



08/08

## Státní finanční aktiva a prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly *Operace státních finančních aktiv*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/08. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontroly bylo prověřit postupy Ministerstva financí při správě státních finančních aktiv se zaměřením na sestavování rozpočtu a na provádění vybraných příjmových a výdajových operací kapitoly státního rozpočtu *Operace státních finančních aktiv*.

Kontrolováno bylo období let 2006 a 2007, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující, a to až do 30. června 2008.

Kontrola byla provedena v době od února do července 2008 u Ministerstva financí (dále jen „MF“).

Námítky MF proti kontrolnímu protokolu byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podáno nebylo.

**Kolegium NKÚ** na svém XIII. zasedání, konaném dne 1. října 2008,

**schválilo** usnesením č. 4/XIII/2008

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

Státní finanční aktiva (dále jen „SFA“) představují významnou část majetku státu, kterou spravuje MF a která je vedena odděleně od ostatního majetku státu. Rámcovou právní úpravu obsahuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), který navázal na předchozí právní úpravu a praxi. Konkrétněji vymezil jednotlivé majetkové součásti, když v § 36 odst. 2 stanovil:

*„Státními finančními aktivy jsou*

- a) peněžní prostředky převedené z výsledků rozpočtového hospodaření minulých let na základě rozhodnutí Poslanecké sněmovny a další peněžní prostředky, o kterých tak rozhodla vláda nebo Poslanecká sněmovna, nebo peněžní prostředky stanovené zvláštním zákonem,*
- b) majetkové účasti státu v obchodních společnostech a cenné papíry, jejichž majitelem je stát, se kterými není oprávněn hospodařit některý správce kapitoly,*
- c) pohledávky státu z poskytnutých úvěrů, návratných finančních výpomocí poskytnutých z kapitoly Všeobecná pokladní správa nebo ze státních finančních aktiv, jakož i pohledávky z realizovaných státních záruk.“*



Výše citovaný zákon v § 10 a v § 36 nově upravil zapojení peněžních operací SFA do státního rozpočtu prostřednictvím kapitoly *Operace státních finančních aktiv* (dále jen „kapitola OSFA“). Do struktury státního rozpočtu byla tato kapitola začleněna pod číslem 397 jako další specifická kapitola státního rozpočtu. MF zřídilo pro tuto kapitolu u ČNB příjmové a výdajové účty státního rozpočtu.

**Pozn.:** Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

**Tabulka č. 1 – Přehled stavů SFA podle evidence MF**

(v tis. Kč)

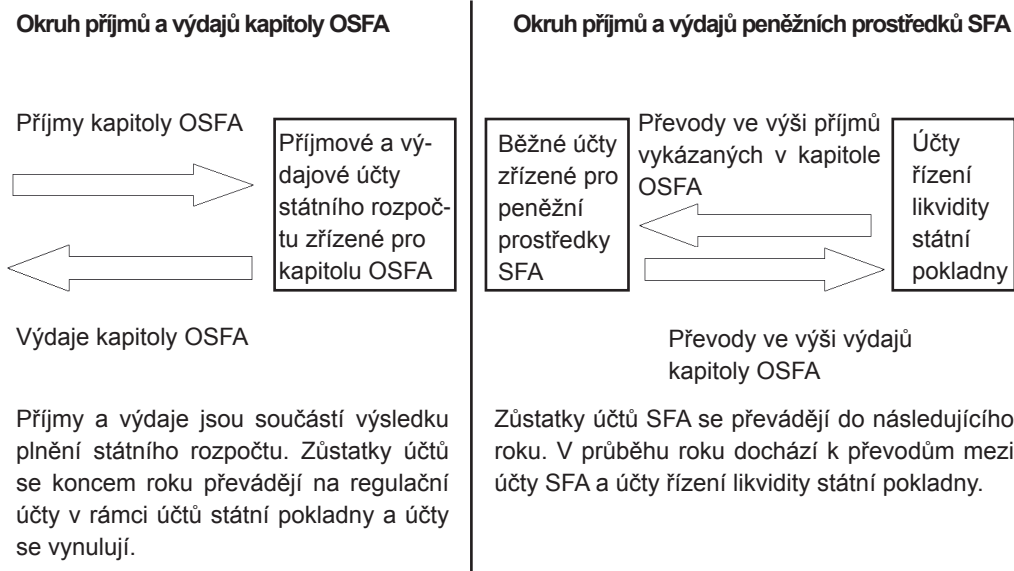
SFA	Stav ke dni			
	1. 1. 2006	31. 12. 2006	31. 12. 2007	1. 1. 2008*)
Prostředky na bankovních účtech SFA	<b>16 911 472</b>	<b>20 667 117</b>	<b>19 310 959</b>	<b>19 310 959</b>
Majetkové účasti státu	<b>12 027 057</b>	<b>11 278 477</b>	<b>11 029 630</b>	<b>100 668 501</b>
v tom:				
účasti u tuzemských společností	6 696 251	5 996 412	5 847 771	9 353 349
účasti u mezinár. bank a společností	5 330 806	5 282 065	5 181 859	85 741 516
účasti převedené z ČKA	-	-	-	5 573 636
Cenné papíry a ostatní prostředky ve SFA	<b>18 669 053</b>	<b>9 171 053</b>	<b>21 476 025</b>	<b>21 476 025</b>
z toho:				
z finančního investování prostředků SP	11 095 000	201 000	8 523 000	8 523 000
z finančního investování na JÚ	7 124 000	8 520 000	10 053 000	10 053 000
pohledávka na financování ZÚ	450 000	450 000	500 000	500 000
rezerva pro vyloučení rizik z řízení SD	-	-	2 400 000	2 400 000
Pohledávky státu vůči tuzemsku	<b>33 476 741</b>	<b>29 024 051</b>	<b>27 645 536</b>	<b>27 850 206</b>
z toho:				
z poskytnutých půjček a NFV	14 432 791	14 211 835	14 035 232	14 196 863
z realizovaných státních záruk	18 891 603	14 735 869	13 610 304	13 610 304
Pohledávky státu vůči zahraničí	<b>35 094 091</b>	<b>25 816 146</b>	<b>23 028 923</b>	<b>23 028 923</b>
z toho:				
pohledávky vůči deblokátorům	2 027 829	1 213 318	851 678	851 678
<b>SFA celkem</b>	<b>116 178 414</b>	<b>95 956 844</b>	<b>102 491 073</b>	<b>192 334 614</b>

**Zdroj:** státní závěrečné účty za roky 2006 a 2007, přehledy SFA zpracovávané MF.

**Použité zkratky:**

ČKA – Česká konsolidační agentura, SP – státní pokladna, NFV – návratné finanční výpomoci, ZÚ – zastupitelské úřady, JÚ – jaderný účet, SD – státní dluh.

\*) Stav vykazovaný MF v přehledu SFA po provedené „inventuře“ SFA k 31. prosinci 2007.

**Schéma provádění většiny peněžních operací SFA a jejich zachycení v kapitole OSFA:****II. Skutečnosti zjištěné kontrolou****1. Evidence SFA**

**MF o peněžních prostředcích kapitoly OSFA a o majetku evidovaném ve SFA neúčtovalo, ačkoliv se jednalo o majetek státu, který je podle ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, předmětem účetnictví.**

MF vedlo o tomto majetku vlastní pomocné evidence, jejichž vedení nebylo upraveno právními předpisy ani vnitřními předpisy MF. Práce na zavedení účetnictví kapitoly OSFA a prostředků evidovaných ve SFA byly zahájeny v roce 2008.

**2. Peněžní prostředky SFA a kapitoly OSFA**

**Okruh příjmů a výdajů kapitoly OSFA fungoval podle zavedeného postupu MF zásadně odděleně od okruhu příjmů a výdajů peněžních prostředků SFA (viz schéma uvedené v části I tohoto kontrolního závěru).** To znamená, že peněžní prostředky mezi okruhem účtů SFA a okruhem účtů kapitoly OSFA nebyly převáděny. Této konstrukci však neodpovídal postup MF v případě příjmů z finančního investování realizovaného v rámci *Jaderného účtu*, v případě alikvotních úrokových výnosů z vydaných státních dluhopisů a v případě výdajů na úhradu ročních kupónů vydaných státních dluhopisů, kdy docházelo k přímým převodům peněžních prostředků mezi účty řízení likvidity státní pokladny a příjmovými a výdajovými účty kapitoly OSFA. Také u účtů v cizích měnách uplatňovalo MF odlišný postup, když peněžní operace na těchto účtech nebyly součástí kapitoly OSFA.

Pro peněžní prostředky evidované jako SFA používalo MF v kontrolovaném období celkem 27 běžných korunových účtů vedených v ČNB; z toho osm účtů sloužilo k převodům tranší z úvěrů od Evropské investiční banky. Přehled účtů je uveden v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru. MF zahrnuje mezi účty SFA také dva účty zřízené pro peněžní prostředky v cizích měnách.

Pro příjmy a výdaje státního rozpočtu kapitoly OSFA zřídilo MF 16 účtů v ČNB, v tom bylo devět účtů výdajových a sedm účtů příjmových. Přehled všech účtů je uveden v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

- **Do SFA byly začleněny peněžní prostředky, které neměly povahu peněžních prostředků SFA, jak je definuje zákon o rozpočtových pravidlech; jednalo se o:**
  - prostředky na účtech, které sloužily k převodům tranší z úvěrů od EIB,
  - prostředky na účtech vedených v cizích měnách,
  - prostředky na *Umořovacím účtu* (s výjimkou rezervy vytvořené MF pro vyloučení úrokových rizik a rizik z neumístění primárních emisí státních dluhopisů),
  - prostředky na účtu *Grant od IBRD pro MF ČR*.
- **Do SFA na účet *Zvláštní účelové prostředky* převedlo MF v roce 2006 peněžní prostředky ve výši 4 182 168,2 tis. Kč. Přitom nebylo schopno doložit rozhodnutí Poslanecké sněmovny či vlády nebo ustanovení zvláštního zákona, jak to požaduje zákon o rozpočtových pravidlech.** Jednalo se o vratky příspěvků na individuální bytovou výstavbu (120 000 tis. Kč) a převod části nerozděleného zisku České konsolidační agentury (4 062 168,2 tis. Kč).
- **Na účtu *Zvláštní účelové prostředky* ponechalo MF v roce 2006 i v roce 2007 peněžní prostředky ve výši cca 25 100 tis. Kč,** když přeplatky vratek poukázaných na tento účet vypořádalo z výdajů kapitoly *Všeobecná pokladní správa* a prostředky vrácené do SFA k danému účelu nepoužilo.
- **Výdaje z účtu *Prostředky související s reformou veřejné správy* neměly v převážné většině charakter výdajů na reformu veřejné správy.**  
V roce 2000 zřídilo MF účet *Prostředky související s reformou veřejné správy*, ze kterého měly být hrazeny výdaje spojené s reformou veřejné správy. V kontrolovaném období MF převádělo na tento účet peněžní prostředky z jiného účtu SFA a použilo je z převážné části k jinému účelu (např. na opravu mateřské školky, opravu komunikace, přestavbu základní školy na byty, vybavení hřiště mateřské školky, výstavbu tělocvičny apod.).
- **Peněžní operace SFA nebyly v některých případech zachyceny jako operace státního rozpočtu.**  
MF provedlo v roce 2006 peněžní operace mezi účty SFA v celkové výši 10 193 822,9 tis. Kč a v roce 2007 v celkové výši 141 100 tis. Kč, tyto převody však nezachycovalo jako operace státního rozpočtu v kapitole OSFA.

## 2.1 Jaderný účet – zvláštní účet SFA

Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, mj. stanovil, že činnosti spojené s ukládáním radioaktivních odpadů jsou financovány z prostředků záručního účtu vedeného u ČNB. Rovněž stanovil, že účet je součástí účtů SFA a že ho spravuje MF, a dále také přesně vymezil, na které účely lze prostředky *Jaderného účtu* využít. Zákon umožňuje MF investovat zůstatky *Jaderného účtu* do určených instrumentů.

Stav i objemy příjmů a výdajů *Jaderného účtu* za kontrolované období uvádí tabulka č. 2.

**Tabulka č. 2 – Přehled o peněžních prostředcích *Jaderného účtu* (v tis. Kč)**

Stav účtu k	Příjmy		Výdaje		Stav účtu k
1. 1. 2006	celkem v roce 2006	z finančního investování	celkem v roce 2006	z finančního investování	31. 12. 2006
188,3	17 241 989,9	15 933 511,3	17 242 175,7	17 134 175,7	2,5
1. 1. 2007	celkem v roce 2007	z finančního investování	celkem v roce 2007	z finančního in- vestování	31. 12. 2007
2,5	13 259 475,0	11 944 975,4	13 259 357,4	13 166 857,4	120,1

Zdroj: evidence MF.

V kontrolovaném období investovalo MF volné peněžní prostředky *Jaderného účtu* do státních dluhopisů. Stav nakoupených dluhopisů v nominální hodnotě činil k 1. lednu 2006 celkem 7 124 000 tis. Kč, k 31. prosinci 2006 dosáhl částky 8 520 000 tis. Kč a k 31. prosinci 2007 částky 10 053 000 tis. Kč.

**MF v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech nezachycovalo veškeré peněžní operace skutečně provedené na *Jaderném účtu* současně jako operace státního rozpočtu v kapitole OSFA.** Příjmové operace zahrnuté MF do státního rozpočtu v roce 2006 činily 1 538 602 tis. Kč a v roce 2007 činily 1 626 530,1 tis. Kč. Výdajové operace zahrnuté MF do státního rozpočtu v roce 2006 činily 108 000 tis. Kč a v roce 2007 činily 92 500 tis. Kč.

Rozdíl v objemu peněžních operací skutečně provedených na *Jaderném účtu* oproti operacím zachyceným na příjmových a výdajových účtech kapitoly OSFA byl způsoben zejména tím, že operace související s finančním investováním do cenných papírů nezachycovalo MF na příjmových a výdajových účtech kapitoly OSFA. Dále byl uvedený rozdíl ovlivněn skutečností, že MF převádělo na příjmový účet kapitoly OSFA část výnosů z finančního investování, které ještě nebyly inkasovány na *Jaderný účet*. **Převáděním částek dosud neinkasovaných příjmů do příjmů kapitoly OSFA bylo zkruseno plnění rozpočtu této kapitoly za rok 2006 o 120 404,8 tis. Kč a za rok 2007 o 210 427,4 tis. Kč.**

Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 99/35 – *Státní finanční aktiva a pasiva* (kontrolní závěr zveřejněn v částce 3/2000 Věstníku NKÚ) obsahoval zjištění, že finanční investování zůstatků *Jaderného účtu* prováděli pověření zaměstnanci MF, aniž by byla tato jejich činnost podrobněji upravena. Ani v průběhu této kontrolní akce MF nedoložilo, že oblast finančního investování volných peněžních prostředků *Jaderného účtu* podrobněji upravilo.

## 2.2 Zvláštní účet důchodového pojištění

Na základě zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), byl zřízen a zahrnut do SFA *Zvláštní účet důchodového pojištění*, na kterém měly být soustředěny prostředky ve výši rozdílu mezi příjmy z pojistného na důchodové pojištění a výdaji na dávky důchodového pojištění včetně výdajů spojených s výběrem pojistného a výplatou dávek. Prostředky tohoto účtu mohly být použity pouze na zvýšení dávek důchodového pojištění nebo na úhradu záporného salda systému důchodového pojištění.

V roce 2006 byl na tento účet převeden z *Umořovacího účtu* kladný rozdíl důchodového pojištění za rok 2004 ve výši 8 326 480 tis. Kč a za rok 2005 z účtu *Financování ze SFA* ve výši 6 559 867 tis. Kč. Převod přebytku za rok 2004 na *Zvláštní účet důchodového pojištění* nezahrnulo MF v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech prostřednictvím kapitoly OSFA mezi operace státního rozpočtu.

V roce 2006 na základě změny zákona o státním rozpočtu byly prostředky na výplatu důchodů ve výši 9 309 966 tis. Kč převedeny z tohoto účtu do kapitoly MPSV.

Stav účtu k 31. prosinci 2006 činil 5 576 381 tis. Kč, stejná výše prostředků byla vykázána i k 31. prosinci 2007.

V roce 2008 byl novelou zákona o rozpočtových pravidlech místo *Zvláštního účtu důchodového pojištění* zaveden zvláštní účet *Rezerva pro důchodovou reformu*; zůstatek účtu ve výši 5 576 381 tis. Kč byl převeden na účet nově zřízený. Oproti dosavadní právní úpravě došlo k rozšíření okruhu příjmů i k rozšíření možnosti použití prostředků tohoto účtu.



### 2.3 Třídění příjmů a výdajů na účtech SFA podle rozpočtové skladby

Použití rozpočtové skladby k zachycení pohybů na účtech SFA není dostatečně upraveno. Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, neobsahuje třídění příjmů a výdajů pro účely zachycení pohybů na účtech SFA, jak to předpokládá zákon o rozpočtových pravidlech.

### 3. Majetkové účasti a cenné papíry evidované ve SFA

K 31. prosinci 2007 evidovalo MF v nominálních hodnotách tuzemské a zahraniční majetkové účasti v celkové výši 11 029 630 tis. Kč.

Majetkové účasti státu v tuzemských společnostech začleněné do SFA:

- Municipální finanční společnost, a. s.,
- Česká exportní banka, a. s.,
- Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s.,
- Exportní garanční a pojišťovací společnost, a. s.,
- Škodaexport, a. s.,
- ČEZ, a. s.,
- ArcelorMittal Ostrava, a. s.,
- ČEPS, a. s.,
- Česká inkasní, s. r. o., v likvidaci.

Majetkové účasti v zahraničních institucích a společnostech začleněné do SFA:

- Mezinárodní banka pro hospodářskou spolupráci (IBEC),
- Mezinárodní investiční banka (IIB),
- Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD),
- Evropská investiční banka (EIB),
- Rozvojová banka Rady Evropy (CEB),
- Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj (IBRD),
- Mezinárodní asociace pro rozvoj (IDA),
- Multilaterální agentura pro investiční záruky (MIGA),
- Mezinárodní finanční korporace (IFC),
- členský podíl a rezervní pozice u Mezinárodního měnového fondu.

#### Vypovídací hodnota číselných údajů o majetkových účastech státu nebyla dostatečná.

Porovnáním údajů, které zjistilo MF „inventurou“ k 31. prosinci 2007, s údaji uvedenými v části D. *Státního závěrečného účtu za rok 2007* byl zjištěn rozdíl. V případě tuzemských majetkových účastí byla ve státním závěrečném účtu uvedena částka o 3 505 578 tis. Kč nižší, než bylo zjištěno MF; v případě zahraničních majetkových účastí, včetně zahraničních cenných papírů v držbě státu, byla částka nižší o 80 559 657 tis. Kč.

K rozdílu došlo v důsledku způsobu ocenění majetkových účastí státu v evidenci MF, kde např. nebyly vykazovány pořizovací ceny majetkových účastí, ale pouze nominální hodnoty, a nebyly uváděny dosud nesplacené části majetkových účastí.

K 31. prosinci 2007 evidovalo MF jako součást SFA cenné papíry získané z finančního investování volných peněžních prostředků *Jaderného účtu* a volných peněžních prostředků státní pokladny. Jednalo se o státní pokladniční poukázky a emitované státní dluhopisy s delší než roční dobou splatnosti, jejich celková výše činila 18 576 000 tis. Kč (v nominálních hodnotách).

Podle zákona o rozpočtových pravidlech, kde se uvádí, že *státními finančními aktivy jsou majetkové účasti státu v obchodních společnostech a cenné papíry, jejichž majitelem je stát, se kterými není oprávněn hospodařit některý správce kapitoly*, by uvedené majetkové účasti státu a cenné papíry neměly být součástí SFA.



#### 4. Pohledávky státu zahrnuté do SFA

Celková výše pohledávek dle evidence MF dosáhla k 31. prosinci 2007 částky 51 174 459 tis. Kč. MF do stavu SFA zahrnulo:

- vládní pohledávky vůči zahraničí, včetně pohledávek za společnostmi, které prováděly deblokaci zahraničních pohledávek – 23 028 923 tis. Kč,
- pohledávky ze státních půjček a návratných finančních výpomocí poskytnutých z kapitoly *Všeobecná pokladní správa* nebo ze SFA – 14 035 232 tis. Kč,
- pohledávky z realizovaných státních záruk – 13 610 304 tis. Kč,
- pohledávku z trvalých záloh na financování zastupitelských úřadů – 500 000 tis. Kč; zařazení této pohledávky do SFA přitom zákon o rozpočtových pravidlech v té době neumožňoval.

MF zjistilo „inventurou“ ke dni 31. prosince 2007 stav zahraničních pohledávek převzatých od ČSOB celkově o částku 199 597,8 tis. Kč vyšší, než uvedlo v *Roční souhrnné zprávě*, kterou informuje členy vlády o stavu pohledávek České republiky v zahraničí, a v části D. *Státního závěrečného účtu za rok 2007*. Dle sdělení MF byl rozdíl způsoben zejména tím, že MF kompenzovalo pohledávky vůči Číně a Kampučii o existující závazky. **Provedenou kompenzací nekomentovalo MF ani v *Roční souhrnné zprávě* ani v části D. *Státního závěrečného účtu za rok 2007*. V rámci této kontrolní akce nepředložilo MF k provedené kompenzací žádné doklady.**

#### 5. Rozpočet kapitoly OSFA

Pro zachycení peněžních operací SFA ve státním rozpočtu sestavovalo MF rozpočet kapitoly OSFA. Plnění závazných ukazatelů kapitoly OSFA za rok 2006 uvádí příloha č. 3 tohoto kontrolního závěru a za rok 2007 příloha č. 4 tohoto kontrolního závěru.

##### 5.1 Rozpočtované příjmy

**V roce 2006** byly tvořeny zejména odvody od původců radioaktivních odpadů, příjmy z úroků a realizace finančního majetku – alikvotní úrokové výnosy při emisích státních dluhopisů, dividendy z majetkových účastí v akciových společnostech ve správě MF, výnosy z finančního investování na *Jaderném účtu* – příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů.

**V roce 2007** byly tvořeny obdobně, a to zejména odvody od původců radioaktivních odpadů, příjmy z úroků a realizace finančního majetku – dividendy z majetkových účastí v akciových společnostech ve správě MF, výnosy z finančního investování na *Jaderném účtu*, transfery z výnosů privatizovaného majetku – a splátkou závazku ŠKODAEXPORT, a. s., vůči České republice.

##### 5.2 Rozpočtované výdaje

**V roce 2006** byly určeny zejména na splátku úhrady za nákup akcií ČEPS, a. s., od společnosti ČEZ, a. s., dále na vyplacení alikvotních úrokových výnosů z emisí státních dluhopisů a na transfery do jiných kapitol státního rozpočtu – výdaje na projekty financované z úvěrů od zahraničních finančních institucí, výdaje vyvolané zánikem věcných břemen vázoucích na majetku vydaném oprávněným osobám, výdaje na programy ve veřejném zájmu a výdaje na řešení problémů spojených s důchodovou reformou.

Návrh rozpočtu zahrnoval v rámci ukazatele „ostatní výdaje“ položku „výdaje na realizaci reformy veřejné správy, řešení mimořádných situací a posílení územně samosprávných ceků“ (dále jen „ÚSC“) ve výši 150 mil. Kč. K jejímu využití MF v návrhu rozpočtu uvádělo, že bude použita k řešení problémů v oblasti veřejné správy – zejména na provoz a údržbu objektů či na dofinancování akcí souvisejících s převodem zřizovatelských funkcí, k řešení havarijních situací a jiných



mimořádných situací u veřejných rozpočtů územní úrovně souvisejících jak se správou majetku, tak i například s některými službami, zejména pak v oblasti sociální, zdravotní a školství.

**V roce 2007** byly určeny obdobně, zejména na splátku úhrady za nákup akcií ČEPS, a. s., od společnosti ČEZ, a. s., na transfery do jiných kapitol státního rozpočtu – výdaje na projekty financované z úvěrů od zahraničních finančních institucí, výdaje vyvolané zánikem věcných břemen vázoucích na majetku vydaném oprávněným osobám, na programy vedené v ISPROFIN a na odstranění povodňových škod vzniklých v roce 2006 a na nová protipovodňová opatření.

Návrh rozpočtu zahrnoval v rámci ukazatele „ostatní výdaje“ položku „výdaje na realizaci reformy veřejné správy, řešení mimořádných situací a posílení ÚSC“ (120 mil. Kč). K jejímu využití MF v návrhu rozpočtu uvádělo stejný text jako v roce 2006.

V porovnání s rokem 2006 nebyly v návrhu ani ve schváleném rozpočtu kapitoly OSFA na rok 2007 obsaženy příjmy a výdaje týkající se alikvotních úrokových výnosů z emisí státních dluhopisů. MF je zahrnuje do rozpočtu kapitoly *Státní dluh*.

**Schválený rozpočet kapitoly OSFA na rok 2008** zahrnuje v rámci ukazatele „ostatní výdaje“, v položce „výdaje na realizaci reformy veřejné správy, řešení mimořádných situací a posílení ÚSC“ také částku 502,8 mil. Kč, která je určena na 125 akcí. Uvedená částka byla pro daný účel stanovena v průběhu jednání a schvalování rozpočtu na rok 2008.

Na financování těchto akcí z rozpočtu kapitoly OSFA se mají podle usnesení Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR vztahovat podmínky programu 298 220 – *Akce financované z rozhodnutí Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a vlády*, který je programem kapitoly *Všeobecná pokladní správa*.

V průběhu schvalování státního rozpočtu na rok 2008 byly tyto prostředky určeny na akce, jejichž řešení věcně přísluší do jiných kapitol státního rozpočtu (např. na opravy a rekonstrukce školských, sportovních a zdravotnických zařízení, komunikací apod.). Na tuto nesystémovou praxi upozorňoval NKÚ také v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 06/24 – *Prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly Všeobecná pokladní správa* (kontrolní závěr zveřejněn v částce 2/2007 Věstníku NKÚ).

### 5.3 Plnění rozpočtu kapitoly OSFA

**V roce 2006 představovaly výdaje realizované přímo kapitolou OSFA pouze 20,72% schváleného rozpočtu, v roce 2007 pak pouze 11,09% schváleného rozpočtu.** Některé rozpočtované výdajové položky nebyly čerpány vůbec, příp. byly čerpány v minimální výši. Nejvyšší nečerpané rozpočtované objemy prostředků se v obou letech týkaly projektů pozemních komunikací, zařízení vysokoškolského vzdělávání, ochrany přírody a krajiny a vodního hospodářství, na které jsou čerpány úvěry od zahraničních finančních institucí. Čerpání řady výdajů rozpočtovaných v této kapitole bylo zabezpečováno převodem prostředků do jiných kapitol státního rozpočtu.

### 5.4 Změny rozpočtu kapitoly OSFA

**V letech 2006 a 2007 představovalo provádění rozpočtových opatření (dále jen „ROP“) v kapitole OSFA běžný nástroj financování výdajů jiných kapitol státního rozpočtu.** Celkový finanční objem ROP dosáhl v roce 2006 částky 19 351 184 tis. Kč a v roce 2007 částky 7 426 175 tis. Kč.

MF v roce 2006 i v roce 2007 provedlo vždy 30 ROP zajišťujících transfery prostředků do jiných kapitol státního rozpočtu nebo případně vrácení nevyčerpané částky zpět nebo související přesuny mezi ukazateli kapitoly OSFA.



**Tabulka č. 3 – Transfery do jiných kapitol státního rozpočtu (v tis. Kč)**

	V roce 2006	V roce 2007
Kapitola 313 – <i>Ministerstvo práce a sociálních věcí</i>	9 509 966	0
Kapitola 327 – <i>Ministerstvo dopravy</i>	6 594 035	2 952 154
Kapitola 333 – <i>Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy</i>	627 770	893 852
Kapitola 329 – <i>Ministerstvo zemědělství</i>	1 010 043	1 782 503
Kapitola 334 – <i>Ministerstvo kultury</i>	231 703	247 729
Kapitola 398 – <i>Všeobecná pokladní správa</i>	58 442	95 907
Kapitola 312 – <i>Ministerstvo financí</i>	35 374	0
Kapitola 322 – <i>Ministerstvo průmyslu a obchodu</i>	59 640	0
Celkem	18 126 973	5 972 145

**Zdroj:** spisy MF k provedeným ROP.

Transfery nevyčerpaných prostředků zpět do kapitoly OSFA činily 6,2% z objemu ROP provedených v roce 2006 a 14,7% z objemu ROP provedených v roce 2007. Po vrácení nedočerpaných finančních prostředků byl upraven rozpočet kapitoly OSFA v jednotlivých letech. U dvou ROP provedených v roce 2007 nebyl zpětný převod na příslušné účty SFA v souvislosti s ne-realizovanými výdaji proveden do konce roku 2007, čímž byly zkráceny stavy těchto účtů SFA k 31. prosinci 2007 o cca 545 037 tis. Kč.

V kapitole OSFA provádělo MF v letech 2006 a 2007 také přesuny prostředků v rámci ukazatelů kapitoly OSFA. V roce 2006 to bylo 16 výdajových ROP v celkové výši 58 698 tis. Kč, v roce 2007 to bylo 11 výdajových ROP v celkové výši 72 589 tis. Kč a jedno příjmové ROP ve výši 485 808 tis. Kč.

## 6. Zajištění řídicí kontroly v kapitole OSFA

MF nepředložilo pověření zajišťující řídicí kontrolu, jak požaduje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). K problematice zabezpečení řídicí kontroly v kapitole OSFA uvedlo, že řízení SFA, a tím i kontrola dosud probíhaly dle kompetencí daných organizačním řádem MF a že tato oblast nebyla upravena samostatným vnitřním předpisem. Dále uvedlo, že v souvislosti se zaváděním účetnictví v kapitolách OSFA a *Státní dluh* bude tato oblast součástí připravované směrnice.

**Zjištěný stav neodpovídá požadavkům citovaného zákona o finanční kontrole ani doporučením, která MF vydává jako ústřední orgán státní správy pro tuto oblast. Neexistence pravidel představuje další riziko při nakládání s uvedenými prostředky státu.**

## 7. Bilance SFA a pasiv

MF měsíčně sestavuje přehled, ve kterém uvádí stavy jednotlivých položek začleněných do SFA, jednotlivých položek státních finančních pasiv a položek na „podrozvahových účtech“ (bilance SFA a pasiv). Údaje obsažené v bilanci MF uvádí a komentuje v části D. státního závěrečného účtu – *Zpráva o vývoji státních finančních aktiv a státních záruk*.

V kontrolovaném období nevycházely údaje o stavech SFA v bilanci z účetních dat, neboť MF o prostředcích SFA neúčtovalo. MF čerpalo data z výpisů z bankovních účtů a z jím vedené evidence. Pro sestavení bilance a pro způsob ocenění jejích jednotlivých položek nebyla stanovena pravidla.



**Vypovídací hodnota číselných údajů bilance byla u tuzemských i zahraničních majetkových účastí státu spravovaných MF nedostatečná. Samotné zařazení některých položek ze strany MF do SFA, a tím i do bilance SFA, neodpovídalo zákonu o rozpočtových pravidlech.**

**K docílení rovnosti mezi aktivy a pasivy zavedlo MF v bilanci položku *Fond státních finančních aktiv a pasiv*; stav zde MF uvádí se záporným znaménkem. Ani tento institut nemá oporu v právních předpisech.**

### III. Shrnutí a vyhodnocení

Státní finanční aktiva představují významnou část majetku státu, která je vedena odděleně a zahrnuje peněžní prostředky, majetkové účasti, cenné papíry a pohledávky. Zákon o rozpočtových pravidlech, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2001, jednotlivé části tohoto majetku blíže vymezil a správu SFA svěřil MF. Navázal tak na předchozí právní úpravu a zavedenou praxi MF.

Stav SFA v kontrolovaném období podle evidence MF činil k 1. lednu 2006 téměř 116,2 mld. Kč a k 31. prosinci 2007 téměř 102,5 mld. Kč.

Do SFA byly na základě zákonných úprav začleněny mj. peněžní prostředky uložené na zvláštních účtech; v roce 1996 se jednalo o *Zvláštní účet důchodového pojištění* a v roce 1997 o *Jaderný účet*. V roce 2008 byl novelou zákona o rozpočtových pravidlech zaveden místo *Zvláštního účtu důchodového pojištění* zvláštní účet *Rezerva pro důchodovou reformu*. Oproti dosavadní právní úpravě došlo k rozšíření okruhu příjmů i k rozšíření možnosti použití prostředků tohoto účtu.

Kontrolou bylo zjištěno, že v letech 2006 a 2007 MF převedlo bez potřebného právního titulu na účty SFA peněžní prostředky ve výši více než 4 182,2 mil. Kč. Do SFA také začlenilo peněžní prostředky, které ve smyslu zákona o rozpočtových pravidlech neměly povahu peněžních prostředků SFA. Dále MF nesprávně ponechalo ve SFA peněžní prostředky ve výši 25,1 mil. Kč a v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech nezahrnulo do operací státního rozpočtu peněžní operace ve výši minimálně 18 661,3 mil. Kč.

Prostřednictvím specifické kapitoly státního rozpočtu *Operace státních finančních aktiv* se příjmy a výdaje na účtech SFA stávají zároveň příjmy a výdaji státního rozpočtu, jehož objem a plnění běžně ovlivňují. Objem státního rozpočtu zvyšuje např. převod přebytku systému důchodového pojištění na zvláštní účet SFA, kdy však nejde o skutečné příjmy a výdaje státního rozpočtu, ale jen o převod peněžních prostředků mezi jeho dvěma kapitolami.

MF o majetku vykazovaném ve SFA ani o peněžních prostředcích kapitoly OSFA neúčtovalo, ačkoliv se jednalo o majetek státu, který je podle zákona předmětem účetnictví. MF vedlo o tomto majetku vlastní pomocnou evidenci, která nebyla upravena právními předpisy ani vnitřními předpisy MF a neměla potřebnou vypovídací schopnost a spolehlivost. Tato skutečnost negativně ovlivňovala sestavování státního závěrečného účtu, sestavování bilance SFA a pasiv apod. MF zahájilo práce na zavedení SFA do účetnictví v roce 2008.

Provádění peněžních operací se SFA a jejich zachycení v kapitole OSFA je administrativně složitý proces, který není dostatečně upraven právními ani interními předpisy. Podrobněji není upraveno ani finanční investování volných peněžních prostředků SFA zajišťované MF, ačkoliv objem investovaných prostředků *Jaderného účtu* dosáhl např. v roce 2006 více než 17 mld. Kč a v roce 2007 více než 13 mld. Kč. Na skutečnost, že finanční investování zůstatků *Jaderného účtu* prováděné zaměstnanci MF není podrobněji upraveno, upozornil NKÚ již v roce 2000 (kontrolní akce č. 99/35).

Plnění rozpočtu kapitoly OSFA a v důsledku toho i plnění celého státního rozpočtu bylo v kontrolovaném období zkresleno tím, že MF převádělo do příjmů státního rozpočtu částky dosud na *Jaderný účet* neinkasované. V roce 2006 se jednalo o částku 120,4 mil. Kč a v roce 2007 o částku 210,4 mil. Kč.

Pro oblast kapitoly OSFA nebyla zajištěna řídicí kontrola ve smyslu zákona o finanční kontrole.

**Na základě všech výše uvedených skutečností a kontrolních zjištění popsaných podrobněji v části II. tohoto kontrolního závěru považuje NKÚ za nezbytné:**

- zásadně přehodnotit celou oblast SFA, především jejich opodstatněnost z hlediska rozsahu a účelu,
- posoudit efekty soustředování peněžních prostředků na účtech SFA vzhledem ke skutečnosti, že při existenci deficitu státního rozpočtu je přírůstek těchto prostředků kryt vydanými státními dluhopisy,
- zajistit úplnou a spolehlivou evidenci SFA,
- stanovit přesná a závazná pravidla pro správu tohoto specifického majetku státu, včetně zavedení potřebných kontrolních mechanismů.



Příloha č. 1 ke kontrolnímu závěru č. 08/08

**Přehled korunových účtů SFA**

Číslo účtu	Název účtu
1978-18327001	Státní finanční rezervy
1978-8727001	Zvláštní účet důchodového pojištění
1978-12822001	Prostředky úrazového pojištění
1978-14326001	Rezerva prostředků na krytí schodku státního rozpočtu
1978-23222001	Rezerva na splátky úvěru od EIB na mezinárodní silnice
1978-23927001	Umořovací účet
1978-24022001	Umořovací účet cizích prostředků
1978-21227001	Účet pro úhrady restitucí a ostatní účelové prostředky pro MZe
1978-23820001	Zvláštní účelové prostředky
1978-23425001	Jaderný účet
1978-13825001	Výnosy a náklady spojené s likvidací federálních orgánů
1978-17623001	Prostředky na odstraňování důsledků povodní
1978-23329001	Prostředky z malé privatizace na výdaje ze zániku věcných břemen
1978-23724001	Prostředky související s reformou veřejné správy
1978-24727001	Prostředky na financování důsledků kosovské krize
1978-19020001	Grant od IBRD pro MF ČR
1978-27821001	Prostředky na infrastrukturální akce k víceúčelovým halám
1978-29026001	Prostředky pro důchodovou reformu
1978-33025001	Rezerva pro důchodovou reformu
1978-28621001	Prostředky z úvěru EIB na dálniční obchvat Plzeň
1978-28525001	Prostředky z úvěru EIB na české dálnice B
1978-28824001	Prostředky z úvěru EIB na Masarykovu universitu
1978-28728001	Prostředky z úvěru EIB na protipovodňová opatření
1978-28920001	Prostředky z úvěru EIB na odstraňování škod z povodní 2002
1978-28322001	Prostředky z úvěru EIB na výstavbu silničního okruhu Prahy, část jihozápadní
1978-28429001	Prostředky z úvěru EIB na výstavbu dálnice D8, Trmice – státní hranice ČR/SRN
1978-30529001	Prostředky z úvěru EIB na infrastrukturu VaK

Zdroj: evidence MF.

Příloha č. 2 ke kontrolnímu závěru č. 08/08

**Přehled příjmových a výdajových účtů kapitoly OSFA**

Číslo účtu	Název účtu
<b>Příjmové účty</b>	
2970-31927001	Odvody od původců radioaktivních odpadů
2970-32321001	Výnosy z finančního investování na Jaderném účtu
2970-32524001	Transfery prostředků od Fondu národního majetku
2970-32620001	Příjmy z likvidace státních podniků
5979-31927001	Splátky půjček ve prospěch prostředků SFA
2970-32727001	Přijaté narostlé úroky z emisí SDD
7974-31927001	Vratky nepoužitých prostředků SFA a jiných
2970-32823001	Přijaté dividendy z majetkových účastí státu ve správě MF
8977-31927001	Ostatní příjmy kapitoly OSFA
<b>Výdajové účty</b>	
2946-31927001	Neinvestiční financování nakládání s radioaktivními odpady
2946-32022001	Transfery obyvatelstvu
5444-31927001	Čerpání půjček poskytnutých z prostředků SFA
2946-32823001	Výplaty držitelům SDD kryté narostlými úroky
6947-31927001	Ostatní neinvestiční výdaje kapitoly OSFA
9945-31927001	Investiční financování nakládání s radioaktivními odpady
8942-31927001	Ostatní investiční výdaje kapitoly OSFA

Zdroj: evidence MF.



Příloha č. 3 ke kontrolnímu závěru č. 08/08

## Plnění závazných ukazatelů kapitoly OSFA v roce 2006

(v tis. Kč)

Ukazatele	Schválený rozpočet (1)	Rozpočet po změnách (2)	Skutečnost (3)	% (3:2)
<b>Souhrnné</b>				
Příjmy celkem	6 223 000	6 223 000	20 000 075,00	321,39
Výdaje celkem	24 742 166	7 839 404	5 127 695,00	65,41
<b>Financování</b>				
Změna stavu prostředků na bankovních účtech	9 295 146	9 295 146	-4 848 606,73	52,16
Přijaté dlouhodobé úvěry	9 224 020	9 224 020	6 972 522,00	75,59
<b>Specifické ukazatele – příjmy</b>				
Příjmy na účtech státních finančních aktiv				
• odvody od původců radioaktivních odpadů na <i>Jaderný účet</i>	1 350 000	1 350 000	1 305 526,00	96,71
• ostatní příjmy	4 873 000	4 873 000	18 694 549,00	383,64
<b>Specifické ukazatele – výdaje</b>				
Výdaje na projekty financované z úvěrů od zahraničních institucí	9 224 020	2 134 061	-	-
Výdaje vyvolané zánikem věcných břemen na restituovaném majetku	459 444	336 792	-	-
Výdaje na činnost Správy úložišť radioaktivních odpadů	108 000	108 000	108 000,00	100,00
Výdaje na řešení problémů spojených s důchodovou reformou	200 000	-	-	-
Výdaje na programy ve veřejném zájmu vedené v ISPROFIN	248 285	128 501	-	-
Zálohy na odškodnění obětí nacistické persekuce	1 000	1 000	-	-
Úhrady restitucí zemědělského majetku prostřednictvím MZe	25 000	25 000	1 466,00	5,68
Nákup akcií a majetkových podílů	2 817 000	2 817 000	2 817 000,00	100,00
Výdaje státu na sociální politiku	9 309 966	-	-	-
Ostatní výdaje	2 349 451	2 289 050	2 201 229,00	96,16

Zdroj: závěrečný účet kapitoly OSFA za rok 2006, systém ARIS.



Příloha č. 4 ke kontrolnímu závěru č. 08/08

**Plnění závazných ukazatelů kapitoly OSFA v roce 2007** (v tis. Kč)

Ukazatele	Schválený rozpočet (1)	Rozpočet po změnách (2)	Skutečnost (3)	% (3:2)
<b>Souhrnné</b>				
Příjmy celkem	2 589 347	2 589 347	3 079 599,22	118,93
Výdaje celkem	9 110 700	4 597 525	1 010 830,55	22,02
<b>Financování</b>				
Změna stavu prostředků na bankovních účtech	nebyly stanoveny	nebyly stanoveny	-	-
Přijaté dlouhodobé úvěry				
<b>Specifické ukazatele – příjmy</b>				
Daňové příjmy	1 300 000	1 300 000	1 309 916,29	100,76
Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	1 289 347	1 289 347	1 769 682,93	137,25
Transfery na programy vedené v ISPROFIN, v tom:	7 648 725	3 130 362	-	-
• transfery na projekty financované z úvěrů od zahraničních finančních institucí	6 955 481	2 586 348	-	-
• transfery na programy vyvolané zánikem věcných břemen na restituovaném majetku	333 244	181 409	-	-
• transfery na odstranění povodňových škod vzniklých v roce 2006 a na nová protipovodňová opatření	-	248 798	-	-
• ostatní	360 000	113 807	-	-
Nákup akcií a majetkových podílů	842 000	843 060	843 049,21	100,00
Výdaje na činnost Správy úložišť radioaktivních odpadů	94 500	94 500	92 500,00	97,88
Ostatní výdaje	525 475	523 603	75 281,34	14,38

Zdroj: závěrečný účet kapitoly OSFA za rok 2007, systém ARIS.