



Česká republika
Nejvyšší kontrolní úřad

Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu
České republiky za rok 2010
(k sněmovnímu tisku č. 332)

květen 2011

Nejvyšší kontrolní úřad

Sp. zn.: 241/11-NKU45/48/11

V Praze dne 27. 5. 2011

Stanovisko
k návrhu státního závěrečného účtu České republiky
za rok 2010

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

Předkládá: František Dohnal
prezident Nejvyššího kontrolního úřadu



Česká republika
Nejvyšší kontrolní úřad

Nejvyšší kontrolní úřad (dále také „NKÚ“) předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (dále jen „PS PČR“) stanovisko k vládnímu návrhu státního závěrečného účtu ČR (dále také „SZÚ“) za rok 2010 na základě ustanovení § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ při vypracování stanoviska vycházel z předloženého tisku PS PČR č. 332, závěrečných účtů jednotlivých kapitol státního rozpočtu zaslaných NKÚ jejich správci a z kontrolních závěrů a dalších poznatků z kontrolní činnosti NKÚ.

Stanovisko NKÚ je rozvrženo do následujících částí:

- I. Vývoj veřejných rozpočtů**
- II. Státní rozpočet, státní finanční aktiva a pasiva, státní záruky, prostředky privatizace**
- III. Další složky veřejných rozpočtů**
- IV. Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu včetně hodnotících zpráv a poznatky z kontrol**
- V. Evropské prostředky a poznatky z kontrol**
- VI. Poznámka k vládnímu návrhu usnesení PS PČR**
- VII. Závěr**

Přílohy:

- **Příloha č. 1 – Přehled schválených kontrolních závěrů použitých pro stanovisko NKÚ**

I. Vývoj veřejných rozpočtů

Od roku 2009 používá Ministerstvo financí pro vykazování údajů za veřejné rozpočty statistický standard GFS 2001. Podle této metodiky dosáhl celkový schodek veřejných rozpočtů za rok 2010 výše 179,8 mld. Kč (materiál uvádí „předběžnou skutečnost“), což představuje 4,9 % hrubého domácího produktu (dále jen „HDP“). V roce 2009 činil schodek veřejných rozpočtů (vypočítaný podle metodiky GFS 2001) 249,1 mld. Kč, což odpovídalo podílu 6,9 % HDP.

Příjmy veřejných rozpočtů dosáhly výše 1 422,3 mld. Kč, což bylo o 61,9 mld. Kč méně oproti předpokládanému stavu, meziročně ale došlo k nárůstu o 38,4 mld. Kč. Na tomto nárůstu se podílejí především přijatá legislativní opatření v oblasti zvýšení sazby daně z přidané hodnoty (dále také „DPH“), zvýšení sazby daně z nemovitostí a zvýšení sazeb některých spotřebních daní.

Výdaje veřejných rozpočtů dosáhly celkové výše 1 602,1 mld. Kč, což bylo o 48,7 mld. Kč méně, než činil předpoklad, a oproti roku 2009 to bylo méně o 29,4 mld. Kč. Největší část veřejných výdajů tvořily – stejně jako v předchozím roce – sociální dávky. Za rok 2010 dosáhla jejich výše 670,7 mld. Kč, což je 41,9 % z celkových výdajů a oproti roku 2009 to představuje nárůst o 7,0 mld. Kč (podíl sociálních dávek na celkových výdajích veřejných rozpočtů v roce 2009 činil 40,7 %), a oproti roku 2008 dokonce nárůst o 52,7 mld. Kč. Tyto výdaje mají převážně charakter mandatorních výdajů a realizují se zejména prostřednictvím státního rozpočtu. NKÚ proto opakovaně upozorňuje na jejich růstovou tendenci, která není provázána odpovídajícím nárůstem na straně příjmů.

Celkový deficit veřejných rozpočtů dosáhl za rok 2010 výše 179,8 mld. Kč, což je o 69,3 mld. Kč lepší výsledek než v roce 2009. Na snížení deficitu se podílelo jak hospodaření státního rozpočtu, tak i odpovědnější hospodaření územních rozpočtů, již zmiňovaná opatření v oblasti daňových příjmů a také opatření přijatá vládou v oblasti vázání výdajů a v oblasti nároků z nespotřebovaných výdajů u správců rozpočtových kapitol.

Dluh veřejných rozpočtů dosáhl k 31. 12. 2010 částky 1 423,0 mld. Kč, což představovalo 38,5 % HDP. Přitom v roce 2009 to bylo 1 254,0 mld. Kč (34,6 % HDP). Podíl státního dluhu na dluhu veřejných rozpočtů dosáhl v roce 2010 výše 92,6 %, v roce 2009 to bylo 92,9 %, v roce 2008 91,5 % a v roce 2007 90,7 %. Předložený materiál obsahuje upozornění, že data o výši dluhu územních samosprávných celků (a tudíž i data o celkové výši dluhu veřejných

rozpočtů) jsou odhadem, který může být dále zpřesňován. Ke zpoždění zpracování došlo v důsledku implementace nového Centrálního systému účetních informací státu (dále také „CSÚIS“). **NKÚ upozorňuje na tento negativní vývoj, kdy deficitní hospodaření veřejných rozpočtů, zejména pak státního rozpočtu, vede k dalšímu zvyšování veřejného dluhu.**

II. Státní rozpočet, státní finanční aktiva a pasiva, státní záruky, prostředky privatizace

1. Hospodaření státního rozpočtu

Státní rozpočet (dále také „SR“) na rok 2010 byl schválen zákonem č. 487/2009 ze dne 9. prosince 2009. Příjmy byly stanoveny částkou 1 022,2 mld. Kč, výdaje částkou 1 184,9 mld. Kč a schodek částkou 162,7 mld. Kč.

Při přípravě SR se vycházelo mimo jiné z výdajových rámců na léta 2010 a 2011, které byly stanoveny usnesením PS PČR č. 966 ze dne 10. prosince 2008. Podle tohoto usnesení činil výdajový rámec na rok 2010 částku 1 126,5 mld. Kč. Při schvalování návrhu SR na rok 2010 v PS PČR však byly současně s rozpočtem schváleny i nové výdajové rámce na léta 2010 a 2011, přičemž výdajový rámec na rok 2010 byl upraven zejména z důvodu zapojení příjmů z EU do výdajů ve výši 96,3 mld. Kč a změn v dotacích státním fondům o 73,2 mld. Kč. Nový výdajový rámec na rok 2010 po úpravách činil 1 295,2 mld. Kč a byl ve schváleném rozpočtu na rok 2010 dodržen.

V průběhu roku 2010 byl schválený rozpočet několikrát upravován. Nejprve bylo provedeno souvztažné zvýšení příjmů i výdajů o 33,0 mld. Kč, a to na základě zmocnění ministra financí uvedeného v § 24 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Tato úprava souvisela se zajištěním financování programů spolufinancovaných z rozpočtu EU. Další úpravou bylo navýšení rozpočtu výdajů o 0,2 mld. Kč v kapitole SR 397 – *Operace státních finančních aktiv* (dále jen „kapitola OSFA“) na řešení povodňových škod a na nová protipovodňová opatření. Jednalo se o prostředky, které byly uvolněny Ministerstvu zemědělství z kapitoly OSFA na stejný účel, na který nebyly vyčerpány v roce 2009. O tuto částku se zvýšil rozpočtový schodek. Po provedených změnách tedy činil rozpočet příjmů 1 055,1 mld. Kč, výdajů 1 218,0 mld. Kč a rozpočtový schodek 162,9 mld. Kč.

V průběhu roku 2010 byly prováděny přesuny prostředků mezi kapitolami SR (dále také „kapitoly“) nebo mezi položkami v rámci kapitol formou rozpočtových opatření (dále jen „RO“). Celkem bylo provedeno 787 RO, což bylo o 163 méně než v roce předchozím. Ke snížení došlo zejména u kapitol 314 – *Ministerstvo vnitra* (- 26), 329 – *Ministerstvo zemědělství* (- 16), v menší míře pak také u ostatních kapitol. V roce 2009 tvořily z celkového počtu RO přesuny mezi kapitolami 40,1 %, v roce 2010 to bylo 33,2 %. Přesuny mezi položkami v rámci kapitol činily v roce 2009 36,8 %, v roce 2010 to bylo 39 %. Třetí skupinu tvořily přesuny z kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa* do rozpočtů příslušných kapitol (v roce 2009 činily tyto přesuny 15,4 %, v roce 2010 činily 15,2 %). Zlepšení situace v počtu provedených RO oproti roku 2009 se v materiálu zdůvodňuje vysokou základnou roku 2009, což potvrzují údaje za rok 2008, kdy bylo provedeno 756 RO (o 31 méně než v roce 2010). **NKÚ opakovaně upozorňuje na vysoký počet prováděných RO, který svědčí o nedostatečné připravenosti nebo odpovědnosti při tvorbě rozpočtu, či je znakem administrativní náročnosti systému rozpočtování.**

Hospodaření SR za rok 2010 skončilo schodkem ve výši 156,4 mld. Kč, což je oproti rozpočtovanému schodku (po změnách) výsledek lepší o 6,5 mld. Kč a o 36 mld. Kč lepší výsledek oproti skutečnosti roku 2009. Na tomto výsledku se mimo jiné podílela opatření vlády, kdy v lednu 2010 vláda přijala usnesení č. 54, kterým bylo rozhodnuto o vázání prostředků některých kapitol, a v červenci 2010 pak usnesení č. 552, kterým bylo rozhodnuto o dalším vázání prostředků v kapitolách, a navíc bylo rozhodnuto o snížení vybraných nároků z nespotřebovaných výdajů organizačních složek státu o 4,0 mld. Kč. Celkově tak došlo k blokaci prostředků na výdajové straně SR ve výši 15,5 mld. Kč.

Ve schváleném SR na rok 2010 se očekávaly příjmy ve výši 1 022,2 mld. Kč, což by bylo o 47,6 mld. Kč více, než byla dosažená skutečnost roku 2009. **Ve skutečnosti příjmy meziročně vzrostly jen o 25,8 mld. Kč, a rozpočet po změnách tak nebyl naplněn o 54,8 mld. Kč.** Na tomto neplnění se podílely všechny kategorie příjmů, přičemž daňové příjmy nedosáhly rozpočtované výše o 26,7 mld. Kč, příjmy z pojistného na sociální zabezpečení o 11,3 mld. Kč, nedaňové a kapitálové příjmy a transfery o 16,8 mld. Kč.

Výdaje SR byly stanoveny ve výši 1 184,9 mld. Kč, v průběhu roku pak byly navýšeny o 33,2 mld. Kč. Ve skutečnosti byly celkové výdaje čerpány ve výši 1 156,8 mld. Kč, což bylo 95,0 % rozpočtu po změnách, a nedočerpáno tak zůstalo 61,3 mld. Kč. K nedočerpání výdajů přispěla výše uvedená opatření vlády k vázání výdajů a ke snížení nároků z nespotřebovaných výdajů minulých let. Běžné výdaje byly ve schváleném rozpočtu stanoveny částkou 1 069,5 mld. Kč, v rozpočtu po změnách pak částkou 1 064,5 mld. Kč

a čerpáno bylo 1 026,6 mld. Kč. Nedočerpáno tedy zůstalo 37,9 mld. Kč. Největší objem z běžných výdajů představovaly opět výdaje na sociální oblast dosahující výše 525,7 mld. Kč, což bylo o 8,0 mld. Kč více než v roce 2009. NKÚ opakovaně upozorňuje na nárůst těchto výdajů SR, který se přes některá přijatá dílčí opatření nedaří zastavit nebo kompenzovat zvýšením na straně příjmů.

NKÚ konstatuje, že z hlediska základních rozpočtových ukazatelů byl rozpočtový záměr v roce 2010 dodržen, a to i přes nenaplnění očekávaných příjmů. Díky přijatým opatřením, která omezila čerpání některých výdajů, se podařilo dodržet, resp. snížit rozpočtový schodek. V této souvislosti je však třeba opět upozornit na stav nároků z nespotebovaných výdajů za roky 2008 až 2010 vyčíslený v SZÚ ve výši 101,2 mld. Kč (i přes jejich snížení v průběhu roku 2010 o 64,9 mld. Kč) jako na riziko zvyšování výdajů SR v dalších letech.

2. Stav a vývoj státních finančních aktiv a pasiv

Výrazný meziroční růst pasivního salda bilance státních finančních aktiv a pasiv, vykázaný v roce 2009 ve výši 154,5 mld. Kč, pokračoval také v roce 2010, a to zvýšením o 164,4 mld. Kč (na rozdíl od let 2007 a 2008, kdy se nárůst pasivního salda zpomaloval a činil 83,4 mld. Kč, resp. 25,6 mld. Kč). Stalo se tak v důsledku zvýšení státních finančních pasiv (státního dluhu) o 165,8 mld. Kč (bez zahrnutí zvýšení závazků z nesplaceného upsaného kapitálu) při současném zvýšení stavu státních finančních aktiv (dále také „SFA“) o 12,7 mld. Kč. Nárůst stavu SFA byl ovlivněn zejména nárůstem peněžních prostředků státu na bankovních účtech (10,5 mld. Kč) a majetkových účastí státu (14,8 mld. Kč) při současném poklesu stavu pohledávek a cenných papírů v držbě státu (12,6 mld. Kč). **NKÚ opět upozorňuje, že při existenci deficitního rozpočtu se nárůst peněžních prostředků na účtech SFA projevuje současně ve zvýšení státního dluhu.** Nárůst státních finančních pasiv o 177,1 mld. Kč (včetně zahrnutí zvýšení závazků z nesplaceného upsaného kapitálu ve výši 11,3 mld. Kč) vyplývá zejména z realizovaných emisí státních dluhopisů, a to jak tuzemských (v hodnotě 109,5 mld. Kč), tak i zahraničních (47,3 mld. Kč). Další nárůst závazků státu představovaly dlouhodobé úvěry od Evropské investiční banky (nárůst o 9,3 mld. Kč) a závazky z titulu nesplaceného upsaného kapitálu v mezinárodních finančních institucích (11,3 mld. Kč) korigované snížením závazků ze směnek (0,3 mld. Kč).

Státní dluh dosáhl ke konci roku 2010 výše 1 344,1 mld. Kč. Stav státního dluhu se dle hodnoceného materiálu zvýšil za rok 2010 o 165,8 mld. Kč (bez zahrnutí závazků z nesplaceného upsaného kapitálu), a to zejména vlivem pokrytí schodku státního rozpočtu roku 2010 (156,4 mld. Kč). Vnitřní státní dluh vzrostl oproti roku 2009 o 109,5 mld. Kč

a zahraniční dluh o 56,3 mld. Kč. Podíl státního dluhu na HDP se meziročně zvýšil o 3,9 procentního bodu na celkových 36,4 %.

Na narůstání státního dluhu působí kromě deficitů SR další vlivy, kterými byly v roce 2010 podle hodnoceného materiálu zvýšení dluhové rezervy financování (7,1 mld. Kč), poskytnutí peněžních prostředků České exportní bance (1,7 mld. Kč), financování zvýšeného stavu peněžních prostředků na účtech SFA (3,0 mld. Kč), dále kurzové rozdíly a vyřazení směnek (- 2,4 mld. Kč). Podle propočtu NKÚ dosáhla dluhová rezerva financování ke konci roku 2010 částky 60,1 mld. Kč (při nárůstu v roce 2010 o 7,1 mld. Kč). **NKÚ opět konstatuje, že obdobně jako v minulých letech není ani v návrhu SZÚ za rok 2010 uvedeno vyhodnocení výdajů spojených s touto rezervou.**

Tabulka č. 1 – Vývoj státního dluhu

(v mld. Kč)

	Rok 2005	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010	Součet
Státní dluh celkem (k 31. 12.)¹⁾	691,2	802,5	892,3	999,8	1 178,2	1 344,1	-
Nárůst státního dluhu	98,3	111,3	89,8	107,5	178,4	165,9³⁾	751,2
Deficit státního rozpočtu	86,3²⁾	117,6²⁾	79,7²⁾	20,0	192,4	156,4	652,4

Zdroj: státní závěrečné účty.

Pozn.: 1) Jedná se o souhrn státních finančních pasiv bez započtení závazků z nesplaceného upsaného kapitálu.

2) Deficit státního rozpočtu včetně úhrady ztráty České konsolidační agentury.

3) Rozdíl ve výši nárůstu státního dluhu za rok 2010 uvedené v tabulce č. 1 (165,9 mld. Kč) oproti výši uvedené v předchozím textu (165,8 mld. Kč) je dán způsobem výpočtu ze zaokrouhlené částky státního dluhu v tabulce č. 1.

Dále NKÚ upozorňuje na informaci uvedenou v návrhu SZÚ v části E. *Zpráva o řízení státního dluhu* (oddíl IV.2.6, str. 35), podle které byly v rámci řízení likvidity poskytnuty dvě půjčky České exportní bance, a. s., ve výši 1 749 mil. Kč. Této informaci odpovídá údaj v závěrečném účtu kapitoly 396 – *Státní dluh*, tabulková příloha č. 1 *Bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu v druhovém členění rozpočtové skladby*, kde je v řádce *Aktivní dlouhodobé operace řízení likvidity – výdaje* uvedena částka 1 748 608 tis. Kč. **Poskytnutí půjčky jako součást řízení likvidity není v souladu s ustanovením § 34 zákona č. 218/2000 Sb., podle kterého lze přebytky prostředků v rámci řízení likvidity pouze investovat, a to jen krátkodobě do státních dluhopisů nebo cenných papírů České národní banky (dále jen „ČNB“).**

V návrhu SZÚ také není vysvětlen rozdíl mezi číselným údajem v části E. *Zpráva o řízení státního dluhu* (oddíl III.2.4, str. 19), kde je mj. uvedeno, že „Skutečnost dosažená v rámci ukazatele ‚Financování – zvýšení stavu přijatých dlouhodobých úvěrů‘ v kapitole *Státní dluh*

činila 10 001 019 tis. Kč“, a údajem v tabulce č. 1 na str. 3, kde jsou půjčky čerpané od Evropské investiční banky vyčísleny částkou 10 352 mil. Kč, tedy částkou o 351 mil. Kč vyšší.

3. Stav a vývoj státních záruk

V roce 2010 nebyly vystaveny žádné nové standardní státní záruky a došlo k dalšímu snížení jejich stavu z 34,2 mld. Kč k 1. 1. 2010 na 29,4 mld. Kč k 31. 12. 2010. Splátky z vlastních zdrojů dlužníků se však na tomto poklesu podílely pouze 7 %. Zbývající snížení bylo zajištěno ze 47 % přímou úhradou ze zdrojů státního rozpočtu (splácení jistin a příslušenství úvěrů poskytnutých na rozvojové projekty Evropskou investiční bankou, kde jako finanční manažer a formální dlužník vystupuje Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s.) a ze 46 % jako realizace standardních státních záruk za úvěry převzaté státní organizací Správa železniční dopravní cesty od bývalé státní organizace České dráhy.

Stav pohledávek státu z realizovaných státních záruk se v roce 2010 i přes provedenou úhradu z titulu státních záruk dále snížil z 5,8 mld. Kč k 1. 1. 2010 na 4,9 mld. Kč k 31. 12. 2010. Na snížení stavu pohledávek z realizovaných státních záruk mělo vliv usnesení vlády ze dne 20. října 2010 č. 746, kterým vláda vyslovila souhlas s prominutím závazků státní organizace Správa železniční dopravní cesty v celkové výši 3,8 mld. Kč. **V roce 2010 tak byly v oblasti státních záruk opět sníženy pohledávky státu prominutím závazku dlužníka, což podle názoru NKÚ představuje de facto skrytou formu státní dotace.**

Stav nestandardních záruk (tj. záruk, které nesplňují všechny podmínky stanovené rozpočtovými pravidly) zůstal v roce 2010 cca ve výši 157 mld. Kč. Jedná se o záruky ve prospěch ČNB, které jsou určeny na pokrytí ztrát vzniklých v souvislosti s převzetím Investiční a poštovní banky Československou obchodní bankou (dále jen „ČSOB“). Dle smlouvy o odškodnění v celkovém objemu 160,0 mld. Kč jsou tak průběžně realizovány prostřednictvím ČNB úhrady záloh ve prospěch ČSOB. V roce 2010 nebyly ve prospěch ČNB poskytnuty ze státního rozpočtu žádné kompenzace.

Další formu státních záruk představují garance na odstraňování ekologických škod vzniklých před privatizací a garance na nápravu ekologických škod způsobených těžbou nerostů, které podle informace uvedené v návrhu SZÚ v části I. *Informace o postupu privatizace a o stavu prostředků vedených na zvláštních účtech* dosáhly ke konci roku 2010 celkové výše 199,1 mld. Kč. Zdrojem finančního vypořádání těchto ekologických závazků není v současné době státní rozpočet, úhrada je prováděna z dosažených privatizačních výnosů. Vzhledem

ke stálému snižování úrovně privatizačních výnosů může realizace uvedených garancí představovat budoucí riziko pro výdajovou stranu státního rozpočtu.

NKÚ upozorňuje, že v návrhu SZÚ v části D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv a státních záruk* není zmíněna státní záruka související s mechanismem ESM, resp. EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*), která dosud představuje částku cca 6,7 mld. Kč. Tato záruka, podobně jako výše zmíněné nestandardní státní záruky, nespĺňuje kritéria uvedená v rozpočtových pravidlech.

NKÚ také doporučuje, aby SZÚ obsahoval kromě popisu stavu již existujících státních záruk také hodnocení rizik spojených s těmito zárukami.

4. Prostředky privatizace

Část I. návrhu SZÚ uvádí informace o postupu privatizace a o stavu a čerpání prostředků vedených na zvláštních účtech v roce 2010. Podle předloženého materiálu činily celkové příjmy velké privatizace 17,5 mld. Kč a celkové výdaje 27,1 mld. Kč. Vzhledem k tomu, že do celkového objemu výdajů bylo započítáno také uložení peněžních prostředků prostřednictvím systému krátkodobých dluhopisů (vklady REPO) ve výši cca 9,1 mld. Kč, faktické výdaje činily 18 mld. Kč. Zůstatek disponibilních prostředků velké privatizace se tak oproti roku 2009 snížil z 14,910 mld. Kč na 14,311 mld. Kč. Vedle toho se zvýšil k 31. 12. 2010 celkový objem vázaných privatizačních prostředků o cca 0,129 mld. Kč. Lze proto konstatovat, že v roce 2010 byly příjmy a výdaje velké privatizace v rovnováze a k významnému snížení disponibilních prostředků nedošlo.

Volné a vázané peněžní privatizační prostředky

Údaje v rozpisu konečného zůstatku peněžních prostředků velké privatizace členěné na volné a vázané zdroje a vykazované v tabulkách na str. 11 části I. návrhu SZÚ obsahují nepřesnosti. Např. v tabulce nazvané *Rekapitulace uložení peněžních prostředků z velké privatizace k 31. 12. 2010* je uveden zůstatek volných peněžních prostředků ve výši 14 310 876 tis. Kč. To zahrnuje také zůstatek peněžních prostředků na bankovním účtu č. 421825/0300 ve výši 484 tis. Kč, který však byl na str. 11 v tabulce nazvané *Rozpis konečného zůstatku peněžních prostředků k 31. 12. 2010* zahrnut mezi vázané zdroje.

V části věnované tzv. malé privatizaci (str. 18) byly vypuštěny údaje o volných a vázaných peněžních prostředcích, přestože v předchozích obdobích byly uváděny.

Ukládání volných peněžních prostředků

K 31. 12. 2010 byly volné peněžní prostředky velké privatizace uloženy na běžných účtech ve výši cca 0,030 mld. Kč a prostřednictvím systému krátkodobých dluhopisů (vklady REPO) ve výši cca 14,280 mld. Kč. Na termínovaných vkladech volné peněžní prostředky na rozdíl od roku 2009 uloženy nebyly. V roce 2009 činil zůstatek volných peněžních prostředků uložených na termínovaných vkladech 9,0 mld. Kč. Změna strategie při ukládání volných peněžních prostředků velké privatizace, tj. nevyužívání termínovaných vkladů k uložení volných peněžních prostředků, není v SZÚ komentována.

Při ukládání peněžních prostředků malé privatizace došlo ke změně strategie oproti předchozímu roku 2009 v tom, že peněžní prostředky uložené prostřednictvím systému krátkodobých dluhopisů v roce 2009 ve výši 400 mil. Kč byly v roce 2010, resp. k 31. 12. 2010, uloženy na běžných účtech. Zůstatek peněžních prostředků na běžných účtech malé privatizace se zvýšil téměř o 500 mil. Kč. Výše termínovaného vkladu peněžních prostředků malé privatizace se oproti roku 2009 nezměnila a k 31. 12. 2010 činila 1,5 mld. Kč. Změna strategie při ukládání peněžních prostředků malé privatizace, tj. převod peněžních prostředků ze systému krátkodobých dluhopisů na běžné účty, není v SZÚ komentována.

Náklady na projednávání a realizaci privatizačních projektů

NKÚ opakovaně upozorňuje, že zatímco dochází k postupnému ukončování privatizačního procesu, zvyšují se meziročně náklady na projednávání a realizaci privatizačních projektů, aniž by byla tato skutečnost komentována. Nejvýznamnější nárůst byl zaznamenán v roce 2009, kdy se tento výdaj zvýšil oproti roku 2008 o 75 %. V roce 2010 došlo k jeho zvýšení o dalších 17,7 % oproti roku 2009. Náklady na projednávání a realizaci privatizačních projektů dosáhly v roce 2008 výše 35 507 tis. Kč, v roce 2009 činily 62 269 tis. Kč a v roce 2010 představovaly částku 73 283 tis. Kč.

III. Další složky veřejných rozpočtů

1. Hospodaření státních fondů

Hospodaření státních fondů skončilo za rok 2010 přebytkem ve výši 6,1 mld. Kč (v roce 2009 to byl přebytek ve výši 6,7 mld. Kč), a to i přes tu skutečnost, že nebyly naplněny rozpočtované příjmy o 33,6 mld. Kč. Vývoji v oblasti příjmů přizpůsobila většina fondů čerpání svých výdajů. Na výdajové straně tak nebylo čerpáno 36,6 mld. Kč. Na přebytku hospodaření fondů se opět (jako již v roce 2009) podílel rozhodující měrou Státní fond životního prostředí svým kladným saldem ve výši 4,9 mld. Kč. Na celkových příjmech tohoto fondu ve výši 8,9 mld. Kč se výrazně podílely příjmy z prodeje emisních kreditů ve výši 6,1 mld. Kč. Státní fond dopravní infrastruktury, který skončil své hospodaření v roce 2009 schodkem ve výši 5,6 mld. Kč, hospodařil v roce 2010 s kladným saldem ve výši 2,6 mld. Kč. Převody výnosů z privatizovaného majetku dosáhly výše 7,7 mld. Kč, což je obdobná částka jako v roce 2009. NKÚ v této souvislosti upozorňuje na rizika, která s sebou přináší krytí deficitu státních fondů z výnosů z privatizovaného majetku.

2. Hospodaření územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti

Územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí (dále také „DSO“) a regionální rady regionů soudržnosti (dále také „RRRS“) skončily své hospodaření v roce 2010 schodkem ve výši 1,2 mld. Kč (v roce 2009 to byl schodek ve výši 25,9 mld. Kč). V roce 2010 byly příjmy územních rozpočtů plněny na 98,9 % rozpočtu po změnách, výdaje byly čerpány na 98,0 % rozpočtu po změnách. V této oblasti tedy nastala výrazně lepší situace než v roce 2009, kdy byly příjmy územních rozpočtů naplněny jen na 80,6 %, avšak výdaje byly čerpány v rozpočtované výši. Obce a DSO skončily hospodaření za rok 2010 schodkem ve výši 3,4 mld. Kč, naproti tomu kraje hospodařily s přebytkem 1,9 mld. Kč (v roce 2009 to byl schodek 7,8 mld. Kč) a RRRS s přebytkem 0,3 mld. Kč (v roce 2009 to byl přebytek 0,2 mld. Kč). Při posuzování hospodaření územních rozpočtů je třeba vycházet z rozdílnosti hlavních zdrojů jejich financování. U obcí a DSO byly podle hodnoceného materiálu hlavním zdrojem financování daňové příjmy, u krajů to byly transfery ze státního rozpočtu, státních fondů a z rozpočtů RRRS.

IV. Závěrečné účty kapitol SR včetně hodnotících zpráv a poznatky z kontrol

Návrh závěrečného účtu (dále také „ZÚ“) své kapitoly zpracovávají správci kapitol podle 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 (dále také „vyhláška“). Termín pro předložení návrhů ZÚ kapitol za rok 2010 byl 15. března 2011 (návrh ZÚ předkládají správci kapitol Ministerstvu financí, NKÚ a Českému statistickému úřadu). Termín pro předložení návrhů ZÚ kapitol na NKÚ nedodržel 12 správců rozpočtových kapitol. Návrhy ZÚ kapitol jsou podkladem pro zpracování návrhu SZÚ a NKÚ prověřuje jejich rozsah a soulad zpracování s vyhláškou. **NKÚ opakovaně zjišťuje nedodržení předepsaného obsahu, což svědčí o tom, že někteří správci kapitol nevěnují těmto dokumentům dostatečnou pozornost.**

Mezi nejčastější a opakující se nedostatky patří:

- nedostatečné či chybějící hodnocení výsledků a jejich porovnání za delší časovou řadu (nejméně 5 let). Zpravidla jsou porovnávány výsledky hospodaření hodnoceného roku s rokem předchozím;
- nedostatečné či chybějící komentáře k rovnoměrnosti čerpání výdajů v jednotlivých čtvrtletích;
- neuvedení celkové doby realizace programů a celkové výše rozpočtovaných prostředků na realizaci programů zařazených v informačním systému financování reprodukce majetku;
- nedostatečné či chybějící komentáře k hodnocení a porovnávání nákladovosti státem financovaných organizací;
- nedostatečné hodnocení celkového čerpání výdajů účelově určených na financování programů reprodukce majetku ve vztahu k věcným záměrům investičního rozvoje včetně srovnání výdajů v časové řadě;
- nedostatečné zdůvodnění nespotřebování nároků z nespotřebovaných výdajů;
- nedostatečné či chybějící hodnocení přínosu zahraničních pracovních cest;
- nepřiložení číselných sestav a tabulkových příloh v rozsahu požadovaném vyhláškou.

Přestože NKÚ na tyto nedostatky opakovaně upozorňuje, dlouhodobě nedochází k nápravě. Stejně jako i v předchozích letech značná část správců kapitol neplní povinnost danou ustanovením § 30 odst. 4 rozpočtových pravidel a neuveřejňuje ZÚ po jeho projednání v příslušných výborech PS PČR v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový

a nepřetržitý přístup. **Za rok 2008 tuto povinnost nesplnilo 20 správců kapitol, za rok 2009 to bylo 25 správců kapitol.**

V souvislosti se závěrečným účtem kapitoly 396 – *Státní dluh* upozorňuje NKÚ na nesoulad textu na str. 2 v závorce v odstavci pod nadpisem *Půjčky dluhových instrumentů*, kde je uvedeno: „... z toho 158 210 mil. Kč bylo emitováno v rámci primárních aukcí státních dluhopisů a 9 150 mil. Kč činily prodeje z portfolia MF“, a údajem v SZÚ v části E. *Zpráva o řízení státního dluhu*, kde je na str. 8 ve druhé větě posledního odstavce bodu 4.4. uvedeno: „Ke zvýšení tohoto objemu přispěly emise SDD na primárním trhu ve výši 157 210 mil. Kč a prodeje z portfolia MF na sekundárním trhu ve výši 10 150 mil. Kč, ...“.

Další nedostatky byly zjištěny při prověřování hodnotících zpráv, které mají povinnost zpracovat správci kapitol a předložit je Ministerstvu financí jako podklad pro vypracování kapitolní části SZÚ a zároveň je zaslat také NKÚ. V předložených hodnotících zprávách byly zjištěny zejména následující nedostatky:

- nevypracování zhodnocení regulace čerpání výdajů (8 správců kapitol),
- neuvedení hodnocení účelnosti využití rozpočtových prostředků a rovnoměrnosti jejich čerpání (22 správců kapitol),
- neuvedení vyhodnocení finančních prostředků poskytnutých z rozpočtu kapitoly na odstraňování následků živelních katastrof (4 správci kapitol),
- neuvedení hlavních úkolů řešených v hodnoceném roce (15 správců kapitol),
- neprovedení porovnání výsledků dosažených v příjmové a výdajové části rozpočtu v hodnoceném roce s výsledky za předchozí rok/roky (12 správců kapitol).

NKÚ konstatuje, že k těmto nedostatkům dochází opakovaně a tyto zprávy pak částečně ztrácejí svou vypovídací hodnotu.

V roce 2010 a počátkem roku 2011 (v období do zpracování tohoto stanoviska) ukončil NKÚ řadu kontrolních akcí (dále také „KA“), jejichž cílem bylo prověřit, zda jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy a zda je nakládáno s prostředky a majetkem státu účelně a hospodárně. KA byly zaměřeny zejména na významné oblasti příjmů a výdajů státu, hospodaření s jeho majetkem a na ověření informací uvedených v ZÚ kapitol. Přestože se většina uskutečněných kontrol týkala období roku 2009 či starších období, bylo v případě věcných souvislostí kontrolováno i období do ukončení kontroly, tedy i rok 2010.

Výsledky těchto kontrol potvrzují, že se nadále opakují nedostatky v činnosti kontrolovaných osob. Jedná se zejména o nedostatky v oblasti účetnictví, fungování vnitřního kontrolního

systemu, nakládání s majetkem státu, zadávání veřejných zakázek a dodržování rozpočtových pravidel.

Výčet všech kontrolních závěrů použitých při zpracování tohoto stanoviska je uveden v příloze č. 1. V následujícím přehledu jsou uvedeny konkrétní KA, ve kterých byly uvedené nedostatky zjištěny:

1. porušování zákona o účetnictví
(např. KA č. 09/25, 09/29, 10/05, 10/09, 10/11, 10/12, 10/13, 10/16);
2. nedostatky ve finanční kontrole
(např. KA č. 09/25, 10/01, 10/11, 10/12, 10/16);
3. porušování zákona o majetku státu
(např. KA č. 09/21, 09/25, 10/05, 10/13, 10/16);
4. nedostatky v zadávání veřejných zakázek
(např. KA č. 09/16, 09/24, 09/25, 10/09, 10/11, 10/12, 10/13);
5. nedostatečná kontrola příjemců dotací
(např. KA č. 09/23, 09/28, 10/03, 10/12);
6. porušování rozpočtových pravidel
(např. KA č. 10/09, 10/11, 10/12);
7. nedostatky v koncepční přípravě a stanovení cílů
(např. KA č. 09/16, 09/19, 09/20, 09/24, 09/27);
8. rizika týkající se zvýšení výdajů státního rozpočtu
(např. KA č. 09/17, 09/18, 09/19, 09/24).

Obecné poznatky NKÚ z provedených finančních auditů kapitol státního rozpočtu

Kontroly typu finanční audit, které jsou realizovány v souladu s působností NKÚ dle § 3 odst. 1, 2 a § 4 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, jsou základním nástrojem pro ověřování informací uvedených v ZÚ kapitol . Předmětem kontrol jsou příslušné ZÚ kapitol ; cílem je prověřit spolehlivost údajů ročních účetních a finančních výkazů významných subjektů jednotlivých kapitol předkládaných jako podklad pro ZÚ kapitoly a dále vyhodnotit, zda správci kapitol postupovali při sestavování ZÚ kapitoly v souladu s příslušnými právními předpisy.

V roce 2010 byly ukončeny kontroly typu finanční audit v kapitolách 327 – *Ministerstvo dopravy*, 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* a 329 – *Ministerstvo zemědělství*. Tyto

kontroly se týkaly závěrečného účtu roku 2008 (Ministerstvo dopravy) a roku 2009 (Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo zemědělství). Zároveň byly audity tohoto typu zahájeny u Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a České správy sociálního zabezpečení s cílem prověřit spolehlivost údajů ročních účetních a finančních výkazů sestavených k 31. 12. 2010, předkládaných jako podklad pro ZÚ kapitol 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* a 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí*.

ZÚ kapitoly by měl sloužit také jako zdroj komplexních a kvalitních informací pro rozhodování a hodnocení odpovědnosti za použití rozpočtových prostředků. Při provádění kontrolních akcí byly zjištěny skutečnosti, které svědčí o nedostatcích v podkladech sloužících pro zpracování ZÚ jednotlivých kapitol. Kontrolní činností NKÚ bylo zjištěno, že vzhledem k rozsahu zjištěných nesprávností nepodávala účetní závěrka jedné z celkem čtyř kontrolovaných osob věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví, a nebyla proto spolehlivým podkladem pro sestavení ZÚ kapitoly za kontrolované období.

Obecné poznatky plynoucí z dokončených finančních auditů provedených v roce 2010 u výše zmíněných kapitol a kontrolní systémová zjištění, která přetrvávají z minulých let, je možné shrnout do následujících hlavních oblastí:

1. Soulad vedení účetnictví s požadavky stanovenými právními předpisy

• Správnost účetnictví

NKÚ zjistil, že kontrolované osoby nevedly správné účetnictví podle zákona o účetnictví a dalších právních předpisů, neboť v některých případech nesprávně aplikovaly účetní metody a nedodržovaly obsahové vymezení položek účetní závěrky. Opakované nedodržování obsahové náplně jednotlivých položek účetní závěrky bylo zjištěno zejména při účtování o majetku státu. K významným zkreslením účetní závěrky docházelo zejména vlivem pozdního zařazování majetku do užívání, v důsledku čehož nebylo o tomto majetku účtováno na příslušných majetkových účtech. Uvedený nedostatek se vyskytoval u většiny kontrolovaných osob, a navíc je u kontrolovaných osob zjišťován opakovaně.

• Úplnost účetnictví

Účetnictví některých kontrolovaných osob nebylo úplné, neboť neúčtovaly o všech skutečnostech, které byly předmětem účetnictví. Kontrolované osoby například neúčtovaly o veškerém movitém i nemovitém majetku, s nímž byly příslušné hospodařit, o všech platných pohledávkách a zjištěných inventarizačních rozdílech. Tím došlo ke zkreslení příslušných položek účetní závěrky.

- **Průkaznost účetnictví**

Účetnictví některých kontrolovaných osob nebylo průkazné, jelikož inventarizace majetku a závazků nebyla provedena v souladu se zákonem o účetnictví a některé účetní záznamy kontrolovaných osob nebyly průkazné. V některých případech nebyly vyhotoveny průkazné inventurní soupisy, popř. vyhotovené inventurní soupisy neobsahovaly takové skutečnosti, na jejichž základě by bylo možné zjištěný majetek a závazky jednoznačně určit. Inventarizace nebyly prováděny u veškerého majetku a závazků, a proto nebyl kontrolovanými osobami zjištěn jejich skutečný stav. V důsledku obou těchto skutečností nebyly zůstatky některých rozvahových účtů průkazné.

- **Srozumitelnost účetnictví**

Kontrolované osoby nevedly vždy srozumitelné účetnictví, neboť v některých případech nebylo možné jednoznačně a spolehlivě určit obsah účetních případů. Jednalo se např. o účtování oprav týkajících se účetních případů minulého období.

2. Soulad klasifikace rozpočtových příjmů a výdajů s požadavky stanovenými právními předpisy

Závažným a častým nedostatkem finančního výkaznictví kontrolovaných osob byla nesprávná klasifikace výdajů prostřednictvím jednotlivých položek a paragrafů rozpočtové skladby. Výdaje byly klasifikovány nesprávnými rozpočtovými položkami ve vztahu k charakteru vydaných prostředků (druhovému třídění rozpočtové skladby) nebo nesprávnými rozpočtovými paragrafy ve vazbě na odvětví činnosti, do kterého výdaje směřovaly (odvětvové třídění rozpočtové skladby). Jednalo se například o zatřídění neinvestičních výdajů jako výdajů investičních.

3. Ostatní zjištění

- **Spolehlivost vnitřního systému řízení a kontroly**

Jednou z příčin nedostatků zjišťovaných při kontrolách typu finanční audit je skutečnost, že kontrolované osoby nezavedly takový vnitřní kontrolní systém, který by byl schopen zabránit vzniku nesprávností s vlivem na účetní závěrku, finanční výkazy a závěrečný účet, nebo který by byl schopen případné nesprávnosti, ke kterým již došlo, opravit ještě před jejich sestavením. Jedná se například o nedostatečné provádění předběžné kontroly při řízení veřejných výdajů před vznikem závazku. U některých kontrolovaných osob také stále dochází ke kumulaci funkcí příkazce operace a správce rozpočtu, což představuje riziko

z hlediska oddělování pravomocí a odpovědnosti při přípravě, schvalování, provádění a kontrole účetních operací.

- **Vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných při předchozích kontrolních akcích**

Součástí každé kontroly typu finanční audit je i vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných při předchozích KA. Z výše uvedeného lze odvodit, že některé nedostatky a nesprávnosti se neustále opakují především z důvodu nedůsledné realizace opatření přijatých k nápravě. Nejčastěji se opakují nedostatky při provádění inventarizace. Proto účetní závěrky a finanční výkazy kontrolovaných osob, sloužící jako podklad pro závěrečný účet kapitol, byly i nadále ovlivněny řadou nedostatků a nesprávností typově shodných s těmi, které se vyskytly již v minulých účetních obdobích.

4. Reforma účetnictví

Usnesením vlády ze dne 23. 5. 2007 č. 561 bylo schváleno vytvoření účetnictví státu od 1. 1. 2010, jehož právní úprava byla promítnuta do zákona o účetnictví zákonem č. 304/2008 Sb. V roce 2010 tak započalo uvádění reformy účetnictví v oblasti veřejných financí do praxe. V rámci reformy byly pro organizační složky státu upraveny a stanoveny nové účetní metody implementující do účetnictví aktuální princip, byla zavedena nová směrná účtová osnova a nové výkazy a nově byly nastaveny povinnosti týkající se předávání údajů do CSÚIS.

Klíčové právní předpisy pro nastavení nového systému účetnictví, tj. prováděcí vyhlášky s účinností od 1. 1. 2010 (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, a vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů), však byly ve sbírce zákonů vydány až v samém závěru roku 2009. Nové české účetní standardy pro některé vybrané účetní jednotky byly vydány dne 31. 12. 2009, a to s účinností k 1. 1. 2010. Celkem byly pro rok 2010 vydány pouze 4 účetní standardy, které jen z malé části nahradily původní standardy č. 501 až 522 (účinné do 31. 12. 2009), a to v situaci, kdy se prakticky od základu změnilo účtování v oblasti veřejného sektoru. **Lze tak konstatovat, že pro rok 2010 neexistovaly závazné a dostatečně podrobné účetní postupy pro některé účetní operace. Přitom závazná a podrobná úprava postupů účtování je v rámci veřejného sektoru nezbytná pro možnost porovnání údajů vykazovaných jednotlivými účetními jednotkami i pro smysluplnost agregace a konsolidace vykazovaných údajů.**

Vzhledem k datu vydání nových právních předpisů a rozsahu změn, které nové předpisy pro účetní jednotky ve veřejném sektoru přinesly, měly tyto účetní jednotky pouze omezený čas na to, aby se s novými předpisy seznámily a implementovaly je tak, aby v rámci svých účetních systémů byly schopny v roce 2010 aplikovat nové účetní metody, účtovat na nově vymezené syntetické účty a plnit další povinnosti. Zákon o účetnictví a vyhlášky č. 410/2009 Sb. a č. 383/2009 Sb. byly navíc v závěru prosince 2010 novelizovány, přičemž některé novelizované části uvedených právních předpisů byly účinné pro účtování a vykazování organizačních složek státu již pro účetní období roku 2010.

Kromě výše uvedených změn legislativy v oblasti účetnictví došlo i ke změně v rozsahu a způsobu předávání údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu. Vyhláška č. 16/2001 Sb. byla s účinností od 1. 1. 2010 zrušena a nahrazena vyhláškou č. 449/2009 Sb., která již neobsahuje ustanovení o tom, že součástí účetní závěrky jsou i finanční výkazy. Jednoznačné ustanovení o tom, že finanční výkazy jsou taktéž výkazy účetními a jsou součástí účetní závěrky, tak z právního řádu bez náhrady zmizelo. Současná právní úprava proto není v souladu s doporučeními *Mezinárodních účetních standardů pro veřejný sektor*, podle nichž by měly být finanční výkazy nedílnou součástí účetní závěrky vždy, pokud účetní jednotka zveřejňuje schválený rozpočet (viz např. IPSAS 1 a 24).

Podkladem pro sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol jsou v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb. roční účetní a finanční výkazy organizačních složek státu a příspěvkových organizací. Podle uvedené vyhlášky mají být tyto výkazy, komentáře a data výkazů v elektronické podobě předkládány v bezchybném a kompletním stavu. Z výsledků analýz účetních výkazů za rok 2010 uložených v CSÚIS jsou zřejmé nejednotnosti ve vykazování některých položek účetních výkazů (např. problematika vykazování drobného dlouhodobého majetku, problematika vykazování vyřazeného majetku nebo oblast vykazování záloh na dotace), což negativně ovlivnilo požadovanou kvalitu těchto výkazů a jejich schopnost být spolehlivým podkladem pro sestavení závěrečných účtů jednotlivých kapitol státního rozpočtu. **Významný vliv na uvedené nedostatky mělo opožděné vydávání právních předpisů a nedostatečně podrobná právní úprava nebo její nejednoznačnost.**

V. Evropské prostředky a poznatky z kontrol

V roce 2010 čerpala ČR peněžní prostředky z rozpočtu Evropské unie (dále jen „rozpočet EU“) na financování společných programů politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti (dále jen „soudržnost“), na opatření Společné zemědělské politiky (dále jen „SZP“) a v rámci komunitárních programů. Dále čerpala peněžní prostředky z finančních mechanismů (dále také „FM“) Evropského hospodářského prostoru a Norska a z *Programu švýcarsko-české spolupráce*. Celkem bylo na tyto společné aktivity podle návrhu SZÚ vykázáno skutečné čerpání ve výši **133,7 mld. Kč**, z toho z národních zdrojů **20 mld. Kč** a z prostředků EU/FM v přepočtu **113,7 mld. Kč**.

1. Prostředky odvedené do rozpočtu EU

ČR odvedla v roce 2010 do rozpočtu EU celkem **37,1 mld. Kč**, tj. cca **1,47 mld. €**. Tato částka se skládala z příspěvku na úhradu vlastních zdrojů EU odvedeného ze státního rozpočtu ve výši **32,3 mld. Kč**, z toho **4,6 mld. Kč** na zdroj dle daně z přidané hodnoty a **27,7 mld. Kč** na zdroj dle hrubého národního důchodu (dále jen „HND“). Dále se na tvorbě této částky podílel i příspěvek ve výši **4,8 mld. Kč** na úhradu tradičních vlastních zdrojů EU (jedná se o cla vybraná za dovoz zboží z nečlenských států a zemědělské, resp. cukerné dávky).

Částka odvedeného příspěvku dosáhla nejvyšší úrovně od vstupu ČR do EU a po dílčí stagnaci v roce 2009 způsobené celosvětovou ekonomickou krizí byl obnoven trend pravidelného meziročního růstu příspěvků. Z hlediska podílu jednotlivých zdrojů ve struktuře příspěvku ČR do rozpočtu EU postupně roste podíl zdroje založeného na HND, a to z cca 60 % v letech 2004–2007 na takřka 75 % v roce 2010. Podíly obou dalších zdrojů, tj. tradičního vlastního zdroje a zdroje založeného na DPH, klesají v podstatě stejnoměrně. Na základě absolutní výše příspěvku odváděného do rozpočtu EU zaujímá ČR v pořadí mezi členskými státy EU 16. příčku.

V rozpočtovém roce 2010 byl schválen kontrolní závěr z KA **č. 09/11 – Správa daně z přidané hodnoty**. Výsledky této kontroly byly komentovány již v souvislosti s formulováním stanoviska NKÚ k návrhu SZÚ za rok 2009. Protože tato KA byla na základě dohody mezi nejvyššími kontrolními institucemi ČR a Spolkové republiky Německo provedena jako paralelní, byla vypracována společná zpráva pod názvem *Správa daně z přidané hodnoty v České republice a Spolkové republice Německo*, která byla publikována v únoru 2011. Zpráva hodnotí stav plnění doporučení navržených oběma kontrolními institucemi pro orgány

exekutivy s tím, že na české straně došlo k požadovaným úpravám právních předpisů i zefektivnění výměny informací v rámci systému řízení rizik. Dosud však nebyly na úrovni EU přijaty společné minimální standardy pro registraci a zrušení registrace plátců DPH.

2. Výdaje na politiku soudržnosti

ČR v roce 2010 čerpala na programy z oblasti politiky soudržnosti (včetně komunitárních programů) celkem **97,8 mld. Kč** (77,5 % rozpočtované částky po změnách), z toho **13,5 mld. Kč** představovalo národní financování a **84,3 mld. Kč** bylo kryto příjmy z rozpočtu EU. Původní rozpočet byl k 31. 12. 2010 navýšen o **42,1 mld. Kč**, a to s cílem mj. redukovat nároky z nespotřebovaných výdajů v letech 2008–2009.

2.1 Programové období 2004–2006

Na financování programů strukturálních fondů (dále také „SF“) a *Fondu soudržnosti* (dále jen „FS“) bylo skutečně čerpáno v přepočtu celkem **3,4 mld. Kč** (80,1 % rozpočtované částky po změnách), z toho 1,4 mld. Kč z prostředků ČR a 2,0 mld. Kč z rozpočtu EU. Jednalo se zejména o výdaje na velké projekty z oblasti dopravní infrastruktury financované z FS.

V rámci FS bylo dokončeno celkem 53 projektů a šest zbývajících projektů má podle příslušných rozhodnutí Evropské komise prodlouženou dobu realizace (tj. způsobilosti výdajů) do 31. 12. 2011. K datu 31. 12. 2010 bylo vyčerpáno celkem 86,3 % celkové alokace FS.

Z celkového počtu 13 operačních programů financovaných ze SF vyčerpalo 10 programů do 31. 12. 2010 svou alokaci na 100 % a u zbývajících tří programů se čerpání pohybuje nad 97 %. Dokončeno bylo 98,7 % všech projektů s vydaným rozhodnutím, respektive podepsanou smlouvou.

Celkově byla v programovém období 2004–2006 z evropských prostředků vyčerpána částka **1 684,76 mil. €**, což představuje 99,54 % z prostředků přidělených ČR v rámci strukturálních fondů pro programové období 2004–2006. Platba konečného zůstatku však může být ještě ovlivněna případnými finančními opravami ze strany Evropské komise nebo z důvodu identifikovaných nesrovnalostí.

2.2 Programové období 2007–2013

V roce 2010 bylo na výdaje operačních programů (dále jen „OP“) financovaných ze SF a FS vynaloženo celkem **94,1 mld. Kč** (74,4 % rozpočtu po změnách), z toho **12,1 mld. Kč**

z národních zdrojů a v přepočtu **82,0 mld. Kč**¹ z rozpočtu EU. Největší objemy byly vynaloženy v OP *Doprava* (30,8 mld. Kč), regionálních OP a OP pro Prahu (28,9 mld. Kč) a v OP *Životní prostředí* (10,1 mld. Kč).

V souvislosti s potřebou zjednodušit administraci a zefektivnit využití SF a FS v období pokračující ekonomické krize přijala vláda ČR řadu opatření v oblasti zjednodušení vykazování výdajů konečnými příjemci a pro zrychlení systému proplácení prostředků příjemcům dotací. Byly rovněž aktualizovány závazné postupy pro zadávání veřejných zakázek. Dosud nedořešeno však zůstává omezení striktní povinnosti evidence projektů v ISPROFIN (EDS/SVMS) a posílení role státu vůči regionálním radám v oblasti výkonu kontrolní činnosti.

Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 539/2010 byla schválena změna obecného nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 spočívající ve zrušení pravidla „n+3“ pro alokaci roku 2007 (novela čl. 93 obecného nařízení). Rozpočtový závazek na rok 2007 byl rovnoměrně rozdělen do šesti následujících let programového období. Prvním rokem, kdy může dojít k automatickému zrušení závazku, je tak rok 2011. Jednotlivé OP musí mít do konce roku 2011 certifikovány prostředky v objemu alespoň 15 % celkové alokace na programové období (vč. zálohových plateb). Z důvodu nízké míry čerpání alokace zahájil národní orgán pro koordinaci (Ministerstvo pro místní rozvoj) koncem roku 2010 s řídicími orgány šesti operačních programů tzv. zesílené řízení rizik, jehož účelem je přijetí opatření vedoucích k odstranění rizika nedodržení pravidla „n+3“ (respektive rizika automatického zrušení závazku).

Regionální OP *Jihozápad* vykazuje nízký stav certifikovaných výdajů také proto, že platební a certifikační orgán rozhodl pozastavit proces certifikace v souvislosti s šetřením podezření na nesrovnalosti v procesu hodnocení projektů. V období od prosince 2010 do poloviny března 2011 pozastavil platební a certifikační orgán certifikaci výdajů u dalších čtyř OP, a to OP *Životní prostředí*, OP *Věda a výzkum pro inovace*, ROP *Severozápad* a OP *Podnikání a inovace*. Ve všech případech pro nedostatky v řídicím a kontrolním systému.

V průběhu roku 2010 a počátkem roku 2011 (do doby zpracování tohoto stanoviska) dokončil NKÚ celkem pět KA, které byly zaměřeny na oblast politiky soudržnosti (KA č. **09/19** – *Peněžní prostředky určené na rozvoj železniční infrastruktury*, KA č. **09/26** – *Peněžní prostředky určené v rámci regionálních operačních programů na projekty dopravní*

¹ Uvedený objem zahrnuje rovněž prostředky vynaložené ze SR na tzv. předfinancování výdajů z rozpočtu EU.

infrastruktury, KA č. 09/27 – Finanční prostředky určené na výstavbu pozemních komunikací, KA č. 09/28 – Programy, z nichž jsou spolufinancovány projekty výstavby a rozvoje středisek zimních sportů a KA č. 10/12 – Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny.

Na úrovni orgánů implementujících strukturální operace byly při uvedených KA zjišťovány následující nedostatky:

- nedostatečné nastavení systému monitorovacích indikátorů pro sledování účinnosti programů a hodnocení dosažení kvantifikovaných cílů programů, např. nevhodnost vybraných indikátorů z hlediska jejich konkrétnosti a měřitelnosti, chybějící indikátory pro některé cíle apod. (KA č. 09/26, 09/28, 10/12);
- u systému hodnocení a výběru projektů např. nastavení hodnoticích kritérií bez zohlednění zásady řádného finančního řízení, stanovení nedostatečných kritérií výběru bez vypovídací schopnosti o kvalitě projektů, chybné nastavení systému v případě hodnocení splnění podmínky počáteční investice, neprovedení dvou nezávislých hodnocení dvěma hodnotiteli apod. (KA č. 09/26, 09/28);
- nedostatečné provádění kontrol řídicími orgány a zprostředkujícími subjekty, zejména neprověřování delegovaných činností u zprostředkujících subjektů, nedostatečná kontrola před uzavřením závazku a před provedením platby (KA č. 09/26, 09/28).

Na úrovni konečných příjemců se nedostatky týkaly zejména těchto oblastí:

- zadávání veřejných zakázek – např. vady zadávací dokumentace; nejednoznačné vymezení soutěžních podmínek; nevyřazení dodavatele, který nesplnil zadávací podmínky; chybné bodové ohodnocení nabídek; uzavření smlouvy s odchylkami od zadávací dokumentace a vítězné nabídky; chybné zadání dodatečných prací apod. (KA č. 09/26);
- dodržování stanovených podmínek realizace projektu – požadování úhrady nezpůsobilých výdajů, u kterých nebyl dodržen účel financování, případně výdajů za plnění, které nebylo provedeno; nedodržování termínů dokončení projektů; neinformování o změnách projektů; nedostatky v účetnictví a výkaznictví apod. (KA č. 09/26, 09/28, 10/12).

NKÚ upozorňuje na riziko automatického zrušení příslušné části rozpočtového závazku Evropské komise za rok 2008, a to v souvislosti s nízkou mírou čerpání alokace na roky 2007–2010. Dále upozorňuje na opakující se výskyt chyb při realizaci projektů financovaných ze SF a FS.

3. Výdaje na SZP, Společnou rybářskou politiku a *Program rozvoje venkova*

Prostřednictvím kapitoly Ministerstva zemědělství (dále jen „MZe“) bylo na Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“) převedeno pro financování SZP celkem **35,6 mld. Kč**, z čehož bylo celkem v přepočtu 29,2 mld. Kč z rozpočtu EU a 6,4 mld. Kč národních prostředků. V rámci *Programu rozvoje venkova* (dále jen „PRV“) bylo uvolněno celkem 15,0 mld. Kč, z toho 12,4 mld. Kč z rozpočtu EU a 2,6 mld. Kč z národních zdrojů. Na Společnou organizaci trhu (dále také „SOT“) bylo prostřednictvím finančních podpor, vývozních subvencí a intervenčních nákupů čerpáno celkem **1,6 mld. Kč**, z toho **1,466 mld. Kč** z rozpočtu EU a **126,7 mil. Kč** z národních prostředků.

V průběhu roku 2010 dokončil NKÚ dvě KA zaměřené na SZP a Společnou rybářskou politiku (dále jen „SRP“). Při realizaci KA č. **09/12 – Podpora rybářství v České republice podle operačních programů v letech 2004–2008** byly zjištěny chyby spočívající zejména v absenci vhodných indikátorů na úrovni programů i projektů a v nestanovení počátečních a cílových hodnot indikátorů vytvořených na úrovni programů. Systém vykazování monitorovacích indikátorů byl hodnocen jako nespolehlivý, potenciálně obsahující nesprávná data. Nedostatky v monitorování byly v případě prostředků určených na podporu rybářství navíc doplněny o selhání systému hodnocení projektů a jejich kontroly. Výběr projektů k financování se nakonec uskutečnil na základě času podání žádosti. Hlavními nedostatky identifikovanými na úrovni konečných příjemců bylo nárokování neoprávněných nákladů, financování projektů nesplňujících pravidla programu, pochybení při účtování o výdajích souvisejících s realizací projektů či chybně provedené výběrové řízení.

NKÚ v rámci KA č. **10/01 – Peněžní prostředky určené k úhradě nákladů intervencí na trhu a vývozních subvencí v rámci společné organizace trhu** konstatoval, že MZe nemělo dostatečně zajištěn výkon předběžné veřejnosprávní kontroly, v ročních zprávách o výsledcích finančních kontrol neuvodlo některé významné skutečnosti týkající se hodnocení přiměřenosti a účinnosti zavedeného systému finanční kontroly a nepřijalo opatření k některým významným zjištěním interního auditu. SZIF jako akreditovaná platební agentura v některých případech nepostupoval v souladu s příslušnými právními předpisy.

K oblasti SZP a SRP upozorňuje NKÚ na skutečnosti systémového charakteru zjištěné v kontrolních akcích zaměřených na minulá rozpočtová období, které mohou ovlivňovat způsobilost výdajů.

4. Komunitární a ostatní programy

Na komunitární programy (např. transevropské sítě, věda, vzdělávání, kultura, zdraví a ochrana spotřebitele atd.) bylo v roce 2010 čerpáno celkem **319,6 mil. Kč** (61,5 % rozpočtu po jeho snížení), z toho **81,8 mil. Kč** představovaly národní zdroje a **237,8 mil. Kč** zdroje kryté z rozpočtu EU.

Na ostatní programy (např. projekt EUREST týkající se informací o volném pohybu osob, *Evropská migrační síť*) bylo vynaloženo celkem **11,0 mil. Kč** (50 % rozpočtu po změnách), z toho **9,7 mil. Kč** z rozpočtu EU a **1,3 mil. Kč** z národních prostředků.

Ostatní finanční nástroje jsou ve většině případů administrovány přímo příslušným útvarem Evropské komise, jen výjimečně jsou implementovány přímo v ČR prostřednictvím tzv. národní agentury. Finanční prostředky jsou alokovány dle jednotlivých programů, nikoliv jednotlivých států. Do kategorie ostatních finančních nástrojů se řadí rovněž ukončované programy PHARE, které byly realizovány v letech 1998–2006. Z celkem 38 programů bylo ke dni 31. 12. 2010 uzavřeno 19 programů. NKÚ nemá kontrolní poznatky z realizace komunitárních a ostatních programů.

5. Čistá pozice

V roce 2010 ČR obdržela z rozpočtu EU platby v celkové výši 84,4 mld. Kč (tj. 3,34 mld. €) a do rozpočtu EU odvedla celkem 37,1 mld. Kč (tj. 1,47 mld. €). ČR tak z rozpočtu EU získala o 47,3 mld. Kč více (tj. 1,87 mld. €), než do něj odvedla. Kladnou bilanci ovlivnily zejména příjmy ze SF a FS. Druhou největší příjmovou oblast tvořily prostředky SZP ve výši **26,4 mld. Kč**. Od vstupu do EU (květen 2004) do 31. 12. 2010 uhradila ČR do rozpočtu EU **219,6 mld. Kč** (tj. 7,98 mld. €) a získala **364,4 mld. Kč** (tj. 13,5 mld. €).

6. Finanční mechanismy Evropského hospodářského prostoru a Norska, *Program švýcarsko-české spolupráce*

V roce 2010 bylo na základě memorand o porozumění uzavřených mezi ČR a zeměmi Evropského hospodářského prostoru a za přispění *Programu švýcarsko-české spolupráce* čerpáno na snížení hospodářských a sociálních rozdílů v rámci rozšířené EU celkem **275,7 mil. Kč** (44,9 % rozpočtu po změnách), z toho **199,4 mil. Kč** představovaly prostředky z finančních mechanismů a **76,3 mil. Kč** prostředky z národních zdrojů.

Do plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2010 byla zařazena KA č. **10/23 – Peněžní prostředky poskytované České republice v rámci finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska**, jejímž cílem je prověřit hospodaření s peněžními

prostředky z hlediska souladu jejich administrace s právními předpisy a stanovenými podmínkami pro jejich užití.

VI. Poznámka k vládnímu návrhu usnesení PS PČR

NKÚ upozorňuje, že celkový schodek uvedený v části I. bod 1. návrhu vládního usnesení PS PČR ve výši 156 416 388,45 tis. Kč (s poznámkou „*podle údajů z finančních výkazů předložených správci kapitol*“) neodpovídá schodku uvedenému v návrhu SZÚ v části E. *Zpráva o řízení dluhu*. V této části návrhu SZÚ je na str. 19 uvedena výše schodku 156 416 384 tis. Kč, tj. o cca 4 tis. Kč méně, a stejný údaj o výši schodku získáme také výpočtem z čísel uvedených v části II. navrhovaného usnesení (vydané státní dluhopisy plus přijaté dlouhodobé úvěry minus změna stavu na účtech státních finančních aktiv). V navrhovaném usnesení PS PČR je tak v každé části uveden jiný údaj o výši schodku státního rozpočtu za rok 2010. PS PČR by přijetím navrhovaného usnesení souhlasila s vypořádáním jiné výše schodku, než jakou by vzala na vědomí.

VII. Závěr

Na výsledek hospodaření SR i územních rozpočtů v roce 2010 mělo vliv několik faktorů. Na straně příjmů se začalo projevovat mírné oživení ekonomiky, takže oproti předchozímu roku došlo k jejich mírnému nárůstu, svůj vliv tu ovšem měla i legislativní opatření v daňové oblasti (DPH, spotřební daně). Zároveň vláda přijala některá dílčí opatření, jimiž omezila čerpání výdajů u správců kapitol státního rozpočtu. Rozpočtový schodek se tak podařilo snížit.

NKÚ však stejně jako v minulém roce upozorňuje na riziko vyplývající z oblasti nároků z nespotřebovaných výdajů. Zákon č. 218/2000 Sb. umožňuje organizačním složkám státu tyto nespotřebované prostředky čerpat v následujících letech. Jejich odsouvání však znamená riziko zvyšování deficitu SR v příštích rozpočtových obdobích.

NKÚ také každoročně komentuje situaci v oblasti růstu mandatorních výdajů. V roce 2010 činil podíl těchto výdajů na celkových výdajích SR 54,3 %; jejich největší část tvoří tradičně sociální dávky. Zde je podstatným problémem také nesoulad mezi příjmy a výdaji v oblasti pojistného na důchodové pojištění, kde schodek za rok 2010 dosáhl výše 35,6 mld. Kč.

Výdaje na dávky důchodového pojištění, které nejsou kryty příjmy z pojistného na důchodové pojištění, musí stát pokrýt z jiných zdrojů, což má významný vliv na celkový schodek státního rozpočtu.

NKÚ rovněž upozorňuje na růst státního dluhu a s ním souvisejících výdajů na jeho obsluhu (i přes jejich snížení díky nižším úrokovým sazbám v roce 2010).

PŘEHLED SCHVÁLENÝCH KONTROLNÍCH ZÁVĚRŮ POUŽITÝCH PRO STANOVISKO NKÚ

Číslo kontrolní akce	Předmět kontroly	Datum schválení kontrolního závěru
09/11	Správa daně z přidané hodnoty	27. 4. 2010
09/12	Podpora rybářství v České republice podle operačních programů v letech 2004–2008	22. 3. 2010
09/16	Peněžní prostředky určené na pořízení dálnice D47 Lipník nad Bečvou – státní hranice s Polskem	27. 4. 2010
09/17	Peněžní prostředky určené na výstavbu a rekonstrukci zařízení správních částí Ministerstva obrany	11. 5. 2010
09/18	Peněžní prostředky určené na odstraňování starých ekologických zátěží	7. 6. 2010
09/19	Peněžní prostředky určené na rozvoj železniční infrastruktury	11. 5. 2010
09/20	Peněžní prostředky vynaložené na protipovodňová opatření a na podporu prevence v územích ohrožených nepříznivými klimatickými vlivy	11. 5. 2010
09/21	Majetek státu, s nímž je příslušný hospodařit Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových	7. 6. 2010
09/23	Prostředky státního rozpočtu poskytované na úhradu ztráty ze závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní dopravě	22. 6. 2010
09/24	Peněžní prostředky určené na podporu bydlení	24. 8. 2010
09/25	Majetek státu, se kterým jsou příslušné hospodařit vybrané příspěvkové organizace v působnosti Ministerstva zdravotnictví	24. 8. 2010
09/26	Peněžní prostředky určené v rámci regionálních operačních programů na projekty dopravní infrastruktury	31. 1. 2011
09/27	Finanční prostředky určené na výstavbu pozemních komunikací	22. 11. 2010
09/28	Programy, z nichž jsou spolufinancovány projekty výstavby a rozvoje středisek zimních sportů	25. 10. 2010
09/29	Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky	17. 1. 2011

10/01	Peněžní prostředky určené k úhradě nákladů intervencí na trhu a vývozních subvencí v rámci společné organizace trhu	11. 10. 2010
10/05	Majetek státu, se kterým je příslušné hospodařit Ministerstvo spravedlnosti	25. 10. 2010
10/06	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo práce a sociálních věcí</i> za rok 2009	11. 10. 2010
10/07	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo zemědělství</i> za rok 2009	22. 11. 2010
10/09	Prostředky státního rozpočtu poskytnuté Garančnímu fondu obchodníků s cennými papíry a příspěvky vybírané od obchodníků s cennými papíry	7. 3. 2011
10/11	Financující operace a prostředky státního rozpočtu zahrnuté do rozpočtové kapitoly <i>Státní dluh</i>	28. 3. 2011
10/12	Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny	28. 3. 2011
10/13	Majetek státu, se kterým jsou příslušné hospodařit vybrané organizační složky státu Ministerstva vnitra zabývající se archivnictvím	28. 3. 2011
10/16	Majetek státu, se kterým jsou příslušná hospodařit vybraná muzea	12. 4. 2011