

**02/29****Plnění státního rozpočtu – dodržování závazných ukazatelů státního rozpočtu po roce 2000**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2002 pod číslem 02/29. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Zdeňka Profeldová.

Cílem kontroly bylo prověřit plnění včetně způsobu stanovení a přiměřenosti vybraných závazných ukazatelů u vybraných rozpočtových kapitol, úhradu potřeb rozpočtově nezajištěných a provádění rozpočtových opatření.

Kontrolu provedla v době od července 2002 do února 2003 skupina kontrolujících NKÚ z odboru státního rozpočtu a odboru analýz.

Kontrolovaným obdobím byla léta 2001 – 2002.

Kontrolovanými osobami byly ústřední orgány státní správy:

Ministerstvo financí (dále jen „MF“),  
Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „MZd“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MF, byly vypořádány rozhodnutím vedoucího skupiny kontrolujících.

Odvolání proti rozhodnutí o námitkách, které podalo MF, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

K o l e g i u m NKÚ na svém V. zasedání, konaném dne 31. března 2003, s c h v á l i l o usnesením č. 9/V/2003 k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

**I. Úvod****Základní informace o tvorbě, funkci a obsahu státního rozpočtu**

Příprava a návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2001 se řídily zákonem č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky). Dne 1. 1. 2001 nabyl účinnosti zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Státní rozpočet obsahuje očekávané příjmy, odhadované výdaje a financující položky v rozpočtovém roce a jako souhrn finančních dokumentů zahrnuje zákon o státním rozpočtu, rozpis ukazatelů státního rozpočtu, podrobné rozpočty organizačních složek státu a změny těchto dokumentů. Závazné ukazatele státního rozpočtu stanoví zákon o státním rozpočtu na příslušný rok.

V kontrolovaném období byly závazné ukazatele státního rozpočtu stanoveny zákony o státním rozpočtu České republiky, a to zákonem č. 491/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2001, (dále jen „státní rozpočet na rok 2001“) a záko-

nem č. 490/2001 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2002, (dále jen „státní rozpočet na rok 2002“).

Příjmy a výdaje státního rozpočtu se člení na kapitoly vyjadřující okruh působnosti a odpovědnosti ústředních orgánů státní správy a dalších organizačních složek státu.

Tvorba státního rozpočtu na rok 2001 nebyla upravena žádnou podzákonnou normou, proto MF zpracovalo Harmonogram prací na návrhu státního rozpočtu, který svým usnesením schválila vláda. Tento harmonogram byl dále rozpracováván metodickými a časovými postupy. Tyto postupy v průběhu rozpočtového procesu doznávaly změn v návaznosti na průběh jednání vlády.

Rozsah a struktura údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a termíny jejich předkládání jsou stanoveny vyhláškou MF č. 131/2001 Sb. (účinnost od 18. 4. 2001; je novelizována vyhláškou č. 324/2002 Sb., s účinností od 19. 7. 2002). Dále tuto problematiku upravuje vyhláška MF č. 16/2001 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků, (účinnost od 12. 1. 2001) a vyhláška MF č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, (účinnost od 6. 2. 2001).

### **Závazné ukazatele státního rozpočtu**

Pro rok 2001 byly závazné ukazatele státního rozpočtu rozepsány pro 41 kapitol rozpočtu a pro rok 2002 pro 42 kapitol rozpočtu, když přibyla kapitola 349 – Energetický regulační úřad. Tvořily je souhrnné ukazatele příjmů a výdajů a dílčí ukazatele výdajů (jednotné a specifické). Souhrnné a dílčí jednotné ukazatele se zpravidla v průběhu posledních let pro jednotlivé kapitoly neměnily. Počet specifických dílčích ukazatelů se meziročně aktualizoval podle konkrétních priorit jednotlivých činností správců kapitol.

#### ***Základní souhrnné ukazatele:***

- nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté dotace celkem,
- výdaje celkem,
- měly v kontrolovaném období předepsány všechny kapitoly rozpočtu.

Kromě toho kapitoly 307 – Ministerstvo obrany, 312 – Ministerstvo financí, 313 – Ministerstvo práce a sociálních věcí, 314 – Ministerstvo vnitra, 336 – Ministerstvo spravedlnosti, do kterých plynou příjmy z pojistného na sociální zabezpečení, měly navíc předepsány ukazatele: příjmy z pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a z toho pojistné na důchodové pojištění. Kapitola 398 – Všeobecná pokladní správa měla kromě dvou základních ukazatelů předepsán ukazatel: daňové příjmy celkem. Kapitola 397 – Operace státních finančních aktiv měla jako souhrnné ukazatele definováno pět ukazatelů z oblasti státních finančních aktiv a financování státního dluhu.

#### ***Jednotné dílčí ukazatele:***

- platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci,
- z toho platy zaměstnanců,
- povinné pojistné placené zaměstnavatelem,
- převod fondu kulturních a sociálních potřeb,
- výdaje na financování programů podle přílohy č. 5 zákona o státním rozpočtu na příslušný rok.

Vyjmenované ukazatele byly definovány pro téměř všechny kapitoly rozpočtu s výjimkou kapitol 305 – Bezpečnostní informační služba a 398 – Všeobecná pokladní

správa, u kterých byl předepsán pouze jediný ukazatel „výdaje na financování programů podle přílohy č. 5“, a kapitol 396 – Státní dluh a 397 – Operace státních finančních aktiv, které neměly předepsán žádný jednotný dílčí ukazatel.

Specifické dílčí ukazatele byly odlišné pro každou kapitolu rozpočtu a obsahovaly ukazatele signifikantní pro činnost správce příslušné kapitoly. Také počet předepsaných specifických ukazatelů pro jednotlivé kapitoly rozpočtu byl různý. Přes různorodost definování specifických ukazatelů se v této skupině objevovaly některé, které se ve více kapitolách rozpočtu opakují.

Jsou to např.:

- výdaje na výzkum a vývoj celkem,
- v tom: institucionální prostředky,
- účelové prostředky,
- platy zaměstnanců a ostatní platy za provedenou práci ve státní správě,
- z toho: platy zaměstnanců ve státní správě,
- výdaje na realizaci Národního programu přípravy ČR na členství v EU.

### **Rozpočtová opatření**

Rozpočtovým opatřením se ve smyslu ustanovení § 23 rozpočtových pravidel rozumí

- „a) přesun prostředků státního rozpočtu v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli stanovenými zákonem o státním rozpočtu nebo v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli stanovenými správcem kapitoly; závazné ukazatele stanovené správcem kapitoly jsou jím stanovené příjmy a výdaje podrobněji členěné v rámci závazných ukazatelů stanovených zákonem o státním rozpočtu,*
- b) souvztažné zvýšení příjmů a výdajů, kterým dochází ke změně závazných ukazatelů,*
- c) povolené překročení rozpočtu výdajů, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele,*
- d) vázání prostředků státního rozpočtu v rámci rozpočtu, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele“.*

Ustanovení § 24 odst. 1 rozpočtových pravidel stanoví pravomoc vlády a na základě jejího pověření ministra financí

- „a) povolit uskutečnění nezbytných výdajů nezabezpečených ve státním rozpočtu, zajistí-li úhradu úsporami na jiných výdajích státního rozpočtu, a to do výše v daném roce nepřesahující 5 % celkového objemu schváleného rozpočtu výdajů kapitoly, u které se úprava provádí, a nepřesahující 10 % celkového objemu závazného ukazatele v kapitole, u kterého se úprava provádí,*
- b) povolit snížení některého příjmu z činnosti, a to bez omezení, za předpokladu, že se nezmění saldo rozpočtu příjmů a výdajů kapitoly“.*

Povolit přesun mezi závaznými ukazateli státního rozpočtu v rámci kapitoly nad 10 % každého ukazatele podle ustanovení § 24 odst. 3 rozpočtových pravidel může rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (dále jen „RV PS“).

## **II. Kontrolní zjištění**

Na MF se kontrola zaměřila na vlastní činnost MF jako ústředního orgánu státní správy pro státní rozpočet a na údaje týkající se tří vybraných kapitol státního rozpočtu, a to kapitoly Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Údaje zjištěné na MF byly dále ověřovány na MZd.

U kapitoly 335 – Ministerstvo zdravotnictví za rok 2001 a 1. pololetí roku 2002 nebyly provedeny mezi závaznými ukazateli žádné přesuny, které by musel povolovat RV PS. Stejná skutečnost byla zjištěna i u kapitoly 315 – Ministerstvo životního prostředí. U kapitoly 333 – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ve třech případech povoloval změny rozpočtu RV PS.

### ***Náležitosti žádostí o rozpočtové opatření***

V § 26 písm. h) rozpočtových pravidel se mj. stanoví:

*„Náležitosti žádostí o rozpočtové opatření jsou ...*

*h) název závazných ukazatelů, kterých se navrhané rozpočtové opatření týká, včetně uvedení položky a paragrafu rozpočtové skladby, ...“*

V rozporu s výše uvedeným ustanovením zákona čtyři žádosti MZd uvedené náležitosti neobsahují. MF na dodržení tohoto ustanovení netrvalo a rozpočtová opatření provedlo.

### ***Provádění rozpočtových opatření***

V ustanovení § 23 rozpočtových pravidel se vázání prostředků státního rozpočtu uvádí jako jeden z druhů rozpočtových opatření a ustanovení § 25 rozpočtových pravidel stanoví, v kterém případě jsou organizační složky státu povinny vázat prostředky státního rozpočtu. Kontrola zjistila, že v rozporu s výše uvedenými ustanoveními v sedmi případech souhlasilo MF na základě písemných žádostí MZd s přesuny rozpočtových prostředků ve specifických dílčích ukazatelích do jiných kapitol státního rozpočtu, avšak zároveň tyto rozpočtové prostředky vázalo v rozhodnutích o neinvestičních výdajích schváleného rozpočtu kapitoly MZd. Pro vázání finančních prostředků nebyly dány důvody ve smyslu ustanovení § 25 odst. 1 rozpočtových pravidel.

### ***Evidence rozpočtových opatření***

Rozpočtová opatření kapitoly MZd schvalují na MF dva odbory a oba vedou vlastní evidenci rozpočtových opatření. Za rok 2001 vykázal odbor „Financování neziskové sféry“ (odbor 14) v evidenci deset rozpočtových opatření a odbor „Financování sociálního zabezpečení, zdravotnictví a veřejného stravování“ (odbor 37) celkem devadesát tři rozpočtových opatření, z toho tři rozpočtová opatření schválená odborem 14 a jedno rozpočtové opatření nerealizované. V těchto evidencích MF jsou vedena i rozpočtová opatření, která nemají charakter rozpočtového opatření ve smyslu rozpočtových pravidel.

V § 25 odst. 9 rozpočtových pravidel se mj. stanoví:

*„Organizační složka státu je povinna vést chronologickou evidenci o všech jí v průběhu roku provedených rozpočtových opatřeních...“*

Provedenou kontrolou chronologické evidence provedených rozpočtových opatření na MZd bylo zjištěno, že jím vedená chronologická evidence obsahuje 86 rozpočtových opatření, z toho sedm schválených odborem 14 MF. V rozporu s výše uvedeným ustanovením zákona obsahuje evidence i dvě zamítavá stanoviska MF, jedno rozpočtové opatření je uvedeno dvakrát a pět rozpočtových opatření v chronologické evidenci chybí.

### ***Vykazování provedených rozpočtových opatření***

Ustanovení § 25 odst. 10 rozpočtových pravidel ukládá správcům kapitol povinnost předkládat MF přehled o rozpočtových opatřeních v termínech, které stanoví MF vyhláškou. Nedodržení této povinnosti může být důvodem pro pozastavení řešení žádosti správce kapitoly o rozpočtová opatření.

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, nabyla účinnosti až dne 4. 12. 2001 a v příloze č. 1 část 1 B. část I. bod 7 se mj. stanoví:

*„V návrzích závěrečných účtů všech kapitol je komentován a věcně zdůvodněn průběh úprav a skutečné plnění závazných ukazatelů stanovených zákonem o státním rozpočtu na příslušný rok v návaznosti na provedená rozpočtová opatření ...“*

Počet rozpočtových opatření realizovaných v roce 2001 se souhlasem MF u vybraných rozpočtových kapitol, jak jsou uvedeny v jejich závěrečných účtech za rok 2001:

<b>Kapitola</b>	<b>Počet rozpočtových opatření</b>
306 – Ministerstvo zahraničních věcí	45
312 – Ministerstvo financí	43
313 – Ministerstvo práce a sociálních věcí	41
315 – Ministerstvo životního prostředí	neuvedeno
317 – Ministerstvo pro místní rozvoj	17
322 – Ministerstvo průmyslu a obchodu	46
327 – Ministerstvo dopravy a spojů	6
329 – Ministerstvo zemědělství	96
333 – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	94
334 – Ministerstvo kultury	57
335 – Ministerstvo zdravotnictví	93
336 – Ministerstvo spravedlnosti	17

Stav zjištěný kontrolou vedení evidence rozpočtových opatření jak na MF, tak na MZd byl porovnán s přílohou č. 20 závěrečného účtu kapitoly MZd za rok 2001, který byl dne 15. 3. 2002 podepsán ministrem zdravotnictví. Uvedená příloha neodpovídá evidenci vedené MZd, ale odpovídá jedné z evidencí vedených MF, ačkoli tato evidence je dle vlastního vyjádření MF vedena pouze jako pracovní, neboť pojem rozpočtové opatření používá pracovní i pro kroky nemající charakter rozpočtového opatření ve smyslu rozpočtových pravidel. Tato evidence dále obsahuje i jedno neprovedené rozpočtové opatření. Důsledkem tohoto stavu je nevěrohodnost přílohy č. 20 závěrečného účtu kapitoly MZd za rok 2001. V kapitole Ministerstvo životního prostředí tato příloha zcela chybí. Pokud jde o obdobné údaje, týkající se počtu rozpočtových opatření u ostatních kapitol, lze vzhledem k uvedenému zjištění považovat tyto údaje za málo věrohodné.

### **Kontrola vynakládání finančních prostředků**

V § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel se mj. stanoví:

*„Organizační složka státu je povinna dbát, aby ... plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem.“*

### **Specifický dílčí ukazatel – Výdaje na výzkum a vývoj celkem**

Kontrola se zaměřila na financování dvou projektů, na které byly uzavřeny smlouvy o poskytnutí finančních prostředků ze státního rozpočtu. Poradní orgán MZd, kterým je Interní grantová agentura MZd (dále jen „IGA MZd“), s posláním podpory lékařského výzkumu a vývoje, tyto projekty nedoporučil v roce 2001 k dalšímu financování.

V případě smlouvy o poskytnutí finančních prostředků ze státního rozpočtu ČR na řešení grantového projektu č. NM 5898-3/2000 – Vytvoření metodických předpokladů pro léčbu reakce štetu proti hostiteli pomocí genové terapie bylo po vyčerpání finančních prostředků ve výši 1 479 tis. Kč financování ukončeno z důvodu dlouhodobého pobytu hlavního řešitele a spoluřešitele v zahraničí. Závěrečná zpráva o řešení měla být předložena do 31. 12. 2002. Do dne ukončení kontroly nebyla MZd předložena.

V případě smlouvy o poskytnutí finančních prostředků na řešení grantového projektu č. NC 6152-3/2000 – Hodnocení léčebného efektu dendritických buněk u nemocných s mnohočetným myelomem byly již v průběžné zprávě o řešení grantu za rok 2000 dosažené výsledky hodnoceny jako neuspokojivé. Financování přesto pokračovalo i v roce 2001. Až na základě kontroly navržené odbornou komisí IGA MZd předsednictvu Vědecké rady IGA MZd, která proběhla dne 17. 11. 2002, bylo dokončení projektu zhodnoceno jako nereálné a bylo doporučeno jeho ukončení. Projekt byl ukončen po vyčerpání cca 1 000 tis. Kč a závěrečná zpráva má být předložena do 31. 3. 2003.

### ***Specifický dílčí ukazatel – Platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci ve státní správě***

V rámci kontroly uvedeného ukazatele byly prověřeny dohody o pracovní činnosti a dohody o provedení práce uzavřené mezi MZd a externími zaměstnanci. Bylo zjištěno, že u tří dohod o pracovní činnosti jsou provedené práce ve výkazech práce externího zaměstnance specifikovány velice obecně a MZd nepředložilo doklad o tom, že práce byly řádně a včas provedeny v souladu s dohodami. V roce 2001 bylo tak vyplaceno 86 tis. Kč a v roce 2002 celkem 42 tis. Kč.

### ***Jednotný dílčí ukazatel – Výdaje na financování programů***

#### *Převod programu mezi kapitolami*

Usnesení vlády ze dne 26. 2. 2001 č. 184 uložilo (bez stanovení termínu plnění) ministru financí a ministru zdravotnictví převést program č. 398 110 – Výstavba a technická obnova zdravotnických zařízení v působnosti okresních úřadů a obcí z kompetence MF do kompetence MZd.

Kontrola nebyl předložen protokol o převedení programu a předání dokumentace týkající se investiční výstavby. MZd předložilo pouze písemnosti, ze kterých mj. vyplývá, že dokumentace týkající se investiční výstavby dosud nebyla protokolárně předána a že MZd zaslalo MF návrh předávacího protokolu předmětného programu, který zůstal nepodepsán. Nekoordinovanost obou ústředních orgánů vytváří neúměrné riziko pro řádné financování programu a následně i možného vzniku škod.

#### *Financování Státní informační politiky ve vzdělání (dále jen „SIPVZ“)*

V zákoně o státním rozpočtu na rok 2001 je v kapitole Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“) v jednotném dílčím ukazateli – Výdaje na financování programů podle přílohy č. 5 rozpočtována částka 7 793 531 tis. Kč. Na program č. 333 880 – Podpora informační gramotnosti byla rozpočtována částka 0 Kč. Rozpočtovým opatřením MF ze dne 20. 2. 2001 byla z programů č. 333 010, 333 020, 333 120, 333 220 a 333 320 vyčleněna částka 1 840 800 tis. Kč, ta byla převedena do programu č. 333 880 a program byl zařazen do databáze ISPROFIN.

Usneseními vlády ze dne 14. 3. 2001 č. 244 a ze dne 12. 9. 2001 č. 904 byly schváleny plány I. a II. etapy Státní informační politiky ve vzdělání (SIPVZ). Dále byla dne 6. 8. 2001 schválena MF dokumentace programu SIPVZ a realizováno rozpočtové opatření ze dne 27. 9. 2001, kterým byl mj. zrušen program 333 880, a nově zřízeny

programy SIPVZ č. 333 710, 333 720, 333 730 a 333 740 s rozpočtem v nezměněné výši, tj. 1 840 800 tis. Kč.

Rozpočtovým opatřením MF ze dne 26. 11. 2001 došlo mj. ke snížení běžných výdajů na SIPVZ o 170 000 tis. Kč. Zároveň došlo ke změně účelovosti těchto prostředků. Celkový rozpočet výdajů na SIPVZ na rok 2001 tak činil 1 670 800 tis. Kč.

Výdaje na financování programu SIPVZ byly v souladu s ustanovením § 13 odst. 3 rozpočtových pravidel účelově určenými prostředky v režimu systémové dotace (závěrečný účet kapitoly MŠMT za rok 2001 str. 17 a 27). MF doporučilo MŠMT převést nevyčerpané prostředky určené na programové financování do rezervního fondu do výše 2 % objemu rozpočtu výdajů po provedených rozpočtových opatřeních. Do rezervního fondu tak bylo z titulu SIPVZ převedeno 783 032 tis. Kč (po prověření správnosti převodu sníženo o 42 100 tis. Kč), ovšem jako prostředky účelově neurčené, což umožnilo MŠMT je v tomto režimu v roce 2002 použít ve své pravomoci.

### III. Vyhodnocení

**Bylo zjištěno, že nejsou dodržována ustanovení rozpočtových pravidel týkající se rozpočtových opatření. Žádosti o rozpočtová opatření nemají požadované náležitosti, MF pojmy definovanými rozpočtovými pravidly označuje jiný obsah, chronologická evidence rozpočtových opatření není vedena řádně a úplně a tato skutečnost má negativní vliv na obsah příloh závěrečných účtů kapitol.**

**V souvislosti s kontrolou dodržování ukazatele výdaje na vývoj a výzkum celkem se jeví jako účelné, aby MZd zajistilo efektivnější a častější kontrolu jednotlivých projektů, tak aby nebyly financovány ty, které delší časové období vykazují neuspokojivé výsledky, a aby nebyly vynakládány prostředky na projekty, které je nutno ukončit z důvodů dlouhodobého pobytu řešitelů v zahraničí.**

**Ze zjištění týkajícího se převodu prostředků účelově určených na SIPVZ do rezervního fondu vyplývá, že výklad provedený MF k použití § 47 rozpočtových pravidel nezajistil dodržení účelovosti vynakládání prostředků státního rozpočtu a umožňuje její obcházení. Souhlasem MF s postupem MŠMT došlo nejen ke změně účelovosti prostředků, ale v důsledku tohoto postupu i k převedení částky nepoměrně vyšší, než umožňuje § 47 rozpočtových pravidel (5 % příslušného závazného ukazatele).**