

97/14

Kontrolní závěr z kontroly „Pohledávky z poskytnutých státních půjček, návratných finančních výpomocí a realizovaných státních záruk“

Kontrola byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1997 pod číslem 97/14. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Pohl.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo financí (dále jen „MF“), kontrolovaným obdobím roky 1995 a 1996.

Cílem kontroly bylo prověřeni činnosti MF při poskytování státních půjček, návratných finančních výpomocí a státních záruk, zejména z hlediska jejich návratnosti a účelnosti a při vymáhání pohledávek z poskytnutých státních půjček, návratných finančních výpomocí a realizovaných státních záruk za bankovní úvěry.

Kontrolu provedla v období od května do září 1997 skupina kontrolujících z Odboru státních příjmů NKÚ v Praze.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které MF podalo, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících.

S e n á t N K Ú (ve složení: Ing. Josef Pohl - předseda, Ing. Karel Bidlo, JUDr. Jiří Drábek, Ing. Jana Krejčová - členové) na svém zasedání konaném dne 6. 11. 1997

s c h v á l i l usnesením č. 97/14/334
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I.**Úvod do kontrolované problematiky**

Státní půjčky, návratné finanční výpomoci a realizované státní záruky za bankovní úvěry jsou evidovány jako pohledávky státu v bilanci státních finančních aktiv, kterou zpracovává MF z pozice správce mimorozpočtových prostředků státu.

Celkový stav pohledávek státu vzniklých poskytnutím prostředků státního rozpočtu a státních finančních aktiv na půjčky, návratné finanční výpomoci a na realizaci záruk činil ke dni 1. 1. 1995 částku 6 531 mil. Kč a ke dni 31. 12. 1996 vzrostl na částku 22 459 mil. Kč.

Stav pohledávek z poskytnutých státních půjček a návratných finančních výpomocí zaznamenal v období od 1. 1. 1995 do 31. 12. 1996 výrazný nárůst o 16 589 mil. Kč (z 4 197 mil. Kč na 20 786 mil. Kč), pohledávky z realizovaných státních záruk za bankovní úvěry naopak ve sledovaném období poklesly o 660 mil. Kč (z 2 333 mil. Kč na 1 673 mil. Kč). Výrazný nárůst pohledávek z titulu půjček ovlivňuje zahrnutí nových věcných položek. Na poklesu pohledávek z realizovaných

státních záruk se zejména podílí převod jedné z realizovaných záruk na dotaci.

Kontrola byla zaměřena na následující položky státních finančních aktiv:

1. státní půjčka na plynárenské VIA (vybrané integrační akce),
2. ostatní půjčky a návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu,
3. návratné finanční výpomoci poskytnuté do zemědělství,
4. pohledávky z finančních výpomocí poskytnutých ze státních finančních aktiv,
5. státní půjčky z postoupených pohledávek za Polskem,
6. pohledávky z realizovaných státních záruk za bankovní úvěry.

1) Nejvýznamnější položkou ze státních půjček poskytnutých z prostředků státního rozpočtu v roce 1995 představuje státní půjčka na financování výstavby plynárenských vybraných integračních akcí (dále jen „VIA“), která k 31. 12. 1995 činila 5 150 mil. Kč. Tato položka představuje pohledávky vyplývající z mezivládní dohody „O spolupráci při osvojení jamburského naleziště plynu, výstavbě dálkového plynovodu Jambury - západní hranice SSSR a objektů Uralského plynárenského komplexu a s tím spojených dodávek zemního plynu ze SSSR do ČSSR“, uzavřené mezi vládou bývalé ČSSR a vládou bývalého SSSR dne 16. 12. 1985. Splátky uvedených prostředků jsou realizovány dodávkami zemního plynu z teritoria bývalého SSSR. V roce 1996 pokračovalo čerpání i splácení státní půjčky na financování výstavby plynárenských VIA, takže k 31. 12. 1996 dosáhla pohledávka státu z tohoto titulu celkem 4 636 mil. Kč. Příjemcem půjčky z prostředků státního rozpočtu (konkrétně z kapitoly Všeobecná pokladní správa) a tedy i plátcem splátek dluhu je Český plynárenský podnik, s. p. - Transgas, o. z., Praha.

- 2) Ostatní návratné finanční výpomoci (půjčky) ze státního rozpočtu byly určeny především na stavby ekologického zaměření (úpravy vod, čistírny odpadních vod, kanalizace apod.) a na podporu rozvojových a sociálních programů (stav k 31. 12. 1996 činil 8 024 mil. Kč).
- 3) Návratné finanční výpomoci do zemědělství jsou ve státních finančních aktivech evidovány od roku 1996. V současné době se jedná o splácení zapůjčených prostředků do státního rozpočtu (stav k 31. 12. 1996 činil 5 926 mil. Kč).
- 4) Z prostředků státních finančních aktiv byly v roce 1995 poskytnuty 3 návratné finanční výpomoci.

Největší z nich (1 603 mil. Kč) byla ještě do konce roku splacena, zbylé mají dlouhodobý charakter. Obdobná situace nastala i v roce 1996, neboť jediná poskytnutá půjčka (České inkasní, s. r. o.) byla v plné výši splacena, tím stav těchto pohledávek zůstal ke konci roku 1996 nezměněn (stav k 31. 12. 1996 činil 705 mil. Kč).

5) Jako dlouhodobé lze charakterizovat i postoupené pohledávky za Polskem, které byly jako půjčky poskytnuty vybraným obcím a podnikatelským subjektům na dodávky investic a služeb realizované polskými firmami na ekologické akce (stav k 31. 12. 1996 činil 1 495 mil. Kč).

6) K realizaci státních záruk došlo v letech 1995 a 1996 jen u vnitřních bankovních úvěrů, kde příslušní dlužníci nebyli schopni dostát svým závazkům a splatné částky byly realizovány z prostředků státního rozpočtu a částečně i z prostředků státních finančních aktiv. Pohledávky z realizovaných státních záruk (nesplacené dluhy) dosáhly v kontrolovaném období těchto celkových částek:

k 1. 1. 1995	2 333 mil. Kč,
k 31. 12. 1996	1 673 mil. Kč.

Vývoj stavu těchto pohledávek v průběhu roku 1995 ovlivnily realizace záruky za akciové společnosti První brněnská strojírna, Mitas Praha, Mesit Uherské Hradiště a Konax Jihlava. V případě První brněnské strojírně, a. s., dokonce došlo ke zrušení státní záruky a její transformaci na dotaci (ve výši 782,6 mil. Kč). Uvedená transformace byla provedena na základě usnesení vlády ČR ze dne 13. 9. 1995 č. 522 k definitivnímu řešení obchodního případu Iranshahr.

V roce 1996 byly realizovány (tedy splaceny z prostředků státního rozpočtu) záruky v rozsahu 77,4 mil. Kč, a to za akciové společnosti Mitas Praha a Aero Vodochody. Nedošlo však k žádné úhradě pohledávek od dlužnických subjektů.

II.

Kontrolní zjištění

Ministerstvo financí porušilo:

1. ustanovení § 43 zákona č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších změn a doplňků, kde se uvádí:

„Účastníci jsou povinni dbát, aby při úpravě smluvních vztahů bylo odstraněno vše, co by mohlo vést ke vzniku rozporů.“

a) u SEPAP Štětí, a. s.

O d ů v o d n ě n í:

Jedná se o pohledávku státu za Polskem postoupenou za úplatu jiným subjektům. Ve Smlouvě o postou-

pení pohledávky za úplatu uzavřené mezi MF a SEPAP Štětí, a. s., ve výši 5 mil. USD na modernizaci energetických a bělicích zařízení ze dne 28. 2. 1995 chybí vyjádření záruky podniku za půjčku;

b) u Mitas, a. s., Praha

O d ů v o d n ě n í:

Při poskytnutí státní záruky za úvěr a. s. Mitas Praha (záruční listina ze dne 25. 4. 1990) neuzavřelo MF s podnikem Mitas smlouvu zajišťující navrácení finančních prostředků státního rozpočtu v případě úhrady splátek za podnik;

c) u AERO Vodochody, a. s.

O d ů v o d n ě n í:

V článku VII „Smlouvy o podmínkách převzetí závazků za splacení bankovního úvěru a o uzavření budoucí smlouvy podle § 289 a následujících Obchodního zákoníku“ je stanoveno:

„Dlužník se zavazuje, že bude ručitele neprodleně informovat o případném ohrožení jakékoliv splátky úvěru, kterou ručitel garantuje a jež vyplývá ze Smlouvy o úvěru, a to nejméně 35 kalendářních dnů před termínem splatnosti. Tato informace musí být doložena ekonomickým rozбором příčin vzniklé situace a návrhy konkrétních opatření na její řešení.

V případě, že dlužník nepodaří ve výše určeném termínu dané informace, zaplatí ručiteli jednorázovou pokutu ve výši 15 mil. Kč ...“

MF po realizaci první splátky záruky akceptovalo výklad dlužníka, podle kterého se citovaná podmínka týká pouze splátek jistiny. O této skutečnosti však nebyl pořízen žádný písemný záznam a ani článek VII „Smlouvy o podmínkách převzetí závazků ...“ doposud nebyl v tomto smyslu upraven. Dlužník při realizacích záruky v roce 1996 ani v jednom případě informace vyplývající z článku VII nepodal a MF pokuty, vyplývající z téhož článku, nepředepsalo;

d) u Lázeňského domu Arnika, Mariánské Lázně

O d ů v o d n ě n í:

U Lázeňského domu Arnika došlo k porušení tím, že MF nezajistilo závazek dlužníka a jeho splatnost řádnou smlouvou.

Současně bylo porušeno

ustanovení § 6 odst. 1 zákona České národní rady č. 97/1994 Sb., o archivnictví, ve znění zákona č. 344/1992 Sb., kde je uvedeno:

„Státní orgány, obce, jiné právnické osoby ... jsou povinny zajišťovat odbornou správu písemností vzešlých z jejich činnosti, popř. z činnosti jejich předchůdců (včetně písemností došlých), dbají přítom

o řádnou spisovou evidenci, o účelné a bezpečné uložení písemností a o jejich řádné vyřazování při skartačním řízení.“

O d ů v o d n ě n í:

MF nezajistilo řádné předání podkladů mezi pracovníky vlastní organizace a připustilo tak ztrátu základních dokumentů, jako je smlouva o poskytnutí prostředků ze státního rozpočtu. Žádné smluvní podklady nebyly kontrole předloženy;

2. ustanovení § 21 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR, ve znění pozdějších předpisů, které stanovilo:

„Ministerstva se ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády.“

O d ů v o d n ě n í:

Citované ustanovení MF porušilo v případě převzetí záruky za úvěr pro První brněnskou strojírnou, a. s., tím, že nerespektovalo bod 4 „Zásad pro poskytování státních záruk“ odsouhlasených v příloze č. 2 k usnesení vlády ČR ze dne 29. 6. 1992 č. 465 o prioritách pro poskytování státních záruk za úvěry a o zásadách pro jejich poskytování, kde je stanoveno:

„Záruky za úvěry zahraničních bank, které jsou poskytovány na komerčních principech lze poskytovat pouze do výše jistiny. Za zvýhodněných úrokových podmínek je možno ručit i za úrok. Záruky za úvěry domácích bank neposkytovat na celou výši jistiny, a tím část rizika ponechat na bance. Současně bude na bankách vyžadováno poskytování nižšího úroku, neboť státní zárukou bance klesá riziko nesplacení poskytnutého úvěru.“

MF uhradilo jako ručitel splátky úvěru ve výši 782 642 tis. Kč, tedy v plné výši stanovené usnesením vlády ČR ze dne 17. 6. 1992 č. 436 o obchodních záměrech v Iránu. Nad rámec schváleného usnesení a také nad rámec citovaných Zásad, které stanovují záruku pouze do výše jistiny, zaplatilo MF i sankční úroky z prodloužení ve výši 11 654 tis. Kč;

3. ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky MF č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, ve znění pozdějších předpisů, kde je uvedeno:

„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, aby ... plnila úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nejhospodárnějším způsobem a aby efektivně využívala rozpočtových prostředků. Rozpočtové prostředky ... může čerpat jen do výše stanovené ve státním rozpočtu republiky ...“ ;

a) u výdajů státního rozpočtu na financování plynárenských VIA, kde MF současně porušilo ustanove-

ní článku 2 „Smlouvy o poskytování prostředků státního rozpočtu ČR na financování 2. etapy výstavby objektů k dokončení závazků mezivládní dohody ...“, která byla uzavřena mezi MF a Českým plynárenským podnikem, s. p. - Transgas, o. z., Praha dne 3. 3. 1995 a kde je stanoveno:

„... Výše státní půjčky v jednotlivých letech bude limitována částkou, stanovenou pro tento účel schváleným rozpočtem České republiky ...“

O d ů v o d n ě n í:

Upravený státní rozpočet na rok 1996 byl v položce Výdaje související s plynárenskými VIA podle údajů Státního závěrečného účtu překročen o 16 mil. Kč;

b) v případě realizované státní záruky za úvěry Zetoru Brno, s. p.

O d ů v o d n ě n í:

MF uhradilo za podnik (včetně návratné finanční výpomoci) splátky úvěru ve výši 1 579 mil. Kč. Od roku 1994 nebyla pohledávka dostatečným způsobem vymáhána, urgence dosud neměla žádoucí efekt. Podniku bylo navíc prominuto penále za nedodržení splátkového kalendáře, vyměřené Finančním úřadem Brno ve výši 311 545 tis. Kč;

c) v případě realizované státní záruky za úvěr Mitasu, a. s., Praha

O d ů v o d n ě n í:

MF vypracovalo 15. 5. 1996 návrh smlouvy o uplatnění náhrady za realizovanou státní záruku a zaslalo jej dlužníkovi, ale podpis smlouvy ze strany dlužníka neurgovalo a uvedený dluh ani jiným způsobem nevymáhalo;

d) v případě realizované státní záruky za úvěr pro AERO, a. s., Praha, kde MF současně porušilo

ustanovení § 15 odst. 1 vyhlášky FMF č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem, ve znění pozdějších předpisů, kde je uvedeno:

„Při výkonu práva hospodaření s pohledávkami státu je organizace povinna plnit povinnosti stanovené v § 73 hospodářského zákoníku.“,

kde je uvedeno v odstavci 1:

„Organizace, která vykonává právo hospodaření s pohledávkou státu, je povinna pečovat o to, aby všechny povinnosti dlužníka byly včas a řádně splněny, popřípadě, aby pohledávka státu byla včas uplatněna u příslušných orgánů a aby rozhodnutí těchto orgánů byla včas vykonána.“

O d ů v o d n ě n í:

MF kromě dopisu č. j. I/3-27 998/1992 z 3. 11. 1992 nepředložilo žádný doklad o vymáhání pohledávky z ti-

tulu realizované státní záruky ve výši 38,0 mil. Kč, ani jednoznačně nedoložilo, který právní subjekt je v současnosti nositelem závazku ke státnímu rozpočtu v uvedené výši;

4. ustanovení článku I „Smlouvy o poskytnutí státní záruky za splacení úvěru“ z 30. 4. 1996 uzavřené mezi MF a AERO Vodochody, a. s., kde je uvedeno:

„Předmětem smlouvy jsou práva a povinnosti smluvních stran vznikající poskytnutím státní záruky ... vyplývající ze Smlouvy o poskytnutí úvěru č. 1080-96/009 uzavřené dne 30. 1. 1996, ve znění dodatku č. 1 ze dne 7. 5. 1996 ... na úhradu pohledávky z úvěru ... poskytnutého věřitelem na zajišťování financování předvýrobních etap projektu L-159, v souladu s usnesením vlády č. 554 ze dne 27. 9. 1995. Tato státní záruka se vztahuje na splátky jistiny, úroků, sankčních úroků a poplatků z tohoto úvěru vyplývajících ...“

O d ů v o d n ě n í:

K porušení došlo tím, že MF jako ručitel za úvěr určený k realizaci projektu L-159 souhlasilo v č. j. 341/35557/1996 ze dne 7. 6. 1996 a č. j. 341/63 770/1996 ze dne 1. 10. 1996 (přílohy č. 21 a 22) s žádostí AERO Vodochody, a. s., o použití úvěrových prostředků na výplatu mezd zaměstnancům tohoto podniku, a to opakovaně za měsíce květen 1996 (ve výši 28 683 tis. Kč) a září 1996 (ve výši 30 500 tis. Kč), čímž nebyla krátkodobě dodržena účelovost úvěru.

Prostředky použité na mzdy AERO Vodochody, a. s., v dohodnutém termínu vrátila na úvěrový účet a financování předvýrobních etap projektu L-159 nebylo z tohoto důvodu časově pozdrženo ani kráceno;

5. ustanovení článku V odst. 1 Smlouvy o bezúročném návratné finanční výpomoci ze dne 15. 12. 1995, kde je uvedeno:

„Ustanovení této smlouvy mohou být při dodržení záměrů a dispozic usnesení vlády č. 244 z 26. dubna 1995 měněna nebo doplněna dohodou smluvních stran v dodatcích k této smlouvě.“

O d ů v o d n ě n í:

Jedná se o porušení smlouvy uzavřené mezi MF a Diamo, s. p., Stráž pod Ralskem na poskytnutí návratné finanční výpomoci ke krytí dočasného zvýšení stavu zásob uranového koncentráту. Podle citovaného článku měly být všechny změny vyjádřeny v dodatcích smlouvy. MF odsouhlasilo požadavek s. p. Diamo o odklad splátky pouze dopisem náměstkyně ministra financí č. j. 193/78 722/96 ze dne 20. 12. 1996.

Při kontrole bylo dále zjištěno:

Smluvní podklady dokládající věřitelské vztahy mezi MF a jednotlivými subjekty vykazují poměrně četné

nedostatky, zjištěné zejména u smluv o postoupených pohledávkách za Polskem.

Např. návratnost převedené pohledávky ve smlouvě mezi MF a ČEZ, a. s. - Elektrárna Poříčí není doložena přehledem o stavu hospodaření podniku ani nezavazuje podnik k povinnosti předkládat pravidelné informace o tržbách.

Smlouva mezi MF a městem Police nad Metují obsahuje právně neúčinné opatření k návratnosti splátek dluhu, konkrétně ustanovení v článku 5 uvádí, že v případě nesplnění splátek zaváže MF příjmovou část rozpočtu města. MF nemá možnost zasahovat do příjmů obcí, které jsou dány zákonem.

III.

Závěrečné shrnutí

Kontrolou zjištěné nedostatky v práci MF na úseku poskytnutých státních půjček a realizovaných státních záruk lze shrnout následovně:

- smluvní dokumentace dokládající věřitelské vztahy mezi MF a jednotlivými subjekty není vždy dostatečně ošetřena; vedle formálních nedostatků, jako jsou chybějící data podpisu smlouvy, se vyskytují i závažnější problémy, za které je nutné považovat chybějící písemná stvrzení nároku na vrácení prostředků propůjčených ze státního rozpočtu;
- jako systémový nedostatek je možno označit ne vždy dostatečnou pozornost věnovanou vyznámání pohledávek z poskytnutých půjček (návratných finančních výpomocí) a realizovaných státních záruk. Dluhy organizací jsou dlouhodobě vedeny v evidenci MF jako pohledávky ze státních půjček a realizovaných státních záruk ve státních finančních aktivech. K doložení poslouží následující přehled:

Organizace	Dlužná částka	Rok vzniku dluhu
Lázeňský dům Arnika	58,6 mil. Kč	1990
Zetor Brno	1 570,0 mil. Kč	1992
Aero, a. s., Praha	38,0 mil. Kč	1992

MF se snaží o likvidaci těchto dluhů občasnými urgencemi dlužníka; v případě Aero chybí i toto řešení. Ze strany MF uvedená situace předpokládá důkladnou analýzu starých pohledávek a následné vypracování návrhů na postupnou likvidaci těchto dluhů;

- v problematice poskytování státních záruk za úvěry se projevuje chybějící novela samostatné normy (Základ). Současná právní úprava nestanovuje jednotné podmínky pro poskytování záruk. Principy poskytování státních záruk jsou jen rámcově vymezeny v zákoně ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, ve znění pozdějších předpisů. Novelu tohoto zákona upravující poskytování státních záruk mají přitom stále volnější pravidla.

Nadále platí i „Zásady pro poskytování státních záruk“, odsouhlasené v příloze č. 2 k usnesení vlády ČR č. 465/1992, které nebyly zrušeny, novelizovány a nejsou ani dodržovány;

- závažné je zjištění, že MF nevěnuje dostatečnou pozornost nápravě kontrolou dokladovaných nedostat-

ků při poskytování prostředků ze státního rozpočtu. Tato skutečnost je doložena např. tím, že řada problémů konstatovaných v předloženém kontrolním závěru byla zjištěna již předchozí kontrolou NKÚ „Hospodaření se státními finančními aktivy a pasivy a se státními zárukami“ č. 19/93.