



Česká republika
Nejvyšší kontrolní úřad

Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu
České republiky za rok 2011
(k sněmovnímu tisku č. 672)

květen 2012

Nejvyšší kontrolní úřad

Sp. zn.: 390/12-NKU20/73/12

V Praze dne 22. 5. 2012

Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu České republiky
za rok 2011

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

Předkládá: Miloslav Kala
viceprezident Nejvyššího kontrolního úřadu



Česká republika
Nejvyšší kontrolní úřad

Nejvyšší kontrolní úřad (dále také „NKÚ“) předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (dále také „PS PČR“) stanovisko k vládnímu návrhu státního závěrečného účtu ČR (dále také „SZÚ“) za rok 2011 na základě ustanovení § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ při vypracování stanoviska vycházel z předloženého tisku PS PČR č. 672, závěrečných účtů jednotlivých kapitol státního rozpočtu zaslaných NKÚ jejich správci a z kontrolních závěrů a dalších poznatků z kontrolní činnosti NKÚ.

Stanovisko NKÚ je rozvrženo do následujících částí:

- I. Vývoj veřejných rozpočtů**
- II. Státní rozpočet, státní finanční aktiva a pasiva, státní záruky, prostředky privatizace**
- III. Další složky veřejných rozpočtů**
- IV. Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu včetně hodnotících zpráv a poznatky z kontrolní činnosti NKÚ**
- V. Evropské prostředky a poznatky z kontrolní činnosti NKÚ**
- VI. Poznámka k vládnímu návrhu usnesení PS PČR**
- VII. Závěr**

Přílohy:

- Příloha č. 1 – Přehled schválených kontrolních závěrů použitých pro stanovisko NKÚ
- Příloha č. 2 – Příklady nedostatků závěrečných účtů kapitol

I. Vývoj veřejných rozpočtů

Dle statistického standardu GFS 2001, který používá Ministerstvo financí pro vykazování údajů za veřejné rozpočty, dosáhl celkový schodek veřejných rozpočtů za rok 2011 částky 171,4 mld. Kč (v hodnoceném materiálu uváděno jako „předběžná skutečnost“), což představuje 4,5 % hrubého domácího produktu (dále také „HDP“). V roce 2010 to bylo 179,5 mld. Kč (skutečnost) a 4,9 % HDP a v roce 2009 se jednalo o částku 249,1 mld. Kč a 6,9 % HDP. Vládou přijatá ekonomická opatření postupně vedou ke snižování deficitu veřejných financí, přesto rozpočtový záměr nebyl v roce 2011 dodržen v případě schodku státního rozpočtu.

Příjmy veřejných rozpočtů dosáhly výše 1 432,0 mld. Kč, což bylo o 89,0 mld. Kč méně oproti očekávání; ve srovnání se skutečností roku 2010 jde o nárůst o 9,2 mld. Kč. Přestože dochází meziročně k nárůstu příjmů, tempo tohoto růstu se snižuje. V předkládaném materiálu je skutečnost dosažených příjmů i výdajů uváděna jako „předběžná skutečnost“. Stejně tomu bylo i v roce 2010. Po upřesnění pak dochází k rozdílům řádově ve stovkách milionů korun. V roce 2010 materiál uváděl „předběžné příjmy“ ve výši 1 422,3 mld. Kč, v současném materiálu se jako skutečnost dosažených příjmů za rok 2010 uvádí částka 1 422,8 mld. Kč, tedy o 0,5 mld. Kč více. Není uveden komentář, z jakého důvodu a v jakém rozsahu jsou v tomto případě údaje označeny jako předběžné.

Výdaje veřejných rozpočtů dosáhly celkové výše 1 603,4 mld. Kč (předběžná skutečnost). Ve srovnání s rokem 2010 to je o 1,1 mld. Kč více. Oproti původním předpokladům to bylo o 59,9 mld. Kč méně. Na této úspoře se podílely z hlediska druhu výdajů zejména výdaje provozní, ale oproti rozpočtu byly nižší i výdaje spojené s obsluhou dluhu veřejných rozpočtů. Rozhodující část mandatorních výdajů se realizuje ve státním rozpočtu (sociální transfery). V roce 2011 bylo na sociální dávky vynaloženo z veřejných rozpočtů 686,9 mld. Kč, což je o 16,2 mld. Kč více než v roce 2010 a o 23,1 mld. Kč více než v roce 2009. Meziročně se zvyšuje i podíl tohoto druhu výdajů na celkových výdajích. Zatímco v roce 2009 činil tento podíl 40,7 %, v roce 2010 to bylo 41,9 % a v roce 2011 už 42,8 % a spolu s běžnými transfery to představuje celkem 62,1 % z celkových výdajů veřejných rozpočtů v roce 2011. Vzhledem k růstu těchto výdajů bylo nutno omezit ostatní veřejné výdaje, což se projevilo zejména na položkách náhrad zaměstnancům a ostatních položkách vládní spotřeby o 22,9 mld. Kč. **NKÚ již v minulosti upozorňoval na tento trend, kdy růst mandatorních výdajů neprovázený odpovídajícím růstem na straně příjmů výrazně omezuje možnosti provádění udržitelné fiskální politiky, zejména na úrovni státního rozpočtu a jeho kapitol.**

Celkový deficit veřejných rozpočtů za rok 2011 vyjádřený v metodice GFS 2001 dosáhl výše 171,4 mld. Kč, přičemž u státního rozpočtu došlo oproti roku 2010 ke snížení deficitu. Nově se na celkovém deficitu podílí územní samosprávné celky a také státní fondy.

Dluh veřejných rozpočtů dosáhl k 31. 12. 2011 částky 1 565,1 mld. Kč, což představovalo 41,1 % HDP, v roce 2010 to bylo 1 423,0 mld. Kč (38,5 % HDP) a v roce 2009 to bylo 1 254,0 mld. Kč (34,6 % HDP). Podíl konsolidovaného státního dluhu na dluhu veřejných rozpočtů dosáhl výše 93,2 %, což představovalo částku 1 461,0 mld. Kč. Oproti roku 2010 tento dluh vzrostl o 10,4 % a jeho podíl na celkovém dluhu veřejných rozpočtů se neustále zvyšuje. Dluh územních samosprávných celků oproti roku 2010 vzrostl o 2,1 % a dosáhl výše 104,6 mld. Kč.

II. Státní rozpočet, státní finanční aktiva a pasiva, státní záruky, prostředky privatizace

1. Hospodaření státního rozpočtu

Státní rozpočet (dále také „SR“) na rok 2011 byl schválen zákonem č. 433/2010 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2011. Příjmy v něm byly stanoveny ve výši **1 044,0 mld. Kč**, výdaje ve výši **1 179,0 mld. Kč**, rozpočtový schodek **135,0 mld. Kč**. Podle uvedeného zákona měl být rozpočtový schodek vypořádán zvýšením stavu státních dluhopisů do výše 131,6 mld. Kč a zvýšením stavu přijatých dlouhodobých úvěrů do výše 5,5 mld. Kč (část dluhového financování měla pokrýt zvýšení stavu na účtech státních finančních aktiv o 2,1 mld. Kč). V březnu 2011 byl schválený rozpočet upraven souvztažným navýšením příjmů a výdajů o 11,7 mld. Kč, a to zákonem č. 97/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 433/2010 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2011. Do této právní normy byl zapracován i dopad zákona č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Schválený rozpočet příjmů tak dosáhl výše **1 055,7 mld. Kč** a rozpočet výdajů výše **1 190,7 mld. Kč**. Oproti schválenému rozpočtu roku 2010 byly celkové příjmy rozpočtované pro rok 2011 vyšší o 33,5 mld. Kč, což představuje nárůst o 3,3 %; vůči skutečně dosaženým příjmům za rok 2010 však byl rozpočtován růst celkových příjmů o 55,3 mld. Kč, tj. o 5,5 %. Celkové rozpočtované výdaje byly oproti rozpočtu roku 2010 vyšší o 5,8 mld. Kč, tj. o 0,5 %, a také oproti dosažené skutečnosti roku 2010 byl rozpočet výdajů na rok 2011 vyšší, a to o 33,9 mld. Kč, tj. o 2,9 %. Na růstu

rozpočtovaných výdajů se měly podílet zejména mandatorní výdaje, které měly dosáhnout výše **679,6 mld. Kč**, což je o 51,5 mld. Kč více oproti skutečnosti roku 2010. Podíl mandatorních výdajů na celkových výdajích by tak vzrostl na 57,1 % (rozpočtovaný podíl v roce 2010 byl 55,1 %, v roce 2009 činil 53,5 % a v roce 2008 dosáhl výše 52,5 %).

Na základě zmocnění ministra financí podle § 24 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále také „rozpočtová pravidla“), byl podle předloženého materiálu rozpočet příjmů a výdajů v průběhu roku navýšen o částku 19,1 mld. Kč v souvislosti s programy spolufinancovanými z rozpočtu Evropské unie (dále také „EU“). Tyto změny byly souvztažné, a tudíž neměly vliv na výši rozpočtovaného schodku. V kapitole *Operace státních finančních aktiv* však ještě došlo k navýšení výdajů o 0,2 mld. Kč na odstranění povodňových škod a nová protipovodňová opatření, a v důsledku toho se zvýšil o stejnou částku i rozpočtovaný schodek na **135,2 mld. Kč**. Rozpočet celkových příjmů po změnách tak dosáhl výše **1 074,8 mld. Kč** a rozpočet výdajů **1 210,0 mld. Kč**.

V průběhu roku byla opět prováděna řada rozpočtových opatření (dále také „RO“), a to jednak jako přesuny prostředků mezi rozpočtovými kapitolami a jednak v rámci kapitoly mezi položkami. Celkem bylo provedeno 764 RO (v roce 2010 787 RO). Z toho přesuny v rámci kapitol představovaly 42,4 %. Přesuny mezi kapitolami pak tvořily 28,9 % z celkového počtu RO, což představovalo částku 965,7 mil. Kč. V části C. *Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu* (oddíl I.1., str. 3) jsou vyčísleny přesuny z kapitol, jejichž správcem je Ministerstvo financí, tzn. kapitol *Všeobecná pokladní správa*, *Operace státních finančních aktiv* a kapitoly *Státní dluh*. Dle hodnoceného materiálu bylo z těchto kapitol přesunuto do jiných kapitol celkem **17,8 mld. Kč**. Na druhé straně dochází ke snižování přesunů prostředků mezi ostatními kapitolami. Jestliže v roce 2009 tvořily přesuny mezi kapitolami 40,1 % z celkového počtu RO, tak v roce 2010 to bylo 33,2 % a v roce 2011 už jen 28,9 %. NKÚ tento trend hodnotí kladně, neboť vypovídá o zodpovědnějším přístupu již ve fázi tvorby rozpočtu.

Hospodaření SR za rok 2011 skončilo schodkem ve výši **142,8 mld. Kč**, což je oproti rozpočtovanému schodku po změnách výsledek horší o 7,6 mld. Kč. Podíl schodku na HDP tak činil 3,8 %. Hodnocený materiál jako hlavní důvody nedodržení rozpočtovaného schodku uvádí následující okolnosti: zrušení zdanění státních příspěvků na stavební spoření ve výši 50 % (uvádí se vliv cca 5,4 mld. Kč), mimořádná platba do rozpočtu EU, povolené překročení výdajů spojených s dluhopisovým programem na úhradu nákladů na odstranění následků škod způsobených záplavami a povodněmi v roce 2009 a 2010 a s přijetím úvěru od EIB na

financování programu *Výstavba a obnova infrastruktury vodovodů a kanalizací*. Jako další důvod je mimo jiné uváděno nižší plnění příjmů určených na krytí výdajů na společné programy ČR a EU o 46,4 mld. Kč oproti rozpočtované výši (k tomuto bodu blíže viz část V. tohoto stanoviska). Dalším z důvodů překročení rozpočtovaného schodku je neplnění daňových příjmů a pojistného na sociální zabezpečení, a to ve výši 26,2 mld. Kč, přestože ve skutečnosti byly tyto příjmy oproti roku 2010 vyšší o 26,4 mld. Kč.

Celkové příjmy za rok 2011 dosáhly výše 1 012,7 mld. Kč, což bylo o 12,4 mld. Kč více než v roce 2010, oproti rozpočtované částce to ale bylo méně o 62,1 mld. Kč. Daňové příjmy (bez pojistného na sociální zabezpečení) byly plněny na 96,3 % rozpočtu, a proti očekávání tak bylo vybráno méně o 20,1 mld. Kč. Významně nižší oproti očekávání byly příjmy z rozpočtu EU. Nenaplnění daňových příjmů bylo také ovlivněno nižším hospodářským růstem, než jaký byl při tvorbě SR předpokládán. V případě daně z přidané hodnoty (dále také „DPH“) je její inkaso dlouhodobě zatíženo rozsáhlými daňovými podvody, např. tzv. „karuselovými podvody“, kdy se do podvodů zapojují plátcí z různých členských států za účelem čerpání nadměrných odpočtů, dále dochází např. k nadhodnocování vývozu, podhodnocování základu daně při obchodu s pohonnými hmotami či nepřiznání příslušné daně po uskutečnění zdanitelného plnění. Kontrolní činností NKÚ bylo v roce 2011 zjištěno, že problematika nepřiznání daně po uskutečnění zdanitelného plnění v tuzemsku, jemuž předcházela dovoz zboží ze třetí země, nebyla dlouhodobě dostatečně řešena, v důsledku čehož došlo ke krácení příjmů státního rozpočtu. Následné doměření daně nemělo kladný vliv na inkaso DPH, protože podvody praktikovaly nekontaktní subjekty nebo subjekty nemající exekvovatelný majetek, čímž byly zvyšovány nedoplatky na DPH. Ani legislativní úpravy v oblasti DPH provedené v roce 2011 nelze považovat za dostatečně efektivní.

Celkové nedoplatky daňových příjmů dosáhly výše 189 mld. Kč a oproti roku 2010 vzrostly o 7,7 %, přičemž objem daňových nedoplatek evidovaných územními finančními orgány v České republice dosáhl 118,8 mld. Kč. Nárůst nedoplatek lze přisuzovat důsledkům hospodářské krize a podvodnému jednání daňových subjektů. Dlouhodobým problémem je nedobytnost některých daňových nedoplatek. Přestože je vymáhání nedoplatek ovlivněno skutečností, že některá vymáhání nejsou ukončena v rámci jednoho kalendářního roku, případně komplikacemi způsobenými účinností nového daňového řádu (zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád), nasvědčují počty případů nedoplatek a nízká efektivita jejich vymožení potřebě zpružnění systému vymáhání a předcházení vzniku nedoplatek. Stav vymožení nedoplatek je dlouhodobě neuspokojivý a pohybuje se okolo 9 %.

Výdaje byly ve SR stanoveny ve výši 1 179,0 mld. Kč, po již výše uvedených úpravách z hlediska zapojení prostředků EU a po úsporných opatřeních v sociální oblasti pak byl schválen rozpočet výdajů ve výši 1 190,7 mld. Kč a po dalších úpravách v průběhu roku činil rozpočet výdajů po změnách 1 210,0 mld. Kč. Skutečné čerpání výdajů dosáhlo výše 1 155,5 mld. Kč. Největší objem výdajů představovaly obdobně jako v minulých letech mandatorní výdaje (652,7 mld. Kč) a z nich pak výdaje do sociální oblasti dosáhly výše 533,7 mld. Kč, což je o 12,7 mld. Kč více než v roce 2010. NKÚ opakovaně upozorňuje na nárůst těchto výdajů, který není zabezpečen odpovídajícími příjmy.

Z hlediska základních rozpočtových ukazatelů nebyl rozpočtový záměr v roce 2011 dodržen, a to i přes úsporu na výdajové straně rozpočtu. **NKÚ opět upozorňuje na riziko realizace nároků z nespotřebovaných výdajů minulých let u organizačních složek státu (dále také „OSS“), které by mohly v roce 2012 čerpat tyto výdaje až do výše 129,9 mld. Kč. Situace v oblasti nespotřebovaných výdajů se každoročně opakuje a přes některá provedená opatření výše nároků neustále narůstá.** Použití části nároků z nespotřebovaných výdajů bylo v roce 2011 podle usnesení vlády ze dne 22. 4. 2011 č. 316 vázáno souhlasem předsedy vlády.

Tabulka č. 1 – Nároky z nespotřebovaných výdajů (v mld. Kč)

	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012
Stav k 1. 1.	72,5	89,8	101,1	129,9
Stav k 31. 12.	27,8	25,3	36,6	x

Zdroj: státní závěrečné účty, výkazy NAR 1-12U.

2. Stav a vývoj státních finančních aktiv a pasiv

Podle údajů hodnoceného materiálu narostlo v průběhu roku 2011 pasivní saldo bilance státních finančních aktiv a pasiv o 127,0 mld. Kč. Oproti rokům 2009 a 2010 došlo ke zpomalení růstu, který byl vykázan v roce 2009 ve výši 154,5 mld. Kč a v roce 2010 ve výši 164,4 mld. Kč. Uvedené zvýšení bylo v roce 2011 výsledkem nárůstu státních finančních pasiv o 157,6 mld. Kč (včetně zahrnutí zvýšení závazků z nesplaceného upsaného kapitálu ve výši 2,3 mld. Kč) při současném zvýšení stavu státních finančních aktiv (dále také „SFA“) o 30,6 mld. Kč. Nárůst SFA byl dán zejména zvýšením peněžních prostředků státu na bankovních účtech (5,5 mld. Kč) a cenných papírů v držbě státu (32,8 mld. Kč) při současném poklesu stavu pohledávek a majetkových účastí státu (7,7 mld. Kč). Nárůst státních finančních pasiv o 157,6 mld. Kč (včetně zahrnutí zvýšení závazků z nesplaceného upsaného kapitálu) byl dán zejména zvýšením závazků z tuzemských emisí státních dluhopisů (145,9 mld. Kč), v menší míře zahraničních emisí státních dluhopisů (5,5 mld. Kč),

závazků z dlouhodobých úvěrů od Evropské investiční banky (4,1 mld. Kč) a závazků z titulu nesplaceného upsaného kapitálu v mezinárodních finančních institucích (2,3 mld. Kč). Tento nárůst byl korigován snížením jiných závazků (0,2 mld. Kč).

V souvislosti s dlužnickou pozicí státu vůči tuzemské bankovní soustavě je v části D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk* (oddíl I., str. 3) uvedeno: „V držení domácích bank včetně České národní banky byly jak státní pokladniční poukázky (celkem 106 mld. Kč), tak střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy (celkem 424,7 mld. Kč).“ NKÚ upozorňuje na pravděpodobnou nesprávnost informace, podle níž by stát byl k 31. 12. 2011 **v dlužnické pozici k České národní bance, která by vyplývala z držby státních dluhopisů.**

Státní dluh dosáhl ke konci roku 2011 výše 1 499,4 mld. Kč a podle hodnoceného materiálu se za rok 2011 zvýšil o 155,3 mld. Kč (bez zahrnutí zvýšených závazků z nesplaceného upsaného kapitálu), a to hlavně vlivem pokrytí schodku státního rozpočtu roku 2011 (142,8 mld. Kč) a zvýšené tvorby dluhové rezervy (5,3 mld. Kč) a zvýšení peněžních prostředků na účtech SFA. **NKÚ opět připomíná, že při existenci schodku rozpočtu se nárůst peněžních prostředků na účtech SFA projevuje současně ve zvýšení státního dluhu.**

Podíl státního dluhu na HDP se meziročně zvýšil na celkových 39,4 %. V souvislosti s grafem č. 1 uvedeným v části E. *Zpráva o řízení státního dluhu* (oddíl II.1., str. 2) NKÚ upozorňuje na skutečnost, že číselné údaje o podílu státního dluhu na HDP za minulá období (včetně roku 2010) jsou bez vysvětlujícího komentáře uváděny v jiné výši, než tomu bylo ve státním závěrečném účtu za rok 2010.

Tabulka č. 2 – Vývoj státního dluhu (v mld. Kč)

	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Součet
Státní dluh celkem (k 31. 12.) ¹	892,3	999,8	1 178,2	1 344,1	1 499,4	-
Nárůst státního dluhu	89,8	107,5	178,4	165,9	155,3	696,9
Deficit státního rozpočtu	79,7 ²	20,0	192,4	156,4	142,8	591,3

Zdroj: státní závěrečné účty.

Pozn.: 1) Jedná se o souhrn státních finančních pasiv bez započtení závazků z nesplaceného upsaného kapitálu.

2) Deficit státního rozpočtu včetně úhrady ztráty České konsolidační agentury.

Na narůstání státního dluhu působí kromě deficitů SR další vlivy, kterými byly v roce 2011 podle hodnoceného materiálu zejména: zvýšení dluhové rezervy financování (5,3 mld. Kč),

financování zvýšeného stavu peněžních prostředků na účtech SFA (2,5 mld. Kč), přecenění státního dluhu a rezervy financování (4,7 mld. Kč). Dluhová rezerva financování se ke konci roku 2011 zvýšila oproti roku 2010 o 5,3 mld. Kč, a dosáhla tak částky 70,6 mld. Kč (stav této rezervy není v návrhu SZÚ uveden, při propočtu byl použit stav rezervy k 31. 12. 2010 uvedený ve *Strategii financování a řízení státního dluhu na rok 2012*). **Změna původního záměru, kterým bylo snížení rezervy financování v roce 2011 o 35,7 mld. Kč, není v hodnoceném materiálu komentována a obdobně jako v minulých letech není ani v návrhu SZÚ za rok 2011 uvedeno vyhodnocení výdajů spojených s touto rezervou.**

V návrhu SZÚ je v části D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk* (oddíl I., str. 3) uvedeno: „Výše rezervy peněžních prostředků, uložených formou depozit na bankovních účtech u jiných peněžních ústavů jako zdroj pro vyloučení rizik z řízení státního dluhu, dosáhla k 31. 12. 2011 hodnoty 14,7 mld. Kč, což oproti stavu k 31. 12. 2010 představuje nárůst o 14,2 mld. Kč.“ **Tato rezerva peněžních prostředků nebyla započtena do výše uvedené rezervy financování, po jejím započtení by rezerva financování k 31. 12. 2011 činila 85,3 mld. Kč.**

Ve skladbě státního dluhu podle splatnosti došlo k nárůstu podílu krátkodobého dluhu, což mělo vzhledem k rozdílu investory požadovaného zhodnocení mezi krátkodobými a dlouhodobými dluhopisy příznivý vliv na výši výdajů na obsluhu státního dluhu.

V návrhu SZÚ v části E. *Zpráva o řízení státního dluhu* (oddíl II.4.1, str. 5) je mj. uvedeno: „Celkový objem SPP v oběhu se tak proti roku 2010 zvýšil z 113 331 mil. Kč na 162 609 mil. Kč, tedy o 49 278 mil. Kč.“ Tyto stavy jsou uvedeny také v tabulce č. 1 na str. 3 části E. návrhu SZÚ. Ve výkazu „rozvaha“ účetní jednotky Ministerstvo financí k 31. 12. 2011, zveřejněném v *Prezentačním systému účetních a finančních informací státu* (dále také „ÚFIS“), je uveden stav syntetického účtu 283 – *Vydané krátkodobé dluhopisy* k 1. 1. 2011 ve výši 113 331 mil. Kč, což souhlasí se stavem uvedeným v návrhu SZÚ, a k 31. 12. 2011 ve výši 222 609 mil. Kč, což je o 60 000 mil. Kč více oproti stavu uvedenému v návrhu SZÚ. Tento rozdíl není v návrhu SZÚ komentován a chybí také informace k převodům státních pokladničních poukázek a střednědobých a dlouhodobých dluhopisů do portfolia Ministerstva financí.

V souvislosti s emisemi spořicími státními dluhopisy NKÚ upozorňuje, že není komentována výše poplatků na tyto emise, které dosáhly částky více než 60 mil. Kč (téměř 47 % veškerých poplatků dluhové služby na tuzemské emise).

3. Stav a vývoj státních záruk

Ani v roce 2011 nebyly vystaveny žádné nové státní záruky ve smyslu § 73 rozpočtových pravidel a došlo ke snížení těchto standardních státních záruk z 29,4 mld. Kč k 1. 1. 2011 na 25,7 mld. Kč k 31. 12. 2011. Splátky z vlastních zdrojů dlužníků se na tomto poklesu podílely pouze 15,4 %. Zbývající snížení bylo zajištěno jednak ze zdrojů státního rozpočtu formou splácení jistin a příslušenství úvěrů poskytnutých na rozvojové projekty Evropskou investiční bankou, kde jako finanční manažer a formální dlužník vystupuje Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s., jednak formou realizace standardních státních záruk za úvěry převzaté státní organizací Správa železniční dopravní cesty od bývalé státní organizace České dráhy.

Stav pohledávek státu z realizovaných státních záruk se v roce 2011 zvýšil ze 4,9 mld. Kč k 1. 1. 2011 na 8,7 mld. Kč k 31. 12. 2011. Zvýšení bylo dáno úhradami splátek úvěrů a splátkou garantované emise dluhopisů za Správu železniční dopravní cesty, s. o. Pohledávky státu z realizovaných státních záruk vůči této organizaci byly částečně sníženy na základě usnesení vlády ze dne 25. října 2011 č. 786, kterým vláda vyslovila souhlas s prominutím závazků státní organizace Správa železniční dopravní cesty v celkové výši 5,9 mld. Kč. **V roce 2011 tak byla v oblasti státních záruk opět snížena významná část pohledávek státu prominutím závazku dlužníka.**

Stav nestandardních záruk (tj. záruk, které nesplňují všechny podmínky stanovené rozpočtovými pravidly) se podle hodnoceného materiálu v roce 2011 v podstatě nezměnil a zůstal ve výši cca 157 mld. Kč. Jedná se o záruky ve prospěch České národní banky (dále také „ČNB“), které jsou určeny na pokrytí ztrát vzniklých v souvislosti s převzetím Investiční a poštovní banky Československou obchodní bankou (dále jen „ČSOB“). Dle smlouvy o odškodnění v celkovém objemu 160,0 mld. Kč jsou tak průběžně realizovány prostřednictvím ČNB úhrady záloh ve prospěch ČSOB. V roce 2011 nebyly ve prospěch ČNB poskytnuty ze státního rozpočtu žádné kompenzace.

Záruky ze zákona jsou vyčísleny v části D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk* (oddíl III.3, str. 20) v souvislosti s ručením za závazky České exportní banky, a. s., ze splácení zdrojů získaných na finančních a kapitálových trzích ve výši 90 mld. Kč. K 31. 12. 2011 dosáhly skutečné závazky České exportní banky, a. s., kryté státní zárukou částky 77 mld. Kč. Tato státní záruka není uvedena v tabulce č. 5 v části D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk* (str. 26).

Další formu státních záruk představují garance na odstraňování ekologických škod vzniklých před privatizací a garance na nápravu ekologických škod způsobených těžbou nerostů. Podle informace uvedené v návrhu SZÚ v části I. *Informace o postupu privatizace a o stavu prostředků vedených na zvláštních účtech* dosáhly tyto garance ke konci roku 2011 celkové výše 198,1 mld. Kč. Zdrojem finančního vypořádání těchto ekologických závazků není v současné době státní rozpočet, úhrada je prováděna z dosažených privatizačních výnosů. **Vzhledem ke stálému snižování úrovně privatizačních výnosů může realizace uvedených garancí představovat budoucí riziko pro výdajovou stranu státního rozpočtu.**

NKÚ opět upozorňuje, že v návrhu SZÚ v části D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk* není zmíněna státní záruka související s mechanismem ESM, resp. EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*), která dosud představuje částku cca 6,7 mld. Kč. Tato záruka, podobně jako výše zmíněné nestandardní státní záruky, nespĺňuje kritéria uvedená v rozpočtových pravidlech.

4. Prostředky privatizace

Část I. návrhu SZÚ uvádí informace o postupu privatizace a o stavu a čerpání prostředků vedených na zvláštních účtech v roce 2011, a to velké a malé privatizace.

Velká privatizace

V roce 2011 se v porovnání s rokem 2010 změnil zásadně poměr mezi přijatými privatizačními příjmy a výdaji, a to tak, že přijaté privatizační příjmy byly vyšší oproti realizovaným výdajům. Podle předloženého materiálu činily celkové příjmy velké privatizace 16,4 mld. Kč, privatizační výdaje 19,3 mld. Kč. Vzhledem k tomu, že do celkového objemu výdajů byl započítán i převod, resp. uložení, peněžních prostředků prostřednictvím systému krátkodobých dluhopisů (vklady REPO) ve výši 8,5 mld. Kč, faktické výdaje dosáhly částky 10,8 mld. Kč, tj. došlo ke snížení výdajů oproti předchozímu roku o více než 7,0 mld. Kč. Úspora byla dosažena zejména snížením dotace Státnímu fondu dopravní infrastruktury o 6,8 mld. Kč. Dosažené privatizační příjmy v roce 2011 byly oproti roku 2010 nižší o 1,1 mld. Kč.

Celkový zůstatek peněžních prostředků velké privatizace dosáhl ke konci roku 2011 částky 24,4 mld. Kč. Zůstatek volných peněžních prostředků velké privatizace se zvýšil z 14,3 mld. Kč v roce 2010 na částku 20,1 mld. Kč v roce 2011. Výše vázaných privatizačních prostředků se meziročně změnila pouze nevýznamně na částku 4,4 mld. Kč, tj. došlo k jejímu snížení o cca 0,1 mld. Kč.

Výše uvedenou pozitivní skutečnost ve vývoji zůstatku volných peněžních prostředků velké privatizace nelze přeceňovat vzhledem k tomu, že dlouhodobě jeden z nejdůležitějších výdajových titulů *Úhrada ekologických závazků* se sice v posledních dvou letech snížil oproti předchozím obdobím, avšak přesto dosahoval výše cca 6 mld. Kč. Ministerstvo financí dále evidovalo k 31. 12. 2011 ekologické smlouvy s celkovou garancí ve výši 160,4 mld. Kč a tato částka se oproti roku 2010 snížila o necelou 1,0 mld. Kč. Kromě toho použití peněžních prostředků velké privatizace bylo změněno, resp. rozšířeno zákonem č. 15/2012 Sb. (s účinností od 17. 1. 2012), kterým se mění zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku ČR a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku). Touto novelou dochází mimo jiné k možnosti použít v roce 2012 peněžní prostředky velké privatizace k úhradě nákladů soudních sporů souvisejících s malou privatizací, k úhradě nákladů spojených s vypořádáním mimosoudních dohod uzavřených mezi Ministerstvem financí a dotčenými osobami a zejména k převodům do státního rozpočtu v případě, kdy rozpočtované příjmy pojistného na důchodové pojištění spolu s částkou z výnosu z DPH započítávanou pro případný převod ze státního rozpočtu do státních finančních aktiv na účet rezervy pro důchodovou reformu budou nižší než rozpočtované výdaje na dávky důchodového pojištění.

Tato část návrhu SZÚ nedostatečně či nepřesně komentuje některé údaje:

- V textu pod tabulkou č. 6 je bez dalšího komentáře např. uvedeno, že zůstatek peněžních prostředků velké privatizace na bankovních účtech významně poklesl.
- V textu za tabulkou č. 11 je v bodu 2. uveden jako další významný výdaj převod na REPO operace, **ačkoliv se v tomto případě nejedná o výdaj ve smyslu použití peněžních prostředků velké privatizace podle zákona č. 178/2005 Sb.** Uvedený zákon ukládá Ministerstvu financí vést tyto finanční prostředky na zvláštních účtech.
- V rozpisu druhové struktury výdajů velké privatizace (tabulka č. 11 – *Druhá struktura celkových výdajů v roce 2011*) došlo oproti roku 2010 k rozdílnému způsobu vykazování u výdajových titulů *Převody do státních finančních aktiv a Protipovodňová opatření rok 2006*, a to tak, že z původních dvou titulů výdajů byly vytvořeny nově tři, čímž došlo k porušení kontinuity u těchto položek, aniž by na tuto změnu komentář k tabulce upozornil.

Malá privatizace

Zůstatek peněžních prostředků malé privatizace se k 31. 12. 2011 zvýšil oproti předchozímu roku o více než 1,6 mld. Kč, a to zejména z důvodu příjmu z výnosů z likvidačního zůstatku státních podniků (1,6 mld. Kč), a **činil celkem 3,7 mld. Kč. Veškeré peněžní prostředky**

malé privatizace ve výši 3,7 mld. Kč byly k 31. 12. 2011 uloženy na běžných účtech pouze v jednom komerčním peněžním ústavu. Předložený materiál tuto skutečnost pouze uvádí, aniž by ji jakkoliv komentoval.

V této části návrhu SZÚ nejsou uvedeny bližší údaje týkající se výnosů z likvidačního zůstatku státních podniků, přestože se jedná o významný příjem, který přispěl ke zvýšení zůstatku peněžních prostředků malé privatizace oproti zůstatku k 31. 12. 2010 o cca 80 %.

III. Další složky veřejných rozpočtů

1. Hospodaření státních fondů

Hospodaření státních fondů (dále také „SF“) skončilo za rok 2011 schodkem ve výši více než 7,7 mld. Kč. Přitom v roce 2010 hospodařily SF s přebytkem 6,1 mld. Kč a v roce 2009 s přebytkem 6,7 mld. Kč. Na tomto výsledku se podílelo zejména nižší čerpání dotací z prostředků SR v celkové výši 27,2 mld. Kč, částkou 0,6 mld. Kč pak nižší vlastní příjmy. Na debetním saldu SF se nejvýrazněji podílel Státní fond životního prostředí, a to částkou 7,2 mld. Kč (čerpání dotace ze SR ve výši 54,2 % schváleného rozpočtu) – v roce 2010 skončil tento fond své hospodaření přebytkem ve výši 4,9 mld. Kč. Státní fond dopravní infrastruktury (dále také „SFDI“) skončil své hospodaření kladným saldem ve výši 1,0 mld. Kč, v roce předchozím to bylo 2,6 mld. Kč. Ze SR fond obdržel dotace ve výši 35,0 mld. Kč, z toho z prostředků z privatizace bylo 0,8 mld. Kč, přičemž v roce 2010 převody výnosů z privatizovaného majetku dosáhly částky 7,7 mld. Kč. Dále tak platí stanovisko z minulých let, kdy NKÚ upozorňoval na rizika snižujících se privatizačních příjmů a na nutnost jejich nahrazení jiným příjmem. U SFDI byly tyto příjmy nahrazeny mj. vyšším inkasem poplatků za užívání dálnic a rychlostních komunikací a zvýšením sazeb mýtného.

2. Hospodaření územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí

a regionálních rad regionů soudržnosti

Územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí (dále také „DSO“) a regionální rady regionů soudržnosti (dále také „RRRS“) skončily své hospodaření v roce 2011 schodkem ve výši 2,7 mld. Kč. V roce 2010 dosáhl schodek jejich hospodaření 1,2 mld. Kč a v roce 2009 to bylo 25,9 mld. Kč. Na vytvořeném schodku se výrazně podílel především pokles příjmů o 20,6 mld. Kč oproti roku 2010. Celkové příjmy dosáhly výše 404,1 mld. Kč, přičemž se očekávaly příjmy ve výši 451,5 mld. Kč. Tomuto vývoji přizpůsobily územní rozpočty i čerpání výdajů, které dosáhlo výše 87,9 % rozpočtu.

IV. Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu včetně hodnotících zpráv a poznatky z kontrolní činnosti NKÚ

V rámci zpracování tohoto stanoviska provedl NKÚ kontrolu údajů uveřejněných v závěrečných účtech (dále také „ZÚ“) kapitol SR s údaji uvedenými v *Integrovaném informačním systému státní pokladny* (dále také „IISSP“) a konstatuje, že výše příjmů i výdajů uvedených v návrzích ZÚ kapitol souhlasí s údaji uvedenými v IISSP. Dále NKÚ provedl kontrolu údajů uveřejněných v návrhu státního závěrečného účtu a konstatuje, že i zde souhlasí výše příjmů a výdajů s údaji uveřejněnými v IISSP.

Správci kapitol byli povinni zpracovat návrh závěrečného účtu své kapitoly podle vyhlášky č. 419/2001 Sb. (dále také „vyhláška“). Termín pro předložení návrhů ZÚ za rok 2011 byl 15. března 2012 (návrh ZÚ předkládají správci kapitol Ministerstvu financí, NKÚ a Českému statistickému úřadu). Tento termín předložení ZÚ na NKÚ nedodrželo pět správců kapitol.

NKÚ opět konstatuje, že obdržené návrhy ZÚ nebyly zpracovány zcela v souladu s vyhláškou, a to zejména v těchto bodech:

- Správci kapitol nevěnovali dostatečnou pozornost vypracování porovnání výsledků hospodaření s předcházejícími obdobími. Tři správci kapitol tento bod nezpracovali a sedm správců kapitol vypracovalo hodnocení výsledků pouze částečně.
- V návrzích ZÚ nebyla věnována patřičná pozornost komentáři k rovnoměrnosti čerpání výdajů (běžných i kapitálových) v jednotlivých čtvrtletích roku. Tento bod nebyl uveden u osmi kapitol a u dalších osmi kapitol byl uveden jen částečně.
- V části hodnocení výsledků vnějších a vnitřních kontrol neuvedlo devět správců kapitol přijatá opatření a zhodnocení jejich plnění.
- Hodnocení vynaložených prostředků na společné programy Evropské unie (dále také „EU“) a České republiky (dále také „ČR“) u 15 správců kapitol neobsahovalo komentář k výdajům na platy a ostatní platby za provedenou práci v rámci společných programů EU a ČR.
- Správci kapitol nevyhodnotili dostatečně hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů kapitoly. Šestnáct správců kapitol tento bod nezpracovalo vůbec a šest správců kapitol pouze částečně.
- Nespotřebování rozpočtových výdajů v oblasti nároků z nespotřebovaných výdajů nezdůvodnilo deset správců kapitol.

- Dále správci kapitol nevěnovali dostatečnou pozornost výčtu výdajů na zahraniční pracovní cesty a zhodnocení přínosu pracovních cest pro činnost organizace. Pouze částečně se tomuto bodu věnovalo 16 správců kapitol.
- Třináct správců kapitol vůbec neuvedlo vyčíslení a zdůvodnění zálohových plateb.

Další nedostatky byly zjištěny při prověřování hodnotících zpráv, které mají správci kapitol povinnost vypracovat a následně předložit Ministerstvu financí jako podklad pro vypracování kapitolské části SZÚ a zároveň je zaslat také NKÚ:

- Třináct správců kapitol neporovnálo výsledky dosažené v příjmové a výdajové části rozpočtu v hodnoceném roce s výsledky za rok předcházející.
- Deset správců kapitol neuvedlo žádné hlavní úkoly řešené v hodnoceném roce.
- Osm správců kapitol nevypracovalo hodnocení regulace čerpání výdajů.
- Dvacet správců kapitol nevyhodnotilo účelnost využití rozpočtových prostředků a rovnoměrnost jejich čerpání.

NKÚ konstatuje, že k těmto nedostatkům dochází opakovaně, v důsledku čehož tyto zprávy ztrácejí svou vypovídací hodnotu. Příklady nejčastěji se vyskytujících nedostatků v ZÚ kapitol státního rozpočtu (zmíněny jsou příklady z kapitol s celkovými deseti a více zjištěnými nedostatky) jsou uvedeny v příloze č. 2 tohoto stanoviska.

V roce 2011 a počátkem roku 2012 (v období do zpracování tohoto stanoviska) ukončil NKÚ řadu kontrolních akcí (dále také „KA“), jejichž účelem bylo prověřit, zda kontrolované osoby při své činnosti postupují v souladu s právními předpisy a zda nakládají s prostředky a majetkem státu dle principů účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti. Provedené kontrolní akce byly zaměřeny na významné oblasti příjmů a výdajů státu, hospodaření s majetkem státu a na ověření informací uvedených v ZÚ kapitol. Přestože se většina uskutečněných kontrol týkala období roku 2010 či starších období, bylo v případě věcných souvislostí kontrolováno i období do ukončení kontroly, tedy i rok 2011.

Zveřejněné výsledky těchto kontrol potvrzují stále se opakující nedostatky, a to zejména v oblasti účetnictví (zvláště inventarizace majetku a závazků), zadávání veřejných zakázek, dodržování rozpočtových pravidel a rozpočtové skladby, nakládání s majetkem státu, dodržování pravidel finanční kontroly, zpracování koncepčních a strategických materiálů a stanovení vyhodnotitelných cílů.

Přehled kontrolních závěrů použitých při zpracování tohoto stanoviska je obsažen v příloze č. 1. Níže uvádíme některé KA, ve kterých byly výše jmenované nedostatky zjištěny:

- porušování zákona o účetnictví,
např. KA 10/19, 10/20, 10/32, 11/01, 11/02, 11/04, 11/05, 11/09, 11/12, 11/13, 11/15, 11/36,
- nedostatky ve finanční kontrole,
např. KA 10/23, 11/01, 11/10,
- porušování zákona o majetku státu,
např. KA 11/01, 11/02, 11/10,
- nedostatky v zadávání veřejných zakázek,
např. KA 11/01, 11/02, 11/04, 11/08, 11/13, 11/15,
- nedostatečná kontrola příjemců dotací,
např. KA 10/23, 11/10, 11/14, 11/15,
- porušování rozpočtových pravidel,
např. KA 10/19, 11/01, 11/08, 11/10,
- nedostatky v koncepční přípravě a stanovení cílů,
např. KA 11/04, 11/05, 11/06, 11/12, 11/13, 11/14, 11/15.

Obecné poznatky NKÚ z provedených kontrol typu finanční audit kapitol státního rozpočtu

Usnesením vlády ze dne 23. května 2007 č. 561 bylo schváleno vytvoření účetnictví státu od 1. ledna 2010. Tímto krokem byla oficiálně zahájena účetní reforma v oblasti veřejných financí. Hlavním cílem vzniku účetnictví státu je dle uvedeného usnesení vlády „*vytvoření podmínek pro efektivní zajištění správných, úplných a včasných informací o hospodářské situaci státu a příslušných účetních jednotek*“.

Ke konci roku 2011 fungovaly ve státním (veřejném) sektoru tři informační soustavy, v jejichž rámci jsou sestavovány výkazy zobrazující hospodářskou situaci státu a příslušných účetních jednotek a sloužící k získávání informací pro účely monitorování a řízení veřejných financí:

- **System finančního účetnictví** – upraven zákonem č. 563/1991 Sb.¹, vyhláškou č. 410/2009 Sb.², vyhláškou č. 383/2009 Sb.³, vyhláškou č. 270/2010 Sb.⁴ a českými

¹ Zákon č. 563/1991, o účetnictví.

² Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

³ Vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech).

účetními standardy pro vybrané účetní jednotky⁵ (s výjimkou zdravotních pojišťoven) č. 701 až 708. Účetní výkazy, které jsou dle zákona o účetnictví součástí účetní závěrky, zobrazují hospodářskou situaci příslušných účetních jednotek na aktuálním principu⁶.

- **Finanční výkazy** – upraveny vyhláškou č. 449/2009 Sb.⁷ Obsahují hodnocení výsledků rozpočtového hospodaření (příjmy a výdaje daného rozpočtového roku) – jsou využívány k sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol.
- **Operativní a statistické výkazy (operativní účetní záznamy, pomocný analytický přehled)** – upraveny vyhláškou č. 383/2009 Sb.³ Mají sloužit k získávání informací pro účely monitorování a řízení veřejných financí a pro splnění požadavků evropských nařízení o *Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství* (ESA 95). Pro tyto účely se vytváří nové členění syntetických účtů, tzv. pomocný analytický přehled. Operativní účetní záznamy jsou příslušnými subjekty předávány měsíčně od července roku 2010, pomocný analytický přehled bude dotčenými účetními jednotkami poprvé předán v červenci 2012 za období leden až červen 2012.

NKÚ při provádění kontrolních akcí opakovaně zjišťuje skutečnosti, které svědčí o nedostatcích v podkladech sloužících k sestavení závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, a to jak v oblasti účetnictví, tak v oblasti finančního výkaznictví. Kontrolami byly v roce 2011 zjištěny např. tyto skutečnosti:

- Kontrolované osoby nevedly správné účetnictví podle zákona o účetnictví a dalších právních předpisů, neboť v některých případech nesprávně aplikovaly účetní metody a nedodržovaly obsahové vymezení položek účetní závěrky. U kontrolovaných osob byly zjištěny významné nedostatky související s nesprávnou aplikací nových účetních metod a postupů (např. nesprávné vykázání dlouhodobých podmíněných závazků, zvolení nesprávné metody zobrazení odepsaných pohledávek, nesprávné používání nákladových a výnosových účtů).
- Účetnictví některých kontrolovaných osob nebylo úplné, neboť neúčtovaly o všech skutečnostech, které byly předmětem účetnictví. Kontrolované osoby například nevykázaly pohledávky z návratných finančních výpomocí a neúčtovaly o všech

⁴ Vyhláška č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků.

⁵ Vybranými účetními jednotkami jsou dle § 1 zákona o účetnictví organizační složky státu, státní fondy podle rozpočtových pravidel, Pozemkový fond České republiky, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti, příspěvkové organizace a zdravotní pojišťovny.

⁶ Aktuální princip je jedna ze základních účetních zásad, která stanoví, že náklady a výnosy se účtují do období, se kterým věcně a časově souvisí, aniž by bylo bráno v úvahu, kdy došlo k reálnému pohybu peněz.

⁷ 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.

relevantních závazcích a nákladech či o všech přijatých dividendách. V některých případech kontrolované osoby naopak vykázaly v účetní závěrce závazky, které nebyly schváleny v rámci předběžné kontroly a jejichž vznik nebyl prokázán ani uzavřenými smlouvami.

- Účetnictví některých kontrolovaných osob nebylo průkazné, jelikož inventarizace majetku a závazků nebyla provedena v souladu se zákonem o účetnictví a některé účetní záznamy kontrolovaných osob nebyly průkazné. Kontrolovanými osobami nebyly v některých případech vyhotoveny průkazné inventurní soupisy, vyhotovené inventurní soupisy neobsahovaly skutečnosti tak, aby bylo možné na jejich základě zjištěný majetek a závazky jednoznačně určit. Inventarizace nebyly prováděny u veškerého majetku a závazků, a proto nebyl kontrolovanými osobami zjištěn jejich skutečný stav.
- Častým nedostatkem finančního výkaznictví kontrolovaných osob byla nesprávná nebo nekonzistentní klasifikace prostřednictvím jednotlivých položek a paragrafů rozpočtové skladby. Výdaje byly klasifikovány nesprávnými rozpočtovými položkami ve vztahu k charakteru vydaných prostředků (druhové třídění rozpočtové skladby), nebo nesprávnými rozpočtovými paragrafy ve vazbě na odvětví činnosti, do kterého výdaje směřovaly (odvětvové třídění rozpočtové skladby). Nesprávná a nekonzistentní klasifikace prostřednictvím jednotlivých položek rozpočtové skladby byla zjištěna i v oblasti příjmů.

Právní úprava výkaznictví

Právní předpisy upravující oblast účetnictví a výkaznictví vybraných účetních jednotek byly v průběhu několika posledních let významným způsobem změněny. Vzhledem k tomu, že předpisy a jejich novely byly většinou vydávány v posledních dnech kalendářního roku s účinností od 1. ledna roku následujícího, a vzhledem k rozsahu změn, které nové předpisy pro vybrané účetní jednotky představovaly, měly vybrané účetní jednotky pouze omezený čas na to, aby se s novými předpisy seznámily a implementovaly je tak, aby v rámci svých účetních systémů byly schopny již k počátku příslušných účetních období aplikovat nové účetní metody, účtovat na nově vymezené syntetické účty a plnit další povinnosti stanovené novými účetními předpisy.

Jak vyplynulo z kontrolních zjištění, některá ustanovení nových právních předpisů – zejména v oblasti vyřazování dlouhodobého majetku, dohadných účtů pasivních k transferům, oceňovacích rozdílů u majetku určeného k prodeji, drobného dlouhodobého majetku a oprávek k tomuto majetku a předfinancování výdajů spolufinancovaných z prostředků Evropské unie – byla v letech 2010 a 2011 u vybraných účetních jednotek různě

aplikovatelná. Přitom kvalitní předpisy pro oblast účetnictví, tj. jasné, srozumitelné, jednoznačné a komplexní, jsou základní podmínkou kvality údajů, které systém účetnictví poskytuje.

Nejednoznačnosti a nejasnosti aplikace právních předpisů v oblasti účetnictví v letech 2010 a 2011 nemohou být vyčítány kontrolovaným osobám. Vedou však k tomu, že při ověřování těchto údajů nelze uživatelům účetní závěrky v některých případech poskytnout informaci, zda účetní závěrka podává, či nepodává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky dle § 7 odst. 1 zákona o účetnictví, neboť při jiném výkladu nejednoznačných ustanovení předpisů upravujících vedení účetnictví by mohly být podány odlišné informace, které by mohly jiným způsobem ovlivnit rozhodování a úsudek uživatelů účetní závěrky.

Vybrané sumarizované údaje za organizační složky státu a za ústředně řízené příspěvkové organizace

V důsledku významných změn v právních předpisech upravujících oblast účetnictví a výkaznictví vybraných účetních jednotek došlo v některých případech od 1. ledna 2010 k zásadním změnám ve vykazovaných údajích, což ilustrují níže uvedené grafy, které byly sestaveny z údajů zveřejněných v ÚFIS za všechny kapitoly státního rozpočtu (tj. za organizační složky státu a za ústředně řízené příspěvkové organizace).

Vývoj bilanční sumy



Zdroj dat: ÚFIS.

V souladu s vyhláškou č. 410/2009 Sb. vykázaly vybrané účetní jednotky v účetní závěrce v roce 2010 a 2011 příjmy a výdaje v rozvaze samostatně jako aktiva a cizí zdroje. V rozvaze se tak u organizačních složek státu podle platné účetní regulace vykazovaly kromě stavu účtů ke konci rozvahového dne i tokové veličiny, tzn. hodnoty dosažené za určité období. Uživatelům účetní závěrky je tedy v těchto položkách předkládána informace o majetku a cizích zdrojích, která je obtížně interpretovatelná ve vztahu k majetkové a finanční situaci organizační složky státu.

Navíc v souladu s výše uvedenými pravidly vykazování došlo u některých organizačních složek státu (např. u České správy sociálního zabezpečení) k významnému navýšení bilanční sumy, které bylo způsobeno kromě zahájení vykazování příjmů v aktivech a výdajů v pasivech organizačních složek státu také vykazováním pohledávek a dohadných účtů pasivních z poskytnutých a nevyúčtovaných dotací. Od roku 2012 dojde k další změně, neboť příjmy a výdaje budou vykazovány v rozvaze jako součást vlastního kapitálu účetní jednotky (výdaje s plusovým znaménkem, příjmy se záporným), čímž bude kompenzován jejich vliv na bilanční sumu.

Složení aktiv a pasiv

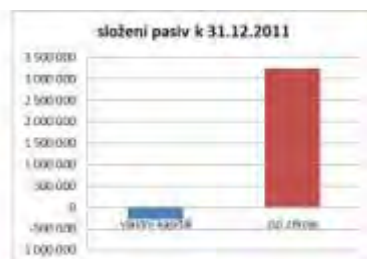
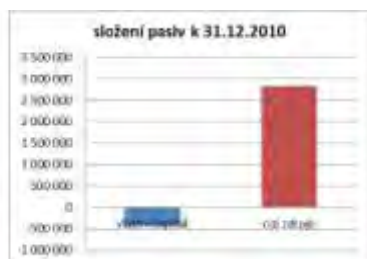
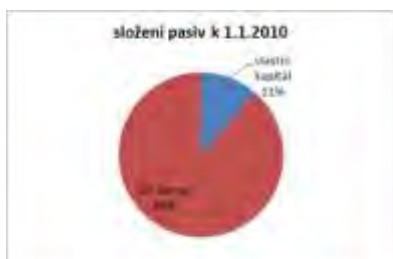
Prudký nárůst podílu oběžných aktiv na úkor podílu stálých aktiv (v netto hodnotě) byl v průběhu roku 2010 způsoben zejména zahájením vykazování příjmů u organizačních složek státu a pohledávek z poskytnutých a nevyúčtovaných dotací v oběžných aktivech. Pokles podílu stálých aktiv byl dále způsoben zahájením odpisování dlouhodobého majetku u organizačních složek státu v roce 2011.



Zdroj dat: ÚFIS.

Od roku 2010 jsou navíc v rozvaze vykazovány zvlášť pohledávky dlouhodobé (stálá aktiva) a krátkodobé (oběžná aktiva). Na výši vykázанных pohledávek měla vliv i aplikace nové metody vytváření opravných položek ve výši 10 % z dlužné částky za každých ukončených devadesát dnů po splatnosti dané pohledávky.

Prudký nárůst podílu cizích zdrojů na úkor podílu vlastního kapitálu byl v průběhu roku 2010 způsoben zejména zahájením vykazování výdajů u organizačních složek státu a dohadných účtů pasivních z poskytnutých a nevyúčtovaných dotací v cizích zdrojích.

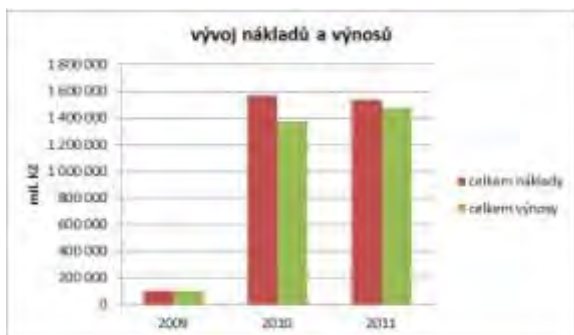


Zdroj dat: ÚFIS.

Do hodnoty vlastního kapitálu se od roku 2010 promítá také výsledek hospodaření, který je u většiny vybraných účetních jednotek záporný. U některých organizačních složek státu tak vykázaný vlastní kapitál dosahuje výrazných záporných hodnot (např. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy). Záporný vlastní kapitál je v rámci pasiv vyrovnán vykázáním výdajů jakožto součásti cizích zdrojů. V souhrnu za všechny organizační složky státu a státní příspěvkové organizace je od roku 2010 vykazována záporná hodnota vlastního kapitálu (hodnota jmění účetní jednotky je menší než vykázaná ztráta). Z důvodu vykázaní záporné hodnoty vlastního kapitálu k 31. 12. 2010 a k 31. 12. 2011 jsou výše pro ilustraci použity sloupcové grafy místo výšečových.

Od roku 2012 budou příjmy a výdaje vykazovány v rozvaze jako součást vlastního kapitálu účetní jednotky (výdaje s plusovým znaménkem, příjmy se záporným), čímž dojde ke kompenzaci vlivu výsledku hospodaření na vlastní kapitál.

Vývoj nákladů, výnosů a výsledku hospodaření



Zdroj dat: ÚFIS.

Vzhledem ke skutečnosti, že u většiny organizačních složek státu náklady převyšují výnosy, jsou u těchto organizačních složek vykazovány záporné výsledky hospodaření, které jsou v rozvaze kompenzovány agregovanými příjmy a výdaji minulých let.

Vykázaným výsledkem hospodaření byla v roce 2011 ztráta, ta však v porovnání s rokem 2010 výrazně poklesla (o 67 %). Hlavními příčinami poklesu ztráty bylo celkové snížení nákladů (o 29 mld. Kč – nejvýznamnější vliv měl pokles odpisů majetku u příspěvkových organizací o 6 mld. Kč, pokles kurzových ztrát o 15 mld. Kč a pokles nákladů na nároky

státního rozpočtu o 21 mld. Kč, proti tomu působilo zvýšení nákladů na dávky sociálního zabezpečení o 10 mld. Kč a zvýšení úroků o 3 mld. Kč) a celkové zvýšení výnosů (o 95 mld. Kč – nejvýznamnější vliv měl nárůst výnosů z odepsaných pohledávek o 21 mld. Kč, nárůst ostatních výnosů z činnosti o 21 mld. Kč, nárůst výnosů z daní a poplatků o 44 mld. Kč a nárůst výnosů z nároků na prostředky státního rozpočtu o 52 mld. Kč, proti tomu působilo snížení výnosů z nároků na prostředky státních fondů o 14 mld. Kč a snížení výnosů z ostatních nároků o 28 mld. Kč).

Vývoj stavu podrozvahových účtů



Zdroj dat: ÚFIS.

V případě skutečností, které jsou předmětem účetnictví, avšak nejsou u nich splněny všechny podmínky pro provedení účetního zápisu v hlavní knize, uvádí vybrané účetní jednotky tyto skutečnosti na podrozvahových účtech v souladu s obsahovým vymezením podle vyhlášky č. 410/2009 Sb., pokud náklady na získání informace nepřevýší přínosy plynoucí z této informace nebo se informace nepovažuje za významnou podle zákona o účetnictví. Podrozvahové účty jsou vykazovány v rámci přílohy účetní závěrky.

Sledované, vykazované a zveřejňované údaje

K 1. 1. 2010 byl spuštěn *Centrální systém účetních informací státu (CSÚIS)*, jakožto jeden z modulů *Integrovaného informačního systému státní pokladny*, do něhož jsou vybrané účetní jednotky povinny předávat některé účetní záznamy a finanční výkazy. Účetní jednotky tak mají povinnost nejméně ve čtvrtletních intervalech zpracovávat a předávat velké množství velmi detailních účetních a finančních údajů. Došlo tím ke zvýšení rozsahu práce spojené s vedením účetnictví účetních jednotek.

Vyhláška č. 449/2009 Sb., která s účinností od 1. 1. 2010 nahradila vyhlášku č. 16/2001 Sb.⁸, již neobsahuje ustanovení o tom, že finanční výkazy předkládané k závěru roku se považují

⁸ Vyhláška č. 16/2001 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků.

také za výkazy účetní a jsou součástí účetní závěrky. Jednoznačné ustanovení o tom, že uvedené finanční výkazy jsou v souboru údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu považovány taktéž za výkazy účetní a jsou součástí účetní závěrky, tak z právního řádu bez náhrady zmizelo, což není v souladu s doporučeními *Mezinárodních účetních standardů pro veřejný sektor (IPSAS)*, dle kterých by měly být finanční výkazy, resp. údaje o rozpočtu a jeho plnění, nedílnou součástí účetní závěrky vždy, pokud účetní jednotka zveřejňuje schválený rozpočet (viz např. IPSAS 1 – *Předkládání účetní závěrky* nebo IPSAS 24 – *Předkládání informací o rozpočtu v účetní závěrce*). Vyjmutím finančních výkazů z účetní závěrky byly odstraněny i povinnosti kladené zákonem o účetnictví na kvalitu a průkaznost vykazovaných finančních údajů.

Novelou vyhlášky č. 419/2001 Sb. došlo od roku 2011 k vyjmutí účetních výkazů a jejich sumářů z návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, přestože uvedená vyhláška dále obsahuje ustanovení, podle kterého jsou údaje roční účetní závěrky vedle finančních výkazů podkladem pro sestavení závěrečného účtu.

Prostřednictvím nově zaváděného pomocného analytického přehledu budou pro Ministerstvo financí pořizovat do CSÚIS některé vybrané účetní jednotky další detailní informace. Pro vyplňování jednotlivých částí, resp. položek, pomocného analytického přehledu konkrétními hodnotami za příslušné období použije účetní jednotka buď údaje z účetnictví v členění dle jednotlivých analytických účtů zavedených pro dané období v účtovém rozvrhu, anebo údaje z jiných průkazných dokumentů. V případě, že je zjišťování údajů pro pomocný analytický přehled řešeno jiným způsobem, než je členění syntetických účtů na analytické účty (účetní jednotka neúčtuje na těchto analytických účtech), mohou účetní jednotky zajistit požadované členění i „dávkovým způsobem“, tzn. nikoliv průběžně jako při účtování na analytických účtech. Právní předpisy pro oblast účetnictví však neřeší náležitosti „různých evidencí“, které si účetní jednotka vede pro určité potřeby (např. majetkové karty, seznamy smluv apod.). Proto není zřejmé, jakým způsobem účetní jednotka v tomto případě zajistí požadavky zákona o účetnictví na účetní záznamy, zejména ustanovení § 33a upravujícího průkaznost účetních záznamů.

Do CSÚIS, resp. jeho částí, mají přístup kromě Ministerstva financí i další subjekty v rozsahu své působnosti, zejména ostatní ministerstva, správci kapitol a kraje. Údaje z CSÚIS však nejsou přístupné pro veřejnost. Proto v roce 2010 Ministerstvo financí spustilo aplikaci prezentačního systému ÚFIS umožňující uživatelům aktivní přístup k vybraným údajům účetních a finančních informací státu z CSÚIS a zajišťující zveřejňování účetních závěrek organizačních složek státu podle § 21a zákona o účetnictví. Pro veřejnost jsou tak k dispozici

údaje v roční periodicitě počínaje rokem 2010. Z účetních informací jsou v systému obsaženy pouze účetní závěrky za jednotlivé účetní jednotky (přílohy účetních závěrek však obsahují pouze tabulkové sestavy, a ne textové komentáře, které jsou významné pro prezentaci číselných údajů v účetní závěrce), uvedeny naopak nejsou sumáře účetních výkazů sestavené za celou kapitolu státního rozpočtu. Zveřejňování účetních výkazů za účetní jednotky včetně sumářů účetních výkazů za kapitoly státního rozpočtu zajišťovalo Ministerstvo financí do roku 2010 prostřednictvím *Automatizovaného rozpočtového informačního systému* (ARIS). V systému ÚFIS nejsou přístupné ani další předávané výkazy (statistické, operativní).

Porovnání údajů o vývoji bilanční sumy, složení aktiv a pasiv, vývoji nákladů, výnosů a výsledku hospodaření a stavu podrozvahových účtů uvedené v tomto stanovisku bylo provedeno na základě agregovaných dat obsažených v systému ÚFIS bez provedení jejich konsolidace. I když sestavení účetních výkazů za Českou republiku bylo jedním z hlavních cílů reformy účetnictví státu, účetní výkazy za Českou republiku nejsou dosud sestavovány a nebyla dosud ani vydána konsolidační vyhláška, která by postup konsolidace údajů stanovila.

Jak je uvedeno výše, hlavním cílem vzniku účetnictví státu bylo „vytvoření podmínek pro efektivní zajištění správných, úplných a včasných informací o hospodářské situaci státu a příslušných účetních jednotek“. Nezbytným předpokladem pro dosažení tohoto cíle je nastavení vhodných účetních pravidel prostřednictvím jasně a jednoznačně aplikovatelných účetních předpisů, které by umožňovaly zachycení jednotlivých účetních případů v průběhu účetního období v souladu se skutečností a vedly k sestavení účetní závěrky věrně a poctivě zobrazující skutečnost. Z předchozího textu je zřejmé, že ani v roce 2011 tomu tak v některých oblastech nebylo. Přitom kvalitní předpisy pro oblast účetnictví jsou základní podmínkou pro kvalitu údajů, které systém účetnictví poskytuje.

Přes obtíže s kvalitou účetních předpisů, i s ohledem na náklady, které jsou vynakládány na sestavování, předávání a následné zpracování údajů v CSÚIS, NKÚ doporučuje, aby sumarizované údaje o hospodářské situaci státu získané z účetnictví jeho jednotek byly v rámci SZÚ zveřejňovány. Dále NKÚ doporučuje, aby se součástí SZÚ stal také komentář k těmto údajům.

V. Evropské prostředky a poznatky z kontrolní činnosti NKÚ

V roce 2011 čerpala ČR peněžní prostředky z rozpočtu EU na financování společných programů v oblasti politiky soudržnosti, na opatření společné zemědělské politiky (dále také „SZP“), společné rybářské politiky (dále také „SRP“), *Programu rozvoje venkova* (dále také „PRV“) a v rámci finančních mechanismů (dále také „FM“) Evropského hospodářského prostoru a Norska a z *Programu švýcarsko-české spolupráce*. Celkem bylo u těchto společných aktivit podle návrhu státního závěrečného účtu vykázáno skutečné čerpání **131,2 mld. Kč**, z toho z národních zdrojů **16,0 mld. Kč** (94 % rozpočtu po navýšení) a z prostředků EU/FM v přepočtu **115,2 mld. Kč**, včetně předfinancování ze SR (83,6 % rozpočtu po navýšení).

1. Finanční vztahy k rozpočtu EU

Celkové výdaje na společné programy ČR a EU, které byly v roce 2011 předfinancovány ze SR a mají být kryty příjmy z rozpočtu EU, dosáhly podle hodnoceného materiálu částky 115,1 mld. Kč. Příjmy SR vykázané v roce 2011 na společné programy ČR a EU činily 89,8 mld. Kč, **rozdíl mezi uskutečněnými výdaji a příjmy ve výši 25,3 mld. Kč ovlivnil negativně výsledek SR v roce 2011. SR na rok 2011 (po změnách) počítal se záporným saldem příjmů a výdajů na společné programy ČR a EU pouze ve výši 1,5 mld. Kč.**

Výdaje na programy spolufinancované z prostředků EU (bez SZP, SRP a PRV)

ČR v roce 2011 čerpala na společné programy s EU v oblasti politiky soudržnosti celkem **98,5 mld. Kč** (87,1 % rozpočtované částky po změnách), z toho **12,3 mld. Kč** představovalo národní financování a **86,2 mld. Kč** bylo kryto příjmy z rozpočtu EU.

Programové období 2004–2006

V roce 2011 byly rozpočtovány pouze investiční projekty dopravní infrastruktury a životního prostředí financované z *Fondu soudržnosti* (dále také „FS“). ČR vyčerpala **842,4 mil. Kč** (69,9 % rozpočtu), z toho **2,3 mil. Kč** činily národní prostředky a **840,1 mil. Kč** prostředky poskytnuté z rozpočtu EU.

Z celkové alokace na programy financované ze strukturálních fondů (dále také „SF“) ve výši **1 692,6 mil. €** bylo k 31. 12. 2011 vyčerpáno **1 684,8 mil. €**, tj. 99,54 %. Finanční opravy uplatněné Evropskou komisí (dále také „Komise“) činily cca **215 mil. €** a závěrečná zpráva byla Komisí schválena u devíti programů z celkových 15 programů a iniciativ.

V rámci FS mělo šest projektů podle příslušných rozhodnutí Komise prodlouženou dobu způsobilosti výdajů do 31. 12. 2011. Do konce roku 2011 byla vyčerpána částka **1 102,69 mil. €**, což představuje 89,61 % celkové alokace FS. Nedočerpání alokace bylo ovlivněno nižší mírou čerpání u projektů z oblasti ochrany a zlepšování životního prostředí.

Programové období 2007–2013

V rámci operačních programů (dále také „OP“) bylo vynaloženo celkem **97,3 mld. Kč** (87,3 % rozpočtu po změnách), z toho **12,2 mld. Kč** ze SR (96,6 % rozpočtu po změnách) a **85,1 mld. Kč** prostředků krytých příjmy z rozpočtu EU (86,1 % rozpočtu po změnách). Největší objemy byly profinancovány v OP *Doprava* (24,0 mld. Kč), dále v OP *Praha – Konkurenceschopnost* a *Praha – Adaptabilita* (v úhrnu 15,8 mld. Kč) a v OP *Životní prostředí* bylo vynaloženo celkem 12,8 mld. Kč.

V roce 2011 se čerpání prostředků ze SF potýkalo s řadou nedostatků. K 31. 12. 2011 byly schváleny k realizaci projekty v celkové výši 562,2 mld. Kč, což činí 70,5 % alokace na programové období 2007–2013, a vyčerpáno (tj. certifikováno a předloženo Komisi) bylo pouze 17,4 %.

Vláda ČR projednala *Návrh změn některých rizikových operačních programů*, jehož cílem bylo na základě provedené analýzy navrhnout vhodná opatření pro snížení rizik implementace některých OP a v relevantních případech vyčíslit částku, která je považována za ohroženou nebo vhodnou k realokaci prostředků. Na základě analýz byla provedena realokace prostředků z OP *Technická pomoc* ve prospěch dalších deseti OP.

Nízká míra čerpání v průběhu roku 2011 byla ovlivněna rovněž pozastavením certifikace celkem sedmi OP. Auditní orgán ve svém ročním shrnutí auditů a prohlášení zasílaném Komisi uplatnil výhrady k řídicím a kontrolním systémům u devíti z celkem 18 OP. Odhadovaný finanční dopad spojený s vydáním těchto výhrad kvantifikoval auditní orgán na cca 33,5 mil. €. Komise pozastavila platby u celkem pěti OP především z důvodu nedostatků při zadávání veřejných zakázek a netransparentního postupu při výběru projektů.

V průběhu roku 2011 dokončil NKÚ celkem čtyři kontrolní akce, které byly zaměřeny na oblast politiky soudržnosti. Jednalo se o KA č. 09/26 – *Peněžní prostředky určené v rámci regionálních operačních programů na projekty dopravní infrastruktury*, KA č. 10/12 – *Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny*, KA č. 10/14 – *Peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady* a KA č. 11/04 – *Peněžní prostředky určené na zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí*.

V úrovni orgánů implementujících strukturální operace jsou dlouhodobě zjišťovány nedostatky v následujících oblastech:

- v právním základu implementační struktury, především tvorbě, obsahu a následných úpravách programových dokumentů,
- v nastavení systému monitorovacích indikátorů pro sledování účinnosti programů a hodnocení dosažení kvantifikovaných cílů programů (např. nevhodnost vybraných indikátorů z hlediska jejich konkrétnosti a měřitelnosti, chybějící indikátory pro některé cíle apod.),
- v systému hodnocení a výběru projektů (např. nastavení hodnoticích kritérií nezohledňující zásady řádného finančního řízení, stanovení nedostatečných kritérií výběru bez vypovídací schopnosti o kvalitě projektů apod.),
- v právní úpravě řídicích a kontrolních systémů (např. nedostatečné vymezení pravomocí jednotlivých orgánů implementace k výkonu veřejnosprávních kontrol, nedostatečné kontrolní mechanismy apod.).

V úrovni příjemců se nedostatky dlouhodobě týkají zejména těchto oblastí:

- zadávání veřejných zakázek (např. vady zadávací dokumentace; nejednoznačné vymezení soutěžních podmínek; nevyřazení dodavatele, který nesplnil zadávací podmínky; chybné bodové ohodnocení nabídek; uzavření smlouvy s odchylkami od zadávací dokumentace a vítězné nabídky; chybné zadání dodatečných prací apod.),
- dodržování stanovených podmínek realizace projektů (požadování úhrady nezpůsobilých výdajů, u kterých nebyl dodržen účel financování, případně výdajů za plnění, které nebylo provedeno; nedodržování termínů dokončení projektů; neinformování o změnách projektů; nedostatky v účetnictví a výkaznictví apod.).

Na komunitární programy bylo čerpáno **309,7 mil. Kč** (78,1 % rozpočtu po změnách), z toho **92,2 mil. Kč** představovaly národní zdroje (86,2 % rozpočtu po změnách) a více než **217,5 mil. Kč** zdroje z rozpočtu EU (75,1 % rozpočtu po změnách).

NKÚ upozorňuje na zvyšující se chybovost při realizaci projektů financovaných ze SF a FS zjišťovanou auditním orgánem (Ministerstvo financí) i všemi orgány externí kontroly (NKÚ, EÚD a Komise), která vede až k pozastavování plateb ze strany Komise, a tím ke snížené míře čerpání. **Tato skutečnost se následně projevuje aktuálně vyšším podílem financování projektů ze SR, což nepříznivě ovlivňuje celkovou strukturu SR a výši jeho schodku.**

Výdaje na SZP, SRP a PRV

Výdaje na SZP byly po změnách SR na rok 2011 stanoveny v celkovém objemu 41,6 mld. Kč v kapitole Ministerstva zemědělství (dále také „MZe“). Z kapitoly MZe bylo na Státní zemědělský intervenční fond (dále také „SZIF“), do jehož kompetence problematika SZP spadá, převedeno celkem **32,6 mld. Kč**, včetně prostředků z nároků z nespotřebovaných výdajů v minulých letech ve výši 3,0 mld. Kč. Z celku bylo použito **3,7 mld. Kč** národních prostředků a **28,9 mld. Kč** prostředků z rozpočtu EU.

Z celkové částky bylo použito na předfinancování přímých plateb **17,5 mld. Kč**, na národní doplňkové platby téměř **740,9 mil. Kč**, na *Program rozvoje venkova* celkem **13,8 mld. Kč** a na finanční podpory společné organizace trhu celkem **623,5 mil. Kč**.

V průběhu roku 2011 dokončil NKÚ dvě kontrolní akce zaměřené na SZP. Jednalo se o KA č. 10/28 – *Peněžní prostředky určené na zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví podle Programu rozvoje venkova* a KA č. 10/29 – *Peněžní prostředky určené na zlepšování životního prostředí a krajiny podle Programu rozvoje venkova*. Kontrola č. 10/29 byla prováděna jako pilotní projekt koordinovaného auditu s EÚD.

Kontrola č. 10/28 odhalila některé nedostatky, které se týkaly zejména činností prováděných řídicím orgánem (MZe) a akreditovanou platební agenturou (SZIF):

- Bodovací kritéria pro výběr projektů nastavená MZe byla příliš obecná, bez vztahu ke konkrétním projektům, téměř bez vazby na výsledek projektů a nevytvářela o kvalitě projektů.
- MZe od sedmého kola příjmu žádostí zrušilo hodnocení finančního zdraví žadatele, které bylo ukazatelem jeho bonity, a tedy i formou ochrany prostředků ČR a EU.
- SZIF se dopustil chyb při administrativní kontrole projektů, a to zejména v oblasti kontroly zadávání zakázek. Nastavení kontroly přiměřenosti výdajů nebylo dostatečné a způsobilé zajistit, aby uplatněné výdaje projektů byly v souladu se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivnosti.
- Nedostatky byly zjištěny i v oblasti kontroly způsobilosti výdajů, kdy SZIF u dvou projektů schválil způsobilé výdaje, které překračovaly maximální hodnoty uvedené v pravidlech PRV.
- Monitorovací indikátory nastavené MZe neumožňovaly hodnotit kvalitu a výsledek realizace projektů, a tedy ani celého programu vzhledem ke stanoveným cílům. Indikátory výstupu a výsledku byly nastaveny spíše jako ekonomické či statistické ukazatele a neumožňovaly ověřit efektivnost a účelnost vynaložených prostředků.

- Kontrolní mechanismy MZe nebyly nastaveny odpovídajícím způsobem. MZe neprovádělo veřejnosprávní kontroly u SZIF. MZe dlouhodobě neřeší nedostatky vnitřního kontrolního systému, zejména metodické zajištění a provádění předběžných kontrol, a dále nedostatky zpráv o výsledcích finančních kontrol.

U příjemců realizujících projektová opatření v rámci rozvoje venkova byly zjištěny podobné problémy jako u projektů financovaných ze strukturálních fondů, tj. nedostatky při výběru, monitorování i při kontrole jednotlivých projektů.

Kontrola č. 10/29 prověřila mj. řídicí a kontrolní systém pro výdaje na neprojektová opatření a konstatovala následující nedostatky:

- nesprávné nastavení sankčních systémů v oblasti způsobilosti i podmíněnosti,
- nesprávný přístup k započítávání výměry krajinných prvků do plochy půdních bloků,
- nesprávné stanovení výše dotací poskytovaných na půdní bloky nacházející se v některých chráněných územích a ve zranitelných oblastech.

Kontrolou byla prověřena legalita a správnost 30 operací, u kterých byla zkontrolována kritéria způsobilosti, splnění podmínek dobrého zemědělského a environmentálního stavu (normy GAEC) a prověřena byla i výměra několika set půdních bloků. Na základě vykonané kontrolní činnosti NKÚ konstatoval, že při kontrole nebyly zjištěny závažné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že platby poskytnuté v rámci osy II PRV nebyly ve všech významných ohledech v souladu s právními předpisy.

2. Finanční mechanismy

V roce 2011 bylo na finanční mechanismy EHP a Norska a na *Program švýcarsko-české spolupráce* čerpáno celkem **105,5 mil. Kč** (59,9 % rozpočtu po snížení). Z toho přes **23,6 mil. Kč** činily národní prostředky (65,2 % rozpočtu po změnách) a **82,1 mil. Kč** prostředky finančních mechanismů (58,5 % rozpočtu).

V roce 2011 ukončil NKÚ KA č. 10/23 – *Peněžní prostředky poskytované České republice v rámci finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska*.

U Ministerstva financí, které je národním kontaktním místem, bylo zjištěno:

- Objevily se nedostatky v obecném nastavení veřejnosprávních kontrol jak před vznikem závazku v době před poskytnutím dotace, tak i po vzniku závazku při kontrolách předcházejících proplacení.

- Ministerstvo financí požadovalo vrácení částky vyčíslené jako nesrovnalost na účet vratek, ačkoliv k tomu neexistovalo zákonné zmocnění.
- U jednoho projektu nezjistilo Ministerstvo financí střet zájmů člena hodnoticí komise. Výdej peněžních prostředků uskutečněný v důsledku tohoto pochybení při předběžné veřejnosprávní kontrole před vznikem závazku je porušením rozpočtové kázně a současně také nesrovnalostí.

U zprostředkovatelů blokových grantů a programů bylo zjištěno:

- pochybení v podobě nedovolené změny pořadí subprojektů, v důsledku čehož bylo upřednostněno financování dvou subprojektů na úkor jiných,
- proplácení výdajů dle smluv, které byly uzavřeny na základě chybně provedených výběrů dodavatelů.

U konečných příjemců bylo zjištěno:

- nedodržování právních předpisů a zvláštních podmínek týkajících se výběru dodavatelů.

3. Výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci v rámci čerpání výdajů na společné programy ČR a EU/FM

Výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci v rámci čerpání výdajů na společné programy ČR a EU/FM jsou zpracovány poprvé pro návrh SZÚ za rok 2011. Údaje se týkají výdajů na platy zaměstnanců a počtů zaměstnanců zapojených do oblasti čerpání prostředků z rozpočtu EU a finančních mechanismů, u kterých je možnost spolufinancování platů a plateb na tyto zaměstnance z prostředků příslušných programů nebo projektů.

Celkem byla na platy vynaložena částka **1 262 924,3 tis. Kč**, z toho **191 881 tis. Kč** bylo spolufinancováno ze SR a **1 071 043,3 tis. Kč** bylo kryto příjmy z rozpočtu EU. Při srovnání schváleného státního rozpočtu roku 2011 se skutečností je konstatováno snížení celkových objemů na platy a ostatní platby za provedenou práci o **644 172,7 tis. Kč**.

4. Výdaje na odvody vlastních zdrojů EU do rozpočtu EU

ČR odvedla v roce 2011 do rozpočtu EU po několika rozpočtových opatřeních celkem **41,7 mld. Kč**, tj. cca **1,7 mld. €**. Tato částka se skládala z příspěvku na úhradu vlastních zdrojů odvedeného ze státního rozpočtu ve výši **36,3 mld. Kč**, z toho **5,1 mld. Kč** na zdroj

z DPH a **31,2 mld. Kč** na zdroj dle HND⁹. Dále z příspěvku na úhradu tradičních vlastních zdrojů ve výši **5,3 mld. Kč**, které představují cla vybraná za dovoz zboží z nečlenských států a zemědělské, resp. cukerné dávky.

Částka odvedeného příspěvku za rok 2011 dosáhla nejvyšší úrovně od vstupu ČR do EU a s dílčí výjimkou v roce 2009 pokračoval trend pravidelného meziročního růstu příspěvků. Od roku 2004 dosáhla celková suma odvedených prostředků **9,68 mld. €**, z toho za programové období 2007–2013 celkem **7,1 mld. €**. Z hlediska podílu jednotlivých zdrojů ve struktuře příspěvku ČR do rozpočtu EU postupně roste podíl zdroje založeného na HND, a to z cca 60 % v roce 2004 na 75 % v roce 2011.

5. Čistá pozice ČR vůči EU

V průběhu roku 2011 obdržela ČR z rozpočtu EU platby v celkové výši **72,5 mld. Kč** (tj. **2,95 mld. €¹⁰**) a do rozpočtu EU odvedla celkem **41,7 mld. Kč** (tj. **1,7 mld. €**). ČR tak získala **30,7 mld. Kč** (tj. **1,25 mld. €**). Výsledná čistá pozice ČR za rok 2011 je ale o více než 17,0 mld. Kč nižší, než byla pozice za rok 2010, kdy dosáhla 47,9 mld. Kč.

Tento poměrně významný pokles byl zapříčiněn dvěma zásadními faktory. První z nich představuje pozastavení certifikací, a tedy i plateb z rozpočtu EU u vybraných operačních programů, zejména se to týká OP *Doprava* a OP *Životní prostředí*. Druhým důvodem byla revize národních účtů (vývoje HND v letech 2002–2010) provedená ze strany ČSÚ, na základě které musela ČR v prosinci 2011 dodatečně odvést téměř 5,0 mld. Kč.

Celkově ČR od 1. května 2004 do 31. prosince 2011 zaplatila do rozpočtu EU **261,3 mld. Kč** (cca 9,68 mld. €) a získala **437,4 mld. Kč** (tj. cca 16,49 mld. €). Kladné saldo čisté pozice ČR ve vztahu k rozpočtu EU tak od vstupu do EU celkově dosáhlo **176,1 mld. Kč** (cca 6,81 mld. €).

⁹ Do zdroje dle hrubého národního důchodu započteny i korekce Velké Británie a opravy za snížení příspěvků dle HND pro Nizozemsko a Švédsko.

¹⁰ Pro přepočítání odvodů z eur na koruny české byl Ministerstvem financí použit devizový kurz z 3. května 2010 ve výši 25,57 CZK/EUR.

VI. Poznámka k vládnímu návrhu usnesení PS PČR

NKÚ upozorňuje na nepřesnou formulaci bodu II. vládního návrhu usnesení PS PČR. Podle tohoto bodu PS PČR souhlasí s vypořádáním schodku státního rozpočtu ČR za rok 2011 financujícími položkami. Jako jedna z financujících položek je uvedeno zvýšení stavu na účtech státních finančních aktiv ve výši 2 545 728 tis. Kč. Nárůst stavu peněžních prostředků na těchto účtech však neslouží k vypořádání schodku státního rozpočtu, ale zvyšuje výpůjční potřebu státu. Proto také součet částek vydaných státních dluhopisů a přijatých dlouhodobých úvěrů použitých k vypořádání schodku v navrhovaném usnesení převyšuje vykázaný schodek SR o částku nárůstu peněžních prostředků na účtech SFA.

VII. Závěr

Celkové výsledky hospodaření státního rozpočtu byly v roce 2011 poznamenány mírným růstem až stagnací české ekonomiky. Očekávané příjmy nebyly naplněny o 62,1 mld. Kč, i když oproti roku předchozímu vzrostly zejména vlivem legislativních opatření přijatých v předchozím roce v daňové oblasti o 12,4 mld. Kč. Nenaplnění příjmů bylo ovlivněno nižším než předpokládaným hospodářským růstem. Významný vliv na celkovou úroveň příjmů měl narůstající objem nedoplatků zejména u DPH, kde byl zaznamenán jejich nárůst v evidenci územních finančních orgánů o 11,2 mld. Kč v porovnání s rokem 2010. Vývoji příjmů se nutně muselo přizpůsobit i čerpání výdajů, neměl-li být významným způsobem porušen rozpočtový záměr. Celkové rozpočtované výdaje byly čerpány na 95,5 %, nedočerpáno tak zůstalo 54,5 mld. Kč. Největší objem byl jako každoročně vynaložen v oblasti sociálních dávek. Na tyto dávky bylo vyčerpáno 441,1 mld. Kč, z toho na důchody připadlo 368,1 mld. Kč. Přitom na příjmech z důchodového pojištění bylo vybráno 328,0 mld. Kč. Deficit na této položce tedy činí 40,1 mld. Kč, což je o 4,5 mld. Kč více než v roce 2010. NKÚ znovu upozorňuje, že výdaje na dávky důchodového pojištění, které nejsou kryty příjmy z pojistného na důchodové pojištění, musí stát pokrýt z jiných zdrojů, což má významný vliv na celkový deficit státního rozpočtu.

Dalším možným rizikem ovlivňujícím výši deficitu je oblast nároků z nespotřebovaných výdajů. Jejich výše k 1. 1. 2012 už dosáhla částky 129,9 mld. Kč.

NKÚ upozorňuje na zvyšující se chybovost při realizaci projektů financovaných ze SF a FS, která vede až k pozastavování plateb ze strany Komise, a tedy ke snížené míře čerpání.

Tato skutečnost se následně projevuje aktuálně vyšším podílem financování projektů ze SR, což nepříznivě ovlivňuje celkovou strukturu SR a výši jeho schodku.

NKÚ také varuje před rychle rostoucí dynamikou státního dluhu, který již není možné sanovat privatizačními příjmy.

Budoucí riziko pro výdajovou stranu státního rozpočtu představují také garance na odstraňování ekologických škod vzniklých před privatizací a garance na nápravu ekologických škod způsobených těžbou nerostů, které dosáhly celkové výše 198,1 mld. Kč a jejichž úhrada je prováděna z dosažených privatizačních výnosů, jejichž úroveň se neustále snižuje.

Saldo příjmů a výdajů je používáno jako hlavní hodnoticí kritérium výsledku hospodaření SR. Výsledné saldo však nepodává komplexní informaci o hospodaření státu. V této souvislosti NKÚ opakovaně upozorňuje, že je nutné, aby SZÚ obsahoval také údaje o všech vládních aktivech a závazcích. Od roku 2010 stanovuje zákon č. 563/1991 Sb. povinnost pro Ministerstvo financí sestavovat souhrnné účetní výkazy za ČR. Výkazy za takový „konsolidační celek“ nebyly dosud zpracovány a nebyly ani vydány prováděcí právní předpisy pro konsolidaci. Tyto výkazy by měly obsahovat údaje o všech vládních aktivech a závazcích a měly by být součástí informací v SZÚ celkově i dle dílčích konsolidačních celků.

Ke zlepšení hospodaření s peněžními prostředky SR by mělo napomoci zavedení cílově orientovaného rozpočtování (dále také „COR“). Rozsah a strukturu podkladů pro členění specifických ukazatelů výdajů pro potřeby COR v návrhu SR a ve střednědobém výhledu SR upravují vyhlášky č. 165/2008 Sb.¹¹ a 415/2008 Sb.¹² Podle metodiky zpracované Ministerstvem financí by hodnocení dosažení cílů stanovených tímto novým přístupem k rozpočtování mělo být obsaženo v závěrečných účtech kapitol SR a v podkladech předávaných správci kapitol Ministerstvu financí k vypracování SZÚ. Zavedení tohoto způsobu rozpočtování představuje dlouhodobější proces, NKÚ proto doporučuje, aby návrh SZÚ obsahoval také vyhodnocení stavu zavádění COR.

¹¹ Vyhláška č. 165/2008 Sb., kterou se stanoví rozsah a struktura údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a termíny jejich předkládání.

¹² Vyhláška č. 415/2008 Sb., kterou se stanoví rozsah a struktura podkladů pro vypracování střednědobého výhledu státního rozpočtu.

NKÚ konstatuje, že i přes některé nedostatky, které uvádí v jednotlivých částech tohoto stanoviska, má předložený vládní materiál dobrou vypovídací schopnost, a NKÚ nemá proti němu vážnější výhrady.

PŘEHLED SCHVÁLENÝCH KONTROLNÍCH ZÁVĚRŮ POUŽITÝCH PRO STANOVISKO NKÚ

Číslo kontrolní akce	Předmět kontroly	Datum schválení kontrolního závěru
09/26	Peněžní prostředky určené v rámci regionálních operačních programů na projekty dopravní infrastruktury	31. 1. 2011
10/12	Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny	28. 3. 2011
10/14	Peněžní prostředky určené na realizace opatření v oblasti nakládání s odpady	2. 5. 2011
10/19	Roční účetní a finanční výkazy České správy sociálního zabezpečení za rok 2010	20. 7. 2011
10/20	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy</i> za rok 2010	5. 9. 2011
10/23	Peněžní prostředky poskytované České republice v rámci finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska	21. 11. 2011
10/28	Peněžní prostředky určené na zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví podle <i>Programu rozvoje venkova</i>	18. 10. 2011
10/29	Peněžní prostředky určené na zlepšování životního prostředí a krajiny podle <i>Programu rozvoje venkova</i>	18. 10. 2011
10/32	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Český statistický úřad</i> za rok 2009	23. 5. 2011
11/01	Peněžní prostředky a majetek státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané krajské hygienické stanice	19. 9. 2011
11/02	Majetek státu, se kterým je příslušné hospodařit Ministerstvo průmyslu a obchodu	19. 9. 2011
11/03	Peněžní prostředky státu určené na odškodňování podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem	18. 10. 2011
11/04	Peněžní prostředky určené na zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí	5. 12. 2011

Příloha č. 1

11/05	Peněžní prostředky určené na <i>Program péče o národní kulturní poklad</i>	16. 1. 2012
11/06	Peněžní prostředky a majetek státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané správy národních parků	5. 12. 2011
11/07	Správa daně z přidané hodnoty při dovozu zboží z třetích zemí	27. 2. 2012
11/08	Peněžní prostředky použité na přípravu a realizaci státní maturitní zkoušky	22. 2. 2012
11/09	Státní finanční aktiva, zejména prostředky soustředěné na jaderném účtu	16. 1. 2012
11/10	Peněžní prostředky a majetek státu, se kterými jsou příslušné hospodařit příspěvkové organizace Ministerstva zahraničních věcí	30. 1. 2012
11/12	Peněžní prostředky určené na rozvoj a obnovu materiálně technické základny Policie České republiky	26. 3. 2012
11/13	Peněžní prostředky vynaložené na pořízení a provoz systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury České republiky	26. 3. 2012
11/14	Peněžní prostředky určené na výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury	21. 2. 2012
11/15	Peněžní prostředky určené na zlepšování kvality života ve venkovských oblastech podle <i>Programu rozvoje venkova</i>	26. 3. 2012
11/36	Účetní závěrka Ministerstva práce a sociálních věcí k 31. 12. 2010	30. 1. 2012

PŘÍKLADY NEDOSTATKŮ ZÁVĚREČNÝCH ÚČTŮ KAPITOL

Vybrané nedostatky v obsahu a rozsahu sestavení závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu podle bodů stanovených vyhláškou č. 419/2001 Sb.

KAPITOLA		Přijatá opatření z vnitřních kontrol	Rozbor rovnoměrnosti čerpání výdajů	Přehled zálohových plateb	Hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti	Komentář výdajů na platy v rámci společných programů	Uvedení důvodů nespotřebování výdajů	Vyhodnocení přínosů zahraničních pracovních cest
302	Poslanecká sněmovna Parlamentu		č	x	x		x	č
306	Ministerstvo zahraničních věcí	x		x		x	x	č
317	Ministerstvo pro místní rozvoj			č	x	x		č
334	Ministerstvo kultury			x		x		
336	Ministerstvo spravedlnosti	č		x	x			x
348	Český báňský úřad		x	x	č	x	x	č
355	Ústav pro studium totalitních režimů	x	x	x		x		č
374	Správa státních hmotných rezerv	x	č	x	x			č
375	Státní úřad pro jadernou bezpečnost	x	č	x	č	x	x	x
308	Národní bezpečnostní úřad	x	x	č	x		x	
321	Grantová agentura České republiky	č	x	x	č		x	č
333	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy					x	x	

Vysvětlivky:

č = uvedeno částečně

x = neuvedeno