



## Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/13

### Státní dluh a výdaje na jeho financování

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/13. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit údaje vykazované ve státním závěrečném účtu a ve finančních výkazech v souvislosti se státním dluhem a prověřit výdaje spojené s jeho financováním; prověřit tvorbu rezervy peněžních prostředků a její užití při financování státního dluhu; prověřit vykazování operací s finančními deriváty u cizoměnových dluhopisů a další operace související s řízením státního dluhu; ověřit plnění opatření přijatých v návaznosti na zjištění z předchozí kontrolní akce v oblasti státního dluhu.

Kontrolovaná osoba:  
Ministerstvo financí (dále také „MF“).

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby od května do listopadu 2015.

Kontrolováno bylo období roku 2014, v případě věcných souvislostí i skutečnosti z let předchozích a z roku následujícího.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které MF podalo, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách.

**Kolegium NKÚ** na svém II. jednání, které se konalo dne 15. února 2016,  
**schválilo** usnesením č. 7/II/2016  
**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

Ministerstvo financí je dle zákona č. 2/1969 Sb.<sup>1</sup> ústředním orgánem státní správy, do jehož působnosti náleží mimo jiné státní rozpočet České republiky, státní závěrečný účet České republiky, státní pokladna České republiky, finanční trh, věci devizové včetně pohledávek a závazků státu vůči zahraničí a hospodaření s majetkem státu. MF je organizační složkou státu, účetní jednotkou a vykonává správu čtyř kapitol státního rozpočtu: 312 – *Ministerstvo financí*, 396 – *Státní dluh*, 397 – *Operace státních finančních aktiv* a 398 – *Všeobecná pokladní správa*. Podle ustanovení § 35 a § 36 zákona č. 218/2000 Sb.<sup>2</sup> provádí MF činnosti související s řízením státního dluhu a vykonává správu státních finančních aktiv a pasiv.<sup>3</sup>

### **Kapitola Státní dluh**

Kapitola 396 – *Státní dluh* (dále také „kapitola SD“ nebo „kapitola *Státní dluh*“) byla začleněna do státního rozpočtu v roce 2001 zákonem č. 218/2000 Sb. Podle ustanovení § 10 odst. 4 tohoto zákona účinného do 19. 2. 2015 ji tvořily příjmy a výdaje státního rozpočtu spojené s obsluhou a s umořováním státního dluhu. S účinností od 20. 2. 2015 tvoří kapitolu *Státní dluh* dle ustanovení § 10 odst. 4 rozpočtových pravidel<sup>4</sup> příjmy a výdaje státního rozpočtu spojené s řízením likvidity státní pokladny a řízením státního dluhu.

### **Vymezení státního dluhu zákonem č. 218/2000 Sb.**

Výkon činností MF v souvislosti s řízením státního dluhu je vymezen v ustanovení § 35 rozpočtových pravidel. Státní dluh byl do 19. 2. 2015 rozpočtovými pravidly definován v ustanovení § 36 odst. 9 jako souhrn státních finančních pasiv. Státními finančními pasivy byly dle ustanovení § 36 odst. 8 rozpočtových pravidel:

- a) závazky státu vzniklé ze státem přijatých zahraničních půjček, úvěrů od bank a z vydaných státních dluhopisů,
- b) jiné závazky státu.

Podle právní úpravy účinné od 20. 2. 2015 je státní dluh vymezen v ustanovení § 36 odst. 7 a 8 rozpočtových pravidel. Státní dluh tvoří státní finanční pasiva uvedená v § 36 odst. 7 písm. a) až c) zohledňující jmenovité hodnoty nebo jistiny derivátů a jmenovité hodnoty státních dluhopisů, které jsou předmětem finančního zajištění nebo srovnatelného zajištění podle práva cizího státu.

---

<sup>1</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

<sup>2</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>3</sup> Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

<sup>4</sup> Zákon č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

Státními finančními pasivy jsou:

- a) dluhy státu odpovídající jmenovitým hodnotám jím vydaných dluhopisů; do státních finančních pasiv však nevstupují dluhy státu z dluhopisů, které byly při jejich vydání zapsány nejprve na majetkový účet, který vede Ministerstvo financí v příslušné evidenci, po dobu, co jsou na tomto účtu zapsány, jakož i vlastní dluhopisy nabyté státem jako jejich emitentem před datem jejich splatnosti,
- b) dluhy ze státem přijatých zápůjček a úvěrů,
- c) dluhy ze státem vystavených směnek,
- d) dluhy z nesplacené části upsaného kapitálu majetkových účastí evidovaných ve státních finančních aktivech.

**Tabulka č. 1 – Stav a struktura dluhového portfolia** (v mld. Kč)

	2011	2012	2013	2014
<b>Hrubý státní dluh</b>	<b>1 499,4</b>	<b>1 667,6</b>	<b>1 683,4</b>	<b>1 663,7</b>
z toho:				
Instrumenty peněžního trhu (SPP)	162,6	189,1	120,9	107,6
Ostatní instrumenty peněžního trhu (repo)	0,0	0,0	0,0	2,5
Střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy (SDD) vydané na domácím trhu	999,1	1 042,0	1 079,7	1 175,7
Střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy vydané na zahraničních trzích	245,7	310,3	323,7	239,6
Spořicí státní dluhopisy	20,4	56,2	87,6	77,8
Úvěry EIB	71,3	70,0	71,5	60,4

**Zdroj:** Zpráva o řízení státního dluhu České republiky v roce 2014.

**Tabulka č. 2 – Vývoj výdajů na státní dluh** (mil. Kč)

	2011	2012	2013	2014
<b>Výdaje na státní dluh</b>	<b>55 633</b>	<b>57 089</b>	<b>57 843</b>	<b>55 895</b>
z toho: úroky	55 481	56 742	57 516	55 694
<b>Příjmy státního dluhu</b>	<b>10 506</b>	<b>15 687</b>	<b>6 952</b>	<b>7 402</b>
z toho: úroky <sup>1</sup>	10 506	15 687	6 952	7 402
<b>Čisté výdaje na státní dluh</b>	<b>45 127</b>	<b>41 402</b>	<b>50 891</b>	<b>48 493</b>
z toho: úroky	44 975	41 055	50 564	48 292
Podíl úroků na HDP (%)	1,18	1,07	1,31	1,13

**Zdroj:** závěrečný účet rozpočtové kapitoly 396 – Státní dluh za rok 2014.

<sup>1</sup> Hlavní složkou příjmů v roce 2014 byly příjmy z SDD (zejména prémie spojené s emisemi SDD).

V průběhu kontrolní akce byly na základě vyhodnocení rizik a významnosti prověřeny úrokové výdaje v celkové výši 17,5 mld. Kč, emise a splátky jistin dluhových cenných papírů a úvěrů v celkové hodnotě 220,6 mld. Kč hrazené v kontrolovaném období.

## II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

MF postupovalo v kontrolovaném období v souladu s právními předpisy s výjimkou nevýznamného pochybení při inventarizaci některých bankovních účtů. MF splnilo opatření přijatá k odstranění nedostatků zjištěných při předchozí kontrolní akci č. 10/11. Řízení státního dluhu vykazuje v kontrolovaném období posun k vyšší efektivitě správy státního dluhu.

V roce 2014 došlo v rozpočtu kapitoly SD opět k postupu opakovaně kritizovanému ze strany NKÚ, kdy nečerpané úrokové výdaje byly ve výši 5,1 mld. Kč využity k převodům do rozpočtů jiných kapitol státního rozpočtu. O částce 1,7 mld. Kč rozhodla vláda, ministr financí povolil rozpočtová opatření ve výši 3,4 mld. Kč, z toho 92 % prostředků směřovalo do kapitol spravovaných MF. Na tuto skutečnost NKÚ upozorňoval mj. i v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 14/14<sup>5</sup>.

MF vytváří rezervu peněžních prostředků pro vyloučení rizik souvisejících s financováním schodku státního rozpočtu a státního dluhu. Z rezervy vytvořené v minulých letech, kdy dosáhla maxima ve výši 139,9 mld. Kč v roce 2012, využilo MF v letech 2013 a 2014 celkem 128,4 mld. Kč (77,2 mld. Kč v roce 2013 a 51,2 mld. Kč v roce 2014). Skutečná výše rezervy se v těchto letech významně lišila od plánovaného stavu uváděného ve strategiích řízení a financování státního dluhu České republiky. Rozpočtová pravidla umožňují MF od února 2015 vydávat státní dluhopisy za účelem vytváření rezervy peněžních prostředků v jakékoliv výši bez nutnosti schvalovacího procesu v Parlamentu ČR a ani vnitřní předpisy MF žádným způsobem tuto oblast neregulují.

Využití rezervy peněžních prostředků ve výši 51,2 mld. Kč v roce 2014 a použití peněžních prostředků uložených na bankovních účtech státní pokladny na přechodné krytí potřeb financování státu ve výši 50,7 mld. Kč umožnilo Ministerstvu financí k 31. 12. 2014 snížit státní dluh i přes vykázaný schodek státního rozpočtu 77,8 mld. Kč. Při přetrvávajícím schodkovém hospodaření státního rozpočtu bude potenciál těchto nástrojů brzy vyčerpán.

Negativní dopad swapových<sup>6</sup> transakcí u 1. a 4. emise eurobondu na úrokové výdaje činil k 31. 12. 2014 celkem 936,9 mil. Kč v porovnání s teoretickým výpočtem v případě neprovedení zajišťovacích transakcí.

Úrokové výdaje specifikované u 1. emise eurobondu v návrhu státního závěrečného účtu za rok 2014 nebyly uvedeny ve správné výši, neboť MF do nich započítalo také úrokové platby ze swapů, které se nevztahovaly k této emisi dluhopisů.

---

<sup>5</sup> Kontrolní akce č. 14/14 – *Peněžní prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa* (kontrolní závěr zveřejněn v částce 1/2015 *Věstníku NKÚ*).

<sup>6</sup> Swap je termínovaná smlouva, kterou se subjekty zavazují vyměnit si mezi sebou buď dohodnutá podkladová aktiva či finanční toky za předem pevně stanovených podmínek a je mj. využívána na zajišťování proti prudkým výkyvům podkladového nástroje v rámci řízení rizika.

Restrukturalizace podmínek swapové operace pro zajištění kupónových plateb dluhopisu denominovaného v japonských jenech umožnila protistraně v lednu 2011 volbu, zda MF bude zavázáno až do doby ukončení swapové transakce v roce 2036 platit dohodnutou plovoucí sazbu, nebo fixní sazbu ve výši 3,20 % (v době uzavření dodatku by původně dohodnutá pohyblivá sazba se zápornou marží teoreticky průměrně činila cca 0,9 %), čehož protistrana využila a zvolila fixní úrok. Podle NKÚ přestala předmětná swapová transakce po uplatnění opce protistranou plnit charakter zajišťující operace proti tržním rizikům. Očekávaný negativní dopad transakce na čisté úrokové výdaje státního rozpočtu přesahuje 1 mld. Kč.

U kontrolovaných emisí státních pokladničních poukázek (dále také „SPP“) včetně jejich splátek a souvisejících výdajů, u úrokových výdajů tuzemských emisí střednědobých a dlouhodobých dluhopisů (dále také „SDD“), u úrokových výdajů emisí státních spořicí dluhopisů (dále také „SSD“) včetně operací souvisejících s emisemi a splátkami jistin SSD a u úrokových výdajů souvisejících s úvěry od Evropské investiční banky (dále také „EIB“) nebyly zjištěny nedostatky.

### III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

#### Rozpočet kapitoly SD v kontrolovaném období a provádění rozpočtových opatření

Rozpočet výdajů kapitoly 396 – *Státní dluh* je každoročně sestavován na základě analýzy úrokových výdajů pomocí modelu *Cost-at-Risk*, který simuluje předpokládaný vývoj úrokových sazeb, budoucí očekávané úrokové výdaje a hranici úrokových výdajů při daném stupni rizika. Pro rok 2014 byl založen na 96procentním kvantilu čistých úrokových výdajů, což znamenalo, že s pravděpodobností 96 % nebudou tyto výdaje překročeny. V praxi posledních let to vede k tomu, že skutečné výdaje bývají nižší než rozpočtované a v průběhu roku dochází k přesunům prostředků do jiných kapitol státního rozpočtu.

Zákon č. 475/2013 Sb.<sup>7</sup> stanovil na rok 2014 celkové výdaje kapitoly SD na 65,797 mld. Kč. Zákonem č. 318/2014 Sb.<sup>8</sup> ze dne 5. 12. 2014 byly celkové výdaje kapitoly SD v roce 2014 sníženy o 0,920 mld. Kč na 64,877 mld. Kč. Schválený rozpočet výdajů kapitoly SD byl rozpočtovými opatřeními v roce 2014 dále snížen o částku 5,115 mld. Kč. Rozpočet výdajů kapitoly SD po přesunu této částky do jiných kapitol státního rozpočtu (rozpočet po změnách) činil 59,762 mld. Kč. V kapitole *Státní dluh* bylo v roce 2014 provedeno 16 rozpočtových opatření, z toho dvě vnitřní v rámci kapitoly SD. Do jedenácti kapitol státního rozpočtu byla 14 rozpočtovými opatřeními převedena výše zmíněná částka 5,115 mld. Kč. Z toho 10 rozpočtových opatření v celkové částce 4,143 mld. Kč bylo provedeno ve 4. čtvrtletí roku 2014.

<sup>7</sup> Zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014 a o změně zákona č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013, ve znění zákona č. 258/2013 Sb.

<sup>8</sup> Zákon č. 318/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014 a o změně zákona č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013, ve znění zákona č. 258/2013 Sb.

**Tabulka č. 3 – Převody prostředků formou rozpočtových opatření (ROP) z kapitoly SD do jiných kapitol v jednotlivých čtvrtletích roku 2014**

	II. čtvrtletí	III. čtvrtletí	IV. čtvrtletí	Rok 2014 celkem
Počet ROP	1	3	10	14
Celková částka (v mil. Kč)	365	607	4 143	5 115
Podíl ROP na celkové částce převedené za rok 2014 (v %)	7 %	12 %	81 %	100 %

**Zdroj:** spisy MF.

Na základě usnesení vlády bylo provedeno šest rozpočtových opatření v celkové částce 1,755 mld. Kč. Ostatní rozpočtová opatření ve výši 3,36 mld. Kč byla povolena ministrem financí (z toho 92 % prostředků směřovalo do kapitol spravovaných MF). Rozpočtovými opatřeními bylo v roce 2014 převedeno z kapitoly SD do rozpočtu jiných kapitol 7,88 % schváleného rozpočtu výdajů kapitoly SD. Největší objem prostředků byl převeden do kapitol 398 – *Všeobecná pokladní správa* (2,528 mld. Kč), 312 – *Ministerstvo financí* (0,570 mld. Kč) a 314 – *Ministerstvo vnitra* (0,416 mld. Kč). Do kapitol spravovaných Ministerstvem financí tak směřovalo celkem 3,098 mld. Kč, tj. 60,6 % prostředků převáděných na základě rozpočtových opatření.

### **Návrhy zákonů o dluhopisových programech na úhradu schodku státního rozpočtu na rok 2013 a 2014**

Ministerstvo financí bylo oprávněno v kontrolovaném období vydávat dluhopisy pouze na základě zákona o státním dluhopisovém programu, případně podle rozpočtových pravidel mohlo dočasně řešit krytí schodku státního rozpočtu předchozího roku vydáním státních dluhopisů až do doby konečného rozhodnutí Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR o způsobu řešení tohoto schodku.

Schodek státního rozpočtu za rok 2013 a rozpočtovaný schodek na rok 2014 nebyly financovány na základě zákona o dluhopisovém programu, neboť návrh zákona předložený vládou v roce 2014 poslanecká sněmovna neschválila. Celkově se jednalo o částku 192,2 mld. Kč. Dle sdělení MF proběhlo vypořádání schodku státního rozpočtu za rok 2013 a rozpočtovaného schodku na rok 2014 podle ustanovení rozpočtových pravidel účinného od 20. 2. 2015, které MF opravňuje k vydávání státních dluhopisů mimo jiné na úhradu rozpočtovaného schodku státního rozpočtu.

### **Rezerva peněžních prostředků pro vyloučení rizik**

Rezerva peněžních prostředků pro vyloučení rizik souvisejících s financováním schodku státního rozpočtu a státního dluhu dosáhla svého maxima 139,9 mld. Kč v roce 2012. Od roku 2013 byla tato rezerva zapojována jako zdroj krytí financování potřeb státu, a tak postupně došlo k jejímu snížení až na 11,5 mld. Kč ke konci roku 2014. Za dva roky tak MF využilo z rezervy 128,4 mld. Kč (77,2 mld. Kč v roce 2013 a 51,2 mld. Kč v roce 2014).

**Tabulka č. 4 – Plánované změny rezervy peněžních prostředků či její výše ve strategiích MF v porovnání se skutečností (v mld. Kč)**

	Plán	Skutečnost
Strategie na rok 2012 – 12. 12. 2011	2012	2012
Rezerva financování (čistá změna) <sup>1</sup>	0,0	69,3
Strategie na rok 2013 – 12. 12. 2012	2013	2013
Rezerva peněžních prostředků (čistá změna) <sup>2</sup>	0,0	-77,2
Strategie na rok 2014 – 16. 12. 2013	2014	2014
Rezerva peněžních prostředků <sup>3</sup> (stav ke konci roku)	44,0	11,5
Strategie na rok 2015 – 17. 12. 2014	2015	
Rezerva peněžních prostředků	Není uvedena.	

**Zdroj:** strategie financování a řízení státního dluhu České republiky na roky 2012, 2013, 2014 a 2015.

<sup>1</sup> Rezerva peněžních prostředků vytvářená z emisní činnosti dle § 35 odst. 4 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015.

<sup>2</sup> Rezerva peněžních prostředků vytvářená z emisní činnosti dle § 35 odst. 4 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 (změna bez přecenění cizoměnové části vlivem kurzových rozdílů).

<sup>3</sup> Volné peněžní prostředky vytvářené z emisní činnosti dle § 35 odst. 4 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 (včetně vlivu kurzových rozdílů při přepočtu cizoměnové části rezervy peněžních prostředků).

Z tabulky č. 4 vyplývá, že plán změny či výše rezervy peněžních prostředků se v letech 2012 až 2014 od skutečnosti značně lišil. Ve strategii na rok 2015 vydané v prosinci 2014 ani v její aktualizaci na 2. pololetí vydané v červnu 2015 MF údaje o rezervě již neuvedlo.

**Tabulka č. 5 – Rezerva peněžních prostředků podle bankovních účtů MF (v Kč)**

	k 31. 12. 2012	k 31. 12. 2013	k 31. 12. 2014
1978-23927001/0710 Umořovací účet I.	107 364 291 846,42	39 701 997 776,90	–
z toho: nevyplacené jistiny SSD <sup>1</sup>	-6 134 154,00	-35 946 068,00	–
1978-28621001/0710 Umořovací účet III. – prostředky EIB	1 501 805 443,79	363 873 933,02	–
34534-2055021/0710 Účet dluhové služby (v €)	31 064 509 711,66	22 663 750 692,26	11 547 090 233,10
3132200147/7910 – účet u Deutsche Bank (v €)	44 736,63	48 802,79	–
Rezerva peněžních prostředků	139 924 517 584,50	62 693 725 136,97	11 547 090 233,10

**Zdroj:** výpisy z bankovních účtů, odpověď MF čj. MF-21032/2015/2003-11 k žádosti NKÚ.

<sup>1</sup> Nepatří do rezervy peněžních prostředků, má charakter cizích prostředků.

Vzhledem k tomu, že v roce 2014 byl zůstatek účtu č. 1978-23927001/0710 zahrnut do ukazatele refinancování z korunové státní pokladny, nezahrnovalo již MF tento zůstatek do výpočtu korunové rezervy peněžních prostředků (oproti rokům 2012 a 2013). Stav rezervy vykázaný v návrhu státního závěrečného účtu (dále jen „SZÚ“) za rok 2014 odpovídal údajům zjištěným kontrolou.

Rezervu peněžních prostředků vytváří MF na bankovních účtech pro řízení likvidity státní pokladny a pro řízení státního dluhu zejména z vydávání a prodeje státních dluhopisů. S účinností od 20. 2. 2015 Ministerstvu financí umožňují rozpočtová pravidla vydávat státní dluhopisy za účelem vytváření rezervy peněžních prostředků v jakékoliv výši bez nutnosti

schvalovacího procesu v Parlamentu ČR a ani vnitřní předpisy MF žádným způsobem neregulují objem vydávaných státních dluhopisů za účelem vytváření rezervy peněžních prostředků.

### Refinanční mechanismus souhrnných účtů státní pokladny a jeho využití pro krytí potřeb financování státu

V kontrolovaném období vedla Česká národní banka (dále také „ČNB“) souhrnný účet státní pokladny v českých korunách a souhrnný účet v jednotné evropské měně. Peněžní prostředky podřízené souhrnným účtům státní pokladny jsou uloženy na:

- účtech tzv. povinných klientů, kteří nejsou oprávněni ukládat peněžní prostředky mimo ČNB, tj. zejména organizační složky státu, státní fondy, Národní fond a státní příspěvkové organizace, které musí zřídit účty u ČNB nejpozději do 31. 12. 2017;
- účtech tzv. nepovinných klientů, tj. zejména územní samosprávné celky, regionální rady regionů soudržnosti, veřejné výzkumné instituce a vysoké školy a další právnické osoby se souhlasem Ministerstva financí, které povinně zřizují účty v ČNB pouze pro příjem peněžních prostředků ze státního rozpočtu, ze státních fondů nebo Národního fondu.

**Tabulka č. 6 – Stav a struktura zdrojů a investiční pozice státní pokladny (v mld. Kč, mld. €)**

	2012		2013		2014	
	CZK	EUR	CZK	EUR	CZK	EUR
Likvidní státní finanční aktiva	162,3	1,2	94,0	0,8	56,3	0,4
Povinní klienti státní pokladny <sup>1</sup>	36,4	0,0	96,1	2,2	99,3	1,8
Nepovinní klienti státní pokladny	0,0	0,0	4,4	0,0	5,6	0,0
Refinancování ze státní pokladny (-)	0,0	0,0	0,0	0,0	-50,7	0,0
Celková likviditní pozice státní pokladny <sup>2</sup>	198,7	1,2	194,5	3,0	110,5	2,2
Reversní repo operace (kolaterál SPP)	5,2	0,0	18,0	0,0	0,0	0,0
Reversní repo operace (kolaterál SDD)	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	0,8
Reversní repo operace (kolaterál poukázka ČNB)	158,5	0,0	141,5	0,0	71,3	0,5
Poskytnutá depa a krátkodobé zápůjčky a úvěry	13,1	0,0	14,0	1,0	22,1	0,8
Přepůjčování <sup>3</sup>	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investování do SPP a SDD	18,5	0,0	19,2	0,0	15,5	0,0
Peněžní prostředky na souhrnném účtu státní pokladny <sup>4</sup>	1,6	1,2	1,8	0,7	1,7	0,0
Celková investiční pozice státní pokladny	198,7	1,2	194,5	3,0	110,5	2,2

**Zdroj:** Zpráva o řízení státního dluhu České republiky v roce 2014.

<sup>1</sup> Bez zahrnutí kvazi-klientů SD a státních finančních aktiv.

<sup>2</sup> Disponibilní likvidita státní pokladny včetně investování mimo účty řízení likvidity státní pokladny.

<sup>3</sup> Poskytnuté mimorozpočtové zápůjčky s původní dobou splatnosti nad 1 rok ostatním státům a domácím právnickým osobám, jejichž předpokládaná zbytková splatnost činí méně než 12 měsíců.

<sup>4</sup> Do 31. 3. 2013 se jednalo o část rezervy finančních prostředků denominovanou v eurech, jelikož ČNB technicky zřídila Ministerstvu financí souhrnný účet státní pokladny v eurech od 2. 4. 2013.

Jak vyplývá z tabulky č. 6, ve struktuře zdrojů státní pokladny evidovalo MF k 31. 12. 2014 novou položku *Refinancování ze státní pokladny* ve výši -50,7 mld. Kč, jejíž stav odpovídal zkontrolovaným stavům bankovních účtů. Tato položka zobrazuje zapojení peněžních prostředků uložených na bankovních účtech podřízených souhrnným účtům státní pokladny na přechodné krytí potřeb financování státu.



## **Výdaje kapitoly SD související se zahraničními emisemi dluhopisů a na nich navázané operace s finančními deriváty**

NKÚ prověřil úrokové výdaje zahraničních emisí státních dluhopisů České republiky v celkové výši 3,2 mld. Kč a splátky jistin v celkové hodnotě 86,4 mld. Kč uhrazené MF v průběhu roku 2014. Ke kontrole byly vybrány splátky jistin a úrokové výdaje v roce 2014 související s 1. emisí eurobondu, se 4. emisí eurobondu a s 1. emisí švýcarských bondů, dále operace s finančními deriváty navázané na tyto emise a také vybrané swapové transakce.

### **1. emise eurobondu**

Eurobond České republiky 4,625 % ISIN: XS0194957527 (dále také „1. emise eurobondu“) byl vydán dne 23. června 2004 v celkové jmenovité hodnotě 1,5 mld. €. K zajištění měnového a úrokového rizika při splátce jistiny a 10. kupónu této emise eurobondu uzavřelo Ministerstvo financí 12 swapových operací – devět úrokových swapů (7krát *Fix-Float*, 2krát *Float-Float*) a tři měnové swapy (EUR-CZK, 1 *Fix-Float*, 2krát *Float-Float*). Ve dnech 20. a 23. 6. 2014 došlo ke splacení jistiny a 10. kupónu a k vypořádání souvisejících operací sloužících k zajištění tržního rizika jistiny a kupónů dluhopisu.

Úrokové výdaje z těchto swapových transakcí za rok 2014 činily 988,9 mil. Kč. Úrokové výdaje specifikované u 1. emise eurobondu v návrhu SZÚ za rok 2014, v příloze č. 3 v části E. *Zpráva o řízení státního dluhu* nebyly uvedeny ve správné výši, neboť MF mimo úrokových výdajů z 12 uvedených swapových operací ukončených v roce 2014 započítalo také úrokové platby ve výši 281,6 mil. Kč ze swapů, které se nevztahovaly k 1. emisi eurobondu.

Ministerstvo financí vyčíslilo k 31. 12. 2014 celkový dopad zajišťujících swapových transakcí na čisté úrokové výdaje státního rozpočtu o 321 mil. Kč vyšší oproti teoretickým výdajům bez zajišťujících operací. MF do této kalkulace zahrnuje také transakci označenou v informačním systému MF *Wallstreet Suite* číslem 89136, tzv. úrokovou swapci (úrokový swap s opcí), uzavřenou dne 28. 6. 2004, z níž se úrokové platby začaly realizovat až v prosinci 2014, tedy po splatnosti emise eurobondu (červen 2014), a platby budou probíhat až do roku 2024. Tržní hodnota swapce ke dni 31. 12. 2014 uvedená v dokumentaci inventarizace za rok 2014 činila minus 2 647,9 mil. Kč z pohledu MF. Konečný výsledek je závislý na dalším vývoji eurových úrokových sazeb a závěrečné vyhodnocení swapové transakce je možné učinit až po ukončení úrokových plateb v roce 2024. Úrokové výdaje státního rozpočtu a dopady swapových transakcí u 1. emise eurobondu jsou uvedeny v tabulce č. 7.

**Tabulka č. 7 – 1. emise eurobondu (XS0194957527) – nákladovost pro státní rozpočet se zahrnutím swapce**

Čisté úrokové výdaje – po zahrnutí uplatněné swapce (v Kč)	18 814 656 639
Čisté úrokové výdaje (p. a.)	3,85 %
Teoretické výdaje bez zajišťovacích swapových operací (v Kč)	18 493 640 625
Teoretická nákladovost bez zajišťovacích swapových operací (v p. a.)	3,79 %
Dopad swapových operací na státní rozpočet se zahrnutím očekávaných nákladů na uplatněnou swapci (realizované peněžní toky a tržní hodnota k 31. 12. 2014) (v Kč)	321 016 014
Splátka jmenovité hodnoty zajišťujícím kurzem: teoretická úspora (+) nebo ztráta (-) vlivem uzavření swapových operací <sup>1</sup> (v Kč)	-7 635 000 000

**Zdroj:** MF – dokumentace č.j. MF-21032/2015/2003-23 ze dne 15. 10. 2015.

<sup>1</sup> Teoretická úspora (+) nebo ztráta (-) = (devizový kurz ČNB ke dni splatnosti emise minus konverzní kurz MF v počáteční den swapů) x nominální částka v eurech.

#### 4. emise eurobondu

Eurobond České republiky 4,5 % ISIN XS0427020309 (dále také „4. emise eurobondu“) byl vydán dne 5. 5. 2009 v celkové jmenovité hodnotě 1,5 mld. €. K zajištění měnového rizika při splátce jistiny a 6. kupónu uzavřelo Ministerstvo financí celkem devět měnových swapů (EUR-CZK, *Float-Float*). Ve dnech 3. až 5. 11. 2014 došlo k výplatě kupónové platby, k vypořádání operací sloužících k zajištění kurzového rizika jistiny dluhopisu a ke splacení emise. Úrokový výdaj za rok 2014 z uvedených swapových transakcí dosáhl 148,15 mil. Kč. Výdaj spojený se splátkou 6. kupónu činil 1 802,925 mil. Kč. Celkový výdaj za rok 2014 v souvislosti s 4. emisí eurobondu tak činil 1 951,07 mil. Kč a odpovídá údajům uvedeným v návrhu SZÚ.

Čisté úrokové výdaje u swapů zajišťujících kupónové platby eurobondu činily celkem 481,0 mil. Kč. Čisté úrokové výdaje za dobu životnosti swapů zajišťujících jistinu eurobondu činily celkem 134,9 mil. Kč. Celkový dopad swapových transakcí na čisté úrokové výdaje státního rozpočtu tak byl o 615,9 mil. Kč vyšší oproti teoretickým výdajům bez zajišťujících operací. Úrokové výdaje státního rozpočtu a dopady swapových transakcí u 4. emise eurobondu jsou uvedeny v tabulce č. 8.

**Tabulka č. 8 – 4. emise eurobondu (XS0427020309) – nákladovost pro státní rozpočet**

Čisté úrokové výdaje – skutečnost (v Kč)	10 167 726 691
Čisté úrokové výdaje – skutečnost (v p. a.)	4,72 %
Teoretické výdaje bez zajišťovacích swapových operací (v Kč)	9 551 822 400
Teoretická nákladovost bez zajišťovacích swapových operací (v p. a.)	4,23 %
Dopad swapových operací na státní rozpočet – čisté výdaje (v Kč)	615 904 291
Splátka jmenovité hodnoty zajišťujícím kurzem: teoretická úspora (+) nebo ztráta (-) vlivem uzavření swapových operací <sup>1</sup> (v Kč)	+4 185 000 000

**Zdroj:** MF – dokumentace č.j. MF-21032/2015/2003-23 ze dne 15. 10. 2015.

<sup>1</sup> Teoretická úspora (+) nebo ztráta (-) = (devizový kurz ČNB ke dni splatnosti emise minus konverzní kurz MF v počáteční den swapů) x nominální částka v eurech.

## **Swapová operace uzavřená dne 22. 12. 2005 pro zajištění kupónových plateb dluhopisu denominovaného v japonských jenech**

MF emitovalo v lednu 2006 státní dluhopis denominovaný v japonských jenech o jmenovité hodnotě 30 mld. ¥ se splatností 30 let. V souvislosti se zajištěním kupónových plateb uzavřelo MF dne 22. 12. 2005 swapovou operaci, kdy protistrana platí fixní úrokovou sazbu 2,75 % z referenční měny 30 mld. JPY, MF do roku 2011 platilo pohyblivou úrokovou sazbu z referenční měny 6 248 mil. Kč a od roku 2012 mělo platit pohyblivou sazbu 12M EUR-EURIBOR minus marže 0,725 z referenční měny 243,2 mil. €. Dne 15. 6. 2009 uzavřelo MF s protistranou tzv. restrukturalizaci výše uvedené swapové transakce. V nových smluvních podmínkách kontraktu byla začleněna jednorázová opce ve prospěch protistrany, která jí umožnila v lednu 2011 volbu, zda MF bude zavázáno do doby ukončení swapové transakce platit plovoucí sazbu 12M EUR-EURIBOR minus marže 0,90, nebo fixní sazbu ve výši 3,20 %. Referenční pohyblivá sazba 12M EURIBOR měla po celý rok 2009 klesající tendenci (průměrná sazba 12M EURIBOR v lednu 2009 byla 2,622 %, v červnu 2009, kdy MF uzavřelo restrukturalizaci swapu, činila průměrná sazba 1,610 % a v prosinci téhož roku 1,242 %). Protistrana opci využila, takže MF platí v období od 17. 1. 2012 do 16. 1. 2036 místo původně dohodnuté pohyblivé sazby 12M EUR-EURIBOR minus marže 0,725 fixní sazbu ve výši 3,20 % z referenční částky 243,2 mil. €. Pokud by MF neuzavřelo v červnu 2009 restrukturalizaci swapu, úspora úrokových výdajů za kontrolovaný rok 2014 by činila 216,9 mil. Kč.

K žádosti NKÚ o poskytnutí informací o důvodech pro uzavření restrukturalizace swapu MF ve svém sdělení uvedlo, že se lze domnívat, že tehdejší vedení MF v krizovém roce 2009 očekávalo růst úrokových sazeb, a proto se pokusilo zafixovat platby MF v přesvědčení, že ČR bude v brzké době členem eurozóny. Restrukturalizace podmínek swapové transakce však umožnila jen protistraně možnost výběru typu úrokové sazby. Dle názoru NKÚ při uzavření restrukturalizace swapu v červnu 2009 fakticky k fixaci plateb z pohledu MF nedošlo, protože MF nemělo žádnou možnost, jak ovlivnit rozhodnutí protistrany o volbě typu úrokové sazby v lednu 2011.

Vzhledem k tomu, že na základě emisních podmínek předmětných dluhopisů by v případě neuzavření žádné swapové operace platilo MF fixní úrok z cizoměnové částky (roční úrok 2,75 % z jistiny 30 mld. jenů, tj. v přepočtu k 30. 9. 2015 z jistiny cca 222,7 mil.€) a po restrukturalizaci swapové operace je MF zavázáno platit od 17. 1. 2012 do 16. 1. 2036 rovněž fixní úrok z cizoměnové částky (roční úrok 3,20 % z částky 243,2 mil. €), je NKÚ dále toho názoru, že předmětná swapová transakce přestala po uplatnění opce protistranou plnit charakter zajišťující operace proti tržním rizikům.

V období od 16. 1. 2016 do 16. 1. 2036 budou v souvislosti s touto restrukturalizovanou swapovou transakcí činit závazky MF celkem 165 808 355,59 €, pohledávky MF budou činit 16 912 500 000 ¥. Přepočteme-li tyto cizoměnové částky devizovým kurzem ČNB k 30. 9. 2015, závazky MF by převýšily pohledávky MF o 1 094 mil. Kč. Tržní hodnota tohoto kontraktu ke dni 31. 12. 2014 uvedená v dokumentaci inventarizace za rok 2014 činila -1 207,8 mil. Kč z pohledu MF.

## **Portfolio cizoměnových dluhopisů a jeho měnové zajištění k 31. 12. 2014**

Stav jistin cizoměnových státních dluhopisů k 31. 12. 2014 činil celkem 239,58 mld. Kč. Z tohoto objemu vydaných a dosud nesplacených cizoměnových dluhopisů k datu 31. 12. 2014 zajistilo MF pomocí měnových swapů jistiny těchto dluhopisů proti měnovému riziku v celkové výši 22,6 % objemu těchto dluhopisů, 77,4 % objemu cizoměnových dluhopisů tedy nebylo měnovými swapy zajištěno. V roce 2014 neuzavřelo MF žádnou zajišťující měnovou swapovou operaci se splatností delší než jeden rok. Česká národní banka opakovaně od listopadu 2013 potvrzovala svůj závazek intervenovat v případě potřeby na devizovém trhu na oslabení kurzu tak, aby udržovala kurz koruny vůči euru poblíž hladiny 27 korun za euro.

## **Hodnota existujících swapových operací MF ke dni 31. 12. 2014**

Tržní hodnota existujících swapových operací<sup>9</sup> ke dni 31. 12. 2014 zajišťujících portfolio státního dluhu činila –2 069,4 mil. Kč z pohledu MF. Záporné hodnoty vykazují zejména swapové operace uzavírané před více než 10 roky v letech 2003 až 2005 (–9,1 mld. Kč k 31. 12. 2014).

## **Výdaje a operace kapitoly SD související s emisemi státních pokladničních poukázek**

Z celkového počtu 16 emisí SPP splatných v roce 2014 bylo ke kontrole vybráno šest emisí. U emisí SPP realizovaných v roce 2014 bylo ke kontrole vybráno sedm emisí z celkových 17. Dosažené úrokové sazby se pohybovaly v intervalu od 0,07 % p. a. do 0,09 % p. a. NKÚ prověřil výdaje související se SPP v celkové výši 34,5 mil. Kč a emise včetně splátek SPP v celkové hodnotě 102,9 mld. Kč. Zůstatky SPP k 31. 12. 2014 se shodovaly se zůstatky ověřenými kontrolou a potvrzenými inventarizací. Údaje o počtu emitovaných SPP všech kontrolovaných emisí souhlasily s údaji uvedenými v návrhu SZÚ za rok 2014.

## **Výdaje a operace kapitoly SD související s tuzemskými emisemi střednědobých a dlouhodobých dluhopisů**

V roce 2014 byly emitovány SDD na primárním (tuzemském) trhu ve jmenovité hodnotě 144,3 mld. Kč, z toho 110,4 mld. Kč činily emise fixně úročených a 33,9 mld. Kč variabilně úročených dluhopisů. Splátky SDD na tuzemském trhu v roce 2014 činily 57,3 mld. Kč. Z této částky činila 46,0 mld. Kč splátka jistiny 62. emise tříletých státních dluhopisů z roku 2011 a 11,3 mld. Kč tvořila celková suma zpětných odkupů SDD realizovaných v roce 2014. NKÚ v průběhu kontrolní akce prověřil úrokové výdaje SDD v celkové výši 13,0 mld. Kč. Kontrolou nebyly zjištěny nedostatky.

---

<sup>9</sup> Reálná hodnota neukončených swapů k datu ocenění z hlediska MF.

## **Výdaje a operace kapitoly SD související s emisemi státních spořicíh dluhopisů**

Z celkového počtu dvaceti emisí realizovaných postupně v šesti různých obdobích od roku 2011 do konce roku 2014 bylo ke kontrole vybráno šest emisí. Hlavním kritériem pro výběr kontrolního vzorku byly různé typy emisí (diskontovaný SSD, reinvestiční SSD, protiinflační SSD, variabilní SSD) a v rámci tohoto kritéria pak byly vybírány takové emise, kterým v roce 2014 uplynula řádná lhůta splatnosti, nebo emise, které byly v roce 2014 emitovány. Kontrolními výpočty byla ověřena mj. správnost výše výdajů a v případě předčasného splacení správnost vyplaceného poměrného výnosu a vratky výnosu za dobu od předčasného splacení do řádné splatnosti. NKÚ prověřil úrokové výdaje u SSD v celkové výši 663 mil. Kč a operace související s emisemi a splátkami jistin SSD v celkové hodnotě 20,3 mld. Kč.

NKÚ prověřil také postupy MF při výběru bank, se kterými byly uzavřeny smlouvy o poskytování služeb distributora SSD. V roce 2014 byly bankám uhrazeny poplatky za distribuci SSD v celkové výši 101,7 mil. Kč. V letech 2015 až 2020 MF očekává výdaje na poplatky hrazené distributorům ve výši cca 278 mil. Kč. Od pilotní emise SSD v roce 2011 mají náklady na poplatky distributorům sestupnou tendenci. Díky očekávanému zvyšování upsané jmenovité hodnoty SSD prostřednictvím elektronického přístupu ke správě majetkového účtu v samostatné evidenci SSD u MF a naopak snižování jmenovité hodnoty SSD prostřednictvím distributorů bude docházet k dalšímu postupnému snižování absolutní výše poplatků hrazených distributorům. Kontrolou nebyly zjištěny nedostatky.

## **Výdaje a operace kapitoly SD související s úvěry od Evropské investiční banky**

Česká republika přijala prostřednictvím Ministerstva financí celkem 15 přímých úvěrů od EIB. Financování výdajů prostřednictvím úvěrů od EIB bylo v roce 2014 realizováno na základě *Metodiky Ministerstva financí pro čerpání a uvolňování prostředků z úvěrů od Evropské investiční banky a pro rozpočtování návazných financujících položek od roku 2012* schválené dne 22. 2. 2012.

Celková výše poskytnutých přímých úvěrů od EIB dosáhla do 31. 12. 2014 částky 3,5 mld. €. Část úvěrů byla poskytnuta v eurech (1,3 mld. €) a část v českých korunách (61 mld. Kč, resp. 2,2 mld. € při kurzu 27,5 CZK/EUR). V roce 2014 nedošlo k čerpání (tzn. přijetí) žádné nové tranše úvěrů od EIB. V průběhu roku 2014 naopak došlo jak k řádným splátkám tranší úvěrů EIB v celkové výši 1,7 mld. Kč v souladu s podmínkami splácení jistiny jednotlivých smluv o úvěru, tak i k předčasnému splacení některých tranší úvěrů EIB v celkové výši 9,4 mld. Kč. V roce 2014 tak byly splaceny (ať už řádnými, či předčasnými splátkami) tranše úvěrů v celkové výši 11,1 mld. Kč. Důvodem, proč MF přistoupilo k předčasnému splacení některých tranší úvěrů od EIB, byla skutečnost, že úrokové sazby úvěrů od EIB byly nevýhodné, tj. vyšší oproti sazbám dosahovaným na trhu českých dluhopisů se stejnou dobou splatnosti.

NKÚ prověřil úrokové výdaje související s úvěry EIB v celkové výši 560 mil. Kč a splátky jistiny úvěrů v celkové hodnotě 11,1 mld. Kč. Kontrolou nebyly zjištěny nedostatky.

### **Inventarizace majetku a závazků k 31. 12. 2014 vztahující se ke kontrolované oblasti**

NKÚ prověřil inventarizaci bankovních účtů používaných v kapitole SD a dluhových instrumentů k 31. 12. 2014, případně k 31. 12. 2013. MF nepostupovalo v souladu s ustanovením § 30 odst. 1 písm. b) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, neboť v roce 2013 neprovedlo dokladovou inventuru osmi bankovních účtů s nulovým zůstatkem a v roce 2014 dvou bankovních účtů.

## Seznam zkratk

EIB	Evropská investiční banka
kapitola SD, kapitola <i>Státní dluh</i>	kapitola státního rozpočtu 396 – <i>Státní dluh</i>
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ROP	rozpočtové opatření
SD	státní dluh
SDD	střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy
SP	státní pokladna
SPP	státní pokladniční poukázky
SSD	státní spořicí dluhopisy