysoké míře zákonné předurčenosti výdajů státního rozpočtu se zároveň významně omezuje prostor pro zbývající výdajové kategorie, a tedy i provádění cílené výdajové politiky. Omezení rovněž snižuje možnosti vlády využívat fiskální nástroje v rámci svých hospodářských záměrů. Tato dlouhodobě založená tendence tak povolna, ale neúprosně zmenšuje objem produktivních rozpočtových výdajů, z dlouhodobého hlediska potřebných v oblastech s perspektivou pozitivních multiplikačních efektů. Dokladem toho je skutečnost, že od roku 1995 do současnosti vzrostl objem mandatorních výdajů o více než 170 % (při nárůstu celkových výdajů pouze o 113,3 %) a jejich podíl na celkových výdajích za stejné období vykázal nárůst o 6,5 procentního bodu.

Pro rok 2006 byl v rozpočtu nárůst těchto výdajů stanoven na 30,0 mld. Kč, tj. o 6,2 %, tedy s dynamikou nižší než u nárůstu celkových výdajů o 9,5 % (v roce 2005 o 19,6 mld. Kč,

tj. 4,2 %, při jejich podílu na celkových výdajích 53,0 %). Skutečné plnění dosáhlo méně příznivých hodnot; meziroční nárůst činil 51,4 mld. Kč, tj. 10,9 %, což představuje dynamiku nárůstu rychlejší o 4,1 procentního bodu než u celkových příjmů a o 0,3 procentního bodu rychlejší než u celkových výdajů. Podíl na celkových výdajích se o 0,2 procentního bodu proti loňsku zvýšil na 51,3 %. Největší objemy mandatorních výdajů představovaly sociální transfery, zdravotní pojištění hrazené státem, výdaje na dluhovou službu a závazky vyplývající z členství v EU.

Téměř 80 % mandatorních výdajů jsou rozpočtové prostředky určené na sociální transfery. Objemově nejvýznamnější položku tvoří výdaje systému důchodového pojištění (53,1 % z mandatorních výdajů). Přitom hospodaření celého systému důchodového pojištění (saldo rozpočtových příjmů z pojistného na důchodové pojištění a výdajů na výplatu důchodů včetně správních výdajů) je v roce 2006 ztrátové o téměř 1 mld. Kč. Proto žádoucí radikální snížení podílu mandatorních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu je závislé zejména na systémových změnách v oblasti sociální politiky státu;

- převody prostředků do rezervních fondů.

Tyto převody významně ovlivňují schodek rozpočtového hospodaření. Novela rozpočtových pravidel umožnila organizačním složkám státu převádět tyto úspory prostředků v rámci pravidel prakticky bez omezení. **Zákonná úprava umožňuje, aby organizační složka státu tvořila z úspor zákonnou rezervu, to však na druhé straně nepřímo vede k nadhodnocování navrhovaných a požadovaných státních prostředků pro jednotlivé závazné ukazatele při sestavování jejího rozpočtu, což potvrdila i kontrolní činnost NKÚ v průběhu hodnoceného období.** Důsledkem pak mj. je, že při převodu těchto nadbytečných prostředků do rezervního fondu v běžném roce a jejich následném čerpání z rezervního fondu v letech následujících lze tyto prostředky v některých případech použít k jiným účelům, než ke kterým byly původně určeny.

Celkový stav prostředků na účtech rezervních fondů rozpočtových kapitol činil počátkem hodnoceného roku 58,2 mld. Kč. V průběhu roku 2006 bylo zapojeno do státního rozpočtu 36,4 mld. Kč a ke konci tohoto roku bylo na účty rezervních fondů přesunuto 22,6 mld. Kč neinvestičních prostředků a 23,2 mld. Kč kapitálových prostředků. Čistý dopad na rozpočtové saldo 2006 (po korekci o ostatní přiděly ve výši 1,4 mld. Kč) je tedy

10,9 mld. Kč a celkový stav prostředků na účtech rezervních fondů ke konci roku 2006 tak činí 69,1 mld. Kč.

Hospodaření státních fondů

NKÚ opakovaně upozorňuje na skutečnost, že značná část příjmů některých státních fondů je kryta příjmy z privatizace, tj. z jednorázových a neopakovatelných zdrojů. Dotační závislost státních fondů na těchto příjmech spolu s pokračujícím ukončováním privatizačního procesu zakládají fiskální rizika budoucího nedostatku zdrojů na financování fondových výdajů. Tak např. v roce 2006 dosáhly převody příjmů z privatizovaného majetku do příjmů Státního fondu dopravní infrastruktury výše 22,4 mld. Kč, což představuje 42,2 % celkových příjmů fondu.

NKÚ rovněž upozorňuje, že mimorozpočtové fondy doposud používaly k financování svých deficitů především vlastní zdroje. Jejich postupným vyčerpáváním vzniká potenciální hrozba ukončení těchto možností a zakládají se tak rizika růstu dluhů státních fondů, a tím i veřejného dluhu. V roce 2006 tato situace již nastala u Státního zemědělského intervenčního fondu a Státního fondu životního prostředí, které svůj deficit byly nuceny zčásti financovat bankovními úvěry.

NKÚ také poukazuje na nesrovnalost ve vykazování údajů. Z údajů výkazu Rozvaha k 31. 12. 2006 za Státní fond životního prostředí vyplývá změna stavu bankovních úvěrů –50 mil. Kč, zatímco v předloženém návrhu SZÚ za rok 2006, sešit G, tab. č. 15 je tato částka vykázána jako změna stavu nebankovních půjček.

Hospodaření veřejných rozpočtů

Z hlediska hodnocení fiskálního vývoje České republiky jsou významné především údaje o celkových konsolidovaných výsledcích veřejných rozpočtů.

- Veřejné rozpočty jsou v metodice GFS 86 tvořeny státním rozpočtem (vč. Národního fondu), rozpočty veřejného zdravotního pojištění, územními rozpočty, šesti mimorozpočtovými státními fondy – Státním fondem kultury ČR, Státním fondem životního prostředí, Státním fondem ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie, Státním fondem rozvoje bydlení, Státním fondem dopravní infrastruktury a Státním zemědělským intervenčním fondem – a dále Pozemkovým fondem ČR. **Hospodaření veřejných rozpočtů vykázalo v roce 2006 proti předchozímu roku výrazné zhoršení.**

Na špatných výsledcích se podílejí všechny subjekty veřejných rozpočtů s výjimkou zdravotního pojištění a hospodaření Pozemkového fondu ČR. Celkový deficit činil 142,1 mld. Kč při podílu – 4,4 % z HDP, což znamená meziroční zhoršení o 142,7 mld. Kč. Deficit, bez zahrnutí čistých půjček a dotací transformačním institucím (státní instituce, které spravují nekvalitní aktiva přebíraná od jiných subjektů), který je metodicky blízký tzv. maastrichtským kritériím, v roce 2006 zaznamenal rovněž zhoršení, když se ve srovnání s předchozím rokem (48,6 mld. Kč a – 1,6 % HDP) zvýšil o 54,4 mld. Kč a dosáhl výše 103,0 mld. Kč, při podílu – 3,2 % z HDP. Strukturálně je zhoršení deficitu nejvíce ovlivněno vysokým schodkem státního rozpočtu konsolidovaným o vlivy salda převodů prostředků mezi kapitolami a jejich rezervními fondy.

- Příjmy veřejných rozpočtů vykázaly meziročně značně nepříznivý vývoj. Ve srovnání s původními předpoklady nebyly naplněny o 12,5 mld. Kč a nedosáhly o 3,1 % ani výše z roku 2005. Konsolidovaná daňová kvóta zaznamenala největší pokles od roku 1997 a její podíl na HDP poklesl proti roku 2005 o 1,4 procentního bodu na 34,3 %. Dalším rozhodujícím vlivem byl v roce 2006 proti předchozímu roku mimořádný propad příjmů z privatizace z historicky druhé nejvyšší hodnoty v roce 2005 (ve výši 107,3 mld. Kč) na nejnižší hodnotu od vzniku ČR (pouhých 1,8 mld. Kč). **NKÚ opakovaně zdůrazňuje nestandardnost a rizikovost zapojování privatizačních příjmů** do financování potřeb státního rozpočtu, zejména rozpočtů státních fondů rozvoje bydlení a dopravní infrastruktury. S ukončením činnosti Fondu národního majetku v roce 2005 a pokračujícím vyčerpáváním možností dalších privatizačních titulů hrozí nedostatečná saturace potřeb těchto fondů a tím i prohlubování deficitu a vládního dluhu, pokud nebude nalezen jiný finanční zdroj, který by fondové potřeby pokryl.
- Růst výdajů veřejných rozpočtů bez zahrnutí čistých půjček meziročně poklesl o 0,6 procentního bodu (z 8,6 % v roce 2005 na letošních 8,0 %), byl však o 11,2 procentního bodu rychlejší než růst příjmů. Struktura výdajů zůstává obdobná jako v minulém roce. Za zmínku stojí nárůst transferů obyvatelstvu vč. neziskových institucí (zahrnuje i mandatorní výdaje) o 3,4 procentního bodu (tj. 44,8 mld. Kč) a růst výdajů na dluhovou službu (náklady spojené s obsluhou dluhu veřejných rozpočtů), kde výdaje na úroky vzrostly ve srovnání s rokem 2005 o 8,6 mld. Kč.
- Dluh veřejných rozpočtů dosáhl výše 877,7 mld. Kč (předběžný údaj), tj. 27,4 % HDP (v minulém roce 762,1 mld. Kč, tj. 26,0 % HDP, v roce 2004 dosáhl výše 659,4 mld. Kč, tj. 23,8 % HDP, v roce 2003 činil 553,0 mld. Kč, což je 21,6 % HDP, v roce 2002 činil

19,5 % HDP). Hlavní příčinou růstu dluhu jsou již 11 let přetrvávající deficitní tendence státního rozpočtu. Jeho podíl na celkovém dluhu činí v hodnoceném období již 90,5 % (v roce 2005 činil 89,8 %, v roce 2004 to bylo 89,1 %). O 8,2 % vzrostl (v roce 2005 o 5,7 %, v roce 2004 o 8,7 % a v roce 2003 o 28,4 %) i dluh územních samosprávných celků a dosáhl výše 90,9 mld. Kč. Výraznou zátěží pro veřejné finance se mohou stát některé státní fondy vzhledem k jejich závislosti na ubývajících zdrojích příjmů z privatizace.

Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků

- Změna v organizační struktuře územně samosprávných celků znamenal zákon č. 138/2006 Sb., který nabyl účinnosti k 1. 7. 2006, jehož součástí byla i změna zákona o podpoře regionálního rozvoje, ustanovující vznik regionálních rad regionů soudržnosti (dále jen „regionální rady“) jako dalšího článku soustavy územních rozpočtů vedle již existujících krajů, obcí a dobrovolných svazků obcí (dále jen „DSO“). Protože regionální rady vznikly v průběhu roku 2006, nebylo možno provést konsolidaci výsledků jejich hospodaření, a jsou tedy hodnoceny odděleně od krajů, obcí a DSO. Financování v roce 2006 bylo po novele zákona o rozpočtovém určení daní zabezpečeno u krajů z jedné třetiny daňovými příjmy a téměř ze dvou třetin dotacemi ze státního rozpočtu. U obcí byly hlavním zdrojem daňové příjmy a u regionálních rad dotace přijaté od krajů.
- Hospodaření krajů, obcí a DSO skončilo v roce 2006 schodkem 3,9 mld. Kč (v roce 2005 přebytkem ve výši 7,8 mld. Kč, v roce 2004 schodkem 8,9 mld. Kč), což je o 5,2 mld. Kč lepší výsledek, než předpokládaly rozpočty po konsolidaci. Kraje vykázaly schodek ve výši 2,3 mld. Kč (přebytek 0,9 mld. Kč v roce 2005 a 0,8 mld. Kč v roce 2004), obce hospodařily se schodkem v hodnotě 1,7 mld. Kč (přebytkem 6,9 mld. Kč v roce 2005, schodkem 9,8 mld. Kč v roce 2004). Regionální rady hospodařily s mírným přebytkem 3,9 mil. Kč.
- Nárůst zadluženosti územních samosprávných celků dosáhl v roce 2006 částky 7,4 mld. Kč (5,6 mld. Kč v roce 2005, 4,6 mld. Kč v roce 2004 a v roce 2003 15,9 mld. Kč), zejména vlivem přijatých bankovních úvěrů, výnosů emisí komunálních dluhopisů a přijatých návratných finančních výpomocí a půjček. Z toho u obcí zadluženost vzrostla o 1,9 mld. Kč, u DSO o 0,7 mld. Kč a u krajů o 4,8 mld. Kč. Ke konci roku činil tedy celkový dluh 90,9 mld. Kč (obce 80,9 mld. Kč, DSO 2,3 mld. Kč a kraje 7,7 mld. Kč).

Stav a vývoj státních finančních aktiv a pasiv

- Tendence meziročního zrychlování růstu pasivního salda bilance státních finančních aktiv a pasiv pokračovala i v hodnoceném roce. Zvýšení celkové dlužnické finančně majetkové pozice státu v průběhu roku 2006 o 131,5 mld. Kč je důsledkem zvýšení státního dluhu o 111,3 mld. Kč a poklesu stavu státních finančních aktiv (dále jen „SFA“) o 20,2 mld. Kč.
- Pokles stavu SFA byl ovlivněn zejména snížením stavu vládních pohledávek státu vůči zahraničí v důsledku deblokací obtížně vymahatelných vládních a převzatých pohledávek o 9,3 mld. Kč, odpisy nedobytných pohledávek státu (odpouštění dluhu) ve výši 5,3 mld. Kč a vyúčtováním debetních kurzových rozdílů v důsledku posílení směnného kurzu české koruny vůči americkému dolaru (dále jen „USD“) v objemu 3,6 mld. Kč. Nárůst dlužnické pozice státu vůči tuzemské bankovní soustavě dosáhl v roce 2006 objemu 47,3 mld. Kč. Strana finančních pasiv byla výrazně ovlivněna zejména masivním nárůstem bankovní držby státních dluhopisů a na straně finančních aktiv se projevil zejména nárůst prostředků na depozitních bankovních účtech SFA ve výši 3,8 mld. Kč a pokles tuzemských cenných papírů v držbě státu o téměř 9,5 mld. Kč, přičemž se jednalo hlavně o držbu pokladničních poukázek České národní banky (dále jen „ČNB“). Nárůst dlužnické pozice státu vůči tuzemskému nebankovnímu sektoru o 43,5 mld. Kč ovlivnil zejména pokles pohledávek státu o 4,5 mld. Kč, převážně z titulu pohledávek z realizovaných státních záruk o 4,2 mld. Kč na straně aktiv a na straně pasiv ovlivnil dlužnickou pozici státu nárůst držby státních dluhopisů o 39,0 mld. Kč ze strany pojišťovacích společností a penzijních fondů.
- Stav státního dluhu se zejména vlivem dluhového pokrytí schodku státního rozpočtu roku 2006 a mimorozpočtových úhrad ztrát České konsolidační agentury ve výši 20 mld. Kč zvýšil o 111,3 mld. Kč (tj. o 16,1 %) na 802,5 mld. Kč. Z toho vnitřní státní dluh vzrostl o 99,1 mld. Kč a zahraniční státní dluh se zvýšil o 12,2 mld. Kč. Podíl státního dluhu na HDP se meziročně zvýšil o 1,7 procentního bodu na 25,0 %.

Báze vykazování údajů ve státním závěrečném účtu ČR je hotovostní. Údaje o státních finančních aktivech nejsou získávány z informací zveřejněných v údajích účetní závěrky jednotlivých účetních jednotek v rámci kapitol státního rozpočtu, které nepodléhají konsolidaci, ale z mimobilanční evidence Ministerstva financí (dále jen „MF“). Tuto praxi

MF navrhuje v novele zákona o rozpočtových pravidlech v zásadě prolongovat i v nejbližších letech.

V návrzích státních závěrečných účtů za roky 2003–2006 jsou vykazovány údaje o stavu státních finančních aktiv a o stavu státního dluhu tak, jak je uvedeno v tabulce č. 1. Z údajů této tabulky je zřejmé, že konečný zůstatek vykazovaného stavu státních finančních aktiv k 31. 12. 2005 se nerovná zůstatku vykazovanému k 1. 1. 2006 (stejně tak tomu bylo v roce 2005). Předložený materiál tuto situaci nijak nekomentuje ani nevysvětluje. S ohledem na skutečnost, že MF je správcem několika kapitol státního rozpočtu, ale ne o všech účtuje v soustavě podvojného účetnictví, je pravděpodobnost takového nesouladu údajů v čase vyšší.

Tabulka č. 1: Přehled vykazovaných údajů o stavu státních finančních aktiv a státního dluhu (v mld. Kč)

Položka	1. 1. 2003	31. 12. 2003	1. 1. 2004	31. 12. 2004	1. 1. 2005	31. 12. 2005	1. 1. 2006	31. 12. 2006
Státní finanční aktiva	152,70	137,40	137,40	132,50	133,10	117,10	116,20	96,00
Státní dluh	395,90	493,20	493,20	592,90	592,90	691,20	691,20	802,50

Zdroj: Státní závěrečné účty ČR za roky 2003 až 2006.

Státní záruky

- Stav státních záruk vykázaly v průběhu roku 2006 pokles. Nestandardní záruky, tj. záruky, které nesplňují všechny podmínky stanovené rozpočtovými pravidly, poklesly o 18,3 mld. Kč na 157,4 mld. Kč vesměs realizací záruk z prostředků státu. Jednalo se o realizaci záruk ve prospěch ČNB za program konsolidace a stabilizace bank ve výši 17 mld. Kč (3 mld. Kč z prostředků Fondu státních záruk, 14 mld. Kč z výnosu emise státních dluhopisů), a to na základě zákona č. 547/2005 Sb., o státním dluhopisovém programu, v předstihu již v roce 2006 (zaručená částka 17 mld. Kč měla být realizována státem do poloviny roku 2007). Dále se jednalo o pokračování realizace záruky (celkový předpokládaný rámec 160 mld. Kč), která započala již v roce 2003, ve prospěch ČNB za odškodnění strategického investora IPB, a to splátkou 522 mil. Kč. Ze státního rozpočtu byly rovněž uhrazeny splatné částky jistiny a příslušenství úvěrů na financování integrovaného záchranného systému MATRA ve výši 822,4 mil. Kč. Standardní záruky

za úvěry poskytnuté bankovním sektorem podnikatelským subjektům poklesly celkově o 6,5 mld. Kč na 58 mld. Kč. Pokles zavinyly úhrady splátek částí jistin a úroků v celkové výši 7,6 mld. Kč, a to z vlastních zdrojů dlužníků (1,8 mld. Kč), přímá úhrada z prostředků státního rozpočtu ve prospěch Českomoravské záruční a rozvojové banky (3,1 mld. Kč splátky úvěrů na financování programů výstavby infrastruktury) a vlastní realizace státních záruk ve výši 2,7 mld. Kč, výhradně za dlouhodobě insolventní subjekt – státní organizaci Správa železniční dopravní cesty (dále jen „SŽDC, s. o.“) jako právního nástupce bývalého subjektu České dráhy, s. o. Uvedená částka byla převedena do pohledávek státu z realizovaných státních záruk.

- Stav pohledávek státu z realizovaných standardních státních záruk se v průběhu roku 2006 snížil z 13,0 mld. Kč na 12,2 mld. Kč. Změna stavu o 0,8 mld. Kč byla dána jednak již zmíněnou realizací státní záruky ve prospěch SŽDC, s. o., ve výši 2,7 mld. Kč a jednak poklesem pohledávek státu o 0,4 mld. Kč vlivem poklesu směnného kurzu USD vůči české koruně u společností, jejichž dluh je veden v USD, a především snížením stavu pohledávek státu vůči SŽDC, s. o., v celkové výši 3,1 mld. Kč, **nikoli však formou úhrady subjektu ve prospěch státních prostředků, ale způsobem z hlediska státu naprosto nevýhodným.** Jednalo se o prominutí závazků subjektu ve výši 2,7 mld. Kč a administrativní opatření – vzájemný zápočet závazků a pohledávek mezi SŽDC, s. o., Ministerstvem dopravy a MF v celkové výši 0,4 mld. Kč. **Na tyto nežádoucí postupy, které se dají v tomto i jiných podobných případech označit jako „skrytá forma státní dotace podnikatelskému subjektu“, NKÚ trvale ve svých stanoviscích upozorňuje.**
- Schvalování státních záruk Parlamentem ČR výrazně omezuje poskytování nových státních záruk. V roce 2006 byla na základě zákona č. 180/2006 Sb. vystavena jedna standardní státní záruka pro akciovou společnost České dráhy za zahraniční úvěr na financování nákupu železničních kolejových vozidel ve výši 30 mil. EUR (850 mil. Kč).
- Celkový objem státních záruk nejvíce zatěžují tzv. nestandardní záruky směřující do bankovního sektoru, zejména ve prospěch ČNB, určené k pokrytí ztrát v souvislosti s kauzou převzetí IPB bankou ČSOB (limit splatnosti v roce 2016). Tyto záruky spolu se zárukami ve prospěch SŽDC, s. o., patří mezi nejrizikovější. **Vývoj realizace státních záruk dlouhodobě potvrzuje kritický názor NKÚ na poskytování státních záruk subjektům z převážné většiny s velmi malou či nulovou solventností, jako je např. SŽDC, s. o. Realizace záruk za tyto společnosti ze státních prostředků je reálným zdrojem rizik jejich nulové návratnosti do státního rozpočtu v budoucích**

rozpočtových letech. Stát tak vytváří pro tyto subjekty prostor pro skrytou formu dotací a neoprávněné podpory ze státního rozpočtu formou odpisů nedobytných pohledávek. U téměř 30 úvěrových případů garantovaných státem je jejich splatnost v časovém horizontu let 2010–2028. Takovéto odsouvání odpovědnosti za financování projektů realizovaných v reálném čase zatěžuje výdajové stránky budoucích státních rozpočtů.

II. Závěrečné účty rozpočtových kapitol s poznatky NKÚ z provedených kontrol

Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu jsou součástí státního závěrečného účtu České republiky. Podkladem pro jejich sestavení jsou v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, účetní a finanční výkazy jednotlivých účetních jednotek příslušné kapitoly státního rozpočtu.

Je nutno konstatovat, že **někteří správci rozpočtových kapitol nevěnovali zpracování materiálu dostatek pozornosti, takže dodržení předepsaného obsahu závěrečných účtů bylo v některých částech pouze formální. Rovněž MF jako gestor za tuto oblast u některých závěrečných účtů nevěnovalo dostatečnou pozornost kontrole obsahu i rozsahu zmíněných materiálů.**

Podle názoru NKÚ je hlavním nedostatkem předkládaných návrhů závěrečných účtů rozpočtových kapitol, že se ve větší míře neorientují na hodnocení stránky výstupů, tedy efektů (přínosů) jednotlivých činností a programů financovaných vládou. NKÚ se rovněž ve své kontrolní činnosti velmi často setkává s naprostou absencí hodnotících kritérií účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti jak na straně rozpočtem financovaných organizací a realizátorů rozpočtových programů, tak i u samotných správců kapitol. Při pozvolném opouštění inkrementálních (přírůstkových, indexových) rozpočtových metod a počínajícím žádoucím zavádění metod programově výkonového rozpočtování je přímo povinností danou zákonnými předpisy (rozpočtová pravidla, vyhláška o rozsahu a termínech zpracování závěrečných účtů, zákon o NKÚ, zákon o finanční kontrole apod.) tyto kategorie nejen plnit a komentovat, ale i prověřovat kontrolou postupných cílů i výsledných efektů metodami auditu výkonnosti.

Po zhodnocení obsahu a rozsahu závěrečných účtů jednotlivých kapitol NKÚ konstatuje, že většina průvodních zpráv neobsahuje potřebný rozbor, hodnocení ani zdůvodnění použitých postupů. Nedostatky se projeví v těchto obligatorních bodech:

- 1. popis výsledků hospodaření v delší časové řadě, rozboru čerpání výdajů v jednotlivých čtvrtletích;**
- 2. vyhodnocení financování programů, zejména společenské efektivity vynaložených prostředků, plnění věcných záměrů programů, rozsahu realizace apod.;**

- 3. vyhodnocení komentáře k rozpočtovým opatřením provedeným v průběhu roku 2006;**
- 4. vyhodnocení nákladovosti, hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání výdajů kapitoly, činností v rámci kapitoly a účinnosti dosahování cílů ve vazbě na ukazatele, které byly podkladem pro návrh rozpočtu na rok 2006, zvláště pak na rozhodnutí o výdajových programech a na programově a výkonově orientované rozpočtování hodnocené v delší časové řadě;**
- 5. komentář k převodu rozpočtových prostředků do a z rezervního fondu;**
- 6. zhodnocení přínosů zahraničních pracovních cest;**
- 7. přehled zálohových plateb včetně jejich zdůvodnění;**
- 8. hodnocení výdajů na výzkum a vývoj;**
- 9. hodnocení ukazatelů zaměstnanosti a čerpání mzdových prostředků;**
- 10. výsledky kontrolních akcí a komentáře k přijatým nápravným opatřením.**

Celkový přehled o citovaných nedostatcích v závěrečných účtech jednotlivých rozpočtových kapitol za rok 2006 je uveden v následující tabulce:

Nedostatky při sestavení závěrečných účtů dotčených rozpočtových kapitol v obsahu a rozsahu bodů stanovených vyhláškou č. 419/2001 Sb.

• = nedostatek

KAPITOLA		Popis v delší časové řadě	Vyhodnocení financování programu	Vyhodnocení rozpočtových opatření	Vyhodnocení výdajů kapitoly	Převody do rezervního fondu	Přínosy zahraničních pracovních cest	Přehled zálohových plateb	Výdaje na výzkum a vývoj	Zaměstnanost a mzdové prostředky	Kontrolní akce a nápravná opatření
		ad 1)	ad 2)	ad 3)	ad 4)	ad 5)	ad 6)	ad 7)	ad 8)	ad 9)	ad 10)
301	Kancelář prezidenta republiky				•		•				•
302	Poslanecká sněmovna Parlamentu	•		•	•	•	•	•			
306	Ministerstvo zahraničních věcí	•		•	•		•	•		•	
307	Ministerstvo obrany				•	•	•	•	•	•	•
308	Národní bezpečnostní úřad	•			•	•	•	•	•		
312	Ministerstvo financí		•				•	•			•
313	Ministerstvo práce a sociálních věcí	•			•		•		•		•
314	Ministerstvo vnitra	•			•	•			•		
315	Ministerstvo životního prostředí	•		•	•		•	•	•		•
317	Ministerstvo pro místní rozvoj	•		•	•	•	•	•	•	•	•
321	Grantová agentura ČR	•		•	•		•			•	
322	Ministerstvo průmyslu a obchodu	•		•	•		•	•	•		•
327	Ministerstvo dopravy				•		•				•
329	Ministerstvo zemědělství	•	•		•	•	•	•	•	•	•
333	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy		•		•				•		
334	Ministerstvo kultury		•	•	•			•			
335	Ministerstvo zdravotnictví	•			•	•					
336	Ministerstvo spravedlnosti		•		•	•					•
338	Ministerstvo informatiky	•	•		•	•	•		•	•	
344	Úřad průmyslového vlastnictví										
345	Český statistický úřad	•	•	•	•						
348	Český báňský úřad						•				•
349	Energetický regulační úřad	•	•	•	•			•			•
353	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže			•	•		•				
361	Akademie věd ČR	•		•	•		•				
372	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání	•	•	•	•						
374	Správa státních hmotných rezerv	•			•						

Také **nedostatky zjištěné kontrolní činností NKÚ v průběhu běžného roku**, které často přetrvávají již z minulých let a stále se opakují i v hodnoceném období, mají vliv na kvalitu a vypovídací hodnotu návrhu státního závěrečného účtu ČR a závěrečných účtů jednotlivých kapitol. Jsou to např.:

- 1. nedostatky v hospodaření s majetkem státu**
(viz kontrolní závěry č. 05/38, 05/39, 06/39),
- 2. nedostatky v programovém financování, přínosy, efektivita**
(viz kontrolní závěry č. 05/38, 05/39, 06/07, 06/24, 06/39),
- 3. nedostatky v zadávání veřejných zakázek**
(viz kontrolní závěry č. 05/38, 06/39),
- 4. neoprávněné použití prostředků, nedodržení účelovosti**
(viz kontrolní závěr č. 06/39),
- 5. nedodržení hospodárnosti a efektivnosti při použití rozpočtových prostředků**
(viz kontrolní závěry č. 05/39, 06/06, 06/07, 06/24, 06/39),
- 6. nedostatky v činnosti správců daní a výběrčích pokut při výběru daní a pokut**
(viz kontrolní závěry č. 05/34, 06/27),
- 7. nedostatky v hospodaření s prostředky státního rozpočtu a prostředky z EU při realizaci společných programů**
(viz kontrolní závěr č. 05/32),
- 8. systémové nedostatky vyplývající z nedostatečné implementace či úplné absence prováděcích předpisů na straně správců kapitol**
(viz kontrolní závěry č. 05/32, 05/38, 06/07, 06/24, 06/27).

Obecné poznatky z finančních auditů kapitol státního rozpočtu

Kontroly typu finančního auditu jsou realizovány v souladu s působností NKÚ dle § 3 odst. 1 písm. b) a dle § 3 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Cílem těchto kontrol je vyjádřit názor, zda údaje vykázané ve finančních a účetních výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním a zda závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu jako součást státního závěrečného účtu, sestavený na podkladě těchto výkazů, je v souladu s požadavky stanovenými právními předpisy.

Předmětem kontrolních akcí typu finančního auditu je vždy příslušný závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu.

V roce 2006 byly kontrolám typu finančního auditu podrobeny kapitoly: Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Český telekomunikační úřad a Úřad průmyslového vlastnictví.

Obecné poznatky z finančních auditů provedených u výše uvedených kapitol státního rozpočtu v roce 2006 a kontrolní systémová zjištění, která se váží k rozpočtovému hospodaření kapitol v roce 2006, příp. v letech minulých, je možné shrnout do následujících hlavních oblastí:

Úplnost účetnictví

V účetnictví kontrolovaných osob nebyly zobrazeny všechny skutečnosti, které jsou v souladu s požadavky zákona o účetnictví předmětem účetnictví. Ve velkém rozsahu nebylo účtováno o peněžních prostředcích uložených na některých bankovních účtech, ke kterým měla organizační složka státu příslušnost hospodařit. Dále nebylo účtováno o vzniku určitých pohledávek, ať již z titulu nájemného nebo z titulu refundací, a rovněž nebylo účtováno o ceninách, o valutových prostředcích a o majetku spolufinancovaném z EU.

Účetní jednotky neúčtovaly vždy k datu uskutečnění účetního případu, a tím k datu účetní závěrky nevykazovaly v účetnictví všechny skutečnosti, které s příslušným účetním obdobím souvisely. Příkladem je neúčtování o vzniku pohledávek z titulu poskytnutých návratných finančních výpomocí k okamžiku jejich poskytnutí. Do příslušného účetního období nebyly také často průúčtovány veškeré zjištěné inventarizační rozdíly.

Správnost účetnictví

V účetnictví kontrolovaných osob nebyly aplikovány účetní metody v souladu s požadavky zákona o účetnictví, nebyla používána správná rozpočtová klasifikace a bylo účtováno nesprávnými účetními zápisy. Častá kontrolní zjištění souvisela s nesprávnou aplikací metod oceňování. Jednalo se především o nesprávné nebo neúplné ocenění budov a pozemků, případně byly do pořizovací ceny zahrnuty výdaje, které v souladu s účetními metodami nemají být součástí pořizovací ceny.

K pochybením docházelo také při účtování technického zhodnocení budov, kdy jako technické zhodnocení budov byl zaúčtován také majetek mající charakter samostatných movitých věcí či softwaru. Zjištění týkající se nesprávného zaúčtování majetku jako technického zhodnocení jsou závažná zejména z hlediska potenciálního rizika odcizení tohoto majetku a z důvodu nezjištění těchto skutečností při provádění inventarizace. Pokud je majetek zaúčtován jako technické zhodnocení budovy, nedochází k inventarizaci jednotlivých položek technického zhodnocení, ale inventarizuje se pouze celá budova. Riziko odcizení je vysoké zejména v případech, kdy je majetek mobilní.

K častým pochybením dochází také při účtování na jednotlivé účty směrné účtové osnovy. Nedodržování obsahové naplně jednotlivých účtů bylo zjištěno např. při účtování o majetku, kdy účetní jednotky často nedodržují zákonem (resp. vnitřním předpisem) stanovenou dolní a horní hranici pro účtování o drobném dlouhodobém hmotném a nehmotném majetku, či v případě účtování o uměleckých dílech a předmětech, které nebyly zachycovány prostřednictvím předepsaného účtu. V rámci účtování o závazcích a pohledávkách docházelo k nesprávnému zařazení pohledávek a závazků na jednotlivé účty. V případě účtování o poskytnutých návratných finančních výpomocích nebyly návratné finanční výpomoci zachycovány na účtech pohledávek.

Kontrolou bylo zjištěno i účtování o skutečnostech, které neměly být předmětem účetnictví příslušné kontrolované osoby. Jednalo se např. o účtování o poskytnutých zálohách, které však v daném účetním období nebyly poskytnuty, nebo zaúčtování závazků, aniž by došlo k naplnění všech zákonných požadavků nutných k jejich vzniku a účtování.

V účetnictví kontrolovaných osob nebyly vždy správně vedeny účetní knihy; v hlavní účetní knize nebyly účtovány u určitých účetních případů souhrnné obraty účtů alespoň za jeden měsíc, ale pouze jednou za pololetí. Také byly zjištěny nepodvojně účetní zápisy.

Průkaznost účetnictví

U kontrolovaných osob bylo v rozporu s požadavky zákona o účetnictví zjištěno neprůkazné účetnictví, neboť všechny účetní záznamy nebyly průkazné a inventarizace nebyla provedena v souladu se zákonem o účetnictví. Ne vždy byly účetní doklady podepsány příslušnou odpovědnou osobou, případně účetní doklady byly podepsány, ale v dostatečném rozsahu nebyly vydány podpisové vzory a vnitřní předpisy k účetnictví, a nedalo se proto určit, zda účetní doklad podepsala v souladu s § 33a odst. 9 zákona o účetnictví k tomu oprávněná osoba.

U účetních jednotek bylo dále zjištěno nesrozumitelně vedené účetnictví, které nebylo vedeno prostřednictvím soustavy průkazných účetních záznamů. Z účetních dokladů nebylo možno spolehlivě určit obsah účetního případu a jeho účastníky. Předložené záznamy nespĺňovaly požadavky na průkazný účetní záznam, a v některých případech byla proto ze strany kontrolované osoby prováděna rekonstrukce údajů k vysvětlení a prokázání skutečného stavu.

Inventarizace

Ve většině případů nebyla inventarizace majetku a závazků provedena v souladu se zákonem o účetnictví. Inventarizace nebyly prováděny u veškerého majetku a závazků, často proběhly spíše formálně. Ani když byla inventarizace provedena, nebyly zjištěny veškeré inventarizační rozdíly (např. nebylo účtováno o pozemcích, ke kterým měla organizační složka státu příslušnost hospodařit, nebo o nich bylo účtováno na nesprávných účtech účtové osnovy, bylo účtováno o majetku, ke kterému neměla organizační složka státu příslušnost hospodařit, inventarizované položky byly nesprávně oceněny, nebylo účtováno o vzniklých pohledávkách z poskytnutých návratných finančních výpomocí).

Zjištěné inventarizační rozdíly byly často zaúčtovány v nesprávném účetním období. V případě provádění inventarizace k jinému datu než k datu účetní závěrky nebyly doloženy přírůstky a úbytky k datu účetní závěrky.

Inventurní soupisy nebyly opatřeny potřebnými podpisovými záznamy, neobsahovaly skutečné stavy majetku a závazků tak, aby bylo možno zjištěný majetek a závazky jednoznačně určit, neuváděly způsob zjišťování skutečných stavů a nebyly opatřeny dalšími údaji, které požaduje zákon o účetnictví. Stav uvedený na soupisech v mnoha případech prokazatelně neodpovídal skutečnosti. Tyto nedostatky se vyskytovaly zejména v oblasti pohledávek a závazků a vedly k neprůkaznosti vykázaných konečných zůstatků některých účtů.

Účetní závěrka

Účetní závěrka a požadavky na informace v účetní závěrce jsou stanoveny v zákoně o účetnictví. Finanční výkazy a požadavky na ně jsou upraveny ve vyhlášce č. 16/2001 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků.

Finanční výkazy pro hodnocení plnění rozpočtů správců kapitol, organizačních složek státu, státních fondů a územních samosprávných celků předkládaných v závěru roku jsou součástí účetní závěrky.

Účetní závěrky kontrolovaných osob nebyly úplné. V souladu se zákonem o účetnictví a jeho prováděcí vyhláškou pro organizační složky státu nebyly zpracovány přílohy, které by vysvětlovaly a doplňovaly informace v účetních výkazech, informovaly o použitých účetních metodách či o odchylkách od těchto metod včetně zdůvodnění a o případných změnách metody. V účetních závěrkách také nebyly uvedeny údaje, které jsou podstatné pro posouzení majetkoprávní situace účetní jednotky a které jsou rozhodující pro hodnocení jejího hospodaření.

Některé účetní závěrky kontrolovaných osob neobsahovaly všechny povinné náležitosti tak, jak je stanovuje § 18 zákona o účetnictví, jelikož k účetní závěrce nebyl připojen podpis statutárního orgánu jednotky.

Při kontrole NKÚ byl zjištěn i případ, kdy kontrolovaná osoba předkládala uživatelům účetní závěrky výkaz Rozvaha ve dvojitým provedení, a to tím způsobem, že prostřednictvím různých systémů výkaznictví zveřejnila dva výkazy Rozvaha s rozdílnými údaji. Jeden zveřejněný výkaz Rozvaha byl sestaven pouze s použitím údajů vycházejících z účetnictví kontrolované osoby a byl prezentován v rámci roční zprávy; druhý výkaz Rozvaha byl sestaven i s použitím údajů vycházejících z mimoúčetní evidence, prezentován byl v rámci systému ARIS a stal se podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitoly. Ve svém důsledku tak docházelo ke zkreslování informací pro jejich uživatele.

Porušování rozpočtové kázně

U kontrolovaných osob docházelo ve velkém rozsahu k uskutečňování rozpočtových výdajů před provedením rozpočtového opatření nad výši rozpočtovanou podle paragrafů a položek rozpočtové skladby. Tuto skutečnost definuje § 25 zákona o rozpočtových pravidlech jako neoprávněné použití prostředků státního rozpočtu a v návaznosti na § 44 tohoto zákona jde o porušení rozpočtové kázně.

U kontrolovaných osob také docházelo k porušení rozpočtové kázně z titulu zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu nebo neodvedení peněžních prostředků do státního rozpočtu v lhůtě stanovené zákonem.

Vnitřní kontrolní systém

V rámci finančního auditu byl hodnocen i vnitřní kontrolní systém ovlivňující účetnictví a hospodaření kontrolovaných osob.

Ze zjištění NKÚ vyplývá, že ve většině případů nebyl v kontrolovaných osobách zaveden ani udržován vnitřní kontrolní systém, který by byl schopen včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat rizika související se vznikem nesprávností a neprůkazností v účetnictví. Často též nebyl zaveden takový systém finanční kontroly, který by prostřednictvím průběžné a následné kontroly prověřil včasnost a spolehlivost informování vedoucího orgánu veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky. Kontrolovanými osobami nebyly vydávány všechny potřebné vnitřní předpisy a účetní záznamy byly zatíženy neprůkazností nebo nenesly některé povinné skutečnosti.

Nedostatky v předpisech regulujících účetnictví

Kontrola NKÚ prokázala nejasnosti a širokou interpretační vůli při oceňování a účtování majetkových účastí státu v obchodních společnostech. MF již bylo o těchto problémech informováno a přislíbilo řešit situaci v rámci přípravy nových účetních předpisů pro veřejný sektor.

Příprava nových účetních předpisů pro veřejný sektor je zatím pouze v počáteční fázi a není možné odhadnout termín jejich praktického uplatnění. Řešení problému majetkových účastí, které jsou významnou složkou státního majetku, je však považováno za natolik naléhavé, že si již v současné době zaslouhuje jednoznačnou úpravu v rámci předpisů regulujících účetnictví.

Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu

Podkladem pro sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol jsou roční účetní a finanční výkazy organizačních složek státu a příspěvkových organizací, předkládané správci kapitol v rámci účetní závěrky a zpracované v metodice platné rozpočtové skladby. V souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb. by účetní a finanční výkazy včetně komentáře a dat výkazů v elektronické podobě měly být předkládány v bezchybném a kompletním stavu.

Kontrolní činností NKÚ bylo zjištěno, že účetní závěrky u většiny účetních jednotek (kontrolovaných osob) nepodávaly věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví v souladu se

zákonem o účetnictví a příslušnými předpisy, a nebyly proto spolehlivým podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu.

Byly též zjištěny nedostatky v průvodních zprávách závěrečných účtů. Jednalo se o nedostatky týkající se obsahu zveřejněných informací, kdy komentář neměl vždy zcela jasnou vypovídací schopnost; z hlediska vyloučení nevhodného výkladu údajů uvedených v závěrečném účtu je třeba tyto skutečnosti popisovat tak, aby se omezila možnost nesprávné interpretace.

Shrnutí

Cílem kontrolních akcí typu finančního auditu je prověřit u vybraných účetních jednotek v rámci kapitol státního rozpočtu správnost výkazů předkládaných správcem kapitoly jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu a posoudit, jaká je vypovídací schopnost předkládaných informací z hlediska jejich úplnosti a spolehlivosti.

Z dosavadních výsledků kontrol je však zřejmé, že informace vyplývající z finančních a účetních výkazů jsou mnohdy nespolehlivé. Výkazy obsahují množství chyb a vykazované zůstatky nejsou vždy průkazně doloženy. Příčinou je jednak nesprávná aplikace stanovených účetních metod a porušování zákona o účetnictví a ostatních právních předpisů především v důsledku nesprávného účtování, účtování o skutečnostech, které nejsou předmětem účetnictví, či neúčtování o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví. Náplň údajů uvedených v účetních a finančních výkazech mnohdy neodpovídá obsahu požadovanému právním předpisem, metodika v této oblasti je nedbale aplikována, úplnost a průkaznost údajů ve výkazu Rozvaha je nedostatečná. S velkou chybovostí finančních a účetních výkazů souvisí i neprovádění inventarizací v souladu se zákonem o účetnictví. Rovněž není dostatečně a vhodně prováděna kontrola vykazovaných údajů, resp. existuje jen slabé kontrolní prostředí.

V souladu s § 18 zákona o účetnictví je příloha nedílnou součástí účetní závěrky a její obsah je stanoven zákonem. Na základě dosavadních výsledků kontrol je možné konstatovat, že žádná z kontrolovaných osob nepředložila přílohu v souladu se zákonem o účetnictví. Uživatelé účetních výkazů tak nemají za dané účetní období k dispozici úplnou informaci o použitých účetních metodách ani doplňující a vysvětlující informace k předloženým výkazům. Tím je snížena srozumitelnost účetních závěrek, které jsou pak následně podkladem pro zpracování závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu.

Závěrečný účet by měl sloužit jako zdroj komplexních a kvalitních informací pro rozhodování a hodnocení odpovědnosti. Ve vztahu ke zjištěním provedeným v rámci kontrol typu finančního auditu se však v tomto smyslu jeví jako ne zcela funkční a nedostatečně spolehlivý.

III. Závěr

Údaje ve státním závěrečném účtu jsou v souladu s platným zákonem o rozpočtových pravidlech vykazovány na hotovostní bázi, která je však v návaznosti na národní metodiku zatížena určitými problémy. Výsledné saldo hospodaření státního rozpočtu, které je navrženo k vypořádání, představuje rozdíl mezi příjmy a výdaji. Příjmy a výdaje obsahují však dle platné rozpočtové skladby i položky, které mají finanční charakter a neměly by ovlivňovat výsledné saldo hospodaření. Například strana příjmů zahrnuje i splátky půjček a příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů. Naopak do výdajů vstupují takové položky jako poskytnutí půjčky, nákup akcií a majetkových podílů apod. Zahrnutí finančních operací do příjmů a výdajů tak vede k vykazování jiného salda, než které by bylo vykazováno dle statistických standardů Mezinárodního měnového fondu a standardů EU používaných pro účely vládní finanční statistiky (při vědomí rozdílnosti definic subjektů, které jsou součástí vládního sektoru dle jednotlivých metodik). Z těchto důvodů MF zveřejňuje i saldo očištěné o finanční operace a saldo pro fiskální cílení. Cílem je očistit saldo o finanční operace, které jsou sice peněžním příjmem nebo výdajem, ale ekonomicky nepředstavují změnu aktiv, a dále vyloučit jednorázové transakce a současně přiblížit výsledky mezinárodní metodice ESA 95, která vychází z aktuálního principu a výsledné saldo hospodaření představuje změnu finančních aktiv a pasiv z titulu příjmových a výdajových transakcí.

Nejvyšší kontrolní úřad opakovaně ve svých stanoviscích ke státnímu závěrečnému účtu zdůrazňuje skutečnost, že je nutné, aby údaje ve státním závěrečném účtu ČR byly vykazovány transparentně a umožňovaly mezinárodní srovnání. Je proto nutné, aby východiskem pro zobrazení výsledků hospodaření státního rozpočtu byl aktuální princip a podkladem účetnictví jednotlivých účetních jednotek v rámci všech kapitol státního rozpočtu včetně celé oblasti závazků. Z tohoto důvodu je třeba zabývat se v budoucích návrzích SZÚ i již existujícími potencionálními závazky plynoucími z partnerství soukromého a veřejného sektoru (Public Private Partnership – PPP). Projekty PPP jsou založeny na rovnocenném

postavení veřejného a soukromého sektoru a jejich sjednocujícím znakem je vznik dlouhodobých povinností veřejného sektoru plnit své závazky vyplývající z uzavřených smluv. Výhodnost PPP projektů tkví ve skutečnosti, že veřejný sektor nemusí okamžitě vydat velký objem finančních prostředků, ale pouze za cenu dlouhodobého zatěžování budoucích veřejných výdajů. Řízení fiskálního vývoje tedy bude ovlivňováno mj. i PPP projekty potenciálně generujícími deficit veřejných rozpočtů a zároveň vytvářejícími budoucí závazky veřejného sektoru.

PŘEHLED SCHVÁLENÝCH KONTROLNÍCH ZÁVĚRŮ
POUŽITÝCH PRO STANOVISKO NKÚ

Číslo kont. akce	Předmět kontroly	Datum schválení	Věstník NKÚ částka/rok
05/32	Finanční prostředky určené na programy strukturální podpory v zemědělství	29. 5. 2006	2/2006
05/34	Správa spotřebních daní	11. 9. 2006	3/2006
05/35	Majetkové účasti státu v obchodních společnostech se sídlem v České republice	21. 8. 2006	3/2006
05/36	Nemovitý majetek státu spravovaný Fondem dětí a mládeže „v likvidaci“	6. 3. 2006	1/2006
05/38	Hospodaření s finančními prostředky státního rozpočtu určenými na pořizování dlouhodobého majetku v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí	26. 6. 2006	3/2006
05/39	Hospodaření s finančními prostředky státního rozpočtu určenými na rekonstrukci a dostavbu justičního areálu „Na Míčáncích“	21. 8. 2006	3/2006
06/06	Finanční prostředky státního rozpočtu určené na útlum hornictví	16. 10. 2006	4/2006
06/24	Prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly Všeobecná pokladní správa	23. 4. 2007	dosud nepublikováno
06/27	Správa daně z přidané hodnoty po vstupu České republiky do Evropské unie	23. 4. 2007	dosud nepublikováno
06/39	Hospodaření Českého báňského úřadu se státním majetkem a finančními prostředky	10. 4. 2007	dosud nepublikováno