

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY**95/13****Kontrolní závěr z kontroly hospodaření se státními prostředky poskytnutými na zřízení a činnost Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1995 pod č. 95/13. Kontrolu řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Rodr.

Cílem kontroly bylo prověřit nakládání s finančními a dalšími prostředky státu, funkčnost a průkaznost systému hospodaření s poskytnutými prostředky. Posoudit využití uvolněných státních prostředků se zřetelem na dodržování účelovosti, pravidel a kritérií pro poskytování státní podpory.

Kontrolu provedly skupiny kontrolujících Odboru hospodářské politiky a zahraničních věcí NKÚ a oblastních odborů NKÚ v Berouně, Kutné Hoře, Strakonících, Pardubicích, Hradci Králové, Třebíči, Zlíně a Ostravě v době od dubna 1995 do srpna 1996. Kontrolováno bylo období od června 1993 (založení akciové společnosti Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond) do 30. 6. 1995.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále jen „MF“),

Ministerstvo zemědělství, včetně vybraných územních odborů (dále jen „MZe“ a „ÚO MZe“),

Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a. s. (dále jen „PGRLF“),

Fond národního majetku České republiky (dále jen „FNM“),

Agrobanka, a. s. (dále jen „AGB“),

Credit Suisse First Boston Czechoslovakia, a. s. (dále jen „CSFB“),

příjemci státní podpory (81 vybraných příjemců).

Na FNM byly získány pouze údaje o prodeji akcií PGRLF. V AGB byla kontrola zaměřena jen na plnění závazků banky vyplývajících ze smlouvy o uložení a správě peněžních prostředků PGRLF a smlouvy o poskytování služeb depozitáře. CSFB provedení kontroly plnění závazků, které jí vyplývají ze smlouvy o správě cenných papírů v majetku PGRLF, neumožnila. Kontrola proto posuzovala údaje z dokladů poskytnutých od PGRLF.

Námítky proti kontrolním protokolům, které podaly kontrolované osoby v 9 případech, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících.

Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podaná MZe, PGRLF a 3 příjemci státní podpory byla vypořádána usneseními senátu NKÚ.

S e n á t NKÚ (ve složení: Ing. Zdeněk Rodr - předseda, JUDr. František Bárta, Ing. Jana Krejčová, Ing. Zde-

něk Smělík, Ing. Ladislav Zeman - členové) na svém zasedání dne 2. ledna 1997

s c h v á l i l usnesením č. 95/13/244

k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

A. Vznik a postavení PGRLF v systému poskytování státní podpory podnikatelům v zemědělství a lesním hospodářství

Ministr financí a ministr zemědělství předložili v roce 1993 vládě ČR společný návrh účasti státu na podpoře podnikatelů v zemědělství a lesnictví formou úhrady části úroků z úvěrů poskytnutých podnikatelům peněžními ústavami a převzetím záruk za tyto úvěry.

K realizaci těchto forem podpor bylo navrženo zřídit specializovanou instituci - PGRLF, obchodní společnost typu akciové společnosti, jejímž jediným akcionářem by byl stát. Úhrada části úroků se měla realizovat z prostředků státního rozpočtu vyčleněných MZe pro účely dotací podnikatelským subjektům v rezortu podle platných zákonů a zásad dotační politiky a dále z výnosů akcií ve vlastnictví PGRLF. Tyto měl PGRLF nakoupit z akcií rezervovaných pro zemědělské prvovýrobce u FNM a Pozemkového fondu České republiky (dále jen „PF“) podle privatizačních projektů potravinářských a dalších zpracovatelských podniků.

Vláda ČR s předloženým návrhem souhlasila a k jeho realizaci uložila v usnesení ze dne 23. 6. 1993 č. 337 ministru zemědělství, ministru financí a ministru pro správu národního majetku a jeho privatizaci konkrétní úkoly:

- založit obchodní společnost PGRLF,
- jmenovat představenstvo a dozorčí radu,
- schválit na základě žádostí předsedů prezidia PF a FNM změny privatizačních projektů v nakládání s částí akcií rezervovaných pro zemědělskou prvovýrobu na prodej těchto akcií PGRLF za symbolickou cenu 1 promile nominální hodnoty,
- předložit vládě návrh novely zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), tak aby umožňoval poskytnutí části prostředků státního rozpočtu určených k účelovým dotacím a finančním výpomocím pro zemědělství a lesnictví prostřednictvím PGRLF.

1. MZe - jako jediný zakladatel - rozhodlo dne 22. 7. 1993 na ustavující valné hromadě o založení akciové společnosti bez výzvy k upisování akcií s obchodním jménem „Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a. s.“ se sídlem v Praze 1, Těšnov 17 (sídlo totožné s MZe). Zakladatel konstatoval, že má podle zaklada-

telské listiny složit základní jmění ve výši 1 mil. Kč a že tato částka již byla složena na účet u AGB a rejstříkovému soudu bude tato skutečnost prokázána.

2. Současně byly schváleny stanovy PGRLF a jmenováno představenstvo a dozorčí rada. Ke dni 16. 9. 1993 byla společnost zapsána do obchodního rejstříku. PGRLF vznikl jako akciová společnost, která je právnickou osobou založenou za účelem podnikání a je samostatnou účetní jednotkou účtující v soustavě dvojnásobného účetnictví.

3. Podle důvodové zprávy k usnesení vlády č. 337 část III. bod c) bylo stanoveno, že:

„Výdaje Fondu spojené s jeho činností (Představenstva a Dozorčí rady) se uhradí ze zdrojů Fondu dle schváleného finančního plánu. Technické zázemí Představenstva a Dozorčí rady Fondu zajistí Ministerstvo zemědělství v rámci vlastního rozpočtu.“

MZe však hradí ze svého rozpočtu veškeré výdaje spojené s činností výkonného aparátu PGRLF, který je jako oddělení 225 – PGRLF organizačně začleněn v odboru ekonomiky a financování MZe. Toto oddělení s počtem 5 pracovníků (zaměstnanců MZe) zajišťuje všechny běžné úkoly PGRLF (vyřizování žádostí, uzavírání smluv, vedení účetnictví, příprava a vypracování podkladů pro orgány PGRLF, apod.).

MZe i PGRLF tímto postupem porušují ustanovení § 1 odst. 4 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, kde je mj. uvedeno:

„Právnická nebo fyzická osoba je povinna plnění běžných úkolů, vyplývajících z předmětu její činnosti, zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomuto účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce ...“

4. PGRLF plní úkoly státního orgánu – poskytuje podpory podnikatelům v zemědělství a lesnictví – přestože je obchodní společností charakterizovanou jako právnická osoba založená za účelem podnikání. Přitom název „Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond“ je nevhodný, neboť díky svému názvu může být společnost chápána jako „státní fond“.

Neexistuje zákonná úprava, o kterou by se mohl opírat postup, kdy MZe k plnění úkolů, jinak svěřených státním orgánům, založilo podnikatelský subjekt. Naopak pro finanční zabezpečení zvlášť stanovených úkolů a správu prostředků pro ně určených zákonem o rozpočtových pravidlech předpokládá zřízení státního fondu, a to zákonem, který stanoví zásady jeho tvorby, způsob čerpání jeho prostředků a orgán pověřený jeho správou.

Nevhodnost zvolené právní formy dokládají i dále uvedené nedostatky, jak byly při kontrole zjištěny.

5. MZe nepostupovalo při založení PGRLF v souladu s právními předpisy, zejména s obchodním zákoníkem:

5.1. V ustanovení § 60 odst. 1 je mj. stanoveno:

„Před vznikem společnosti spravuje splacené části vkladu zakladatel pověřený tím ve společenské smlouvě ...“

Přesto je v čl. 6 Zakladatelské listiny (nahrazuje společenskou smlouvu) uvedeno, že

„Základní jmění společnosti bude vytvořeno peněžním vkladem, který zakladatel složí správci vkladu nejpozději ke dni podání návrhu na zápis do obchodního rejstříku. Správcem vkladu je Agrobanka Praha, a. s.“

MZe (jediný zakladatel) neprokázalo vložení finančních prostředků jako základního jmění zakládané společnosti PGRLF před jejím zápisem do obchodního rejstříku. Jako doklad o vkladu finančních prostředků a splacení základního jmění předložilo MZe ke kontrole fotokopii (originál nedoložilo) vnitrobankovního výpisu AGB č. 1, datovaného 23. 7. 1993, o připsání částky 1 100 000 Kč na účet č. 3244-3104-884. Tento výpis není možno považovat za doklad prokazující splnění povinnosti zakladatele složit základní jmění.

O zřízení vkladového účtu uvedeného čísla byla sjednána smlouva až dne 18. 9. 1993, tj. téměř o 2 měsíce později proti deklarovanému datu provedení vkladu a také po datu zápisu PGRLF do obchodního rejstříku. Ve zmíněné smlouvě se dle čl. 1 vkladatel teprve zavazuje, že na tento účet částku převede. Smluvní stranou je jako vkladatel uveden PGRLF, nikoli MZe, a jménem PGRLF je smlouva podepsána.

I z notářského zápisu o založení PGRLF dne 22. 7. 1993 vyplývá, že doklad o splacení základního jmění nebyl při ustavující valné hromadě předložen. Za věrohodný nelze rovněž ve smyslu ustanovení § 11 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, považovat doklad uložený ve spisu obchodního rejstříku ve formě dopisu AGB na MZe ze dne 23. 7. 1993, kde se potvrzuje složení základního jmění, neboť v něm není uvedeno číslo účtu a další identifikační znaky vkladu. Přesto byl zápis proveden.

5.2. V ustanovení § 191 odst. 1 je mj. stanoveno:

„Pokud stanovy neurčí jinak, je oprávněn jednat jménem společnosti každý člen představenstva. Členové představenstva, kteří zavazují společnost, a způsob, kterým tak činí, se zapisuje do obchodního rejstříku.“

Smlouva o vkladovém účtu č. 3244-3104-884, která byla sjednána mezi AGB a PGRLF dne 18. 9. 1993, byla podepsána členem představenstva, který v té době nebyl oprávněn k jejímu uzavření, čímž je zpochybněna její platnost i účinnost. Podle znění čl. 27 stanov PGRLF za společnost jedná předseda představenstva. Shodná formulace oprávnění k jednání za společnost je zapsána i v obchodním rejstříku. Člen představenstva, který smlouvu podepsal, v té době funkci předsedy nezastával ani k takovému úkonu nebyl zmocněn. Do obchodní-

ho rejstříku byl zapsán až dne 18. 7. 1994, tj. po 10 měsících od podpisu smlouvy.

B. Způsob financování státní podpory podnikatelů v zemědělství a lesním hospodářství

1. MZe za souhlasu MF poskytuje podpory podnikatelům v zemědělské prvovýrobě a v lesním hospodářství prostřednictvím PGRLF z prostředků státního rozpočtu kapitoly „Ministerstvo zemědělství“ určené zákonem jako neinvestiční dotace podnikatelským subjektům v rezortu.

Oba ústřední orgány nesprávně opírají tento postup o ustanovení § 5 odst. 3 písm. a) zákona č. 576/1990 Sb., kde je stanoveno:

„Ze státního rozpočtu republiky se mohou poskytovat:

a) dotace a návratné finanční výpomoci právnickým osobám a fyzickým osobám vyvíjejícím podnikatelskou činnost ...“

Tento druh dotací se však poskytuje podle zásad a prováděcích pokynů, které vydalo MZe se souhlasem MF v souladu s ustanovením § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb., které stanoví:

„Na konkrétní akce nebo předem stanovené okruhy potřeb se poskytují účelové dotace, a to za podmínek stanovených zásadami dotační politiky. Mohou být použity jen na určené účely a podléhají ročnímu zúčtování se státním rozpočtem republiky.“

Zásady pro poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu v rezortu zemědělství v letech 1994 a 1995 (MF č. j. 195/12 785/94 a MZe č. j. 500/94-200) – (dále jen „Zásady“) podmiňují poskytnutí dotací určitými podmínkami.

Podmínkou je např. předložení písemné žádosti o poskytnutí dotace, na jejímž základě vydá MZe písemné rozhodnutí; při kladném vyřízení žádosti je uzavřena písemná smlouva o poskytnutí dotace.

V případě PGRLF nepostupovalo MZe v souladu se Zásadami. PGRLF žádosti o poskytnutí dotací nepředkládal a rovněž s ním nebyla sepsána smlouva o jejich poskytnutí. MZe postupovalo tak, jako by se jednalo o státní fond nebo organizační součást MZe.

Dotace jsou určeny pro fyzické a právnické osoby působící v agrokompexu, lesním a vodním hospodářství. PGRLF není subjektem působícím v agrokompexu, nýbrž v peněžnictví, což vyplývá z předmětu činnosti zapsaného v obchodním rejstříku (správa rozpočtových prostředků, poskytování záruk na úvěry, subvencování části úroků z úvěrů, operace na finančním trhu, výkon správy majetkových práv k akciím).

2. MZe poskytuje PGRLF prostředky ze státního rozpočtu k dlouhodobému využití, aniž by respektovalo

ustanovení § 5 odst. 2 a § 11 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb., která mj. stanoví:

„Na ... předem stanovené okruhy potřeb se poskytují účelové dotace ... Mohou být použity jen na určené účely a podléhají ročnímu zúčtování se státním rozpočtem republiky.“

„Rozpočtové prostředky mohou být použity pouze v příslušném rozpočtovém roce, a to k účelům, na které byly státním rozpočtem republiky určeny.“

MF nesplnilo úkol daný usnesením vlády ČR č. 337 ze dne 23. 6. 1993, kterým vláda uložila místopředsedovi vlády a ministru financí předložit návrh novely zákona č. 576/1990 Sb. tak, aby umožňoval poskytnutí části prostředků státního rozpočtu určených k účelovým dotacím a finančním výpomocem pro zemědělství a lesnictví prostřednictvím PGRLF. Právní úprava poskytování prostředků vymezených uvedeným usnesením vlády nebyla uskutečněna.

MF nezabezpečilo povinnost dle ustanovení § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož:

„Ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti ČR; připravují návrhy zákonů a jiných obecně závazných předpisů; dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.“

MF je ve smyslu ustanovení § 4 uvedeného zákona ústředním orgánem státní správy pro státní rozpočet republiky a hospodaření s majetkem státu. Úkol vyplynul z Důvodové zprávy k založení PGRLF, kde ministr financí a ministr zemědělství shodně konstatovali, že zákon č. 576/1990 Sb. neumožňuje PGRLF poskytovat dotace ze státního rozpočtu a možnost použití dosavadního způsobu přesunem z kapitoly „Ministerstvo zemědělství“ limitovali pouze do 31. 12. 1993.

Zákon č. 576/1990 Sb. dosud nebyl v tomto smyslu novelizován ani nebylo učiněno jiné opatření, které by systém (režim) podpory podnikatelům v zemědělství prostřednictvím PGRLF legalizovalo.

Nutnost uvedení poskytování prostředků státního rozpočtu do souladu s rozpočtovými pravidly dokládá i požadavek představenstva PGRLF vyjádřený na jednání dne 7. 2. 1994. Podle něho měl odbor ekonomiky MZe spolu s MF připravit na jednání představenstva PGRLF dne 14. 2. 1994 návrh mechanismu toku prostředků ze státního rozpočtu přes PGRLF ke konečnému příjemci tak, aby nebyla porušena rozpočtová pravidla a byla zabezpečena bezchybnost účtování. Ani tento požadavek však nebyl splněn.

Způsob uvolňování prostředků, jejich redistribuce a způsob hospodaření s nimi, jak je od roku 1994 používán, odráží nevhodnou právní formu PGRLF a není v souladu s obecně závaznými právními předpisy.

C. Hospodaření s přidělenými prostředky státního rozpočtu

V návrhu rozpočtu kapitoly na rok 1994 předložilo MZe v části výdajů (položka „dotace podnikům – neinvestiční“) požadavek ve výši 3 500 000 tis. Kč na dotace PGRLF. Požadavek byl akceptován a je obsažen v celkové částce 5 800 000 tis. Kč položky uvedené v zákoně č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1994.

V závěrečném účtu kapitoly vykázalo MZe výdaj na podpory poskytované PGRLF ve výši 2 654 071 tis. Kč. Tuto částku uvedlo MF také do údajů státního závěrečného účtu za rok 1994. Bylo zjištěno, že částka nebyla vykázána správně.

1. V roce 1994 byly proplaceny subvence k úrokům dle uzavřených smluv PGRLF s příjemci ve výši 286 526 tis. Kč a na účtu plateb na budoucí splátkové období dle smluv na subvence úroků bylo rezervováno 832 851 tis. Kč. Částka použitých prostředků tak činila celkem 1 119 377 tis. Kč a v této výši měla být uvedena jako skutečnost v ročním zúčtování se státním rozpočtem. Z uvedeného vyplývá, že zbývající částka 1 534 694 tis. Kč byly volné prostředky na účtu, které měly být vráceny do státního rozpočtu.
2. Mezi prostředky použité na podpory v roce 1994 byly započteny položky, které neodpovídají účelu, na který byly prostředky určeny. Výše takto nesprávně použitých prostředků činí celkem 238 134 992 Kč.

Jednalo se o tyto případy:

- 2.1. Dne 13. 5. 1994 byla převedena na účet MZe částka 1 100 tis. Kč jako „úhrada vkladu základního jmění včetně povinného rezervního fondu za MZe ČR“, ačkoliv ustanovení § 179 odst. 2 obchodního zákoníku mj. stanoví:

„Po dobu trvání společnosti ani v případě jejího zrušení není akcionář oprávněn požadovat vrácení svých majetkových vkladů ...“

Zároveň došlo k porušení rozpočtové kázně tím, že v rozporu s ustanovením § 11 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb. byly prostředky použity k jinému účelu, než ke kterému byly určeny. MZe tím, že svůj vklad přijalo zpět, zpochybnilo své postavení zakladatele a jediného akcionáře s působností valné hromady.

- 2.2. Byla provedena úhrada odkupu pohledávek zemědělských prvovýrobců za zpracovatelé v celkové výši 159 722 940 Kč. Tato forma podpory nebyla vládou ČR schválena ani uložena.
- 2.3. Investiční společnost CSFB bylo v roce 1994 zapláceno 12 810 257 Kč za výkon správy cenných papírů a uhrazen nákup dluhopisů a dalších akcií v celkové výši 63 805 600 Kč, přestože podle uzavřené smlou-

vy mezi PGRLF a CSFB měla být úhrada provedena z výnosů ze správy cenných papírů.

- 2.4. Neoprávněně byly uhrazeny i další výdaje v celkové částce 696 195 Kč (např. platby AGB, služby a poradenství).
3. Z dotačních prostředků PGRLF byly částkou 5 700 tis. Kč zapláceny akcie od FNM a PF, přestože podle usnesení vlády ČR č. 337 mohl být nákup řešen dodatečným uvolněním prostředků nebo rozpočtovým opatřením.

Také použití finančních prostředků státního rozpočtu určených k subvenci úroků z úvěrů k vytvoření rezervy na krytí dospělých záruk ve výši 30 % hodnoty smluvně převzatých záruk není v souladu se záměrem vlády. Pro úhradu dospělých záruk bylo určeno portfolio uvolněných akcií. Vytváření rezerv pro tento účel ze zdrojů rozpočtové kapitoly je neodůvodněné, zejména když hodnota portfolia po celou dobu potřeby případné úhrady značně převyšuje.

4. Předmětem činnosti PGRLF jsou mj. operace na finančním trhu za účelem zmnožení disponibilních prostředků. Za tím účelem se PGRLF s AGB ve smlouvě o uložení a správě peněžních prostředků dohodly, že PGRLF bude předkládat vždy do 10. dne prvního měsíce příslušného čtvrtletí AGB svůj čtvrtletní plán použití peněžních prostředků a AGB bude tyto prostředky zhodnocovat využitím obvyklých bankovních instrumentů (termínované vklady apod.).

PGRLF však nezpracoval a nepředložil AGB plán použití peněžních prostředků za 2. a 3. čtvrtletí 1994. Za 4. čtvrtletí 1994 jej předložil až 2. 12. 1994. Přitom disponoval k 1. 10. 1994 dočasně volnými prostředky ve výši 1 575 000 tis. Kč. V důsledku toho nebyly dočasně volné prostředky PGRLF v roce 1994 zhodnocovány.

Ze zjištění uvedených v bodech 1 až 4 vyplývá, že v roce 1994 PGRLF použil rozpočtové prostředky k jinému účelu, než ke kterému byly určeny, v celkové výši 238 134 992 Kč a zadržel prostředky v celkové výši 1 296 559 008 Kč. Nespotebované prostředky do státního rozpočtu nevrátil, ani o řešení jejich dalšího použití nepožádal.

MZe, zodpovědné za hospodaření s prostředky státního rozpočtu ve smyslu ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb. a § 3 odst. 2 písm. d) vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., jako správce rozpočtové kapitoly a příjemce dotačních prostředků ze státního rozpočtu uvedené jednání připustilo a prostředky se státním rozpočtem nesprávně zúčtovalo. Rovněž porušilo zákon č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1995, kde se v ustanovení § 4 stanoví, že prostředky státního rozpočtu na rok 1994 poskytované jako neinvestiční dotace agrokomplexu, lesnímu a vodnímu hospodářství nevyčerpané do 31. 12. 1994 se převádějí do příjmu kapitoly „Vše-

obecná pokladní správa“ v roce 1995 a budou použity ke stejným účelům, na které byly vyčleněny v roce 1994.

MF při ročním zúčtování rozpočtové kapitoly „Ministerstvo zemědělství“ se státním rozpočtem neprovedlo kontrolu hospodaření s těmito prostředky, zejména rozpočtové položky dotací ve smyslu ustanovení § 20 zákona č. 576/1990 Sb. upravujícího kontrolní působnost MF.

D. Podpory poskytované formou úhrady části úroků z úvěrů

Subvencování úhrady úroků z úvěrů poskytnutých peněžními ústavy podnikatelům v zemědělství a lesnictví je v souladu s původními záměry vlády ČR při koncipování činnosti PGRLF. Jde o použití prostředků státního rozpočtu ke krátkodobým i dlouhodobým účelům. Záměry vlády však nebyly promítnuty do žádného obecně závazného právního předpisu.

PGRLF poskytuje podpory formou garancí úvěrů a úhrady částí úroků systémem „programů“ podle Pokynů pro poskytování garance a dotace prostřednictvím Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu (dále jen „Pokyny“). Pokyny, které v roce 1994 vydalo představenstvo PGRLF po schválení valnou hromadou (MZe) a které obsahují obecné podmínky pro poskytnutí podpory a postup pro vyřizování žádostí i jednotlivé programy, nejsou obecně závazným předpisem. Pro příjemce podpory se Pokyny stávají závaznými tehdy, jsou-li obsaženy jako dvoustranně sjednané podmínky v uzavřených smlouvách v souladu s ustanoveními obchodního zákoníku. Totéž platí i ve vztahu k úvěrujícím peněžním ústavům.

Základními programy podle Pokynů jsou:

„Provoz“ – určený k řešení přechodného nedostatku finančních zdrojů na vybrané provozní výdaje (např. osiva, sadba, hnojiva) a k úhradě prací pro zemědělskou a lesní výrobu zajišťovaných dodavatelsky.

„Zemědělec“ – pro zvýšení efektivnosti a zlepšení struktury zemědělských podniků.

Objem realizovaných podpor na uvedené programy k 31. 12. 1994 činil 96 % poskytnutých subvencí a 91 % převzatých záruk z celkového množství smluv.

Ostatní programy: „Krajina“, „Mládí“ a další jsou specificky účelové a umožňují doplňkově zvýšit procentuální podíl státní podpory o 3 až 5 %, jsou-li přiznány společně k sazbám uvedených základních programů.

Podle vydaných Pokynů je předmětem podpory programu „Zemědělec“ podpora investičního rozvoje, včetně ekologických investic, rekonstrukcí a modernizací a investic zaměřených na úsporu energie. Ve svém důsledku to znamená, že z rozpočtových prostředků určených na neinvestiční dotace jsou poskytovány investiční dotace, které se řídí specificky odlišnými obecnými pravidly.

Prostředky státního rozpočtu jsou tedy používány k jinému účelu, než pro který byly uvolněny, což je v rozporu s ustanoveními zákona č. 576/1990 Sb. a vyhlášky č. 205/1991 Sb.

Z kontroly schvalování žádostí a realizace podpor podle zmíněných Pokynů, které bylo podrobeno náhodně vybraných 153 žádostí a 81 příjemců podpor, vyplynuly některé rozpory a nesprávný postup ze strany PGRLF a příjemců podpor.

Základním dokumentem pro uplatnění a rozhodnutí o poskytnutí podpory je žádost zájemce doložená stručnou charakteristikou jeho podnikatelského záměru. Z žádosti však nelze (až na výjimky) odůvodněnost požadavku, podnikatelský záměr a jeho ekonomiku posoudit, neboť se většinou jedná o pouhý popis činnosti žadatele, bez uvedení termínů a nákladů realizace záměru, ekonomických přínosů a návratnosti vložených prostředků.

Podle bodu A.1.1. Pokynů se podpory poskytují na ekonomicky návratné podnikatelské záměry. Podle bodu A.2.1. ekonomickou návratnost posuzuje úvěrující banka. Kladné vyjádření banky k poskytnutí úvěru považuje PGRLF za doklad návratnosti (kvality) podnikatelského záměru, ačkoli banka u všech kontrolovaných žadatelů o úvěr neposuzovala ekonomické přínosy a návratnost vložených prostředků, vědoma si dostatečné záruky ze strany státu. Rozhodnutí banky o poskytnutí úvěru není v prověřovaných případech vyjádřením podpory odpovědné nebo celospolečenské ekonomické návratnosti podporovaného úvěru.

Vzhledem k nedostatečné vypovídací schopnosti podnikatelských záměrů žadatelů je objektivita ekonomického hodnocení návratnosti úvěru neprůkazná.

PGRLF poskytl podpory i na programy, které obsahově neodpovídají účelu, na který je podpora požadována, např.:

- žadatel odůvodňoval použití úvěru na provozní výdaje (nákup hnojiv, osiv a sadby), které přísluší do programu „Provoz“. Podpora mu byla však poskytnuta v rámci programu „Zemědělec“;
- žadatel požádal o subvencování úroků z úvěru, který byl dle úvěrové smlouvy poskytnut na výstavbu. PGRLF mu však poskytl podporu z programu „Provoz“;
- žadatel byl poskytnuta podpora v rámci programu „Zemědělec“ na základě podnikatelského záměru, ve kterém je uvedeno použití úvěru na dofinancování dřívějšího nákupu technologie. Podle úvěrové smlouvy byl úvěr poskytnut na oběžné prostředky (zásoby), přičemž změna předmětu úvěrování nebyla projednána ani schválena.

Podle bodu A.1.4. Pokynů může být na jeden podnikatelský záměr v rámci příslušného programu poskytnuta podpora pouze jednou.

V bodě A.1.7. Pokynů je stanoveno, že v případě změny podnikatelského záměru, jeho rozšíření nebo roz-

šíření podpory nad rámec původního záměru musí být předložena nová žádost.

Jsou poskytovány podpory opakovaně bez změny nebo doplnění podnikatelského záměru, na který byl dříve sjednán úvěr a podpora. Např.:

- PGRLF uzavřel se žadatelem smlouvu o subvencování úroků z úvěru odůvodněného výstavbou stáje pro skot vybavené zahraničním dojícím a manipulačním zařízením. Následně uzavřel PGRLF další smlouvu související s rekonstrukcí posklizňové linky a nákupem zahraničního tahače, aniž byly v záměrech uvedeny náklady a termíny realizace. Třetí následnou smlouvu odůvodnil žadatel opět dokončením rekonstrukce posklizňové linky a nákupem tahače s náradím na zpracování půdy. Všechny smlouvy byly uzavřeny v průběhu jednoho pololetí na jeden původní podnikatelský záměr. PGRLF poskytnutím několikeré podpory na jeden podnikatelský záměr bez odsouhlasení a provedení změny porušil ustanovení svých vlastních Pokynů;
- PGRLF uzavřel se žadatelem smlouvu na subvenci úroků z úvěru poskytnutého na výstavbu hal na výkrm brojlerů. Následně byla žadateli přiznána další subvence úroků z úvěru odůvodněného potřebou úhrady provozních nákladů. V prohlášení však příjemce uvedl, že úvěr byl použit na úhradu zvýšených nákladů při výstavbě výkrmových hal (původní účel). Jelikož nebyla provedena změna nebo rozšíření podnikatelského záměru, došlo k dvojímu subvencování v rozporu s ustanovením Pokynů.

Podle bodu A.1.5. Pokynů je stanovena omezující podmínka pro poskytnutí podpory spočívající v tom, že příjmy ze zemědělské prvovýroby nebo lesní činnosti musí u žadatele tvořit více jak 50 % celkových příjmů a tento poměr zůstane zachován i po uskutečnění záměru.

PGRLF poskytl ve 2 případech podpory bez ohledu na tuto omezující podmínku. Nebylo zjištěno, že by strukturu příjmů a jejich vývoj sledoval a poskytnutí podpory korigoval tímto ukazatelem.

Podle bodu A.1.8. Pokynů je pro výši poskytovaných podpor stanovena omezující podmínka spočívající v tom, že podpora se žadatelům poskytne na tu část podnikatelského záměru, na kterou nebyla poskytnuta podpora ze státního rozpočtu, státních fondů či jiných centrálních zdrojů.

U kontrolovaných žádostí PGRLF nezjišťoval celkové rozpočtové náklady podnikatelského záměru a jaká část z nich byla hrazena z úvěru. Většina žádostí tyto údaje ani neobsahuje. PGRLF u všech úvěrů spojených s podporou vypočítává výši úhrady částí úroků z celé jistiny úvěru.

Podle bodu A.3.6. Pokynů může PGRLF poskytnout úhradu částí úroků z úvěrů z let 1992 a 1993, a to pouze u úvěrů spojených s dotací či půjčkou ze státního rozpočtu.

PGRLF poskytl v některých případech subvence nad rámec tohoto omezení. Objem takto převzatých závazků činil jen u zjištěných případů z výběru kontrolovaných smluv 6 317 tis. Kč.

Ve Výkladovém listu představenstva PGRLF, který je součástí Pokynů, je uvedeno k bodu A.3.4.:

„Dotace úroku a garance úvěru se neposkytuje na úvěry, které slouží k úhradě kupní ceny provozní jednotky ve velké privatizaci nebo k úhradě nedokončené výroby, zásob a nájemného, které vyplývá z nájemných smluv ...“

PGRLF převzal ve zjištěných případech závazek úhrady částí úroků ve výši 17 070 tis. Kčv souvislosti s úvěry na pořízení provozních jednotek ve „velké privatizaci“. Tím došlo k porušení Pokynů a zároveň k porušení rozpočtové kázně ve smyslu zákona č. 576/1990 Sb., neboť prostředky nebyly použity k účelům, na které byly určeny.

E. Podpory poskytnuté formou garancí za bankovní úvěry

1. Vláda ČR při stanovení působnosti PGRLF souhlasila s poskytováním záruk na bankovní úvěry poskytované peněžními ústavy zemědělským a lesnickým podnikatelům a zároveň rozhodla využít k vytvoření zdrojů pro požadované garance portfolia akcií vytvořeného odkupem akcií rezervovaných ve FNM a PF pro zemědělskou prvovýrobu podle privatizačních projektů potravinářských a dalších zpracovatelských podniků.

V bodě 3. usnesení č. 337 vláda ČR uložila ministru pro správu národního majetku a jeho privatizaci schválit na základě žádosti předsedů prezidia PF a FNM změny privatizačních projektů a odprodat PGRLF akcie rezervované pro zemědělskou prvovýrobu za symbolickou cenu 1 promile nominální hodnoty

Změny byly provedeny formou Rozhodnutí ministra pro správu národního majetku a jeho privatizaci o privatizaci státních subjektů podle § 10 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby. Další rozhodnutí o uvolnění a prodeji akcií společnosti PGRLF byla dána usneseními vlády ČR č. 220 ze dne 12. 4. 1995 a č. 273 ze dne 3. 5. 1995 PGRLF předmětné akcie od FNM a postupně též od PF odkoupil.

2. K takto získaným akciím PGRLF uzavřel dne 3. 5. 1994 s investiční společností CSFB „Smlouvu o správě cenných papírů a poskytování dalších služeb“ (dále jen „Smlouva“).

Smlouva má charakter smíšené smlouvy vytvořené kombinací smlouvy o správě cenných papírů podle ustanovení § 36 zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, mandátní smlouvy o obstarání koupě a prodeje cenných papírů podle ustanovení § 33 odst. 1 téhož zákona a mandátní smlouvy podle ustanovení § 566 obchodního zákoníku při nakládání s peněžními prostředky. Činnost

CSFB má charakter činnosti „portfolia managementu“, která není zatím v českém právu jmenovitě upravena.

Z posouzení takto uzavřené Smlouvy vyplynulo, že některé její části jsou z ekonomického hlediska pro PGRLF nevýhodné a neodpovídají v praxi obvyklým ujednáním, jejichž prostřednictvím se v ČR „portfolia management“ uskutečňuje. Jde především o výši odměny za správu, způsob oceňování cenných papírů, investiční záměry a uskutečňování pokynů a obchodů mezi PGRLF a CSFB jako správcem.

- a) Za výkon správy cenných papírů se PGRLF zavázal zaplatit pevnou odměnu, která činí 1,60 % průměrné roční hodnoty spravovaných cenných papírů, a výnosovou odměnu, která činí 20 % z částky stanovené vzorcem: celkový výnos portfolia minus celkový výnos etalonu minus pevná odměna. Smluvená výše pevné i výnosové odměny je v ČR neobvyklá. Ve většině případů obchodníci s cennými papíry nebo banky účtují poplatky pouze z dosažených výnosů. Porovnání s jinými obchodníky s cennými papíry ukázalo, že průměrná výše odměn za výkon „portfolia managementu“ obvykle dosahuje pouze 1/4 až 1/2 z odměny, ke které se zavázal PGRLF.
 - b) Smlouva stanoví, že cenné papíry, které nejsou obchodovány na žádném veřejném trhu, budou oceněny s použitím relativních metod oceňování, případně *n*-násobku účetní hodnoty cenného papíru, přičemž nejsou přesně stanoveny způsoby určení některých veličin oceňování.
 - c) CSFB se zavazuje, že akcie jednoho subjektu nebudou tvořit více než 50 % a cenné papíry s pevnou sazbou úročení více než 10 % hodnoty spravovaných cenných papírů. Uvedená investiční pravidla vystavují PGRLF neúměrnému investičnímu riziku, přičemž se prakticky ztrácí výhody z diverzifikace portfolia.
 - d) CSFB může při výkonu správy, aniž by to bylo považováno za jednání proti zájmům PGRLF, provádět obchody, při kterých sám správce nebo subjekt majetkově s ním spojený prodává PGRLF nebo od něho kupuje cenné papíry jako prodávající či kupující, případně jako zprostředkovatel. Rovněž umožňuje správci provádět obchody v případech, ve kterých vystupuje v souvislosti s výkonem správy současně jako zprostředkovatel PGRLF i kupující nebo prodávající, pokud vyvine maximální odbornou péči v úsilí, aby cena, za kterou kupuje nebo prodává, byla nejméně tak příznivá jako nejpříznivější cena dosažitelná v den nákupu nebo prodeje. Ujednání dle tohoto článku smlouvy je sice v souladu s právním řádem, ale nevylučuje vznik konfliktu zájmů mezi obchody na vlastní a cizí účet ze strany CSFB a umožňuje přenášení ztrát na PGRLF.
3. Z dostupných údajů vyplývá, že postupným uvolněním akcií (jak je uvedeno v bodu E.1.) a jejich odkoupením od FNM a PF bylo u PGRLF v letech 199 až 1995 vytvořeno portfolio pro záruky ve výši 5 700 000 tis. Kč nominální hodnoty. Tržní hodnota akcií k 31. 12. 1994 korigovaná vzhledem k nelikviditě činila 2 100 000

tis. Kč (nominální hodnota těchto akcií k 31. 12. 1993 činila 4 000 000 tis. Kč). V roce 1994 došlo ke ztrátě z prodeje cenných papírů ve výši 371 000 tis. Kč. Z toho lze odvodit, že při počáteční skladbě akcií, kdy tržní hodnota činila 52,81 % nominálu, byl prodej realizován za cca 39 % nominální ceny.

I když výsledek hospodaření s těmito cennými papíry byl poměrně nepříznivý, byla CSFB jako správci vyplacena odměna za rok 1994 ve výši 12 810 257 Kč.

Skutečnosti uvedené o portfoliu cenných papírů nemohly být kontrolou ověřeny natolik, aby bylo možné zhodnotit příčiny uvedeného stavu, zejména míru podílu vnějších objektivních vlivů a podílu správce na výsledcích hospodaření s touto částí uvolněného státního majetku. PGRLF a CSFB jsou právníky osobami mimo rozsah vzájemně uzavřené smlouvy na sobě nezávislými. Podle CSFB je správa cenných papírů dvoustranný obchodní vztah, přičemž kontrolu způsobu výkonu dohodnutých činností a jejich výsledků jakoukoliv další organizací nebo institucí ve smyslu soukromého práva CSFB odmítá. Vztah k cenným papírům společnosti PGRLF nepovažuje za vztah k majetku státu.

Zákon č. 591/1992 Sb. v ustanovení § 69 stanoví povinnost utajovat informace o cenných papírech a v ustanovení § 70 uvádí taxativní výčet orgánů, kterým je možné takové informace poskytnout. NKÚ v tomto výčtu není uveden.

MF udělilo společnosti CSFB souhlas s obchodováním s cennými papíry dne 12. 2. 1993 s doložkou, že orgán státního dozoru bude po celou dobu trvání povolení sledovat dodržování podmínek, za kterých bylo povolení uděleno a kontrolovat plnění povinností vyplývajících ze zákona.

Při kontrole NKÚ na MF nebylo možné potřebné údaje získat se zdůvodněním, že kontrola u společnosti CSFB ve vztahu k obchodování s cennými papíry v držením PGRLF nebyla dosud MF provedena.

F. Realizace poskytování záruk

1. PGRLF poskytuje záruku (garanci) jistiny úvěru. Maximální výše poskytnuté záruky závisí na průměrné délce splatnosti úvěru. Při splatnosti úvěru do 2 let činí záruka až 50 % jistiny, při splatnosti do 5 let až 70 %, při splatnosti nad 5 let až 85 %. Pokyny však nestanoví diferenciaci pro přiznání výše garance uvnitř jednotlivých mezidobí stanovených let splatností úvěru, což umožňuje subjektivní přístup při sjednávání záruk za úvěry.
2. Při schvalování forem účasti státu na podpoře podnikatelům v zemědělství a lesním hospodářství vycházela vláda ČR z koncepce zvýšení dostupnosti úvěrů podnikatelům, zejména v těch případech, kdy majetkové poměry ani jiné hodnotové zdroje žadatele nejsou

dostatečnou zárukou návratnosti finančních prostředků poskytovaných bankami ve formě úvěru. Podle této koncepce má PGRLF garantovat pouze žadatelem nezajištěnou část jistiny úvěru.

Z provedené kontroly však vyplývá, že bankami jsou požadovány a PGRLF jsou poskytovány záruky i v těch případech, kdy jistina úvěru je žadatelem o úvěr zabezpečena. Míru záruky stanoví PGRLF bez ohledu na výši ručení žadatele. V některých případech jsou úvěry poskytnuté bankami zajištěny na 230 až 274 % jistiny. Ztrácí se tak původní záměr PGRLF, aby podnikatelské riziko bylo rozloženo mezi klienta-podnikatele, banku a PGRLF.

Zdroje pro případné úhrady dospělých záruk za klienta jsou vytvořeny PGRLF v dostatečné výši. Úhrada pohledávek činila do doby kontroly pouze 0,46 % z objemu převzatých záruk.

Shrnutí:

Probíhající proces transformace a restrukturalizace agrárního sektoru je provázen vysokým nárůstem cen vstupů, poklesem odbytu produkce, stagnací nebo jen mírným vzestupem farmářských cen a nízkou rentabilitou. Podnikatelům chybí pohotový kapitál a úvěrové podmínky peněžních ústavů jsou pro zemědělce na hranici přijatelnosti, protože úroková míra je často vyšší, než dosahovaná rentabilita v zemědělství.

K řešení tohoto problému hospodářské agrární politiky vláda svým usnesením č. 337 vyslovila souhlas, aby MZe založilo za určitých podmínek PGRLF, který má dlouhodobě spoluvytvářet příznivější finanční podmínky pro podnikání v zemědělství a lesním hospodářství.

Účelem bylo zpřístupnit úvěry, prodloužit dobu jejich splácení a snížit úvěrová rizika, respektive rizikovitost rozložit mezi PGRLF, peněžní ústavy a podnikatelské subjekty.

Správcem prostředků státního rozpočtu kapitoly „Ministerstvo zemědělství“ určených k poskytování subvencí (úhrady částí úroků z úvěrů) prostřednictvím PGRLF a depozitářem jeho cenných papírů byla vybrána AGB. Správcem cenných papírů (akcií, dluhopisů apod.), na základě jejichž vlastnictví může PGRLF poskytovat garance za úvěry, se stala investiční společnost CSFB.

Od roku 1993, kdy byl PGRLF založen, nebyl splněn předpoklad obsažený v usnesení vlády. Při poskytování rozpočtových prostředků není uplatňován postup, který by byl v souladu s obecně závaznými právními předpisy.

PGRLF jako obchodní společnost založená za účelem podnikání plní úkoly státního orgánu – poskytuje podpory podnikatelům v zemědělství a lesním hospodářství.

Neexistuje zákonná úprava, která by opravňovala státní orgán (MZe) k tomu, aby k plnění úkolů jinak svěřených státním orgánům založilo podnikatelský subjekt. Naopak pro finanční zabezpečení zvláště stanovených úkolů a správu prostředků pro ně určených zákonem o rozpočtových pravidlech předpokládá zřízení státního fondu.

Za období od 1. 1. 1994 do 30. 6. 1995 bylo na PGRLF podáno 4 228 žádostí o poskytnutí podpor, z toho bylo schváleno 3 900 žádostí, tj. 92 %. Počet schválených žádostí se vztahoval k celkové jistině úvěrů ve výši 11 580 000 tis. Kč, z toho bylo garantováno PGRLF 3 781 000 tis. Kč (33 %). Celková výše poskytnutých úhrad úroků z úvěrů na celou dobu splácení úvěrů činila 2 468 000 tis. Kč, z toho do 30. 6. 1995 bylo PGRLF příjemcům vyplaceno přes 730 000 tis. Kč. V roce 1994 nedošlo k plnění z titulu tzv. dospělých záruk a v I. pololetí 1995 činila úhrada garancí pouze 4 000 tis. Kč.

Kontrolováno bylo 153 namátkově vybraných a PGRLF schválených žádostí o podporu 81 žadatelů. Kontrolované smlouvy o poskytnutí podpor se vztahovaly k celkové jistině úvěrů ve výši 1 209 000 tis. Kč.

U zmíněných 81 příjemců podpor bylo ověřováno, zda plní účel, na který jim byly prostředky státního rozpočtu poskytnuty, zejména zda plní podnikatelský záměr, na který získali úvěr od banky, a zda řádně a včas splácejí úvěr a úroky z úvěru.

Zjištěné hlavní nedostatky:

Na straně MF, MZe a PGRLF:

- nedodržení právních předpisů při založení, vzniku a zabezpečení činnosti PGRLF,
- nedodržení usnesení vlády ČR č. 337, jímž byla uložena povinnost ministru zemědělství a ministru financí předložit návrh na novelizaci zákona č. 576/1990 Sb., která by poskytování dotací prostřednictvím PGRLF legalizovala,
- nerespektování rozpočtových pravidel při hospodaření s prostředky státního rozpočtu,
- špatné zhodnocování finančních prostředků PGRLF v roce 1994.

Na straně příjemců:

- nedostatečná úroveň předkládaných podnikatelských záměrů a dalších podkladů, které jsou hlavními kritérii při posuzování žádosti klienta,
- nepředložení nové žádosti o podporu (úhradu části úroku) při změně podnikatelského záměru, na jehož základě byl získán úvěr.

Zjištěné nedostatky při nakládání s prostředky určenými pro poskytování podpor snižují jejich efektivnost a transparentnost užití.