

## 99/12

**Závazky státu z emise státních cenných papírů**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1999 pod číslem 99/12. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jana Krejčová.

Cílem kontroly bylo prověřit dodržování emisních limitů a postupů Ministerstva financí při emitování státních cenných papírů.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo financí (dále jen „MF“), kontrolovaným obdobím roky 1995 až 1997.

Kontrolu provedla v období od června do srpna 1999 skupina kontrolujících z odboru státních příjmů NKÚ.

Námítky proti kontrolnímu protokolu MF nepodalo.

S e n á t N K Ú (ve složení: Ing. Jana Krejčová - předsedkyně, JUDr. Eliška Kadaňová, Ing. Zdeněk Smělík, Ing. Ladislav Zeman - členové) na svém zasedání, konaném dne 21. 10. 1999,

s c h v á l i l usnesením č. 99/12/418  
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

**Úvod do kontrolované problematiky**

Emitování státních dluhopisů se řídí zákonem č. 530/1990 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů, který je vymezuje jako dluhopisy vydávané Českou republikou. Tyto státní cenné papíry v zastoupení státu emituje MF a výnosy z nich používá např. na úhradu státního dluhu, k pokrytí přechodných schodků státního rozpočtu, na krytí mimořádných výdajů. Cenné papíry mohou být vydávány v materializované podobě, tj. jako listinný cenný papír, nebo v dematerializované podobě, tj. jako zaknihovaný cenný papír, který je zapsán do zákonem stanovené evidence cenných papírů.

Z hlediska splatnosti se státní dluhopisy člení na krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé.

Krátkodobé státní cenné papíry jsou státní pokladniční poukázky (dále jen „SPP“), jejichž splatnost je stanovena podle týdnů (buď do jednoho měsíce, nebo se splatností delší než jeden měsíc, standardně 13, 26, 39 a 52 týdnů), maximálně do jednoho roku. SPP patří k základním nástrojům peněžního trhu a jsou v průběhu rozpočtového roku určeny na krytí přechodného nesouladu mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu. SPP určené na splácení státního dluhu jsou vydávány jako revolvingové, tj. opakující se, u kterých je z výnosů prodeje nové emise uhrazována emise splatná. SPP jsou zaknihované dluhopisy, evidované v Registračním centru České národní banky (dále jen „ČNB“). SPP nejsou veřejně ob-

chodovatelné, obchodují se pouze na mezibankovním trhu prostřednictvím trhu krátkodobých dluhopisů, který spravuje a provozuje ČNB.

Střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy jsou státní cenné papíry emitované se splatností dvou, pěti a více let. Střednědobé státní dluhopisy patří k základním nástrojům kapitálového trhu. Jejich emise jsou uskutečňovány ve spolupráci MF a ČNB, a to na základě vzájemně dohodnutého emisního kalendáře. Emisní podmínky pro jednotlivé emise státních dluhopisů určuje MF na základě návrhu ČNB a vyhláší je uveřejněním plného znění emisních podmínek ve Sbírce zákonů. Dluhopisy jsou veřejně obchodovatelné a jejich prodej je zpravidla realizován aukčním způsobem.

Obecný rámec součinnosti v oblasti emisí státních cenných papírů je dán zákonem č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. Detailní rozpracování pravidel spolupráce obsahuje „Dohoda o spolupráci“ uzavřená mezi MF a ČNB dne 4. 5. 1994 na rok 1994, jejíž platnost byla prodloužena „Dodatkem č. 1“ ze dne 3. 3. 1995. Mimo rámec „Dohody o spolupráci“ participují obě strany i na výběrových řízeních podle zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, kterými se na základě zpracovaných výběrových kritérií provádí výběr správců (administrátorů) jednotlivých emisí střednědobých státních dluhopisů. Činnostmi spojenými se správou a splácením státních střednědobých dluhopisů je zpravidla pověřena na základě výběrového řízení některá z komerčních bank, která se poté stává správcem (administrátorem) příslušné emise státních dluhopisů.

V letech 1995 - 1997 bylo uskutečněno 106 emisí SPP, z toho bylo 79 emisí revolvingových na splátky státního dluhu a 27 emisí na krytí výkyvů v běžném rozpočtovém hospodaření. Ve stejném období bylo emitováno 15 střednědobých a dlouhodobých státních dluhopisů, z toho byly 2 emise splatné v roce 1997. Střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy byly v kontrolovaném období vydány na úhradu jistin státního dluhu - 12 emisí a 3 emise dluhopisů byly realizovány na základě zákona č. 162/1997 Sb., o vydání státních dluhopisů na financování opatření k odstranění následků povodní v roce 1997.

Ve sledovaném období patřila Česká republika mezi nejméně zadluženou zemi v Evropě. Tuto skutečnost vyjadřuje relativní úroveň státního dluhu měřená jeho podílem na hrubém domácím produktu, která dokonce vykazovala pokles, a to z 15,2 % z počátku roku 1995 až na 10,5 % na konci roku 1997. V absolutní výši představoval státní dluh v letech 1995 a 1996 stabilní objemy, a to 154,4 mld. Kč a 155,2 mld. Kč. V roce 1997 se původní záměry vlády ke stabilizaci absolutní výše státního dluhu na úrovni 158,8 mld. Kč v horizontu roku 2000 nepodařilo splnit a státní zadluženost České republiky dosáh-

la ke konci tohoto roku celkem 173,1 mld. Kč. Příčinou bylo především zvýšení schodku státního rozpočtu, které vedlo k vyššímu růstu krátkodobého (přechodného) dluhu.

Kromě snahy o dodržení absolutní výše státního zadlužení se ve finanční politice státu při řízení státního dluhu uplatňovala i jeho sekuritizace, tj. přeměna přímých úvěrů přijatých od bank a ze zahraničí do formy státních dluhopisů. Smysl sekuritizace státního dluhu spočíval i v relativních úsporách výdajů státu na dluhovou službu, neboť úrokové zatížení z realizovaných emisí státních dluhopisů je většinou nižší než úročení přímých závazků státu. Výdaje na dluhovou službu státu jsou výdaje související s obsluhou státního dluhu a zahrnují úhradu úroků a poplatků státního dluhu.

Vedle této tendence byla využívána i přeměna skladby státního dluhu ze zahraničního na vnitřní, tzv. internalizace, která vedla k absolutnímu snížení stavu přímých zahraničních závazků státu a současně k poklesu jejich podílu na úhrnné výši státního dluhu. Ke snížení stavu přímých zahraničních úvěrů byly využívány emise státních cenných papírů, které naplňovaly dvojí funkci - splacení přímého zahraničního úvěru a náhradu zahraničního závazku závazkem domácím.

V průběhu sledovaných tří let se snížil podíl zahraničního zadlužení na střednědobém státním dluhu ze 42,7 % na počátku roku 1995 na 24,3 % ke konci roku 1997, tj. z 53,1 mld. Kč na 38,3 mld. Kč. Závazky z emitovaných státních cenných papírů (revolvingových emisí SPP a střednědobých státních dluhopisů), určených na splátky státního dluhu, naopak vzrostly. Zatímco počátkem roku 1995 činil jejich objem 52,1 mld. Kč (koncem roku 1995 již 83,7 mld. Kč), k 31. 12. 1997 dosáhl jejich stav celkem 119,1 mld. Kč.

## Kontrolou zjištěné skutečnosti

### Porušení právních předpisů

**1. Právní rámec vydávání státních cenných papírů je dán zákonem č. 530/1990 Sb., o dluhopisech, který pak doplňují zákony k jednotlivým emisím.**

### Úhrady spojené s emisemi státních cenných papírů

Rok	1995			1996			1997		
	Běžné emise	Státní rehabilit. dluhopisy	Celkem	Běžné emise	Státní rehabilit. dluhopisy	Celkem	Běžné emise	Povodňové dluhopisy	Celkem
ČNB	0,5	-	0,5	0,5	-	0,5	0,5	-	0,5
Administrátory	13,9	22,1	36,0	8,5	11,1	19,6	8,0	16,6	24,6
Banky	-	-	-	-	-	-	-	24,4	24,4
BCPP	2,3	-	2,3	2,5	-	2,5	2,9	0,7	3,6
SCP	0,1	-	0,1	4,1	-	4,1	0,1	1,9	2,0
STC	-	-	-	-	-	-	-	5,9	5,9
<b>Ú h r n</b>	<b>16,8</b>	<b>22,1</b>	<b>38,9</b>	<b>15,6</b>	<b>11,1</b>	<b>26,7</b>	<b>11,5</b>	<b>49,5</b>	<b>61,0</b>

MF v letech 1995 - 1997 uskutečnilo 12 emisí státních cenných papírů na úhradu jistin státního dluhu. Tyto emise byly právně podloženy zákonem č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1995, zákonem č. 305/1995 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1996, a zákonem č. 315/1996 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1997.

**V ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 530/1990 Sb. je uvedeno:**

*„Rozsah a dobu splatnosti státních dluhopisů stanoví zákon.“*

Ve výše uvedených zákonech o státním rozpočtu na příslušný rok nebyla stanovena doba splatnosti státních dluhopisů.

**2. V ustanovení § 36 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění zákona č. 57/1995 Sb., je uvedeno:**

*„Ministr financí je oprávněn*

*a) provádět opatření potřebná k překonání dočasné neshody mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu, zejména opatřovat prostředky úvěrem až do výše nákupní hodnoty 16 mld. Kč na peněžním trhu; k tomu může vydávat pokladniční poukázky České republiky, ...“*

MF porušilo uvedené ustanovení zákona tím, že v období od 6. 5. 1997 do 10. 7. 1997 opakovaně překračovalo stanovený limit 16 mld. Kč vydáváním SPP v rozmezí od 16 027 mil. Kč až do 24 806 mil. Kč. Zákonem č. 160/1997 Sb., kterým se mění zákon č. 576/1990 Sb., byl s účinností od 15. 7. 1997 limit zvýšen až do výše 6 % celkových výdajů státního rozpočtu. Pro rok 1997 činil tento limit téměř 33 mld. Kč.

### Další zjištění

Úhrady služeb spojených s emisemi státních cenných papírů, tj. úhrady ČNB, Burze cenných papírů, Středisku cenných papírů a Státní tiskárně cenin, odměny administrátorům a provize komerčním bankám, za kontrolované období činily celkem 126,6 mil. Kč. Přehled za jednotlivá období je uveden v následující tabulce:

Při kontrole splátek jistin státních dluhopisů byl zjištěn nesoulad ve výši splátek rehabilitačních dluhopisů uvedených ve Státním závěrečném účtu České republiky za rok 1995. V části týkající se státních finančních aktiv a pasiv je v tabulce č. 14 textové části uvedena splátka rehabilitačních dluhopisů ve výši 433,9 mil. Kč, zatímco v tabulce č. 4 přílohy je uvedena částka 493 mil. Kč. Rozdílnost částek nebyla vysvětlena.

V rámci této kontrolní akce bylo rovněž ověřováno, jak MF reagovalo na zjištění uvedená v kontrolním závěru z kontrolní akce NKÚ č. 17/94 - „Kontrola formy transformace přímého úvěru České národní banky státu (státního rozpočtu) emisemi státních dluhopisů“, zveřejněném v částce č. 3 Věstníku NKÚ z roku 1995. Uvedená kontrola konstatovala ze strany MF nedodržení zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, kde je stanovena povinnost ministerstev pečovat o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky a připravovat návrhy zákonů. Konkrétně byla MF vytýkána neexistence „státní

pokladny České republiky“ a nedostatečná právní úprava oblasti státních finančních aktiv a pasiv.

#### Závěr

V kontrolovaném období vzrostly závazky státu z titulu emise státních dluhopisů z částky cca 52 mld. Kč na počátku roku 1995 až na částku 128,9 mld. Kč koncem roku 1997. Výrazný růst uvedených závazků České republiky je důsledkem:

- rostoucí vnitřní zadluženosti státu,
- přeměny přímých úvěrů od bank a ze zahraničí do formy státních dluhopisů,
- přeměny skladby státního dluhu ze zahraničního na vnitřní.

Opakovaně NKÚ konstatuje, že dosud nebyla provedena nezbytná legislativní úprava oblasti státních finančních aktiv a pasiv, které v rozpočtových pravidlech republiky jsou vymezeny jen rámcově a bez potřebné vazby na státní rozpočet.