



Stanovisko k návrhu
státního závěrečného účtu
České republiky za rok 2008





Česká republika
Nejvyšší kontrolní úřad

Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu
České republiky za rok 2008

(k sněmovnímu tisku č. 816)

květen 2009

Nejvyšší kontrolní úřad

Sp. zn.: 221/09-45/42/09

V Praze dne 22. května 2009

**Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu České republiky
za rok 2008**

(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 2008 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 2008 byl podle předkladatele SZÚ konstruován mj. s ohledem na koncepci reformy veřejných rozpočtů, jejímž cílem je postupné snižování jejich deficitu. Byl schválen zákonem č. 360/2007 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2008. Příjmy v něm byly stanoveny ve výši 1 036,5 mld. Kč a výdaje ve výši 1 107,3 mld. Kč. Tím byl stanoven schodek 70,8 mld. Kč.

2. V průběhu roku 2008 došlo k poměrně výrazným změnám schváleného rozpočtu. Rozpočet příjmů vzrostl o 7,6 mld. Kč na 1 044,1 mld. Kč a rozpočet výdajů o 8,1 mld. Kč na 1 115,4 mld. Kč. Tím vzrostl rozpočtovaný schodek na 71,3 mld. Kč. K těmto změnám došlo jednak vlivem neutrálních úprav (bez vlivu na rozpočtový schodek) v celkové výši 7,6 mld. Kč, spočívajících v:

- přesunu finančních prostředků na základě několika usnesení vlády z rezervních fondů organizačních složek státu do rozpočtů kapitol *Všeobecná pokladní správa* (dále jen „VPS“) a *Ministerstvo zemědělství* (dále jen „MZe“),
- souvztažném zvýšení a snížení rozpočtu příjmů a výdajů na společné programy EU a ČR, které jsou kryty prostředky z rozpočtu EU,

a dále jednostranným navýšením rozpočtových výdajů na základě zákonného zmocnění ministra financí o 552 mil. Kč na řešení povodňových škod a na nová protipovodňová opatření a zvýšení rozpočtových výdajů z důvodu transferů na programy vyvolané zánikem věcných břemen na restituovaném majetku s dopadem na prohloubení rozpočtového schodku o tuto částku.

3. Kromě zmíněných změn schváleného rozpočtu na rok 2008 bylo podle hodnoceného materiálu provedeno (na základě žádostí předložených Ministerstvu financí) v jednotlivých rozpočtových kapitolách 756 rozpočtových opatření, což je o 108 méně než v roce 2007, kdy bylo realizováno 864 rozpočtových opatření. Přesuny rozpočtových prostředků se uskutečnily zejména uvnitř rozpočtových kapitol a mezi jednotlivými kapitolami a dále 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, zejména uvnitř kapitol (téměř 40 % z celkového počtu), pokládá NKÚ za značně vysoký, což dlouhodobě nesvědčí o příliš odpovědném přístupu správců jednotlivých kapitol k přípravě ročních rozpočtů.**

4. Z hlediska základních rozpočtových ukazatelů konstatuje NKÚ dodržení rozpočtového záměru v roce 2008. Přestože bylo deficitní saldo rozpočtováno ve výši 71,4 mld. Kč (rozpočet po změnách), skončilo hospodaření se schodkem ve výši 20,0 mld. Kč, a tím je výsledek rozpočtového schodku o 51,4 mld. Kč příznivější. Meziroční dynamika celkových rozpočtových výdajů byla o 4,5 procentního bodu nižší než růst příjmů, což v absolutním vyjádření činí 46,4 mld. Kč, při překročení rozpočtovaných celkových příjmů o 1,9 % a nedočerpání výdajů o 2,8 %.

5. Relativně příznivý výsledek hospodaření roku 2008 byl velkou měrou ovlivněn novelou rozpočtových pravidel, podle které v roce 2008 organizační složky státu nepřeváděly nevyčerpané rozpočtované prostředky do rezervních fondů a nevykázaly je jako uskutečněný výdaj. Převody do rezervních fondů v roce 2008 tak byly nulové. Nečerpané prostředky mohou však nárokovat v dalších letech, a překročit tak rozpočet výdajů běžného roku. **Tím je podle NKÚ založeno riziko zvyšování deficitu v následujících letech.** Objem těchto nevyčerpaných prostředků za rok 2008 činil podle vládního materiálu 72,0 mld. Kč.

Vývoj stavů rezervních fondů rozpočtových kapitol 301–375 za roky 2004–2008 je uveden v následujícím grafu.

Graf č. 1



NKÚ upozorňuje, že tato zákonná úprava bez vyhodnocení potřeby zejména nespotřebovaných neprofilujících výdajů nepřímo vede k riziku nadhodnocování návrhů požadovaných státních prostředků při sestavování rozpočtu.

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 srovnat skutečně dosažený výkon s původně zamýšleným. V důsledku stávajícího systému rozpočtování mají výdaje tendenci zvyšovat se rok od roku. **To dokazují i výsledky programového financování v roce 2008, kdy podíl výdajů realizovaný prostřednictvím programového financování na celkových výdajích činil pouze 5,8 %, což je nejméně za posledních 5 let.**

Určitým příslibem v této oblasti je nová úprava rozsahu a struktury podkladů pro vypracování střednědobého výhledu státního rozpočtu daná vyhláškou č. 415/2008 Sb., na základě které

budou správci kapitol nově povinni předkládat údaje o výdajích společně se stanovením cílů a měřítek pro hodnocení plnění těchto cílů.

7. Průběh a výsledky rozpočtového hospodaření i v roce 2008 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, která vyplývá zejména z nárůstu mandatorních výdajů, především v oblasti dávek sociálního zabezpečení. Nárůst těchto výdajů ve státním rozpočtu do značné míry ovlivňoval zvyšování 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, což zároveň snižovalo možnosti vlády využívat fiskální nástroje v rámci jejich hospodářských záměrů.

Tabulka č. 1 – Mandatorní výdaje

(v mld. Kč)

	2005		2006		2007		2008	
	Rozpočet k 1.1.	SK	Rozpočet k 1.1.	SK	Rozpočet k 1.1.	SK	Rozpočet k 1.1.	SK
Mandatorní výdaje	481,25	471,75	511,26	523,19	569,79	554,47	581,44	581,80
Podíl na celkových výdajích SR	52,98%	51,12%	52,54%	51,26%	54,75%	50,76%	52,50%	53,67%

SK – skutečnost.

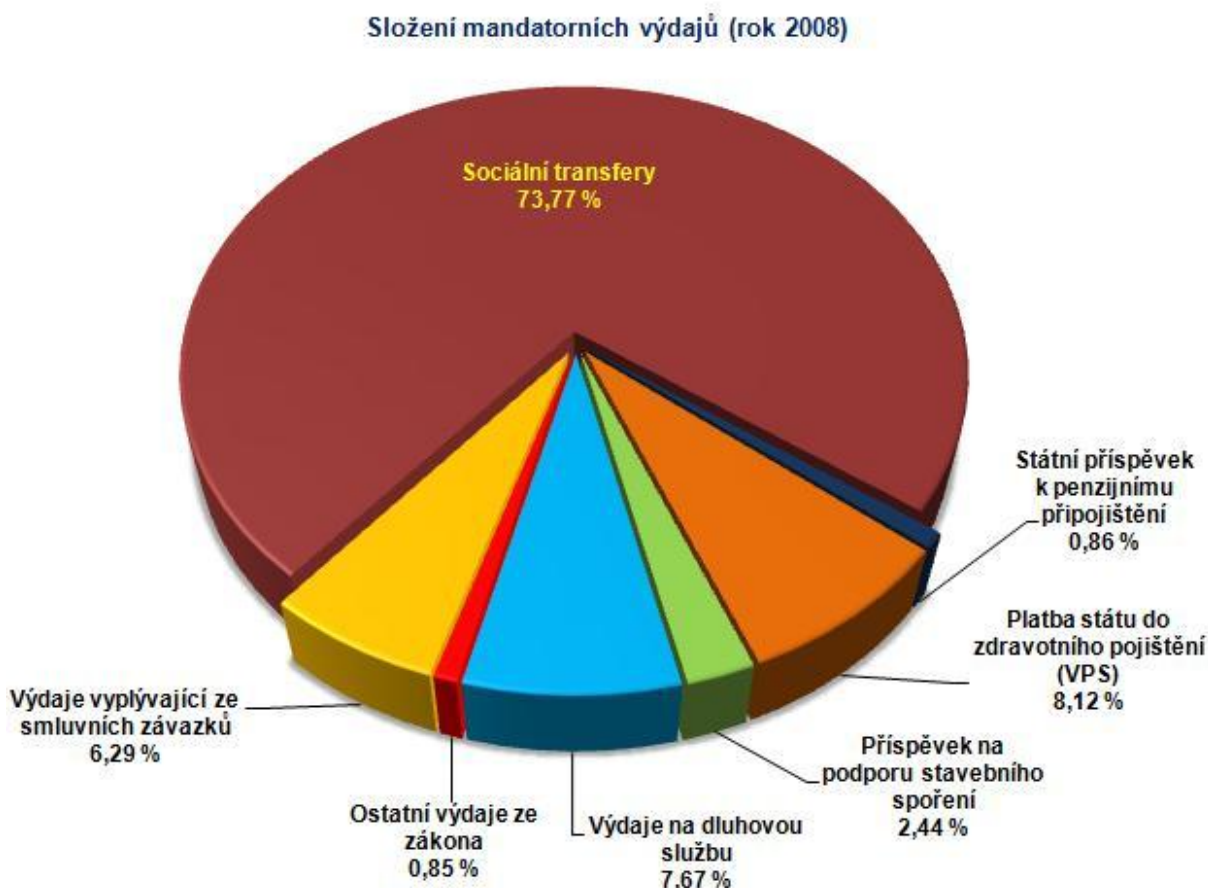
Zdroj: SZÚ za rok 2005, 2006, 2007 a 2008.

Rozpočet mandatorních výdajů schválený pro rok 2008 dále sledoval tendenci minulých let. Proti rozpočtu roku 2007 předpokládal meziroční zvýšení o 2,0 %, tj. o 11,6 mld. Kč. Rozpočtovaný podíl na celkových výdajích činil 52,5 %. V roce 2007 byl proti rozpočtu roku 2006 zaznamenán nárůst mandatorních výdajů 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 % z celkově schválených výdajů. (V roce 2006 činil rozpočtovaný podíl 52,5 %.) Pro rok 2006 byl v rozpočtu nárůst těchto výdajů stanoven na 30,0 mld. Kč, tj. nárůst o 6,2 %; tedy vykazoval nižší dynamiku než u nárůstu celkových výdajů (o 9,5 %). **Skutečnost v roce 2008 dosáhla v meziročním nárůstu hodnoty 27,3 mld. Kč, což představuje meziroční zvýšení o 4,9 %. Růst skutečných mandatorních výdajů roku 2008 tak byl ve srovnání s rokem 2007 o 5,7 procentního bodu rychlejší než růst skutečných**

celkových výdajů. V porovnání skutečnosti roku 2007 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. 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.

Rozpočtové prostředky určené na sociální transfery tvořily 73,7 % (v roce 2007 to bylo 74,5 %) mandatorních výdajů, z toho objemově nejvýznamnější položku 53,7 % (52,3 % v roce 2007) představovaly výdaje na dávky důchodového pojištění (53,1 % z mandatorních výdajů v roce 2006). Proto závisí žádoucí radikální snížení podílu mandatorních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu zejména na systémových změnách v oblasti sociální politiky státu.

Graf č. 2



Zdroj: SZÚ za rok 2008.

- **Financování výzkumu a vývoje**

Koncem roku 2008 předložila Rada pro výzkum a vývoj vládě ČR materiál *Analýza stavu výzkumu a vývoje a inovací v České republice a jejich srovnání se zahraničím v roce 2008*. Z analýzy vyplývá, že v některých sledovaných ukazatelích dosahuje ČR vyšších hodnot než je průměr EU (např. příliv zahraničních investic a dynamika růstu veřejných výdajů na výzkum a vývoj). Výdaje státního rozpočtu na výzkum a vývoj v absolutním vyjádření rostou, ale v podílu na HDP dlouhodobě v podstatě stagnují. Vládou opakovaně vyhlášený cíl zvýšit výdaje státního rozpočtu na úroveň 0,7 % HDP se doposud nepodařilo dosáhnout. Podle návrhu SZÚ za rok 2008 činí odhadovaný podíl výdajů na výzkum a vývoj na HDP 0,62 %. Cíle stanoveného pro rok 2010 v Lisabonské strategii (dosažení celkových výdajů na výzkum a vývoj ve výši 3 % HDP, z toho z jedné třetiny z veřejných zdrojů) se ČR zřejmě nepodaří dosáhnout, proto je v přístupových dokumentech ČR k Lisabonské strategii stanoven cíl dosáhnout podílu 1 % HDP. Z analýzy Rady pro výzkum a vývoj však také vyplývá, že **přes každoročně se zvyšující objem rozpočtových prostředků vynakládaných na výzkum a vývoj dosud nedochází k potřebnému zvýšení využitelnosti výsledků výzkumu a vývoje v ČR a přínosy pro ekonomiku a společnost zůstávají nízké.**

Proto NKÚ i na základě zkušeností ze své kontrolní činnosti opakovaně klade důraz na důležitost kontroly a hodnocení hospodárnosti, účelnosti a efektivity vynaložených rozpočtových prostředků v oblasti výdajů na výzkum a vývoj.

8. Finanční vztahy ČR k rozpočtu Evropské unie a k Finančnímu mechanismu Evropského hospodářského prostoru/Norska se v roce 2008 vyvíjely úspěšněji než v minulých letech. Čistá pozice vůči rozpočtu EU dosáhla kladného salda 22,8 mld. Kč a představuje dosud nejlepší výsledek od vstupu ČR do EU. Platby do rozpočtu EU tvoří zejména odvod odvozený od hrubého národního důchodu (21,6 mld. Kč).

Tabulka č. 2 – **Čistá pozice ČR vůči EU**

(v mld. Kč)

	Rok 2005	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008
Čistá pozice	0,6	6,8	17,0	22,8
Odvod do EU	30,7	30,4	32,1	35,5
Příjmy z EU	31,3	37,2	49,1	58,3
z toho: <i>strukturální fond</i>	x	7,1	27,6	27,1
<i>Fond soudržnosti</i>	x	7,4		14,9
<i>společná zemědělská politika</i>	x	7,2	19,2	14,6

X – data nejsou k dispozici.

Zdroj: SZÚ za rok 2005, 2006, 2007 a 2008.

Kladná čistá pozice České republiky vůči EU od roku 2004 celkově dosahuje 54 mld. Kč. Za výrazným nárůstem čisté pozice v posledních letech stojí zejména dynamicky rostoucí příjmy ČR z rozpočtu EU, odvody ČR do evropského rozpočtu se zvyšují mírným tempem.

Česká republika v roce 2008 poprvé čerpala prostředky určené pro programové období 2007–2013. Z prostředků rozpočtu na rok 2008 po změnách bylo čerpáno 33,4 mld. Kč, což činí 71,4 %. Nízká výše čerpání byla způsobena pozdním schválením operačních programů. V roce 2008 byly vyplaceny prostředky jen v rámci Operačního programu *Doprava* a tří regionálních operačních programů.

Finanční mechanismus EHP/Norsko vykazuje za uplynulý rozpočtový rok nízké čerpání. Čerpáno bylo celkem 172 mil. Kč, tj. 35,1 % rozpočtu po změnách. Z programu švýcarsko-české spolupráce pro období 2007–2011 nebyly čerpány dosud žádné prostředky.

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

- Z kontrolních závěrů č. 05/32, 06/26 a 07/11 vyplývá a kontrolní závěr č. 08/05 potvrzuje, že Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“) neprováděl finanční vypořádání dotací na společnou zemědělskou politiku (dále jen „SZP“) a Ministerstvo zemědělství (dále jen „MZe“) po něm nepožadovalo jeho provedení. Finanční vypořádání nebylo provedeno ani v případě společné organizace trhu za léta 2006 a 2007. **SZIF svůj postup, který je v rozporu s rozpočtovými pravidly, opětovně zdůvodňoval písemným sdělením MF.**
- Výsledky kontrolní akce č. 08/06, která se zaměřila na prověření nakládání s prostředky Operačního programu *Rozvoj lidských zdrojů* určenými na aktivní politiku zaměstnanosti, poukázaly na nedostatky týkající se účelnosti provádění předběžných kontrol před vznikem závazku a předběžných kontrol před provedením platby. Významné nedostatky byly zjištěny rovněž v oblasti zadávání veřejných zakázek. U projektu *Pomoc dlouhodobě nezaměstnaným na Ostravsku a Mostecku* **neplnilo Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) úkoly spojené s realizací tohoto projektu nejehospodárnějším způsobem, neboť uhradilo dodavateli zejména z rozpočtových prostředků roku 2008 některé náklady za nehospodárně provedené služby nebo za nedoložená plnění.**

- Plnění rozpočtu výdajů kapitoly 329 – *Ministerstvo zemědělství* určených na SZP nedosáhlo v roce 2008 ani 80 %, přičemž byly do výdajů zapojeny i prostředky z rezervního fondu. Tato situace se pravidelně každý rok opakuje. U výdajů určených na *Program rozvoje venkova* je čerpání rozpočtovaných výdajů výrazně nižší a znamená nepochybně zpoždění realizace tohoto programu. Tyto záležitosti nejsou správcem kapitoly nijak zdůvodněny a svědčí o obecně trvalém nadhodnocování odhadu příjmů z EU, což dokládá dlouhodobě založené nedostatky v systému čerpání evropských prostředků.
- V roce 2008 probíhalo financování programů a projektů programového období 2004–2006 a poprvé došlo k čerpání prostředků ze strukturálních fondů programového období 2007–2013. Čerpání prostředků z programového období 2007–2013 nebylo v roce 2007 možné z důvodu schválení programů až ke konci roku 2007, Operační program *Výzkum a vývoj pro inovace* byl schválen dokonce v listopadu roku 2008.

Tabulka č. 3 – Čerpání prostředků v roce 2008

(v mld. Kč)

Čerpání prostředků z:	Celkem	Národní prostředky	Prostředky z rozpočtu EU
programového obd. 2004–2006	22,6	4,8	17,8
programového obd. 2007–2013	33,4	5,9	27,5

Zdroj: SZÚ za rok 2008.

Z prostředků minulého programového období bylo čerpáno 22,6 mld. Kč, z čehož 4,8 mld. Kč (21,2 %) činily národní prostředky a 17,8 mld. Kč (78,8 %) prostředky kryté příjmy z rozpočtu EU. Z rezervního fondu bylo použito na čerpání 8,8 mld. Kč, tj. 38,8 % z celkových prostředků rozpočtu po změnách. Z prostředků současného programového období bylo vynaloženo 33,4 mld. Kč, přičemž 5,9 mld. Kč (17,7 %) činily národní prostředky a 27,5 mld. Kč (82,3 %) prostředky kryté příjmy z rozpočtu EU. Z rezervního fondu bylo použito 11,4 mld. Kč, tj. 34,1 % z celkových prostředků rozpočtu po změnách. **Pro rok 2008 je charakteristický vysoký podíl prostředků použitých z rezervních fondů.**

- Česká republika k 31. 12. 2008 vyčerpala ze strukturálních fondů (certifikované výdaje) pouze 78,6 % z celkové alokace určené pro programové období 2004–2006. Nejmenší čerpání mají Operační program *Rozvoj lidských zdrojů* (64,3 %) a Operační program *Průmysl a podnikání* (72,1 %). Prostředky uvedeného programového období je možné čerpat po udělení výjimky ještě v průběhu prvního pololetí roku 2009.

- Rozpočtový rok potvrdil stávající rizika pro státní rozpočet, která plynou z kurzových rozdílů. V průběhu roku 2008 dosáhla volatilita kurzu české koruny vůči euru značných hodnot. V první polovině roku došlo k prudkému posílení národní měny s následným prudkým oslabením v druhé polovině roku. Případné posílení české koruny vůči euru by znamenalo dodatečné nároky na státní rozpočet v podobě spolufinancování.

Hospodaření státních fondů

Hospodaření státních fondů v roce 2008 skončilo celkovým přebytkem 10,9 mld. Kč. Tento přebytek ovlivnilo zejména hospodaření Státního fondu dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“), které skončilo s přebytkem 9,8 mld. Kč. Hlavním důvodem byly vysoké příjmy z dotací ze státního rozpočtu (v objemu 31,7 mld. Kč) a stále vysoký objem prostředků z převodů výnosů z privatizovaného majetku v objemu 33,8 mld. Kč (v roce 2007 o 3,4 mld. Kč více) a na výdajové straně nedočerpání investičních výdajů na financování dopravní infrastruktury o 8,1 mld. Kč. Vliv vysokého objemu dotací ze státního rozpočtu měl efekt i ve snížení podílu prostředků z převodu výnosů z privatizace na celkových příjmech fondu z 62,5 % v roce 2007 na 34,5 % v roce 2008. Přitom absolutní výše těchto prostředků je v obou uvedených letech téměř totožná. **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. To také souvisí se skutečností, kterou uvádí vládní materiál, že jedním z východisek přípravy státního rozpočtu na rok 2008 bylo programové prohlášení vlády, ve kterém byly definovány základní úkoly z oblasti veřejných rozpočtů. Jeden z úkolů je definován takto: *Zapojování příjmů z privatizace do výdajů státního rozpočtu a státních fondů skončí nejpozději rozpočtem na rok 2009.***

Rizikem zvyšování dluhu veřejných rozpočtů je i postupné vyčerpávání vlastních zdrojů státních fondů, z nichž doposud financovaly své deficity. SZIF a Státní fond životního prostředí (dále jen „SFŽP“) byly nuceny v roce 2008 zčásti saturovat své deficity použitím bankovních úvěrů a finančními výpomocemi.

Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti

- Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků (dále jen „ÚSC“) bylo v roce 2008 ovlivněno právní úpravou danou novelou zákona č. 243/2000 Sb., (zákon o rozpočtovém určení daní), která mění od 1. 1. 2008 hospodaření obcí. Upravuje metodiku výpočtu podílu jednotlivých obcí na sdílených daních a navyšuje daňové příjmy obcí.
- Hospodaření územních rozpočtů skončilo v roce 2008 přebytkem 15,0 mld. Kč, (v roce 2007 přebytkem 9,4 mld. Kč, v roce 2006 schodkem 3,9 mld. Kč), což je o 19,0 mld. Kč lepší výsledek, než předpokládal schodkový rozpočet po konsolidaci. Kraje vykázaly schodek 1,3 mld. Kč (v roce 2007 přebytek 1,1 mld. Kč, v roce 2006 schodek ve výši 2,2 mld. Kč). Obce a dobrovolné svazky obcí (dále jen „DSO“) hospodařily s přebytkem 16,0 mld. Kč (v roce 2007 hospodařily s přebytkem 8,3 mld. Kč, v roce 2006 se schodkem v hodnotě 1,7 mld. Kč). Regionální rady regionů soudržnosti hospodařily pouze s mírným přebytkem 0,3 mld. Kč.

Tabulka č. 4 – Hospodaření ÚSC

(v mld. Kč)

	2004	2005	2006	2007	2008
Územní samosprávné celky	-8,9	7,8	-3,9	9,4	15,0
<i>v tom: hospodaření krajů</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>-2,3</i>	<i>1,1</i>	<i>-1,3</i>
<i>hospodaření obcí a dobrovolných svazků</i>	<i>-9,8</i>	<i>6,9</i>	<i>-1,7</i>	<i>8,3</i>	<i>16,0</i>
<i>regionální rady regionů soudržnosti</i>	<i>x</i>	<i>x</i>	<i>x</i>	<i>x</i>	<i>0,3</i>

Zdroj: SZÚ za rok 2006, 2007 a rok 2008.

- Nárůst zadluženosti územních samosprávných celků dosáhl v roce 2008 výše 5,0 mld. Kč (v roce 2007 1,3 mld. Kč, v roce 2006 dosáhl částky 7,4 mld. Kč). Z toho u obcí zadluženost vzrostla o 0,9 mld. Kč, u DSO poklesla o 0,1 mld. Kč a kraje vykazují nárůst o 4,2 mld. Kč. Ke konci roku 2008 tedy činil celkový dluh územních samosprávných celků 97,2 mld. Kč; u obcí 80,1 mld. Kč (z toho statutární města 45,8 mld. Kč), u DSO 2,5 mld. Kč a u krajů 14,6 mld. Kč. Zadlužení bylo zapříčiněno zejména přijetím bankovních úvěrů, emisí komunálních dluhopisů a přijetím návratných finančních výpomocí a půjček.

Tabulka č. 5 – Vývoj zadluženosti ÚSC

(v mld. Kč)

	2004	2005	2006	2007	2008
Obce	74,8	79,0	80,9	79,2	80,1
Kraje	1,5	2,9	7,7	10,4	14,6
Dobrovolné svazky obcí	1,1	1,6	2,3	2,6	2,5

Zdroj: SZÚ za rok 2004, 2005, 2006, 2007 a 2008.

Stav a vývoj státních finančních aktiv a pasiv

- **Tendence meziročního růstu pasivního salda bilance státních finančních aktiv a pasiv** (dále jen „SFAP“) **pokračovala i v hodnoceném roce**. Celková dlužnická finančně majetková pozice státu, která se v průběhu roku 2006 zvýšila o 131,5 mld. Kč, poněkud zpomalila svůj nárůst; v roce 2007 činil nárůst zadlužení 83,4 mld. Kč a v roce 2008 již jen 25,6 mld. Kč. Stalo se tak důsledkem zvýšení státního dluhu o 101,2 mld. Kč (včetně započítání závazků státu z nesplaceného upsaného kapitálu) při zvýšení stavu státních finančních aktiv (dále jen „SFA“) o 75,6 mld. Kč.
- Nárůst stavu SFA byl ovlivněn zejména nárůstem položek představovaných finančními prostředky státu na bankovních účtech, majetkovými účastmi a držbou cenných papírů, celkově o 79,4 mld. Kč. Pokles zaznamenaly prakticky všechny sledované pohledávky státu vůči tuzemsku i zahraničí. U státních finančních pasiv se projevilo zejména zvýšení zadluženosti vlivem emisí státních dluhopisů tuzemských (nárůst o 39,9 mld. Kč) i zahraničních (nárůst o 54,2 mld. Kč). Držba státních dluhopisů ve vztahu k domácím subjektům vzrostla o 72,2 mld. Kč, u zahraničních subjektů vzrostla o 26,4 mld. Kč.

Dlužnická pozice státu vůči tuzemské bankovní soustavě se v průběhu roku 2008 výrazně snížila o 66,4 mld. Kč. Strana finančních pasiv byla ovlivněna pouze mírným nárůstem bankovní držby státních dluhopisů o 2,9 mld. Kč. Na straně finančních aktiv se projevilo zejména nárůst prostředků na depozitních bankovních účtech SFA ve výši 21,8 mld. Kč, výše rezervy na bankovních účtech pro vyloučení rizik spojených s řízením státního dluhu (nárůst o 42,1 mld. Kč) a nárůst tuzemských cenných papírů v držbě státu, přičemž se jednalo hlavně o držbu pokladničních poukázek České národní banky (dále jen „ČNB“). Nárůst dlužnické pozice státu vůči tuzemskému nebankovnímu sektoru o 59,6 mld. Kč ovlivnil pokles tuzemských pohledávek státu (převážně kvůli pohledávkám z realizovaných státních záruk) o 3,2 mld. Kč na straně aktiv a na straně pasiv ovlivnil dlužnickou pozici státu nárůst držby státních dluhopisů o 69,8 mld. Kč ze strany pojišťovacích společností, penzijních fondů, ale i domácností.

- Stav státního dluhu podle hodnoceného materiálu (bez započítání závazků státu z nesplaceného upsaného kapitálu) se zejména vlivem dluhového pokrytí schodku státního rozpočtu roku 2007 (20,0 mld. Kč) a tvorby dluhové rezervy 63,9 mld. Kč zvýšil o 102,2 mld. Kč (tj. o 11,4 %) na 999,8 mld. Kč. Z toho vnitřní státní dluh vzrostl o 39,9 mld. Kč a zahraniční státní dluh se zvýšil o 62,3 mld. Kč. Podíl státního dluhu na HDP se meziročně zvýšil o 1,6 procentního bodu na 26,9 %.

NKÚ upozorňuje na rozdílné údaje vykazované v SZÚ (část D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk* a E. *Zpráva o řízení státního dluhu SZÚ za rok 2008*) a ve výkazu rozvaha MF k 31. 12. 2008 o výši závazků státu, které jsou součástí státních finančních pasiv a tím i státního dluhu. Např. údaj o vydaných státních dluhopisech se v SZÚ skládá ze závazků z emise tuzemských státních dluhopisů ve výši 814 300,4 mil. Kč a ze závazků ze zahraničních emisí státních dluhopisů ve výši 137 870,3 mil. Kč, celkem 952 170,7 mil. Kč. Ve výkazu rozvaha MF k 31. 12. 2008 je uveden údaj o dlouhodobých závazcích z vydaných dluhopisů ve výši 903 734,8 mil. Kč a o krátkodobých závazcích z vydaných dluhopisů ve výši 76 883,8 mil. Kč, celkem 980 618,6 mil. Kč.

Novelou vyhlášky č. 505/2002 Sb. byla s účinností od 1. 1. 2008 stanovena povinnost pro MF účtovat o kapitolách *Státní dluh*, *Operace státních finančních aktiv* a *Všeobecná pokladní správa* a vykazovat údaje o aktivech a pasivech souvisejících s těmito kapitolami ve své účetní závěrce. Návazně v souladu s ustanoveními vyhlášky č. 419/2001 Sb. měl být také závěrečný účet těchto kapitol poprvé zpracován na základě údajů z účetních výkazů. Vedle účetních výkazů MF sestavuje bilanci státních finančních aktiv a pasiv, ze které čerpá údaje pro SZÚ. V závěru z kontrolní akce č. 08/08 NKÚ upozornil mj., že v kontrolovaném období let 2006–2007 nevycházely údaje o stavech SFA v bilanci z účetních dat, neboť MF o prostředcích SFA neúčtovalo. Rozdíly mezi údaji uvedenými v SZÚ za rok 2008 o závazcích státu z vydaných dluhopisů a údaji vykázanými v rozvaze MF nasvědčují tomu, že ani po zavedení účetnictví nebyla návaznost dat v bilanci SFA a pasiv na účetnictví dořešena.

Státní záruky

- Stav státních záruk vykázaly pokles i v průběhu roku 2008. Nestandardní záruky, tj. záruky, které nesplňují všechny podmínky stanovené rozpočtovými pravidly, poklesly o 51,5 mil. Kč a ke konci roku 2008 činily 157,0 mld. 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 4,8 mld. Kč na 39,0 mld. Kč. Pokles ovlivnily úhrady splátek částí jistin a úroků, z toho z vlastních zdrojů dlužníků 1,4 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 2,7 mld. Kč výhradně za subjekt dlouhodobě neschopný splácet státem zaručené úvěry – tj. za státní organizaci Správa železniční dopravní cesty (dále jen „SŽDC, s. o.“), která je právním nástupcem společnosti 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 2008 snížil z 13,6 mld. Kč na 10,5 mld. Kč. Změna stavu o 3,1 mld. Kč byla z převážné většiny způsobena především prominutím dluhů vyplývajících z realizace státní záruky ve prospěch SŽDC, s. o., ve výši 6,4 mld. Kč (včetně ručení ze zákona č. 77/2002 Sb.). **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 2008 nebyla vystavena žádná standardní státní záruka, ani nedošlo k čerpání státem zaručených úvěrů. Na zvýšení potenciálních závazků státu měl vliv pouze nárůst splatných úroků a poplatků ve výši 2,2 mld. Kč.
- 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. **Poskytování státních záruk subjektům s velmi malou či nulovou solventností s sebou nese 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.**
- V celkovém stavu standardních a nestandardních státních záruk k 31. 12. 2008 ve výši 196,0 mld. Kč nejsou zahrnuty garance na odstranění ekologických škod. Informace o stavu a vývoji těchto garancí obsahuje SZÚ v části I. *Informace o postupu privatizace a o stavu a použití prostředků vedených na zvláštních účtech.*

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 peněžních toků tvořeny státním rozpočtem (vč. *Národního fondu* a od roku 2006 *Fondu privatizace*), rozpočty veřejného zdravotního pojištění, rozpočty územních samosprávných celků, 6 státními fondy (*Státním fondem kultury ČR, Státním fondem životního prostředí ČR, 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 2008 proti předchozímu roku výrazné zlepšení.** Celkový deficit činil 16,2 mld. Kč, tj. 0,4 % HDP (v roce 2007 dosáhl 36,5 mld. Kč při podílu 1,0 % z HDP a v roce 2006 činil 142,1 mld. Kč při podílu – 4,4 % z HDP), což znamená meziroční zlepšení o 20,3 mld. Kč. Ke zlepšení došlo téměř u všech segmentů veřejných rozpočtů. Vykazování schodku státního rozpočtu v metodice peněžních toků je výrazně ovlivněno novelou rozpočtových pravidel, která nově upravuje nakládání s rezervními fondy a realizovanými úsporami rozpočtových prostředků.
- Příjmy veřejných rozpočtů ve srovnání s původními předpoklady překročily předpokládanou výši o 20,4 mld. Kč, ale meziročně vzrostly méně (o 7,5 %) než v roce 2007 (o 11,0 %). Překročení bylo ovlivněno zejména překročením výše privatizačních příjmů o 23,8 mld. Kč proti předpokladu i při nenaplnění rozpočtovaných příjmů z titulu nižšího plnění dotací od nadnárodních institucí o 37,0 mld. Kč (**odhady kapitol, podle názoru NKÚ nadhodnocené, jsou komentovány v části tohoto stanoviska, která je věnovaná finančním vztahům ČR k EU**) a nenaplnění celkových daňových příjmů o 2,2 mld. Kč.
- Růst výdajů veřejných rozpočtů se meziročně zvýšil o 3,1 procentního bodu a byl o 1,6 procentního bodu pomalejší než růst příjmů. Většina výdajových ukazatelů veřejných rozpočtů vykázala nižší čerpání, než předpokládal rozpočet. Tento trend se nejvýrazněji projevil u dotací ostatním podnikům a u investičních transferů nefinančním veřejným podnikům kvůli nižšímu čerpání výdajů zejména na programy EU. **To však nese rizika vyšších nároků kapitol na výdaje následujících let.**

- Dluh veřejných rozpočtů dosáhl výše 1 070,7 mld. Kč (předběžný údaj), tj. 28,9 % HDP, a za posledních 5 let stoupl téměř na dvojnásobek. Hlavní příčinou růstu dluhu jsou již 13 let přetrvávající deficitní tendence státního rozpočtu. Podíl státního dluhu na dluhu veřejných rozpočtů se každoročně zvyšuje a v hodnoceném období činí již 91,5 % (90,7 % v roce 2007, 90,5 % v roce 2006, v roce 2005 činil 89,8 %, v roce 2004 to bylo 88,4 %). O 4,3 % vzrostl i dluh územních samosprávných celků (v roce 2007 o 2,1 %, v roce 2006 o 8,2 %, v roce 2005 o 5,7 % a v roce 2004 o 8,7%).

Celkové zhodnocení

Návrh SZÚ předkládaný vládou Poslanecké sněmovně je podle názoru NKÚ zpracován dostatečně podrobně a přehledně (až na připomínky NKÚ obsažené v tomto stanovisku), s analytickým přístupem při zpracování komentářů. NKÚ hodnotí kladně, že v návrhu SZÚ na rok 2008 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. 419/2001 Sb., 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 zcela zajištěna spolehlivost podávaných informací. **Podle dosavadních výsledků kontrol NKÚ obsahují výkazy množství chyb**, v převážné většině případů vzniklých důsledkem nesprávné aplikace stanovených účetních metod, a vykazované údaje nejsou vždy průkazně doloženy. 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,
- nárocích na úroky z prodlení,
- odepsaných pohledávkách.

Dále nejsou uváděny informace o majetku, který je veden na podrozvahových účtech, 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 průvodních zpráv dostatek pozornosti, takže dodržení předepsaného obsahu**

závěrečných účtů bylo v některých částech pouze formální. Přestože uvedené nedostatky jsou ze strany NKÚ u dotčených kapitol opakovaně kritizovány, dlouhodobě nedochází k nápravě.

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.

Zvláštní postavení mají kapitoly *Státní dluh*, *Operace státních finančních aktiv* a *Všeobecná pokladní správa*, jejichž správcem je Ministerstvo financí. Pro jejich závěrečné účty platí od roku 2008 nově povinnost, že se zpracovávají na základě údajů z účetnictví, když novelou vyhlášky č. 505/2002 Sb. byla od 1. 1. 2008 zavedena povinnost o uvedených kapitolách účtovat. **Aktiva a pasiva související s těmito kapitolami mají ve značné míře vztah na SFA definovaná § 36 zákona č. 218/2000 Sb., ale návaznost SFA na jednotlivé kapitoly není stanovena. Tím je značně omezena možnost posoudit, jak byly jednotlivé složky SFA zahrnuty do účetnictví.**

Dále NKÚ upozorňuje, že v závěrečném účtu kapitoly *Všeobecná pokladní správa*

- není uvedeno hodnocení dotací, půjček a návratných finančních výpomocí poskytnutých do rozpočtů ÚSC v rozsahu dle jednotlivých dotačních titulů, na něž byly účelové prostředky poskytnuty (vyhl. č. 419/2001 Sb., příloha č. 1, hlava II., díl 1., bod 13),
- není uveden stav nesplacených půjček a návratných finančních výpomocí k 1. 1. a 31. 12. roku s komentováním dodržování platební disciplíny, případného odkladu splátek a způsobu vymáhání nedobytných pohledávek (vyhl. č. 419/2001 Sb., příloha č. 1, hlava II., díl 1., bod 16), a to přesto, že jsou tyto skutečnosti vykázány v účetní závěrce MF za kapitolu VPS k 31. 12. 2008.

NKÚ po analýze obsahu a rozsahu závěrečných účtů jednotlivých kapitol 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 2008;**
- 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 2008, zvláště pak na rozhodnutí o financování programů a na programově a výkonově orientované rozpočtování hodnocené v delší časové řadě;**
- 5. v komentáři k převodům rozpočtových prostředků OSS týkajících se rezervních fondů;**
- 6. ve zhodnocení přínosů zahraničních pracovních cest;**
- 7. v přehledu zálohových plateb a v jejich zdůvodněních;**
- 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 2008 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 programů	Vyhodnocení rozpočtových opatření	Vyhodnocení výdajů kapitoly	Převody týkající se 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	•	•	•	•	•	•	•			•
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.		•		•		•	•		•	
334	Ministerstvo kultury		•	•	•			•			
335	Ministerstvo zdravotnictví	•	•	•	•	•	•	•			
336	Ministerstvo spravedlnosti		•		•			•			•
343	Úřad pro ochranu osobních údajů	•	•	•	•						
344	Úřad průmyslového vlastnictví	•			•					•	
348	Český báňský úřad		•	•	•		•	•	•		
353	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	•	•		•						•
355	Ústav pro studium totalitních režimů		•	•	•			•			•
358	Ústavní soud	•	•		•						•
374	Správa státních hmotných rezerv	•	•	•	•		•	•			
375	Státní úřad pro jadernou bezpečnost		•		•		•		•		•

NKÚ konstatuje, že nedostatky zjišťované kontrolní činností v minulých letech se i v hodnoceném období stále opakují. Přitom se jedná o nedostatky, které ovlivňují vypovídací hodnotu závěrečných účtů jednotlivých kapitol a tím i státního závěrečného účtu.

Nejčastěji zjišťovanými nedostatky jsou:

- **nehospodárnost a neefektivnost při vynakládání rozpočtových prostředků**
Porušování pravidel hospodárnosti a efektivnosti vynakládání rozpočtových prostředků ve veřejné správě je častým kontrolním zjištěním, zejména u větších akcí investičního charakteru (viz např. kontrolní závěr (dále jen „KZ“) č. 07/22, 07/25, 08/06, 08/16, 08/19)
- **neplnění časových a ekonomických parametrů akcí**
Kontrolní zjištění v oblasti porušování parametrů stanovených v investičním záměru ve smyslu vyhlášky o účasti státního rozpočtu na financování reprodukce majetku jsou opět častá u větších, zejména stavebních investičních akcí – dodatečné navyšování nákladů, nedodržování časového harmonogramu akce atd. (viz KZ č. 07/22, 07/25, 08/16, 08/19).
- **nedostatky v zadávání veřejných zakázek**
Porušování ustanovení zákona o veřejných zakázkách byla předmětem kontrolních zjištění jak u správců kapitol, tak u příjemců prostředků ze státního rozpočtu (viz KZ č. 07/22, 07/25, 08/03, 08/06, 08/14).
- **nedodržování zákona o účetnictví**
Nedostatky v evidenci majetku či provádění inventarizací mají za následek nesprávnost, neúplnost a neprůkaznost účetnictví kontrolovaných osob (viz KZ č. 08/04, 08/11, 08/12, 08/14, 08/18, 08/21, 08/34).
- **porušování rozpočtových pravidel**
Jedná se o porušování rozpočtové kázně, neoprávněné použití prostředků nebo nedodržení účelovosti prostředků (viz KZ č. 07/25, 08/05, 08/06, 08/07, 08/14, 08/34).

- **nedostatky v hospodaření s majetkem státu**

Provedenými kontrolami bylo zjištěno nedodržování ustanovení zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v oblasti pronájmů či prodeje majetku státu (viz KZ č. 08/12, 08/18).

- **nedostatečná kontrolní činnost**

Jedná se zejména o nedostatečné monitorování a vyhodnocování akcí správci kapitol při poskytování veřejné podpory nebo nedodržování ustanovení zákona o finanční kontrole (viz KZ č. 07/22, 07/25, 08/03, 08/06, 08/07, 08/09, 08/34).

- **porušování zákonů upravujících hospodaření s prostředky vybíranými na základě zákona**

Jde o nedostatečné vymáhání dlužného pojistného (viz KZ 08/11).

- **nedostatečná a nekoncepční metodická činnost správců kapitol**

Jedná se o častá kontrolní zjištění u správců programů, chyby a nedostatky při řízení projektů mají často za následek nehospodárnost investičních akcí (viz KZ 07/22, 07/25, 08/03, 08/06, 08/09, 08/16, 08/19, 08/21).

Obecné poznatky NKÚ z provedených finančních auditů kapitol státního rozpočtu

Kontroly typu finanční audit, které 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, jsou základním nástrojem pro ověřování informací uvedených v závěrečných účtech kapitol státního rozpočtu. Předmětem kontrolních akcí je příslušný závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu; cílem pak vyjádřit názor, zda údaje vykázané ve finančních a účetních výkazech věrně a poctivě zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním a zda závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu, sestavený na základě těchto výkazů a tvořící součást státního závěrečného účtu, je v souladu s požadavky stanovenými právními předpisy.

V roce 2008 byly provedeny tři kontroly typu finanční audit v kapitolách: *Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Energetický regulační úřad.*

Obecné poznatky z finančních auditů provedených u výše uvedených kapitol státního rozpočtu v roce 2008 a kontrolní systémová zjištění 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. Kontrolovanými osobami nebyla používána správná rozpočtová klasifikace a nebylo dodržováno obsahové vymezení položek účetní závěrky.

Z provedených kontrol vyplynulo, že nejzávažnějším nedostatkem v oblasti správnosti účetnictví kontrolovaných osob byla nesprávná klasifikace výdajů prostřednictvím jednotlivých položek a paragrafů rozpočtové skladby. Nebyly používány správné položky rozpočtové skladby odpovídající typu příjemce dotace, výdaje byly nesprávně klasifikovány prostřednictvím jednotného paragrafu rozpočtové skladby bez jejich rozlišení na odvětví činnosti, do kterého výdaje směřovaly. 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.

K pochybením docházelo při účtování na jednotlivé účty směrné účtové osnovy. Opakované nedodržování obsahové náplně jednotlivých položek účetní závěrky podle prováděcí vyhlášky pro organizační složky státu bylo zjištěno zejména při účtování u majetkových účtů a u nákladových položek. Kontrolované osoby nesprávně zařídily majetek a neprováděly včas zařazení majetku do užívání. Dále chybně účtovaly o technickém zhodnocení majetku, přestože se jednalo pouze o nákup služeb.

Kontrolou bylo zjištěno, že kontrolované osoby vedly ve svém účetnictví majetek, se kterým nebyly příslušné hospodařit (např. pozemky), a účtovaly o skutečnostech, které nebyly předmětem účetnictví. Jednalo se např. o pozemky či o nedobytné pohledávky a pohledávky, u nichž soud pravomocně nerozhodl o jejich platnosti. Kontrolované osoby také účtovaly pohledávky a náklady do účetního období, s nímž časově nesouvisely. Tím, že kontrolované osoby účtovaly o výše uvedených skutečnostech, které nebyly předmětem účetnictví, došlo v kontrolovaném období k nadhodnocení příslušných položek účetní závěrky.

- Úplnost účetnictví

Kontrolované osoby v průběhu roku vedly neúplná účetnictví, neboť neúčtovaly o všech skutečnostech, které byly v souladu s požadavky zákona předmětem účetnictví.

Bylo zjištěno, že o stavu a pohybu peněžních prostředků nebylo účtováno na zvláštním bankovním účtu, se kterým byla kontrolovaná osoba příslušná hospodařit, tj. nebylo zde

úctováno o pohledávkách, (např. za Ministerstvem financí z titulu souhrnné žádosti o prostředky z evropských strukturálních fondů), o poskytnutých provozních zálohách a o veškerém movitém i nemovitém majetku, s nímž byly kontrolované osoby příslušné hospodařit. Tím, že kontrolované osoby neúčtovaly o výše uvedených skutečnostech, které byly předmětem účetnictví, došlo k podhodnocení příslušných položek účetní závěrky.

- Průkaznost účetnictví

Kontrolované osoby v průběhu roku vedly neprůkazná účetnictví, jelikož 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. Inventarizace nebyly prováděny u veškerého majetku a závazků, často proběhly spíše formálně. V důsledku toho nebyl v účetní závěrce vykázán veškerý majetek a závazky a nebyly zjištěny všechny inventarizační rozdíly, např. nebylo účtováno o pozemcích, ke kterým měla organizační složka státu příslušnost hospodařit, bylo účtováno o majetku, k němuž neměla organizační složka státu příslušnost hospodařit, majetek byl v účetnictví zachycen duplicitně. V některých případech nebyl kontrolovanou osobou prokázán skutečný stav majetku a závazků, neboť nebyl z důvodu nepředložení příslušné dokumentace nebo průkazných inventurních soupisů prokázán charakter jednotlivých položek účetní závěrky s ohledem na jejich obsahové vymezení podle prováděcí vyhlášky pro organizační složky státu. Z výše uvedených důvodů byly zůstatky takto vykázanych položek účetní závěrky kontrolovaných osob považovány za neprůkazné.

Kontrolou bylo zjištěno, že v jednom případě byly kontrolovanou osobou do hlavní knihy zaúčtovány účetní případy bez existence účetních dokladů, tedy neprůkaznými účetními zápisy.

- Srozumitelnost účetnictví

U kontrolovaných osob bylo zjištěno nesrozumitelně vedené účetnictví, které nebylo vedeno prostřednictvím soustavy průkazných účetních záznamů. Z účetních dokladů nebylo možno vždy spolehlivě určit obsah účetního případu. Ne všechny předložené účetní záznamy splňovaly požadavky na průkazný účetní záznam, a proto byla ze strany kontrolované osoby prováděna rekonstrukce údajů k vysvětlení a prokázání skutečného stavu. Účetnictví kontrolovaných osob vedené výše uvedeným způsobem neumožňovalo prověřit jednotlivé účetní případy a spolehlivě určit výši vykázanych zůstatků. Kontrolované osoby v některých případech nevedly majetkovou evidenci způsobem, který by umožňoval spolehlivě a

jednoznačně určit správnost vykázané výše ocenění majetku vedeného v evidenci. Majetková evidence nebyla vedena úplně a existoval nesoulad mezi majetkovou evidencí a účetnictvím.

- **Úplnost sestavení účetní závěrky**

Účetní závěrky kontrolovaných osob nebyly úplné. U kontrolovaných osob byly zjištěny nesprávnosti v příloze účetní závěrky. V souladu s § 18 zákona o účetnictví a jeho prováděcí vyhláškou pro organizační složky státu by příloha účetní závěrky měla vysvětlovat a doplňovat údaje obsažené v rozvaze a ve výkazu zisku a ztráty a měla by obsahovat i další údaje, které jsou podstatné pro posouzení majetkoprávní situace a které jsou rozhodující pro hospodaření účetní jednotky. Příloha účetní závěrky by dále měla obsahovat informace o použitých účetních metodách. Většina kontrolovaných osob však předložila přílohu účetní závěrky, která nebyla v souladu s výše uvedenými požadavky. Kontrolované osoby v příloze účetní závěrky neuvedly informace o použitých účetních metodách, o probíhajících soudních sporech, ze kterých vyplývá riziko vzniku potenciálních závazků, nebo o hodnotě majetku, který je veden na podrozvahových účtech. Uživatelé účetních výkazů tak neměli za dané účetní období k dispozici úplnou informaci o použitých účetních metodách ani doplňující a vysvětlující informace k předloženým výkazům. Tím byla snížena srozumitelnost účetních závěrek, které následně byly podkladem pro zpracování závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu.

Některé účetní závěrky kontrolovaných osob neobsahovaly všechny povinné náležitosti požadované zákonem o účetnictví a vyhláškou č. 16/2001 Sb.

Ostatní zjištění

Kontrolou byla zjištěna i pochybení vyplývající z porušování požadavků rozpočtových pravidel či zákona o majetku, např. kontrolované osoby neprovedly vyúčtování záloh poskytnutých dodavatelům na konci rozpočtového roku v souladu s rozpočtovými pravidly, nebo v rozporu se zákonem o majetku uzavřely s nájemcem nájemní smlouvu s nižším nájemným, než umožňoval platný cenový předpis.

- **Nedostatky v předpisech regulujících účetnictví**

U kontrolovaných osob byla v roce 2008, stejně jako v minulých letech, řešena problematika spojená s majetkovými účastmi. NKÚ opětovně konstatuje, že účtování a vykazování majetkových účastí státu je velmi složitý problém, který si vyžaduje komplexní úpravu. Na základě novely zákona o rozpočtových pravidlech a vyhlášky č. 455/2008 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech pro předkládání údajů o stavu pohledávek z poskytnutých návratných

finančních výpomocí, majetkových účastí a cenných papírů, jejichž majitelem je stát a se kterými jsou příslušní hospodařící správci kapitol, budou sice pro MF od 1. ledna 2009 průběžně k dispozici podrobnější údaje o majetkových účastech státu, nicméně problém, že jde o majetkové účasti státu jako právnické osoby, které by výsledně měly být vykazovány za stát podle míry uplatňovaného vlivu v jednotlivých osobách, není touto právní úpravou vyřešen.

- Vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných při kontrolních akcích uskutečněných v roce 2007

Kontrolní akce zaměřené na účetní závěrky sloužící jako podklad pro závěrečné účty kapitol státního rozpočtu MPSV a MŠMT následovaly po kontrolních akcích účetních závěrek těchto kapitol státního rozpočtu provedených v předchozím roce, přičemž byly kontroly podrobeny typově shodné skutečnosti a byly použity obdobné postupy kontroly. Kontrolované osoby provedly řadu opatření k nápravě nedostatků ještě před sestavením účetní závěrky, některé nedostatky a nesprávnosti se však opakovaly i v daném kontrolním období, takže účetní závěrky sestavené kontrolovanými osobami jako podklad pro závěrečný účet kapitol byly i nadále ovlivněny řadou nedostatků a nesprávností typově shodných s těmi, které se vyskytly již v minulém účetním období.

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 vždy zaveden a udržován vnitřní kontrolní systém, který by dokázal včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat rizika související s činnostmi, které jsou předmětem účetnictví. Vnitřním kontrolním systémem nebyly vždy nastaveny takové kontrolní postupy, které by vedly k dostatečnému ujištění o správném používání účetních metod a ke správnosti, úplnosti, průkaznosti a srozumitelnosti účtování o účetních případech. 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 zachycených v účetnictví, kontrolované osoby u některých hospodářských operací neprokázaly provedení předběžné kontroly dle zákona o finanční kontrole a nastavení podpisových oprávnění některých vedoucích pracovníků umožňovalo nevhodnou kumulaci funkcí příkazce operace, správce rozpočtu a hlavního účetního, což představuje riziko z hlediska oddělování

pravomocí a odpovědností při přípravě, schvalování, provádění a 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 podávaly účetní závěrky většiny účetních jednotek (kontrolovaných osob) věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví v souladu se zákonem o účetnictví a příslušnými předpisy, a byly proto spolehlivým podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu.

Při provádění kontrolních akcí byly zjištěny skutečnosti, jež svědčily o nedostatcích v podkladech, které sloužily pro zpracování závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu. I když účetní závěrky sestavené kontrolovanými osobami ve většině případů byly spolehlivým podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitol státního rozpočtu, výše uvedené nesprávnosti zjištěné u jednotlivých kontrolovaných osob byly v závěrečném účtu agregovány v číselných sestavách.

Ve vztahu ke zjištěním získaným v rámci kontrol typu finanční audit lze konstatovat, že kvalita a spolehlivost informací obsažených v účetních a finančních výkazech předkládaných jako podklad pro zpracování závěrečných účtů jednotlivých kapitol státního rozpočtu se zvyšuje, avšak informace uvedené v účetních závěrkách kontrolovaných osob zatím ještě nejsou zcela spolehlivým a funkčním podkladem pro rozhodování a hodnocení.

III. Závěr

Část závěru stanoviska NKÚ je analogií obsahu textu stanoviska NKÚ k SZÚ za rok 2007, a to zejména s ohledem na skutečnost, že jde o tvrzení platná i pro rok 2008.

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 sice 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. Zahnutí 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 akruálního principu.

Nejvyšší kontrolní úřad opakovaně ve svých stanoviscích ke státnímu závěrečnému účtu zdůrazňuje skutečnost, že je nutné, aby údaje v něm obsažené 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 akruální 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*). Řízení fiskálního vývoje bude ovlivňováno mj. i projekty PPP potenciálně generujícími deficit veřejných rozpočtů a zároveň vytvářejícími budoucí závazky veřejného sektoru. Za důkaz tohoto tvrzení lze považovat fakt, že předpokládaná hodnota předmětu smluv PPP uzavřených či připravovaných podle zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), činí k 2. dubnu 2009 v čisté současné hodnotě 202 mld. Kč (z toho 193 mld. Kč připadá na projekty na úrovni státu a 9 mld. Kč na projekty na úrovni krajů a obcí). V této částce jsou zahrnuty projekty, na které již

byla uzavřena koncesní smlouva nebo u nichž byl schválen koncesní projekt a byl zahájen nebo je připravován výběr koncesionáře.

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 jsou spolu s budoucími příjmy z prodeje privatizovaného majetku vedeny na zvláštních účtech Ministerstva financí. Nejsou součástí státního rozpočtu a lze je použít pouze na zákonem definované účely.

Výsledky rozpočtového hospodaření roku 2008 odrážejí několikaletou tendenci veřejných financí České republiky. Tato tendence je charakterizována deficitním trendem ve vývoji strukturální nerovnováhy příjmů a výdajů státního rozpočtu. Na straně příjmů převažuje vliv přímých daní na úkor zdanění spotřeby, výdajová strana je zatížena strukturou mandatorních výdajů, které svým vysokým podílem značně omezují flexibilitu při realizaci ostatních výdajových priorit. Zapojování privatizačních výnosů do rozpočtového hospodaření a zejména k saturaci potřeb některých státních fondů je rovněž krátkodobým řešením zakládajícím fiskální rizika, která se plně projeví ukončením privatizačního procesu. Riziko prohlubujícího se deficitu představuje rovněž hospodaření v oblasti zdravotní a sociální politiky státu.

Současná právní úprava fiskální politiky veřejného sektoru není schopna vytvořit rámec pro vyvážený a makroekonomicky dlouhodobě udržitelný vývoj. Komplexní reforma veřejných financí – spolu s moderním přístupem k rozpočtovému procesu v oblasti státních financí – je prokázanou nutností, a čím dříve se projeví její efekty, tím snadnější a krátkodobější bude odstraňování dopadů současného systému, zejména dopadů akcelerující dynamiky růstu vládního dluhu.

PŘEHLED SCHVÁLENÝCH KONTROLNÍCH ZÁVĚRŮ POUŽITÝCH PRO STANOVISKO NKÚ

Číslo kontrolní akce	Kontrolní závěr	Datum schválení	Věstník NKÚ částka/ročník
07/22	Výstavba Justičního areálu v Brně	7. 7. 2008	3/2008
07/25	Finanční prostředky určené na zajištění bezpečnosti železničního provozu a cestujících	18. 8. 2008	3/2008
08/03	Prostředky státního rozpočtu z kapitoly <i>Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy</i> určené na výzkum a vývoj	1. 10. 2008	4/2008
08/04	Pohledávky na pojistném na sociální zabezpečení – jejich vznik, vymáhání a odpis	15. 12. 2008	1/2009
08/05	Finanční prostředky určené na platby realizované v rámci Společné zemědělské politiky – společné organizace trhu	12. 11. 2008	4/2008
08/06	Finanční prostředky operačního programu <i>Rozvoj lidských zdrojů</i> určené na aktivní politiku zaměstnanosti	15. 12. 2008	1/2009
08/07	Prostředky státního rozpočtu vynaložené na podporu technologických center a center strategických služeb	12. 11. 2008	4/2008
08/08	Státní finanční aktiva a prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly <i>Operace státních finančních aktiv</i>	1. 10. 2008	4/2008
08/09	Prostředky státního rozpočtu vynakládané na informační a komunikační technologie v souvislosti s převzetím schengenského acquis	23. 10. 2008	4/2008
08/11	Finanční prostředky vybírané na základě zákona Českou národní zdravotní pojišťovnou	12. 11. 2008	4/2008

08/12	Prodej nemovitostí ve vlastnictví státu spravovaných Pozemkovým fondem České republiky	12. 11. 2008	4/2008
08/14	Finanční prostředky vynaložené v souvislosti s budováním Státní pokladny	15. 12. 2008	4/2008
08/16	Projekt partnerství veřejného a soukromého sektoru <i>Výstavba justičního areálu v Ústí nad Labem</i>	12. 11. 2008	4/2008
08/17	Prostředky státního rozpočtu vynakládané na ekologickou likvidaci nepotřebné munice a s tím související činnosti u Ministerstva obrany	26. 1. 2009	1/2009
08/18	Hospodaření Ministerstva zemědělství se státním majetkem	15. 12. 2008	1/2009
08/19	Finanční prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů	12. 1. 2009	1/2009
08/21	Hospodaření státních podniků, u nichž funkci zakladatele vykonává Ministerstvo zdravotnictví	26. 1. 2009	1/2009
08/34	Prostředky státního rozpočtu určené na podporu rodin	18. 8. 2008	3/2008