

Informace z kontrolní akce 06/24 - Prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly Všeobecná pokladní správa

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2006 pod číslem 06/24. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontroly bylo prověřit postupy Ministerstva financí při sestavování rozpočtu a při čerpání vybraných výdajů kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2004 a 2005, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo financí (dále jen „MF“).

I. Úvod

Podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), – dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“ – se příjmy a výdaje státního rozpočtu člení na kapitoly státního rozpočtu, které vyjadřují okruh působnosti a odpovědnosti ústředních orgánů státní správy a dalších organizačních složek státu. Příjmy a výdaje státního rozpočtu, které mají všeobecný charakter a nepatří tak do okruhu působnosti určitého správce kapitoly, nebo výdaje, jejichž výše pro jednotlivé kapitoly není v době schvalování zákona o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok známa, tvoří kapitolu 398 – Všeobecná pokladní správa (dále jen „kapitola VPS“).

V roce 2004 i 2005 byly příjmy a výdaje státního rozpočtu členěny na 41 kapitol. Z hlediska objemu skutečně dosažených příjmů byla kapitola VPS největší rozpočtovou kapitolou a pokud jde o skutečně vynaložené výdaje druhou největší kapitolou.

Správce kapitoly VPS je MF, které je zároveň správcem dalších tří kapitol státního rozpočtu. MF je organizační složkou státu, účetní jednotkou a jako ústřednímu orgánu státní správy do jeho působnosti mimo jiné náleží státní rozpočet republiky, státní závěrečný účet republiky, státní pokladna republiky, finanční kontrola a účetnictví.

Návrh rozpočtu kapitoly VPS připravuje MF, které zároveň řídí práce na vypracovávání návrhu zákona o státním rozpočtu na příslušný rok. O zařazení dalšího výdaje do této kapitoly může v době přípravy návrhu státního rozpočtu rozhodnout vláda nebo v době jeho schvalování Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR (dále jen „Poslanecká sněmovna“). Součástí kapitoly VPS je i vládní rozpočtová rezerva (dále jen „VRR“).

Kontrola byla zaměřena na kapitolu VPS jako na specifickou a samostatnou část státního rozpočtu. Sledováno bylo zejména sestavování rozpočtu této kapitoly, provádění změn v průběhu rozpočtového roku, vedení evidence o prostředcích státního rozpočtu a provádění vybraných výdajů.

Pro kvantifikace údajů byla data čerpána z rozpočtů kapitoly VPS na roky 2004 a 2005, ze závěrečných účtů kapitoly VPS za uvedené roky a z elektronické evidence vedené MF.

Poznámka: Právní předpisy uvedené v tomto dokumentu jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Rozpočet kapitoly VPS

Kapitola VPS se vyznačuje značnou nesourodostí, malou transparentností a problematickou evidencí, jak je uvedeno v následujících bodech této části. Zarážející je velký objem prostředků státního rozpočtu, který je v této kapitole soustředěn; výdaje tvoří více než pětinu státního rozpočtu a příjmy více než polovinu. Je to výsledek přetrvávajícího postupu při tvorbě a schvalování rozpočtu kapitoly VPS, kdy jsou do této kapitoly začleňovány i příjmy a výdaje státního rozpočtu, které se týkají působnosti jiných správců kapitol.

V kontrolovaném období byl rozpočet kapitoly VPS schválen zákonem č. 457/2003 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2004, a zákonem č. 675/2004 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2005.

Tabulka č. 1 – Celkové příjmy a výdaje kapitoly VPS (v tis. Kč)

	Schválený rozpočet 2004	Schválený rozpočet 2005
Příjmy celkem	446 023 000	478 901 891
Výdaje celkem	225 475 288	202 735 864

2. Příjmy kapitoly VPS

Podle zákona o rozpočtových pravidlech má kapitola VPS zahrnovat pouze příjmy státního rozpočtu, které mají všeobecný charakter a nepatří tak do okruhu působnosti určitého správce kapitoly. Toto základní kritérium není dodržováno a většinu příjmů lze zařadit podle věcné příslušnosti (např. daňové příjmy, příjmy ze soudních poplatků, pokuty a splátky půjčených prostředků poskytnutých z jiných kapitol). Schváleným rozpočtem bylo do této kapitoly v roce 2004 zahrnuto 59,1 % celkových příjmů státního rozpočtu ČR a 58,1 % v roce 2005. Neúměrný rozsah agendy kapitoly VPS znemožňuje zajistit potřebné podklady pro navrhování rozpočtu, pro vedení řádné evidence a znemožňuje důsledné sledování plnění této části státního rozpočtu.

Tabulka č. 2 – Souhrnný přehled o příjmech kapitoly VPS v letech 2004 a 2005 (v mil. Kč)

Příjmy	2004			2005		
	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Skutečnost	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Skutečnost
Daňové příjmy	420 800	420 800	423 365	460 000	460 000	459 177
Nedaňové příjmy	15 163	15 163	17 074	9 452	9 452	17 158
Přijaté dotace	10 060	10 060	10 467	9 450	9 450	30 814
Celkem	446 023	446 023	450 906	478 902	478 902	507 149

Zdroj: ARIS.

Zákon o rozpočtových pravidlech stanoví, že správci kapitol jsou odpovědní za hospodaření s prostředky státního rozpočtu v jim svěřené kapitole. Při současném složení příjmů kapitoly VPS nedisponuje MF dostatkem údajů k jejich rozpočtování. Např. při rozpočtování příjmů z návratných finančních výpomocí muselo MF vycházet ze zprostředkovaných informací a podkladů od jiných správců kapitol. Při evidenci inkasa příjmů MF vycházelo u většiny příjmů pouze z „denních hlášení“ České národní banky (dále jen „ČNB“), která informují o konečných stavech na syntetických a skupinových účtech ČNB pro účty státní pokladny, bez uvedení konkrétních údajů o příchozích platbách. V roce 2004 byly vykazovány příjmy v kapitole VPS na základě denních hlášení ČNB ve výši 427 137 118 tis. Kč a v roce 2005 ve výši 462 436 050 tis. Kč.

3. Výdaje kapitoly VPS

Obdobně jako na straně příjmů i na straně výdajů by kapitola VPS měla zahrnovat pouze výdaje, které mají všeobecný charakter a nepatří tak do okruhu působnosti určitého správce kapitoly. Dále to mohou být výdaje, jejichž výše pro jednotlivé kapitoly není v době schvalování zákona o státním rozpočtu na příslušný rok známa. Zákon o rozpočtových pravidlech umožňuje zahrnovat do kapitoly VPS také výdaje, o kterých rozhodla vláda v době přípravy návrhu státního rozpočtu nebo Poslanecká sněmovna v době schvalování státního rozpočtu.

Schválený rozpočet kapitoly VPS obsahoval 25,9 % celkových výdajů státního rozpočtu ČR v roce 2004 a 22,3 % v roce 2005. Schválené výdaje byly v obou letech rozčleněny do výdajů na financování programů a do cca 100 výdajových titulů v rámci specifických dílčích ukazatelů.

Tabulka č. 3 – Souhrnný přehled o výdajích kapitoly VPS v letech 2004 a 2005 (v mil. Kč)

Výdaje	2004			2005		
	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Skutečnost	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Skutečnost
Výdaje netýkající se programů	215 640	178 678	170 653	197 890	164 719	156 600
Výdaje na financování programů	9 835	9 546	9 075	4 846	4 394	8 132
Celkem	225 475	188 224	179 728	202 736	169 113	164 732

Zdroj: ARIS.

Ve srovnání s rozpočtem po změnách dosáhly skutečné výdaje kapitoly VPS v roce 2004 celkem 179,7 mld. Kč (tj. 95,5 %), což znamenalo nečerpání výdajů ve výši 8,5 mld. Kč. Úspory se týkaly zejména výdajů v ukazateli „Ostatní podpora podnikům“ (např. na realizaci státních záruk), výdajů v ukazateli „Podpora exportu“, v nečerpání transferů do zahraničí vč. „Odvodu vlastních zdrojů Evropských společenství do rozpočtu EU“ a některých „Ostatních výdajů“ (zejména výdajů na návratnou finanční výpomoc související s plynárenskými vybranými integračními akcemi na území Ruské federace) a dalších položek.

Rozpočtové hospodaření kapitoly VPS ovlivnil v roce 2005 s účinností od 3. ledna 2005 zákon č. 1/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), a některé další zákony. Ve srovnání s rozpočtem po změnách, korigovaným o vliv tohoto zákona, byly ve skutečnosti uvolněny výdaje ve výši 164,7 mld. Kč. Čerpání výdajů ovlivnilo financování státních záruk z prostředků fondu státních záruk v celkové výši 21,9 mld. Kč, a to v návaznosti na překročení ukazatele „Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté dotace celkem“.

3.1 Výdaje v rámci jednotného dílčího ukazatele

- **Výdaje na financování programů**

Účast státu na financování programů upravují § 12 a § 13 zákona o rozpočtových pravidlech a do konce roku 2006 ji upravovala i vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku. Z ustanovení těchto právních předpisů vyplývá, že má jít o použití prostředků státního rozpočtu k dosažení předem stanovených cílů na základě daných podmínek a kritérií v zájmu zajištění transparentního průběhu financování programů reprodukce majetku. **V případě výdajů na programy by mělo být vždy zřejmé, do působnosti kterého správce kapitoly náleží a jaká bude jejich výše. Již samotná existence výdajů na financování programů v kapitole VPS není v souladu s určením této specifické kapitoly ve smyslu zákona o rozpočtových pravidlech.**

Součástí rozpočtu výdajů kapitoly VPS v roce 2004 byly výdaje na financování osmi programů zahrnutých do informačního systému ISPROFIN, v roce 2005 to byly výdaje na sedm programů.

V roce 2004 se jednalo o tyto programy:

- 298 110 Podpora rozvoje a obnovy regionální infrastruktury,
- 298 210 Podpora rozvoje a obnovy mat. tech. základny regionálního školství,
- 398 020 Technická opatření v pásmech ochrany vod,
- 398 080 Realizace státních záruk za úvěry přijaté KOB a ČMZRB na financování infrastruktury,
- 398 090 Ostatní účelově určené výdaje na financování programů,
- 398 210 Výstavba a technická obnova školských zařízení v působnosti OkÚ a obcí,
- 398 510 Dotace na obnovu a rozvoj mat. tech. zákl. sport. organizací,
- 398 810 Dotace poskytované obcím.

V roce 2005 byly z kapitoly VPS financovány výdaje na stejné programy jako v roce 2004 s výjimkou programu 398 510 Dotace na obnovu a rozvoj mat. tech. zákl. sport. organizací.

MF předložilo ke kontrole dokumentaci programů 298 210 a 398 020 (dokumentace programu 298 110 byla prověřena v rámci kontrolní akce NKÚ č. 06/12 – kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2006 Věstníku NKÚ). Dokumentaci zpracovanou podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech a vyhlášky č. 40/2001 Sb. k dalším programům financovaným z výdajů kapitoly VPS v roce 2004 a 2005 MF nepředložilo.

K programům 398 210 a 398 810 předložilo MF „Zásady pro poskytování prostředků státního rozpočtu při financování programů reprodukce majetku“ z února 2003, které řešily financování těchto programů v roce 2003. Podle textu zásad se jednalo o utlumované programy, kam MF již nezařazuje nové akce a o jejichž pokračování rozhodla Poslanecká sněmovna zařazením nově zahajovaných staveb při schvalování zákona o státním rozpočtu na rok 2003. Financování akcí v těchto programech probíhalo i přes neexistující dokumentaci také v letech 2004 a 2005.

V případě programů 398 080, 398 090 a 398 510 MF uvedlo, že dokumentace programů neexistuje a že program 398 080 představuje přijaté úvěry, obsahem programu 398 090 jsou rezervy v rámci programového financování a program 398 510 byl vytvořen při projednávání návrhu státního rozpočtu v Poslanecké sněmovně.

Stanoviska o výsledku posouzení dokumentace ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 vyhlášky č. 40/2001 Sb., která mají obsahovat závazné parametry programů pro jejich závěrečné vyhodnocení, MF nepředložilo.

V rámci výdajů na financování programů byly v obou sledovaných letech hrazeny také výdaje na základě smluv uzavřených s Českou spořitelnou, a. s., (dále jen „ČS“) a Českomoravskou záruční a rozvojovou bankou, a. s., (dále jen „ČMZRB“) na zabezpečení peněžních služeb souvisejících s poskytováním prostředků na programy reprodukce majetku. Součástí výdajů byla také nestandardní úhrada Státnímu fondu dopravní infrastruktury za bankovní služby ČMZRB v souvislosti s mimořádným použitím prostředků tohoto fondu na výstavbu dálnice D8, která byla o 2 277 tis. Kč vyšší než MF běžně hrazená odměna za tyto služby v případě prostředků na výstavbu D8.

Stanovené podmínky nebyly u většiny programů zařazených do kapitoly VPS splněny nebo nebyly vytvořeny předpoklady pro jejich plnění. To se týká neexistence

dokumentace programů, formálního zahrnutí některých výdajů do financování programů, značné odchylky při financování programu 298 210 od původní dokumentace, obecné formulace parametrů pro hodnocení programů v existující dokumentaci, nevyhotovení stanovisek ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 vyhlášky č. 40/2001 Sb., která mají obsahovat závazné parametry programů pro jejich závěrečné vyhodnocení, i samotného obsahu programů 398 080 a 398 090. **Uvedený stav prakticky znemožňuje provádět hodnocení programů po jejich ukončení.**

Příčina zjištěného stavu je dána především způsobem rozhodování o zařazení těchto výdajů do rozpočtu kapitoly VPS. Do obecně formulovaného rámce programů byly zařazovány akce, které neřešili správci kapitol věcně příslušní k dané problematice, nebo akce nesplňující podmínky jimi vyhlášených programů. Některé programy sloužily pro zařazení akcí v průběhu schvalování státního rozpočtu Poslaneckou sněmovnou podle prosazených požadavků na financování jednotlivých akcí. Program 398 080 sloužil pro evidenci splátek úvěrů a úroků a program 398 090 jako rezerva pro použití prostředků státního rozpočtu v rámci programového financování.

3.2 Výdaje v rámci specifických dílčích ukazatelů

Závazné ukazatele stanovené v rámci specifických dílčích ukazatelů jsou v rozpočtu kapitoly VPS rozčleněny do jednotlivých výdajových titulů. Jejich počet činil v roce 2004 celkem 99 a v roce 2005 celkem 97. **Řada z nich nemá charakter jednorázových a během přípravy rozpočtu nepredikovatelných výdajů nebo náleží do jiné věcně příslušné kapitoly.** Při ověřování postupů v této oblasti bylo dále zjištěno, že MF nepostupovalo v souladu s příslušnými ustanoveními vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

- **Dotace na podporu exportu – Česká exportní banka** byla určena na pokrytí ztrát souvisejících s provozováním podpořeného financování vývozu a s rozšiřováním úvěrových aktivit. V každém sledovaném roce byla uvolněna částka 100 mil. Kč ke splacení akcií vydaných v souvislosti se zvýšením základního kapitálu České exportní banky, a. s.
MF neprovedlo správně zatřídění výdajů podle rozpočtové skladby, neboť nešlo o neinvestiční dotaci, ale jednalo se o splacení jmenovité hodnoty nových akcií z prostředků státního rozpočtu.
- **Majetková újma peněžních ústavů** vzniká v souvislosti s dříve poskytnutými sociálními úvěry na družstevní a individuální bytovou výstavbu a na půjčky mladým manželům. Ze státního rozpočtu jsou vyrovnávány zejména rozdíly mezi zvýhodněnými úrokovými sazbami a tržními sazbami a hrazeny ČS a České konsolidační agentuře (dále jen „ČKA“). V rámci majetkové újmy, kterou nárokují oba peněžní ústavy, jsou přitom vyčíslovány zvláště úrokové rozdíly (úroková složka) a zvláště neúrokové náklady, které u ČS představují roční poplatky za každý vedený účet zvýhodněných úvěrů a u ČKA náklady související se správou a výkonem agendy zvýhodněných úvěrů.
MF neprovedlo správně zatřídění výdajů podle rozpočtové skladby, neboť neoddelilo zvláště výdaje na služby peněžních ústavů.
- V roce 2004 poskytlo MF neinvestiční dotaci pro **občanské sdružení „Institut demokracie pro všechny“** na projekt „Sledování kvality demokracie v České republice“ (s podtitulem „Podpora rozvoje spolupráce uvnitř občanské společnosti“). MF zařadilo tuto neinvestiční dotaci do výdajů na „Ostatní sociální péči a pomoc“.

MF neprovedlo správně zařídění výdajů podle rozpočtové skladby, neboť při zařazení dotace nezohlednilo hledisko účelu vynaložení peněžních prostředků ve výši 2 000 tis. Kč.

Výdaje v rámci specifických dílčích ukazatelů obsahovaly rozmanité výdajové tituly, které bylo možno podle jejich charakteru začlenit již v rámci tvorby rozpočtu **do jiné věcné příslušné rozpočtové kapitoly**, např.:

- zahraniční vysílání rozhlasu (62 000 tis. Kč v roce 2004, 62 500 tis. Kč v roce 2005),
- dotace na činnost Čs. ústavu zahraničního (1500 tis. Kč v roce 2005),
- Aurelius – záchrana Pivoňského kláštera (15 000 tis. Kč v roce 2004),
- Spacium, o. p. s. (4 000 tis. Kč v roce 2004),
- Český filharmonický sbor, o. p. s. – dotace na činnost (1 100 tis. Kč v roce 2005),
- Mezinárodní festival leteckých filmů Praha (4 800 tis. Kč v roce 2004),
- MFF Karlovy Vary (10 000 tis. Kč v roce 2004, 15 000 tis. Kč v roce 2005),
- Dětský filmový festival Zlín (10 000 tis. Kč v roce 2004, 15 000 tis. Kč v roce 2005),
- filmový festival Febiofest (5 000 tis. Kč v roce 2004),
- ústředí PTP (200 tis. Kč v roce 2004),
- OS Arpida České Budějovice (2 000 tis. Kč v roce 2004),
- podpora projektu řešícího životní situaci bezdomovců (100 000 tis. Kč v roce 2005),
- výdaje na volby pro ČSÚ – běžné výdaje (79 122 tis. Kč v roce 2004, 11 000 tis. Kč v roce 2005),
- volby do Evropského parlamentu pro ČSÚ – běžné výdaje (63 546 tis. Kč v roce 2004).

V některých uvedených případech šlo o tituly, které byly na základě **pozměňovacích návrhů** zařazeny do kapitoly VPS, ačkoliv se jednalo o programové financování v působnosti správců jiných kapitol. Tento postup snižuje přehlednost rozpočtového procesu a odpovědnost za hospodaření s rozpočtovými prostředky. Šlo např. o tyto výdajové položky:

- „Spacium, o. p. s.“ – prostředky na tento účel byly na základě rozpočtového opatření (dále jen „ROP“) převedeny do programu rozpočtové kapitoly Ministerstvo kultury a určeny na financování akce vybudování zastávky „U zdi“;
- „OS Arpida České Budějovice“ – prostředky na tento účel byly na základě ROP převedeny do programu rozpočtové kapitoly Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „kapitola MPSV“) a určeny na investiční akci vybudování dvou cvičných bezbariérových bytů se společnou společenskou místností v areálu Dětského centra ARPIDA v Českých Budějovicích;
- „Podpora projektu řešícího životní situaci bezdomovců“ – prostředky na tento účel byly na základě ROP převedeny do programu kapitoly MPSV a určeny na výstavbu zařízení sociální péče specializovaného na péči o bezdomovce.

Samostanou skupinu specifických dílčích ukazatelů tvoří **výdaje územním samosprávným celkům (dále jen „ÚSC“)**; zahrnují finanční vztahy k rozpočtům krajů, finanční vztahy k rozpočtům obcí v úhrnech po jednotlivých krajích, příspěvek na výkon státní správy obcím s rozšířenou působností a další prostředky pro ÚSC. Celková výše prostředků poskytnutých ÚSC z kapitoly VPS se v roce 2005 oproti roku 2004 snížila vzhledem ke zvyšování jejich podílu na daňových příjmech.

Rok 2004

Tabulka č. 4 – Výdaje kapitoly VPS územním samosprávným celkům v roce 2004 (v tis. Kč)

Výdaje	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Skutečnost	% plnění
Finanční vztahy k rozpočtům krajů	16 025 052	16 204 115	16 204 115	100,00
Finanční vztahy k rozpočtům obcí v úhrnech po jednotlivých krajích	20 580 071	20 871 400	20 870 382	100,00
Příspěvek na výkon státní správy obcím s rozšířenou působností	4 728 495	4 044 104	4 044 104	100,00
Další prostředky pro územní samosprávné celky	4 561 005	5 013 019	4 929 401	98,33
Výdaje ve vztahu k ÚSC celkem	45 894 623	46 132 638	46 048 002	99,82

Zdroj: Závěrečný účet kapitoly VPS za rok 2004.

Rok 2005

Tabulka č. 5 – Výdaje kapitoly VPS územním samosprávným celkům v roce 2005 (v tis. Kč)

Výdaje	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Skutečnost	% plnění
Finanční vztahy k rozpočtům krajů	20 163 350	20 163 350	5 933 676	29,43
Finanční vztahy k rozpočtům obcí v úhrnech po jednotlivých krajích	19 227 517	20 787 573	20 785 471	99,99
Příspěvek na výkon státní správy obcím s rozšířenou působností	3 815 972	3 815 972	3 815 972	100,00
Další prostředky pro územní samosprávné celky	1 623 619	1 596 639	650 556	40,75
Výdaje ve vztahu k ÚSC celkem	44 830 458	46 363 534	31 187 675	67,27

Zdroj: Závěrečný účet kapitoly VPS za rok 2005.

Změna rozpočtového určení daní na základě zákona č. 1/2005 Sb. znamenala snížení daňových příjmů státního rozpočtu ve prospěch příjmů ÚSC. Prostředky původně určené ve státním rozpočtu na rok 2005 na dotace ÚSC byly v rozpočtu vázány; tomu odpovídalo i nízké plnění výdajů na tento účel.

V obou kontrolovaných letech se v oblasti výdajů VPS pro ÚSC opakovaly výdaje, které svým určením příslušely do jiných rozpočtových kapitol:

- Zařazení příspěvků na **jednotky dobrovolných hasičů** do výdajů kapitoly VPS nemá opodstatněnost. Jde o výdaj navrhovaný Ministerstvem vnitra v rámci jeho působnosti.
- Výdaje zahrnuté v rámci **finančních vztahů k rozpočtům obcí po jednotlivých krajích** svým charakterem patří do okruhu působnosti určitých správců kapitol (MPSV, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy).

- MF vyčlenilo v letech 2004 a 2005 prostředky pro účely financování činností **koordinátorů romských poradců** při vyšších ÚSC v kapitole VPS. Příslušné usnesení vlády však uložilo ministru financí zajistit v rozpočtové kapitole VPS prostředky na tento účel pouze pro roky 2002 a 2003.
- **Výdaje stanovené zvláštními zákony nebo právními předpisy** zahrnovaly v obou kontrolovaných letech prostředky náležející do působnosti různých správců kapitol. Jednalo se o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, o úhradu opatření na zabránění vzniku, rozvoje a šíření onemocnění tuberkulózou, o výdaje na likvidaci nepoužitých humánních a veterinárních léčiv.

4. Provádění změn schváleného rozpočtu kapitoly VPS

Organizační složka státu v situaci, kdy jí v průběhu roku vznikne potřeba uhradit výdaj, který ve svém rozpočtu nemá zajištěn, je povinna nejprve zajistit úhradu hospodárnějším provedením jiných úkolů, odsunutím méně naléhavého úkolu nebo použitím prostředků rezervního fondu. Uvolnit lze také prostředky z VRR.

Zákon o rozpočtových pravidlech stanoví zásady postupu při úhradách potřeb rozpočtově nezajištěných pomocí ROP. Jde o úpravu rozpočtu představující přesun prostředků mezi závaznými ukazateli nebo mezi paragrafy a položkami v rámci závazných ukazatelů.

MF provedlo v kapitole VPS v roce 2004 celkem 1 743 ROP, která znamenala přesunutí 46,9 % původně schválených výdajových prostředků. V roce 2005 to bylo celkem 1 764 ROP, kterými bylo přesunuto 27,6 % původně schválených výdajových prostředků. Celkový počet provedených ROP svědčí o skutečnosti, že při sestavování rozpočtu kapitoly VPS nebyly dostatečně rozpočtovány výdaje v členění na paragrafy a položky rozpočtové skladby.

V letech 2004 a 2005 provádělo MF jako správce kapitoly VPS přesuny výdajových prostředků ve schválených rozpočtech kapitoly VPS v rámci své pravomoci, na základě rozhodnutí vlády nebo usnesení rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny. Podle předložené evidence ROP šlo o dva druhy:

- ROP, kterými se nemění závazné ukazatele kapitoly VPS stanovené zákonem o státním rozpočtu, ale představují přesuny prostředků v rámci těchto stanovených ukazatelů (dále jen „interní ROP“);
- ROP představující přesuny prostředků mezi závaznými ukazateli v rámci kapitoly VPS nebo přesuny prostředků do jiných kapitol státního rozpočtu nebo z jiných kapitol do kapitoly VPS (dále jen „externí ROP“). Těmito externími ROP se mění závazné ukazatele kapitoly VPS.

Tabulka č. 6 – ROP provedená v letech 2004 a 2005 a jejich vliv na rozpočet výdajů VPS

ROP	2004			2005		
	Částka (v tis. Kč) ^{*)}	Počet změn ^{**)}	Vliv ROP na rozpočet (v tis. Kč)	Částka (v tis. Kč) ^{*)}	Počet změn ^{**)}	Vliv ROP na rozpočet (v tis. Kč)
Interní	62 900 556	1 315	0	11 158 520	1 445	0
Externí	42 837 412	428	-37 251 414	44 742 752	319	-33 622 522
Celkem	105 737 968	1 743	-37 251 414	55 901 272	1 764	-33 622 522

^{*)} Ve sloupci „Částka“ jsou uvedeny absolutní hodnoty provedených změn.

^{**)} Změny v paragrafech a položkách rozpočtové skladby. Změnou se rozumí zvýšení či snížení výdajů v jedné položce či paragrafu rozpočtové skladby.

Zdroj: Elektronická evidence ROP kapitoly VPS za roky 2004 a 2005.

Provedená externí ROP znamenala snížení výdajů schváleného rozpočtu kapitoly VPS v roce 2004 o 37 251 414 tis. Kč a v roce 2005 o 33 622 522 tis. Kč.

Přesuny výdajů mezi závaznými ukazateli schváleného rozpočtu kapitoly VPS v roce 2004 ve výši 5 585 998 tis. Kč a v roce 2005 ve výši 11 120 230 tis. Kč celkovou úroveň rozpočtu VPS neovlivnily.

Z provedených změn je zřejmé, že schválený rozpočet výdajů kapitoly VPS obsahoval v letech 2004 a 2005 prostředky určené k použití v jiných kapitolách státního rozpočtu. Docházelo tak k situaci, kdy na jedné straně byly z kapitoly VPS převáděny prostředky do jiných kapitol a na druhé straně nebyly čerpány rozpočty kapitol v plném rozsahu a z nečerpaných prostředků byly posilovány rezervní fondy.

ROP se provádějí na základě žádostí. Podle zákona o rozpočtových pravidlech je organizační složka státu povinna vést chronologickou evidenci o všech provedených ROP. Zákon o rozpočtových pravidlech jednoznačně nestanoví, který okamžik je rozhodující pro posouzení, kdy bylo ROP provedeno. Přitom podle okamžiku provedení ROP se posuzuje, zda nedošlo k porušení rozpočtové kázně.

Evidence MF obsahovala jako chronologický údaj datum zapsání ROP do evidence, které záviselo na tom, kdy příslušný zaměstnanec zodpovědný za evidenci obdržel spis obsahující ROP. Řazení ROP v evidenci (jak podle jejich číselného označení, tak při zařazení do řádků tabulky programu Excel) vždy neodpovídalo chronologickému pořadí podle data evidence. Jednoznačný údaj o datu provedení ROP evidence neobsahovala. V letech 2004 a 2005 evidovalo MF některá interní ROP až po uskutečnění úhrad výdajů z bankovních účtů u ČNB. V roce 2004 se to týkalo výdajů v celkové částce 2 723 381 tis. Kč a v roce 2005 v celkové částce 93 594 tis. Kč.

MF nepostupovalo ani v souladu s ustanovením § 26 zákona o rozpočtových pravidlech tím, že v kontrolovaném období provedlo veškerá interní ROP bez žádostí o ROP.

5. Vládní rozpočtová rezerva

VRR má podle ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech sloužit ke krytí nezbytných a nepředvídatelných výdajů a tvoří se nejméně ve výši 0,3 % výdajů státního rozpočtu na příslušný rozpočtový rok. O jejím použití rozhoduje vláda a v rozsahu jí

určeném ministr financí. Použití VRR by mělo nastat teprve tehdy, jsou-li splněny podmínky dané zákonem o rozpočtových pravidlech. Dokumentace MF předložená v průběhu kontroly neobsahovala informace o tom, že by byla posuzována naléhavost a nutnost financovat výdaje z prostředků VRR. Navíc výsledky rozpočtového hospodaření jednotlivých kapitol za kontrolované období obsažené v jejich závěrečných účtech nasvědčují tomu, že požadované výdaje mohly být hrazeny úsporami v jejich rozpočtech nebo využitím rezervních fondů.

Tabulka č. 7 – Tvorba a čerpání VRR v letech 2004 a 2005

Popis	2004	2005
Návrh rozpočtu VRR (v tis. Kč)	2 632 971	2 794 001
<i>Podíl VRR na celkových výdajích v návrhu rozpočtu (%)</i>	<i>0,30</i>	<i>0,31</i>
Schválený rozpočet VRR (v tis. Kč)	2 653 031	3 800 397
<i>Podíl VRR na celkových výdajích schváleného rozpočtu (%)</i>	<i>0,31</i>	<i>0,42</i>
Rozpočet po změnách (v tis. Kč)	431 214	126 006
Skutečnost (v tis. Kč)	326 969	80 778
<i>Plnění odvozené z rozpočtu po změnách (%)</i>	<i>75,83</i>	<i>64,11</i>
Čerpání VRR celkem (v tis. Kč)	2 548 786	3 755 169

Zdroj: Návrhy rozpočtu kapitoly VPS na roky 2004 a 2005, schválené rozpočty kapitoly VPS na roky 2004 a 2005, závěrečné účty kapitoly VPS za roky 2004 a 2005.

V roce 2004 převedlo MF prostředky VRR ve výši 1 853 538 tis. Kč (v roce 2005 ve výši 2 780 790 tis. Kč) do jiných kapitol a ve výši 368 279 tis. Kč (v roce 2005 ve výši 893 601 tis. Kč) do jiných položek kapitoly VPS. Prostředky ve výši 326 969 tis. Kč (v roce 2005 ve výši 80 778 tis. Kč) použilo k úhradám výdajů přímo.

6. Fond státních záruk

K zabezpečení finančních prostředků potřebných na realizaci státních záruk vede MF od 1. 1. 2005 účet fondu státních záruk. Povinnost zřídit fond státních záruk (dále jen „Fond“) stanovila novela zákona o rozpočtových pravidlech.

Při vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu odhaduje MF částku potřebnou na realizaci státních záruk a zahrnuje ji do výdajů kapitoly VPS. Prostředky, s nimiž na tento účel počítá, po převedení vykazuje jako výdaj kapitoly VPS na tvorbu tohoto účelového Fondu. MF provádí realizaci státních záruk tak, že částku, kterou má stát věřiteli za dlužníka zaplatit, převede z Fondu do příjmů kapitoly VPS a z výdajů této kapitoly ji zaplatí. Zřízení Fondu, jeho tvorba a použití je podle zákona o rozpočtových pravidlech v kompetenci MF, proto by převody do Fondu i výdaje na realizaci státních záruk měly být zařazeny do kapitoly MF, které o pohybech peněžních prostředků Fondu ve své kapitole účtuje.

V roce 2005 převedlo MF z výdajů kapitoly VPS rozpočtovanou částku na předpokládanou realizaci státních záruk do Fondu ve výši 22,2 mld. Kč. Z Fondu MF následně převedlo do příjmů kapitoly VPS částku ve výši 21,9 mld. Kč. Provedené úhrady se týkaly realizovaných záruk na splátky úvěrů pro Správu železniční dopravní cesty, s. o., a pro AERO Vodochody, a. s., záruk poskytnutých pro bankovní sektor a splátek úroků a jistin úvěrů přijatých od Evropské investiční banky.

Výdaje na splátky úroků a jistin úvěrů přijatých peněžními ústavy od Evropské investiční banky byly hrazeny z Fondu (téměř 4 mld. Kč ročně), přestože se fakticky nejednalo o realizaci státních záruk ve smyslu ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech.

7. Účetnictví a evidence prostředků státního rozpočtu kapitoly VPS

Povinnosti a postupy účetních jednotek při vedení účetnictví a sestavování účetních výkazů vyplývají zejména ze zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, prováděcích vyhlášek k tomuto zákonu a z Českých účetních standardů. Peněžní prostředky kapitoly VPS soustředěné na příjmových účtech státního rozpočtu a peněžní prostředky určené k použití prostřednictvím výdajových účtů státního rozpočtu i přes svoji specifickou náleží do předmětu účetnictví. Pro prostředky státního rozpočtu kapitoly VPS nebyla stanovena žádná výjimka z povinností plynoucích účetním jednotkám účtovat o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví. Také právní předpisy pro sestavování finančních výkazů předkládaných správci kapitol pro průběžné hodnocení plnění státního rozpočtu a pro sestavení návrhu státního závěrečného účtu stanoví, že údaje jsou přebírány z účetnictví.

V případě výdajů kapitoly VPS jsou veškeré prostředky uvolňovány z výdajových účtů státního rozpočtu zřízených MF u ČNB, se kterými má MF právo nakládat a dostává z těchto účtů výpisy. Na rozdíl od výdajů kapitoly VPS jsou příjmy této kapitoly pouze z malé části soustředěny na příjmových účtech státního rozpočtu zřízených MF u ČNB, se kterými má MF právo nakládat. Většina příjmů je soustředěna na příjmových účtech státního rozpočtu zřízených např. v případě daňových příjmů pro územní finanční orgány, v případě příjmů ze soudních poplatků pro soudy apod. V těchto případech není z účetních předpisů vždy zcela zřejmé, zda a jak by správce kapitoly, ve které jsou příjmy rozpočtovány a evidovány, o nich měl účtovat.

MF o prostředcích státního rozpočtu zahrnutých do kapitoly VPS neúčtuje a sdělilo, že vedení účetnictví o příjmech a výdajích kapitoly VPS a navazujících majetkových operacích by mělo být řešeno v rámci projektu státní pokladny. Současná praxe, kdy není vedeno účetnictví o prostředcích státního rozpočtu kapitoly VPS, neodpovídá požadavkům uvedených právních a účetních předpisů.

Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, náleží oblasti účetnictví a státního rozpočtu do působnosti MF. Podle ustanovení § 24 uvedeného zákona má MF pečovat o náležitou právní úpravu věcí v jeho působnosti. Právní úpravu vedení účetnictví o prostředcích státního rozpočtu by mělo MF zajistit také v případě, kdy spravuje více kapitol státního rozpočtu. Z hlediska účetních postupů nejsou řešeny ani případy, kdy do jedné kapitoly státního rozpočtu plynou příjmy zajišťované organizačními složkami státu a účetními jednotkami v působnosti jiných správců kapitol.

MF vede o příjmech a výdajích kapitoly VPS jednotlivé dílčí evidence, které však nejsou součástí účetnictví. Žádný závazný právní předpis jiný způsob vedení evidence pro vykazování údajů o hospodaření s prostředky státního rozpočtu než účetnictví neupravuje a zvláštní evidenci nepředepisuje ani vnitřní předpis MF.

Podkladem pro evidenci daňových příjmů jsou denní hlášení od ČNB. Tato denní hlášení neobsahují příchozí operace od jednotlivých subjektů, ale informují o konečných stavech na syntetických a skupinových účtech ČNB pro účty státní pokladny. Evidenci ostatních příjmů vede MF na základě denního sledování pohybu na účtech u ČNB, ke kterým dostává podrobné výpisy, a dále na základě denních hlášení v případě příjmů soustředěvaných na příjmových účtech státního rozpočtu zřízených jinými účetními jednotkami.

O výdajích státního rozpočtu realizovaných prostřednictvím kapitoly VPS vedlo MF dvě evidence. Jedna vycházela ze spisů MF obsahujících výdaje schválené k realizaci a pro druhou byly základem informace z výpisů z účtů vedených u ČNB pro výdaje kapitoly VPS. Celkové sumy evidovaných výdajů za roky 2004 a 2005 byly u obou evidencí shodné. Z porovnání částek evidovaných na jednotlivých paragrafech a položkách rozpočtové skladby byly mezi evidencemi zjištěny nesrovnalosti, které lze rozdělit do čtyř skupin, a to:

- neuvádění paragrafů a položek rozpočtové skladby u výdajů zapsaných v evidenci dle výpisů z účtů u ČNB;
- evidence výdajů dle výpisů z účtů u ČNB obsahovala paragrafy a položky rozpočtové skladby, které evidence výdajů dle spisů neobsahovala, a naopak;
- rozdíly v konečných stavech na jednotlivých výdajových paragrafech a položkách rozpočtové skladby;
- pozdější zaevidování výdaje v evidenci podle spisů, než byl ve skutečnosti proveden dle výpisu z účtu u ČNB.

Kontrola evidence MF v oblasti výdajů kapitoly VPS prokázala, že tato evidence neodpovídala požadavkům na vedení účetnictví (nebyl stanoven účtový rozvrh, neprovádělo se podvojně zaúčtování na účty podle směrné účtové osnovy, doklady neměly charakter účetních dokladů). Jednotlivé dílčí evidence nebyly součástí systému s jednotnými a jasně stanovenými pravidly. Kontrolou byly zjištěny rozdíly mezi oběma evidencemi při zatřídění výdajů podle paragrafů a položek rozpočtové skladby v obou letech a nezaevidování pohybů na výdajových účtech v roce 2004 ve výši 55 090 tis. Kč.

8. Řídící kontrola

Finanční kontrola je součástí systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), vymezuje mj. uspořádání a rozsah finanční kontroly uvnitř orgánů veřejné správy. V rámci finanční kontroly je zřizován vnitřní kontrolní systém, který vytváří podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy a je způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika vznikající v souvislosti s plněním schválených záměrů a cílů. Jednou z částí vnitřního kontrolního systému je řídicí kontrola.

MF nezajistilo řídicí kontrolu související s prostředky státního rozpočtu zahrnutými do kapitoly VPS ve smyslu uvedeného zákona, když písemně nepověřilo příslušné zaměstnance jako příkazce operací, správce rozpočtu a hlavního účetního. Takový postup neodpovídá ani vlastnímu doporučení MF, jak je obsaženo v metodické pomůcce z roku 2004 pro zajištění

fungování vnitřního kontrolního systému, kde se uvádí: „K tomu, aby odpovědní zaměstnanci organizace mohli řádně vykonávat uvedené funkce, je třeba, aby vedoucí organizace zabezpečil tok informací mezi těmito zaměstnanci vydáním interních pokynů (například oběhu účetních dokladů), kde bude stanoveno kdo, kdy a co u operace kontroluje, kdo potvrzuje formální a věcnou správnost operace, a za co odpovídá, jak z hlediska kontroly prováděné činnosti, tak z hlediska finančního objemu schvalované operace.“

K problematice zajištění řídicí kontroly MF uvedlo, že existují správci jednotlivých položek a jejich nadřízení jsou v rámci delegované pravomoci příkazci operací. Písemné vymezení povinností a pravomoci příslušných zaměstnanců MF nepředložilo a ani nevydalo interní pokyny k provádění činností, které mají zajišťovat v kapitole VPS příkazci operací, správce rozpočtu a hlavní účetní.

III. Vyhodnocení

Kapitola VPS je specifickou kapitolou státního rozpočtu a podle objemu zahrnutých finančních prostředků patří mezi jeho nejvýznamnější části. V kontrolovaném období se podílela druhým největším objemem na celkových výdajích; v každém roce činil podíl celkových výdajů více než 20 %, a pokud jde o celkové příjmy téměř 60 %.

Velká část příjmů a výdajů této kapitoly neodpovídá jednomu ze základních kritérií vymezených pro tuto kapitolu zákonem o rozpočtových pravidlech, neboť prostředky nemají vždy všeobecný charakter a často patří do působnosti správců jiných kapitol. Charakteru této specifické kapitoly neodpovídá ani zahrnutí výdajů na financování programů. Začleněním takových výdajů do kapitoly VPS se snižuje podíl odpovědnosti příslušných správců za svěřené problematiku a zvyšuje se riziko neefektivního vynakládání prostředků státního rozpočtu.

Podle ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech je správce kapitoly odpovědný za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu ve své kapitole a soustavně sleduje a vyhodnocuje hospodárnost, efektivnost a účelnost jejich vynakládání. Jednou ze základních povinností správců kapitol je vykazovat údaje o hospodaření s prostředky státního rozpočtu podle účetních předpisů platných pro organizační složky státu. MF tuto povinnost v případě prostředků státního rozpočtu zahrnutých do kapitoly VPS neplní. Právní úprava ani neřeší, jak by mělo být v případě správy více kapitol postupováno.

Také přístup, kdy do kapitoly VPS plynou příjmy zajišťované organizačními složkami státu a účetními jednotkami v působnosti jiných správců kapitol, je třeba změnit, aby nedocházelo k různým nesprávným postupům, na které NKÚ již dříve upozorňoval. Např. v kontrolní akci č. 03/16 – „Příjmy státního rozpočtu plynoucí z pokut ukládaných, vybíraných a vymáhaných správními orgány“ bylo zjištěno, že o některých těchto příjmech neúčtuje nikdo. V kontrolní akci č. 04/19 – „Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo spravedlnosti“ bylo zjištěno, že soudy vedly účetnictví o příjmech ze soudních poplatků a tyto příjmy byly vykazovány v kapitole VPS.

V průběhu roku 2004 i 2005 byl rozpočet kapitoly VPS výrazným způsobem upravován. Celkový počet provedených rozpočtových opatření (více než 1 700 v každém roce) svědčí o skutečnosti, že při sestavování rozpočtu nebyly výdaje rozpočtovány zcela spolehlivě. Velké množství změn znevažuje celý rozpočtový proces, snižuje transparentnost a efektivnost použití prostředků státního rozpočtu a ztěžuje, nebo dokonce může znemožnit kontrolu.

Nezajištění řídicí kontroly ve smyslu zákona o finanční kontrole představuje vážné riziko při nakládání s prostředky státního rozpočtu a výše prostředků zahrnutých do kapitoly VPS toto riziko ještě umocňuje.