

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

Poslanecká sněmovna

2005

IV. volební období

Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu
České republiky za rok 2004



Česká republika
Nejvyšší kontrolní úřad

Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu
České republiky za rok 2004

květen 2005

Nejvyšší kontrolní úřad

Sp. zn.: 185/05 – 40/26

V Praze dne 23. 5. 2005

**Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu České republiky
za rok 2004**

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

**Předkládá: Ing. Dušan T e š n a r
viceprezident Nejvyššího kontrolního úřadu**



Česká republika
Nejvyšší
kontrolní úřad

Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“) předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR stanovisko k vládnímu návrhu státního závěrečného účtu ČR (dále jen „SZÚ“) za rok 2004 na základě ustanovení § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ při zpracování stanoviska vycházel z předloženého tisku Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, závěrečných účtů jednotlivých kapitol zaslaných NKÚ jejich správci a z kontrolních závěrů a dalších poznatků z kontrolní činnosti NKÚ.

Struktura stanoviska je rozvržena obdobně jako struktura státního závěrečného účtu definovaná v § 29 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, do dvou částí:

I. – Výsledky hospodaření státního rozpočtu, rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků, státních fondů, státních finančních aktiv a pasiv a státních záruk

II. – Závěrečné účty vybraných kapitol s poznatky NKÚ z provedených kontrol

Příloha:

Přehled schválených kontrolních závěrů použitých pro předkládané stanovisko NKÚ

I. Výsledky hospodaření státního rozpočtu, rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků, státních fondů, státních finančních aktiv a pasiv a státních záruk

1. Státní rozpočet České republiky na rok 2004 byl schválen zákonem č. 457/2003 Sb. se schodkem ve výši 115,0 mld. Kč. Příjmy v něm byly stanoveny ve výši 754,1 mld. Kč, což je o 70,0 mld. Kč (tj. o 10,2 %) více než ve schváleném rozpočtu na rok 2003, a stanovené výdaje ve výši 869,0 mld. Kč jsou proti roku 2003 vyšší o 73,7 mld. Kč (tj. o 9,3 %). Schválený schodek je tak v roce 2004 o 3,7 mld. Kč (3,3 %) vyšší než rozpočtovaný schodek minulého roku .

2. Rozpočtový schodek schválený zákonem č. 457/2003 Sb. ve výši 115,0 mld. Kč byl na základě zákonných zmocnění daných ministru financí v průběhu roku 2004 úpravami výdajů zvýšen o výdaje vyplývající z dříve schválených zákonů (výdaje na řešení kosovské krize, výdaje související s pořádáním Mistrovství světa 2004 v hokeji, podpora rozvoje a obnovy v kapitole Ministerstvo vnitra, výdaje na sociální dávky a profesionalizace armády v kapitole Ministerstvo obrany). Celkové zvýšení výdajů představovalo 701 mil. Kč na celkových 869,7 mld. Kč. Při zachování výše rozpočtovaných příjmů se tedy o stejnou částku zvýšil rozpočtový deficit na 115,7 mld. Kč.

3. Plnění příjmové strany státního rozpočtu bylo metodicky a obsahově ovlivněno přijatými novelami daňových zákonů, schválenými v rámci Koncepce reformy veřejných financí a v souvislosti se vstupem ČR do Evropské unie:

- změny zákonů o dani z přidané hodnoty, o správě daní a poplatků a celního zákona (č. 368/1992 Sb., 235/2004 Sb. a 322/2003 Sb.),
- změny zákonů o daních z příjmů (č. 438/2003 Sb.) a o majetkových daních (č. 420/2003 Sb.),
- nový zákon o spotřebních daních (č. 353/2003 Sb.).

4. Struktura plnění zejména výdajové strany státního rozpočtu byla (obdobně jako v minulých letech) ovlivněna probíhající reformou územní veřejné správy. V důsledku nepřijetí novely zákona o rozpočtovém určení daní se z hlediska financování územních rozpočtů stav proti roku 2003 nezměnil.

5. Poprvé v historii tvorby státního rozpočtu ČR se do příjmů promítly zdroje z Evropské unie, rozpočtované v roce 2004 ve výši 12,7 mld. Kč, a výdaje do rozpočtu Evropské unie, rozpočtované v roce 2004 ve výši 16,9 mld. Kč. Předložený materiál neobsahuje závěrečnou bilanci podávající informaci o skutečném stavu.

6. Z hlediska základních rozpočtových ukazatelů konstatuje NKÚ dodržení rozpočtového záměru v mezích zákona č. 457/2003 Sb. Oproti zákonem původně schválenému deficitnímu saldu rozpočtu ve výši 115,0 mld. Kč skončilo loňské hospodaření se schodkem ve výši 93,7 mld. Kč, tedy o 21,3 mld. Kč (proti roku 2003 o 15,4 mld. Kč) příznivějším, když meziroční dynamika růstu příjmů převyšuje výdaje o 3,24 procentního bodu.

7. NKÚ však upozorňuje, že ze střednědobé perspektivy fiskálního vývoje i z hlediska porovnání výsledků hospodaření minulých rozpočtových let je výše deficitu hospodaření roku 2004 stále ještě druhým nejvyšším záporným výsledkem salda státního rozpočtu České republiky (v roce 2003 byl rozpočtový schodek 109,0 mld. Kč).

8. Průběh a výsledky rozpočtového hospodaření i v roce 2004 potvrzují některé obecněji založené problémy v rozpočtovém hospodaření státu. Na některé z nich NKÚ dlouhodobě poukazuje:

- růst tzv. mandatorních výdajů,
- převod rozpočtových prostředků do rezervních fondů.

Dlouhodobě rostoucí podíl tzv. mandatorních výdajů

Obsah tohoto pojmu není sjednocen a vede k rozdílným pojetím struktury mandatorních výdajů. Vládní návrh závěrečného účtu přebírá strukturu použitou v dokumentaci k zákonu č. 457/2003 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2004.

Termín „mandatorní výdaj“ je uveden v § 9 zákona č. 218/2000 Sb. (o rozpočtových pravidlech), ve znění pozdějších předpisů, jako výdaj stanovený jiným zákonem. Vžil se však pro vymezení takových výdajů státního rozpočtu, které jsou stanoveny zvláštními zákony nebo jejichž čerpání ve prospěch fyzických nebo právnických osob je podloženo nárokem vyplývajícím ze splnění podmínek stanovených právním předpisem nebo ze smluvního závazku státu. Z povahy věci nemůže být výše těchto výdajů ex ante limitována,

kvalifikovaně se odhaduje, protože závisí na řadě různých veličin a vývoji řady jevů. Některé z těchto výdajů jsou přímo uvedeny ve výčtu přípustných výdajů ze státního rozpočtu v zákoně č. 218/2000 Sb. (o rozpočtových pravidlech), ve znění pozdějších předpisů, v § 7 pod písmeny odstavce 1. Jde např. o výdaje na výplatu různých sociálních dávek a podpor v nezaměstnanosti (písm. b), výdaje na realizaci státních záruk (písm. o) nebo o výdaje označené obecně jako „další výdaje stanovené zvláštním zákonem“ (písm. t).

Pro účely tvorby a hodnocení plnění státního rozpočtu je použito vymezení mandatorních výdajů podle jejich charakteristiky používané v praxi, tj. jako výdajů státního rozpočtu, které musí stát uhradit, protože to stanoví platné zákonné předpisy nebo mezinárodní dohody a smlouvy.

V minulosti založená tendence růstu tzv. mandatorních výdajů má dopad na hospodaření s prostředky státního rozpočtu a vytěsňuje ostatní veřejné výdaje.

Převod rozpočtových prostředků do rezervního fondu:

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), umožnil od roku 2001 za určitých podmínek převod nevyčerpaných rozpočtových prostředků do rezervního fondu. K výrazné změně došlo v r. 2004, kdy zákonem č. 482/2004 Sb. byla dána organizačním složkám státu možnost zvýšit objem finančních prostředků převedených v roce 2004 do rezervního fondu. V ustanovení § 47 tohoto zákona je stanoveno: „*Organizační složka státu může na konci roku převést ze státního rozpočtu do svého rezervního fondu částku ve výši rozdílu mezi svým rozpočtem výdajů upraveným o provedená rozpočtová opatření podle § 23 písm. a), sníženým o vázané prostředky státního rozpočtu podle § 23 písm. c) a zvýšeným o částky, o které bylo organizační složce státu povoleno překročení rozpočtu výdajů podle § 23 písm. b), a svými skutečnými rozpočtovými výdaji uskutečněnými za celý rok. To neplatí pro výdaje kapitol Všeobecná pokladní správa a Státní dluh. Ustanovení § 46 odst. 2 písm. a) není tímto ustanovením dotčeno.*“

Takto pojaté ustanovení na jedné straně dává organizační složce státu prostor, aby šetrně hospodařila při vydávání státních prostředků a tvořila si z úspor zákonnou rezervu, ale na druhé straně vede nepřímo k nadhodnocování navrhovaných a požadovaných státních prostředků pro jednotlivé závazné ukazatele při sestavování jejího rozpočtu. Výsledkem pak je, že prostředky poskytnuté na závazné ukazatele s účelově specifikovaným zaměřením lze při jejich následném čerpání z rezervního fondu v rámci mimorozpočtových zdrojů použít k jiným účelům, než ke kterým byly určeny, a ztratí původní účelový charakter.

Z předloženého materiálu vyplývá, že jen v roce 2004 bylo do rezervních fondů v rámci jednotlivých rozpočtových kapitol převedeno celkem téměř 29 mld. Kč. Celkový stav prostředků na účtech rezervních fondů ke konci roku 2004 tak činí 32,2 mld. Kč. Jejich použití v následujících rozpočtových obdobích vyvolává riziko zhoršování deficitu veřejných rozpočtů.

Podle metodologie výpočtu deficitů ESA 95 (relevantní pro výpočet Maastrichtských kritérií) i metodologie vládní finanční statistiky GFS 1986 Mezinárodního měnového fondu nejsou převody do rezervního fondu v příslušném rozpočtovém období považovány za výdaj; tím se stávají až v období užití, kdy naopak nejsou považovány za rozpočtový příjem. To sice vylepšuje pozici veřejných rozpočtů v hodnoceném roce, **zvyšuje se tak ale riziko zhoršení podílu deficitu veřejných rozpočtů na HDP a tím i ohrožení Konvergenčního programu ČR s možnými následnými sankcemi ze strany EU v letech následujících.**

9. Z hlediska hodnocení fiskálního vývoje České republiky jsou významné především údaje o celkových konsolidovaných výsledcích veřejných rozpočtů:

- Veřejné rozpočty jsou tvořeny státním rozpočtem (vč. Národního fondu), rozpočty veřejného zdravotního pojištění, územními rozpočty, 7 mimorozpočtovými státními fondy – SFK, SFŽP, SFZúP, SFPRČK, SFRB, SFDI a SZIF – a dále FNM ČR a PF ČR. Jejich deficit, bez zahrnutí čistých půjček, který je metodicky blízký tzv. maastrichtským kritériím, zaznamenal v roce 2004 pozitivní vývoj, když se ve srovnání s minulým rokem (130,3 mld. Kč a 5,4 % HDP) snížil o 39 mld. Kč a dosáhl výše 96,0 mld. Kč při podílu z HDP 3,5 %. Strukturálně je snížení deficitu nejvíce ovlivněno nižším schodkem státního rozpočtu (o 21,3 mld. Kč proti schválenému rozpočtu) a zmíněnými vlivy převodů neutracených prostředků kapitol do rezervního fondu ve výši 24,7 mld. Kč (tj. saldo převodů z rozpočtů kapitol do rezervních fondů ve výši 29 mld. Kč a z rezervních fondů do rozpočtu kapitol v roce 2004 ve výši 4,3 mld. Kč).
- Příjmy veřejných rozpočtů vykázaly meziročně příznivý vývoj a jejich nárůst dosáhl 7,3 % (v roce 2003 meziročně poklesly o 4,0 %), zejména z důvodu meziročního růstu téměř všech daňových kategorií celkem o 7,6 % a vlivem růstu přijatých dotací od nadnárodních institucí v souvislosti se vstupem do EU (finanční prostředky čerpané ze strukturálních fondů EU), meziročně o 64,7 %.

Příjmy z privatizace byly o 34,6 % nižší než v roce 2003 a činily 16,6 mld. Kč. Přes tuto skutečnost NKÚ opakovaně zdůrazňuje nestandardnost zapojování privatizačních příjmů

zejména do rozpočtů státních fondů rozvoje bydlení a dopravní infrastruktury, kdy s předpokládaným ukončením činnosti FNM v roce 2005 hrozí další prohlubování deficitu a vládního dluhu, pokud nebude nalezen jiný finanční zdroj pokrývající potřeby těchto fondů.

- Výdaje veřejných rozpočtů bez zahrnutí čistých půjček vykazují citelné zpomalení dynamiky, která se meziročně snížila o 4,0 procentní body (ze 7,1 % na letošních 3,1 %). Nárůst rozhodující části výdajů realizovaných prostřednictvím dotací a ostatních běžných transferů činil pouze 2,5 %, zejména vlivem poklesu dotací finančním institucím o 31,8 %. Jedná se zejména o dotace finanční skupině ČKA.
- Vládní dluh dosáhl výše 659,3 mld. Kč, tj. 24,0 % HDP (v roce 2003 činil 554,2 mld. Kč, což je 23,0 % HDP, v roce 2002 činil 19,5 % HDP). Dynamika jeho růstu se zpomalila vlivem pozitivního vývoje vládního deficitu na 19,2 %, když v roce 2003 byla největší od roku 1993 a meziroční zvýšení činilo 24,7 %. Hlavní příčinou růstu vládního dluhu jsou přetrvávající deficitní tendence státního rozpočtu, když jeho podíl na celkovém dluhu činí v hodnoceném období již 89,1 %. O 8,7 % (v roce 2003 o 28,4 %) vzrostl i dluh územních samosprávných celků a dosáhl výše 77,8 mld. Kč.

10. V kontrolní činnosti NKÚ jsou opakovaně zjišťovány nedostatky při výběru pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, při výběru daní a vymáhání daňových nedoplatků a uložených pokut.

11. Návrh státního závěrečného účtu předkládaný vládou je podle názoru NKÚ zpracován dostatečně podrobně pokud jde o numerické hodnoty a textový popis rozpočtových příjmů a výdajů. Předkládaný materiál se však ve větší míře neorientuje na stránku výstupů, tedy efektů (přínosů) jednotlivých činností a programů financovaných vládou. NKÚ opakovaně konstatuje, že zatímco pro komerční subjekty je stránka hodnocení efektu vynaložených prostředků základním kritériem, je tato orientace ve veřejném sektoru České republiky spíše výjimečná. **NKÚ se ve své kontrolní činnosti velmi často setkává s naprostou absencí hodnotících kritérií účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti jak na straně rozpočtem financovaných organizací a realizátorů rozpočtových programů, tak i u samotných správců kapitol. Doporučuje proto v této souvislosti věnovat zvýšenou pozornost i zpracování vládního návrhu státního závěrečného účtu.** Vhodnou oblastí je např. vyhodnocení efektivnosti vynakládání prostředků na podporu výzkumu a vývoje, efektivita a přínosy vynaložených prostředků na výzkumné a vývojové programy, využitelnost jejich

výsledků v praxi včetně návratnosti vynaložených prostředků do státního rozpočtu apod. Názvy programů citované v hodnoceném materiálu, např. „Progres – zvýšení výkonnosti českého průmyslu“ (466 mil. Kč), „Konsorcia – produktivita a technologie pro průmysl“ (454 mil. Kč), „Impuls – podpora malých a středních podniků, zlepšení konkurenceschopnosti produktů a modernizace technologií (328 mil. Kč)“ atd. k takovému hodnocení přímo vyzývají.

Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků

- Vzhledem ke skutečnosti, že v roce 2004 nebyla přijata změna zákona o rozpočtovém určení daní, byly i v roce 2004 (obdobně jako v roce 2003) rozpočty krajů finančně saturovány nikoli změnou podílu participace na daňových výnosech, ale dotacemi z příslušných rozpočtových kapitol v celkové výši 84,6 mld. Kč (v roce 2003 ve výši 82,8 mld. Kč).
- Hospodaření obcí a krajů skončilo v roce 2004 schodkem ve výši 9,0 mld. Kč (v předchozím roce 3,0 mld. Kč), což je o 2,7 mld. Kč horší výsledek, než předpokládaly rozpočty. Kraje vykázaly přebytek ve výši 0,8 mld. Kč, obce hospodařily se schodkem v hodnotě 9,8 mld. Kč.
- Nárůst zadluženosti územních samosprávných celků dosáhl v roce 2004 částky 4,6 mld. Kč (v roce 2003 15,9 mld. Kč), z toho u obcí zadluženost vzrostla o 4,4 mld. Kč, u krajů o 0,2 mld. Kč. Ke konci roku činil tedy celkový dluh 76,3 mld. Kč (obce 74,8 mld. Kč, kraje 1,5 mld. Kč).

Hospodaření státních fondů

V hodnoceném období provedl NKÚ u státních fondů 2 kontrolní akce: 03/23 - Hospodaření s majetkem státu Státním fondem dopravní infrastruktury a 04/08 - Finanční prostředky státního rozpočtu a Evropské unie na program SAPARD (mj. ve Státním zemědělském intervenčním fondu). Vyhodnocení obou kontrol je obsaženo v části II. tohoto materiálu.

NKÚ upozorňuje na skutečnost, že značná část příjmů Státního fondu rozvoje bydlení a Státního fondu dopravní infrastruktury je kryta z privatizačních výnosů Fondu národního majetku ČR. Jeho činnost zanikne koncem roku 2005. Tato skutečnost zakládá fiskální rizika budoucího nedostatku zdrojů na financování fondových výdajů, pokud vláda ještě před ukončením privatizačního procesu nenalezne náhradní zdroje financování.

Vývoj státních finančních aktiv a pasiv, státní záruky

- Zvýšení celkové dlužnické finančně majetkové pozice státu v průběhu roku 2004 o 104,6 mld. Kč je důsledkem zvýšení státního dluhu o 99,7 mld. Kč a poklesu stavu státních finančních aktiv (dále jen „SFA“) o 4,9 mld. Kč.
- Pokles stavu SFA byl ovlivněn zejména snížením stavu vládních pohledávek státu vůči zahraničí (vč. deblokací) o 30,0 mld. Kč v důsledku odepisování v převážné většině nedobytných pohledávek (odpouštění dluhu), jejich převody v rámci deblokací a vlivem kurzových dopadů (posílení CZK vůči USD o 12,8 %). Na straně pasiv ovlivnil dlužnickou pozici státu výrazný nárůst držby státních dluhopisů o 91,5 mld. Kč, z toho zejména u zahraničních subjektů (o 74,4 mld. Kč), k čemuž došlo hlavně v důsledku realizace první zahraniční emise dlouhodobých státních dluhopisů v objemu 1,5 mld. EUR.
- Vlivem popsaných skutečností došlo v průběhu roku 2004 i ke změně finančněmajetkové pozice státu vůči zahraničí z věřitelské na dlužnickou, na což mělo významný vliv i zvýšení přímých vládních závazků vůči zahraničí z důvodu čerpání dalších úvěrových tranší od Evropské investiční banky.
- Stav státních záruk vykázaly v průběhu roku 2004 pokles. Nestandardní záruky poklesly o téměř 2 mld. Kč, vesměs realizací záruk z prostředků státu nebo formou rozpočtových úhrad ztrát ČKA. Standardní záruky za úvěry poskytnuté bankovním sektorem podnikatelským subjektům poklesly celkově o 11,1 mld. Kč vlivem úhrady splátek z vlastních zdrojů dlužníků (2,8 mld. Kč), vyúčtováním kreditních kurzových rozdílů zaručených zahraničních úvěrů (5,3 mld. Kč) a realizacemi státních záruk ze státního rozpočtu ve výši 10,0 mld. Kč, zejména úhrad za s. o. Správa železniční dopravní cesty (dále jen „SŽDC, s. o.“) jako právního nástupce bývalé s. o. České dráhy ve výši 4,5 mld. Kč a za Aero Vodochody, a. s., ve výši 5,5 mld. Kč v rámci ukončení státní záruky zajišťující revolvingový úvěr poskytnutý v roce 1998. Tato záruka byla ukončena na základě usnesení vlády ze dne 11. 2. 2004 č. 129. O uvedené částky se tedy zvýšil stav pohledávek státu z realizovaných státních záruk, takže jejich výše ke konci roku 2004 dosáhla 26,3 mld. Kč (bez pohledávek z realizovaných státních záruk v rámci ručení ze zákona).
- Schvalování státních záruk Parlamentem ČR formou zvláštních zákonů, které bylo uzákoněno od roku 2001 rozpočtovými pravidly, výrazně omezilo poskytování nových

státních záruk. V roce 2004 byla na základě zákona č. 516/2002 Sb. vydána pouze jedna standardní státní záruka (opět pro zcela nesolventní SŽDC, s. o.) za zahraniční úvěr na financování nákupu železničních vozů pro příměstskou dopravu ve výši 15 mil. EUR. Vývoj realizace státních záruk v roce 2004 potvrzuje dlouhodobý názor NKÚ na poskytování státních záruk podnikatelským subjektům z převážné většiny s velmi malou či nulovou solventností, jako jsou např. České dráhy, s. o., (SŽDC, s. o.) nebo Aero Vodochody, a. s. Realizace záruk za tyto společnosti ze státních prostředků je reálným zdrojem rizik jejich nulové návratnosti do státního rozpočtu v budoucích rozpočtových letech. Stát tak vytváří pro tyto subjekty prostor pro skrytou formu nevratných dotací a neoprávněné podpory ze státního rozpočtu formou odpisů nedobytných pohledávek.

II. Závěrečné účty vybraných rozpočtových kapitol s poznatky NKÚ z provedených kontrol

Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu jsou součástí státního závěrečného účtu České republiky. Pro jejich sestavení platí v hodnoceném roce znění vyhlášky č. 581/2004 Sb., kterou se mění vyhláška č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu.

Při hodnocení zpracování závěrečných účtů rozpočtových kapitol se zaměřil NKÚ na jejich kvalitu ve vztahu k části první, hlava II, díl 1 a díl 2 přílohy č. 1 k této vyhlášce, která mj. určuje obligatorní obsah a rozsah čistopisů návrhů závěrečných účtů kapitol předkládaných Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, a na dodržení termínů předepsaných v Příloze č. 1 k uvedené vyhlášce pro předložení hodnocených materiálů v tištěné i elektronické podobě. Nutno konstatovat, že v některých případech nevěnovali správci rozpočtových kapitol termínové kázni ani zpracování dostatek pozornosti a rovněž Ministerstvo financí jako gestor za tuto oblast bylo v některých případech značně benevolentní při kontrole obsahu i rozsahu zmíněných materiálů.

Termín předložení závěrečných účtů kapitol NKÚ v tiskové a elektronické podobě byl dán vyhláškou č. 581/2004 Sb., a to ke dni 15. 3. příslušného roku. Tento termín nebyl řadou správců rozpočtových kapitol dodržen. Ještě k 30. 3. 2005 materiál nedodali správci kapitol 308 – NBÚ, 312 – MF, 315 – MŽP, 317 – MMR, 322 – MPO, 329 – MZe, 344 – ÚPV, 348 – ČBÚ a 358 – ÚS.

Pokud jde o předepsaný obsah a rozsah závěrečných účtů kapitol konstatuje NKÚ, že u převážné většiny komentářů chybí potřebný rozbor, hodnocení a zdůvodnění použitých postupů. Např.:

- V mnoha případech nehodnotili správci kapitol výsledky hospodaření v delší časové řadě, či nevěnovali pozornost rozboru čerpání výdajů v jednotlivých čtvrtletích. Bylo to např. v kapitolách 306 – MZV, 308 – NBÚ, 313 – MPSV, 314 – MV, 317 – MMR, 321 – GA ČR, 322 – MPO, 327 – MD, 329 – MZe.
- Některé závěrečné účty kapitol neobsahovaly vyhodnocení plnění příslušných priorit státního rozpočtu pro rok 2004 stanovených vládou v usnesení ze dne 7. 7. 2003 č. 662 takto:

- a) reforma veřejných financí,
- b) plnohodnotné začlenění České republiky do Evropské unie,
- c) vzdělanostní ekonomika,
- d) obnova území postižených povodněmi v roce 2002.

Nedostatečně provedli vyhodnocení např. správci kapitol 313 – MPSV, 315 – MŽP, 329 – MZe, 333 – MŠMT.

- V mnoha závěrečných účtech kapitol je nedostatečně provedeno vyhodnocení financování programů, zejména společenské efektivity vynaložených prostředků, plnění věcných záměrů programů, rozsahu realizace apod. Je to např. u 313 – MPSV, 321 – GA ČR, 333 – MŠMT, 334 – MK, 345 – ČSÚ, 347 – KCP, 372 – RRTV.
- Vyhodnocení komentáře k rozpočtovým opatřením provedeným v průběhu roku 2004 nebylo dostatečně zpracováno např. v kapitolách 301 – KPR, 309 – KVOP, 321 – GA ČR, 329 – Mze, 361 – AV ČR.
- V převážné většině předkládaných návrhů nebyla věnována odpovídající pozornost hodnocení nákladovosti, hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání výdajů kapitoly, činností v rámci kapitoly a účinnosti dosahování cílů ve vazbě na ukazatele, které byly podkladem pro návrh rozpočtu na rok 2004, zvláště pak na rozhodnutí o výdajových programech a na programově a výkonově orientované rozpočtování hodnocené v delší časové řadě (např. závěrečné účty kapitol 307 – MO, 308 – NBÚ, 313 – MPSV, 314 – MV, 315 – MŽP, 321 – GA ČR, 329 – MZe, 334 – MK, 336 – MS, 346 – ČÚZK, 347 – KCP, 361 – AV ČR, 372 – RRTV).
- Komentář k převodu rozpočtových prostředků do rezervního fondu neobsahovaly např. závěrečné účty kapitol 308 – NBÚ, 313 – MPSV, 315 – MŽP, 317 – MMR, 321 – GA ČR, 327 – MD, 328 – ČTÚ, 329 – MZe, 336 – MS.
- V mnoha případech není provedeno zhodnocení přínosů u zahraničních pracovních cest (např. 313 – MPSV, 329 – MZe, 333 – MŠMT, 335 – MZdr, 347 – KCP, 358 – ÚS, 372 – RRTV).

- Přehled zálohových plateb včetně jejich zdůvodnění neuvedli správci rozpočtových kapitol 306 – MZV, 333 – MŠMT, 336 – MS a 347 – KCP.
- V kapitole 306 – MZV není zpracována analýza financování a hospodaření zastupitel-
ských úřadů.

Nedostatky zjištěné kontrolní činností NKÚ, které často přetrvávají již z minulých let a stále se opakují i v hodnoceném období, mají vliv na kvalitu a vypovídací hodnotu návrhu státního závěrečného účtu ČR a závěrečných účtů jednotlivých kapitol. Jsou to např.:

- 1. nedodržování zákona o účetnictví** (kontrolní závěry č. 03/18, 04/16, 04/22),
- 2. nedostatky v hospodaření s majetkem státu**
(kontrolní závěry č. 03/18, 04/22, 04/24),
- 3. nedostatky v programovém financování, přínosy, efektivita**
(kontrolní závěry č. 03/24, 04/16, 04/21, 04/36, 04/40),
- 4. nedostatky v zadávání veřejných zakázek**
(kontrolní závěry č. 03/18, 03/27, 04/22, 04/24),
- 5. neoprávněné použití prostředků, nedodržení účelovosti**
(kontrolní závěry č. 03/18, 03/28, 04/08, 04/16),
- 6. nedodržení hospodárnosti a efektivnosti při použití rozpočtových prostředků**
(kontrolní závěry č. 03/18, 03/26, 04/16, 04/22, 04/24, 04/40),
- 7. nedostatky v činnosti správců daní a výběrčích pokut při výběru daní a pokut**
(kontrolní závěry č. 03/16, 04/07).

Stručné shrnutí obsahu použitých kontrolních závěrů

03/16 - Příjmy státního rozpočtu plynoucí z pokut ukládaných, vybíraných a vymáhaných
správními orgány (kapitola 312 – MF)

Výsledky této kontrolní akce ukázaly nedostatky při správě pokut, roztržitost platné právní úpravy, nepřehlednost a nedůslednost dosavadního systému rozdělení jednotlivých úkonů spojených se správou pokut mezi různé správní orgány. Postup jednotlivých orgánů státní správy při účtování o pokutách není jednotný. MF eviduje příjmy z pokut souhrnně v rozpočtové kapitole Všeobecná pokladní správa, ale o pohledávkách na pokutách neúčtuje

ani je neviduje. Nemá tak přehled o očekávaných příjmech. Pokud správní orgány o pohledávkách na pokutách neúčtují, není přehled o všech pohledávkách, jejichž výnos je příjmem státního rozpočtu.

03/18 - Finanční prostředky určené na zabezpečení realizace Programu bezpečnostních investic NATO (kapitola 307 – MO)

Byly zjištěny zásadní nedostatky v oblasti dodržování zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, které měly za následek nevhodné nakládání s prostředky státního rozpočtu, došlo k porušení rozpočtové kázně ve výši 587 tis. Kč, MO nesoustřeďovalo veškeré příjmy na příjmovém účtu, majetek, který byl pořízen v rámci programu nebyl využíván k účelům, k nimž byl pořízen, MO neprokázalo provedení inventarizace majetku, došlo k porušení stavebního zákona a nebyla splněna povinnost vést účetnictví správné, úplné, průkazné a přehledné a nebyla zajištěna jeho jednotnost..

03/23 - Hospodaření s majetkem státu Státním fondem dopravní infrastruktury (kapitola 327 – MD)

Finanční potřeby programů dopravní infrastruktury stanovené MD nevycházely z reálných možností krytí příslušnými zdroji. Tak např. podle „Harmonogramu a finančního zajištění realizace Návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010“, který vzala vláda na vědomí usnesením z 14. února 2001 č. 145, vyplynul rozdíl mezi předpokládanou potřebou příslušných programů a jejich zdrojovým krytím ve výši 178,7 mld. Kč. MD potřeby programů na roky 2004 až 2007 postupně snížilo z 391,7 mld. Kč na 190,9 mld. Kč, a to především odsouváním realizačních termínů programů nebo nerealizováním předpokládaných akcí. To vedlo i ke značné rozestavenosti, která podle údajů MD činí 165 mld. Kč a je významným limitujícím faktorem pro zařazování nových akcí.

Nedostatek prostředků mohou v budoucnosti zvýšit rizika, jako např. zvýšení sazby daně z přidané hodnoty nebo náhrada příjmů z Fondu národního majetku po ukončení privatizace.

Dále bylo kontrolou zjištěno, že

- není jednoznačně dořešena odpovědnost MD a SFDI v procesu realizace programů, především pokud jde o zabezpečování cílů a záměrů programů, včetně dodržování jejich technicko-ekonomických parametrů a průběžného vyhodnocování;

- proces redukce požadavků investorů na zařazení akcí k financování z rozpočtu SFDI nebyl transparentní. Požadavky investorů na realizaci akcí v rámci programů překračovaly zdrojové možnosti SFDI. V roce 2003 byl finanční objem požadavků redukován o 59 % a pro rok 2004 o 51 %. MD pro redukcii nestanovilo priority a ponechalo ji v zásadě na SFDI a investorech;
- výběr žádostí na příspěvky (na projekty, bezpečnost a cyklostezky) neprobíhal na SFDI v řadě případů transparentním a objektivním způsobem. Hodnocení v neúměrné míře záleželo na subjektivním názoru jednotlivých členů výběrové komise.

03/24 - Prostředky státního rozpočtu na podporu malého a středního podnikání

(kapitola 322 – MPO)

MPO nestanovilo měřítka pro hodnocení plnění cílů programů. Jako kritérium hodnocení účinnosti podpory stanovilo trendy vývoje ukazatelů malého a středního podnikání dané jejich podílem na odpovídajících makroekonomických ukazatelích dosažených v příslušném roce v ČR. Nestanovilo však výchozí porovnávací základnu ani cílové hodnoty těchto ukazatelů v absolutních hodnotách.

MPO nevyhodnocovalo efektivnost programů. U programů, v jejichž rámci bylo v letech 2001 až 2003 uvolněno prostřednictvím ČMZRB celkem 3 202,3 mil. Kč (tj. více než 87 % z celkového objemu podpor kontrolovaných programů), nebyla u ukazatelů efektivnosti stanovena měřítka jejich hodnocení. Pokud byly ukazatele efektivnosti podpory sledovány, nebyly vyhodnocovány.

03/26 - Výstavba a provozování železničních koridorů (kapitola 327 – MD)

Podkladem pro výběr variant řešení modernizace III. a IV. koridoru k realizaci nebyly objektivní výpočty společensko-ekonomických analýz. Součástí projektů modernizace koridorů nejsou na příslušných trasách průjezdy železničními uzly. Předpokládané termíny ukončení realizace modernizace III. a IV. koridoru v roce 2010 nebudou z důvodu nevyřešení finančního krytí dodrženy.

Investiční potřeba uvedená MD v aktualizovaných modelech financování I. a II. koridoru nevycházela z posouzení věcné náplně prací koridorových staveb a analýz jejich nezbytnosti, při zachování provozních parametrů koridorových tratí. Hospodárnost realizace

programů modernizace I. a II. koridoru negativně ovlivňovaly i nedostatky v přípravě akcí, které vedly k dodatečným změnám rozsahu prací.

Investor podmínkami omezoval účast ve veřejných soutěžích jen na zhotovitele, kteří v minulosti realizovali zakázky na koridorech. V cenách vítězných uchazečů o veřejné zakázky na zhotovitele staveb I. a II. koridoru byly srovnávací analýzou cenových položek zjištěny možnosti úspor až ve výši 13 – 30 % z ceny.

03/27 - Finanční prostředky na regionální operační programy na úrovni NUTS II

(kapitola 317 – MMR)

Realizace grantového schématu těchto programů se z hlediska rozsahu a časového průběhu výrazně odchylovala od původního zadání, když

- grantové smlouvy byly uzavřeny ve stanoveném termínu, ale deset uzavřených smluv bylo předčasně ukončeno a na grantové schéma nebylo použito 2,6 tis. EUR, tj. 21,1 % z celkem alokované částky;
- doba realizace byla značně prodloužena u všech zbývajících projektů a v době kontroly nebyla realizace většiny z nich ukončena. MMR podcenilo časovou a administrativní náročnost procesů zadávání veřejných zakázek, a to zejména u větších projektů.

Pilotní regionální operační programy neměly pro vyhodnocení přínosů jejich realizace stanoveny objektivně ověřitelné ukazatele. U cca poloviny projektů grantového schématu nebyla zcela zřejmá přímá souvislost s rozvojem malého a středního podnikání, lázeňství nebo cestovního ruchu a nelze objektivně vyhodnotit přínosy.

03/28 - Hospodaření s rozpočtovými prostředky poskytnutými Grantovou agenturou České

republiky právníkům a fyzickým osobám na podporu výzkumu a vývoje

(kapitola 321 – GA ČR)

Nejzávažnější nedostatky zjištěné u nositelů grantů spočívaly v tom, že prostředky byly použity k účelům, které přímo nesouvisely s řešením příslušného projektu, požadavky byly nadhodnocovány nebo nositelé prováděli změny, aniž požádali o souhlas GA ČR nebo aniž změny zdůvodnili. Byly zjištěny také případy, kdy nositelé v rozporu s Pravidly nevedli evidenci o hospodaření s grantovými prostředky odděleně od ostatních prostředků. GA ČR nedůsledně krátila nadhodnocené požadavky, často akceptovala změny prováděné bez jejího souhlasu nebo změny, které nebyly zdůvodněny.

04/07 - Daň z přidané hodnoty a spotřební daně (kapitola 312 – MF)

Výsledky kontroly poukázaly mj. na přetrvávající nedostatky v činnosti správců daně, některé systémové chyby při spolupráci FÚ s orgány celní správy a neplnění některých povinností plátců podávajících daňová přiznání k DPH a spotřebním daním.

04/08 - Finanční prostředky státního rozpočtu a Evropské unie na program SAPARD

(kapitoly 317 – MMR a 329 – MZe)

MMR použilo 262,5 tis. Kč na jiný účel než je vymezen programem SAPARD. Zdlouhavé schvalovací procedury ročních finančních dohod způsobily, že na počátku roku 2004 nebyl na účtu „Národní fond – SAPARD EURO 2000“ dostatek finančních prostředků ES ke krytí splatných závazků Agentury SAPARD vůči příjemcům.

Zdlouhavé schvalovací procedury změn Operačního manuálu (i několik měsíců) a potřeba provádět rychlejší systémové změny v administraci projektů vedly k používání nových postupů ještě před formální účinností příslušné verze Manuálu.

04/16 - Majetek státu a prostředky státního rozpočtu určené na zabezpečení činnosti

Národního bezpečnostního úřadu (kapitola 308 – NBÚ)

- NBÚ v letech 2001 až 2003 neodváděl do státního rozpočtu veškeré příjmy dosažené v rámci svého hospodaření, čímž porušil rozpočtovou kázeň a současně v uvedených letech zkreslil v oblasti příjmů o 15 až 38 % údaje předkládané v návrhu státního závěrečného účtu kapitoly 308 – Národní bezpečnostní úřad.
- NBÚ v letech 1999 až 2004 porušoval rozpočtovou kázeň, když neoprávněně použil prostředky státního rozpočtu republiky v celkovém objemu 51 020 tis. Kč.
- Vzhledem ke zjištěním spočívajícím v neoprávněném použití prostředků státního rozpočtu lze konstatovat, že rozpočet NBÚ byl v položce běžných výdajů nadhodnocen v roce 2002 nejméně o 30 % a v roce 2003 nejméně o 63 %. NBÚ hradil z běžných výdajů pořízení, resp. technické zhodnocení dlouhodobého majetku. Rozpočet neodpovídal skutečným potřebám NBÚ, které by byly v oblasti běžných výdajů výrazně nižší, pokud by NBÚ respektoval zásady činnosti ústředních orgánů státní správy, spočívající v dodržování obecně závazných právních předpisů.
- NBÚ v letech 2003 a 2004 nefinancoval reprodukci majetku ze svého rozpočtu v rámci stanovených závazných ukazatelů financování programů.

- Při hospodaření s prostředky státního rozpočtu NBÚ porušoval zákonem stanovenou povinnost plnit určené úkoly nejehospodárnějším způsobem a používat prostředky státního rozpočtu na krytí nezbytných potřeb.
- NBÚ nevedl v kontrolovaném období účetnictví správné, úplné a průkazné. V důsledku skutečnosti, že NBÚ nevedl v kontrolovaném období v účetnictví veškerý majetek, došlo dále ke zkreslení údajů, které NBÚ vykazoval v rozvaze.

Na základě kontrolních zjištění NBÚ zaúčtoval v roce 2004 na účet 013 – Software dlouhodobý nehmotný majetek v hodnotě cca 50 milionů Kč. Tato skutečnost se projevila v návrhu závěrečného účtu kapitoly 208 – NBÚ, konkrétně v číselné sestavě č. 3 „Rozvaha – sumář za organizační složky státu“.

04/21 - Finanční prostředky na sektorový operační program Průmysl (kapitola 322 – MPO)

MPO nebude moci dostatečně vyhodnotit tento program z důvodu stanovení nejednoznačných cílů a nedostatečných měřítek pro jeho hodnocení. Vliv programu na rozvoj průmyslu byl omezen skutečností, že nebyl podpořen z předvstupních fondů EU.

Hodnocení projektů do doby kontroly nebylo ukončeno. U některých příjemců podpory bylo zjištěno zpoždění očekávaných přínosů o 2 – 3 roky.

04/22 - Hospodaření s prostředky státního rozpočtu účelově určenými na financování reprodukce investičního majetku u České správy sociálního zabezpečení (kapitola 313 – MPSV)

U ČSSZ (účastník programu) byly mj. zjištěny nedostatky v zadávání veřejných zakázek v celkové hodnotě 55,5 mil. Kč, v hospodárném nakládání s rozpočtovými prostředky (nefunkční síť LAN – následné další vynaložení 3,6 mil. Kč), v účtování o majetku a v provádění inventarizací.

04/24 - Prostředky státního rozpočtu a hospodaření s majetkem státu v působnosti Ministerstva dopravy (kapitola 327 – MD)

U Ředitelství silnic a dálnic, příspěvkové organizace MD, bylo mj. zjištěno:

- netransparentní způsob financování nákladů na vlastní činnost;

- nedostatečné plánování a řízení finančních toků, nevhodné nakládání s volnými finančními prostředky;
- nepřehledný stav majetkové evidence, nedostatky při zařazování a přesunech majetku a jeho inventarizaci;
- nedostatky v evidenci a vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti;
- nedostatky v zadávání veřejných zakázek;
- neúčelné a nevhodné vynakládání finančních prostředků na nákupy zboží a služeb;
- nepřehledný stav právní služby, netransparentní a nedůsledný postup při řešení soudního sporu;
- nedostatečná evidence a nevhodný postup v oblasti majetku poskytnutého zhotoviteli staveb.

04/36 - Finanční prostředky na programy související s ochranou před povodněmi

(kapitola 329 – MZe)

Bylo zjištěno, že přetrvávaly nedostatky již dříve zjištěné NKÚ, jako např. nedůslednost v dodržování příslušných zákonných norem ze strany MZe při přípravě dokumentace programu. Ještě před schválením zákonem požadované dokumentace Programu bylo vynaloženo na jednotlivé akce více než 776 mil. Kč.

MZe umožnilo poskytování dotací nikoliv na dané konkrétní účely, ale plošným způsobem ve vazbě na účetní odpisy investičního majetku a další vybrané nákladové položky. Přestože systémová opatření pro ochranu před povodněmi měla být realizována a řízena prostřednictvím programového financování, MZe poskytovalo v letech na protipovodňová opatření i finanční prostředky mimo rámec programového financování.

MZe nevykonávalo důsledně dohled nad přípravou a realizací jednotlivých akcí v rámci protipovodňových opatření. Závěrečná vyhodnocení ukončených akcí byla prováděna až několik let po skončení akce.

Schvalovací proces trval na MZe neúměrně dlouho a finanční prostředky určené na financování akcí v příslušném roce byly uvolňovány až ve 4. čtvrtletí příslušného roku, kdy je obtížné s ohledem na klimatické podmínky plánové akce realizovat.

Docházelo ke zkreslení evidence vynaložených finančních prostředků státního rozpočtu v evidenci ISPROFIN tím, že na dofinancování některých akcí programu protipovodňové ochrany byly použity finanční prostředky jiných programů a tyto finanční prostředky byly

v evidenci ISPROFIN vedeny jako vlastní zdroje investora. V důsledku toho je tato evidence chybná a doplňování předepsanými údaji a jejich následné využívání formální.

04/40 - Prostředky vynaložené na pořízení sídla Českého statistického úřadu

(kapitola 345 – ČSÚ)

Kontrolou bylo mj. zjištěno, že ČSÚ

- neprovedl důsledně přípravnou fázi investičního projektu. Nezpracoval přípravnou dokumentaci, kterou by vyhodnotil a rozhodl, která z variant je optimální;
- neposkytl vládě ČR objektivní podklady pro rozhodování o nezbytnosti realizace nového sídla, o formě zadání veřejné zakázky, o výši její ceny a způsobu financování. Nerespektoval závazný legislativní postup stanovený MF pro poskytování prostředků státního rozpočtu;
- neprokázal, že rozpočtové prostředky byly vynaloženy hospodárně a efektivně. Nevytvořil si základní předpoklady pro řízení projektu a pro kontrolní činnost zejména v oblasti cenových údajů.

Poznatky z finančních auditů kapitol státního rozpočtu

Kontrolní akce typu finančního auditu jsou realizovány v souladu s působností NKÚ dle § 3 odst. 1 písm. b) a dle § 3 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Cílem těchto kontrolních akcí je prověřit u vybraných účetních jednotek v rámci kapitol státního rozpočtu správnost výkazů předkládaných správcem kapitoly jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu.

Předmětem kontrolních akcí je vždy příslušný závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu.

Obecné poznatky z kontrolních akcí (realizovaných v roce 2003 v rámci 1 kontrolní akce u 5 kontrolovaných osob a v roce 2004 v rámci 3 kontrolních akcí celkem u 5 kontrolovaných osob) typu finančního auditu u jednotlivých kapitol státního rozpočtu (v roce 2003 v kapitole Ministerstvo kultury a v roce 2004 v kapitole Akademie věd ČR, Státní úřad pro jadernou bezpečnost a Ministerstvo spravedlnosti) je možné shrnout do následujících pěti základních oblastí.

1. Účetnictví

Účetnictví kontrolovaných osob nebylo v souladu s požadavky zákona o účetnictví na úplnost, správnost a průkaznost.

Úplnost

V účetnictví kontrolovaných osob nebyly zobrazeny všechny skutečnosti, které jsou předmětem účetnictví. Ve velkém rozsahu nebylo účtováno o všech nemovitostech, ke kterým má organizační složka státu, příp. příspěvková organizace příslušnost hospodařit, nebyla účtována bezúplatná nabytí majetku, nebyly sledovány na podrozvahových účtech skutečnosti, jejichž znalost je podstatná pro posouzení majetkoprávní situace účetní jednotky.

Účetní jednotky v některých případech účtovaly v jiném účetním období než k datu uskutečnění účetního případu, a tím v účetnictví k datu účetní závěrky nevykazovaly všechny skutečnosti, které s příslušným účetním obdobím souvisí. Příkladem je zařazování a vyřazování majetku z účetnictví v jiném účetním období, než ve kterém byly tyto skutečnosti realizovány, předčasné zařazení dlouhodobého majetku do užívání, tzn. bez splnění všech pro to nutných podmínek, neúčtování o všech pohledávkách a závazcích, které vznikly v příslušném účetním období.

Správnost

V účetnictví kontrolovaných osob nebyly správně aplikovány předepsané účetní metody, např. při aplikaci vzájemného zúčtování, při zatřídění na jednotlivé účty směrné účtové osnovy. Častým kontrolním zjištěním byla nesprávná aplikace metod oceňování. Oceňování je metodickým prvkem, který zásadně ovlivňuje vypovídací schopnost účetních informací.

Kontrolní zjištění konstatovala nesprávné stanovení pořizovací ceny dlouhodobého majetku (neúplnost, případně zahrnutí do pořizovací ceny i výdajů, které v souladu s účetními metodami nemají být součástí pořizovací ceny), nesprávné stanovení vlastních nákladů při

aktivaci majetku vyrobeného ve vlastní režii, případně přeceňováním majetku v rozporu se zákonem o účetnictví.

Kontrolou bylo zjištěno i účtování o skutečnostech, které neměly být předmětem účetnictví příslušné kontrolované osoby, např. o zhodnocení cizí nemovitosti.

Průkaznost

U kontrolovaných osob bylo zjišťováno neprůkazné účetnictví, neboť v účetnictví nebyly všechny záznamy průkazné a inventarizace nebyla provedena v souladu se zákonem o účetnictví.

Účetní doklady nebyly často podepsány příslušnou odpovědnou osobou, případně byly podepsány, ale nebyly v dostatečném rozsahu vydány podpisové vzory a vnitřní předpisy k účetnictví, a nedalo se proto určit, zda v souladu s § 33a odst. 9 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, podepsala účetní doklad k tomu oprávněná osoba. V některých případech účetní jednotky nebyly schopny prokázat obsah účetního případu.

Inventarizace nebyla ve většině případů prováděna v souladu se zákonem o účetnictví. Inventarizace není účetní jednotkou vnímána jako nástroj zjištění skutečného stavu majetku a závazků, kterým se má ověřit, zda zjištěný skutečný stav majetku a závazků odpovídá stavu majetku a závazků v účetnictví. Inventarizace byly prováděny mnohdy formálně, v nedostatečném rozsahu, k jinému datu než k datu sestavení účetní závěrky v souladu se zákonem o účetnictví, ale bez povinného doložení přírůstků a úbytků k datu účetní závěrky, k jinému datu než stanoví zákon o účetnictví, inventurní soupisy neobsahovaly všechny povinné informace dle § 30 zákona o účetnictví.

Důsledkem výše uvedených postupů bylo, že ze strany účetních jednotek nedošlo ke zjištění neúplného a nesprávného účetnictví, neprokázání stavů na jednotlivých účtech majetku a závazků v účetnictví, nezúčtování zjištěných inventarizačních rozdílů do správného účetního období, nezúčtování zjištěných inventarizačních rozdílů vůbec, tzn. ve správném ani v následujícím účetním období, nesprávného zúčtování inventarizačních rozdílů a zejména mnoha rozdílů mezi skutečností a stavy majetku a závazků v účetnictví.

2. Účetní závěrka

Účetní závěrky kontrolovaných osob nebyly v souladu s požadavky zákona o účetnictví. Účetní závěrky nebyly úplné. Nebyly v souladu se zákonem o účetnictví zpracovány přílohy, které by vysvětlovaly a doplňovaly informace v účetní závěrce a informovaly o použitých

účetních metodách, příp. o odchylkách od těchto metod včetně zdůvodnění, a o případných změnách metody.

Účetní závěrky neobsahovaly všechny povinné informace tak, jak je stanovuje § 18 zákona o účetnictví.

V důsledku formálního, neúplného a nesprávného provádění inventarizací, případně neprovedení inventarizace vůbec k datu účetní závěrky, byly v účetní závěrce vykazovány informace, které nebyly prokázány inventurními soupisy a v mnoha případech neodpovídaly skutečnému stav. Vykazované stavy na jednotlivých účtech byly neúplné, případně nesprávné, což v některých případech bylo zřejmé již z vykazování záporných stavů na účtech pohledávek a fondů. V některých případech informace v účetní závěrce nebyly vykazovány v celém rozsahu jako stavy účtů ke konci rozvahového dne a nebyly v souladu se stavy těchto účtů v účetnictví.

Na základě výše uvedených skutečností je zřejmé, že informace v účetní závěrce nebyly vyhodnoceny ve většině případů jako spolehlivé, neboť nesplňovaly požadavky na tyto informace stanovené zákonem o účetnictví. Ve většině případů tak účetní závěrky u kontrolovaných osob nepodávaly ve všech významných ohledech věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví.

3. Porušování rozpočtové kázně

U kontrolovaných osob docházelo ve velkém rozsahu k uskutečňování rozpočtových výdajů před provedením rozpočtového opatření nad výši rozpočtovanou podle paragrafů a položek rozpočtové skladby. Tuto skutečnost definuje § 25 zákona o rozpočtových pravidlech jako neoprávněné použití prostředků státního rozpočtu a v návaznosti na § 44 tohoto zákona jde o porušení rozpočtové kázně.

Přesto, že je toto ustanovení v zákoně o rozpočtových pravidlech od 1. 1. 2001, dochází v této oblasti neustále k pochybením.

4. Vnitřní kontrolní systém

U kontrolovaných osob nebyl ve většině případů zaveden a udržován systém finanční kontroly, který by byl způsobilý prostřednictvím vnitřního kontrolního systému včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat rizika související s činnostmi, které jsou předmětem účetnictví, a prostřednictvím průběžné a následné kontroly zajistit včasnost a spolehlivost

informování vedoucího orgánu veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky, o prováděných operacích a o jejich průkazném účetním zpracování.

5. Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu

Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu jsou součástí státního závěrečného účtu České republiky. Podkladem pro jejich sestavení jsou v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, účetní a finanční výkazy jednotlivých účetních jednotek příslušné kapitoly státního rozpočtu.

Na základě výsledků kontrol NKÚ je nutné konstatovat, že účetní závěrky u většiny účetních jednotek (kontrolovaných osob) nepodávaly ve všech významných ohledech věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví v souladu se zákonem o účetnictví a příslušnými předpisy, a nebyly proto spolehlivým podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu dle vyhlášky č. 419/2001 Sb.

V části závěrečného účtu, která komentuje vykazované údaje a měla by být průvodní zprávou k těmto údajům, byly zjišťovány nedostatky v rozsahu (nebyly podávány všechny požadované informace dle vyhlášky č. 419/2001 Sb.) i obsahu těchto informací (komentář neměl vždy bezprostřední vazbu na skutečnost).

6. Shrnutí poznatků z provedených finančních auditů

Všechny výše uvedené nedostatky zjišťované při kontrolách typu finančního auditu jsou limitujícím faktorem finančního řízení v ústřední státní správě.

V návaznosti na zveřejněné záměry v postupu realizace reformy a modernizace ústřední státní správy je nutné prvotně obrátit pozornost k výše uvedeným nedostatkům a k jejich odstraňování u jednotlivých kontrolovaných osob.

Jedním z deklarovaných cílů v oblasti reformy a modernizace ústřední státní správy je budování a rozvoj finančního výkonového managementu (tzn. propojení metod řízení výkonů s finančním řízením). To je možné realizovat jen za určitých předpokladů. Prioritou v postupu za tímto stanoveným cílem musí být především zvýšení úrovně finančního řízení v ústřední státní správě.

Finanční řízení – a tedy rozhodování o finančních procesech v rámci veřejných financí – potřebuje především disponovat k určitému danému okamžiku dostatečným

rozsahem spolehlivých informací. K permanentnímu hodnocení ekonomických procesů je nezbytné mít k dispozici spolehlivá data – v potřebné struktuře a kvalitě – jako nositele potřebných informací. I když data pro finanční analýzu pocházejí z různých zdrojů, pro získání informací na bázi finančních ukazatelů je účetnictví nenahraditelnou zpravodajskou základnou. Je-li tato základna výše uvedeným způsobem deformována, nemá dostatečnou vypovídací schopnost a není spolehlivá, limituje to veškeré snahy v oblasti zvýšení úrovně finančního řízení.

Je proto nutné prvotní pozornost obrátit ke zlepšení výše uvedeného stavu, neboť by bylo bezprecedentním pochybením, aby pro ekonomickou kontrolu bylo nutno využívat jinou datovou základnu než účetnictví a výkaznictví, a to z důvodů nepoužitelnosti či netransparentnosti dat v účetnictví a výkaznictví. Současně je nutné zvážit směr dalšího vývoje účetního systému v oblasti veřejných financí.

Stávající zákon č. 218/2000 Sb. (rozpočtová pravidla) v § 29 stanoví obsah státního závěrečného účtu zatím jen v rozsahu údajů o výsledcích rozpočtového hospodaření uplynulého rozpočtového roku. To limituje i jeho vypovídací schopnost.

S deklarovaným procesem vybudování Státní pokladny v ČR je nutné provést v tomto směru analýzu dosavadního vývoje a současného stavu a v návaznosti na nově vznikající potřeby, ale i historické a další okolnosti směřovat při budování účetního systému v oblasti veřejných financí k tomu, aby pravdivě, spolehlivě a věrně zobrazovalo především velikost a strukturu majetku a závazků, současně strukturu zdrojů financování a návazně na tyto skutečnosti bylo doplněno o nutný pohled o pokladním plnění rozpočtu, tzn. o roční realizované příjmy a výdaje v členění dle rozpočtové skladby.

Celkově by měl systém vykazovat znaky potřebné srovnatelnosti a transparentnosti vykazovaných údajů v rámci členských zemí Evropské unie.

PŘEHLED SCHVÁLENÝCH KONTROLNÍCH ZÁVĚRŮ
POUŽITÝCH PRO STANOVISKO NKÚ

Čís. kont. akce	Předmět kontroly	Datum schválení	Věstník NKÚ částka/rok
03/16	Příjmy státního rozpočtu plynoucí z pokut ukládaných, vybíraných a vymáhaných správními orgány	8. 4. 2004	1/2004
03/18	Finanční prostředky určené na zabezpečení realizace Programu bezpečnostních investic NATO	31. 5. 2004	3/2004
03/23	Hospodaření s majetkem státu Státním fondem dopravní infrastruktury	24. 5. 2004	2/2004
03/24	Prostředky státního rozpočtu na podporu malého a středního podnikání	31. 5. 2004	3/2004
03/26	Výstavba a provozování železničních koridorů	21. 6. 2004	3/2004
03/27	Finanční prostředky na regionální operační programy na úrovni NUTS II	21. 6. 2004	3/2004
03/28	Hospodaření s rozpočtovými prostředky poskytnutými Grantovou agenturou České republiky právníckým a fyzickým osobám na podporu výzkumu a vývoje	27. 7. 2004	3/2004
04/07	Daň z přidané hodnoty a spotřební daně	29. 11. 2004	4/2004
04/08	Finanční prostředky státního rozpočtu a Evropské unie na program SAPARD	14. 12. 2004	1/2005
04/16	Majetek státu a prostředky státního rozpočtu určené na zabezpečení činnosti Národního bezpečnostního úřadu	27. 1. 2005	1/2005
04/21	Finanční prostředky na sektorový operační program Průmysl	30. 11. 2004	4/2004
04/22	Hospodaření s prostředky státního rozpočtu účelově určenými na financování reprodukce investičního majetku u České správy sociálního zabezpečení	10. 1. 2005	1/2005
04/36	Finanční prostředky na programy související s ochranou před povodněmi	25. 10. 2004	4/2004
04/40	Prostředky vynaložené na pořízení sídla Českého statistického úřadu	19. 1. 2005	1/2005