

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 10/11

Financující operace a prostředky státního rozpočtu zahrnuté do rozpočtové kapitoly *Státní dluh*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/11. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontroly bylo prověřit postupy Ministerstva financí při sestavování a provádění změn rozpočtu kapitoly 396 – *Státní dluh* (dále jen „kapitola SD“), při plnění příjmů a čerpání výdajů této kapitoly a při provádění peněžních operací v souvislosti s financováním schodku státního rozpočtu a s obsluhou a umořováním státního dluhu. Cílem kontroly bylo také ověřit stav aktiv a pasiv vztahujících se ke kapitole SD.

Kontrolováno bylo období let 2008 a 2009, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna v době od května 2010 do ledna 2011.

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

I. Úvod

Státní dluh vymezuje zákon č. 218/2000 Sb.¹ jako souhrn státních finančních pasiv. Státními finančními pasivy jsou:

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

Státní dluh (dále také „SD“) tvoří rozhodující část dluhu vládního sektoru, který zahrnuje kromě uvedených závazků státu také další stanovené závazky sektoru vládních institucí. Vývoj SD, souvisejících výdajů a dalších ukazatelů vykazovaných MF uvádí tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 – Vývoj SD a souvisejících výdajů (v mld. Kč)

	Rok 2003	Rok 2004	Rok 2005	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009
Státní dluh celkem (k 31. 12.)	493,2	592,9	691,2	802,5	892,3	999,8	1 178,2
Nárůst státního dluhu	97,3	99,7	98,3	111,3	89,8	107,5	178,4
Deficit SR	109,1	93,7	86,3	117,6	79,7	20,0	192,4
Domácí dluh	479,9	522,6	581,8	680,9	769,3	814,3	926,7
Zahraniční dluh	13,3	70,3	109,4	121,6	123,0	185,5	251,5
Výdaje kapitoly SD celkem	21,63	26,83	25,43	31,61	34,13	44,75*	53,07*
Úrokové výdaje celkem	21,33	26,76	25,33	31,51	33,98	44,60*	52,72*
Poplatky	0,09	0,07	0,10	0,10	0,15	0,13	0,34
Další výdaje	0,21	–	–	–	–	0,02	0,01

¹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

	Rok 2003	Rok 2004	Rok 2005	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009
Úrokové výdaje na domácí dluh	20,92	26,07	22,95	28,17	29,50	37,73*	41,81*
Úrokové výdaje na zahraniční dluh	0,41	0,69	2,38	3,34	4,48	6,87*	10,19*

Zdroj: internetové stránky MF.

* Do roku 2008 MF nevykazovalo v kapitole SD úrokové příjmy, ale o tyto příjmy snižovalo úrokové výdaje (uvádělo „čisté úrokové výdaje“), což se promítalo i do celkových výdajů kapitoly SD. Od roku 2008 MF vykazovalo výdaje bez odpočtu úrokových příjmů („hrubé úrokové výdaje“).

Povinnost provádět správu státních finančních pasiv (státního dluhu) je MF stanovena zákonem č. 218/2000 Sb., který zároveň stanoví činnosti a oprávnění MF v rámci **řízení státního dluhu**. Podle tohoto zákona je MF oprávněno:

- nabývat, zcizovat a právně zatěžovat státní dluhopisy, nabývat a zcizovat dluhopisy České národní banky (dále jen „ČNB“), provádět operace s těmito dluhopisy na sekundárním trhu,
- sjednávat obchody s ostatními investičními nástroji (včetně derivátů) k omezení úrokových, měnových či jiných rizik,
- vytvářet rezervu peněžních prostředků z výnosů emisí státních dluhopisů jako zdroj pro vyloučení úrokových rizik a rizik z neumístění primárních emisí státních dluhopisů,
- půjčovat si peněžní prostředky od právnických osob a půjčovat je právnickým osobám, za jejichž závazky ručí podle zvláštního zákona stát; pro tyto osoby může sjednávat obchody s investičními nástroji (včetně derivátů) k omezení úrokových, měnových či jiných rizik.

S řízením SD úzce souvisí **řízení likvidity státní pokladny**. Činnosti a oprávnění MF v rámci řízení likvidity státní pokladny stanoví rovněž zákon č. 218/2000 Sb., podle kterého MF

- provádí opatření potřebná k překonání pokladního nesouladu mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu přijetím úvěru nebo prodejem státních dluhopisů v zákonem stanovené výši (do výše 6 %, od 20. července 2009 do výše 15 % celkových výdajů státního rozpočtu),
- může řešit krytí schodku státního rozpočtu předchozího roku vydáním státních dluhopisů až do doby konečného rozhodnutí Poslanecké sněmovny o způsobu řešení schodku,
- může k překlenutí nedostatku peněžních prostředků na souhrnném účtu státní pokladny použít formou dočasné finanční výpomoci také prostředky na zákonem vyjmenovaných účtech,
- může přebytky prostředků na souhrnném účtu státní pokladny krátkodobě investovat na peněžním trhu do státních dluhopisů nebo cenných papírů ČNB.

Kontrola se zaměřila **na kapitolu SD**, která byla nově začleněna do státního rozpočtu v roce 2001 s účinností zákona č. 218/2000 Sb. Tato kapitola, kterou spravuje MF jako jednu ze zvláštních kapitol státního rozpočtu, neodráží celkový okruh působnosti a odpovědnosti svého správce, ale podle uvedeného zákona ji **tvoří příjmy a výdaje státního rozpočtu spojené s obsluhou a umořováním SD**.

Poznámky: 1. Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

2. Příloha č. 1 obsahuje seznam použitých zkratk, příloha č. 2 obsahuje přehled emisní činnosti MF.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Rozpočet a závěrečný účet kapitoly SD

Závazné ukazatele rozpočtu kapitoly SD stanoví vždy na příslušný rok zákon o státním rozpočtu ČR. Závazné ukazatele kapitoly SD zahrnují kromě příjmů a výdajů také ukazatele financování, kterými je vypořádáván schodek státního rozpočtu.

Tabulka č. 2 – Závazné ukazatele kapitoly SD a jejich plnění (v tis. Kč)

	2008		2009	
	Rozpočet	Skutečnost	Rozpočet	Skutečnost
Souhrnné ukazatele				
Příjmy celkem	1 460 000	7 086 653	6 675 770	8 601 139
Výdaje celkem	45 460 190	44 751 344	71 043 065	53 072 861
Financování				
Zvýšení stavu státních dluhopisů	60 032 364	20 545 526	37 680 190	185 844 199*
Zvýšení stavu přijatých dlouhodobých úvěrů	10 195 527	12 568 241	15 823 034	11 918 452
Změna stavu na účtech státních finančních aktiv	572 109	- 13 111 155**	- 1 323 639**	- 5 368 283**
Specifické ukazatele – příjmy				
Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	1 460 000	7 086 653	6 675 770	8 601 139
Specifické ukazatele – výdaje				
Úroky státního dluhu	45 141 044	44 600 586	54 810 023	52 723 310
Poplatky spojené s obsluhou státního dluhu	300 000	132 330	400 000	340 998
Úmor státního dluhu	19 146	18 428	9 999	8 553
Transfery na projekty financované z úvěrů od zahraničních institucí	–	–	15 823 034	–

Zdroj: závěrečné účty kapitoly SD.

* Výrazné překročení ukazatele *zvýšení stavu státních dluhopisů* souviselo se zajištěním financování překročení rozpočtovaného deficitu státního rozpočtu roku 2009.

** Záporné číslo znamená zvýšení stavu účtů státních finančních aktiv, které vyvolává zvýšenou potřebu financování, a naopak.

V letech 2008 a 2009 stanovily specifické ukazatele výši výdajů na úroky SD, na poplatky spojené s jeho obsluhou a na úmor SD. Jednalo se pouze o část úmoru hrazenou ze státního rozpočtu, a to o výdaje na splátky směnek k úhradě účasti v Evropské bance pro obnovu a rozvoj (dále jen „EBRD“).

Od roku 2009 MF ve výdajích kapitoly SD nově rozpočtovalo ukazatel *transfery na projekty financované z úvěrů od zahraničních institucí*. Jednalo se o projekty financované z úvěrů od Evropské investiční banky (dále jen „EIB“). Peněžní prostředky na tyto projekty byly do roku 2008 rozpočtovány v kapitole *Operace státních finančních aktiv*. Tyto výdaje nepředstavují výdaje spojené s obsluhou a umořováním SD. Rozpočtováním uvedeného ukazatele byly výdaje kapitoly SD v rozporu s rozpočtovými pravidly navýšeny o výdaje určené k realizaci v jiných kapitolách státního rozpočtu.

Z 30 rozpočtových opatření provedených v kapitole SD v roce 2009 se 15 rozpočtových opatření týkalo ukazatele *transfery na projekty financované z úvěrů od zahraničních institucí*.

Těmito rozpočtovými opatřeními MF převedlo peněžní prostředky z úvěrů od EIB ve výši 14 510 091 tis. Kč do jiných kapitol státního rozpočtu a zpět do kapitoly SD převedlo jejich část ve výši 829 863 tis. Kč.

Při sestavování závěrečných účtů kapitoly SD nepostupovalo MF v letech 2008 a 2009 v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb.², když součástí těchto závěrečných účtů nebyly některé číselné sestavy. Předložené návrhy závěrečných účtů kapitoly SD za uvedené roky neobsahovaly porovnání výsledků kapitoly SD v delší časové řadě ani stav SD s komentářem jeho změn.

Při sestavování výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nepostupovalo MF v letech 2008 a 2009 v souladu s vyhláškou č. 16/2001 Sb.³, neboť neuvádělo zůstatky vkladových účtů u ČNB ani zůstatky účtů u jiných bank. Kladné zůstatky těchto účtů činily k 31. prosinci 2008 celkem 31 496 834 089,10 Kč a k 31. prosinci 2009 celkem 4 077 685 588,15 Kč.

2. Příjmy a výdaje kapitoly SD

Do roku 2008 nebyly v kapitole SD příjmy rozpočtovány a o realizované příjmy spojené s obsluhou a umořováním SD byly snižovány výdaje této kapitoly. Část příjmů byla zahrnována do příjmů kapitoly *Všeobecná pokladní správa*. Příjmy kapitoly SD v kontrolovaném období uvádí tabulka č. 3.

Tabulka č. 3 – Příjmy kapitoly SD (v tis. Kč)

Položka rozpočtové skladby		Rok 2008	Rok 2009	Změna
Číslo	Název			
2141	Příjmy z úroků (část)	7 023 641	7 638 621	+ 614 980
2143	Realizované kurzové zisky	63 011	962 518	+ 899 507
	Součet	7 086 652	8 601 139	+ 1 514 487

Zdroj: informační systém ARIS – výkazy 440U za roky 2008 a 2009.

Rozpočtová pravidla nevylučují u organizačních složek státu možnost soustředit příjmy na jiných než příjmových rozpočtových účtech. Současně však stanovují lhůtu deseti dnů pro převedení těchto příjmů do státního rozpočtu. MF soustřeďovalo příjmy kapitoly SD převážně na jiných než příjmových rozpočtových účtech – zejména na bankovním účtu *Řízení likvidity státní pokladny* a na *Umořovacím účtu* – v souvislosti s finančními operacemi, které prostřednictvím těchto účtů provádělo. Následně MF souhrnně měsíčně, čtvrtletně, případně koncem roku převádělo tyto příjmy na příslušné příjmové rozpočtové účty. Kontrolou bylo zjištěno, že MF ve většině případů stanovenou lhůtu pro převod příjmů (vzhledem k zavedenému způsobu jejich převádění) nedodrželo.

V letech 2008 a 2009 MF jako správce kapitoly SD porušilo rozpočtovou kázeň, když neodvedlo do státního rozpočtu příjmy ve výši celkem 4 689 211,53 Kč. Jednalo se o úroky ze zůstatků peněžních prostředků na cizoměnovém účtu vedeném ČNB. Tím v kontrolovaném období došlo k chybnému vykázání příjmů v kapitole SD a zároveň ke snížení příjmů státního rozpočtu.

² Vyhláška č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu.

³ Vyhláška č. 16/2001 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků.

Rozpočtová pravidla definují výdaje kapitoly SD jako výdaje spojené s obsluhou a umořováním SD, ale blíže je nespécifikují. MF uvedlo ve výkazu pro průběžné hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol v kontrolovaném období výdaje kapitoly SD, jak uvádí tabulka č. 4.

Tabulka č. 4 – Výdaje kapitoly SD (v tis. Kč)

Položka rozpočtové skladby		Rok 2008	Rok 2009	Změna
Číslo	Název			
5141	Úroky vlastní	44 600 132	52 723 310	+ 8 123 178
5142	Realizované kurzové ztráty	454	0	- 454
5144	Poplatky dluhové služby	132 329	340 999	+ 208 670
5511	Neinvestiční transfery mezinárodním organizacím	18 428	8 553	- 9 875
Součet		44 751 343	53 072 862	+ 8321 519

Zdroj: informační systém ARIS – výkazy 440U za roky 2008 a 2009.

- **Výdaje na úroky**

Výdaje na úroky představují rozhodující část výdajů kapitoly SD. Úroky SD zahrnovaly zejména výdaje na kuponové platby a diskonty v případě střednědobých a dlouhodobých státních dluhopisů (dále jen „SDD“) a diskonty v případě státních pokladničních poukázek (dále jen „SPP“). Celková výše úrokových výdajů v rozdělení na úroky připadající na domácí a zahraniční dluh je uvedena v tabulce č. 1, ze které je zřejmé zvýšení těchto výdajů za období od roku 2003 do roku 2009 na více než dvojnásobek. To souvisí s potřebou financování neustále rostoucího SD.

- **Výdaje na realizované kurzové ztráty**

Kurzovou ztrátu v roce 2009 v celkové výši 724,5 mil. Kč zaúčtovalo MF nesprávně na účet, na kterém účtovalo o úrocích SD, a ve finančním výkazu ji chybně zahrnuje na položku rozpočtové skladby 5141 – *Úroky vlastní*. O uvedenou částku MF v roce 2009 podhodnotilo položku rozpočtové skladby 5142 – *Realizované kurzové ztráty* a nadhodnotilo položku rozpočtové skladby 5141 – *Úroky vlastní*.

- **Výdaje na poplatky dluhové služby**

V rámci výdajů na poplatky dluhové služby MF v kontrolovaném období hradilo zejména poplatky manažerům emisí dluhopisů, ratingové služby, služby systému *Reuters* a systému *Bloomberg*, poplatky za obchodování s dluhopisy a za jejich evidenci. Významné zvýšení výdajů na poplatky dluhové služby v roce 2009 oproti roku 2008 souviselo zejména s úhradou poplatků na emise SDD denominované v cizích měnách. V roce 2008 činily tyto poplatky u jedné emise 43,9 mil. Kč a v roce 2009 u dvou emisí celkem 204,7 mil. Kč. Dále se do zvýšení této položky promítlo chybné zahrnutí výdajů v celkové výši cca 9,5 mil. Kč za právní služby a za testování a úpravu informačního systému.

- **Výdaje na neinvestiční transfery mezinárodním institucím**

MF v rozporu s ustanovením vyhlášky č. 323/2002 Sb.⁴ zahrnuje v letech 2008 a 2009 do běžných výdajů kapitoly SD splátky směnek na úhradu účasti u EBRD ve výši 26,9 mil. Kč včetně vypořádání kurzového rozdílu, ačkoliv šlo o výdaj na zvýšení podílu na kapitálu v uvedené finanční instituci, tedy o kapitálový výdaj. Současně MF chybně uhradilo splátky směnek z výdajového účtu pro neinvestiční výdaje. Částku kurzového zisku ve výši

⁴ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

8,4 mil. Kč MF převedlo z výdajového účtu na příjmový účet, ačkoliv se nejednalo o výdaj státního rozpočtu ve smyslu rozpočtových pravidel.

- **Výdajová položka 5145 – Finanční deriváty**

MF výdajovou položku 5145 – *Finanční deriváty* v kontrolovaném období nepoužívalo, ačkoliv příjmy a výdaje související s finančními deriváty ve skutečnosti realizovalo. Podle textové části *Závěrečného účtu kapitoly SD za rok 2009* činily příjmy ze swapových operací 1 033 mil. Kč (MF je zahrnuje do úrokových příjmů), příjmy spojené s dalšími derivátovými operacemi 889 mil. Kč (MF je zahrnuje do realizovaných kurzových zisků) a výdaje na swapové operace 4 524 mil. Kč (MF je zahrnuje do úrokových výdajů). Postup MF v tomto případě vedl k evidování příjmů ve výši celkem 1 922 mil. Kč a výdajů ve výši celkem 4 524 mil. Kč na nesprávných položkách rozpočtové skladby.

3. Souhrnný účet státní pokladny a bankovní účty kapitoly SD

Podle rozpočtových pravidel a na základě uzavřených smluv vede ČNB pro MF *Souhrnný účet státní pokladny* (dále jen „Souhrnný účet“). Tento účet je určen k evidenci souhrnných denních obrátů peněžních prostředků na účtech podřízených státní pokladně, které jsou vedeny odděleně na příjmových a výdajových účtech státního rozpočtu, účtech státních finančních aktiv, účtu řízení likvidity státní pokladny, účtech finančních a celních úřadů, na kterých jsou spravovány daňové příjmy, které jsou následně určeny rozpočtům územních samosprávných celků a Státnímu fondu dopravní infrastruktury, účtech určených ke správě peněžních prostředků z vybraných cel určených k odvodům do vlastních zdrojů Evropských společenství, účtech rezervních fondů organizačních složek státu, účtech fondů kulturních a sociálních potřeb organizačních složek státu, účtech Národního fondu a na dalších účtech, které stanoví zvláštní zákon.

Peněžní prostředky na účtech Národního fondu byly novelou rozpočtových pravidel s účinností od 20. července 2009 zahrnuty mezi účty podřízené Souhrnnému účtu. Stav peněžních prostředků v cizích měnách na účtech Národního fondu přepočtený na české koruny k 31. prosinci 2009 činil více než 58 mld. Kč a v průběhu roku 2010 více než 40 mld. Kč. Ke dni ukončení kontroly MF v rozporu s rozpočtovými pravidly nezajistilo zahrnutí peněžních prostředků z účtů Národního fondu do účtů podřízených Souhrnnému účtu.

MF používalo v kontrolovaném období v souvislosti s financováním, obsluhou a umožňováním SD celkem 21 bankovních účtů. V ČNB pro tento účel zřídilo 16 bankovních účtů (tři rozpočtové příjmové účty, čtyři rozpočtové výdajové účty, tři umožňovací účty pro transakce související s emisemi státních dluhopisů a s transfery prostředků získaných od EIB, účet určený pro řízení denní likvidity státní pokladny, dva účty pro úhradu schodku státního rozpočtu a pro financování SD a tři cizoměnové účty pro úhrady v cizích měnách). Všechny účty vedené v ČNB, s výjimkou cizoměnových, byly podle uzavřených smluv podřízeny Souhrnnému účtu, proto nebyly úročeny.

V kontrolovaném období MF zřídilo dalších pět běžných účtů (dva korunové a tři cizoměnové) ve dvou komerčních bankách. Na těchto účtech probíhaly peněžní operace v souvislosti s emisemi SDD denominovaných v cizí měně.

4. Strategie financování a řízení SD

Klíčovým řídicím dokumentem MF pro naplňování dluhové strategie a pro realizaci politiky řízení rizik je *Strategie financování a řízení státního dluhu* (dále také „Strategie“). V rámci Strategie sleduje MF osm hlavních ukazatelů (blíže viz tabulka č. 5).

Tabulka č. 5 – Vyhodnocení ukazatelů strategie financování za roky 2008 a 2009

UKAZATEL	Vyhlášený cíl pro rok 2008	Stav k 31. 12. 2008	Vyhlášený cíl pro rok 2009	Stav k 31. 12. 2009
Hrubá výpůjční potřeba vlády	179,7 mld. Kč	181,0 mld. Kč	148,4 mld. Kč	279,6 mld. Kč
Zahraniční emisní činnost	Max. 50 % hrubé výpůjční potřeby	26,7 %	Max. 50 % hrubé výpůjční potřeby	19,6 %
	0,0 až 89,9 mld. Kč	48,2 mld. Kč	0,0 až 74,2 mld. Kč	54,7 mld. Kč
Hrubá emise SDD*	75,1 až 165,0 mld. Kč	123,6 mld. Kč	40,0 až 125,0 mld. Kč	203,0 mld. Kč
Čistá emise peněžních instrumentů**	0,0 až - 20,0 mld. Kč	- 3,4 mld. Kč	0,0 až 50,0 mld. Kč	9,4 mld. Kč
Půjčky od EIB	14,7 mld. Kč	12,6 mld. Kč	15,8 mld. Kč	11,9 mld. Kč
Krátkodobý státní dluh	20 % a méně	17,7 %	20 % a méně	14,7 %
Průměrná doba do splatnosti	6,0 až 7,0 let	6,6 let	5,5 až 7,0 let	6,5 let
Úroková refixace do 1 roku	30 až 40 %	28,4 %	30 až 40 %	30,5 %

Zdroj: Strategie financování a řízení státního dluhu, čtvrtletní informace o řízení dluhového portfolia.

* Hrubá emise SDD zahrnuje i sekundární prodeje tuzemských korunových SDD z portfolia MF.

** Jedná se o čistou změnu (- úbytek, + přírůstek) SPP v oběhu.

• Hrubá výpůjční potřeba vlády

Výše hrubé výpůjční potřeby vlády ve střednědobém výhledu je určována zejména plánovanými deficity státního rozpočtu a hodnotou jistin splatných SDD, které musí být vzhledem k přetrvávajícímu deficitnímu hospodaření státu refinancovány novými emisemi.

V roce 2008 byl limit hrubé výpůjční potřeby vlády překročen o 1,3 mld. Kč, ačkoliv deficit státního rozpočtu dosáhl pouze 20 mld. Kč oproti plánovaným 70,8 mld. Kč. Tato skutečnost se promítla do vyššího přírůstku rezervy financování o více než 60 mld. Kč oproti jejímu předpokládanému přírůstku uvedenému ve Strategii na rok 2008.

V roce 2009 byl překročen cíl vyhlášený pro hrubou výpůjční potřebu ve Strategii vzhledem k nutnosti financování výrazně vyššího deficitu státního rozpočtu (o 131,2 mld. Kč), než s jakým počítala Strategie. Toto překročení se promítlo zejména do zvýšené emisní činnosti v případě SDD nad vyhlášený cíl roku 2009.

• Krátkodobý státní dluh

V oblasti řízení refinančního rizika patří mezi hlavní sledovaný limit podíl krátkodobého SD (dluh splatný do jednoho roku) na celkovém dluhu. MF počínaje rokem 2004 systematicky snižovalo tento podíl, přičemž jako dlouhodobou strategii vyhlásilo limitní hranici maximálně 20 % z celkového SD. V kontrolovaném období let 2008 a 2009 se podíl krátkodobého dluhu pohyboval pod dlouhodobě vyhlášenou limitní hodnotou 20 % – k 31. prosinci 2008 činil 17,7 % a k 31. prosinci 2009 činil 14,7 %.

Cílování na relativně nízké hodnoty podílu krátkodobého SD na celkovém dluhu MF zdůvodnilo nezbytností stabilizace refinančního rizika, což podle Strategie tvoří ústřední bod koncipování emisního plánování MF. Negativem tohoto přístupu bylo narůstání úrokových výdajů vzhledem k rozdílu investory požadovaných výnosů mezi krátkodobými a dlouhodobými dluhovými cennými papíry. Rozpětí výnosů v letech 2008 a 2009 v případě SPP a SDD uvádí tabulka č. 6.

Tabulka č. 6 – Přehled rozpětí výnosů u emisí SPP a SDD

(v % p. a.)

Státní pokladniční poukázky			Střednědobé a dlouhodobé dluhopisy		
Doba splatnosti (dny)	Rok 2008	Rok 2009	Doba splatnosti (roky)	Rok 2008	Rok 2009
90–92	2,84–4,45	1,29–1,95	3	4,07–4,83	2,07–3,70
181–183	2,50–3,92	1,35–1,85	5	4,20–4,52	4,15
272–274	3,75–4,42	1,90–2,20	8	4,88–5,16	3,83–4,22
364	3,28–4,09	1,43–2,50	10	4,53–4,75	4,18–5,76
			15	4,79–5,33	4,78–6,13

Zdroj: státní závěrečné účty, internetové stránky MF, internetové stránky ČNB.

V roce 2010 byl podle údajů Strategie na rok 2011 průměrný roční výnos u emisí v případě korunových SDD 3,3 % a v případě SPP 1,14 %. Strategie pro rok 2011 reaguje na výše uvedenou skutečnost a počítá pro rok 2011 s nárůstem SPP v oběhu s cílem využít nižších požadovaných výnosů na krátkém konci výnosové křivky a dosáhnout tak snížení úrokových výdajů.

- **Zahraniční emisní činnost**

V souvislosti se zahraničními emisemi provádělo MF v kontrolovaném období zajišťující derivátové operace, které zvyšovaly výdaje na obsluhu SD. Se vstupem České republiky (dále jen „ČR“) do Evropské unie (dále jen „EU“) v roce 2004 byl předpoklad zhodnocování české koruny v dlouhodobém horizontu s postupným vyčerpáváním prostoru pro toto zhodnocování v závislosti na ekonomickém sblížení ČR a EU. Podle názoru NKÚ bylo vhodnější v prvních letech po vstupu do EU při emisích dluhopisů v cizích měnách zajišťovat emise měnovými deriváty jen v omezeném rozsahu a ve větším rozsahu tak participovat v dalších letech na kurzových ziscích při posilování české koruny. Přehled o provedeném zajišťování v tabulce č. 7 dokládá opačný postup MF, když zpočátku zajišťovalo emise v plném rozsahu, nebo postupnou změnu náhledu MF na poměr rizika a nákladů. V rámci řádné inventarizace k 31. prosinci 2009 vyčíslilo MF rozdíl mezi závazky a pohledávkami z neukončených měnových derivátů vztahujících se k emisím zahraničních dluhopisů jako ztrátu ve výši více než 12 mld. Kč. Konečná výše rozdílu mezi závazky a pohledávkami z neukončených měnových derivátů se zjistí až při jejich celkovém vypořádání podle aktuálního kurzu české koruny vůči euru.

Tabulka č. 7 – Přehled emisí denominovaných v EUR za roky 2004–2009

Transakce	Nominální objem emise (mil. EUR)	Objem emise zajištěný měnovými swapy (mil. EUR)	Pohledávka MF z měnových swapů k 31. 12. 2009* (mil. Kč)	Závazek MF z měnových swapů k 31. 12. 2009** (mil. Kč)	Kurzový zisk/ztráta k 31. 12. 2009 z nominální hodnoty neukončených swapů (mil. Kč)
1. emise eurobondů, 2004	1 500	1 500	39 697,5	48 824,4	- 9 126,9
2. emise eurobondů, 2005	1 000	987,95	26 146,1	29 700,0	- 3 553,9
3. emise eurobondů, 2008	2 000	550***	5 293,0	4 934,0	359,0
4. emise eurobondů, 2009	1 500	320	8 468,8	8 547,2	- 78,4
1. emise eurodluhopisů, 2009	262,49	Zajištěny jen kuponové platby	–	–	–

Zdroj: spisová dokumentace MF, inventurní soupisy.

* Kurz ČNB k 31. prosinci 2009: 26,465 CZK/EUR.

** Závazky MF jsou vyčísleny ve smluvním kurzu.

*** K 11. červnu 2009 byly ukončeny swapy v objemu 350 mil. EUR.

5. Zákonné limity pro emise dluhopisů

Financování hrubé výpůjční potřeby vlády zajišťovalo MF v kontrolovaném období plynule zejména prostřednictvím emisí SDD a SPP. Přehled emisí realizovaných v letech 2008 a 2009 je uveden v příloze č. 2.

Jednotlivé emise státních dluhopisů nebo jejich tranše MF ve své evidenci přiřazovalo po jejich uskutečnění k limitům stanoveným zvláštními zákony nebo k oprávněním vyplývajícím z rozpočtových pravidel (tj. provádět opatření potřebná k překonání pokladního nesouladu mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu mj. prodejem státních dluhopisů, řešit krytí schodku státního rozpočtu předchozího roku vydáním státních dluhopisů až do konečného rozhodnutí Poslanecké sněmovny).

Podle předložené evidence čerpání dluhopisových programů nevydávalo MF část dluhopisů podle zvláštních zákonů o státním dluhopisovém programu, ale s odkazem na ustanovení rozpočtových pravidel, která však neobsahují údaj o maximální době splatnosti státních dluhopisů, jak požaduje zákon č. 190/2004 Sb.⁵

Kontrolou předložené evidence čerpání dluhopisových programů nebylo možné zjistit, na základě kterého zvláštního zákona byla vypořádána část schodku státního rozpočtu roku 2006 ve výši 17,8 mld. Kč.

6. Emise státních dluhopisů denominovaných v cizích měnách

V kontrolovaném období realizovalo MF tyto emise státních dluhopisů v cizích měnách:

- eurobond ČR 2008–2018, 3. emise, ISIN XS0368800073, nominální hodnota 2 mld. EUR, kuponová sazba 5,00 %, doba splatnosti 10 let,
- eurobond ČR 2009–2014, 4. emise, ISIN CZ00427020304, nominální hodnota 1,5 mld. EUR, kuponová sazba 4,50 %, doba splatnosti 5 let,
- eurodluhopis ČR 2009–2015, 1. tranše, ISIN XS0453511577, nominální hodnota 262,490 mil. EUR, variabilní kuponová sazba EURIBOR 6M + 100 bazických bodů, doba splatnosti 6 let,
- 1. emise švýcarských bondů, CH0106812362, celková nominální hodnota 500 mil. CHF, kuponová sazba 2,875 %, doba splatnosti 7 let.

MF zpracovalo v roce 2007 interní pravidla pro výběr vedoucích manažerů zahraničních emisí, podle kterých však postupovalo pouze v roce 2008 pro 3. emisi eurobondů, u dalších zahraničních emisí v kontrolovaném období výběrové řízení neprovedlo.

Pro konverzi peněžních prostředků získaných emisemi z cizích měn na české koruny a v souvislosti se zajišťováním rizik provádělo MF řadu finančních transakcí (FX swapové a spotové operace, měnové bazické swapy, forwardové obchody, DEPO operace). Z dokumentace k uzavřeným měnovým swapům bylo zjištěno, že písemný souhlas příkazce operací byl v některých případech zajišťován následně po uzavření obchodu (např. se zpožděním šesti a více dnů). K tomu MF uvedlo, že často dochází k případům, kdy je nutné obchod uzavřít neodkladně a povolení je konzultováno s příkazcem operací telefonicky. MF však nedisponuje záznamovým zařízením telefonních hovorů, které by konzultace transakcí s příkazcem operací či komunikaci s třetími stranami při uzavírání transakcí zaznamenalo a uchoválo pro následné doložení, jak je běžné v institucích, které se zabývají transakcemi obdobného charakteru.

⁵ Zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech.

V souvislosti s konverzí části výnosu 3. emise eurobondů ve výši 1 442 960 000 EUR provedlo MF sérii FX swapových a FX spotových operací, jejichž výsledkem byla v roce 2008 ztráta ve výši 1 064 584 420 Kč. Tuto ztrátu MF nevypořádalo se státním rozpočtem, neboť ji uhradilo z *Umořovacího účtu*, a ne z příslušného výdajového rozpočtového účtu, jak to organizační složce státu ukládají rozpočtová pravidla. Se státním rozpočtem MF nevypořádalo v roce 2008 ani ztrátu ve výši 481 400 000 Kč vzniklou z osmi forwardových transakcí při zajišťování částky 250 mil. EUR. U obdobných případů v roce 2009 (částečně i v roce 2008) MF ztráty či zisky plynoucí z kurzových pohybů koruny při konverzích cizí měny se státním rozpočtem vypořádalo (např. u 4. emise eurobondů kurzovou ztrátu ve výši 547 856 056 Kč).

MF nedoložilo, že provádí pravidelné vyhodnocování derivátových operací podle předem stanovené metodiky.

7. Tvorba a použití rezervy při financování státního dluhu

MF vytváří z výnosů emisí státních dluhopisů rezervu peněžních prostředků jako zdroj pro vyloučení určitých rizik financování SD. Stav dluhové rezervy v letech 2007 až 2009 uvádí tabulka č. 8.

Tabulka č. 8 – Dluhová rezerva

(v tis. Kč)

	Stav k 31. 12. 2007	Stav k 31. 12. 2008	Stav k 31. 12. 2009
Dluhová rezerva celkem	12 185 596	77 987 173	52 964 161
- z toho zůstatek peněžních prostředků z úvěrů od EIB	0	3 170 229	1 408 453

Zdroj: sdělení MF č. j. 20/57650r/2010 ze dne 7. října 2010.

Při vykazování tvorby dluhové rezervy v letech 2008 a 2009 MF nepostupovalo podle jednotné metodiky a v dokumentech vykazovalo odlišné údaje. Z tabulky č. 8, sestavené podle údajů získaných v průběhu kontroly, vyplývá, že v roce 2008 se dluhová rezerva oproti roku 2007 zvýšila o 65,8 mld. Kč. Ve *Zprávě o řízení státního dluhu*, která je součástí *Státního závěrečného účtu za rok 2008*, MF uvedlo přírůstek dluhové rezervy v roce 2008 ve výši 63,9 mld. Kč. Z tabulky č. 8 dále vyplývá, že v roce 2009 se dluhová rezerva oproti roku 2008 snížila o 25 mld. Kč. MF ve *Zprávě o řízení státního dluhu*, která je součástí *Státního závěrečného účtu za rok 2009*, uvedlo snížení dluhové rezervy o 24,2 mld. Kč. Ve *Strategii financování a řízení státního dluhu na rok 2011* uvedlo MF úbytek dluhové rezervy za rok 2009 ve výši 19,6 mld. Kč.

V letech 2008 a 2009 zahrnuje MF do dluhové rezervy zůstatky nepoužitých peněžních prostředků z úvěrů od EIB. Nevyčerpané prostředky od EIB však nejsou rezervou ve smyslu rozpočtových pravidel, protože jejich původ nebyl z emisí státních dluhopisů. V roce 2009 MF naopak nevykázalo jako dluhovou rezervu veškeré volné peněžní prostředky získané emisemi státních dluhopisů, když do rezervy nezapočítalo peněžní prostředky z výnosů emisí státních dluhopisů uložené k 31. prosinci 2009 na *Euroúčtu dluhové služby* ve výši 100 184 tis. EUR (v přepočtu 2 651 362 tis. Kč).

Strategie na rok 2008 předpokládala tvorbu dluhové rezervy ve výši 5 mld. Kč, výdaje na dluhovou rezervu neuváděla. Skutečná tvorba rezervy dosáhla výše 65,8 mld. Kč (viz tabulka č. 8). Strategie na rok 2009 nepředpokládala tvorbu ani úbytek dluhové rezervy v roce 2009, výdaje na dluhovou rezervu neuváděla. Strategie na rok 2010 předpokládala tvorbu dluhové rezervy ve výši 20 mld. Kč, výdaje na tvorbu dluhové rezervy neuváděla. Strategie financování a řízení státního dluhu na roky 2008 až 2010, závěrečné účty kapitoly SD za roky 2008 a 2009 ani zprávy o řízení státního dluhu za roky 2008 a 2009 neuváděly výdaje spojené s dluhovou rezervou ani další podrobnosti ke zdůvodnění její výše. Následně

vyhodnocení výdajů na dluhovou rezervu MF neprovedlo ani za rok 2008, přestože rozdíl mezi předpokládaným a skutečným stavem činil téměř 61 mld. Kč.

8. Vnitřní kontrolní systém

MF nepostupovalo v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb.⁶, když:

- v roce 2008 nebyla určena odpovědná osoba jako hlavní účetní střediska pro kapitolu SD;
- jako správce kapitoly SD nezajistilo provádění předběžné kontroly, protože žádný z určených příkazců operací nepotvrzoval správnost souhrnných účetních dokladů (dále také „SUD“);
- některé SUD týkající se účetního období roku 2009, v jejichž rámci bylo provedeno 255 účetních zápisů v absolutní hodnotě více než 309 089 mil. Kč, neobsahovaly podpisový záznam osoby pověřené jako hlavní účetní;
- nevypracovávalo v kontrolovaném období roční zprávy o výsledcích finančních kontrol, ze kterých by bylo zřejmé hodnocení přiměřenosti a účinnosti zavedeného systému finanční kontroly v kapitole SD.

Roční plány interního auditu na roky 2008, 2009 a 2010 ani střednědobý plán interního auditu na roky 2007 až 2010 neobsahovaly kontrolu zaměřenou na činnosti MF vykonávané v souvislosti se správou kapitoly SD.

9. Zpracování účetních dat a provádění inventarizace v kapitole SD

Aktiva a pasiva účetní jednotky MF související s kapitolou SD jsou předmětem účetnictví podle zákona č. 563/1991 Sb.⁷ Povinnost sledovat odděleně v účetnictví a vykazovat odděleně v účetní závěrce informace o stavu jednotlivých položek aktiv a pasiv týkajících se kapitoly SD byla stanovena vyhláškou č. 353/2007 Sb., která s účinností od 1. ledna 2008 novelizovala vyhlášku č. 505/2002 Sb.⁸ Vnitřní předpisy řešící tuto problematiku byly postupně schvalovány ministrem financí až ve 2. pololetí roku 2008.

Oddělené sledování účetních dat za kapitolu SD bylo podle schválených vnitřních předpisů MF založeno na předpokladu, že finanční operace realizované při řízení státního dluhu v kapitole SD jsou zaznamenávány v informačním systému *Wallstreet Suite System* (dále jen „IS WSS“), jehož součástí je také účetní modul, a že údaje zpracované tímto systémem automaticky přecházejí do účetních případů, které jsou dále zpracovávány na základě nedefinovaných parametrů a ve vazbě na účtový rozvrh a předkontace pro jednotlivé typy instrumentů.

Opožděná úprava zpracování účetních dat za kapitolu SD ve směrnicích MF, nedostatečné zpracování postupů účtování a nezprovoznění účetního modulu IS WSS byly příčiny, v jejichž důsledku došlo k nezaúčtování některých skutečností do účetního období roku 2008, dále k velkému množství stornovaných nebo opravovaných účetních zápisů a také k významným inventarizačním rozdílům za rok 2008.

Jednotlivé SUD neobsahovaly podpis osoby odpovědné za účetní případ, čímž došlo k nesplnění náležitostí průkazných účetních záznamů ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb. Kontrolou účetních dokladů týkajících se účetního období roku 2009 byly zjištěny SUD, které neobsahovaly podpisový záznam osoby odpovědné za zaúčtování. V důsledku nesplnění náležitostí předepsaných pro účetní doklady nebyly účetní operace (zápisy) zaúčtovány

⁶ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

⁷ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

⁸ Vyhláška č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu.

v rámci předmětných SUD (celkem 255 zápisů v zaúčtované absolutní hodnotě více než 309 089 mil. Kč) doloženy průkaznými účetními záznamy.

MF nepostupovalo při účtování vždy podle platných právních předpisů nebo doporučených účetních standardů⁹. Odlišné postupy účtování a s nimi související odchylky od předepsané obsahové náplně některých účtů souvisely se specifickým charakterem aktiv a pasiv kapitoly SD a týkaly se zejména majetkových fondů. V důsledku toho příslušné účty nezobrazovaly skutečnosti, které mají být jejich obsahovou náplní, a na účtech majetkových fondů byly vykázány záporné stavy. Také postup účtování v případě převodu peněžních prostředků v souvislosti se schodkem státního rozpočtu mezi účty 965 – *Saldo příjmů a výnosů* a 248 – *Souhrnné účty* neodpovídal platné právní úpravě. Metodiku účtování v kapitole SD s ohledem na tato specifika neupravilo MF žádným vnitřním předpisem. K odlišným postupům účtování nevedlo MF žádné vysvětlující nebo doplňující informace v přílohách k účetním závěrkám za roky 2008 a 2009.

MF v průběhu roku 2009 dodatečně účtovalo o účetních operacích týkajících se roku 2008. Tím, že MF neúčtovalo o skutečnostech, které byly předmětem účetnictví, do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisely, nebylo jeho účetnictví v roce 2008 úplné ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb. V účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2008 tak byly nadhodnoceny zůstatky účtů 373 – *Pohledávky z pevných termínových operací a opcí* o částku 129 188 550,00 Kč a 248 – *Souhrnné účty* o částku 20 002 611 926,53 Kč. O účtování operací, které souvisely s předchozím účetním obdobím, MF nepodalo žádné vysvětlující ani doplňující informace v příloze k účetní závěrce za rok 2009.

• Inventarizace za rok 2008

MF porušilo zákon č. 563/1991 Sb., když nevyúčtovalo zjištěné inventarizační rozdíly ve výši 44 458 165 101,75 Kč do účetního období roku 2008, za které ověřovalo stav majetku a závazků, nýbrž je postupně účetně opravovalo v účetním období roku 2009, a nedokončilo proces inventarizace za rok 2008. Účetnictví MF za rok 2008 tak nebylo úplné a průkazné.

Nevyúčtováním inventarizačních rozdílů do příslušného účetního období současně došlo k vykázání nesprávných konečných zůstatků předmětných účtů v účetní závěrce sestavené MF k 31. prosinci 2008, a to o částky zjištěných inventarizačních rozdílů. O nevyúčtování inventarizačních rozdílů do účetního období roku 2008 MF nepodalo žádné vysvětlující ani doplňující informace v příloze k účetní závěrce za rok 2008.

Dále bylo zjištěno, že MF při inventarizaci za rok 2008 porušilo zákon č. 563/1991 Sb. tím, že v inventurním soupisu nevedlo skutečný stav veškerého majetku v případě peněžních prostředků účtovaných na účtu 248 – *Souhrnné účty*. Dle inventurního soupisu z dokladové inventury provedené k 31. prosinci 2008 byl inventarizován konečný zůstatek účtu *Řízení likvidity* ve výši 20 002 611 926,53 Kč, ačkoliv dle bankovního výpisu ČNB ze dne 7. ledna 2009 byl konečný zůstatek účtu k 31. prosinci 2008 nulový. MF tím nadhodnotilo v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2008 účet 248 – *Souhrnné účty* o částku 20 002 611 926,53 Kč.

• Inventarizace za rok 2009

Obdobně bylo zjištěno, že MF při inventarizaci za rok 2009 porušilo zákon č. 563/1991 Sb. tím, že v inventurním soupisu nevedlo skutečný stav veškerého majetku v případě peněžních prostředků na účtu 248 – *Souhrnné účty*. Dle inventurního soupisu z dokladové inventury provedené k 31. prosinci 2009 byl inventarizován konečný zůstatek účtu *UHSR financující operace SFA + EIB* ve výši 192 394 367 694,66 Kč, ačkoliv dle bankovního výpisu ČNB ze dne 7. ledna 2010 byl konečný zůstatek účtu k 31. prosinci 2009 nulový. MF nadhodnotilo v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2009 účet 248 – *Souhrnné účty*

⁹ České účetní standardy pro účetní jednotky, které účtují podle vyhlášky č. 505/2002 Sb.

o částku 192 394 367 694,66 Kč. Uvedený nesoulad řešilo MF účtováním do účetního období roku 2009 dne 10. března 2010, a to převedením konečného zůstatku účtu *UHSR financující operace SFA + EIB* na účet *Saldo příjmů a výnosů*, avšak toto účtování nebylo vykázáno v konečných zůstatcích uvedených rozvahových účtů účetní závěrky sestavené k 31. prosinci 2009. Uvedený postup účtování byl navíc v rozporu s obsahovou náplní účtu 965 – *Saldo příjmů a výnosů* stanovenou vyhláškou č. 505/2002 Sb. a v rozporu s českým účetním standardem č. 502.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že konečný zůstatek účtu 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy* vykázaný v rozvaze k 31. prosinci 2009 byl o 3 996 111,10 Kč nižší než konečný zůstatek tohoto účtu prokázaný inventarizací (dokladovou inventurou). V této souvislosti došlo v účetní závěrce sestavené MF k 31. prosinci 2009 k podhodnocení konečných zůstatků účtů 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy* a 965 – *Saldo příjmů a výnosů* o uvedenou částku. O přeúčtování pohledávky do účetního období roku 2010, se kterým věcně ani časově nesouvisela, MF nepodalo žádné vysvětlující ani doplňující informace v příloze k účetní závěrce za rok 2009.

10. Zakázky na právní a další služby týkající se kapitoly SD

V roce 2009 MF zahrnuje do výdajů kapitoly SD úhradu čtyř faktur od advokátní kanceláře za provedené právní služby v celkové výši 8 190 203,55 Kč (včetně DPH). Na tyto právní služby nebyly uzavřeny písemné smlouvy (ani rámcová smlouva), které by stanovily vzájemná práva, povinnosti a požadovaný rozsah služeb. Vzhledem k neexistenci písemně dohodnutých podmínek nebylo možné následně posoudit, jak byla dohodnuta úplata, zda byly poskytované služby provedeny řádně a včas a zda fakturované částky odpovídaly poskytnutým službám.

U dvou zakázek na uvedené právní služby, za jejichž poskytnutí uhradilo MF částku 2 366 197,18 Kč (včetně DPH) a částku 1 071 000 Kč (včetně DPH), nebylo zřejmé, jakým způsobem MF postupovalo při výběru jejich poskytovatele. MF veřejné zakázky na tyto právní služby považovalo za veřejné zakázky malého rozsahu, přestože celková cena obou faktur za právní služby, které na sebe bezprostředně termínově i věcně navazovaly, činila 2 888 400 Kč bez DPH. MF nepostupovalo v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.¹⁰, když pro zadání veřejné zakázky na právní služby nepoužilo žádné ze zadávacích řízení uvedených v zákoně a zadalo tuto veřejnou zakázku přímo jedinému uchazeči.

MF u dalších dvou zakázek na právní služby, za jejichž poskytnutí uhradilo částku 2 377 340,35 Kč (včetně DPH) a částku 2 375 666,02 Kč (včetně DPH), nedoložilo, že postupovalo při zadání těchto veřejných zakázek malého rozsahu transparentně, resp. nediskriminačně, jak požaduje zákon.

V případě dvou zakázek na poskytování aktualizací a podpory informačního systému MF na základě jednacího řízení bez uveřejnění dle zákona č. 137/2006 Sb. uzavřelo smlouvy, ve kterých umožnilo omezení výše náhrady škody maximálně na částku ve výši 3 000 000 Kč. Vzhledem k objemům finančních prostředků, které jsou prostřednictvím informačního systému obchodovány, a vzhledem k tomu, jaké škody mohou vzniknout, představuje toto omezení náhrady škody značné riziko pro státní rozpočet.

III. Vyhodnocení

Kontrola se zaměřila na soubor činností vykonávaných MF v souvislosti se správou kapitoly *Státní dluh*, kterou podle rozpočtových pravidel tvoří příjmy a výdaje státního rozpočtu

¹⁰ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

spojené s obsluhou a umořováním státního dluhu. MF při správě této kapitoly zajišťuje řízení, obsluhu a umořování státního dluhu a řídí likviditu státní pokladny. Tyto činnosti mají specifický charakter, jedná se zejména o vydávání a splácení státních dluhopisů, o jejich nákupy a prodeje na sekundárním trhu cenných papírů, o využívání finančních nástrojů k zajištění rizik spojených s vydáváním státních dluhopisů v cizích měnách a o další transakce prováděné na bankovních účtech MF.

V souvislosti se zvyšujícím se státním dluhem rostly i výdaje na jeho obsluhu. Negativní vliv na výši úrokových výdajů měla i skutečnost, že se v kontrolovaném období pohyboval podíl krátkodobého dluhu pod vyhlášenou limitní hodnotou 20 % – k 31. prosinci 2008 činil podíl krátkodobého dluhu 17,7 % a k 31. prosinci 2009 činil 14,7 %.

MF v kontrolovaném období nepostupovalo vždy v souladu s právními předpisy, popř. se svými interními předpisy. Kontrolou bylo zejména zjištěno:

1. MF nezajistilo zahrnování peněžních prostředků na účtech Národního fondu do *Souhrnného účtu státní pokladny* ve smyslu ustanovení rozpočtových pravidel, přitom stav peněžních prostředků v cizích měnách dosahoval na těchto účtech např. v průběhu roku 2010 v přepočtu více než 40 mld. Kč.
2. Dopady transakcí souvisejících s emisemi státních dluhopisů v cizích měnách MF vyhodnocovalo nedostatečně a vyhodnocení výdajů na dluhovou rezervu neprovádělo vůbec, ačkoliv např. v roce 2008 činil rozdíl mezi předpokládaným a skutečným stavem dluhové rezervy téměř 61 mld. Kč.
3. O skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví a souvisejí s kapitolou SD, začalo MF účtovat až od roku 2008. Bylo zjištěno, že účetnictví za rok 2008 nebylo úplné a průkazné, neboť MF nevyúčtovalo zjištěné inventarizační rozdíly ve výši téměř 44,5 mld. Kč do účetního období roku 2008, za které byla inventarizace prováděna. V některých případech MF použilo vzhledem ke specifickému charakteru aktiv a pasiv začleněných do kapitoly SD postupy účtování odlišné od postupů stanovených právními a dalšími účetními předpisy. K odlišným způsobům účtování nevedlo MF vysvětlující ani doplňující informace v příloze účetní závěrky za rok 2008 ani za rok 2009.
4. Nedostatečné zajištění fungování vnitřního kontrolního systému v oblasti řídicí kontroly (neurčení osoby odpovědné jako hlavní účetní, nepotvrzování správnosti souhrnných účetních dokladů příkazcem operace) a nevyužívání interního auditu ve smyslu zákona o finanční kontrole ve veřejné správě.
5. U veřejných zakázek na právní služby v celkové výši 8,2 mil. Kč (včetně DPH) MF nedodrželo postup, resp. zásady stanovené zákonem o veřejných zakázkách.
6. Nedodržování zákonem stanoveného termínu pro převod příjmů soustředěných na jiných než rozpočtových příjmových účtech.
7. Dalšími zjištěními byly:
 - neúplnost údajů v závěrečném účtu kapitoly SD a ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu této kapitoly,
 - nepřesnost evidence výdajů podle rozpočtové skladby,
 - nejednotný postup při vypořádávání příjmů a výdajů vznikajících při transakcích s cizími měnami se státním rozpočtem,
 - nedoložení vypořádání části schodku roku 2006 zákonným limitem pro vydání dluhopisů,
 - používání nejednotné metodiky při vykazování dluhové rezervy, což mělo negativní vliv na transparentnost údajů.

Použité zkratky

ARIS	Automatizovaný rozpočtový informační systém
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
DEPO	půjčka nebo výpůjčka na peněžním trhu bez zajištění cennými papíry
DPH	daň z přidané hodnoty
EBRD	Evropská banka pro obnovu a rozvoj
EIB	Evropská investiční banka
EU	Evropská unie
IS WSS	informační systém <i>Wallstreet Suite System</i>
ISIN	mezinárodní identifikační číslo cenného papíru
kapitola SD	kapitola 396 – <i>Státní dluh</i>
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
SD	státní dluh
SDD	střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy
Souhrnný účet	<i>Souhrnný účet státní pokladny</i>
Strategie	<i>Strategie financování a řízení státního dluhu</i>
SPP	státní pokladniční poukázky
SUD	souhrnný účetní doklad

Emise střednědobých a dlouhodobých státních dluhopisů (SDD) v roce 2008

Označení emise	Číslo emise a tranše	Kód emise/ISIN	Datum emise	Datum splatnosti	Objem emise (Kč)	Doba splatnosti (roky)	Prům. výnos (%)	Administrátor
Dluhopis ČR 2007–2017, 4,00 %	SD 51. emise, 6. tranše	CZ0001001903	14.1.2008	11.4.2017	6 900 160 000	10	4,528	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2011, 4,10 %	SD 54. emise, 1. tranše	CZ0001002158	28.1.2008	11.4.2011	5 617 010 000	3	4,073	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2022, 4,70 %	SD 52. emise, 4. tranše	CZ0001001945	18.2.2008	12.9.2022	3 620 000 000	15	4,790	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2012, 3,55 %	SD 50. emise, 6. tranše	CZ0001001887	25.2.2008	18.10.2012	3 553 810 000	5	4,201	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2011, 4,10 %	SD 54. emise, 2. tranše	CZ0001002158	3.3.2008	11.4.2011	3 275 000 000	3	4,126	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2017, 4,00 %	SD 51. emise, 7. tranše	CZ0001001903	10.3.2008	11.4.2017	4 000 000 000	10	4,546	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2011, 4,10 %	SD 54. emise, 3. tranše	CZ0001002158	17.3.2008	11.4.2011	5 848 050 000	3	4,356	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2022, 4,70 %	SD 52. emise, 5. tranše	CZ0001001945	7.4.2008	12.9.2022	3 127 760 000	15	5,119	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2012, 3,55 %	SD 50. emise, 7. tranše	CZ0001001887	21.4.2008	18.10.2012	6 702 000 000	5	4,320	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2017, 4,00 %	SD 51. emise, 8. tranše	CZ0001001903	5.5.2008	11.4.2017	5 961 310 000	10	4,749	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2011, 4,10 %	SD 54. emise, 4. tranše	CZ0001002158	19.5.2008	11.4.2011	2 832 490 000	3	4,412	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2012, 3,55 %	SD 50. emise, 8. tranše	CZ0001001887	26.5.2008	18.10.2012	4 006 000 000	5	4,523	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2022, 4,70 %	SD 52. emise, 6. tranše	CZ0001001945	9.6.2008	12.9.2022	4 267 000 000	15	5,329	ČNB
Eurobond ČR 2008–2018, 5,00 %	Eurobond ČR, 3. emise	XS0368800073	11.6.2008	11.6.2018	2 000 000 000*	10	5,034	Barclays, DB
Dluhopis ČR 2008–2011, 4,10 %	SD 54. emise, 5. tranše	CZ0001002158	23.6.2008	11.4.2011	3 959 880 000	3	4,828	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2012, 3,55 %	SD 50. emise, 9. tranše	CZ0001001887	25.8.2008	18.10.2012	5 965 000 000	5	4,036	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2017, 4,00 %	SD 51. emise, 9. tranše	CZ0001001903	8.9.2008	11.4.2017	4 695 770 000	10	4,569	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2016, VAR	SD 55. emise, 1. tranše	CZ0001002331	27.10.2008	27.10.2016	5 394 350 000	8	5,161	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2016, VAR	SD 55. emise, 2. tranše	CZ0001002331	24.11.2008	27.10.2016	9 868 920 000	8	5,101	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2016, VAR	SD 55. emise, 3. tranše	CZ0001002331	8.12.2008	27.10.2016	8 040 000 000	8	4,952	ČNB

Zdroj: internetové stránky Ministerstva financí.

Pozn.: DB – Deutsche Bank.

* Objem emise je v měně EUR.

Emise střednědobých a dlouhodobých státních dluhopisů (SDD) v roce 2009

Označení emise	Číslo emise a tranše	Kód emise/ISIN	Datum emise	Datum splatnosti	Objem emise (Kč)	Doba splatnosti (roky)	Prům. výnos (%)	Adminis-trátor
Dluhopis ČR 2008–2016, VAR %	SD 55. emise, 4. tranše	CZ0001002331	19.1.2009	27.10.2016	6 773 610 000	8	4,220	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2016, VAR %	SD 55. emise, 5. tranše	CZ0001002331	23.2.2009	27.10.2016	4 630 000 000	8	3,834	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2016, VAR %	SD 55. emise, 6. tranše	CZ0001002331	9.3.2009	27.10.2016	8 364 060 000	8	4,108	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2019, 5.00 %	SD 56. emise, 1. tranše	CZ0001002471	23.3.2009	11.4.2019	14 113 400 000	10	5,619	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2011, 4.10 %	SD 54. emise, 6. tranše	CZ0001002158	30.3.2009	11.4.2011	14 398 500 000	3	3,701	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2022, 4.70 %	SD 52. emise, 7. tranše	CZ0001001945	6.4.2009	12.9.2022	12 255 910 000	15	6,130	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2012, VAR %	SD 57. emise, 1. tranše	CZ0001002505	20.4.2009	11.4.2012	8 526 740 000	3	3,605	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2019, 5.00 %	SD 56. emise, 2. tranše	CZ0001002471	27.4.2009	11.4.2019	7 775 570 000	10	5,479	ČNB
Eurobond ČR 2009–2014, 4.50 %	Eurobond ČR, 4. emise	CZ0042702030	5.5.2009	5.11.2014	1 500 000 000*	5	4,287	Barclays, ČS DB
Dluhopis ČR 2007–2012, 3.55 %	SD 50. emise, 10. tranše	CZ0001001887	11.5.2009	18.10.2012	6 287 960 000	5	4,146	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2012, VAR %	SD 57. emise, 2. tranše	CZ0001002505	18.5.2009	11.4.2012	6 761 990 000	3	3,234	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2024, 5.70 %	SD 58. emise, 1. tranše	CZ0001002547	25.5.2009	25.5.2024	6 009 010 000	15	5,798	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2019, 5.00 %	SD 56. emise, 3. tranše	CZ0001002471	8.6.2009	11.4.2019	8 191 620 000	10	5,757	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2012, VAR %	SD 57. emise, 3. tranše	CZ0001002505	22.6.2009	11.4.2012	6 003 020 000	3	2,914	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2024, 5.70 %	SD 58. emise, 2. tranše	CZ0001002547	29.6.2009	25.5.2024	6 001 520 000	15	6,112	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2019, 5.00 %	SD 56. emise, 4. tranše	CZ0001002471	27.7.2009	11.4.2019	6 058 610 000	10	5,710	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2012, VAR %	SD 57. emise, 4. tranše	CZ0001002505	24.8.2009	11.4.2012	8 289 350 000	3	2,549	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2019, 5.00 %	SD 56. emise, 5. tranše	CZ0001002471	7.9.2009	11.4.2019	5 862 480 000	10	5,111	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2012, VAR %	SD 57. emise, 5. tranše	CZ0001002505	21.9.2009	11.4.2012	7 576 240 000	3	2,459	ČNB
Eurodluhopis ČR 2009–2015, VAR %	Eurodluhopis ČR, 1. tranše	XS0453511577	5.10.2009	5.10.2015	262 490 000*	6	1,784	Citibank, N.A
Dluhopis ČR 2009–2024, 5.70 %	SD 58. emise, 3. tranše	CZ0001002547	12.10.2009	25.5.2024	8 498 160 000	15	5,276	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2012, VAR %	SD 57. emise, 6. tranše	CZ0001002505	26.10.2009	11.4.2012	5 130 310 000	3	2,065	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2019, 5.00 %	SD 56. emise, 6. tranše	CZ0001002471	16.11.2009	11.4.2019	5 675 410 000	10	4,180	ČNB
Švýcarské bondy, 2009–2016, 2,875 %	1. emise švýcarských bondů	CH0106812362	23.11.2009	23.11.2016	500 000 000**	7	–	Royal Bank of Scotland
Dluhopis ČR 2009–2024, 5,70 %	SD 58. emise, 4. tranše	CZ0001002547	7.12.2009	25.5.2024	3 873 480 000	15	4,779	ČNB

Zdroj: internetové stránky Ministerstva financí.

Pozn.: ČS – Česká spořitelna, a.s.; DB – Deutsche Bank.

* Objem emise je v měně EUR.

** Objem emise je v měně CHF.

Emise státních pokladničních poukázek (SPP) za rok 2008

Označení emise	Číslo emise	ISIN	Datum emise	Datum splatnosti	Objem emise* (Kč)	Cena/ks (průměrná) v Kč	Doba splatnosti (dny)	Výnos v % p.a.
SPP 13T 25mld 04/01	SPP 533	CZ0001002166	4.1.2008	4.4.2008	25 000 000 000	990 535,43	91	3,78
SPP 52T 5mld 18/01	SPP 534	CZ0001002174	18.1.2008	16.1.2009	4 641 000 000	960 660,93	364	4,05
SPP 39T 5mld 25/01	SPP 535	CZ0001002182	25.1.2008	24.10.2008	2 207 000 000	971 775,58	273	3,83
SPP 13T 5mld 15/02	SPP 536	CZ0001002208	15.2.2008	16.5.2008	3 170 000 000	990 634,65	91	3,74
SPP 26T 5mld 22/02	SPP 537	CZ0001002216	22.2.2008	22.8.2008	3 592 000 000	980 907,72	182	3,85
SPP 13T 5mld 07/03	SPP 538	CZ0001002224	7.3.2008	6.6.2008	4 231 000 000	990 609,84	91	3,75
SPP 26T 5mld 28/03	SPP 539	CZ0001002232	28.3.2008	26.9.2008	3 979 000 000	980 567,33	182	3,92
SPP 52T 4mld 11/04	SPP 540	CZ0001002240	11.4.2008	10.4.2009	4 000 000 000	960 660,93	364	4,05
SPP 39T 4mld 16/05	SPP 541	CZ0001002257	16.5.2008	13.2.2009	4 000 000 000	970 274,04	273	4,04
SPP 39T 4mld 13/06	SPP 542	CZ0001002265	13.6.2008	13.3.2009	4 000 000 000	969 631,94	273	4,13
SPP 52T 5mld 18/07	SPP 543	CZ0001002281	18.7.2008	17.7.2009	5 000 000 000	960 287,83	364	4,09
SPP 26T 5mld 08/08	SPP 544	CZ0001002299	8.8.2008	6.2.2009	4 357 000 000	981 443,09	182	3,74
SPP 52T 5mld 29/08	SPP 545	CZ0001002307	29.8.2008	28.8.2009	5 000 000 000	963 562,35	364	3,74
SPP 39T 5mld 19/09	SPP 546	CZ0001002315	19.9.2008	19.6.2009	4 840 000 000	972 348,83	273	3,75
SPP 26T 5mld 26/09	SPP 547	CZ0001002323	26.9.2008	27.3.2009	5 000 000 000	981 979,05	182	3,63
SPP 13T 6mld 03/10	SPP 548	CZ0001002349	3.10.2008	2.1.2009	5 789 000 000	990 609,84	91	3,75
SPP 39T 5mld 24/10	SPP 549	CZ0001002356	24.10.2008	24.7.2009	5 018 000 000	967 568,71	273	4,42
SPP 13T 6mld 31/10	SPP 550	CZ0001002364	31.10.2008	30.1.2009	5 969 000 000	988 876,51	91	4,45
SPP 13T 26mld 14/11	SPP 551	CZ0001002372	14.11.2008	13.2.2009	25 500 000 000	990 634,65	91	3,74
SPP 13T 26mld 21/11	SPP 552	CZ0001002380	21.11.2008	20.2.2009	24 900 000 000	991 727,34	91	3,30
SPP 52T 25mld 28/11	SPP 553	CZ0001002398	28.11.2008	27.11.2009	25 000 000 000	967 900,13	364	3,28
SPP 13T 5mld 05/12	SPP 554	CZ0001002414	5.12.2008	6.3.2009	1 535 000 000	992 872,28	91	2,84
SPP 26T 26mld 12/12	SPP 555	CZ0001002422	12.12.2008	12.6.2009	24 200 000 000	987 518,86	182	2,50

Zdroj: internetové stránky Ministerstva financí.

* Skutečně vydaný objem.

Emise státních pokladničních poukázek (SPP) za rok 2009

Označení emise	Číslo emise	ISIN	Datum emise	Datum splatnosti	Objem emise* (Kč)	Cena/ks (průměrná) v Kč	Doba splatnosti (dny)	Výnos v % p.a.
SPP 52T 6mld 16/01	SPP 556	CZ0001002430	16.1.2009	15.1.2010	5 212 000 000	977 659,40	364	2,26
SPP 90D 6mld 30/01	SPP 557	CZ0001002448	30.1.2009	30.4.2009	4 493 000 000	995 544,94	90	1,79
SPP 26T 6mld 06/02	SPP 558	CZ0001002455	6.2.2009	7.8.2009	4 964 000 000	990 733,89	182	1,85
SPP 13T 6mld 20/02	SPP 559	CZ0001002463	20.2.2009	22.5.2009	3 520 000 000	995 095,01	91	1,95
SPP 52T 6mld 06/03	SPP 560	CZ0001002489	6.3.2009	5.3.2010	5 859 000 000	975 345,43	364	2,50
SPP 39T 5mld 13/03	SPP 561	CZ0001002497	13.3.2009	11.12.2010	3 845 000 000	983 590,43	273	2,20
SPP 13T 5mld 03/04	SPP 562	CZ0001002513	3.4.2009	3.7.2009	4 622 000 000	995 295,29	91	1,87
SPP 52T 5mld 10/04	SPP 563	CZ0001002521	10.4.2009	9.4.2010	4 919 000 000	976 597,47	364	2,37
SPP 52T 37mld 15/05	SPP 564	CZ0001002554	15.5.2009	14.5.2010	6 112 000 000	976 790,38	364	2,35
SPP 39T 7mld 22/05	SPP 565	CZ0001002562	22.5.2009	19.2.2010	6 768 000 000	983 590,43	273	2,20
SPP 52T 7mld 29/05	SPP 566	CZ0001002570	29.5.2009	28.5.2010	6 736 000 000	978 336,37	364	2,19
SPP 52T 6mld 12/06	SPP 567	CZ0001002596	12.6.2009	11.6.2010	5 226 000 000	978 723,64	364	2,15
SPP 39T 6mld 19/06	SPP 568	CZ0001002604	19.6.2009	19.3.2010	2 501 000 000	985 207,12	273	1,98
SPP 52T 6mld 26/06	SPP 569	CZ0001002612	26.6.2009	25.6.2010	3 055 000 000	980 372,93	364	1,98
SPP 52T 6mld 17/07	SPP 570	CZ0001002620	17.7.2009	16.7.2010	3 643 000 000	980 567,33	364	1,96
SPP 26T 6mld 07/08	SPP 571	CZ0001002638	7.8.2009	5.2.2010	5 084 000 000	991 876,53	182	1,62
SPP 52T 6mld 28/08	SPP 572	CZ0001002646	28.8.2009	27.8.2010	6 000 000 000	982 125,32	364	1,80
SPP 39T 6mld 04/09	SPP 573	CZ0001002653	4.9.2009	4.6.2010	4 204 000 000	985 796,32	273	1,90
SPP 52T 6mld 18/09	SPP 574	CZ0001002661	18.9.2009	17.9.2010	5 327 000 000	981 637,92	364	1,85
SPP 52T 6mld 02/10	SPP 575	CZ0001002679	2.10.2009	1.10.2010	4 100 000 000	982 222,86	364	1,79
SPP 26T 6mld 23/10	SPP 576	CZ0001002687	23.10.2009	23.4.2010	6 000 000 000	993 221,26	182	1,35
SPP 13T 6mld 06/11	SPP 577	CZ0001002703	6.11.2009	5.2.2010	4 555 000 000	996 749,77	91	1,29
SPP 52T 35mld 27/11	SPP 578	CZ0001002711	27.11.2009	26.11.2010	2 883 000 000	985 747,19	364	1,43

Zdroj: internetové stránky Ministerstva financí.

* Skutečně vydaný objem.