

Informace z kontrolní akce č. 11/09

Státní finanční aktiva, zejména prostředky soustředěné na jaderném účtu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2011 pod číslem 11/09. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontroly bylo prověřit postupy při hospodaření s prostředky jaderného účtu a také ověřit rozsah a plnění opatření přijatých v návaznosti na zjištění z předchozích kontrolních akcí NKÚ, které se týkaly státních finančních aktiv.

Kontrolováno bylo období let 2009 a 2010, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna v době od května 2011 do října 2011 u Ministerstva financí.

I. Úvod

Státní finanční aktiva (dále také „SFA“) představují významnou část majetku státu, kterou eviduje a spravuje Ministerstvo financí (dále také „MF“). K 31. prosinci 2010 činila SFA více než 300 mld. Kč. Peněžní prostředky, majetkové účasti státu a pohledávky, které tvoří SFA, vymezuje zákon č. 218/2000 Sb.¹, podle kterého může i jiný zákon stanovit, že určité peněžní prostředky se zahrnují do SFA. Takovým právním předpisem je např. zákon č. 18/1997 Sb.², podle kterého byl zřízen jaderný účet jako součást SFA a podle kterého stát ručí za bezpečné ukládání všech radioaktivních odpadů. Jaderný účet byl zřízen k financování činností spojených se současným i budoucím ukládáním radioaktivních odpadů (dále také „RAO“) a jeho správcem je MF. V této souvislosti byla zřízena Správa úložišť radioaktivních odpadů (dále také „SÚRAO“), jejíž činnost je v rozhodující míře financována z jaderného účtu.

Podle zákona o rozpočtových pravidlech je součástí SFA také zvláštní účet rezervy pro důchodovou reformu (dříve zvláštní účet důchodového pojištění).

Peněžní prostředky uvedených dvou účtů lze zákonem stanoveným způsobem investovat. Státní dluhopisy (v nominálních hodnotách) a pohledávky související s tímto investováním tvořily ke konci roku 2009 cca 30 % a ke konci roku 2010 cca 33,5 % objemu cenných papírů a ostatních finančních aktiv vykázaných ve SFA.

Do státního rozpočtu jsou peněžní prostředky SFA zapojeny od roku 2001 prostřednictvím kapitoly *Operace státních finančních aktiv* (dále také „kapitola OSFA“), kterou spravuje MF. Sestavování rozpočtu této kapitoly, hodnocení plnění jejího rozpočtu a hospodaření s prostředky SFA se řídí zákonem o rozpočtových pravidlech, včetně uplatnění jednotného třídění příjmů a výdajů (rozpočtová skladba).

Kontrolní akce byla zaměřena na postupy MF při hospodaření s peněžními prostředky soustředěnými ve SFA, zejména s prostředky jaderného účtu. Kontrolována dále byla opatření přijatá v návaznosti na výsledky předchozích kontrolních akcí NKÚ³, které se týkaly SFA.

¹ § 36 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

² Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů.

³ Kontrolní akce č. 07/15 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2008 *Věstníku NKÚ*), kontrolní akce č. 08/08 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2008 *Věstníku NKÚ*).

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Státní finanční aktiva

SFA jsou vymezena zčásti velmi obecně („jiné pohledávky“) nebo značně neurčitě („majetkové účasti, cenné papíry“) zákonem o rozpočtových pravidlech. Podle tohoto zákona jimi jsou:

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

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

c) pohledávky státu z poskytnutých úvěrů, návratných finančních výpomocí poskytnutých z kapitoly Všeobecná pokladní správa nebo ze státních finančních aktiv, jakož i pohledávky z realizovaných státních záruk a pohledávky státu, které mu postoupily jiné subjekty,

d) jiné pohledávky.“

O jednotlivých složkách SFA vede MF pomocnou evidenci, ze které sestavuje přehled označovaný také jako bilance SFA.

Tabulka č. 1 – Stav SFA podle evidence MF (v mil. Kč)

SFA	Stav ke dni		
	1. 1. 2009	31. 12. 2009	31. 12. 2010
Prostředky na bankovních účtech	41 067,0	65 110,4	75 580,0
Majetkové účasti státu	104 681,1	68 043,6	82 831,1
v tom:			
- upsaný kapitál u mezinárodních bank	87 779,0	62 019,3	72 991,8
- účasti u tuzemských společností	16 123,1	5 245,3	9 106,0
- účasti u zahraničních společností	779,0	779,0	733,3
Cenné papíry* a ostatní finanční aktiva	76 418,0	115 690,0	109 521,1
z toho:			
- z finančního investování na účtu HSR	2 029,0	75 865,0	65 231,0
- z finančního investování na JÚ	11 754,0	13 468,0	15 092,0
- z finančního investování na DÚ	17 685,0	21 237,0	21 650,0
- rezerva pro vyloučení rizik z řízení SD	44 500,0	4 670,0	520,0
- pohledávky na financování ZÚ	450,0	450,0	450,0
Pohledávky státu vůči tuzemsku	23 320,1	18 671,6	17 448,8
z toho:			
- z poskytnutých půjček a NFV	14 056,9	13 956,7	13 679,3
- z realizovaných státních záruk	9 220,2	4 671,9	3 731,5
Pohledávky státu vůči zahraničí	23 600,3	22 486,2	23 109,3
z toho:			
- pohledávky vůči deblokátorům	371,0	342,8	350,7
Státní půjčka MMF splacená a spravovaná ČNB	168,8	0,0	–
SFA celkem	269 255,3	290 001,8	308 490,3

Zdroj: státní závěrečný účet za rok 2009 a za rok 2010.

* Stavů cenných papírů jsou uváděny v nominálních hodnotách.

Použité zkratky: ČNB – Česká národní banka, DÚ – důchodový účet, HSR – hospodaření státního rozpočtu,

JÚ – jaderný účet, MMF – Mezinárodní měnový fond, NFV – návratné finanční výpomoci,

SD – státní dluh, ZÚ – zastupitelské úřady.

Údaje obsažené v tabulce č. 1 vycházejí z údajů uvedených MF ve státních závěrečných účtech za kontrolované období. Pod položkou „z finančního investování na účtu HSR“ jsou uvedena aktiva z investování peněžních prostředků státní pokladny prostřednictvím účtu řízení likvidity státní pokladny.

Bankovní účty SFA

V kontrolovaném období MF zahrnovalo do SFA peněžní prostředky uložené na celkem 17 korunových a dvou cizoměnových účtech vedených u České národní banky (dále také „ČNB“). Z uvedených 19 bankovních účtů MF o 15 účtovalo v účetním středisku zřízeném pro kapitolu OSFA, o čtyřech v účetním středisku zřízeném pro kapitolu *Státní dluh*.

MF zahrnovalo do SFA některé peněžní prostředky, o nichž již dříve musel NKÚ konstatovat⁴, že nemají povahu peněžních prostředků SFA, jak je definuje zákon o rozpočtových pravidlech. Jednalo se o peněžní prostředky v celkové výši 1 428 mil. Kč k 31. prosinci 2009 a v celkové výši 1 769,2 mil. Kč k 31. prosinci 2010.

V průběhu roku byly stavy peněžních prostředků nepatřících do SFA výrazně vyšší, a to o peněžní prostředky umořovacího účtu převyšující rezervu vytvářenou při financování státního dluhu. Z prostředků umořovacího účtu získaných emisemi státních dluhopisů patří do SFA podle zákona o rozpočtových pravidlech pouze výše uvedená rezerva.

MF v letech 2010 a 2011 ze zmíněných 19 bankovních účtů pět zrušilo, z toho ve dvou případech bylo zjištěno, že:

- zůstatek nevyčerpaných peněžních prostředků účtu *Prostředky na financování důsledků kosovské krize* (zřízeného pro soustředění peněžních prostředků z výnosu dluhopisového programu podle zákona č. 165/1999 Sb.⁵) ve výši 5 626 665,50 Kč převedlo MF při jeho zrušení na jiný účet SFA. Využití peněžních prostředků získaných z výnosu dluhopisového programu na financování řešení důsledků kosovské krize k jinému účelu zákon č. 165/1999 Sb. neumožňuje;
- zůstatek peněžních prostředků na účtu *Kauce uchazečů o deblokace (USD)* ve výši 952 688,37 Kč při jeho zrušení převedlo MF na jiný účet SFA, ačkoliv nedoložilo příslušné rozhodnutí nebo ustanovení právního předpisu, jak požaduje zákon o rozpočtových pravidlech.

2. Jaderný účet

Podle atomového zákona je jaderný účet součástí účtů SFA, je zúročitelný, má stanovený rozsah příjmů a výdajů a je veden u ČNB. Stanovení výše a způsobu odvádění prostředků na jaderný účet ponechal atomový zákon na nařízení vlády, které bylo vydáno pod č. 224/1997 Sb. a později nahrazeno nařízením vlády č. 416/2002 Sb.⁶

Od roku 1997, kdy byl jaderný účet zřízen, se na tomto účtu kumulují příjmy, zejména odvody od původců RAO. V kontrolovaném období byly na jaderný účet připsovány tyto platby:

- odvody od původců RAO,
- úrokové výnosy z finančního investování,
- příjmy od SÚRAO (příjmy z činnosti SÚRAO, vratky nespotřebovaných prostředků),
- jistiny při ukončení investování.

V souladu s atomovým zákonem byly v letech 2009 a 2010 z jaderného účtu hrazeny pouze výdaje na činnost SÚRAO, volné peněžní prostředky MF investovalo nákupem státních dluhopisů a prostřednictvím repo operací.

⁴ Kontrolní akce č. 08/08 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2008 *Věstníku NKÚ*).

⁵ Zákon č. 165/1999 Sb., o státním dluhopisovém programu na financování řešení důsledků kosovské krize a o změně zákona č. 530/1990 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů, a změně zákona č. 328/1998 Sb., o vydání státních dluhopisů na úhradu schodku státního rozpočtu za rok 1997.

⁶ Nařízení vlády č. 416/2002 Sb., kterým se stanoví výše odvodu a způsob jeho placení původci radioaktivních odpadů na jaderný účet a roční výše příspěvku obcím a pravidla jeho poskytování.

Podle zákona o rozpočtových pravidlech byla v roce 2001 do struktury státního rozpočtu nově začleněna kapitola OSFA, aniž by byla přijata podrobnější právní úprava pro SFA, zejména pro začlenění peněžních prostředků SFA do státního rozpočtu, a aniž by byl novelizován atomový zákon. MF zřídilo pro kapitolu OSFA rozpočtové příjmové a výdajové účty a zvolilo specifické postupy, které používá pro převody peněžních prostředků v souvislosti s účty SFA včetně jaderného účtu. V roce 2009 byl pro financování schodku státního rozpočtu zřízen u ČNB účet hospodaření státního rozpočtu. Prostřednictvím tohoto účtu provádělo MF také operace financování v souvislosti s příjmy a výdaji na účtech SFA.

Stav peněžních prostředků jaderného účtu (včetně peněžních prostředků dočasně investovaných) vytvořený rozdílem mezi realizovanými příjmy a výdaji jaderného účtu od roku 1997 je uveden v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – Stav peněžních prostředků jaderného účtu ke dni 31. 12.

	Rok 2009		Rok 2010	
	v Kč	v %	v Kč	v %
Peněžní prostředky celkem	13 230 566 132,86	100,00	15 020 765 631,75	100,00
v tom:				
- uložené na jaderném účtu	1 488 184,94	0,01	66 791,27	0,00
- investované repo operacemi	419 000 000,00	3,17	221 800 000,00	1,48
- investované nákupem SPP*	3 630 093 547,92	27,44	3 350 027 218,26	22,30
- investované nákupem SDD*	9 179 984 400,00	69,38	11 448 871 622,22	76,22

Zdroj: výpisy z bankovních účtů k 31. 12., hlavní kniha 2009, 2010, výpočty skupiny kontrolujících.

* Výše investovaných peněžních prostředků, nikoli nominální hodnoty nakoupených dluhopisů, jak jsou uvedeny v tab. č. 1.

Zkratky: SPP – státní pokladniční poukázky, SDD – státní dlouhodobé dluhopisy.

Příjmy a výdaje jaderného účtu související s investováním (kromě úrokových výnosů z investování) MF nevykazovalo jako operace státního rozpočtu, proto nebyly do kapitoly OSFA zahrnuty – blíže viz bod 3.

Peněžní operace jaderného účtu, které MF zahrnulo do kapitoly OSFA jako operace státního rozpočtu, jsou uvedeny v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3 – Příjmy a výdaje jaderného účtu zahrnuté do státního rozpočtu prostřednictvím kapitoly OSFA (v Kč)

	Rok	
	2009	2010
Příjmy		
1333 – Poplatky za uložení odpadů	1 360 091 881,00	1 415 216 802,00
2144 – Příjem z úroků ze státních dluhopisů	434 696 700,61	483 254 250,65
2222 – Ostatní příjmy z finančních vypořádání předchozích let od jiných veřejných rozpočtů	6 731 286,53	567 975,74
2329 – Ostatní nedaňové příjmy jinde nezařazené	1 175 014,29	160 470,50
PŘÍJMY jaderného účtu CELKEM	1 802 694 882,43	1 899 199 498,89
Výdaje		
5319 – Ostatní neinvestiční transfery jiným veřejným rozpočtům	63 400 000,00	65 900 000,00
6339 – Ostatní investiční transfery jiným veřejným rozpočtům	38 600 000,00	43 100 000,00
VÝDAJE jaderného účtu CELKEM	102 000 000,00	109 000 000,00

Zdroj: výpisy z bankovních účtů, hlavní kniha, výpočty skupiny kontrolujících.

V rámci kontroly bylo zjištěno, že některé postupy zvolené MF nebyly v souladu s právními předpisy a některé postupy nebyly upraveny vůbec nebo nebyly upraveny dostatečně.

a) Postupy, které nebyly v souladu s právními předpisy:

- MF nerespektovalo ustanovení atomového zákona, které předpokládá úročení prostředků na jaderném účtu, a uzavřelo smlouvu o běžném účtu s tím, že zůstatky peněžních prostředků na tomto účtu se neúročí. MF tak postupovalo vzhledem ke skutečnosti, že jaderný účet je součástí účtů SFA a jako takový je nyní podřízen souhrnnému účtu státní pokladny. Podle smlouvy uzavřené mezi MF a ČNB jsou úročeny až zůstatky souhrnného účtu státní pokladny.
- V rozporu s atomovým zákonem nebyly úhrady od SÚRAO převáděny na jaderný účet přímo, ale na rozpočtové příjmové účty kapitoly OSFA. MF následně zajišťovalo převod ve výši těchto prostředků na jaderný účet z účtu hospodaření státního rozpočtu.
- Úhrady pro SÚRAO byly v rozporu s atomovým zákonem převáděny z rozpočtových výdajových účtů kapitoly OSFA, nikoli z jaderného účtu. MF zajišťovalo, aby činnost SÚRAO byla financována z jaderného účtu tím, že provádělo převody z jaderného účtu na účet hospodaření státního rozpočtu.

b) Postupy, které postrádají právní úpravu:

- Atomový zákon ani nařízení vlády č. 416/2002 Sb. neupravují způsob zúčtování odvodů hrazených původci malého množství RAO k jadernému účtu a termín, do kterého by SÚRAO měla povinnost odvést přijaté odvody od těchto původců na jaderný účet. V kontrolovaném období byly v pěti případech převedeny peněžní prostředky převzaté za uložení radioaktivního odpadu s odstupem 35 až 92 dnů od data splatnosti uvedeného na platebním výměru.
- Nařízení vlády č. 416/2002 Sb. nestanoví postup pro zajištění vzájemné informovanosti o úhradách odvodů velkých původců RAO mezi MF, na jehož bankovní účet velcí původci odvody hradí, a SÚRAO, která je správcem těchto odvodů. V kontrolovaném období jeden původce RAO uhradil zálohu odvodu ve výši 64 815 Kč po datu splatnosti, MF se tímto nedodržením lhůty splatnosti zálohy nezabývalo.

3. Investování peněžních prostředků na účtech SFA

MF převody peněžních prostředků v souvislosti s jejich investováním (kromě úroků) nezachycovalo a nevykazovalo jako operace státního rozpočtu, přestože z věcného hlediska vykazují shodné obsahové rysy jako příslušné položky třídy 8 dané vyhláškou č. 323/2002 Sb.⁷ a zákon o rozpočtových pravidlech tyto operace z okruhu operací kapitoly OSFA nevyjímá.

Pokud jde o **jaderný účet**, nebyly vykázány ve třídě 8 *Financování* v roce 2009 částky na straně příjmů ve výši 11 190,9 mil. Kč a na straně výdajů ve výši 12 890,2 mil. Kč a v roce 2010 na straně příjmů ve výši 15 944,6 mil. Kč a na straně výdajů ve výši 17 736,2 mil. Kč. Pokud jde o **účet rezervy pro důchodovou reformu** (dále také „důchodový účet“), nebyly vykázány ve třídě 8 *Financování* v roce 2009 částky na straně příjmů ve výši 231 797 mil. Kč a na straně výdajů ve výši 235 558,9 mil. Kč a v roce 2010 na straně příjmů ve výši 245 186,2 mil. Kč a na straně výdajů ve výši 245 642,8 mil. Kč.

Veškeré příjmy získané jako úroky z finančního investování (viz tabulka č. 4 a 5) MF evidovalo na položce rozpočtové skladby 2144 – *Příjem z úroků ze státních dluhopisů*, která je určena pouze pro příjmy z úroků ze státních dluhopisů. Část úrokových výnosů (u důchodového účtu rozhodující podíl 79,22 % v roce 2009 a 76,97 % v roce 2010) pocházela z repo operací. Tyto příjmy měly být evidovány na položce rozpočtové skladby 2141 – *Příjmy z úroků (část)*.

Tabulka č. 4 – Úrokové výnosy jaderného účtu z finančního investování

Rok	Repo		SPP		SDD		CELKEM	
	v Kč	v %	v Kč	v %	v Kč	v %	v Kč	v %
2009	5 529 412,33	1,27	123 667 288,28	28,45	305 500 000,00	70,28	434 696 700,61	100,00
2010	6 897 798,57	1,43	66 906 452,08	13,84	409 450 000,00	84,73	483 254 250,65	100,00

Zdroj: výpisy z bankovních účtů, emisní tabulky – výsledky aukcí, oznámení o uspokojených objednávkách SPP, konfirmace obchodů, výpočty skupiny kontrolujících.

Tabulka č. 5 – Úrokové výnosy důchodového účtu z finančního investování

Rok	Repo		SPP		CELKEM	
	v Kč	v %	v Kč	v %	v Kč	v %
2009	237 855 236,56	79,22	62 385 461,18	20,78	300 240 697,74	100,00
2010	151 702 514,64	76,97	45 379 629,62	23,03	197 082 144,26	100,00

Zdroj: výpisy z bankovních účtů, konfirmace repo operací a SPP.

Nákupem SDD z účtů SFA dochází k převodům peněžních prostředků z těchto účtů na umořovací účet, tj. dochází k převodům peněžních prostředků mezi účty zahrnovanými MF do SFA. Při výplatě úrokového výnosu z držení SDD dochází k převodu peněžních prostředků z umořovacího účtu na účty SFA a tato úhrada je současně výdajem státního rozpočtu na obsluhu státního dluhu v kapitole *Státní dluh*. Obdobný režim platí při nákupu SPP.

Při investování repo operacemi se peněžní prostředky převádějí na účty komerčních bank. O takto investované prostředky je nižší stav peněžních prostředků na souhrnném účtu státní

⁷ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

pokladny, ty pak nemohou být použity při financování běžného hospodaření státního rozpočtu. Úrokový výnos z repo operací hradí banky na příslušný účet SFA. V roce 2009 činila průměrná úroková sazba při průměrné délce vkladu 20 dnů 1,47 % p. a. a v roce 2010 při průměrné délce vkladu 25 dnů činila 0,807 % p. a.

4. Kapitola OSFA

Kapitola OSFA se od jiných rozpočtových kapitol liší tím, že neobsahuje rozpočtové příjmy a výdaje správce kapitoly, ale tvoří ji „*Peněžní operace na účtech státních finančních aktiv s výjimkou operací spojených s obsluhou a umořováním státního dluhu ...*“⁸

Součástí kapitoly OSFA se v kontrolovaném období nestaly všechny peněžní operace, jak požaduje zákon o rozpočtových pravidlech. Součástí této kapitoly se nestaly, jak je výše uvedeno, peněžní operace související s investováním (kromě výnosů z investování), dále převody mezi účtem zvláštních účelových prostředků a účtem prostředků souvisejících s reformou veřejné správy a převody na účet/z účtu hospodaření státního rozpočtu související s rozpočtovými opatřeními, jimiž dochází k přesunu prostředků do jiných kapitol státního rozpočtu.

Rozpočet kapitoly OSFA

Závazné ukazatele kapitoly OSFA jsou stanoveny obdobně jako u jiných rozpočtových kapitol zákonem o státním rozpočtu na příslušný rok.

Tabulka č. 6 – Závazné ukazatele rozpočtu kapitoly OSFA pro rok 2009 (v tis. Kč)

	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku
Souhrnné ukazatele			
Příjmy celkem	4 849 500	4 849 500	8 550 194,48
Výdaje celkem	3 525 861	2 474 699	1 539 084,16
Specifické ukazatele – příjmy			
Daňové příjmy ¹⁾	1 350 000	1 350 000	1 360 091,88
Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem ²⁾	3 499 500	3 499 500	7 190 102,60
Specifické ukazatele – výdaje			
Transfery do jiných kapitol	1 807 000	755 838	–
v tom:			
- transfery pro výdaje státu na sociální politiku	–	–	–
- transfery na výdaje vyvolané zánikem věcných břemen na restituovaném majetku	150 000	139 320	–
- transfery na odstranění povodňových škod vzniklých v roce 2006 a nová protipovodňová opatření	–	94 042	–
- transfery na pozemkové úpravy a programy protipovodňových opatření	790 000	187 481	–
- ostatní transfery do jiných kapitol	867 000	334 995	–
Výdaje na nákup akcií a majetkových podílů	1 270 421	1 270 421	1 270 421,00
Výdaje na financování nakládání s radioaktivními odpady	102 000	102 000	102 000,00
Ostatní výdaje	346 440	346 440	166 663,16

Zdroj: zákon č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2009, *Závěrečný účet kapitoly OSFA za rok 2009.*

¹⁾ Zahnují příjmy na účtech státních finančních aktiv – odvody od původců RAO na jaderný účet.

²⁾ Zahnují příjmy na účtech státních finančních aktiv – ostatní příjmy.

⁸ § 10 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb.

Tabulka č. 7 – Závazné ukazatele rozpočtu kapitoly OSFA pro rok 2010 (v tis. Kč)

	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku
Souhrnné ukazatele			
Příjmy celkem	5 606 000	5 606 000	4 651 940,57
Výdaje celkem	2 401 635	1 226 717	261 745,86
Specifické ukazatele – příjmy			
Daňové příjmy ¹⁾	1 350 000	1 350 000	1 415 216,80
Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem ²⁾	4 256 000	4 256 000	3 236 723,77
Specifické ukazatele – výdaje			
Transfery do jiných kapitol	1 998 216	823 298	–
v tom:			
- transfery pro výdaje státu na sociální politiku	–	–	–
- transfery na výdaje vyvolané zánikem věcných břemen na restituovaném majetku	141 216	112 080	–
- transfery na odstranění povodňových škod vzniklých v roce 2006 a nová protipovodňová opatření	–	140 229	–
- transfery na pozemkové úpravy a programy protipovodňových opatření	940 000	123 000	–
- ostatní transfery do jiných kapitol	917 000	447 989	–
Výdaje na financování nakládání s radioaktivními odpady	109 000	109 000	109 000,00
Ostatní výdaje	294 419	294 419	152 745,86

Zdroj: zákon č. 487/2009 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2010, *Závěrečný účet kapitoly OSFA za rok 2010*.

¹⁾ Zahnují příjmy na účtech státních finančních aktiv – odvody od původců RAO na jaderný účet.

²⁾ Zahnují příjmy na účtech státních finančních aktiv – ostatní příjmy.

Jak z uvedených tabulek vyplývá, v roce 2009 představovaly skutečné výdaje kapitoly OSFA částku 1 539,1 mil. Kč, tj. 43,65 % schváleného rozpočtu, v roce 2010 to bylo 261,7 mil. Kč, tj. pouze 10,90 % schváleného rozpočtu. U podstatné části výdajových položek kapitoly OSFA docházelo prostřednictvím rozpočtových opatření k transferům do jiných rozpočtových kapitol, nikoli ke skutečnému čerpání z výdajových účtů kapitoly OSFA.

Převody prostředků z kapitoly OSFA prostřednictvím rozpočtových opatření do jiných kapitol státního rozpočtu tvoří dlouhodobě nástroj financování výdajů jiných kapitol.

V rámci specifického ukazatele *Ostatní transfery do jiných kapitol* byly v kontrolovaném období z kapitoly OSFA převedeny prostřednictvím rozpočtových opatření prostředky do kapitoly *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* ve výši celkem 84,3 mil. Kč a do kapitoly *Ministerstvo kultury* ve výši celkem 50,3 mil. Kč na akce, které měly být rozpočtovány a hrazeny přímo z výdajů věcně příslušných kapitol státního rozpočtu, nikoli z kapitoly OSFA. V roce 2010 byly v rámci téhož ukazatele převedeny z kapitoly OSFA prostředky ve výši 111,5 mil. Kč na dva programy (program 129 160 – *Podpora konkurenceschopnosti APK – závlahy* a 129 170 – *Podpora zvyšování funkčnosti vodních děl*), u kterých bylo v návrhu rozpočtu kapitoly OSFA uvedeno, že jejich realizace je podmíněna schválením novely zákona č. 178/2005 Sb.⁹ Uvažovaná novela schválena nebyla, přesto na programy prostředky uvolněny byly.

V dalším specifickém ukazateli *Ostatní výdaje MF* rozpočtovalo v roce 2009 výdaje ve výši 250 mil. Kč a v roce 2010 ve výši 200 mil. Kč na postupnou realizaci reformy veřejné správy, řešení mimořádných situací a posílení územně samosprávných celků, aniž by tyto prostředky byly dostatečně v návrhu rozpočtu kapitoly OSFA konkretizovány. Skutečné čerpání výdajů

⁹ Zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku).

činilo v roce 2009 částku 166,1 mil. Kč na 45 akcí a v roce 2010 částku 97,48 mil. Kč na 21 akcí. Uvedené výdaje byly v roce 2009 i 2010 na základě rozhodnutí ministra financí poskytovány formou „mimořádných dotací“ a na jejich krytí byly použity peněžní prostředky SFA. Jednalo se především o dotace obcím. Konkrétní zmocnění vládou pro ministra financí, jak požaduje pro použití peněžních prostředků SFA § 36 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech, MF nedoložilo. Takto použité peněžní prostředky SFA tvořily fakticky „skrytou“ rozpočtovou rezervu pro MF.

Závěrečný účet kapitoly OSFA

Do doby ukončení kontroly nebyla stanovena přímá návaznost jednotlivých položek SFA na účty účtového rozvrhu MF ani metodika pro sestavení bilance SFA. Nebylo a není tak zaručeno, že údaje uváděné ve státním závěrečném účtu odpovídají údajům zahrnutým do ročních účetních výkazů, resp. nebylo a není možné údaje o stavech položek SFA uváděné ve státním závěrečném účtu přímo porovnat s údaji zahrnutými do ročních účetních výkazů. Odsouhlasení údajů v bilanci SFA s údaji v účetnictví MF neprovádělo.

Dále bylo zjištěno, že při zpracování závěrečného účtu kapitoly OSFA nepostupovalo MF v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb.¹⁰, která mimo jiné stanoví náležitosti závěrečného účtu. Průvodní zpráva neobsahovala vyčíslení počátečních a konečných stavů bankovních účtů SFA a komentování jejich změn, hodnocení výsledků a jejich porovnání v delší časové řadě (nejméně pět let) ani předepsanou informaci o celkovém objemu a nakládání s centralizovanými prostředky z likvidace státních podniků. Součástí závěrečného účtu kapitoly OSFA za rok 2009 nebyl ani *Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu Fin 2-04U*.

5. Účetnictví, inventarizace

MF začalo účtovat o stavu a pohybu majetku a závazků a jiných skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, v souvislosti s kapitolou OSFA až od roku 2008. V předchozím období vedlo pouze pomocné evidence.

Aktiva vztahující se ke kapitole OSFA vykázalo MF k 31. prosinci 2009 ve výši 164 879 154,4 tis. Kč. Od roku 2010 MF vykazuje v rozvaze aktiva a pasiva za celou účetní jednotku, tj. bez členění podle jím spravovaných kapitol (kapitola *Ministerstvo financí*, kapitola *Státní dluh*, kapitola *Všeobecná pokladní správa* a kapitola OSFA). K této změně ve vykazování došlo s účinností vyhlášky č. 410/2009 Sb.¹¹ a v jejím důsledku neplnilo MF ustanovení jiné jím vydané vyhlášky, a to vyhlášky č. 419/2001 Sb., která požaduje přiložení rozvahy k návrhům závěrečných účtů spravovaných kapitol.

Kontrolou bylo zjištěno, že MF v letech 2009 a 2010 postupovalo v rozporu s účetními předpisy, a nevedlo tak správné, průkazné a úplné účetnictví v účetním středisku pro kapitolu OSFA, např.:

- vedlo v účetnictví neexistující pohledávky a závazky (v roce 2009 v částce 120 386,3 tis. Kč, v roce 2010 v částce 142 621,5 tis. Kč) a inventarizací tuto skutečnost nezjistilo;
- při účtování o peněžních prostředcích, které na účet MF odvedla SÚRAO, vytvořilo v roce 2010 neexistující závazek v částce 13 444,1 tis. Kč a při inventarizaci tuto chybu nezjistilo;
- vzájemně zúčtovalo peněžní prostředky poskytnuté SÚRAO v roce 2009 s peněžními prostředky nevyčerpanými SÚRAO v roce 2008;

¹⁰ 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.

¹¹ Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

- u dvou syntetických účtů v roce 2009 a u pěti syntetických účtů v roce 2010 nevyhotovilo průkazné inventurní soupisy majetku a závazků, na jejichž základě by bylo možné jednoznačně určit jednotlivé pohledávky či závazky, případně vznik závazku;
- neúčtovalo o pohledávkách z titulu nároku na dividendu v souvislosti s držbou 2 121 ks akcií v roce 2009 v částce 129 958,4 tis. Kč a v roce 2010 v částce 132 005,7 tis. Kč. Ke vzniku uvedených pohledávek došlo na základě rozhodnutí valné hromady akcionářů, která uložila představenstvu vyplatit dividendy akcionářům-bankám do dvou měsíců a státu jako akcionáři až v lednu následujícího roku.

Pro zaúčtování účetních případů používalo MF souhrnné účetní doklady, které generovalo měsíčně z aplikace Excel a následně exportovalo do účetního programu. Některé předložené souhrnné účetní doklady byly vytištěny se značným časovým odstupem od data jejich zpracování s vysvětlením, že došlo k poškození původních dokladů a musely být vytištěny znovu. Kontrolou nebylo možné ověřit, kdy došlo k vyhotovení a podepsání původních souhrnných dokladů a s jakými daty.

Interní audit v kontrolovaném období nepřezkoumával ani nevyhodnocoval operace a vnitřní kontrolní systém v kapitole OSFA ani při správě SFA.

6. Plnění opatření uložených na základě předcházejících kontrolních akcí

Na základě kontrolní akce č. 08/08, jejímž cílem bylo prověřit postupy při správě SFA se zaměřením na sestavování rozpočtu a na provádění příjmových a výdajových operací kapitoly OSFA, bylo usnesením vlády ministru financí uloženo:

1. zajistit účtování o skutečnostech, které se vztahují k příjmům a výdajům probíhajícím v kapitolách *Všeobecná pokladní správa, OSFA, Státní dluh*, a o ostatních skutečnostech, které jsou předmětem účtování;
2. připravit koncepci nového nastavení mechanismu peněžních operací s prostředky SFA včetně jejich zatřídění podle rozpočtové skladby a stanovení pravidel řídicí kontroly s předpokládaným termínem zavedení od 1. ledna 2010;
3. zpracovat pravidla upravující obsah a použití jednotlivých účtů SFA;
4. navrhnout opatření směřující k jasné právní úpravě SFA a stanovit pravidla pro finanční investování peněžních prostředků zahrnovaných do SFA;
5. předložit vládě k projednání převody peněžních prostředků do SFA ve výši 4 182 mil. Kč, ke kterým MF nedoložilo buď příslušné rozhodnutí Poslanecké sněmovny nebo vlády, anebo ustanovení zvláštního zákona.

Ad 1)

Od roku 2008 bylo postupně započato s účtováním o skutečnostech vztahujících se k příjmům a výdajům probíhajícím v kapitole OSFA. MF úkol uložený vládou postupně začalo plnit, avšak nedodržuje důsledně nastavená pravidla, resp. stanovené postupy.

Ad 2)

K přípravě koncepce nového nastavení mechanismu peněžních operací s prostředky SFA MF uvedlo, že po zavedení účtování byl nastaven plně funkční systém operací s peněžními prostředky SFA. Kontrolou však bylo zjištěno, že se nejednalo o nové postupy, ale o postupy již dříve používané a popsané předchozí kontrolou NKÚ⁴. V rámci této kontroly MF sdělilo, že návrh nových postupů zpracován byl, ale dosud nedošlo k dohodě příslušných útvarů ohledně jejich realizace.

Ad 3) a 4)

V případě požadovaných opatření na zpracování pravidel upravujících obsah a použití jednotlivých účtů SFA a navržení opatření směřujících k jasné právní úpravě SFA odkázalo MF na znění zákona o rozpočtových pravidlech. Ten však podrobnější úpravu týkající se účtů SFA či potřebná zpřesnění neobsahuje. Pravidla pro finanční investování na jaderném účtu a na účtu rezervy pro důchodovou reformu byla vydána formou vnitřního předpisu MF v dubnu 2009.

Ad 5)

Vláda dodatečně vyslovila souhlas (usnesení vlády ČR ze dne 19. ledna 2009 č. 68) s převody peněžních prostředků ve výši 4 182 mil. Kč do SFA.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Státní finanční aktiva jsou vymezena zákonem o rozpočtových pravidlech. Jejich součástí jsou peněžní prostředky, majetkové účasti státu a pohledávky, které spravuje MF a sestavuje o nich určitý přehled označovaný jako bilance SFA. Podle této evidence činila výše SFA k 31. prosinci 2010 více než 300 mld. Kč.

Zákon o rozpočtových pravidlech účinný od roku 2001 navázal na předchozí právní úpravu a zavedenou praxi, kdy MF o tomto majetku neúčtovalo a vedlo o něm pomocné evidence odděleně od ostatního jím spravovaného majetku státu. Účtovat o SFA začalo MF postupně od roku 2008, a SFA se tak stala součástí aktiv vykazovaných v rozvaze MF jako finanční majetek a pohledávky. Tím také do značné míry pominula potřeba zahrnovat veškerý tento majetek do SFA. Například v případě majetkových účastí a pohledávek z poskytnutých půjček a návratných finančních výpomocí se jedná o obdobný majetek, jaký spravují ostatní správci kapitol, aniž by byl zahrnován do SFA. MF navíc vykazovalo v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech jako SFA i takové peněžní prostředky, které zákonnému vymezení neodpovídaly. NKÚ znovu doporučuje přehodnotit tuto kategorii majetku a ponechat pouze takové části, které mají specifický účel použití, jako např. peněžní prostředky shromažďované na zákonem určených účtech.

V kontrolovaném období byly peněžní prostředky SFA uloženy celkem na 19 bankovních účtech vedených u ČNB, pět z nich MF v letech 2010 a 2011 zrušilo. Při zrušení dvou bankovních účtů SFA naložilo MF se zůstatky těchto účtů způsobem, který právní úprava neumožňovala.

Investování peněžních prostředků do státních dluhopisů má charakter „kvaziinvestování“; dochází k převodům těchto prostředků mezi účty podřízenými souhrnnému účtu státní pokladny. Úrokový příjem z investování prostředků jaderného i důchodového účtu je příjmem státního rozpočtu kapitoly OSFA a současně je výdajem státního rozpočtu v kapitole *Státní dluh*. Při investování repo operacemi se peněžní prostředky převádějí na účty komerčních bank. O takto investované prostředky je nižší stav peněžních prostředků na souhrnném účtu státní pokladny, tím se zvyšují nároky na zajištění denní likvidity státní pokladny včetně úrokových výdajů.

Kapitola OSFA se od jiných rozpočtových kapitol liší tím, že neobsahuje rozpočtové příjmy a výdaje správce kapitoly, ale podle zákona o rozpočtových pravidlech ji tvoří peněžní operace na účtech SFA s výjimkou operací spojených s obsluhou a umořováním státního dluhu. V roce 2009 představovaly skutečné výdaje kapitoly OSFA částku 1 539,1 mil. Kč, tj. 43,65 % schváleného rozpočtu, v roce 2010 to bylo 261,7 mil. Kč, tj. pouze 10,90 % schváleného rozpočtu. U podstatné části výdajových položek kapitoly OSFA nedocházelo k reálným výdajům, ale k transferům do jiných kapitol státního rozpočtu prostřednictvím rozpočtových opatření, která dlouhodobě tvoří v kapitole OSFA nástroj financování výdajů jiných rozpočtových kapitol.

V kontrolovaném období byly poskytovány zejména obcím ze SFA „mimořádné dotace“ (v roce 2009 ve výši 166,1 mil. Kč a v roce 2010 ve výši 97,48 mil. Kč), které fakticky tvořily „skrytou“ rozpočtovou rezervu pro MF.

O nesprávném nastavení rozpočtového procesu v kapitole OSFA svědčí i skutečnost, že v roce 2009 i 2010 nebyla čerpána podstatná část předpokládaných výdajů této kapitoly.

MF část příjmů a výdajů na účtech SFA v kapitole OSFA nevykazovalo, část příjmů zahrnovalo na nesprávné položky rozpočtové skladby.

V kontrolovaném období MF postupovalo v některých případech v rozporu s účetními předpisy, a nevedlo tak správné, průkazné a úplné účetnictví o skutečnostech týkajících se účetního střediska zřízeného pro kapitolu OSFA.

MF dosud nestanovilo přímou návaznost jednotlivých položek SFA na účty účtového rozvrhu ani metodiku pro sestavení bilance SFA. Nebylo tak možné přímo porovnat údaje zahrnuté do ročních účetních výkazů se stavy položek SFA, jak jsou uváděny v bilanci a ve státním závěrečném účtu.

V rámci této kontroly byla rovněž ověřena realizace opatření přijatých v roce 2009 na základě výsledků předchozí kontroly NKÚ. Plnění tří z pěti opatření uložených vládou hodnotí NKÚ jako částečné či nedostačující.

Použité zkratky

APK	agropotravinářský komplex
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
DÚ, důchodový účet	účet rezervy pro důchodovou reformu
HSR	hospodaření státního rozpočtu
JÚ	jaderný účet
kapitola OSFA	kapitola státního rozpočtu 397 – <i>Operace státních finančních aktiv</i>
MF	Ministerstvo financí
MMF	Mezinárodní měnový fond
NFV	návratná finanční výpomoc
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
RAO	radioaktivní odpad
repo	půjčka nebo výpůjčka na peněžním trhu se zajištěním cennými papíry
SD	státní dluh
SDD	státní dlouhodobé dluhopisy
SFA	státní finanční aktiva
SPP	státní pokladniční poukázky
SÚRAO	Správa úložišť radioaktivních odpadů
USD	americký dolar
ZÚ	zastupitelské úřady