



Česká republika
Nejvyšší kontrolní úřad

Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu
České republiky za rok 2007

(k sněmovnímu tisku č. 500)

květen 2008

Nejvyšší kontrolní úřad

Sp. zn.: 214/08-45/53/08

V Praze dne 23. května 2008

**Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu České republiky
za rok 2007**

(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 2007 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 2007 byl podle předkladatele SZÚ konstruován mj. s ohledem na koncepci reformy veřejných rozpočtů, jejímž cílem je postupné snižování veřejného deficitu. Byl schválen zákonem č. 622/2006 Sb.; příjmy v něm byly stanoveny ve výši 949,5 mld. Kč a výdaje ve výši 1 040,8 mld. Kč. Tím byl stanoven schodek 91,3 mld. Kč.

2. Proti rozpočtu na rok 2006 byl schodek o 7,6 mld. Kč vyšší. Projevila se zde negativní rozpočtová tendence, kdy v porovnání s příjmy došlo k nárůstu zejména běžných výdajů na úkor potřebnějších progresivních výdajů kapitálových. Při rozpočtovaném meziročním nárůstu příjmů o 6,8 % (tj. 60,1 mld. Kč) rostly celkové výdaje rychleji o 0,2 procentního bodu, a to zejména vlivem nárůstu běžných výdajů o 8,3 % (tj. 72,5 mld. Kč) a vlivem meziročního poklesu kapitálových výdajů o 5,1 % (tj. 4,8 mld. Kč).

3. V průběhu roku 2007 došlo k několika změnám schváleného rozpočtu na rok 2007, a to zejména vlivem:

- přesunu finančních prostředků na základě usnesení vlády č. 629/2007, č. 1121/2007 a č. 1164/2007 z rezervních fondů organizačních složek státu do rozpočtu příjmů dotčených rozpočtových kapitol a následného zvýšení rozpočtu jejich výdajů o stejnou částku 14,7 mld. Kč,
- zvýšení rozpočtu příjmů a výdajů na základě zákonného zmocnění ministra financí o 1,8 mld. Kč nerozpočtovaných prostředků z rozpočtu EU.

Mimo tyto rozpočtově neutrální úpravy (bez vlivu na rozpočtovaný schodek) v celkové výši 16,5 mld. Kč došlo ještě k navýšení rozpočtových výdajů na základě zákonného zmocnění ministra financí o 0,6 mld. Kč na řešení povodňových škod a nová protipovodňová opatření.

Tím rozpočet celkových příjmů vzrostl na 966,0 mld. Kč (což je o 76,6 mld. Kč, tj. o 8,6 %, více než v rozpočtu roku 2006) a rozpočet celkových výdajů se zvýšil na 1 057,9 mld. Kč (proti roku 2006 zvýšení o 84,7 mld. Kč, tj. o 8,7 %). Tak došlo i ke zvýšení rozpočtového schodku na 91,9 mld. Kč (o 8,2 mld. Kč více než v roce 2006).

4. Kromě zmíněných změn státního rozpočtu na rok 2007 bylo podle hodnoceného materiálu provedeno (na základě žádostí předložených Ministerstvu financí) v jednotlivých rozpočtových kapitolách 864 rozpočtových opatření, což je o 46 více než v roce 2006, kdy

bylo realizováno 818 rozpočtových opatření, což bylo o 58 více než v roce 2005. 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 každoročně realizovaných rozpočtových opatření pokládá NKÚ za značně vysoký, a tedy dlouhodobě nesvědčí o příliš odpovědném přístupu správců jednotlivých kapitol k přípravě ročních rozpočtů.**

5. Z hlediska základních rozpočtových ukazatelů konstatuje NKÚ dodržení rozpočtového záměru v roce 2007. Oproti rozpočtovanému deficitnímu saldu ve výši 91,9 mld. Kč skončilo hospodaření se schodkem ve výši 66,4 mld. Kč, a tím je výsledek rozpočtového schodku o 25,5 mld. Kč lepší, než byl rozpočtový záměr. Meziroční dynamika růstu celkových rozpočtových výdajů byla o 4,1 procentního bodu nižší než růst příjmů, což v absolutních jednotkách činí 31,2 mld. Kč, při překročení rozpočtovaných celkových příjmů o 6,2 % a výdajů o 3,3 %.

6. Současný systém rozpočtování je i přes určité pokusy o výkonově orientované rozpočtování založen více na zatřídování položek než na přípravě jednotlivých politik. Rozpočty nepodávají dostatek informací o výsledcích, kterých má být dosaženo z veřejných prostředků. Specifické ukazatele ani průřezové ukazatele v jednotlivých rozpočtových kapitolách nejsou konstruovány jako výkonové cíle, a proto není možné následně srovnat skutečně dosažený výkon se zamýšleným. V důsledku stávajícího systému rozpočtování mají výdaje tendenci zvyšovat se rok od roku.

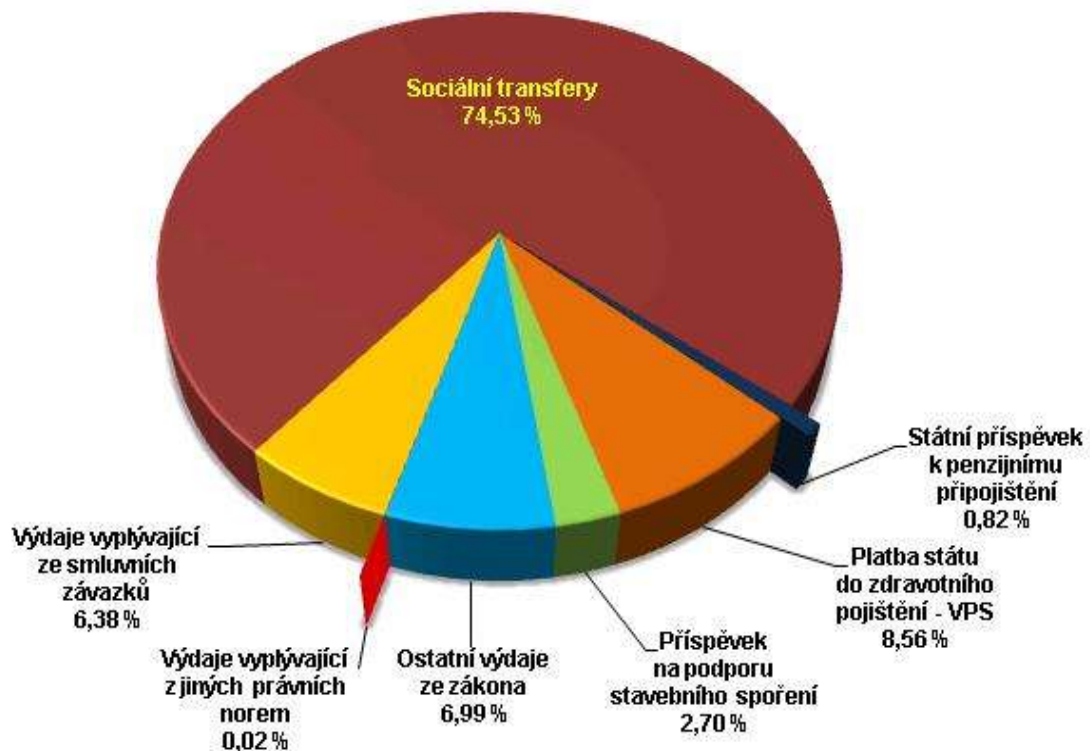
7. Průběh a výsledky rozpočtového hospodaření i v roce 2007 doprovází některé dlouhodobě založené problémy v rozpočtovém hospodaření státu, na které NKÚ opakovaně poukazuje:

- Mandatorní výdaje

Rozpočtové hospodaření státu bylo v minulých letech každoročně ovlivněno vnitřní strukturální nerovnováhou, vyplývající zejména z nárůstu mandatorních výdajů, především v oblasti dávek sociálního zabezpečení. Nárůst těchto výdajů ve státním rozpočtu do značné míry ovlivňoval zvyšování objemu rozpočtového deficitu. Při vysoké míře zákonné předurčenosti výdajů státního rozpočtu se významně omezoval prostor pro zbývající výdajové kategorie, a tedy i provádění cílené výdajové politiky. Omezení rovněž snižovalo možnosti vlády využívat fiskální nástroje v rámci jejích hospodářských záměrů. V roce 2007 se situace v oblasti mandatorních výdajů poněkud zlepšila, i když je třeba

vyčkat dalšího vývoje, který by ukázal, zda jde o zlepšení trvalejšího rázu. V roce 2007 schválený rozpočet mandatorních výdajů dále sledoval tendenci minulých let. Proti rozpočtu roku 2006 zaznamenal nárůst o 58,5 mld. Kč, tj. o 11,4 %; tedy opět růst o 4,4 procentního bodu rychlejší, než činil růst celkových výdajů při podílu 54,7 % (v roce 2006 rozpočtovaný podíl 52,5 %) z celkově schválených výdajů. Pro rok 2006 byl v rozpočtu nárůst těchto výdajů stanoven na 30,0 mld. Kč, tj. nárůst 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 v roce 2007 dosáhlo daleko příznivějších hodnot oproti předpokladu. V porovnání se skutečností roku 2006 činil absolutní nárůst mandatorních výdajů 31,3 mld. Kč, tj. 6,0 %, což znamená ve srovnání s celkovými skutečnými výdaji růst pomalejší o 1 procentní bod (meziroční nárůst v roce 2006 činil 51,4 mld. Kč, tj. 10,9 %, s dynamikou nárůstu o 0,3 procentního bodu rychlejší než u celkových výdajů). Rovněž podíl na celkových výdajích se proti loňsku snížil z 51,3 % na 50,8 %. Významné objemy mandatorních výdajů představovaly stejně jako v minulých letech sociální transfery, zdravotní pojištění hrazené státem, výdaje na dluhovou službu a závazky vyplývající z členství v EU.

Složení mandatorních výdajů

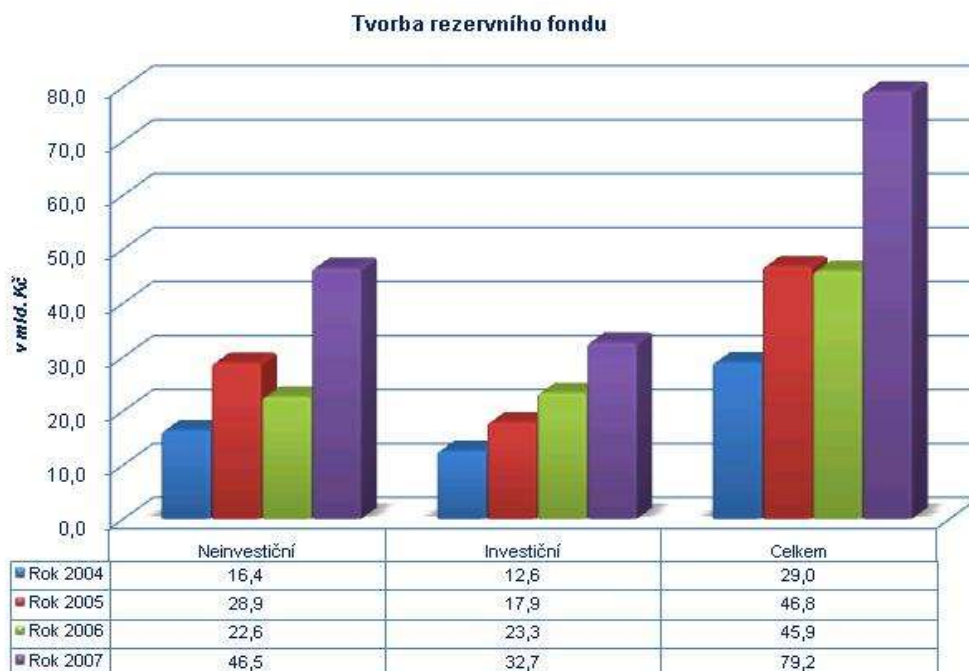


Zdroj: SZÚ za rok 2007.

Rozpočtové prostředky určené na sociální transfery tvořily 74,5 % mandatorních výdajů, z toho objemově nejvýznamnější položku (52,3 %) představovaly výdaje na dávky důchodového pojištění (53,1 % z mandatorních výdajů v roce 2006). 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

Celkový stav prostředků na účtech rezervních fondů (dále jen "RF") organizačních složek státu (dále jen "OSS") činil na konci hodnoceného roku 96,5 mld. Kč. V průběhu roku 2007 bylo zapojeno do rozpočtů OSS 37,8 mld. Kč a dalších 13,7 mld. Kč do kapitoly *Všeobecná pokladní správa*. Ke konci roku 2007 bylo na účty RF přesunuto 79,2 mld. Kč. I výsledky roku 2007 potvrdily trend minulých let, kdy převody prostředků z rozpočtů OSS do RF výrazně převyšují převody opačným směrem. Tak převody z RF do OSS v letech 2005–2007 činily 21,8 mld. Kč, 36,4 mld. Kč a 37,8 mld. Kč. Převody "uspořených" rozpočtových prostředků OSS do RF jsou uvedeny v grafu:



Zdroj: SZÚ za rok 2004–2007.

Graf názorně ukazuje, že výše převáděných prostředků narůstá, a tak se i stavy RF každoročně zvyšují. Převody prostředků do RF rovněž výrazným způsobem ovlivnily rovnoměrnost čerpání kapitálových výdajů státního rozpočtu, které v měsíci prosinci 2007 činilo 40,0 % celoročního čerpání. Převody se na něm podílely téměř ze 70 %, což výrazně ovlivnilo vývoj rozpočtového schodku.

Novela rozpočtových pravidel platná od roku 2004 umožnila organizačním složkám státu převádět tyto úspory prostředků v rámci pravidel prakticky bez omezení. **Kontrolní činnost NKÚ dokládá, že zákonná úprava umožňuje, aby organizační složka státu tvořila z úspor rezervní fond zákonným způsobem, to však na druhé straně nepřímo vede k nadhodnocování navrhovaných a požadovaných státních prostředků pro jednotlivé závazné ukazatele při sestavování jejího rozpočtu.** Podle metodologie výpočtu deficitů *ESA 95* (relevantní pro výpočet tzv. maastrichtských kritérií) i metodologie vládní finanční statistiky *GFS 1986* Mezinárodního měnového fondu nejsou převody do rezervního fondu v příslušném rozpočtovém období považovány za výdaj; tím se stávají až v období užití, kdy naopak nejsou považovány za rozpočtový příjem. To sice vylepšuje pozici veřejných rozpočtů v hodnoceném roce, **zvyšuje se ale riziko zhoršení veřejného deficitu a jeho většího podílu na HDP v letech následujících.**

- **NKÚ opakovaně upozorňuje na důležitost hodnocení hospodárnosti, účelnosti a efektivity vynaložených rozpočtových prostředků.** Pro ilustraci potřebnosti těchto hodnocení uvádíme příklad z oblasti výzkumu a vývoje.

Počátkem roku 2008 předložila Rada pro výzkum a vývoj vládě ČR hodnocení výsledků programů výzkumu a vývoje ukončených v roce 2006 (novější údaje dosud nejsou k dispozici). Účelem hodnocení bylo mj. na základě *Metodiky hodnocení výzkumu a vývoje* a výsledků programů posoudit, s jakou mírou efektivnosti byly na řešení těchto programů vynaloženy veřejné prostředky, zda bylo dosaženo očekávaných cílů a zda dosažené výsledky odpovídají vynaloženým nákladům. Rada pro výzkum a vývoj v předloženém materiálu konstatovala, že **"...přestože podle poskytovatelů prostředků je hodnocení všech ukončených programů výzkumu a vývoje velmi dobré (cíle byly splněny a dosažené výsledky odpovídají cílům a vynaloženým nákladům), výsledky České republiky ve výzkumu a vývoji tomuto neodpovídají."** Dokladem je, že podle Rady za každý 1 milion Kč vynaložený z veřejných prostředků vznikly výsledky s bodovým ohodnocením (podle zmíněné metodiky) 8,03 bodu (pro srovnání např.: národní patent = 50 bodů, poloprovoz, ověřená technologie, odrůda, plemeno = 75 bodů; prototyp, uplatněná metodika, funkční vzorek, průmyslový vzor = 25 bodů; článek v odborném časopise = 1 bod; odborná kniha = 12,5 bodu atd.). Důvody tohoto (podle citovaného materiálu) neuspokojivého stavu tkví mj. **v nedostatečné kontrole ze strany poskytovatelů veřejných prostředků na realizaci projektů aplikovaného výzkumu, zda příjemci prostředků skutečně vytvářejí odpovídající výsledky, a to, že ne ve všech případech poskytovatelé předkládají platné a pravdivé údaje pro hodnocení.**

8. Finanční vztahy ČR k rozpočtu Evropské unie a k Evropskému hospodářskému prostoru/Norsko se v roce 2007 začínají vyvíjet úspěšněji než v minulých letech. Čistá pozice vůči rozpočtu EU dosáhla kladného salda ve výši 17,0 mld. Kč, což je výrazně lepší výsledek proti roku 2006 (6,7 mld. Kč) i proti roku 2005 (0,6 mld. Kč). Celkové příjmy z rozpočtu EU dosáhly výše 49,1 mld. Kč (z toho do státního rozpočtu směřovalo 38,8 mld. Kč) a celkové odvody do rozpočtu EU činily 32,1 mld. Kč (z toho ze státního rozpočtu 27,2 mld. Kč). Dotace přijaté od nadnárodních institucí však nedosáhly předpokládané výše o 26,5 mld. Kč, neboť (jak se uvádí v hodnoceném materiálu) **odhady příjmů z EU subjekty veřejných rozpočtů trvale nadhodnocují. Tento vývoj svědčí o dlouhodobých nedostatcích v systému čerpání evropských prostředků.**

Čerpání prostředků z EU přineslo některé problémy, na které NKÚ upozorňuje na základě zkušeností ze své kontrolní činnosti:

- Celkově se dá považovat čerpání prostředků z rozpočtu EU v roce 2007 za úspěšné, neboť všechny programy strukturálních fondů z programovacího období 2004–2006 splnily pravidlo „n+2“, a ČR tak nemusela vrátet žádné prostředky do rozpočtu EU. Nejúspěšnějším operačním programem (dále jen "OP") byl jednoznačně *Společný regionální OP*, který měl již ke konci roku 2007 vyčerpáno přes 70 % alokace. Naopak nejméně bylo dosud vyčerpáno z OP *Rozvoj lidských zdrojů* a OP *Průmysl a podnikání* (okolo 45 % alokace). **NKÚ upozorňuje, že v průběhu roku 2008 bude nutné dočerpát zbylé finanční prostředky, aby nebylo porušeno pravidlo „n+2“ a nehrozilo krácení alokací.**
- Z důvodu zdlouhavých schvalovacích procedur vyřizování žádostí nedocházelo k plnému čerpání finančních prostředků z celkové alokace prostředků, např. z finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru (dále jen "EHP") a Norska nebo např. u OP *Průmysl a podnikání*.
- Výdaje nebyly v některých případech (Ministerstvo zemědělství, Státní zemědělský investiční fond) uskutečněny v souladu s předpisy Evropských společenství, a proto vzniklo určité riziko vydání rozhodnutí o vyloučení výdajů z financování ze strany Evropské komise, a tím vznikly i možné nároky na rozpočtové prostředky.
- Schvalování operačních programů je v ČR dlouhodobě zdlouhavé (pro programovací období 2007–2013 bylo uzavíráno až koncem roku 2007). V důsledku toho lze predikovat, že v prvním roce programovacího období čerpání prostředků nenastane nebo bude jen velmi nízké. Přesto byly na tyto výdaje vyčleněny ve státním rozpočtu 2007 značné částky, které byly následně jako nevyčerpané převáděny správci rozpočtových kapitol do rezervních fondů. To vedlo k nepřiměřenému nárůstu prostředků vázaných

v těchto fondech. **NKÚ upozorňuje, že výrazný nárůst čerpání prostředků v rámci těchto OP se dá očekávat až v průběhu roku 2008, a bude tedy nutné urychlit tempo čerpání, aby bylo splněno nově zavedené pravidlo „n+3“.**

- **NKÚ upozorňuje, že na úrovni kapitoly Ministerstva zemědělství nejsou dlouhodobě vypořádávány kurzové rozdíly, a to i přesto, že problematiku upravují Pokyny k řízení finančních toků prostředků na financování opatření Společné zemědělské politiky Evropské unie ze záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu.**
- **NKÚ upozorňuje na negativní důsledky posilování kurzu české koruny, které může vést k nezanedbatelnému nárůstu podílu na spolufinancování, a tedy ke zvyšování nároků na rozpočtové prostředky.**

V důsledku posilování české koruny vůči euru od roku 2005 do současnosti se zvýšil podíl spolufinancování, který musí realizátoři projektů vynaložit na realizaci aktivit rozpočtovaných v jejich projektových žádostech. Pro názornost uvádíme modelový příklad NKÚ v tabulce č. 1.

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

Období/kurz		tis. EUR	tis. Kč	%
2005 CZK/EUR 30,186 ^{*)}	Požadovaná výše grantu	250,00	7 546,50	85,00
	Spolufinancování	44,12	1 331,81	15,00
	Celkem	294,12	8 878,31	100,00
2007 CZK/EUR 28,202 ^{**)}	Skutečná výše grantu	250,00	7 050,50	79,41
	Spolufinancování	64,81	1 827,77	20,59
	Celkem	314,81	8 878,27	100,00
Spolufinancování se tedy zvýšilo o		20,69	495,96	–

Zdroj: NKÚ

Pozn.: ^{*)} Kurz pro výzvu byl stanoven Ministerstvem financí.

^{**)} Kurz pro březen 2007 je uveden v Úředním věstníku EU z 14. 3. 2007.

Podle názoru NKÚ jsou data dokumentující vztahy ČR k rozpočtům nadnárodních institucí v hodnoceném materiálu prezentována na několika různých místech podle jejich charakteru, ale bez jejich vzájemných vazeb. Tím je značným způsobem ztížena orientace v oblasti, jejíž význam pro hospodaření státu každoročně narůstá. **NKÚ navrhuje zpracovatelům materiálu** shrnout ještě všechny jmenované údaje přehledně do jedné samostatné části SZÚ (např. v sešitě C) tak, aby byl podán komplexní obraz o provázanosti hospodaření ČR a evropských seskupení.

Hospodaření státních fondů

Hospodaření státních fondů v roce 2007 skončilo celkovým deficitem 10,6 mld. Kč. Tento deficit ovlivnilo zejména schodkové hospodaření Státního fondu rozvoje bydlení a Státního fondu dopravní infrastruktury. Posledně jmenovaný subjekt skončil s deficitem 8,8 mld. Kč. Hlavním důvodem byly proti předpokladu o 16,0 mld. Kč nižší příjmy, jež měly do fondu směřovat z výnosů z privatizace majetku. Přitom byly tyto příjmy rozpočtovány ve výši 37,2 mld. Kč, což představovalo 62,5 % celkových příjmů fondu. **Tato skutečnost potvrzuje oprávněnost opakovaného upozorňování NKÚ na riziko krytí fondových potřeb z výnosů privatizace, neboť dotační závislost státních fondů na těchto příjmech spolu s pokračujícím ukončováním privatizačního procesu zakládají fiskální rizika budoucího nedostatku zdrojů na financování fondových výdajů.** Také financování vzniklého schodku hospodaření není již možno pokrýt vlastními fondovými zdroji a přijaté bankovní úvěry na jeho krytí zakládají rizika růstu dluhů nejen státních fondů, ale i veřejného dluhu. V roce 2007 je to případ Státního zemědělského intervenčního fondu, Státního fondu životního prostředí a Státního fondu dopravní infrastruktury.

Hospodaření veřejných rozpočtů

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

- Veřejné rozpočty jsou tvořeny státním rozpočtem (vč. Národního fondu), rozpočty veřejného zdravotního pojištění, rozpočty územních samosprávných celků, 6 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 2007 proti předchozímu roku výrazné zlepšení.** Celkový deficit činil 35,9 mld. Kč při podílu 1,0 % z HDP (v roce 2006 činil 142,1 mld. Kč při podílu – 4,4 % z HDP), což znamená meziroční zlepšení o 106,2 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, zaznamenal v roce 2007 rovněž zlepšení, neboť ve srovnání s předchozím rokem (103,0 mld. Kč a – 3,2 % HDP) se snížil o 67,4 mld. Kč a dosáhl výše 35,6 mld. Kč, při podílu 1,0 % z HDP. Strukturálně je zlepšení deficitu

nejvíce ovlivněno nižším schodkem státního rozpočtu konsolidovaným o vlivy salda převodů prostředků mezi kapitolami a jejich rezervními fondy.

- Příjmy veřejných rozpočtů ve srovnání s původními předpoklady nedosáhly předpokládané výše o 7,9 mld. Kč, ale meziročně vzrostly o 11,0 %. Propad byl ovlivněn zejména nenaplněním příjmů od nadnárodních institucí o 6,5 mld. Kč a propadem v předpokladu privatizačních příjmů o 18,8 mld. Kč. Příznivě se vyvíjely daňové příjmy, konsolidovaná daňová kvóta zaznamenala růst o 0,7 procentního bodu a její podíl na HDP vzrostl proti roku 2006 o 0,5 procentního bodu na 34,8 %. Propad příjmů z privatizace a jeho důsledky ilustrují názor **NKÚ o nestandardnosti a rizikosti zapojování privatizačních příjmů do financování potřeb státního rozpočtu, zejména rozpočtů dotčených státních fondů. S postupným vyčerpáváním možností 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 meziročně poklesl o 5,8 procentního bodu (z 8,0 % v roce 2006 na letošních 2,2 %) a byl o 8,8 procentního bodu pomalejší než růst příjmů. Téměř všechny výdajové ukazatele veřejných rozpočtů vykázaly nižší čerpání, než předpokládal rozpočet. Pozitivně se tato tendence nejeví u kapitálových výdajů, kde byl podíl výdajů na pořízení investic nižší již o více než 50 %.
- Dluh veřejných rozpočtů dosáhl výše 973,2 mld. Kč (předběžný údaj), tj. 27,4 % HDP (v roce 2006 činil 877,7 mld. Kč, tj. 27,2 % HDP), a za posledních 5 let stoupl na více než dvojnásobek. Hlavní příčinou růstu dluhu jsou již 12 let přetrvávající deficitní tendence státního rozpočtu. Jeho podíl na celkovém dluhu se každoročně zvyšuje a v hodnoceném období činí již 90,7 % (90,5 % v roce 2006, v roce 2005 činil 89,8 %, v roce 2004 to bylo 89,1 %). O 2,2 % vzrostl i dluh územních samosprávných celků (v roce 2006 o 8,2 %, v roce 2005 o 5,7 % a v roce 2004 o 8,7%). **Výrazným rizikem pro veřejné finance a veřejný dluh se jeví ubývání zdrojů příjmů z privatizace.**

Tabulka č. 2 – Vývoj dluhu veřejných rozpočtů

	Konsolidovaný dluh veřejných rozpočtů (v mld. Kč)				Podíl na HDP (v %)			
	2004	2005	2006	2007*	2004	2005	2006	2007*
Hrubý konsolidovaný dluh	659,4	762,1	877,7	973,2	23,7	25,7	27,2	27,4
z toho: Státní dluh	585,8	684,2	794,1	882,3	21,1	23	24,6	24,8

Poznámka: 2007* – očekávaná skutečnost za rok 2007.

Zdroj: SZÚ za rok 2006 a 2007.

Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků

- Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků bylo v roce 2007 ovlivněno právní úpravou danou novými zákony a novelami některých již existujících zákonů. Byly to nové zákony:
 - č. 108/2006 Sb., o sociálních službách,
 - č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu,
 - č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi,
 - č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádua novely zákonů:
 - č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání,
 - č. 359/1999 Sb., o sociálně právní ochraně dětí,
 - č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.
- Hospodaření územních rozpočtů skončilo v roce 2007 přebytkem 9,4 mld. Kč (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 12,7 mld. Kč lepší výsledek, než předpokládal schodkový rozpočet po konsolidaci. Kraje vykázaly přebytek 1,1 mld. Kč (v roce 2006 schodek ve výši 2,2 mld. Kč, v roce 2005 přebytek 0,9 mld. Kč a v roce 2004 0,8 mld. Kč). Obce a dobrovolné svazky obcí (dále jen „DSO“) hospodařily s přebytkem 8,3 mld. Kč (v roce 2006 se schodkem v hodnotě 1,7 mld. Kč, v roce 2005 s přebytkem 6,9 mld. Kč a v roce 2004 se schodkem 9,8 mld. Kč). Regionální rady regionů soudržnosti hospodařily pouze s mírným přebytkem.
- Nárůst zadluženosti územních samosprávných celků dosáhl v roce 2007 výše 1,3 mld. Kč (v roce 2006 částky 7,4 mld. Kč, v roce 2005 dosáhl 5,6 mld. Kč a v roce 2004 4,6 mld. Kč). Z toho u obcí zadluženost poklesla (poprvé od roku 1993) o 1,7 mld. Kč, u DSO vzrostla o 0,3 mld. Kč a kraje vykazují nárůst o 2,7 mld. Kč. Ke konci roku 2007 činil tedy celkový dluh 92,2 mld. Kč; u obcí 79,2 mld. Kč (z toho statutární města 46,3 mld. Kč), DSO 2,6 mld. Kč a u krajů 10,4 mld. Kč. Zadlužení bylo zapříčiněno zejména vlivem přijatých bankovních úvěrů, výnosů emisí komunálních dluhopisů a přijatých návratných finančních výpomocí a půjček.

Stav a vývoj státních finančních aktiv a pasiv

- Tendence meziročního 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 se poněkud zpomalilo a v roce 2007 činilo

83,4 mld. Kč. Stalo se tak důsledkem zvýšení státního dluhu o 89,9 mld. Kč při zvýšení stavu státních finančních aktiv (dále jen „SFA“) o 6,5 mld. Kč.

- Mírný nárůst stavu SFA byl ovlivněn zejména značným nárůstem v držbě tuzemských cenných papírů z titulu finančního investování prostředků uložených na *Jaderném účtu* a na účtu *Řízení likvidity státní pokladny* v celkové výši téměř 10 mld. Kč. U všech ostatních položek SFA došlo ke snížení stavu – nejvýznamněji u zahraničních pohledávek státu, a to zejména vlivem odpisů nedobytných státních pohledávek (odpouštění dluhu) ve výši 0,3 mld. Kč a vyúčtováním debetních kurzových rozdílů v důsledku posílení směnného kurzu české koruny vůči americkému dolaru (dále jen „USD“) v objemu 2,4 mld. Kč. Významné snížení o více než 1,3 mld. Kč bylo rovněž vykázáno na depozitních účtech peněžních prostředků státu; hlavní příčinou bylo uvolňování prostředků z úvěrů od Evropské investiční banky. U státních finančních pasiv se projevilo zejména zvýšení zadluženosti vlivem emisí státních dluhopisů, a to ve vztahu k domácím subjektům s přírůstkem 63,6 mld. Kč, a u zahraničních subjektů vzrostla držba o 24,4 mld. Kč.

Nárůst dlužnické pozice státu vůči tuzemské bankovní soustavě dosáhl v roce 2007 objemu 29,2 mld. Kč. Strana finančních pasiv byla výrazně ovlivněna zejména nárůstem bankovní držby státních dluhopisů o 36,0 mld. Kč. Na straně finančních aktiv se projevilo zejména pokles prostředků na depozitních bankovních účtech SFA ve výši 1,4 mld. Kč a nárůst tuzemských cenných papírů v držbě státu o téměř 10 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 27,6 mld. Kč ovlivnil pokles tuzemských pohledávek státu (převážně z titulu pohledávek z realizovaných státních záruk) o 1,1 mld. Kč na straně aktiv a na straně pasiv ovlivnil dlužnickou pozici státu nárůst držby státních dluhopisů o 27,7 mld. Kč ze strany pojišťovacích společností a penzijních fondů.

- Stav státního dluhu se zejména vlivem dluhového pokrytí schodku státního rozpočtu roku 2007 a mimorozpočtových úhrad ztrát České konsolidační agentury ve výši 13,3 mld. Kč zvýšil o 89,9 mld. Kč (tj. o 11,2 %) na 892,3 mld. Kč. Z toho vnitřní státní dluh vzrostl o 88,5 mld. Kč a zahraniční státní dluh se zvýšil o 1,4 mld. Kč. Podíl státního dluhu na HDP se meziročně zvýšil o 0,3 procentního bodu na 25,1 %.

NKÚ na základě své kontrolní činnosti upozorňuje, že vykazování údajů v oblasti státních finančních aktiv a pasiv není založeno na informacích z účetnictví. Údaje o státních

finančních aktivech vycházejí z pomocných evidencí Ministerstva financí, které prostředky zahrnuté do státních finančních aktiv spravuje, ale neúčtuje o nich.

NKÚ rovněž upozorňuje na chybu v hodnoceném materiálu – sešit D, str. 14 – kde v posledním číselném údaji nad tabulkou č. 10 je mylně uvedeno 774,5 mld. Kč. Správný údaj je 774,5 mil. Kč.

Státní záruky

- Stav státních záruk vykázaly pokles i v průběhu roku 2007. Nestandardní záruky, tj. záruky, které nesplňují všechny podmínky stanovené rozpočtovými pravidly, poklesly o 0,4 mld. Kč na 157,0 mld. Kč realizací záruky z prostředků státu na uhrazení poslední splátky jistiny a příslušenství úvěrů na financování integrovaného záchranného systému MATRA ve výši 403,3 mil. Kč. V evidenci nestandardních záruk tak zůstává jediná položka ve prospěch ČNB jako pokračování realizace záruky (celkový předpokládaný rámec 160 mld. Kč), která započala již v roce 2003, a to za odškodnění strategického investora IPB. Standardní záruky za úvěry poskytnuté bankovním sektorem podnikatelským subjektům výrazně poklesly, celkově o 14,2 mld. Kč na 43,8 mld. Kč. Pokles ovlivnily úhrady splátek částí jistin a úroků v celkové výši 10,3 mld. Kč, z toho z vlastních zdrojů dlužníků 2,7 mld. Kč, přímá úhrada z prostředků státního rozpočtu ve prospěch Českomoravské záruční a rozvojové banky (3,0 mld. Kč splátky úvěrů na financování programů výstavby infrastruktury) a vlastní realizace státních záruk v celkové výši 4,6 mld. Kč výhradně za dlouhodobě insolventní subjekt – státní organizaci Správa železniční dopravní cesty (dále jen „SŽDC, s. o.“), která je právním nástupcem 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 2007 snížil z 14,7 mld. Kč na 13,6 mld. Kč. Změna stavu o 1,1 mld. Kč byla dána poklesem pohledávek státu o 0,3 mld. Kč vlivem poklesu směnného kurzu USD vůči české koruně u společností, jejichž dluh je veden v USD, a především prominutím dluhů vyplývajících z již zmíněné realizace státní záruky ve prospěch SŽDC, s. o., ve výši 4,6 mld. Kč a prominutím dluhů z realizace státních záruk za Fakultní nemocnici v Motole a za Všeobecnou nemocnici v Praze v celkové výši 1,2 mld. Kč. **NKÚ trvale ve svých stanoviscích upozorňuje, že snížení pohledávky státu, nikoli však formou úhrady subjektu ve prospěch státních prostředků, ale způsobem z hlediska státu naprosto nevýhodným, tj. prominutím závazků, je nežádoucím postupem, který se dá v tomto i jiných podobných případech označit jako skrytá forma státní dotace.**

- V roce 2007 byla na základě zákona č. 297/2007 Sb. vystavena jediná standardní státní záruka (pro České dráhy, a. s.) za zahraniční úvěr na financování nákupu železničních vozových jednotek ve výši 30 mil. EUR (cca 800 mil. Kč) s limitem splatnosti v roce 2016.
- Celkový objem státních záruk zatěžují především tzv. nestandardní záruky ve prospěch ČNB, které jsou určeny 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 s velmi malou či nulovou solventností, neboť se sebou nesou riziko nulové návratnosti finančních prostředků do státního rozpočtu. Rovněž limity splatnosti zaručených úvěrů termínované v časovém horizontu až do roku 2028 vytvářejí dlouhodobá fiskální rizika spočívající v zatěžování rozpočtových výdajů.**

Celkové zhodnocení

Návrh SZÚ předkládaný vládou Poslanecké sněmovně je podle názoru NKÚ zpracován (až na připomínky NKÚ obsažené v tomto stanovisku) dostatečně podrobně a přehledně, s analytickým přístupem při zpracování komentářů. Kladně NKÚ hodnotí, že v návrhu SZÚ na rok 2007 byly akceptovány i návrhy a připomínky obsažené ve stanoviscích NKÚ ke SZÚ z minulých let.

II. Závěrečné účty rozpočtových kapitol a 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.419/2001Sb., ve znění pozdějších předpisů, účetní a finanční výkazy jednotlivých účetních jednotek příslušné kapitoly státního rozpočtu.

Úkolem závěrečných účtů rozpočtových kapitol je zejména vyhodnocení výsledků rozpočtového hospodaření. Tento úkol v sobě nezahrnuje pouze rovinu technickou, tj. stanovení přebytku (schodku) rozpočtu, ale i roviny odpovědnostní a rozhodovací. Po technické stránce vypovídají závěrečné účty o skutečnostech v oblasti příjmů, výdajů a financování, a poskytují tak požadované kvantitativní informace. Pokud však mají závěrečné účty kapitol sloužit i ke spolehlivému a odbornému rozhodování, musí být zajištěno, aby věrně zobrazovaly nejen peněžní toky, ale i finanční pozici rozpočtových kapitol. Tato skutečnost je do značné míry opomíjena a závěrečné účty kapitol neobsahují dostatečná hodnocení, analýzy nebo ukazatele pro tuto oblast. Rovněž je zanedbávána kontrola údajů, takže ne vždy je zajištěna stoprocentní spolehlivost podávaných informací. **Podle dosavadních výsledků kontrol NKÚ** obsahují výkazy množství chyb a vykazované údaje nejsou vždy průkazně doloženy. To je v převážné většině případů důsledkem nesprávné aplikace stanovených účetních metod. Formalizovaná příloha účetní závěrky neposkytuje doplňující a vysvětlující údaje k předkládaným účetním výkazům. V závěrečných účtech kapitol nejsou obsaženy informace o skutečnostech, o kterých se neúčtuje v soustavě podvojného účetnictví, ale jejichž znalost je podstatná pro posouzení majetkoprávní situace účetních jednotek v rozpočtových kapitolách. Jsou to informace např. o:

- věcných břemenech spojených s nemovitostmi,
- zástavních právech,
- majetku, který je veden na podrozvahových účtech,
- nárocích na úroky z prodlení,
- odepsaných pohledávkách.

Dále nejsou uváděny informace k pohledávkám a závazkům vykazovaným v rozvaze a chybí i informace o skutečnostech souvisejících s převody vlastnictví.

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 Ministerstvo financí jako gestor za tuto oblast nevěnovalo u některých závěrečných účtů dostatečnou pozornost kontrole obsahu i rozsahu zmíněných materiálů. Přestože**

většina uvedených nedostatků je ze strany NKÚ u dotčených kapitol opakovaně kritizována, dlouhodobě nedochází k nápravě. NKÚ se domnívá, že správci příslušných rozpočtových kapitol nejsou zřejmě o těchto skutečnostech dostatečně informováni.

Podle zjištění NKÚ je hlavním nedostatkem předkládaných návrhů závěrečných účtů rozpočtových kapitol fakt, že se ve větší míře neorientují na hodnocení výstupů, resp. efektů (přínosů) jednotlivých činností a programů financovaných ze státního rozpočtu. Při žádoucím zavádění metod programově výkonového rozpočtování je přímo povinností danou zákonnými předpisy (rozpočtová pravidla, vyhláška o rozsahu a termínech zpracování závěrečných účtů, zákon o finanční kontrole apod.) tyto kategorie nejen plnit a komentovat, ale i prověřovat kontrolou plnění postupných cílů i zjišťováním výsledných efektů metodami auditu výkonnosti.

Po analýze obsahu a rozsahu závěrečných účtů jednotlivých kapitol NKÚ konstatuje, že byly zjištěny nedostatky, které jsou v rozporu s vyhláškou č. 419/2001 Sb. zejména v těchto bodech:

1. v popisu výsledků hospodaření v delší časové řadě, v rozboru čerpání výdajů v jednotlivých čtvrtletích;
2. ve vyhodnocení financování programů, zejména společenské efektivity vynaložených prostředků, plnění věcných záměrů programů, rozsahu realizace apod.;
3. ve vyhodnocení komentáře k rozpočtovým opatřením provedeným v průběhu roku 2007;
4. ve 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 2007, zvláště pak na rozhodnutí o financování programů a na programově a výkonově orientované rozpočtování hodnocené v delší časové řadě;
5. v komentáři k převodu rozpočtových prostředků OSS do a z rezervního fondu;
6. ve zhodnocení přínosů zahraničních pracovních cest;
7. v přehledu zálohových plateb včetně jejich zdůvodnění;
8. v hodnocení výdajů na výzkum a vývoj;
9. v hodnocení ukazatelů zaměstnanosti a čerpání mzdových prostředků;
10. ve výsledcích kontrolních akcí a komentářích k přijatým nápravným opatřením.

Celkový přehled citovaných nedostatků v závěrečných účtech jednotlivých rozpočtových kapitol za rok 2007 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	•	•		•	•	•	•		•	
303	Senát Parlamentu	•	•		•						
306	Ministerstvo zahraničních věcí	•	•	•	•	•	•	•	•		•
307	Ministerstvo obrany	•	•		•	•	•	•	•		
308	Národní bezpečnostní úřad	•	•		•	•	•	•	•		•
309	Kancelář Veřejného ochránce práv	•	•	•			•	•			
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 tělových.	•	•		•						
335	Ministerstvo zdravotnictví	•			•	•					
336	Ministerstvo spravedlnosti	•	•		•		•	•	•		•
338	Ministerstvo informatiky	•	•		•		•	•			
344	Úřad průmyslového vlastnictví	•			•					•	
348	Český báňský úřad	•	•	•	•		•	•			
353	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	•				•	•	•			
358	Ústavní soud	•	•		•		•				•
372	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání	•	•	•	•		•	•			
374	Správa státních hmotných rezerv	•	•	•	•		•	•			
375	Státní úřad pro jadernou bezpečnost	•	•		•		•		•		•

Také **nedostatky zjištěné kontrolní činností NKÚ v průběhu daného 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. nedodržení zákona o účetnictví

(viz kontrolní závěry č. 06/28, 06/34, 07/01, 07/03, 07/05, 07/06, 07/10, 07/14, 07/15, 07/16),

2. nedostatky v hospodaření s majetkem státu

(viz kontrolní závěry č. 06/28, 07/03, 07/14, 07/15),

3. nedostatky v programovém financování, přínosy, efektivita

(viz kontrolní závěry č. 06/28, 07/03, 07/14),

4. nedostatky v zadávání veřejných zakázek

(viz kontrolní závěry č. 06/28, 06/35, 07/01, 07/05, 07/12, 07/16),

5. neoprávněné použití prostředků, nedodržení účelovosti

(viz kontrolní závěry č. 06/34, 06/35, 07/12),

6. nedodržení hospodárnosti a efektivnosti při použití rozpočtových prostředků

(viz kontrolní závěry č. 06/28, 07/03, 07/05, 07/06, 07/10, 07/12, 07/14),

7. nedostatky v hospodaření s prostředky státního rozpočtu a prostředky z EU při realizaci společných programů

(viz kontrolní závěry č. 06/26, 07/11),

8. systémové nedostatky vyplývající z nedostatečné implementace či úplné absence prováděcích předpisů na straně správců kapitol

(viz kontrolní závěry č. 06/26, 06/30, 06/36, 07/05, 07/06, 07/11).

Obecné poznatky z finančních auditů kapitol státního rozpočtu

Kontroly typu finanční audit 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. Předmětem kontrolních akcí je příslušný závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu; cílem je pak vyjádřit názor, zda údaje uváděné ve finančních a účetních výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním a zda závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu, sestavený na podkladě těchto výkazů a tvořící součást státního závěrečného účtu, je v souladu s požadavky stanovenými právními předpisy.

V roce 2007 byly provedeny tři kontroly typu finanční audit, které se zaměřily na tyto kapitoly: *Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.*

Při provádění kontrolních akcí byly zjištěny závažné skutečnosti svědčící o nedostatcích v podkladech sloužících pro zpracování závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu. Obecné poznatky z finančních auditů provedených u výše uvedených kapitol státního rozpočtu v roce 2007 a kontrolní systémová zjištění, která souvisí s rozpočtovým hospodařením kapitol v roce 2007 (případně v letech minulých), je možné shrnout do následujících hlavních oblastí:

Soulad vedení účetnictví s požadavky stanovenými právními předpisy

- **Správnost účetnictví**

Při kontrolních akcích byla zjištěna nesprávná aplikace účetních metod, které jsou stanoveny zákonem o účetnictví a prováděcí vyhláškou pro organizační složky státu. Kontrolované osoby nepoužívaly správnou rozpočtovou klasifikaci a účtovaly nesprávnými účetními zápisy.

Z provedených kontrol vyplynulo, že nejzávažnějším nedostatkem v oblasti účetních metod byla nesprávná aplikace metody oceňování nemovitostí a samostatných movitých věcí, zejména v návaznosti na problematiku technického zhodnocení majetku.

Dále kontrolované osoby nedodržovaly zákonem (resp. vnitřním předpisem) stanovenou dolní a horní hranici pro účtování o drobném dlouhodobém hmotném a nehmotném majetku nebo neprováděly včas zařazení majetku do užívání, což v důsledku znamenalo, že majetek nezapisovaly na jednotlivé účty majetku dle druhu, ale vedly jej neustále v účtové skupině *Nedokončený a pořízovaný dlouhodobý majetek*.

Nebyla dodržována jednotlivá vymezení položek rozpočtové skladby ani obsahová náplň rozpočtových paragrafů. Například byly uhrazeny neinvestiční výdaje, které byly rozpočtově klasifikovány jako investiční výdaje, a naopak uhrazené transferové výdaje investičního druhu byly rozpočtově vykázány jako transferové výdaje neinvestičního druhu.

- **Úplnost účetnictví**

Kontrolované osoby v průběhu roku vedly neúplná účetnictví, neboť neúčtovaly o všech skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví v souladu s požadavky zákona o účetnictví. Ve velkém rozsahu nebylo účtováno o budovách a pozemcích, se kterými byly kontrolované osoby příslušné hospodařit, a o tvorbě zdrojů k profinancovanému dlouhodobému hmotnému a nehmotnému majetku. Dále nebylo kontrolovanými osobami účtováno o pohledávkách, ceninách a závazcích ani o zálohách na služební cesty v cizí měně, čímž docházelo ke zkreslení konečných zůstatků příslušných účtů v účetní závěrce.

Účetní jednotky neúčtovaly vždy k datu uskutečnění účetního případu, v důsledku čehož k datu účetní závěrky nevykazovaly v účetnictví všechny skutečnosti, které s příslušným účetním obdobím souvisely; např. bylo zjištěno, že kontrolované osoby neúčtovaly o inventarizačních rozdílech v roce, ve kterém byly zjištěny, a dále neúčtovaly o nabytém majetku v účetním období, s nímž vzniklé skutečnosti časově souvisely.

- Průkaznost účetnictví

Kontrolované osoby vedly v průběhu roku neprůkazná účetnictví v důsledku toho, že inventarizace majetku a závazků nebyla provedena v souladu se zákonem o účetnictví a některé účetní záznamy kontrolovaných osob nebyly průkazné.

Inventarizace majetku a závazků nebyly u kontrolovaných osob provedeny v souladu se zákonem o účetnictví, často proběhly spíše formálně. V důsledku toho nebyly zjištěny veškeré inventarizační rozdíly; např. bylo účtováno o majetku, ke kterému neměla organizační složka státu příslušnost hospodařit, inventarizované položky byly nesprávně oceněny, nebylo účtováno o vzniklých pohledávkách z poskytnutých bezúročných půjček v rámci investičních pobídek atd.

Inventurní soupisy nebyly opatřeny potřebnými podpisovými záznamy, nezachycovaly skutečné stavy majetku a závazků tak, aby bylo možno zjištěný majetek a závazky jednoznačně určit, dále neuváděly způsob zjišťování skutečných stavů a neobsahovaly další údaje, které stanovuje zákon o účetnictví. Stav uvedený na inventurních soupisech v mnoha případech prokazatelně neodpovídal skutečnosti. Tyto nedostatky vedly k neprůkaznosti vykázaných konečných zůstatků některých účtů.

- Srozumitelnost účetnictví

Z účetních dokladů nebylo možno spolehlivě určit obsah účetního případu. Předložené účetní záznamy nesplňovaly požadavky na průkazný účetní záznam, a v některých případech proto musela být ze strany kontrolované osoby provedena rekonstrukce údajů k vysvětlení a prokázání skutečného stavu. Účetnictví kontrolovaných osob vedené výše popsaným způsobem neumožňovalo prověřit jednotlivé účetní případy a spolehlivě určit výši vykázaných zůstatků.

Kontrolované osoby často nevedly majetkovou evidenci způsobem, který by umožňoval spolehlivě a jednoznačně určit správnost vykázané výše ocenění majetku vedeného v evidenci.

- Úplnost sestavení účetní závěrky

Účetní závěrky kontrolovaných osob nebyly úplné. U všech kontrolovaných osob byly zjištěny nesprávnosti v příloze účetní závěrky. 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.

- Nedostatky v předpisech regulujících účetnictví

U kontrolovaných osob byla v roce 2007 (stejně jako v roce předchozím) řešena problematika spojená s majetkovými účastmi. Kontrola NKÚ opět prokázala, že oblast účtování a vykazování majetkových účastí státu je velmi obtížný problém, který si vyžaduje komplexní právně-účetní výklad, a že předpisy regulující účetnictví jsou v této oblasti nedostatečné a nejednoznačné, co se týče potřebných kritérií.

Zejména je důležité řešit problematiku zařídování majetkových účastí podle míry uplatňovaného vlivu na osoby představující majetkovou účast, tj. rozeznávat vliv rozhodující a podstatný a ostatní majetkové účasti.

Je však zřejmé, že se jedná o záležitost s významným dopadem na údaje vykazované v účetních závěrkách a že v dané věci bude třeba koncepčního přístupu ze strany regulátora účetnictví, popř. změn v příslušných předpisech (tj. regulace účetnictví).

Spolehlivost vnitřního systému řízení a kontroly

V rámci kontrol typu finanční audit byla hodnocena také spolehlivost vnitřního systému řízení a kontroly ovlivňující účetnictví a hospodaření kontrolovaných osob.

Z kontrolních zjištění vyplývá, že u kontrolovaných osob nebyl zaveden a udržován vnitřní kontrolní systém, který by dokázal včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat rizika související s činnostmi, které jsou předmětem účetnictví. V oblasti systému vnitřních kontrol byly zjištěny zejména následující nedostatky: inventarizace některých druhů majetku nepůsobila jako nástroj, který by umožňoval prokazovat stav majetku a závazků zachycený v účetnictví; předběžná řídicí finanční kontrola příjmů a výdajů nebyla aplikována dostatečně; kontrolovanou osobou nebyl zaveden útvar interního auditu, který by přezkoumával a vyhodnocoval přiměřenost a účinnost řídicí kontroly a zároveň prověřoval správnost vybraných operací; nastavení podpisových oprávnění některých vedoucích pracovníků

umožňovalo nevhodné kumulace funkcí příkazce operace, správce rozpočtu a hlavního účetního, což představuje riziko z hlediska oddělování pravomocí a odpovědností při přípravě, schvalování, provádění a při kontrole operací ve smyslu zákona o finanční kontrole.

Sestavení závěrečného účtu kapitol státního rozpočtu

Kontrolní činností NKÚ bylo zjištěno, že vzhledem k rozsahu zjištěných nesprávností nepodávaly účetní závěrky většiny účetních jednotek (kontrolovaných osob) 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.

III. Závěr

Část závěru stanoviska NKÚ je analogií obsahu textu stanoviska NKÚ k SZÚ za rok 2006, a to zejména s ohledem na skutečnost, že jde o tvrzení platná i pro rok 2007.

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 však obsahují dle platné rozpočtové skladby i položky, které mají finanční charakter, ale neměly by ovlivňovat výsledné saldo hospodaření. Například strana příjmů zahrnuje i splátky půjček a příjmy z prodeje akcií či majetkových podílů. Naopak do výdajů vstupují takové položky jako poskytnutí půjčky, nákup akcií a majetkových podílů apod. Zahrnutí finančních operací do příjmů a výdajů 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 od finančních operací a saldo pro fiskální cílení. Cílem je oddělit od salda 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. 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 a podkladem účetnictví jednotlivých účetních jednotek v rámci všech kapitol státního rozpočtu, včetně celé oblasti závazků, byl aktuální princip. Z tohoto důvodu je také třeba zabývat se v budoucích návrzích SZÚ již existujícími potenciálními 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, což je však možné 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.

Současně je nutné upozornit na skutečnost, že ani po zrušení Fondu národního majetku k 1. 1. 2006 nejsou prostředky převedené z Fondu národního majetku na Ministerstvo financí (v souladu se zákonem č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky) součástí státního rozpočtu. Prostředky přešly na stát a spolu s budoucími příjmy z prodeje privatizovaného majetku jsou vedeny na zvláštních účtech Ministerstva financí. Nejsou součástí státního rozpočtu a lze je použít pouze na zákonem definované účely. Fond národního majetku tak sice přestal existovat jako právnická osoba, ale fakticky existuje nadále jako souhrn samostatných účtů oddělených od státního rozpočtu a finančních, nefinančních aktiv a státních garancí (na odstranění ekologických škod). Tyto samostatné účty jsou vykazovány mimo státní finanční aktiva a státní záruky.

PŘEHLED SCHVÁLENÝCH KONTROLNÍCH ZÁVĚRŮ POUŽITÝCH PRO STANOVISKO NKÚ

Číslo kontroly	Kontrolní závěr	Datum schválení	Věstník částka/ročník
06/33	Finanční prostředky poskytované České republice v rámci finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska	11. 6. 2007	2/2007
06/28	Majetek státu a vybrané prostředky státního rozpočtu určené na zajištění výkonu celní správy	11. 6. 2007	2/2007
06/30	Finanční prostředky určené na programy přeshraniční spolupráce	11. 6. 2007	2/2007
06/26	Finanční prostředky určené na realizaci Společné zemědělské politiky	25. 6. 2007	3/2007
06/36	Finanční prostředky vynaložené na rozvoj dopravních sítí v České republice	16. 7. 2007	3/2007
06/34	Finanční prostředky poskytnuté na úhradu nákladů pozemkových úprav z kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zemědělství, Pozemkového fondu České republiky, operačního programu „Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství“, popř. programu SAPARD	28. 8. 2007	3/2007
06/35	Prostředky státního rozpočtu určené na realizaci Státní informační politiky ve vzdělávání	28. 8. 2007	3/2007
07/01	Automobilní a speciální mobilní technika Hasičského záchranného sboru České republiky	31. 10. 2007	4/2007
07/05	Finanční prostředky určené na operační program „Průmysl a podnikání“	19. 11. 2007	4/2007
07/03	Hospodaření státního podniku LOM PRAHA a výdaje Ministerstva obrany na realizaci zakázek zadaných státnímu podniku	19. 11. 2007	4/2007

07/07	Výběr cla po vstupu České republiky do Evropské unie	5. 12. 2007	4/2007
07/10	Prostředky státního rozpočtu poskytnuté na „Program reprodukce investičního majetku v působnosti Ministerstva kultury“	10. 12. 2007	1/2008
07/12	Finanční prostředky státního rozpočtu a Evropské unie vynaložené na pořízení a fungování informačních systémů pro čerpání pomoci ze strukturálních fondů Evropské unie a Fondu soudržnosti	14. 1. 2008	1/2008
07/06	Finanční prostředky určené na realizaci aktivní politiky zaměstnanosti	14. 1. 2008	1/2008
07/11	Finanční prostředky určené na realizaci „Společné zemědělské politiky“ – přímé platby	28. 1. 2008	1/2008
07/15	Půjčky a návratné finanční výpomoci poskytnuté ze státního rozpočtu a státních finančních aktiv	28. 1. 2008	1/2008
07/16	Finanční prostředky státního rozpočtu určené pro vytváření, obnovu a provozování informačních systémů a komunikačních technologií v resortu Ministerstva životního prostředí	28. 1. 2008	1/2008
07/14	Nemovitý majetek, s nímž je příslušné hospodařit Ministerstvo obrany	17. 3. 2008	1/2008