



Kontrolní závěr z kontrolní akce

16/09

Nároky z nespotřebovaných výdajů vykazované organizačními složkami státu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/09. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ RNDr. Hana Pýchová.

Cílem kontroly bylo prověřit výpočet, evidenci a použití nároků peněžních prostředků z nespotřebovaných výdajů vykazovaných organizačními složkami státu a prověřit důvody vzniku nároků z nespotřebovaných výdajů.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2014 až 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od března 2016 do října 2016.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“),
Ministerstvo financí (dále také „MF“),
Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“),
Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZd“),
Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“).

Námítky, které proti kontrolním protokolům podaly Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo zdravotnictví, vypořádali vedoucí skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, které proti rozhodnutí o námitkách podalo Ministerstvo zdravotnictví, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém I. jednání, které se konalo dne 16. ledna 2017, **schválilo** usnesením č. 4/I/2017 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod

Kontrolované osoby Ministerstvo dopravy, Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo zemědělství jsou ústředními orgány státní správy dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, a organizačními složkami státu (dále také „OSS“) dle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Jako správci kapitol státního rozpočtu dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), jsou mj. povinny sestavovat rozpočet OSS ve své působnosti.

Kontrola NKÚ bylo podrobena zpracování rozpočtů kapitol státního rozpočtu 327 – *Ministerstvo dopravy* (dále také „kapitola 327 – MD“), 312 – *Ministerstvo financí* (dále také „kapitola 312 – MF“), 317 – *Ministerstvo pro místní rozvoj* (dále také „kapitola 317 – MMR“), 329 – *Ministerstvo zemědělství* (dále také „kapitola 329 – MZe“) a 335 – *Ministerstvo zdravotnictví* (dále také „kapitola 335 – MZd“) pro roky 2014, 2015 a 2016, postupy organizačních složek státu MD, MF, MMR, MZe a MZd při sestavování rozpočtu a při provádění jeho změn a kontrola prověřila vybrané rozpočtové položky, u nichž by mohly vznikat nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů. U nich byla prověřována tvorba rozpočtu, změny schváleného rozpočtu a byly zjišťovány důvody nečerpání rozpočtovaných výdajů. Dále byly kontrolovány nároky z nespotřebovaných výdajů (dále také „NNV“) evidované zejména u vybraných ukončených akcí v EDS/SMVS¹ v kontrolovaném období. U NNV se kontrola zaměřila na jejich výpočet a evidenci, u vybraných rozpočtových položek pak NKÚ prověřil zapojení nároků z nespotřebovaných výdajů do rozpočtu, důvody tohoto zapojení a případného nečerpání. Kontrola bylo podrobena i zpracování informací o NNV v závěrečných účtech kapitol 327 – MD, 312 – MF, 317 – MMR, 329 – MZe a 335 – MZd za roky 2014 a 2015. Kontrolou byl dále ověřen postup při nastavení počátečního stavu nároků z nespotřebovaných výdajů evidovaných u všech organizačních složek státu v *Rozpočtovém informačním systému* a zpracování informace o NNV ve státních závěrečných účtech za roky 2014 a 2015.

S účinností od 1. 3. 2008 byla zrušena možnost převádět do rezervních fondů OSS rozpočtové prostředky nevyčerpané na plnění úkolů v běžném rozpočtovém roce a určené k použití v letech následujících². Zároveň byl zaveden institut nároků z nespotřebovaných výdajů umožňující čerpat nevyčerpané prostředky v následujících letech. Dřívější postup, kdy byly ze státního rozpočtu převáděny nevyčerpané prostředky na bankovní účty rezervních fondů OSS, čímž docházelo ke zvyšování schodku státního rozpočtu, se změnil. Zavedením institutu NNV se nevyčerpané prostředky nepřevádějí na bankovní účty, ale pouze se evidují.

Protože státní rozpočet schvalovaný pro následující rok Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky (dále také „Poslanecká sněmovna“) neuvažuje s NNV, o jejichž hodnotu mohou OSS překročit svůj rozpočet, přesouvá se riziko zvýšení výpůjční potřeby státu (schodku státního rozpočtu) do dalších rozpočtových období. Překročení rozpočtu výdajů o použití NNV

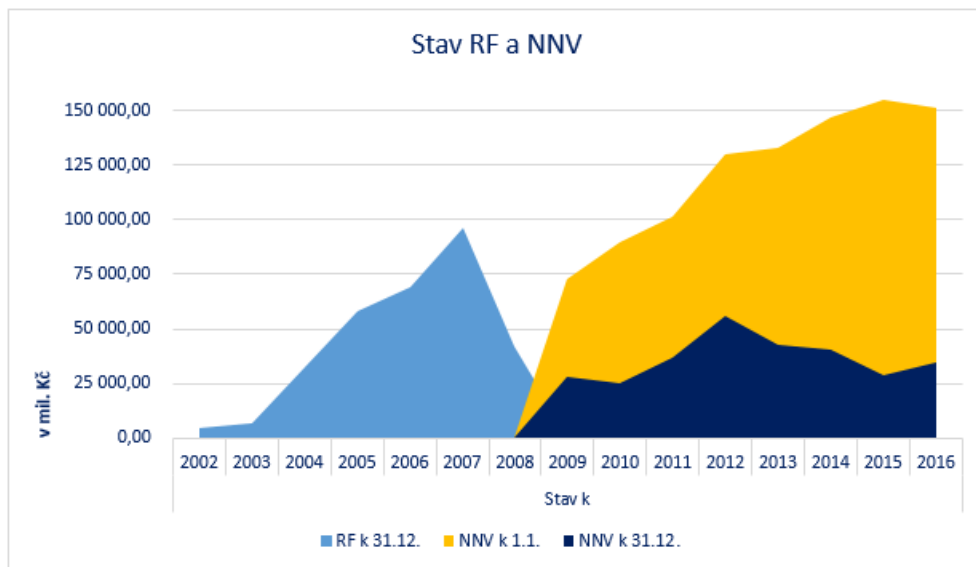
¹ EDS/SMVS – Evidenční dotační systém/Správa majetku ve vlastnictví státu (jedná se o části *Informačního systému programového financování* – ISPROFIN).

² Zákon č. 26/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

je plně v kompetenci OSS, dochází k němu bez souhlasu Poslanecké sněmovny, vlády České republiky (dále také „vláda“) i MF.

Podle zákona č. 218/2000 Sb.³ vypočítávají organizační složky státu NNV ke dni 1. 1. běžného roku⁴. O částku těchto NNV může organizační složka státu překročit rozpočet výdajů běžného roku. Každou částku, o kterou se při využití tohoto práva rozhodne rozpočet překročit, zaneše do evidence NNV a zařadí na příslušnou položku a paragraf rozpočtové skladby. Tím se OSS stane oprávněnou překročit rozpočet výdajů a uvedená částka se stane součástí konečného rozpočtu výdajů. O každou takovou částku se stav NNV sníží.

Graf č. 1 – Stav RF a NNV



Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2005, 2007 a 2009; *Integrovaný informační systém Státní pokladny* (dále také „IISSP“).

Pozn.: Stav NNV k 1. 1. 2017 nebyl v době schválení kontrolního závěru znám; stav NNV k 31. 12. 2016 je pouze předběžný údaj z IISSP (k 10. 1. 2017).

Tabulka č. 1 – Stav NNV

(v mil. Kč)

Rok	Stav k 1. 1.	Snížení NNV	Stav k 31. 12.	Zvýšení NNV
2008	0	0	0	72 492
2009	72 492	44 656	27 386	61 979
2010	89 815	64 520	25 295	75 840
2011	101 135	64 577	36 558	93 375
2012	129 933	74 218	55 715	77 481
2013	133 196	90 372	42 824	103 774
2014	146 598	106 340	40 258	114 681
2015	154 939	126 337	28 602	122 633
2016	151 235	116 380	34 855	.

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2005, 2007 a 2009; IISSP a vlastní výpočet.

Pozn.: „Zvýšení NNV“, tj. rozdíl mezi stavem NNV k 31. 12. běžného roku a k 1. 1. následujícího roku; stav NNV k 1. 1. 2017 nebyl v době schválení kontrolního závěru znám; stav NNV k 31. 12. 2016 je pouze předběžný údaj z IISSP (k 10. 1. 2017).

³ Ustanovení § 47 zákona č. 218/2000 Sb.

⁴ NNV ke dni 1. 1. běžného roku, tj. rozdíl mezi konečným rozpočtem výdajů na minulý rok a skutečnými rozpočtovými výdaji za minulý rok zvýšený o NNV ke dni 31. 12. minulého roku.

Rozdíl mezi konečným rozpočtem a skutečností, který bude k 1. 1. zanesen do evidence NNV, je ovlivněn i výší schváleného rozpočtu. Čím více odráží schválený rozpočet reálné potřeby OSS, tím nižší je riziko růstu NNV z důvodu převedení výdajů (úkolů) do následujících rozpočtových období.

Výdaje, pro potřeby členění nároků z nespotřebovaných výdajů⁵, jsou rozděleny na:

- **profilující** – účelové, jejichž použití je časově omezeno a rozloženo do několika rozpočtových období;
- **neprofilující** – neúčelové, jejichž použití není časově omezeno.

Nároky z nespotřebovaných výdajů nevznikají u profilujících výdajů na sociální dávky a dále v případě, nejsou-li vykázány za minulý rok ve výkazu⁶ za leden běžného roku.

Podle zákona č. 218/2000 Sb.⁷ do **nároků z nespotřebovaných profilujících výdajů** patří nároky z nespotřebovaných výdajů:

- na platy státních zaměstnanců a na platy a ostatní platby za provedenou práci kromě platů státních zaměstnanců (od 20. 2. 2015);
- na jejichž provedení dostává Česká republika peněžní prostředky nebo jejich část z rozpočtu Evropské unie;
- na jejichž provedení dostává Česká republika peněžní prostředky nebo jejich část z finančních mechanismů;
- na jejichž provedení dostává Česká republika peněžní prostředky nebo jejich část od Organizace Severoatlantické smlouvy;
- na programy podle ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.;
- účelově určených podle ustanovení § 21 odst. 3 a 4 zákona č. 218/2000 Sb.;
- na výzkum a vývoj.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení zjištěných skutečností

1. Nároky z nespotřebovaných výdajů organizačních složek státu a dopad NNV na hospodaření státu

Organizační složky státu jsou oprávněny překročit rozpočet výdajů o použití NNV bez vědomí a souhlasu Poslanecké sněmovny, vlády i MF. V roce 2015 takto organizační složky státu (kapitoly SR 301 až 381) překročily rozpočet o 93,78 mld. Kč, z toho o 12,52 mld. Kč použitím nároků z nespotřebovaných neprofilujících výdajů. NNV mají pozitivní i negativní dopad na hospodaření státu. Pozitivním dopadem je to, že oproti převádění prostředků z výdajových účtů státního rozpočtu na bankovní účty rezervních fondů OSS se stát nezadluhuje, neboť se žádné prostředky nepřevádějí, ale pouze evidují. Negativním dopadem je to, že překročením rozpočtu výdajů o použití úspor z minulých let vzniká riziko, že se státu zvýší výpůjční potřeba (v závislosti na vývoji ekonomiky). Z toho plyne, že NNV ovlivňují výši výpůjční potřeby státu a státního dluhu, když OSS mohou překročit rozpočet výdajů o NNV.

⁵ Ustanovení § 47 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb.

⁶ Ustanovení § 47 odst. 7 zákona č. 218/2000 Sb.

⁷ Ustanovení § 47 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.

2. Vykazování nároků z nespotřebovaných výdajů

Vypovídací schopnost výkazu NNV⁸ je omezena, neboť zobrazuje záporné stavy NNV, které mohou být interpretovány nesprávně, a to zejména proto, že výkaz nezohledňuje druh rozpočtu na rozdíl od evidence NNV. Tím dochází k tomu, že ve výkazu o NNV nejsou zachyceny reálné stavy výdajů.

3. Rozpočet

OSS jsou oprávněny překročit závazné ukazatele výdajů, a to mj. o použití úspor z minulých let (NNV). Ve skutečnosti se ve většině případů nejedná o úspory, ale o převody úkolů do následujících rozpočtových období, v nichž však není plnění těchto úkolů schváleným rozpočtem zajištěno. Schváleným rozpočtem nebyly zajištěny prostředky ani pro plánované úkoly rezortů, protože při přípravě rozpočtu byla u některých kontrolovaných osob (MF a MD) brána v úvahu výše NNV, a to tak, že požadavky správců rozpočtových položek byly kráceny.

Pouze dvě z pěti kontrolovaných osob (MZd a MZe) přesně vyčíslily nevyčerpané rozpočtové prostředky z důvodu úspory a z důvodu převedení výdajů (úkolů) do následujících rozpočtových období.

4. Výpočet a evidence nároků z nespotřebovaných výdajů u kontrolovaných osob

Nevyčerpané prostředky určené na transfery, u kterých nebyl vymezen účel, jsou do evidence NNV zaneseny jako nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů. To znamená, že v následujících rozpočtových obdobích organizační složky státu mohou tyto nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů použít na jakékoliv neprofilující výdaje. NKÚ shledává riziko v tom, že OSS může získat (na základě rozpočtového opatření) další prostředky navíc ze státního rozpočtu, ačkoliv je měla původně rozpočtem zajištěné, a to z důvodu, že transfery nejsou vymezeny jako profilující výdaje.

Stávající obecně závazné právní předpisy neupravují, aby identifikace koruny (tj. třídění příjmů a výdajů dle rozpočtové skladby) počátečních stavů NNV byly při výpočtu stejné, na jakých byly výdaje v předchozím roce rozpočtovány či zapojeny a následně čerpány. Dále nestanovují ani jednoznačný postup při změně identifikace koruny v evidenci NNV. Výše uvedené postupy jsou upraveny pouze metodikou⁹ MF, která není obecně závazným právním předpisem.

5. Snižování nároků z nespotřebovaných výdajů u kontrolovaných osob

Postup při zapojování nároků z nespotřebovaných výdajů do konečného rozpočtu a také postup při snižování (ukončování) NNV upravuje pouze metodika⁹ MF. Obecně závazné právní předpisy postupy zapojování NNV jasně a jednoznačně neupravují a nezabývají se ani skutečností, že se zapojené NNV nečerpané v běžném roce opětovně zařazují do evidence NNV k 1. 1. následujícího roku, čímž dochází k jejich cyklování.

Kontrolované osoby zapojovaly NNV různě, některé, např. MZd, již začátkem rozpočtového období, aniž znaly skutečné potřeby, jiné kontrolované osoby až v případě potřeby realizace. Prostředky ze zapojených NNV kontrolované osoby nečerpaly v plné výši např. z důvodu úspory z realizovaných výběrových řízení, jejich zrušení, zpoždění při plnění harmonogramu dopravních projektů, přednostního dočerpávání prostředků programového období 2007–2013.

⁸ NAR 1-12 U (pro rok 2014) a NAR 1-12 OSS (pro rok 2015).

⁹ *Metodika zpracování nároků z nespotřebovaných výdajů v IISSP – RISRE* – zveřejněna a aktualizována každý rok na webových stránkách MF a na portále IISSP od roku 2013.

6. Informace o nárocích z nespotřebovaných výdajů v závěrečných účtech kontrolovaných osob

Kontrolované osoby ve svých závěrečných účtech neuvedly vyčíslení stavů nároků z nespotřebovaných výdajů u jednotlivých organizačních složek státu v rámci kapitoly k požadovaným datům, hlavní důvody nespotřebování rozpočtovaných výdajů a nečerpání nároků z nespotřebovaných výdajů z minulých let v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol. Závěrečný účet za rok 2014 zpracovalo v souladu s citovanou vyhláškou pouze MF.

V souvislosti se zjištěnými skutečnostmi Nejvyšší kontrolní úřad vyhodnotil následující rizika:

- Výše příjmů a výdajů státního rozpočtu vč. výsledku hospodaření jsou stanoveny zákonem o SR přijatým Poslaneckou sněmovnou. Zákonem č. 218/2000 Sb. jsou OSS oprávněny k překročení rozpočtu výdajů o použití úspor z minulých let (NNV), to však představuje riziko zvýšení výpůjční potřeby státu, tj. vyššího zadlužení státu.
- Při sestavení rozpočtu nemá MF k dispozici od jednotlivých správců kapitol státního rozpočtu informaci o předpokládané výši zapojení NNV do konečného rozpočtu, tím vzniká riziko, že MF nebude dostatečně připraveno na situaci, kdy bude muset zajistit finanční prostředky nad rámec schváleného státního rozpočtu.
- Pro roky 2015 a 2016 byl vládou snížen limit pro výdaje jednotlivých kapitol SR, ze kterého správci kapitol vycházeli při sestavování rozpočtů. Ve schváleném státním rozpočtu tak nebyly zajištěny prostředky pro některé plánované úkoly jednotlivých rezortů. Tímto postupem vzniká pro následující rozpočtová období riziko, že rozpočet nemusí odpovídat reálným potřebám jednotlivých rezortů.
- Nevyčerpané prostředky určené na transfery, u kterých nebyl vymezen účel, jsou do evidence NNV zaneseny jako nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů. V následujících rozpočtových obdobích organizační složky státu mohou tyto nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů použít na jakékoliv neprofilující výdaje. Vzhledem k tomu, že transfery nejsou vymezeny jako profilující výdaje, existuje riziko, že OSS může získat (na základě rozpočtového opatření) navíc další prostředky ze státního rozpočtu, ačkoliv je měla původně v minulých obdobích rozpočtem zajištěné.
- Nevyčerpané prostředky z mimorozpočtových zdrojů, o které OSS posílily své rozpočty, jsou zaneseny do evidence NNV. OSS tak v následujících rozpočtových obdobích již nemohou použít mimorozpočtové zdroje pro potřeby, které z nich měly být původně hrazeny, ale tyto potřeby budou tzv. kryty NNV. Existuje riziko, že vláda rozhodne o snížení NNV, příp. o jejich zablokování, a OSS tak nebudou moci uhradit potřeby, které nejsou rozpočtem zajištěny.

S ohledem na zjištěné skutečnosti NKÚ doporučuje Ministerstvu financí, aby upravilo obecně závazné právní předpisy v oblasti NNV tak, aby výše uvedená rizika byla minimalizována.

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

K bodu 1. Nároky z nespotřebovaných výdajů organizačních složek státu a dopad NNV na hospodaření státu:

NNV nejsou součástí schváleného rozpočtu výdajů, tj. rozpočtu schváleného Poslaneckou sněmovnou, **ale jsou součástí konečného rozpočtu¹⁰** (dále také „RK“), **který není schvalován Ministerstvem financí, vládou ani Poslaneckou sněmovnou**. Z důvodu zapojení NNV do RK byla jeho výše oproti schválenému rozpočtu vyšší v roce 2014 o 105,44 mld. Kč a v roce 2015 o 122,94 mld. Kč. **NNV v době, kdy jsou vedeny v evidenci, ale i v okamžiku zapojení do konečného rozpočtu nejsou kryty žádnými zdroji financování**.

Překročením závazného ukazatele OSS schváleného Poslaneckou sněmovnou o použití úspor z minulých let (NNV) existuje riziko, že nebudou k dispozici prostředky státního rozpočtu (dále také „SR“) pro plnění rozpočtu schváleného Poslaneckou sněmovnou, příp. upraveného rozpočtu¹¹ schváleného ministrem financí, vládou či Poslaneckou sněmovnou. Ministerstvo financí, jako ústřední orgán státní správy mj. pro státní rozpočet a pro státní pokladnu, by muselo zajistit vypořádání vyššího než schváleného schodku státního rozpočtu např. zvýšením stavu státních dluhopisů.

V roce 2015 OSS čerpaly prostředky nad rámec schváleného rozpočtu ve výši 93,78 mld. Kč (z toho 12,52 mld. Kč bylo čerpáno k úhradě neprofilujících výdajů). Celkové příjmy a výdaje státního rozpočtu a jejich skutečné čerpání dle podkladové jednotky uvádí tabulka č. 2.

Tabulka č. 2 – Příjmy a výdaje SR dle podkladové jednotky (v mld. Kč)

	RS 2015	RZ 2015	RK 2015	SK 2015
Příjmy	1 118,46	1 212,90	–	1 234,52
Výdaje	1 218,46	1 312,90	1 432,91	1 297,32
Rozdíl mezi příjmy a výdaji	-100,00	-100,00	-220,01	-62,80
Dle podkladové jednotky:				
	základní rozpočet			31,00
	výdaje kryté nároky z nespotřebovaných výdajů			-93,78
	RF a ostatní mimorozpočtové a podobné prostředky			0,13
	výdaje nad rozpočet podle zvláštních zákonů			-0,16

Zdroj: IISSP.

Pozn.: RS – rozpočet schválený (upravený zákonem o státním rozpočtu České republiky); RZ – rozpočet po změnách (upravený rozpočet); RK – konečný rozpočet (vč. zapojení NNV do rozpočtu); SK – skutečné plnění příjmů a čerpání výdajů; v řádce „Rozdíl mezi příjmy a výdaji“ je ve sloupci „RK 2015“ uveden rozdíl mezi RZ 2015 (příjmy) a RK 2015 (výdaje).

Při sestavování rozpočtu nemá MF k dispozici informaci o předpokládané výši zapojení NNV do konečného rozpočtu od jednotlivých správců kapitol státního rozpočtu. Vzniká tak riziko plynoucí z možného překročení ukazatelů výdajů, ke kterému jsou OSS oprávněny dle zákona č. 218/2000 Sb. Ministerstvo financí tak není připraveno na situaci, ve které bude muset zajistit

¹⁰ Konečný rozpočet – rozpočet výdajů upravený o všechna rozpočtová opatření, to znamená včetně rozpočtových opatření, kterými byly do rozpočtu zapojeny NNV.

¹¹ Rozpočet po změnách – rozpočet schválený zákonem o státním rozpočtu, upravený o změny rozpočtu (kromě vázání prostředků a povoleného překročení, mj. o použití mimorozpočtových zdrojů, o použití úspor z minulých let).

finanční prostředky nad rámec schodku státního rozpočtu schváleného Poslaneckou sněmovnou.

Níže uvedenými příklady NKÚ upozorňuje na rizikové situace, které nastávají a mají negativní dopad na hospodaření státu:

- Dle finančního výkazu¹² v roce 2015 např. kapitola 327 – MD vykázala rozpočet výdajů po změnách ve výši 54,86 mld. Kč, ze kterých nepoužila peněžní prostředky ve výši 5,79 mld. Kč. Přesto tato kapitola státního rozpočtu překročila rozpočet výdajů o 18,82 mld. Kč, a to v důsledku použití tzv. úspor z minulých let ve výši 30,19 mld. Kč. Pokud by došlo k situaci, že by některá kapitola čerpáním zapojených NNV spotřebovala více prostředků (jako např. kapitola 327 – MD), než kolik jich měla zajištěných schváleným rozpočtem, příp. rozpočtem po změnách, musely by být pro jiné kapitoly zajištěny prostředky:
 - a) vyšším plněním příjmů SR;
 - b) nižším čerpáním výdajů oproti rozpočtu po změnách, k čemuž dochází v důsledku úspor nebo vlivem převedení výdajů (úkolů) do následujících rozpočtových období;
 - c) např. zvýšením stavu státních dluhopisů (zvýšení státního dluhu).
- V roce 2015 organizační složky státu posílily rozpočet výdajů prostředky rezervního fondu o 1 182,25 mil. Kč (v roce 2014 o 713,99 mil. Kč), ze kterých nevyčerpaly 46,35 mil. Kč (v roce 2014 pak 5,54 mil. Kč). Tyto nevyčerpané prostředky nebyly převedeny zpět na účty rezervních fondů OSS, ale byly zaneseny do evidence NNV.

Kromě prostředků z rezervních fondů mohou OSS posílit rozpočet o další mimorozpočtové zdroje. V roce 2015 OSS posílily rozpočet výdajů o 721,52 mil. Kč (v roce 2014 o 697,63 mil. Kč), ze kterých nevyčerpaly 109,89 mil. Kč (v roce 2014 pak 55,50 mil. Kč). Tyto nevyčerpané prostředky nebyly převedeny zpět na účet mimorozpočtových zdrojů, ale byly rovněž zaneseny do evidence NNV.

Z toho plyne, že OSS v následujících obdobích již nemohou použít mimorozpočtové zdroje pro potřeby, které měly být původně hrazeny z těchto zdrojů, ale tyto potřeby budou takzvaně kryty NNV. Existuje riziko, že pokud rozhodne vláda o snížení NNV, příp. o jejich zablokování, OSS nebudou moci provést úhradu potřeby, která není rozpočtem zajištěná.

Ve státních závěrečných účtech za roky 2014 a 2015 (jejichž zpracovatelem je Ministerstvo financí) bylo mj. uvedeno, že na výdajové straně došlo oproti rozpočtu po změnách k úspoře o 28,8 mld. Kč (rok 2014) a o 15,6 mld. Kč (rok 2015). Z textu není zřejmé, zda nižšího rozpočtovaného schodku hospodaření SR bylo na výdajové straně dosaženo úsporou nebo přesunutím výdajů (úkolů) do následujícího rozpočtového období. Dále ve *Státním závěrečném účtu za rok 2015* v tabulce, ve které je uvedeno členění NNV, nejsou ve sloupci *Stav NNV k 1. 1. 2016* uvedeny údaje v souladu s ustanovením § 47 zákona č. 218/2000 Sb., dle kterého mají být mezi profilující výdaje zařazeny také výdaje určené na platy státních zaměstnanců a na platy a ostatní platby za provedenou práci kromě platů státních zaměstnanců.

¹² FIN 1-12 OSS – Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a organizačních složek státu.

K bodu 2. Vykazování nároků z nespotřebovaných výdajů:

Významným zdrojem informací nejen pro kontrolu, ale zejména pro průběžné monitorování pohybů NNV není výkaz o nárocích z nespotřebovaných výdajů (jehož struktura a rozsah jsou upraveny právním předpisem¹³, který je stanoven Ministerstvem financí), ale sestavy z *Rozpočtového informačního systému*, z části RISRE (dále také „evidence NNV“), např. je to sestava „*Přehled rozpočtových dokladů*“, která umožňuje zobrazit doklady s druhem rozpočtu „NARC“ (sledován pohyb počátečního stavu), „NARP“ (sledováno pouze zapojení NNV do RK) a „NARK“ (sledováno ukončení NNV v evidenci), nebo „*Operativní výkaz o nárocích z nespotřebovaných výdajů OSS*“. Evidence NNV je dostupná pouze uživatelům pracujícím v IISSP v části *Realizace rozpočtu – Závěrkové práce* a podává informace dle detailní identifikace koruny (tj. třídění příjmů a výdajů dle rozpočtové skladby) včetně jednotlivých způsobů ukončení NNV. Hodnoty vykazované ve výkazu o nárocích z nespotřebovaných výdajů vycházejí z evidence NNV, která se zakládá na vstupních údajích z RISRE. Výkaz o nárocích z nespotřebovaných výdajů sestavený ve struktuře stanovené právním předpisem vykazuje správné hodnoty. V případě, že hodnoty v členění podle ustanovení § 47 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb. jsou rozšířeny o třídění výdajů, např. o rozpočtové položky, pak výkaz o nárocích z nespotřebovaných výdajů již nemusí uvádět správné hodnoty (např. konečný stav NNV tříděných dle druhu výdajů může být záporný).

U OSS MF bylo kontrolou zjištěno, že konečný stav k 31. 12. 2014 na RP 5171 – *Opravy a udržování* (neprofilující) dle evidence NNV je evidován ve výši 3,08 mil. Kč, dle výkazu o NNV je vykazován stav v záporné výši, a to 2,28 mil. Kč. U OSS MD byl kontrolou zjištěn záporný stav k 31. 12. 2014 ve výkazu o nárocích z nespotřebovaných výdajů na RP 5511 – *Neinvestiční transfery mezinárodním organizacím* ve výši 92,08 mil. Kč, a to kvůli zapojení NNV do konečného rozpočtu na RP 5171. Tyto přesuny nebyly zachyceny ve výkazu o nárocích z nespotřebovaných výdajů, ale pouze v evidenci NNV.

Výkaz o nárocích z nespotřebovaných výdajů nezohledňuje druh rozpočtu, neboli nezohledňuje, **zda se jedná o zapojení NNV do konečného rozpočtu z jiného RP**, které je možné rozlišit prostřednictvím druhu rozpočtu „NARC“, „NARP“ a „NARK“. **Z toho plyne, že hodnoty vykazované v tomto výkazu mohou být interpretovány nesprávně.**

Zákon č. 218/2000 Sb. upravuje pouze výpočet částky nároků z nespotřebovaných výdajů k 1. 1., a to jako rozdíl mezi konečným rozpočtem a skutečně čerpanými prostředky (též bez ohledu na to, zda se jedná o profilující nebo neprofilující výdaje). Rozpočtová pravidla na rozdíl od metodiky¹⁴ zpracované MF neupravují, aby identifikace koruny (tj. třídění příjmů a výdajů dle rozpočtové skladby) počátečních stavů NNV byly při výpočtu stejné, na jakých byly výdaje v předchozím roce rozpočtovány či zapojeny a následně čerpány.

¹³ Vyhláška č. 449/2009 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti, (do roku 2014) a vyhláška č. 5/2014 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti, (od roku 2015).

¹⁴ V *Metodice zpracování nároků z nespotřebovaných výdajů v IISSP – RISRE* je mj. uvedeno, že ke změně identifikace koruny PS NNV dojde pouze u podkladového třídění rozpočtové skladby – v PS NNV bude vždy zdroj s podkladovou jednotkou 4, přitom tato změna je v RISRE pevně předdefinována z úrovně MF.

K bodu 3. Rozpočet:

Závazné ukazatele státního rozpočtu je možné měnit pouze rozpočtovými opatřeními, která by měla být uskutečněna před provedením úhrady rozpočtově nezajištěné potřeby. Kontrolou bylo zjištěno, že kontrolované osoby zákonem schválené ukazatele příjmů a výdajů, tedy rozpočet, rozepsaly v *Rozpočtovém informačním systému* v třídění příjmů a výdajů dle rozpočtové skladby. Organizační složky státu jsou oprávněny překročit závazné ukazatele výdajů mj. o použití úspor z minulých let, tj. NNV. Úspory z minulých let však nejsou součástí schváleného rozpočtu, ale konečného rozpočtu, který není schválen MF, vládou ani Poslaneckou sněmovnou.

Při sestavení návrhu rozpočtu výdajů na rok 2015 správci kapitol vycházeli z limitu pro výdaje, který byl mj. snížen o 30 % NNV vzniklých na položce *Nákup ostatních služeb* v roce 2013. Při sestavení návrhu rozpočtu výdajů na rok 2016 správci kapitol vycházeli z limitu pro výdaje, který byl mj. snížen o 10 % stavu NNV k 1. 1. 2015. Informaci o výši schváleného rozpočtu, jeho úprav a plnění vybraných kontrolovaných rozpočtových položek podávají tabulky č. 3 a č. 4.

Tabulka č. 3 – Vybrané kontrolované rozpočtové položky (v mil. Kč)

Organizační složka státu	Rok 2014				
	Rozpočet schválený	Úprava rozpočtu	Rozpočet po změnách	Čerpáno	Zvýšení NNV k 1. 1. 2015 o
Ministerstvo financí	717,78	-84,98	632,80	576,47	56,33
Ministerstvo pro místní rozvoj	419,51	-43,96	375,55	142,37	233,18
Ministerstvo dopravy	18 448,55	-83,91	18 364,64	17 081,69	1 282,95
Ministerstvo zdravotnictví	3 734,32	1 342,73	5 077,05	2 346,39	2 730,66
Ministerstvo zemědělství	4 111,45	-449,51	3 661,94	2 845,25	816,69

Zdroj: IISSP a vlastní výpočet.

Pozn.: Rozpočtové položky byly u jednotlivých kontrolovaných osob vybrány zejména s ohledem na svou výši k 1. 1. 2015 v evidenci NNV, to znamená, že u OSS nemusely být vybrány stejné rozpočtové položky.

Tabulka č. 4 – Vybrané kontrolované rozpočtové položky (v mil. Kč)

Organizační složka státu	Rok 2015				
	Rozpočet schválený	Úprava rozpočtu	Rozpočet po změnách	Čerpáno	Zvýšení NNV k 1. 1. 2016 o
Ministerstvo financí	167,43	125,88	293,31	196,34	96,97
Ministerstvo pro místní rozvoj	277,78	-145,33	132,45	52,16	80,29
Ministerstvo dopravy	19 240,77	-8,51	19 232,26	15 518,28	3 713,98
Ministerstvo zdravotnictví	3 218,97	680,53	3 899,50	2 856,94	1 042,56
Ministerstvo zemědělství	5 060,80	-1 322,08	3 738,72	2 945,13	793,59

Zdroj: IISSP a vlastní výpočet.

Pozn.: Rozpočtové položky byly u jednotlivých kontrolovaných osob vybrány zejména s ohledem na svou výši k 1. 1. 2015 v evidenci NNV, to znamená, že u OSS nemusely být vybrány stejné rozpočtové položky.

MF

Ministerstvo financí při přípravě rozpočtu zohledňuje výši nároků z nespotebovaných výdajů krácením (snižováním) požadavků správců rozpočtových položek. Tento postup znamená, že to, oč sníží požadavek správců rozpočtových položek, bude potřebou rozpočtem nezajištěnou. S ohledem na výše uvedené skutečnosti schválený rozpočet MF (OSS, potažmo kapitoly státního rozpočtu) obsahuje nižší potřebu zajištěnou rozpočtem, než je její reálná výše.

Kontrolou vybraných RP¹⁵ bylo zjištěno, že správci rozpočtových položek komentují výši požadovaných prostředků státního rozpočtu na různé úrovni (ne každý z nich uvádí zdůvodnění). V roce 2014 nebyl uveden komentář 16 správci rozpočtových položek u více než 4 % schváleného rozpočtu výdajů, v roce 2015 pak nebyl uveden 10 správci rozpočtových položek u více než 21 % schváleného rozpočtu výdajů.

MMR

Rozpočet kapitoly 317 – MMR obsahoval pouze rozpočtové příjmy a výdaje správce kapitoly, tj. OSS MMR, nikoliv také rozpočtové příjmy a výdaje OSS PRIVUM pro rok 2014, 2015 a 2016 a OSS Ústav územního rozvoje pro rok 2014. **Tím, že MMR nestanovilo příjmy a výdaje organizačních složek státu ve své působnosti, nepostupovalo v souladu s ustanovením § 10 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.**

MMR provedlo v některých případech změnu rozpočtu v rozpočtovém systému dříve, než byla rozpočtová opatření zpracována a než byla schválena správcem rozpočtu. Z 34 kontrolovaných rozpočtových opatření v kompetenci správce rozpočtu kapitoly tak MMR postupovalo v roce 2014 u 13, přičemž absolutní hodnota provedených změn vztahujících se jen k vybraným rozpočtovým položkám¹⁶ činila 103,85 mil. Kč. Z 31 kontrolovaných rozpočtových opatření provedených v roce 2015 pak MMR postupovalo obdobně u 12 rozpočtových opatření, přičemž absolutní hodnota provedených změn vztahujících se opět pouze k vybraným rozpočtovým položkám činila 290,75 mil. Kč.

MD

Schváleným rozpočtem OSS MD na rok 2016 nebyly z důvodu snížení objemu výdajů zajištěny mj. prostředky:

- ve výši 100–130 mil. Kč pro ČD, a. s., a pro kraje a hl. m. Prahu na úhradu ztráty ze závazku veřejné služby ve veřejné dráží osobní dopravě (inflační navýšení pro rok 2016);
- ve výši 300 mil. Kč na příspěvek na dopravní cestu nehrazený ze Státního fondu dopravní infrastruktury;
- ve výši 400–500 mil. Kč na výdaje na údržbu silnic I. třídy;
- ve výši 2 441 mil. Kč na úhradu nákupu nádražních budov a souvisejícího majetku.

MZd

V druhé polovině roku 2015 na základě předchozí vzájemné dohody mezi MZd a MF, Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a současně mezi Univerzitou Karlovou a Fakultní nemocnicí Motol požádalo Ministerstvo zdravotnictví mj. o převod 20 mil. Kč z vládní rozpočtové rezervy na realizaci investiční akce rekonstrukce objektu H Fakultní nemocnice Motol, přestože mělo možnost použít prostředky svého rozpočtu či úspory z minulých let, tj. NNV. Převedené prostředky OSS MZd v roce 2015 nečerpala, a tak byly ke dni 1. 1. 2016 zaneseny do evidence NNV.

¹⁵ Vybrané rozpočtové položky: 5139 – *Nákup materiálu*, 5164 – *Nájemné*, 5166 – *Konzultační, poradenské a právní služby*, 5167 – *Služby školení a vzdělávání*, 5169 – *Nákup ostatních služeb*, 5171 – *Opravy a udržování*, 5192 – *Poskytnuté náhrady*, 5909 – *Ostatní neinvestiční výdaje jinde nezařazené*.

¹⁶ Vybrané rozpočtové položky se zdrojem 1100000, akce a účel nepřiřazeno; 5167 – *Služby školení a vzdělávání* s PVS 5040020011 a 5040050011; 5169 – *Nákup ostatních služeb* s PVS 5010090011, 5020040011 a 5030030011 (pro rok 2015 také s PVS 504002011 a 504005001) a 5511 – *Neinvestiční transfery mezinárodními organizacím* s PVS 5010090011 a 5040050011.

Na obdobné případy uvolňování prostředků z vládní rozpočtové rezervy upozornil NKÚ v kontrolním závěru z kontrolní akce 14/14 – *Peněžní prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa*, kde vyzval vládu a Poslaneckou sněmovnu, aby se intenzivně zabývaly tím, zda je účel prostředků uvolňovaných z vládní rozpočtové rezervy v souladu s rozpočtovými pravidly.

MZe

Koncem roku 2015 byl rozpočtovým opatřením zvýšen rozpočet výdajů OSS MZe, konkrétně specifický ukazatel „*Podpora agropotravinářského komplexu*“, o 1 mld. Kč z kapitoly SR 396 – *Státní dluh*. NKÚ opakovaně upozorňuje ve *stanoviscích k návrhu státního závěrečného účtu ČR* na přesuny výdajů rozpočtovaných v kapitole SR 396 – *Státní dluh* do jiných kapitol státního rozpočtu ke krytí rozpočtově nezajištěných potřeb. Tato kapitola by neměla sloužit jako další případná rezerva výdajů státního rozpočtu.

Důvody vzniku nároků z nespotřebovaných výdajů

Rozpočet je finanční plán hospodaření pro daný rozpočtový rok. Rozpočet výdajů zahrnuje odhadované výdaje určené k plnění úkolů/priorit, to znamená, že se jedná o úkoly/priority, které jsou rozpočtem zajištěné. Po skončení rozpočtového období jsou správci kapitol povinni dle vyhlášky č. 419/2001 Sb. mj. hodnotit skutečné plnění státního rozpočtu ve vztahu k rozpočtu po změnách k 31. 12. hodnoceného roku se zdůvodněním odchylek skutečného plnění od rozpočtu.

V hodnocení rozpočtového hospodaření jsou správci kapitol povinni uvádět důvody nečerpání rozpočtovaných výdajů vč. vyčíslení. Mezi hlavní důvody nečerpání rozpočtovaných výdajů patří:

- a) úspora, tj. skutečně ušetřené prostředky rozpočtu (např. uzavření smlouvy za výhodnějších podmínek, nižší úhrada za služby nebo zboží oproti předchozí smlouvě);
- b) převedení úkolů (výdajů) do následujících rozpočtových období – jedná se o úkoly rozpočtem zajištěné, které nemohly být provedeny/uskutečněny v rozpočtovém období např. z důvodu zrušení veřejné zakázky a jejího opětovného vyhlášení; to znamená, že číselné vyjádření nevyčerpaných rozpočtových prostředků je převedeno do nároků z nespotřebovaných výdajů. Nároky z nespotřebovaných výdajů nejsou kryty finančními prostředky. Znamená to tedy, že pokud se OSS rozhodne provést úkol, který převedla z předchozího rozpočtového období, nemusí tím být zatížen státní rozpočet, ale v případě úhrady za provedení úkolu se již bude jednat o úhradu rozpočtem nezajištěné potřeby, která bude pokryta buď převedením jiného úkolu do následujících rozpočtových období, nebo úsporou rozpočtových prostředků v rozpočtu této OSS. Pokud OSS nenajde prostředky ve svém rozpočtu, pak zatíží státní rozpočet, což může znamenat i zvýšení státního dluhu.

Tabulka č. 5 – Vyčíslení úspory a převedení úkolů do násl. rozp. období (v mil. Kč)

Kontrolovaná osoba	Rok	Rozdíl mezi rozpočtem po změnách a skutečnými výdaji	v tom	
			úspora	převedení úkolů do následujících rozp. období
Ministerstvo financí	2014	770	viz text níže	
	2015	991	viz text níže	
Ministerstvo pro místní rozvoj	2014	3 200	viz text níže	
	2015	24 332	viz text níže	
Ministerstvo dopravy	2014	16 351	viz text níže	
	2015	5 739	viz text níže	
Ministerstvo zdravotnictví	2014	3 419	1 000	2 419
	2015	3 371	767	2 604
Ministerstvo zemědělství	2014	17 919	384	17 535
	2015	21 965	869	21 096

Zdroj: IISSP.

MF

OSS MF nevyčíslila údaj v peněžním vyjádření, kterým by bylo možné vyhodnotit, zda MF nastavilo a realizovalo úsporná opatření, či nikoliv. Rovněž nevyčíslila údaj v peněžním vyjádření, který by představoval hodnotu výdajů (úkolů), která by měla být zohledněna při zpracování rozpočtu v následujících rozpočtových obdobích. V roce 2015 se rozhodující část nedočerpaných rozpočtových prostředků týkala profilujících výdajů a v oblasti neprofilujících výdajů měly největší podíl na objemu nevyčerpaných rozpočtových prostředků prostředky přesunuté do rozpočtu MF z kapitoly SR 396 – *Státní dluh*. OSS MF disponuje pouze údaji k výdajům účelově určeným na programové financování.

MMR

OSS MMR uvádí, že rozdíl mezi rozpočtem po změnách a čerpáním v roce 2015 se v převážné většině týká programového financování, ať už vedeného v EDS/SMVS, nebo mimo něj, a že z charakteru programového financování je možno odvodit, že nedočerpání rozpočtu není úsporou. O úsporách lze hovořit pouze u platů a ostatních plateb za provedenou práci, účelových výdajů a neprofilujících výdajů.

MD

Kontrolovaná osoba nevyčíslila údaje, ze kterých by bylo možné vyčíslit úsporu výdajů (úkolů), které jsou převáděny do následujících rozpočtových období. Většinu nevyčerpaných prostředků OSS MD tvoří prostředky fondů EU, které se převádějí do následujících období z důvodu pokračování realizace projektů EU nebo z důvodu pokračování realizace příslušných programů a akcí evidovaných v EDS/SMVS. V případě běžných výdajů, nesouvisejících s fondy EU a programovým financováním, se jedná o uspořené prostředky, zejména z důvodu, že výše nevyčerpaných prostředků je významně ovlivněna klimatickými podmínkami nebo změnami legislativy a následným uzavíráním dodatků ke smlouvě, což jsou faktory, které není možné při sestavování rozpočtu přesně predikovat. Takto uspořené prostředky se pak využívají ke krytí těchto výdajů v následujících obdobích, kdy schválený rozpočet nedosahuje odpovídající výše.

MZd

Kontrolovaná osoba vyčíslila úsporu a výdaje (úkoly), které jsou převáděny do následujících rozpočtových období, přičemž navíc identifikovala, jaká část se vztahovala k profilujícím a neprofilujícím výdajům. Nejvíce nevyčerpaných výdajů se vztahovalo k programu specializačního vzdělávání pracovníků ve zdravotnictví.

MZe

Rozdíl mezi rozpočtem po změnách a čerpáním byl způsoben převážně převedením úkolů do následujících rozpočtových období. Rozhodující vliv na nečerpání prostředků má především odlišný postup vyplacení závazků v rámci společné zemědělské politiky EU (přímé platby a tzv. nárokové platby *Programu rozvoje venkova*), neboť u této politiky je nastaveno rozpočtové období od října do září následujícího roku. Nečerpání prostředků bylo způsobeno i posunem zahájení přípravy a realizace projektů a akcí programového období 2014–2020. Skutečné úspory vznikly zejména u mzdových výdajů včetně jejich příslušenství nebo u ostatních běžných výdajů, jako jsou nákupy energií, nákupy kancelářských potřeb, poskytování služeb v oblasti informačních a komunikačních technologií, poradenských a právních služeb (služby OSS MZe zajišťovala vlastními zaměstnanci, nevýhodné smlouvy byly zrušeny).

K bodu 4. Výpočet a evidence nároků z nespotřebovaných výdajů u kontrolovaných osob:

Organizační složky státu vypočítávají NNV k 1. 1. běžného roku jako rozdíl mezi konečným rozpočtem výdajů na minulý rok a skutečnými rozpočtovými výdaji za minulý rok a k takto vypočítanému rozdílu přičtou nároky z nespotřebovaných výdajů ke dni 31. 12. minulého roku. Nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů OSS používají od roku 2015 na neprofilující výdaje, tj. na výdaje, které nejsou vymezeny jako profilující (není jim přiřazen účel). Informace o stavu NNV k 1. 1. a k 31. 12., o hodnotě snížení NNV v průběhu roku a o hodnotě, o kterou se zvyšuje stav NNV v následujícím roce, u jednotlivých kontrolovaných osob podává tabulka č. 6.

Tabulka č. 6 – Stavy NNV u kontrolovaných osob (v mil. Kč)

OSS	Rok	Stav k 1. 1.	Snížení NNV	Stav k 31. 12.	Zvýšení NNV
Ministerstvo financí	2014	1 822	1 244	578	1 832
	2015	2 410	1 376	1 034	1 867
	2016	2 901			
Ministerstvo pro místní rozvoj	2014	22 679	11 634	11 045	6 323
	2015	17 368	14 403	2 965	27 109
	2016	30 074			
Ministerstvo dopravy	2014	34 256	21 945	12 311	24 282
	2015	36 593	31 188	5 405	11 312
	2016	16 717			
Ministerstvo zdravotnictví	2014	5 879	4 070	1 809	5 376
	2015	7 185	5 574	1 611	6 433
	2016	8 044			
Ministerstvo zemědělství	2014	14 654	12 756	1 898	18 932
	2015	20 830	17 938	2 892	25 749
	2016	28 641			

Zdroj: IISSP a vlastní výpočet.

Mezi nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů jsou zařazeny mj. NNNV vzniklé z transferů, které by měly být poskytovány vždy na stanovený účel a v důsledku toho zahrnovány do NNPV:

- Příkladem neprofilujících výdajů, u kterých nejsou zřejmé důvody pro jejich evidenci v NNV, je příspěvek na provoz zřízeným příspěvkovým organizacím. Tento příspěvek je rozpočtován v případě, že v návrhu rozpočtu příspěvkové organizace, který je sestavován na jedno rozpočtové období, náklady převyšují výnosy.

- Dalším příkladem zařazení nároků z nespotřebovaných výdajů mezi NNNV je případ kapitálového posílení Českomoravské záruční a rozvojové banky, a. s., kdy byl účel stanoven rozhodnutím vlády, ale MF nerozhodlo o přiřazení účelu. V roce 2015 vláda ČR svým usnesením ze dne 20. 11. 2015 č. 964, *o kapitálovém posílení Českomoravské záruční a rozvojové banky, a. s., v roce 2015*, souhlasila mj. se zvýšením výdajů kapitol 312 – MF, 317 – MMR a 322 – *Ministerstvo průmyslu a obchodu* v celkové výši 500,08 mil. Kč. Tím, že MF nevymezilo účel, evidují se tyto nevyčerpané prostředky v nárocích z nespotřebovaných neprofilujících výdajů, nikoliv v nárocích z nespotřebovaných profilujících výdajů. Existuje riziko, že MF, MMR a MPO by mohly tyto NNV zapojit do konečného rozpočtu a použít je na jiný druh výdaje než stanovený rozhodnutím vlády.

Kontrolou bylo ověřeno, že kontrolované osoby postupovaly při výpočtu NNV k 1. 1. 2014, k 1. 1. 2015 a k 1. 1. 2016 v souladu s ustanovením § 47 odst. 1 písm. d) zákona č. 218/2000 Sb. U níže uvedených kontrolovaných osob byly dále zjištěny tyto skutečnosti:

MF

V rámci ukončení vybraných akcí registrovaných v *Informačním systému programového financování* rozhodl správce programu 112090 o převedení nevyčerpaných prostředků v celkové výši 605,13 mil. Kč na akci „*Rezerva v nákladech na projekty ...*“. Financování nových akcí tohoto programu bude zabezpečeno pouze z převedených nároků z nespotřebovaných výdajů, a nebude tak zahrnuto ve schváleném rozpočtu, tj. prostředky nebudou zajištěny prostřednictvím rozpočtu. Dle sdělení MF financování nových akcí nezatíží státní rozpočet. Z toho plyne, že prostředky budou zajištěny na úkor akcí, jejichž výdaje byly uvedeny ve schváleném rozpočtu, ale k jejichž financování nedojde, nebo akcí, u nichž dojde k hospodárnějšímu provedení úkolů.

MZe

OSS MZe vykazovala ve výkazech o nárocích z nespotřebovaných výdajů za roky 2014 a 2015 NNV na RP 5901 – *Nespecifikované rezervy* a 6901 – *Rezervy kapitálových výdajů*, i když ve svém ekonomickém informačním systému je uváděla na rozpočtových položkách¹⁷, které nejsou vyhláškou č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, upraveny.

K bodu 5. Snižování nároků z nespotřebovaných výdajů u kontrolovaných osob:

Nároky z nespotřebovaných výdajů nejsou součástí schváleného rozpočtu, výdaj, který má být takzvaně kryt NNV, není rozpočtem zajištěn. OSS je povinna zajistit prostředky státního rozpočtu na úhradu rozpočtem nezajištěné potřeby přednostně přesunem prostředků uvnitř svého rozpočtu. Před provedením této úhrady je třeba provést rozpočtové opatření. Zapojení NNV do konečného rozpočtu se provádí prostřednictvím rozpočtového opatření, které musí být zaneseno do chronologické evidence rozpočtových opatření. **Zákon č. 218/2000 Sb. postup zapojení NNV do konečného rozpočtu neupravuje explicitně a jednoznačně.** Například nestanovuje, zda:

- před schválením a provedením rozpočtového opatření musí OSS zajistit prostředky přednostně přesunem finančních prostředků uvnitř svého rozpočtu;

¹⁷ MZe ve svém ekonomickém systému používalo rozpočtové položky 5999 a 6999.

- musí OSS doložit možnost či nemožnost krytí v rámci svého rozpočtu na základě dosavadního skutečného čerpání svého rozpočtu;
- k rozpočtovému opatření musí být přiložena žádost, a nestanovuje ani náležitosti, které musí obsahovat.

5.1 Zapojení nároků z nespotřebovaných výdajů do konečného rozpočtu

Tabulka č. 7 – Vybrané kontrolované rozpočtové položky (v mil. Kč)

OSS	Rok 2014			Rok 2015		
	Zapojení NNV	Čerpáno	Nečerpáno ze zapoj. NNV	Zapojení NNV	Čerpáno	Nečerpáno ze zapoj. NNV
MF	375,30	61,62	83,58 %	147,00	59,19	59,74 %
MMR	0,00	0,00	0,00 %	40,00	11,63	70,92 %
MD	1 316,32	952,85	27,61 %	347,72	203,68	41,42 %
MZd	3 281,48	1 398,01	57,40 %	4 210,54	1 798,12	57,29 %
MZe	409,09	373,05	8,81 %	951,90	276,27	70,98 %

Zdroj: IISSP a vlastní výpočet.

Pozn.: Rozpočtové položky byly u jednotlivých kontrolovaných osob vybrány zejména s ohledem na svou výši k 1. 1. 2015 v evidenci NNV, to znamená, že u OSS nemusely být vybrány stejné rozpočtové položky.

MF

Podle MF je správné přednostně čerpat NNV. Vzhledem k tomu, že finanční prostředky musí být zajištěny vždy před vznikem závazku MF, k uvolnění NNV dochází v počáteční fázi rozpracovanosti projektů/akcí. MF upřednostňuje realizování svých aktivit a úkolů, které nejsou zabezpečeny rozpočtem (schváleným rozpočtem, příp. rozpočtem po změnách).

MMR

Na základě usnesení vlády ČR ze dne 6. 5. 2015 č. 328 převedlo MMR nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů ve výši 486 mil. Kč do NNPV. **Ve výkazu o nárocích z nespotřebovaných výdajů ve sloupci 5 však hodnotu převedených NNPV nevykázalo, nepostupovalo tak v souladu s přílohou č. 4 vyhlášky č. 5/2014 Sb.,** o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti.

V roce 2015 MMR rozhodlo snížit NNPV určené na výzkum, vývoj a inovace ve výši 1,66 mil. Kč z důvodu pomnutí účelu jejich narozpočtování. Tuto operaci však nerealizovalo, místo toho provedlo přesun ve výši 1,66 mil. Kč z nároků z nespotřebovaných profilujících výdajů do nároků z nespotřebovaných neprofilujících výdajů. **Tím, že MMR nesnížilo nároky z nespotřebovaných profilujících výdajů tak, jak mělo v úmyslu, ani tyto NNV nadále neuvádělo ve výkazu o nárocích z nespotřebovaných výdajů v řádku E. Na výzkum, vývoj a inovace, postupovalo v rozporu s přílohou č. 4 vyhlášky č. 5/2014 Sb. O částku 1,66 mil. Kč si tak zvýšilo nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů, tedy NNV, které lze využít na jakýkoliv účel.**

V rámci nároků z nespotřebovaných neprofilujících výdajů bylo v některých případech provedeno vrácení prostředků zapojených do konečného rozpočtu zpět do NNV. **Tento postup vedl ke snížení konečného rozpočtu takovým způsobem, který nebyl v souladu s vyhláškou č. 5/2014 Sb.**

MD

OSS MD zapojovala NNV do konečného rozpočtu v průběhu roku, a to s ohledem na pokrytí aktuálních potřeb.

MZd

OSS MZd do roku 2014 zapojovala NNV do konečného rozpočtu až v případě, kdy bylo zřejmé, že prostředky v rámci rozpočtu na dané odvětví nebudou dostatečné. OSS MZd udržovala ve výdajích (v rozpočtu výdajů) určitý objem rezerv na případné nezbytné převody do rozpočtů jiných OSS, pro které nelze NNV použít. V letech 2015 a 2016 byly nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů zapojeny do konečného rozpočtu již při rozpisu rozpočtu, neboť požadavky jednotlivých útvarů nebylo bez zapojení NNV možné v rámci schváleného rozpočtu zabezpečit.

MZe

OSS MZe realizovala dne 5. 12. 2014 přesun NNV do NNPV ve výši 60 mil. Kč na základě usnesení vlády ČR ze dne 24. 11. 2014 č. 979. **Tento přesun OSS MZe nevykázala v souladu s přílohou č. 7 vyhlášky č. 449/2009 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti.**

5.2 Snížení nároků z nespotřebovaných výdajů z jiných důvodů než z důvodu zapojení do rozpočtu

Jiné důvody snížení NNV v roce 2014 a 2015, které kontrolované osoby vykázaly, obsahují tabulky č. 8 a č. 9.

Tabulka č. 8 – Důvody snížení NNV v roce 2014 (v tis. Kč)

OSS	Rok 2014 – důvody snížení NNV			
	Programy a projekty spolufinancované z rozpočtu EU a programy podle § 13 odst. 3 zák. č. 218/2000 Sb.	Programy a projekty spolufinancované z finančních mechanismů	OSS zjistila, že je již nepoužije	Profilující výdaje, u nichž pominul účel
MF	0,00	0,00	0,00	0,00
MMR	23 616,64	0,00	325,00	0,00
MD	1 311,01	0,00	0,00	0,00
MZd	0,00	0,00	0,00	8 000,00
MZe	91 750,76	0,00	0,00	41 390,88

Zdroj: IISSP.

Tabulka č. 9 – Důvody snížení NNV v roce 2015

(v tis. Kč)

OSS	Rok 2015 – důvody snížení NNV				
	Programy a projekty spolufinancované z rozpočtu EU	Programy a projekty spolufinancované z finančních mechanismů	Programy podle § 13 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.	OSS zjistila, že je již nepoužije	Profilující výdaje, u nichž pominul účel
MF	74 148,34	1 894,45	7 098,07	0,00	160,63
MMR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MD	1 056 723,86	0,00	1,28	0,00	0,00
MZd	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MZe	15 854,97	0,00	106 478,91	0,00	0,00

Zdroj: IISSP.

U projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU se ukončuje závěrečné vyhodnocení akcí z programového období 2007–2013 a NNV budou sníženy až po uzavření celého procesu podle ustanovení § 47 odst. 6 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb.

Nároky z nespotřebovaných výdajů, které budou sníženy z důvodu ukončení programového období 2007–2013, byly vyčísleny OSS MD ve výši 3 067,39 mil. Kč a OSS MZe dokonce ve výši 6 314,77 mil. Kč.

5.3 Důvody nezapojení NNV do konečného rozpočtu a příčiny nečerpání prostředků ze zapojených NNV

MF

MF nevyčíslo nečerpání zapojených NNV vyplývajících z úspor a převedení úkolů (výdajů) do následujících rozpočtových období.

Nečerpání prostředků ze zapojených NNV bylo v roce 2014 ovlivněno rozhodnutím ministra financí omezit zapojování NNV a čerpat již zapojené NNV pouze s jeho souhlasem. V roce 2015 souviselo nečerpání zapojených NNV s obavami z možnosti zablokování zapojení NNV v průběhu roku ze strany vlády z důvodu nepříznivého vývoje schodku státního rozpočtu.

Kontrolovaná osoba nevyčíslo údaje, ze kterých by bylo možné vyhodnotit, zda rozdíl mezi NNV zapojenými do konečného rozpočtu a čerpáním prostředků, které byly tzv. kryty NNV, byl způsoben nedostatkem prostředků ve státním rozpočtu, úsporou nebo opětovným převedením úkolů (výdajů) do následujících rozpočtových období.

MMR

MMR v letech 2014 a 2015 zapojilo NNV podle potřeby realizace a v případě, kdy se realizace neočekávala, nebyly NNV zapojovány. Uvedený přístup byl zvolen i vzhledem k požadavkům ze strany Ministerstva financí, kdy nezapojené NNV neblokují finanční prostředky ve státním rozpočtu.

MD

K nedočerpání již zapojených nároků z nespotřebovaných neprofilujících výdajů u vybraných rozpočtových položek došlo např. v důsledku nerealizování veřejné zakázky na služby spojené s mýtem či v důsledku zpoždění plnění plánovaného harmonogramu dopravních projektů.

MZd

Důvodem nečerpání prostředků ze zapojených NNPV, které souvisejí s peněžními prostředky z EU a z finančních mechanismů, byly v roce 2015 např. úspory z realizovaných výběrových řízení, upuštění od nákupů či od realizace jiných aktivit.

MZe

Výše čerpání a zapojování NNPV z předchozích období byla ovlivněna dočerpáváním prostředků z programového období 2007–2013 a zahájením přípravy a realizace projektů a akcí programového období 2014–2020. U vybrané rozpočtové položky 5321 – *Neinvestiční transfery obcím* nedošlo k čerpání zapojených NNNV v rámci dotačního programu 16. *Udržování a obnova kulturního dědictví* z důvodu zdoluhavých vyjednávání s MMR a organizacemi zastupujícími potenciální příjemce dotací, což mělo za následek zdržení zahájení příjmu žádostí.

K bodu 6. Informace o nárocích z nespotřebovaných výdajů v závěrečných účtech kapitol kontrolovaných osob:

Rok 2014

Dle vyhlášky č. 419/2001 Sb. byl správce kapitoly povinen mj. v závěrečném účtu za rok 2014 vyčíslit částky NNV organizačních složek státu k 1. 1. 2014 a k 31. 12. 2014 v souladu s příslušnými zákonnými ustanoveními a komentovat hlavní důvody nespotřebování rozpočtových výdajů v hodnoceném roce a využití prostředků rezervního fondu. Dále měl samostatně uvést nároky z nespotřebovaných prostředků určených na spolufinancování programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.

Při zpracování ZÚ kapitoly nepostupovali v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb.:

- správci kapitol 317 – MMR, 327 – MD a 335 – MZd, když nevyčíslili částky nároků z nespotřebovaných výdajů u jednotlivých organizačních složek státu k 1. 1. 2014 a k 31. 12. 2014;
- správce kapitoly 317 – MMR, když nedodržel sestupné členění dílčích profilujících výdajů stanovené ustanovením § 47 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.;
- správce kapitoly 329 – MZe, když nekomentoval hlavní důvody nespotřebování rozpočtových výdajů;
- správce kapitoly 335 – MZd, když nekomentoval NNV týkající se peněžních prostředků určených na spolufinancování programů nebo projektů z rozpočtu Evropské unie.

Pouze Ministerstvo financí při zpracování závěrečného účtu kapitoly 312 – MF za rok 2014 postupovalo v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb.

Rok 2015

Dle vyhlášky č. 419/2001 Sb. byl správce kapitoly povinen uvést v závěrečném účtu za rok 2015 vyčíslení NNV organizačních složek státu k 1. 1. 2015, skutečné čerpání NNV k 31. 12. 2015 a vyčíslení NNV k 1. 1. 2016 a také komentovat hlavní důvody nespotřebování rozpočtových výdajů v hodnoceném roce a hlavní důvody nečerpání NNV. Dále měl samostatně uvést NNV, na jejichž provedení dostává Česká republika peněžní prostředky nebo jejich část z rozpočtu Evropské unie, NNV, na jejichž provedení dostává ČR peněžní prostředky nebo jejich část z finančních mechanismů, a NNV, na jejichž provedení dostává Česká republika peněžní prostředky nebo jejich část z rozpočtu Evropské unie na společnou zemědělskou politiku.

Při zpracování ZÚ kapitoly nepostupovali v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb.:

- správci kapitol 317 – MMR, 327 – MD a 335 – MZd, když nevyčíslili částky nároků z nespotřebovaných výdajů u jednotlivých organizačních složek státu k 1. 1. 2015 a k 1. 1. 2016;
- správci kapitol 317 – MMR a 327 – MD, když nevyčíslili skutečné čerpání NNV k 31. 12. 2015;
- správci kapitol 312 – MF, 317 – MMR a 329 – MZe, když nekomentovali hlavní důvody nečerpání NNV z minulých let;
- správce kapitoly 329 – MZe, když nekomentoval hlavní důvody nespotřebování rozpočtových výdajů;
- správce kapitoly 329 – MZd, když nekomentoval NNV týkající se peněžních prostředků poskytnutých z Evropské unie či z finančních mechanismů.

Seznam zkratek

EDS	<i>Evidenční dotační systém (část Informačního systému programového financování – ISPROFIN)</i>
IISSP	<i>Integrovaný informační systém Státní pokladny</i>
kapitola 312 – MF	kapitola státního rozpočtu 312 – <i>Ministerstvo financí</i>
kapitola 317 – MMR	kapitola státního rozpočtu 317 – <i>Ministerstvo pro místní rozvoj</i>
kapitola 327 – MD	kapitola státního rozpočtu 327 – <i>Ministerstvo dopravy</i>
kapitola 329 – MZe	kapitola státního rozpočtu 329 – <i>Ministerstvo zemědělství</i>
kapitola 335 – MZd	kapitola státního rozpočtu 335 – <i>Ministerstvo zdravotnictví</i>
MD	Ministerstvo dopravy
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	Ministerstvo zemědělství
NARC	sledování pohybů počátečního stavu NNV v evidenci NNV
NARK	sledování ukončení NNV v evidenci NNV
NARP	sledování v evidenci NNV pouze zapojení NNV do RK
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NNV	nároky z nespotřebovaných výdajů
NNNV	nároky z nespotřebovaných neprofilujících výdajů
NNPV	nároky z nespotřebovaných profilujících výdajů
OSS	organizační složka státu
Poslanecká sněmovna	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
PS NNV	počáteční stavy nároků z nespotřebovaných výdajů
PVS	příjmová a výdajová struktura
RF	rezervní fond
RIS	<i>Rozpočtový informační systém</i>
RISRE	<i>Realizace rozpočtu (část RIS)</i>
RK	rozpočet konečný
RP	rozpočtová položka
RS	rozpočet schválený
RZ	rozpočet po změnách
SK	skutečnost (plnění příjmů a čerpání výdajů)
SMVS	<i>Správa majetku ve vlastnictví státu (část Informačního systému programového financování – ISPROFIN)</i>
SR	státní rozpočet
SZÚ	státní závěrečný účet
vláda	vláda České republiky
ZÚ	závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu