

## **Informace z kontrolní akce č. 08/08 - Státní finanční aktiva a prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly *Operace státních finančních aktiv***

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

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

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

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

### **I. Úvod**

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

*„Státními finančními aktivy jsou*

*a) peněžní prostředky převedené z výsledků rozpočtového hospodaření minulých let na základě rozhodnutí Poslanecké sněmovny a další peněžní prostředky, o kterých tak rozhodla vláda nebo Poslanecká sněmovna, nebo peněžní prostředky stanovené zvláštním zákonem,*

*b) majetkové účasti státu v obchodních společnostech a cenné papíry, jejichž majitelem je stát, se kterými není oprávněn hospodařit některý správce kapitoly,*

*c) pohledávky státu z poskytnutých úvěrů, návratných finančních výpomocí poskytnutých z kapitoly Všeobecná pokladní správa nebo ze státních finančních aktiv, jakož i pohledávky z realizovaných státních záruk.“*

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

Poznámka: Právní předpisy uvedené v tomto dokumentu jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

Tabulka č. 1 – Přehled stavů SFA podle evidence MF

(v tis. Kč)

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

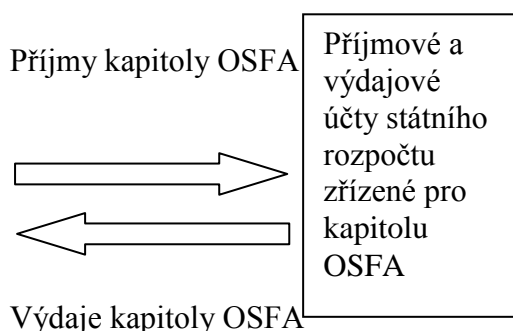
**Zdroj:** státní závěrečné účty za roky 2006 a 2007, přehledy SFA zpracovávané MF.

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

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

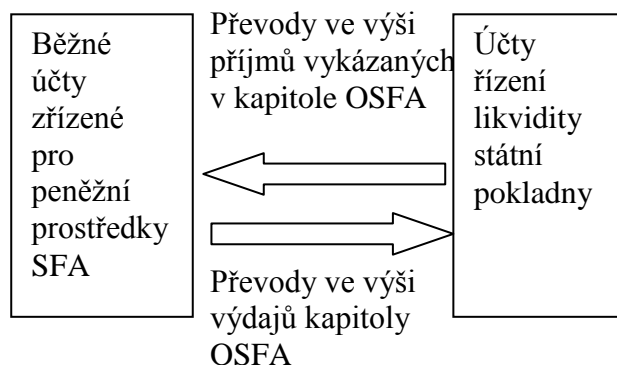
### Schéma provádění většiny peněžních operací SFA a jejich zachycení v kapitole OSFA:

#### Okruh příjmů a výdajů kapitoly OSFA



Příjmy a výdaje jsou součástí výsledku plnění státního rozpočtu. Zůstatky účtů se koncem roku převádějí na regulační účty v rámci účtů státní pokladny a účty se vynulují.

#### Okruh příjmů a výdajů peněžních prostředků SFA



Zůstatky účtů SFA se převádějí do následujícího roku. V průběhu roku dochází k převodům mezi účty SFA a účty řízení likvidity státní pokladny.

## II. Skutečnosti zjištěné kontrolou

### 1. Evidence SFA

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

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

### 2. Peněžní prostředky SFA a kapitoly OSFA

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

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

Pro příjmy a výdaje státního rozpočtu kapitoly OSFA zřídilo MF 16 účtů v ČNB, v tom bylo devět účtů výdajových a sedm účtů příjmových.

- **Do SFA byly začleněny peněžní prostředky, které neměly povahu peněžních prostředků SFA, jak je definuje zákon o rozpočtových pravidlech; jednalo se o**
  - prostředky na účtech, které sloužily k převodům tranší z úvěrů od EIB,
  - prostředky na účtech vedených v cizích měnách,
  - prostředky na *Umořovacím účtu* (s výjimkou rezervy vytvořené MF pro vyloučení úrokových rizik a rizik z neumístění primárních emisí státních dluhopisů),
  - prostředky na účtu *Grant od IBRD pro MF ČR*.
- **Do SFA na účet *Zvláštní účelové prostředky* převedlo MF v roce 2006 peněžní prostředky ve výši 4 182 168,2 tis. Kč. Přitom nebylo schopno doložit rozhodnutí Poslanecké sněmovny či vlády nebo ustanovení zvláštního zákona, jak to požaduje zákon o rozpočtových pravidlech.** Jednalo se o vratky příspěvků na individuální bytovou výstavbu (120 000 tis. Kč) a převod části nerozděleného zisku České konsolidační agentury (4 062 168,2 tis. Kč).
- **Na účtu *Zvláštní účelové prostředky* ponechalo MF v roce 2006 i v roce 2007 peněžní prostředky ve výši cca 25 100 tis. Kč, když přeplatky vratek poukázaných na tento účet**

vypořádalo z výdajů kapitoly *Všeobecná pokladní správa* a prostředky vrácené do SFA k danému účelu nepoužilo.

- **Výdaje z účtu *Prostředky související s reformou veřejné správy* neměly v převážné většině charakter výdajů na reformu veřejné správy.**

V roce 2000 zřídilo MF účet *Prostředky související s reformou veřejné správy*, ze kterého měly být hrazeny výdaje spojené s reformou veřejné správy. V kontrolovaném období MF převádělo na tento účet peněžní prostředky z jiného účtu SFA a použilo je z převážné části k jinému účelu (např. na opravu mateřské školky, opravu komunikace, přestavbu základní školy na byty, vybavení hřiště mateřské školky, výstavbu tělocvičny apod.).

- **Peněžní operace SFA nebyly v některých případech zachyceny jako operace státního rozpočtu.**

MF provedlo v roce 2006 peněžní operace mezi účty SFA v celkové výši 10 193 822,9 tis. Kč a v roce 2007 v celkové výši 141 100 tis. Kč, tyto převody však nezachycovalo jako operace státního rozpočtu v kapitole OSFA.

## 2.1 Jaderný účet – zvláštní účet SFA

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

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

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

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

**Zdroj:** evidence MF.

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

**MF v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech nezachycovalo veškeré peněžní operace skutečně provedené na *Jaderném účtu* současně jako operace státního rozpočtu v kapitole OSFA.** Příjmové operace zahrnuté MF do státního rozpočtu v roce 2006 činily

1 538 602 tis. Kč a v roce 2007 činily 1 626 530,1 tis. Kč. Výdajové operace zahrnuté MF do státního rozpočtu v roce 2006 činily 108 000 tis. Kč a v roce 2007 činily 92 500 tis. Kč. Rozdíl v objemu peněžních operací skutečně provedených na *Jaderném účtu* oproti operacím zachyceným na příjmových a výdajových účtech kapitoly OSFA byl způsoben zejména tím, že operace související s finančním investováním do cenných papírů nezachycovalo MF na příjmových a výdajových účtech kapitoly OSFA. Dále byl uvedený rozdíl ovlivněn skutečností, že MF převádělo na příjmový účet kapitoly OSFA část výnosů z finančního investování, které ještě nebyly inkasovány na *Jaderný účet*. **Převáděním částek dosud neinkasovaných příjmů do příjmů kapitoly OSFA bylo zkresleno plnění rozpočtu této kapitoly za rok 2006 o 120 404,8 tis. Kč a za rok 2007 o 210 427,4 tis. Kč.**

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

## 2.2 Zvláštní účet důchodového pojištění

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Majetkové účasti státu v tuzemských společnostech začleněné do SFA:

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

Majetkové účasti v zahraničních institucích a společnostech začleněné do SFA:

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

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

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

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

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

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

#### 4. Pohledávky státu zahrnuté do SFA

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

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

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

#### 5. Rozpočet kapitoly OSFA

Pro zachycení peněžních operací SFA ve státním rozpočtu sestavovalo MF rozpočet kapitoly OSFA.

##### 5.1 Rozpočtované příjmy

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

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

##### 5.2 Rozpočtované výdaje

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

Návrh rozpočtu zahrnoval v rámci ukazatele „ostatní výdaje“ položku „výdaje na realizaci reformy veřejné správy, řešení mimořádných situací a posílení územně samosprávných ceků“ (dále jen „ÚSC“) ve výši 150 mil. Kč. K jejímu využití MF v návrhu rozpočtu uvádělo, že bude použita k řešení problémů v oblasti veřejné správy – zejména na provoz a údržbu objektů či na dofinancování akcí souvisejících s převodem zřizovatelských funkcí, k řešení havarijních situací a jiných mimořádných situací u veřejných rozpočtů územní úrovně souvisejících jak se správou majetku, tak i například s některými službami, zejména pak v oblasti sociální, zdravotní a školství.

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

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

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

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

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

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

### **5.3 Plnění rozpočtu kapitoly OSFA**

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



## 5.4 Změny rozpočtu kapitoly OSFA

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

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

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

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

**Zdroj:** spisy MF k provedeným ROP.

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

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

## 6. Zajištění řídicí kontroly v kapitole OSFA

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

**Zjištěný stav neodpovídá požadavkům citovaného zákona o finanční kontrole ani doporučením, která MF vydává jako ústřední orgán státní správy pro tuto oblast.**

**Neexistence pravidel představuje další riziko při nakládání s uvedenými prostředky státu.**

## **7. Bilance SFA a pasiv**

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

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

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

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

## **III. Shrnutí a vyhodnocení**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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