

## Informace z kontrolní akce č. 09/30

### Výdaje vyplacené Českou správou sociálního zabezpečení v kapitole státního rozpočtu *Ministerstvo práce a sociálních věcí* na dávky důchodového pojištění za rok 2009

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/30. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit spolehlivost údajů účetní závěrky k 31. prosinci 2009 předkládané Českou správou sociálního zabezpečení jako podklad pro závěrečný účet kapitoly *Ministerstvo práce a sociálních věcí* v části týkající se výdajů na dávky důchodového pojištění.

Kontrolovaným obdobím byl rok 2009 a související skutečnosti let předchozích a roku 2010 do doby ukončení kontroly.

Kontrola byla prováděna v době od června 2009 do února 2010.

Kontrolované osoby:

Česká správa sociálního zabezpečení (dále také „ČSSZ“).

## I. Úvod

Česká správa sociálního zabezpečení byla ustavena s účinností od 1. září 1990 zákonem České národní rady (dále jen „ČNR“) č. 210/1990 Sb., o změnách v působnosti orgánů České republiky a o změně zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, kterým byl novelizován zákon ČNR č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení. Podle ustanovení § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je ČSSZ organizační složkou státu.

ČSSZ je samostatnou účetní jednotkou, je orgánem státní správy, který vykonává působnost v oblasti sociálního zabezpečení (důchodového a nemocenského pojištění) a lékařské posudkové služby. Její jednání v těchto případech je jednáním státu. Kompetence ČSSZ jsou upraveny zákonem ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

ČSSZ rozhoduje o dávkách důchodového pojištění (dále také „DDP“), plní úkoly vyplývající z mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení, vybírá pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, kontroluje plnění povinností subjektů sociálního zabezpečení, posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely sociálního zabezpečení, vede evidenci práce neschopných občanů a v určených případech provádí nemocenské pojištění.

Podíl ČSSZ na aktivech, příjmech a výdajích kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* v roce 2009 následující:

|      |                         |
|------|-------------------------|
| 75 % | aktiv (pasiv) kapitoly, |
| 99 % | příjmů kapitoly,        |
| 78 % | výdajů kapitoly.        |

Kontrola byla zaměřena na prověření kvantitativně nejvýznamnější části účetní závěrky ČSSZ, kterou jsou vyplácené dávky důchodového pojištění. Tyto v roce 2009 tvořily 90,5 % celkových výdajů ČSSZ.

S ohledem na specifické podmínky zpracování dávek důchodového pojištění byla (u vybraného vzorku) provedena kontrola celého procesu zpracování důchodů, počínaje přípravou podkladů pro rozhodování o přiznání dávky přes rozhodnutí o nároku na důchod a o jeho výši, realizaci výplat dávek důchodového pojištění až po jejich zachycení v účetnictví ČSSZ.

Poznámka: Všechny právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Údaje vykázané v účetní závěrce k 31. prosinci 2009 (dále také „ÚZ“)

Tabulka č. 1 – Údaje z výkazu rozvaha organizačních složek státu, územních samosprávných celků a příspěvkových organizací (dále také „Rozvaha“) a výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, jimi zřízených organizačních složek státu a státních fondů (dále také „Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu“) k 31. prosinci 2009.

(v tis. Kč)

| Ukazatel        | Hodnota        |
|-----------------|----------------|
| Aktiva (pasiva) | 70 656 553,87  |
| Příjmy          | 337 966 935,04 |
| Výdaje          | 366 307 694,72 |

Zdroj: výkaz Rozvaha ČSSZ k 31. prosinci 2009, Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu ČSSZ k 31. prosinci 2009.

Ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu k 31. prosinci 2009 byly v oblasti výdajů na DDP vykázaný následující údaje:

### Tabulka č. 2 – Výdaje na DDP v členění dle rozpočtové skladby (v tis. Kč)

| Rozpočtová položka | Paragraf | Druh důchodu               | Schválený rozpočet | Skutečnost            |
|--------------------|----------|----------------------------|--------------------|-----------------------|
| 5410               | 4111     | Starobní důchody           | 240 941 481        | 243 569 673,02        |
|                    | 4112     | Invalidní důchody plné     | 45 559 000         | 44 324 032,40         |
|                    | 4113     | Invalidní důchody částečné | 16 072 000         | 16 608 316,05         |
|                    | 4114     | Vdovské důchody            | 22 370 000         | 21 577 110,53         |
|                    | 4115     | Vdovecké důchody           | 2 263 000          | 2 262 325,49          |
|                    | 4116     | Siroťčí důchody            | 3 280 000          | 3 253 225,42          |
| <b>CELKEM</b>      |          |                            | <b>330 485 481</b> | <b>331 594 682,91</b> |

Zdroj: Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu ČSSZ k 31. prosinci 2009.

### 2. Nesprávnosti zjištěné v ÚZ v části týkající se DDP

#### Tabulka č. 3 – Celková nesprávnost v ÚZ v části týkající se výdajů na DDP sestavené k 31. prosinci 2009 (v Kč)

| Nesprávnost ve výkazech ÚZ          |                |
|-------------------------------------|----------------|
| Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu | Rozvaha        |
| 137 612 898,00                      | 137 490 901,00 |

Na celkové nesprávnosti se podílely nadhodnocení a podhodnocení zůstatků jednotlivých položek Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu. V souvislosti s kontrolou výdajů byly zjištěny též nesprávnosti ve výkazu Rozvaha, které byly způsobeny tím, že ČSSZ v roce 2009 neúčtovala o závazcích z deponovaných (nevypáčených) exekučních srážek, ve výši 137 490 901 Kč.

## **2.1 Identifikace nesprávností v ÚZ v části týkající se výdajů na DDP**

Nesprávnosti byly identifikovány dle jednotlivých položek ÚZ s ohledem na jejich obsahové vymezení dle ustanovení § 4 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, (dále také „zákon o účetnictví“) a podle vyhlášky č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu, a podle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

## **2.2 Hlavní příčiny zjištěných nesprávností v ÚZ v části týkající se DDP**

### **2.2.1 Rozhodování o nároku na důchod a jeho výpočet**

Na vzorku náhodně vybraných 585 příjemců DDP, který zahrnoval všechny druhy vyplácených důchodů, bylo detailně testováno, zda v době, kdy byl žadateli o důchod přiznán nárok na důchod, splňoval žadatel zákonem stanovené podmínky pro to, aby mu mohl být důchod přiznán. Na základě právní úpravy platné v době přiznání nároku na důchod byla vypočtena výše důchodu. Do vypočtené částky byly promítnuty všechny úpravy výše důchodu, které proběhly od okamžiku jeho výměru, a byla vypočítána částka, která měla být důchodci vyplacena v květnu roku 2009. Vzorek 585 příjemců DDP představoval celkovou vyplacenou částku ve výši 5 326 768 Kč.

V rámci detailního ověřování bylo zjištěno pět pochybení – ve výpočtu důchodu tři případy a v jeho přepočtu v čase dva případy. Ve třech případech byl příjemcům vyměřen vyšší důchod, než jim náležel (měsíčně o 6,20 Kč a 115 Kč), a ve dvou případech nižší (měsíčně o 6 Kč a 347 Kč). Chybovost ve finančním vyjádření byla vzhledem k celkové částce kontrolovaných důchodů zcela nevýznamná, a to i v případě zobecnění zjištěné chyby ve vzorku na celý základní soubor.

### **2.2.2 Účtování DDP**

Kontrolou bylo posouzeno, zda účetní doklady správně vznikají (správně se agregují), splňují náležitosti účetního dokladu dle zákona o účetnictví a zda splňují požadavky zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, (dále také „zákon o finanční kontrole“). Dále bylo prověřeno, zda jsou účetní doklady zachyceny v hlavní knize dávek důchodového pojištění a poté přeneseny do hlavní knihy ČSSZ. Byly analyzovány účetní operace a byl proveden rozbor účetních operací. Tím bylo získáno ujištění, že o DDP je účtováno pouze v hlavní knize DDP a že údaje zde zachycené jsou ve správných částkách přenášeny do hlavní knihy ČSSZ.

#### **2.2.2.1 Přeplatky hrazené srážkami z důchodů**

V prosinci roku 2009 byla Českou správou sociálního zabezpečení nově zavedena interní účetní operace pro účtování srážek z důchodů na úhrady přeplatek. Prostřednictvím této operace jsou srážky z důchodu na úhrady přeplatek účtovány položkově při každé výplatě důchodu. O zůstatku neuhrazené části přeplatek v roce 2009 nebylo účtováno.

Tím, že ČSSZ účtovala pouze o srážkách na úhradu přeplatek, a nikoliv o zůstatku neuhrazené části přeplatek, nevedla v rozporu s § 8 odst. 3 zákona o účetnictví v roce 2009

úplné účetnictví. V důsledku toho nevykázala v Rozvaze sestavené k 31. prosinci 2009 hodnotu zůstatku neuhrazené části přeplatků.

### **2.2.2.2 Zálohy na výplaty důchodů důchodovou službou v prosinci roku 2009**

V roce 2009 ČSSZ přistoupila v oblasti DDP ke změně metodiky v účtování záloh na důchody vyplácené důchodovou službou<sup>1</sup>. Do roku 2008 včetně bylo o této záloze účtováno na straně „má dáti“ účtu 450 – *Dávky sociálního zabezpečení* (analytický účet pro důchody starobní) a „dal“ účtu 223 – *Bankovní účty k limitům organizačních složek státu* (rozpočtový paragraf důchody starobní).

Zálohy na výplaty důchodů důchodovou službou při první splatnosti v lednu roku 2010 poukázané České poště v prosinci roku 2009 byly nově účtovány na stranu „má dáti“ účtu 316 – *Ostatní pohledávky* (analytický účet pro zálohy na důchody vyplácené důchodovou službou) a „dal“ účtu 223 – *Bankovní účty k limitům organizačních složek státu* (rozpočtové paragrafy dle druhu důchodu). Výše částky připadající pro jednotlivý druh důchodu byla určena odhadem na základě skutečnosti v minulých obdobích.

Informaci o této změně ČSSZ uvedla do přílohy ÚZ. Změna metodiky v účtování záloh vedla k věrnému zobrazení skutečnosti.

### **2.2.3 Vnitřní kontrolní systém**

#### **2.2.3.1 Vnitřní kontrolní systém v oblasti rozhodování o nároku na DDP a výpočtu DDP**

Kontrolou bylo zjištěno, že stěžejními kontrolními mechanismy v oblasti rozhodování o nároku a výpočtu dávek důchodového pojištění, stejně jako v oblasti výplat a účtování o DDP, byly kontroly na principu „čtyř očí“ (vstupní i výstupní) a dále logické testy, tj. aplikační kontroly zabudované v systému.

Zjištěné skutečnosti o výpočtu dávek (viz bod 2.2.1) svědčí o funkčnosti vnitřního kontrolního systému. Nicméně výše uvedené manuální kontrolní mechanismy nezamezily ojedinělým pochybením.

#### **2.2.3.2 Vnitřní kontrolní systém v oblasti výplat DDP**

Při kontrole splnění minimální věkové hranice pro pobírání starobního důchodu byl zjištěn případ, kdy doplatek plného invalidního důchodu byl vyplacen a zaúčtován ČSSZ jako důchod starobní.

ČSSZ nedodržela obsahové vymezení paragrafů rozpočtové skladby a v rozporu s § 2 odst. 4 vyhlášky č. 323/2002 Sb. (v níž je obsahová náplň těchto paragrafů stanovena) nesprávně zatřídila výdaje ve výši 121 997 Kč, když o doplatku plného invalidního důchodu účtovala jako o důchodu starobním.

ČSSZ tým v ÚZ v rozporu s § 8 odst. 2 zákona o účetnictví ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nadhodnotila výdaje vykázané na rozpočtovém paragrafu 4111 – *Starobní důchody* o 121 997 Kč a zároveň o stejnou částku podhodnotila výdaje, které měly být vykázány na rozpočtovém paragrafu 4112 – *Invalidní důchody plné*.

---

<sup>1</sup> Výplata důchodu v hotovosti realizovaná prostřednictvím České pošty, s.p., na základě předložení výplatního dokladu.

### 2.2.3.3 Vnitřní kontrolní systém v oblasti účtování DDP

Kontrola nastavení a fungování vnitřního kontrolního systému v oblasti účtování dávek důchodového pojištění byla provedena na vzorku o velikosti 1 025 účetních a souvisejících dokladů agendy dávek důchodového pojištění zachycujících veškeré transakce účtované v souvislosti s výplatami důchodů v květnu a prosinci roku 2009.

Testování bylo zaměřeno na manuální kontroly v oblasti účtování DDP. Jednalo se o kontroly prováděné dle požadavků zákona o účetnictví, a především zákona o finanční kontrole a související prováděcí vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. V některých případech byla v rámci prověřování kontrol v podstatě opětovně provedena kontrola, čímž byla potvrzena existence a funkčnost některých automatických (systémových) kontrol nastavených v konkrétním místě transakčního cyklu DDP.

V rámci kontroly naplnění požadavků zákona o finanční kontrole bylo u účetních dokladů zachycujících předpisy lhůtových výplat<sup>2</sup> DDP prostřednictvím důchodové služby s datem účtování v květnu roku 2009 zjištěno, že na připojených rekapitulacích předpisů výplat (dokladů pro výplatu DDP důchodovou službou) byly provedené předběžné řídicí kontroly doloženy podpisy oprávněných zaměstnanců s datováním v měsíci květnu roku 2009, avšak datum tisku příslušných rekapitulací byl až 11. června 2009. Podpis dokládající provedení předběžné řídicí kontroly tak nemohl být připojen před výplatami DDP v měsíci květnu. Navíc v jednom případě byla dle uvedeného data dnem provedení předběžné řídicí kontroly sobota, nikoliv pracovní den.

Tyto skutečnosti svědčily o formálním provedení předběžné řídicí kontroly v oblasti předpisů lhůtových výplat dávek důchodového pojištění zaúčtovaných v květnu roku 2009.

## 3. Exekuce

### 3.1 Systém zpracování exekučních srážek

Při kontrole bylo zjištěno, že neexistuje komplexní evidence exekučních srážek, tj. neexistuje soubor (databáze), který by exekuční případy evidoval a který by obsahoval základní informace o exekucích a jejich procesu/stavu. Evidence všech exekucí v roce 2009 byla pouze manuální. V celém procesu zpracování exekucí neexistovaly aplikační (systémové) kontroly. K 31. prosinci 2009 bylo evidováno 46 925 výplat důchodů se zřízenou exekuční srážkou a za celý rok 2009 došlo na ČSSZ 80 415 nových exekučních případů.

### 3.2 Nesprávnosti v evidenci exekučních srážek

ČSSZ v roce 2009 a v letech předchozích účtovala o předpisu exekuční srážky z důchodu až v okamžiku poukázání exekuční srážky oprávněnému. O srážkách, které srazila povinnému z důchodu, ale nevyplatila oprávněnému, ČSSZ neúčtovala.

ČSSZ tak v rozporu s § 8 odst. 3 zákona o účetnictví nevedla v roce 2009 úplné účetnictví. V důsledku toho ČSSZ po celé účetní období nadhodnocovala, případně podhodnocovala vykázanou výši výdajů na DDP, výši závazků vůči oprávněnému a zůstatek účtu cizích prostředků, neboť neúčtovala o exekucích, které srazela z důchodu povinného, ale nepoukazovala oprávněnému a nepřeváděla tyto zadržené (deponované) prostředky na účet cizích prostředků.

---

<sup>2</sup> Lhůtovou výplatou se rozumí pravidelná měsíční výplata důchodu.

ČSSZ tím v ÚZ sestavené k 31. prosinci 2009 podhodnotila zůstatek účtu 245 – *Ostatní běžné účty* o částku 137 490 901 Kč a o stejnou částku podhodnotila zůstatek příslušného účtu závazků. Zároveň ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu ČSSZ podhodnotila výdaje vykázané na rozpočtové položce 5410 – *Sociální dávky* o 137 490 901 Kč.

### 3.3 Nesprávnosti v přiřazování druhů důchodů zatížených exekuční srážkou

K 31. prosinci 2009 vykázala ČSSZ exekuční srážky ve výši 440 378 142 Kč. V rámci provedené kontrolní akce bylo na datech souborů předpisů/výplat za květen 2009 ověřováno, zda z předpisu důchodu byla srážena exekuční srážka pod stejným druhem důchodu, pod kterým byla následně vyplácena. Kontrolou byly zjištěny stovky případů, kdy došlo k situaci, že exekuční srážka byla srážena a současně předepsána v účetnictví pod jiným druhem důchodu, než pod kterým byla následně vyplacena oprávněnému. ČSSZ tak nepostupovala podle § 8 odst. 1 zákona o účetnictví, když v rozporu s § 8 odst. 2 zákona o účetnictví v roce 2009 účtovala o výdajích na provedené exekuční srážky z důchodů na nesprávné rozpočtové paragrafy k rozpočtové položce 5410 – *Sociální dávky*. V důsledku tohoto postupu došlo ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu k nedodržení obsahového vymezení paragrafů rozpočtové skladby dle vyhlášky č. 323/2002 Sb., a to v části výdajů na dávky důchodového pojištění, které byly zatíženy exekučními srážkami.

Současný stav evidence exekučních srážek a jejich množství neumožňovaly provést v průběhu kontrolní akce vyčíslení celkové částky nesprávností na jednotlivých rozpočtových paragrafech rozpočtové položky 5410 – *Sociální dávky*.

## III. Shrnutí a vyhodnocení

### 1. Spolehlivost účetní závěrky v části týkající se výdajů na DDP sestavené k 31. prosinci 2009

Tabulka č. 4 – Hladina významnosti a celková nesprávnost (v Kč)

| Výdaje na DDP vykázané* | Hladina významnosti | Celková nesprávnost |
|-------------------------|---------------------|---------------------|
| 331 594 682 912,51      | 1 657 973 414,56    | 137 612 898,00      |

\* Údaje o výdajích byly čerpány z Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu ČSSZ k 31. prosinci 2009.

V souladu s doporučením mezinárodních kontrolních standardů INTOSAI byla hladina významnosti – nejvyšší možná míra špatné evidence, kterou uživatelé účetních výkazů mohou shledávat jako ještě přijatelnou – stanovena ve výši 0,5 % z hodnoty vyplacených výdajů na dávky důchodového pojištění v roce 2009, které nejpřiměřeněji zobrazují rozsah finanční činnosti dané účetní jednotky.

Na základě porovnání hodnoty agregovaných nesprávností ve výši 137 612 898 Kč (viz tabulka č. 4) s hladinou významnosti ve výši 1 657 973 414,56 Kč, stanovenou jako 0,5 % z hodnoty vyplacených výdajů na dávky důchodového pojištění, lze konstatovat, že **výdaje na dávky důchodového pojištění** za rok 2009 byly ČSSZ v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2009 **vykázány v souladu s příslušnými právními předpisy, s výhradou částky 440 378 142 Kč**, k jejíž správnosti z hlediska struktury výdajů na jednotlivých rozpočtových paragrafech rozpočtové položky 5410 – *Sociální dávky* se nebylo možné ze strany NKÚ vyjádřit. Částka ve výši 440 378 142 Kč představovala část výdajů na DDP, která byla v roce 2009 zatížena exekučními srážkami. Vzhledem ke stanovené hladině významnosti by však ani částka 440 378 142 Kč, pokud by byla v plné výši agregována do nesprávností, neovlivnila výše uvedené hodnocení výdajů na dávky důchodového pojištění vykázané v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2009.

## 2. Exekuce

V souvislosti s kontrolou výdajů byly zjištěny také nesprávnosti ve výkazu Rozvaha ve výši 137 490 901 Kč, které byly způsobeny tím, že ČSSZ v roce 2009 neúčtovala o závazcích z deponovaných exekučních srážek.

Exekuční srážky z důchodů představují pro ČSSZ velmi rozsáhlou agendu. Současná právní úprava v oblasti exekučních srážek (tj. občanský soudní řád a exekuční řád) upravuje nárok na úhradu nákladů exekuce jen ve vztahu k exekutorovi (náklady a odměna exekutora), ve vztahu k oprávněnému a dále také ke správci podniku (v případě konkurzu). Vztah k plátcí mzdy právní předpisy neupravují.

ČSSZ je v obdobném (specifickém) postavení jako plátce mzdy a spravuje desetitisíce exekučních případů měsíčně, s nimiž souvisejí náklady, které jsou hrazeny ze státního rozpočtu. Současná právní úprava však neumožňuje plátcí mzdy uplatnit vůči povinnému nárok na úhradu nákladů. Případná změna právních předpisů, která by plátcům mzdy umožňovala uplatnit nárok na úhradu nákladů souvisejících s exekucí, by vedla k hospodárnějšímu využívání státních prostředků.