

08/14

Finanční prostředky vynaložené v souvislosti s budováním Státní pokladny

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/14. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit rozsah a použití finančních prostředků vynaložených na budování Státní pokladny (dále též „SP“).

Kontrolováno bylo období od roku 2003 do roku 2008.

Kontrola byla prováděna od března do října 2008 u Ministerstva financí (dále jen „MF“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu MF nepodalo.

Kolegium NKÚ na svém XVIII. zasedání, konaném dne 15. prosince 2008,

schválilo usnesením č. 7/XVIII/2008

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Usnesením vlády ze dne 9. února 2005 č. 169 schválila vláda záměr vytvoření Státní pokladny (dále jen „záměr vytvoření SP“), kde je mj. uvedeno: „*Jako podpora řešení procesů Státní pokladny je navrhováno vybudování Integrovaného systému Státní pokladny ... Jádrem Integrovaného systému Státní pokladny bude tvořit Integrovaný rozpočtový systém ... Integrovaný rozpočtový systém ... bude spolupracovat s účetním systémem, který bude centralizovat účetní data jednotlivých subjektů ... Systém bude umožňovat jednotnou správu prostředků státního rozpočtu i prostředků poskytnutých z EU, případně dalších zdrojů ... Pokud jde o legislativní změny vyvolané vznikem Integrovaného systému Státní pokladny, s ohledem na komplexnost problematiky bude žádoucí vypracovat nový zákon o Státní pokladně ..., který by stanovil pravidla fungování celého systému.*“

Záměr vytvoření SP předpokládal zapojení resortu MF do *Integrovaného systému Státní pokladny*¹ (dále též „ISSP“) v roce 2006, poté zapojení státní správy na úrovni kapitol státního rozpočtu a organizačních složek státu v roce 2008 a v roce 2010 komplexní použití ISSP pro státní fondy a státní příspěvkové organizace. Výdaje na ISSP v letech 2005 až 2010 byly odhadovány na 2 440 mil. Kč, z toho výdaje MF na 1 487 mil. Kč.

Objem finančních potřeb a časový harmonogram byl upřesněn v dokumentaci programu 212 910 – *Výstavba, obnova a provozování centrálně řízených ICT*² resortu MF v letech 2005–2010, kterou vláda vzala na vědomí svým usnesením ze dne 17. srpna 2005 č. 1014. V dokumentaci programu, resp. jeho podprogramu 212 911 – *Integrovaný systém Státní po-*

1 Pojem „Integrovaný systém Státní pokladny“ obsahově odpovídá pojmu „Státní pokladna“, který je také v kontrolním závěru používán.

2 ICT – informační a komunikační technologie.



kladny, byly předpokládány celkové výdaje do úplného zprovoznění ISSP v roce 2010 ve výši 1 622 mil. Kč, z nichž část měla být hrazena z prostředků Evropských společenství (dále jen „ES“).

ISSP byl rozdělen do pěti dílčích projektů:

- *Integrovaný rozpočtový systém,*
- *Centrální účetní systém,*
- *Řízení státního dluhu,*
- *Systém řídicí kontroly Státní pokladny,*
- *Platební systém (realizovaný Českou národní bankou).*

Vybudování *Integrovaného rozpočtového systému a Řízení státního dluhu* dokumentace podprogramu stanovila na začátek roku 2008 a termín pro vybudování *Centrálního účetního systému* včetně napojení na *Integrovaný rozpočtový systém a Řízení státního dluhu* na polovinu roku 2011.

Usnesení vlády ze dne 9. února 2005 č. 169 uložilo ministru financí po schválení dokumentace programu 212 910 předložit vládě projekt SP a po schválení projektu SP vládou předložit věcné záměry legislativních změn vyvolaných zřízením SP.

Usnesením vlády ze dne 18. ledna 2006 č. 72 vláda souhlasila se zrušením úkolu pro ministra financí předložit projekt SP.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Kontrole byly podrobeny výdaje na budování SP realizované v letech 2003 až 2008 z prostředků ES a z prostředků státního rozpočtu; jejich přehled je uveden v tabulkách č. 1 a 2. Kontrolované výdaje činily 291,5 mil. Kč, z toho prostředky ES 165,8 mil. Kč a prostředky státního rozpočtu 125,7 mil. Kč.

Podle záměru vytvoření SP bylo žádoucí vypracovat nový zákon o SP stanovující pravidla fungování celého systému. Ve druhé polovině roku 2005 připravilo MF věcný záměr zákona o SP, ale po vnějším připomínkovém řízení začátkem roku 2006 od přípravy zákona ustoupilo a rozhodlo se jít cestou pozměňovacích návrhů stávajících zákonů. Právní předpisy do doby ukončení kontroly NKÚ v říjnu 2008 neupravovaly pojem „Státní pokladna“ ani pravidla fungování celého systému SP v pojetí záměru vytvoření SP schváleného usnesením vlády ze dne 9. února 2005 č. 169.

Zákon o rozpočtových pravidlech³ definuje v § 3 písm. h) pouze pojem „peněžní prostředky státní pokladny“, dále v § 33 upravuje „správu peněžních prostředků Státní pokladny“ a v § 34 „řízení likvidity Státní pokladny“. „Státní pokladna“ v pojetí záměru vytvoření SP je však pojmem širším, zahrnuje mj. i účetnictví, které je upraveno zvláštním zákonem⁴, i řízení státního dluhu, jež upravuje § 35 zákona o rozpočtových pravidlech.

Pro vybudování *Integrovaného rozpočtového systému a Řízení státního dluhu* stanovila dokumentace podprogramu 212 911 – *Integrovaný systém Státní pokladny* termín na začátek roku 2008. Programové vybavení pro *Řízení státního dluhu* včetně napojení na finanční trhy uvedlo MF do provozu 1. ledna 2007. *Integrovaný rozpočtový systém*, který měl být zprovozněn do konce roku 2007, MF do doby ukončení kontroly NKÚ v říjnu 2008 nevybudovalo. V prosinci 2006 MF zahájilo zadávací řízení na Integrovaný rozpočtový systém formou soutěžního dialogu. Toto zadávací řízení však ministr financí v únoru 2008 zrušil⁵.

3 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

4 Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

5 Zadávací řízení na Integrovaný rozpočtový systém nebylo v rámci kontrolní akce č. 08/14 kontrolováno.

Výdaje na budování Státní pokladny z prostředků ES

Budování SP financovalo MF z prostředků ES poskytnutých v rámci programu předvstupní pomoci *Phare* a v rámci *přechodového nástroje (Transition Facility)*, kterým EU poskytovala dočasnou finanční pomoc novým členským státům na rozvoj a posílení správní kapacity pro provádění a vymáhání právních předpisů ES. Podrobné údaje o výdajích ke dni 28. srpna 2008 uvádí tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 – Výdaje na budování SP z prostředků ES (v Kč)

Projekt	Phare 2002/000-282.04.02 Zavedení systému SP	Transition Facility 2004/006-237/0403 Budování systému SP 1. fáze	Transition Facility 2005/017/518.02.03 Budování systému SP 2. fáze	Celkem
Twinning	34 610 392	18 961 594	14 427 314	67 999 300
Technická asistence	0	36 043 763	0	36 043 763
Dodávky investic	61 758 315	0	0	61 758 315
Celkem	96 368 707	55 005 357	14 427 314	165 801 378

Zdroj: Údaje převzaty z účetního informačního systému Viola.

Projekt *Phare* byl v letech 2003 až 2005 realizován formou twinningu a formou dodávky investic. Twinning byl realizován v rámci smlouvy o spolupráci mezi MF a Ministerstvem hospodářství, financí a průmyslu Francie. V rámci twinningu byl v prosinci 2003 zpracován dokument *40 doporučení pro Státní pokladnu České republiky*. V rámci dodávky investic byly pořízeny servery včetně systémového programového vybavení. Tato část projektu předpokládala spolufinancování ze státního rozpočtu, jež bylo v roce 2005 realizováno pořízením programového vybavení v rámci akce 212 912 0001 – *Projekt ISPROFIN 2005* (viz násl. tabulka č. 2).

Projekty *Transition Facility* byly v letech 2005 až 2008 realizovány formou twinningu (smlouvami o spolupráci mezi MF a Ministerstvem hospodářství, financí a průmyslu Francie), který byl mj. zaměřen na přípravu návrhů legislativních změn a na vzdělávací činnost. Dále byly projekty *Transition Facility* v letech 2006 a 2007 realizovány formou technické asistence na základě dvou smluv („Manažer projektu“ a „Systém školení pro Státní pokladnu“).

Na základě první smlouvy dodavatel vykonával funkci manažera projektu. Podílel se např. na ustanovení a zahájení činnosti řídicí struktury SP, na výběru dodavatele pro *Integrovaný rozpočtový systém* v rámci soutěžního dialogu a na řízení vazeb mezi projekty SP.

V rámci smlouvy „Systém školení pro Státní pokladnu“ byly v roce 2007 zpracovány školicí materiály pro rozpočet a účetnictví a bylo prováděno vzdělávání zaměstnanců MF a dalších resortů. Příprava školicích materiálů a školení se tak uskutečnily v době, kdy ještě nebyla zcela zřejmá definitivní podoba *Integrovaného rozpočtového systému*, neboť v roce 2007 teprve probíhalo zadávací řízení formou soutěžního dialogu na *Integrovaný rozpočtový systém*. Ani definitivní podoba *Centrálního účetního systému* v té době nebyla zřejmá, neboť základní principy vzniku účetnictví státu a vytvoření účetnictví státu s účinností od 1. ledna 2010 schválila vláda až svým usnesením ze dne 23. května 2007 č. 561. Novela zákona o účetnictví byla na základě tohoto usnesení vlády přijata až v polovině roku 2008.

Výdaje na budování Státní pokladny z prostředků státního rozpočtu

Z prostředků státního rozpočtu MF financovalo zakázky zabezpečující budování SP v rámci programů 212 010 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny systému řízení MF* a 212 910 – *Výstavba, obnova a provozování centrálně řízených ICT resortu MF v letech*



2005–2010. Od roku 2004 MF hradilo budování SP z programu 212 010 a finanční prostředky tohoto programu využívalo na financování budování SP i po schválení programu 212 910, jehož součástí byl podprogram 212 911 – *Integrovaný systém Státní pokladny*.

Přehled kontrolovaných výdajů v celkové výši 125,7 mil. Kč je uveden v tabulce č. 2, z nichž kontrolované výdaje realizované v rámci financování programů činily 118,8 mil. Kč. Dále MF uhradilo z prostředků státního rozpočtu daň z přidané hodnoty ve výši 6,9 mil. Kč vztahující se k realizaci technické asistence jednoho projektu *Transition Facility*.

Tabulka č. 2 – Kontrolované výdaje státního rozpočtu na budování SP v letech 2004 až 2008⁶

	Výdaje v Kč
Program 212 010 – <i>Rozvoj a obnova materiálně technické základny systému řízení MF</i>	
akce 212 011 P001 – Provozování ICT – MF	27 317 511
akce 212 011 2024 – Zavedení systému Státní pokladny – Řízení státního dluhu	56 640 643
Program 212 910 Výstavba, obnova a provozování centrálně řízených ICT resortu MF v letech 2005–2010	
akce 212 911 0002 – Příprava a řízení realizace projektu Státní pokladny	4 178 923
akce 212 912 0001 – Projekt ISPROFIN 2005	30 705 120
Daň z přidané hodnoty k technické asistenci jednoho projektu <i>Transition Facility</i>	6 875 558
Celkem	125 717 755

Zdroj: Zpracováno NKÚ na základě podkladů MF.

MF v rámci akce 212 011 P001 – *Provozování ICT – MF*, jejímž cílem bylo zabezpečit provozování informační a komunikační techniky celého MF, financovalo v letech 2004 až 2008 také zakázky týkající se budování SP (k realizaci *Řízení státního dluhu*, *Integrovaného rozpočtového systému* a *Centrálního účetního systému*).

MF v rámci akce 212 011 2024 – *Zavedení systému SP – Řízení státního dluhu* hradilo v letech 2005 až 2008 především pořízení programového vybavení pro *Řízení státního dluhu*, analýzy související s tímto projektem nebo dodávku serverů včetně programového vybavení pro napojení na finanční trhy.

MF v roce 2007 v rámci akce 212 911 0002 – *Příprava a řízení realizace projektu Státní pokladny* financovalo analýzy v rámci projektu *Integrovaný rozpočtový systém*. Zmíněné analýzy se týkaly informačních a komunikačních technologií na MF.

MF v roce 2005 v rámci akce 212 912 0001 – *Projekt ISPROFIN 2005* hradilo zakázku na zpracování programového vybavení „ISPROFIN 2005“ a část plnění této zakázky realizovalo jako závazek ze spolufinancování projektu *Phare – Zavedení systému SP*. Dokumentace podprogramu 212 911 – *Integrovaný systém Státní pokladny* předpokládala, že systém SP, resp. *Integrovaný rozpočtový systém*, bude spočívat na integraci stávajících informačních systémů MF (včetně informačního systému ISPROFIN).

Nesoulad s ustanoveními právních předpisů zjištěný při kontrole

- MF nepostupovalo v souladu s ustanoveními zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, když u dvou veřejných zakázek realizovaných v rámci projektu *Transition Facility – Budování systému SP – 1. fáze* nejmenovalo pro posouzení a hodnocení nabídek v otevřených

⁶ Za rok 2008 jsou zahrnuty výdaje za první pololetí 2008.

zadávacích řízeních nadlimitních veřejných zakázek minimálně pětičlenné hodnotící komise a nejmenovalo za každého člena hodnotících komisí jeho náhradníka. MF dále v oznámeních o zadání veřejné zakázky zaslaných uchazečům, kteří nebyli vybráni, nevedlo všechny zákonem stanovené náležitosti.

- MF nepostupovalo v souladu s ustanoveními zákona o rozpočtových pravidlech a vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, neboť výdaje v celkové výši 11 014 320 Kč zatřídilo na nesprávné položky rozpočtové skladby.
- MF nepostupovalo v souladu s ustanoveními zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, neboť v roce 2006 nevedlo v účetnictví závazky z obchodního styku v celkové výši 1 308 598 Kč ode dne přijetí faktur do dne jejich uhrazení.
- MF nepostupovalo v souladu s ustanovením vyhlášky 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, neboť v závěrečném účtu kapitoly 312 – *Ministerstvo financí*
 - za rok 2004 nevedlo informace o čerpání finančních prostředků realizovaných v rámci projektu *Phare – Zavedení systému SP*;
 - za roky 2006 a 2007 nevedlo informace o čerpání finančních prostředků realizovaných v rámci projektu *Transition Facility – Budování systému SP – 1. fáze*;
 - za rok 2007 nevedlo informace o čerpání finančních prostředků realizovaných v rámci projektu *Transition Facility – Budování systému SP – 2. fáze*;
 - za roky 2005 a 2006 uvedlo chybné informace o čerpání finančních prostředků týkajících se národního podílu spolufinancování ze státního rozpočtu u projektu *Phare – Zavedení systému SP*;
 - za roky 2004 až 2007 nevedlo při podávání informací o čerpání finančních prostředků vynaložených na budování SP v rámci projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU porovnání čerpání prostředků v hodnoceném roce s čerpáním v předchozím roce a nezhodnotilo stav implementace a splnění věcných záměrů projektů.

III. Shrnutí a vyhodnocení

- Právní předpisy neupravují ani pojem „Státní pokladna“ ani pravidla fungování systému SP, přestože dle záměru vytvoření SP (schváleného usnesením vlády) měl celou oblast komplexně upravovat zákon o Státní pokladně.
- Kontrolou finančních prostředků vynaložených v souvislosti s budováním SP bylo u MF zjištěno porušení některých ustanovení zákona o veřejných zakázkách, o rozpočtových pravidlech a o účetnictví. Dále byly zjištěny nedostatky v informacích o čerpání finančních prostředků vynaložených na budování SP v rámci projektů financovaných z rozpočtu EU v závěrečných účtech kapitoly 312 – *Ministerstvo financí*, čímž MF porušilo příslušnou vyhlášku.
- Financování budování SP z prostředků státního rozpočtu nebylo přehledné, neboť MF i po schválení programu 212 910 – *Výstavba, obnova a provozování centrálně řízených ICT resortu Ministerstva financí v letech 2005–2010*, jehož součástí byl podprogram 212 911 – *Integrovaný systém Státní pokladny*, financovalo budování SP nadále i z programu 212 010 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny systému řízení MF*.
- MF nedodrželo harmonogram budování SP, neboť do doby ukončení kontroly NKÚ v říjnu 2008 nevybudovalo *Integrovaný rozpočtový systém*, který měl být zprovozněn do konce roku 2007.