

04/04**Návratné finanční výpomoci (bezúročné půjčky)
poskytované na rozvoj zemědělsko-potravinářského
komplexu**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2004 pod číslem 04/04. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit správu návratných finančních výpomocí (bezúročných půjček) a jejich návratnost, včetně nakládání s příslušnými pohledávkami státu, a dále ověřit hodnocení přínosů dosažených touto formou podpory.

Kontrolu provedly skupiny kontrolujících NKÚ z odboru životního prostředí a zemědělství a z územních odborů severozápadní Čechy, západní Čechy, jižní Čechy, severovýchodní Čechy, střední Morava a jižní Morava v období od července 2004 do ledna 2005.

Kontrolováno bylo období od roku 1991 do roku 2004.

Kontrolované osoby:

A. Ministerstvo financí (dále jen „MF“);
Ministerstvo zemědělství (dále jen „MZe“);

B. Finanční úřad v Hradci Králové;
Finanční úřad v Chomutově;
Finanční úřad v Jablonci nad Nisou;
Finanční úřad v Jičíně;
Finanční úřad v Jihlavě;
Finanční úřad v Jindřichově Hradci;
Finanční úřad v Klatovech;
Finanční úřad v Liberci;
Finanční úřad v Mostě;
Finanční úřad v Olomouci;
Finanční úřad Plzeň-jih se sídlem v Plzni;
Finanční úřad v Plzni;
Finanční úřad v Prostějově;
Finanční úřad ve Svitavách;
Finanční úřad v Táboře;
Finanční úřad v Třebíči;
Finanční úřad v Ústí nad Labem;
Finanční úřad v Ústí nad Orlicí;

C. vybraní příjemci podpor:

AGRICOS, spol. s r. o., Stod, Nádražní 270, okres Plzeň-jih; AGRICULTUR spol. s r. o., Nýrsko, Chodská 867, okres Klatovy; AGRODOS s. r. o., Studená, Domašín 1, okres Jindřichův Hradec; AGROMARKET-IMPULS s. r. o., Sokolovská 48, Plzeň; AGROOS, spol. s r. o., Ke spravedlnosti 657, Jaroměřice nad Rokytou, okres Třebíč; Bioprodukt Knapovec a. s., Ústí nad Orlicí; CROPAGRO, s. r. o., Kobeřice č. p. 100, Brodek u Prostějova; F Y T O N, spol. s r. o., Odolice, p. Bečov, okres Most; JASANKA s. r. o., Chabrovice 9, okres Tábor; "JATKA SVITAVY", spol. s r. o., Olomoucká 36, Svitavy; MESPOL Medlov, a. s., Uničov 1, okres Olomouc; Mrazírny Brtnice, a. s., okres Jihlava; ZD Myslejovice, družstvo, okres Prostějov; Zemědělská farma Plchov, s. r. o., Zásada-Plchov 272, okres Jablonec nad Nisou; Ing. Andřýsek Jiří, Mlékosrby 7, okres Hradec Králové; Baumruk Jan, Skašov 4, okres Plzeň-jih; Václav Bečvář, Hradištská Lhotka 6, Blovice, okres Plzeň-sever; Oldřich Bělina, Boháňka 2, Cerekvice

nad Bystřicí, okres Jičín; Divišová Marta, Strupčice 17, okres Chomutov; Ing. Josef Dvořák, U Lípy 200, Čelkovice, Tábor; Ing. Jiří Hefler, Tržek 7, Kolinec, okres Klatovy; Ing. Zdeněk Horák, Výšovice č. 25, okres Prostějov; Chalupa Pavel, Velká Skrovnice 48, okres Ústí nad Orlicí; Ječmínek Bohumil, Olšinky 29, Ústí nad Labem; Petr Kopulety, Hluboké 13, Náměšť nad Oslavou, okres Třebíč; Eva Krejcarová, Pěňčín 11, okres Liberec; Mach Jiří, Ing., Okružní 234, Litomyšl, okres Svitavy; Maiwald Arnošt, Čistá čp. 156, okres Svitavy; Josef Martínek, Dolní Lhota 5, okres Klatovy; Matouš Josef, Oldřichov na Hranicích 107, Hrádek nad Nisou, okres Liberec; Ing. Jiří Pekárek, Rantířov 15, Vyskytná n. Jihlavou, okres Jihlava; Karel Pospíšil, Albrechtice v Jizerských horách čp. 146, okres Jablonec nad Nisou; Jana Radičová, Babiny II č. p. 7, Homole u Panny, okres Ústí nad Labem; Jan Rajter, Moravěves čp. 8, Havraň, okres Most; Věra Rampasová, Svobodné Dvory 6 a Stěžery 82, okres Hradec Králové; Ing. František Sekanina, Bystročice-Žerůvky č. 1, okres Olomouc; Karel Stříbrný, Radim 3, okres Jičín; Ing. Anna Šmardová, Jilemnického 34a, Olomouc-Nedvězí; Jiří Šonka, Sudoměřice u Bechyně 6, okres Tábor; Ing. Drahomír Tobiáš, Zákostelí 41, Senice na Hané, okres Olomouc; Ing. Oldřich Týma, Horní Slatina 5, okres Jindřichův Hradec; Jaroslav Vejskal, Chotěšov č. 45, okres Klatovy; Jiří Vrkoslav, Zlatá Olešnice čp. 235, okres Jablonec nad Nisou.

Námítky proti kontrolním protokolům, které podalo pět kontrolovaných osob, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách.

Odvolání proti rozhodnutí o námitkách, které podalo MZe, bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

S e n á t N K Ú (ve složení: JUDr. Eliška Kadaňová – předsedkyně, Ing. Zdeněk Brandt, Mgr. Ing. Jiří Kalivoda, MVDr. Rudolf Němeček, Mgr. Zdeňka Profeldová – členové) na svém zasedání konaném dne 9. května 2005
s c h v á l i l usnesením č. 04/04/33
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I.

Úvod

Do zemědělsko-potravinářského komplexu (častěji používaný výraz agropotravinářského komplexu, proto dále jen „APK“) byly v letech 1991 až 1995 uvolněny ze státního rozpočtu finanční prostředky v celkovém objemu 22 582 000 tis. Kč. V rámci nich bylo formou bezúročných půjček, od roku 1993 formou návratné finanční výpomoci (dále jen „NFV“), uvolněno 7 315 114 tis. Kč. Tyto prostředky byly poskytovány prostřednictvím rozpočtové kapitoly Ministerstvo zemědělství a byly souhrnně vykazovány jako dotace.

Kontrolovanými NFV se rozumí prostředky státního rozpočtu poskytnuté bezúročně právníckým nebo fyzickým osobám na stanovený účel, které je příjemce povinen do státního rozpočtu vrátit. V období let 2004 až 2008 by mělo být do státního rozpočtu z titulu NFV vráceno cca 4 mld Kč.

Záměrem kontrolní akce bylo prověřit správu NFV, nakládání s pohledávkami vzniklými z titulu poskytnutých NFV a ověřit hodnocení přínosů dosažených touto formou podpory. Kromě MF a MZe bylo kontrole podrobena 18 z 231 finančních úřadů (dále jen „FÚ“), což je 7,8 %, a 43 příjemců, kteří uzavřeli 90 smluv o poskytnutí NFV, tj. 1,2 % z celkového počtu smluv, zahrnujících 3,3 % z celkového objemu poskytnutých NFV.

II.

Návratné finanční výpomoci (1991 – 1995)

Přehled o objemu NFV uvolňovaných do APK v jednotlivých letech a jejich podíl na celkovém objemu dotací do APK s předpokládanou dobou splatnosti uvádí tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 – Přehled dotací a NFV uvolňovaných do APK

Rok	Dotace do APK celkem ¹⁾ (v tis. Kč)	Počet uzavřených smluv na NFV	Objem NFV (v tis. Kč)	Průměr na jednu smlouvu (v tis. Kč)	Podíl NFV na dotacích vyplacených v daném roce	Max. doba splácení ²⁾ (v letech)	Rok předpokládané poslední splátky ²⁾
1991	7 152 000	47	26 000	553	0,4 %	3	1995
1992	5 596 000	3 752	2 881 379	768	51,5 %	10	2004
1993	5 087 000	3 804	4 009 140	1 054	78,8 %	15	2008
1994	2 112 000	12	297 126	24 761	14,1 %	10	2006
1995	2 635 000	11	101 469	9 224	3,9 %	10	2007
Celkem	22 582 000	7 626	7 315 114	959	32,4 %	–	–

¹⁾ Bez lesního a vodního hospodářství.

²⁾ Se splátkami bylo započato zpravidla později (po uvedení do provozu, po kolaudaci apod.).

NFV z hlediska státního rozpočtu a státního závěrečného účtu

V zákonech o státním rozpočtu, které byly na příslušné roky schváleny, byla částka určená na NFV v rozpočtové kapitole 329 – Ministerstvo zemědělství zahrnuta v položce neinvestiční dotace. MZe prostředky poskytnuté formou NFV vykazovalo ve finančním zúčtování se státním rozpočtem jako vyčerpané souhrnně s ostatními dotacemi do APK. Ani ve státním závěrečném účtu nebyly NFV samostatně sledovány a vykazovány.

Platná rozpočtová skladba v seskupení položek výdajů neobsahovala výdajovou položku NFV.

Splátky NFV a další platby spojené s NFV přijímaly FÚ a tyto příjmy z NFV byly zahrnuty v rozpočtové kapitole 398 – Všeobecná pokladní správa v souhrnném ukazateli „nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté dotace celkem“. Prostřednictvím kapitoly Ministerstvo zemědělství byly odváděny do státního rozpočtu pouze finanční prostředky získané po skončení konkurzu v případech, kdy MZe přihlásilo do konkurzu pohledávku z titulu NFV.

Nesplacený zůstatek NFV zavedlo MF od roku 1996 jako pohledávku státu v celkové částce do evidence státních finančních aktiv. Výše pohledávky vycházela ze souhrnných údajů o skutečném stavu tak, jak byly ke dni 30. 9. 1995 předány z jednotlivých finančních ředitelství na základě údajů FÚ. Od 1. 1. 2001 MF vede pohledávky z titulu NFV pouze informativně v rámci „mimoúčetní evidence“, s odůvodněním, že podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), již nejsou tyto splátky součástí státních finančních aktiv.

Podporovaný záměr formou NFV

NFV byly poskytovány v době, kdy komerční úvěry byly úročeny v průměru čtrnácti procenty i více. Podle sdělení MZe bylo snahou opatřit maximum finančních prostředků v podmínkách aktuálního nedostatku finančního kapitálu, a tím podporovat privatizaci a rozvoj podnikatelských aktivit v APK a restrukturalizaci výrobního zaměření v rostlinné i živočišné výrobě.

Formou NFV byly podporovány zejména ty dotační tituly, u kterých byl požadován podnikatelský záměr zahrnující především pořízení hmotného majetku s delší dobou upotřebitelnosti (budovy, stroje, základní stáda). NFV byly poskytovány prvovýrobcům i zpracovatelům.

Postup při poskytování NFV

V roce 1991 a 1992 byly příjemcům NFV finanční prostředky vypláceny prostřednictvím FÚ, v letech 1993 až 1995 byly vypláceny MZe. Příjemci spláceli a doposud splácejí NFV prostřednictvím FÚ, nikoliv prostřednictvím poskytovatele, tj. MZe.

MZe v letech 1991 až 1995 uzavřelo celkem 7 626 smluv o poskytnutí NFV. Smlouvou se příjemci zavazovali k dodržování podmínek stanovených pro NFV v předpisech vydávaných MZe a MF. V průběhu let docházelo na základě dodatků ke změnám původně sjednaných podmínek. Byly zjištěny případy, kdy bylo uzavřeno až devět dodatků k jedné smlouvě.

Pro každý rok byla pro poskytování dotací, a tedy i pro poskytování NFV vydávána nová pravidla, ve kterých se měnily podmínky včetně doby splatnosti. Pravidla nezohlednila rozdílný charakter této formy pomoci od podpory formou dotací. Nebyla řádně zajištěna a sledována návratnost NFV do státního rozpočtu.

Správa NFV

Správa dotací je zákonem č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, sice svěřena FÚ ustanovením § 1 odst. 1 písm. b), avšak pouze v tomto rozsahu:

„Územní finanční orgány jsou správní úřady, které ...

b) spravují dotace; správou dotací se rozumí kontrola účelové dotace, návratné finanční výpomoci, půjček a příspěvků poskytovaných ze státního rozpočtu České republiky a ze státních fondů České republiky a výkon správy odvodů za porušení rozpočtové kázně podle zvláštního právního předpisu (dále jen „správa dotací“)...“

Z uvedeného ustanovení vyplývá, že zákon opravňuje FÚ pouze k tomu, aby NFV kontroloval a sledoval dodržování rozpočtové kázně včetně ukládání a vymáhání sankcí. Nad rámec zákonného zmocnění podle pokynů ministerstev FÚ předepisovaly a přijímaly splátky NFV, platby sjednaných úroků a vyplácely tzv. přeplatky bonifikací (části splátek, které byly příjemcem uhrazeny nad přiznanou bonifikací).

Na kontrolovaných FÚ bylo zjištěno, že každý příjemce má založen svůj spis, který obsahuje dokumentaci předanou MZe (žádost, smlouvu o poskytnutí NFV včetně splátkového kalendáře, dodatky ke smlouvám atd.) a dokumentaci FÚ (např. k vyměřeným odvodům a penále za porušení rozpočtové kázně).

III.

Změny původního záměru, odložení a rozložení splátek, poskytování bonifikací

V prvním roce poskytování NFV (1991) pravidla nepředpokládala žádné úlevy, a návratnost do státního rozpočtu byla proto očekávána v plné výši. Ve druhém roce (1992) již pravidla umožňovala prominout splátky NFV až do výše 80 %; tento záměr však nebyl nikdy realizován. V dalších letech MZe navrhovalo přeměnu NFV na „nenávratné finanční výpomoci“, resp. „nenávratné“ dotace.

Problematikou se zabývala Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR a její orgány, i vláda ČR.

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR usnesením ze dne 14. 12. 1994 doporučila vládě, aby se „... zabývala přeměnou návratných finančních výpomocí, poskytnutých od roku 1991 do konce roku 1993 Ministerstvem zemědělství podle pravidel dotační politiky, na přímé dotace“.

To vláda neučinila a přijala usnesení ze dne 19. dubna 1995 č. 224, kterým vyjádřila souhlas „s umožněním odkladu splátek a poskytnutím bonifikace příjemcům návratných finančních výpomocí v resortu zemědělství, kteří dodrží stanovené podmínky“. Pojem „bonifikace“ právní řád v oblasti rozpočtového hospodaření neuznává, nebyly tedy stanoveny podmínky pro jeho uplatňování. Podle sdělení MF byl tento termín „převzat z finanční terminologie a představuje určité finanční zvýhodnění v návaznosti na splnění podmínek stanovených v Postupech“. Vláda zároveň uvedeným usnesením uložila, že „podmínky pro nárok na odklad a bonifikaci stanoví MF po projednání s MZe“.

MF a MZe vydaly „Postup při úpravě splátkových kalendářů NFV a poskytování bonifikací v resortu zemědělství z roku 1995“ (dále jen „Postup 1995“). V obecných podmínkách bylo mimo jiné stanoveno, že úlevy se vztahují na všechny příjemce bez výjimky a že nesplacená část NFV podle nového splátkového kalendáře bude úročena 2 %.

Postup 1995 byl doplněn dalšími pravidly, a to Dodatkem z roku 1997, Doplněkem z roku 1998, Postupem při úpravě splátkových kalendářů NFV u příjemců postižených povodněmi v červenci 1997 a v roce 1998 Pokynem k udělení výjimek k přiznání bonifikace a k rozložení, odložení splátek NFV poskytnutých v letech 1991 až 1995 včetně.

Usnesením ze dne 1. 11. 2000 č. 1077 vláda uložila „ministru zemědělství ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem financí dopracovat předpis pro řešení půjček, NFV poskytovaných v letech 1991 až 1995 včetně v APK“. Toto usnesení bylo změněno usnesením ze dne 4. 12. 2000 č. 1247; mj. byly změněny původně stanovené termíny.

Na základě uvedených usnesení vlády MF a MZe vydaly „Podmínky k postupu při úpravě splátkových kalendářů NFV a poskytování bonifikací v resortu zemědělství“ (dále jen „Podmínky 2000“).

V listopadu 2003 vláda svým usnesením ze dne 26. 11. č. 1201 schválila „odložení splátek NFV – půjček, splatných ke 30. 11. 2003, o dva roky“ a uložila místopředsedovi vlády a ministru financí a ministru zemědělství

- „dopracovat do 10. prosince 2003 společný předpis pro řešení NFV“,
- „ustavit do 31. 1. 2004 meziresortní komisi pro analýzu, návrh a vytvoření právního řešení v postupu NFV“,
- „dořešit do 31. 1. 2004 správu NFV ... v souladu s právním řádem“.

MF a MZe vydaly „Předpis pro řešení NFV – půjček poskytovaných v letech 1991 až 1995 včetně v APK – odložení splátek splatných ke 30. listopadu 2003 o dva roky“ (dále jen „Předpis 2003“). Předpis 2003 je datován dnem 10. 12. 2003; pro podání žádostí stanovil termín 31. 1. 2004 a mimo jiné výslovně stanoví, že neuhrazení splátek za rok 2003 nemá vliv na přiznání bonifikace. K tomu MF vydalo dne 26. 11. 2003 Pokyn D-264, podle kterého příjemci, kteří neuhradili splátku k 30. 11. 2003, se sice dopustili porušení rozpočtové kázně, měl by jim být vyměřen odvod, avšak povinnost odvodu se promíjí.

Do doby ukončení kontroly nebyla správa NFV uvedena do souladu s právním řádem.

Tabulka č. 2 – Přehled o možných úlevách při splácení NFV, jak vyplývá z výše uvedených předpisů

Rok vydání předpisu	Předpis	Odložení splátek	Rozložení splátek	Bonifikace
1995	Postup 1995	1 – 3 roky	1 – 3 roky	20 %
1997	Dodatek 1997	–	–	50 a 30 % ¹⁾
1997	Postup – povodně ²⁾	1 – 3 roky	–	–
1998	Doplněk 1998	1 – 2 roky	1 – 2 roky	–
2000	Podmínky 2000	1 – 3 roky	1 – 3 roky	zvýšení na max. 70 a 50 % ¹⁾ 40 % ³⁾
2003	Předpis 2003	2 roky	–	–
Celková doba odkladu⁴⁾		o 13 let	o 8 roků	–

¹⁾ Příjemce NFV na rozvoj zemědělské výroby.

²⁾ Příjemce NFV, který byl poškozen povodní v roce 1997.

³⁾ Příjemce NFV na rozvoj nezemědělské výroby.

⁴⁾ Maximální doba, o kterou mohla být splatnost upravena.

Zdroj: Předpisy pro poskytování úlev, zpracovatel NKÚ.

Úroky stanovené v souvislosti s odložením a rozložením splátek

O úlevách ve formě odložení a rozložení splátek rozhoduje poskytovatel NFV, tj. MZe. S příjemcem uzavírá dodatek k původní smlouvě, kterým se mění ujednání o době splatnosti, a pro nesplacenou část NFV se sjednává 2% úročení. Úročení NFV stanovil Postup z roku 1995. FÚ na základě předaného dodatku úrok předepisuje jako pohledávku, nepovažuje ji však za příslušenství NFV a nevymáhá ji.

Podle údajů v Automatickém daňovém informačním systému (dále jen „ADIS“) bylo ke dni 31. 7. 2004 předepsáno na úrocích celkem 545 282 tis. Kč.

Bonifikace

Zákony upravující hospodaření s rozpočtovými prostředky pojem „bonifikace“ neužívají a jiné obecně závazné předpisy tento pojem nedefinují. MZe považuje bonifikaci za přeměnu NFV na dotaci, MF ji považuje „za samostatnou novou dotaci, váznoucí na původní NFV“.

Postup 1995 stanovil, že „Nárok na bonifikaci ve výši 20 %, zpracovaný v dodatku ke smlouvě, vznikne příjemci návratné finanční výpomoci, pokud dodrží od doby, kdy vstoupil „Postup“ v platnost, splátkový kalendář“. Dále je zde uvedeno, že o bonifikaci bude snížena poslední splátka, popř. se úleva promítne do dalších splátek, a že příjemci, jemuž nárok na bonifikaci již vznikl, budou prostředky vráceny. Postup 1995 byl od roku 1997 změněn Dodatkem, kterým se nárok na bonifikaci zvýšil na 50 % nebo na 30 % a znovu bylo potvrzeno, že „přeplatek“ bude vrácen. V roce 2000 byla bonifikace zvýšena až na 70 %.

Postup při přiznávání bonifikací byl obdobný jako postup při rozložení nebo odložení splátek NFV. Příjemce podal na MZe žádost potvrzenou FÚ o dodržování platební kázně. MZe s příjemcem uzavřelo dodatek ke smlouvě, jímž upravilo dlužné částky a sjednalo nový splátkový kalendář. Dodatek předalo k realizaci příslušnému FÚ. V případě, že pohledávka byla rovna bonifikaci, byly splátky „odpuštěny“. Pokud bonifikace přesahovala výši již uhrazených splátek, FÚ příjemci tzv. „přeplatek“ vrátil. Od roku 2001 postupovaly některé FÚ podle „závazného“ stanoviska MF a v některých případech přeplatky nevyplácely. Stanovisko bylo zveřejněno ve Finančním zpravodaji č. 12/2001 pod názvem „Závazné stanovisko MF k vyplacení bonifikací resortem zemědělství“. V tomto stanovisku je mj. uvedeno, že „v případech, kdy všechny závazky ze smluv o poskytnutí NFV byly příjemcem vyrovnány a příslušné smlouvy již zanikly, nelze postupovat podle Podmínek (tj. podle Podmínek z roku 2000) z důvodu neexistence právního vztahu“.

Postup MF nebyl dohodnut a sjednocen s postupem MZe, které nadále bonifikace přiznává bez tohoto omezení. V únoru 2002 zemědělský výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR požádal ministra financí, aby přijal „...opatření ke sjednání nápravy v tom smyslu, že příjemcům, kteří zaplatili splátky nad stanovenou výši bonifikace, budou prostředky na základě dodatku vráceny“.

U kontrolovaných FÚ bylo zjištěno, že ke konci roku 2004 zůstává nevyplaceno z titulu „přeplatků“ celkem 16 703 062 Kč, na které vznáší nárok 51 příjemců NFV. Vycházíme-li ze stanoviska MF, nemá 20 z nich již nárok na přiznanou bonifikaci (celkem 5 228 766 Kč). Jeden z kontrolovaných příjemců uvedl, že podal v této souvislosti žalobu na obě ministerstva. Dále byly zjištěny i případy, kdy příjemci byla přiznána bonifikace, FÚ ji však nevyplatil, neboť příjemce o „vrácení přeplatku“ nepožádal.

Původně FÚ vyplácely tzv. „přeplatky“ bonifikací z příjmů ze splátek NFV, v současné době přiznané bonifikace narůstají a snižují se příjmy z NFV. V roce 2002 MF upozornilo MZe, že FÚ nejsou oprávněny poskytovat bonifikace ze státního rozpočtu a doporučilo hledat zdroje v kapitole MZe.

Ministerstva uvádějí, že bonifikace mají charakter dotací, avšak fakticky podle zvoleného postupu se více blíží institutu prominutí pohledávky nebo její části. S touto možností původně počítala i pravidla z roku 1992, záměr však byl opuštěn a v roce 1995 byly zavedeny tzv. bonifikace, jejichž výše a podmínky se v jednotlivých letech měnily (20%, 30%, event. 50%, 70%).

Na základě údajů MZe lze pouze orientačně vyčíslit, že od roku 1995 do srpna 2004 MZe přiznalo bonifikace k 5 231 uzavřeným smlouvám (z celkových 7 626) v celkovém objemu 1 976 mil. Kč, tj. cca 27 % z celkových 7 315 mil. Kč.

Změny původně nastavených podmínek mimo jiné způsobily, že žadatel, který dodržoval platební kázeň, byl ve stejném, nebo dokonce v horším postavení než žadatel, který předepsané splátky hradil opožděně nebo je nehradil vůbec. Pro přiznání bonifikace stačilo, že dluh (včetně úroků) byl uhrazen ke dni podání žádosti. Později navíc těm, kteří požádali o odložení nebo rozložení splátek a poté nedodrželi nový splátkový kalendář, byla přiznána nižší bonifikace než těm, kteří o odložení nebo rozložení nepožádali a ani NFV nespláceli.

IV.

Evidence NFV, úroků a úlev

Poskytnuté, splacené a dlužné finanční částky dle stanovených splátkových kalendářů NFV nejsou účetně evidovány.

Od roku 1991 vedlo MZe prostřednictvím svých územních pracovišť evidenci základních údajů o poskytnutých NFV. V roce 2003 provedlo MZe tzv. „inventarizaci“ NFV a podle jednotlivých příjemců podpory sestavilo databázi, kterou průběžně doplňuje, pokud se informace od příjemců dozví.

Porovnáním údajů celkové databáze MZe předložené kontrolujícím ke dni 19. 8. 2004 s údaji předloženými, příp. dohledanými při výkonu kontroly na kontrolovaných územních pracovištích MZe byly zjištěny rozdíly: v celkové databázi například pro jedno pracoviště MZe eviduje výši poskytnutých NFV nižší o částku 6,65 mil Kč, neeviduje 17 smluv, u dvou smluv eviduje nesprávnou výši poskytnuté NFV a ve dvou případech eviduje poskytnutí NFV, přestože NFV nebyla čerpána. Bylo tím ověřeno, že celková databáze vedená MZe neobsahuje úplné a přesné informace o stavu NFV.

O pohledávkách z titulu NFV neúčtují ani FÚ, které vybírají splátky a dohlížejí na platební kázeň příjemců (případně předepisují odvody a penále). FÚ konkrétní informace o splácení NFV nepodávají, s odvoláním na povinnost zachovávat mlčenlivost. Od 1. ledna 1993, tj. od počátku nové daňové soustavy, využívají FÚ ADIS i k evidenci NFV. Tento informační systém provozuje MF a odpovídá potřebám a působnosti FÚ.

Splátkový kalendář NFV není vložen do ADIS jako celek, nepodává proto informace o průběhu splácení, o stavu pohledávky, o změnách splátkového kalendáře, o přiznávání tzv. bonifikací. Nenahrazuje účetní evidenci, není ani operativní evidencí, přesto je evidencí, která poskytuje nejbližší orientační údaje o stavu splácení NFV za příslušný rok.

Tabulka č. 3 – **Porovnání všech předpisů a plateb NFV vedených v ADIS**

(1. 1. 1993 až 31. 7. 2004)

(v tis. Kč)

Rok	Předpis platby	Běžná platba	Podíl platby ku předpisu
1993	167 382	116 905	69,8 %
1994	823 436	420 244	51,0 %
1995	120 458	448 635	372,4 %
1996	292 439	337 949	115,6 %
1997	295 152	275 491	93,3 %
1998	285 191	234 646	82,3 %
1999	223 272	197 153	88,3 %
2000	464 185	287 053	61,8 %
2001	427 513	172 543	40,4 %
2002	100 246	112 023	111,7 %
2003	258 609	183 996	71,1 %
2004 ^{*)}	-28 840	14 945	-
	3 429 043	2 801 583	81,7 %

^{*)} V roce 2004 nebyly předepsané platby k dispozici.

Zdroj: ADIS, zpracovatel NKÚ.

Pozn.: Výše splátek v daném roce závisí zejména na přiznávání úlev a na plnění splátkových kalendářů.

Údaje v tabulce č. 3 dokumentují, že příjem z titulu NFV se zvyšoval v závislosti na možnosti získat úlevu. Např. výrazně vyšší příjem v roce 1995 souvisel s vydáním Postupu 1995, který umožnil rozložení splátek, odložení splátek nebo přiznání bonifikace za předpokladu, že příjemce uhradil dlužné částky.

Podle databáze MZe ke dni 19. 8. 2004 příjemci uhradili z titulu NFV 1,9 mld. Kč, do státního rozpočtu by mělo být ještě vráceno cca 3,5 mld. Kč. V současné době nelze odhadnout, jaký objem prostředků a v jakém časovém období se do státního rozpočtu vrátí, protože problematika NFV nebyla dořešena. V důsledku odložení nebo rozložení splátek se rok návratnosti posledních splátek posunul až do roku 2019.

V.

Příjemci NFV

Podle stavu k 19. 8. 2004 uvádí sestava příjemců vedená MZe (tabulka č. 4), že převážná většina příjemců NFV dosud hospodaří v zemědělství. Ze 7 626 uzavřených smluv bylo hospodaření ukončeno nejméně v 821 případech.

FÚ z důvodu porušení rozpočtové kázně rozhodly o vrácení NFV ve 223 případech, tj. u necelých 3 %. Ve finančním vyjádření se jedná o 3,2 % poskytnutých finančních prostředků.

Tabulka č. 4 – NFV z hlediska příjemců

Stav ke dni 19. 8. 2004	Počet smluv	Podíl (v %)	Poskytnuté NFV (v tis. Kč)	Podíl (v %)
Rozhodnutí FÚ o vrácení NFV	223	2,9	231 217	3,2
Stav ^{*)} hospodaření není MZe znám	83	1,1	89 579	1,2
Příjemce již nehopodaří	269	3,5	176 354	2,4
Likvidace	50	0,7	48 400	0,7
Konkurz	502	6,6	1 254 291	17,1
Příjemce dosud hospodaří	6 499	85,2	5 515 273	75,4
Celkem	7 626	100,0	7 315 114	100,0

^{*)} Zda příjemce podpory dosud v zemědělství hospodaří.

Zdroj: Sestavy MZe – seznam žadatelů.

Kontrolou u 43 vybraných příjemců NFV bylo ověřeno:

- Kontrolovaní příjemci využili poskytnuté NFV v souladu s podnikatelskými záměry; v jednom z kontrolovaných případů nebyly finanční prostředky (v celkové výši 16 mil. Kč) využity v souladu s dotačním titulem, příjemce neuhradil žádnou ze splátek a svá práva a povinnosti převedl na jiného. Ani právní nástupce nesplácel a FÚ celou částku odepsal jako nedobytnou.
- Úroky sjednané při odložení, ev. rozložení splátek byly a jsou pro příjemce značným zatížením. Bylo např. zjištěno, že příjemce z NFV v celkové výši 10 551 000 Kč uhradil na úrocích 1 874 700 Kč, zatímco na řádných splátkách uhradil jen 136 000 Kč; jiný příjemce od uzavřeného dodatku ke smlouvě odstoupil a požádal o navrácení původního splátkového kalendáře.
- Opožděné schválení Předpisu v prosinci 2003 např. způsobilo, že někteří příjemci splátky v řádném termínu, tj. v listopadu, uhradili a poté již nebylo možné jejich žádosti o úlevu vyhovět. Např. jeden z příjemců si na úhradu splátky půjčil od komerčního peněžního ústavu a později jeho žádosti o odklad nebylo vyhověno se zdůvodněním, že již zaplacenou splátku nelze odložit, naproti tomu byly kladně vyřízeny žádosti příjemcům, kteří splátku roku 2003 neuhradili a MF porušení rozpočtové kázně bez zkoumání důvodů jednorázově svým aktem prominulo.

VI.

Shrnutí a vyhodnocení

V letech 1991 až 1995 bylo ze státního rozpočtu jako dotace do agropotravinářského komplexu (APK) uvolněno celkem 22 582 000 tis. Kč, z toho formou návratných finančních výpomocí (NFV) 7 315 114 tis. Kč.

Ve státním rozpočtu a státním závěrečném účtu nebyly NFV samostatně vykazovány a sledovány, byly zahrnuty do celkového objemu dotací do APK.

Z evidence MZe ke dni 19. 8. 2004 bylo možné odhadnout, že do státního rozpočtu by mělo být z titulu NFV ještě vráceno cca 3,5 mld. Kč. Přiznáváním tzv. bonifikací se uvedená částka postupně snižuje. V době, kdy byly NFV poskytovány, se předpokládalo, že budou splaceny do roku 2008. Na základě kontrolované dokumentace bylo zjištěno, že v některých případech budou splátky hrazeny ještě v roce 2019.

Poskytovatelem NFV bylo MZe, které uzavíralo s žadateli o NFV smlouvy, ve kterých je zavazovalo k dodržování stanovených podmínek. K těmto smlouvám byly později přijímány dodatky, které opravňovaly příjemce získat určité úlevy (odložení splátek, rozložení splátek, tzv. bonifikací).

Příjemci spláceli NFV od počátku prostřednictvím FÚ, které tyto platby přijímaly podle pokynů ministerstev nad rámec příslušného zákonného zmocnění. MF upozorňuje na tuto skutečnost a požaduje, aby pohledávky z titulu NFV spravoval poskytovatel, tj. MZe, a zdroje potřebné pro vrácení tzv. „přeplatků“, aby MZe zajistilo v rámci své rozpočtové kapitoly.

Účetní evidence o pohledávkách z titulu NFV nebyla a není vedena. Údaje o platbách od roku 1993 evidují FÚ pomocí Automatizovaného daňového informačního systému (ADIS). Konkrétní údaje s odvoláním na povinnost zachovávat mlčenlivost FÚ nesdělují. MZe vede podle příjemců vlastní, ne zcela přesnou a úplnou evidenci. Vedle sebe tedy existují dva evidenční systémy, které na sebe nenavazují a ze kterých ani nelze zjistit přesné údaje o stavu NFV.

Kontrolou bylo zjištěno, že hospodaření s rozpočtovými prostředky, jejichž návratnost do státního rozpočtu měla být řádně sledována a zajištěna, vykazuje u všech zúčastněných orgánů nedostatky a obtížně řešitelné problémy.

Vzniklá situace je důsledkem především toho, že ministerstva připustila postup mimo zákonný rámec hospodaření s rozpočtovými prostředky, včetně toho, že FÚ činily úkony, ke kterým nebyly zákonem zmocněny. Část příjmů ze splátek NFV tvořily nedaňové příjmy, při porušení rozpočtové kázně FÚ splátky zahrnuly do příjmů daňových a příjmy získané v rámci konkurzního řízení plynuly do státního rozpočtu prostřednictvím rozpočtové kapitoly Ministerstvo zemědělství.

MZe jako poskytovatel NFV činí pouze některé úkony, např. rozhoduje o úlevách, ale všechny povinnosti poskytovatele neplní.

MF společně s MZe stále mění podmínky pro splácení NFV. Úlevy jsou poskytovány bez ohledu na to, zda nebudou zvýhodnění příjemci, kteří nedodrželi vždy rozpočtovou kázeň, před příjemci, kteří NFV řádně spláceli.

Zvláštní a finančně velmi významnou úlevou (20% – 70%) je poskytování tzv. bonifikací. Pojem bonifikace není příslušnými právními předpisy vymezen, nelze aplikovat ani obdobnou právní úpravu, navíc MZe a MF nemají zcela shodný názor na obsah tohoto pojmu a na přiznávání této úlevy. Na základě stanoviska MF v některých případech FÚ pozastavily od roku 2002 výplatu tzv. „přeplatků“. MZe však bonifikace nadále bez omezení přiznává.

Problematika NFV není stále dořešena. Od roku 2002 do doby ukončení kontroly nebylo na úrovni ministerstev dosaženo shody. Na jedné straně příjemci podpory dosud neuhradili dlužné částky – splátky NFV, na druhé straně z titulu přiznaných bonifikací vznikly „přeplatky“, které nebyly v některých případech příjemcům „vráceny“.

Demoralizující z hlediska rozpočtové kázně je skutečnost, že příjemci, kteří NFV splatili, jsou tím, že řádně plnili podmínky smlouvy, ve svém důsledku často znevýhodnění.