

00/30

Realizace státních záruk z prostředků státního rozpočtu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2000 pod číslem 00/30. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Pohl.

Cílem kontroly bylo prověřit postupy Ministerstva financí při zajišťování návratnosti realizovaných státních záruk.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo financí (dále jen „MF“). Kontrolovaným obdobím byly roky 1997 až 1999.

Kontrolu provedla v období od listopadu 2000 do března 2001 skupina kontrolujících NKÚ z odboru státního rozpočtu.

MF neuplatnilo proti kontrolnímu protokolu námitky.

Kolegium NKÚ na svém IX. zasedání, konaném dne 15. května 2001,

schválilo usnesením č. 14/IX/2001 kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Stát prostřednictvím MF poskytoval ve smyslu oprávnění stanoveného v zákoně č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů, záruky za bankovní úvěry určené na financování vládou schválených rozvojových programů. Splatné dlužné částky úvěrů (popř. úroků), které nebyl schopen příjemce úvěru ve stanovených termínech uhradit, byl povinen v souladu se záruční smlouvou zaplatit stát ze svých prostředků – jedná se o tzv. realizované státní záruky. K zajištění splátek ze státních prostředků (ze státního rozpočtu, popř. ze státních

finančních aktiv) se stát zavazoval v záruční smlouvě (listině), uzavírané mezi MF jako ručitelem a příslušným peněžním ústavem, který poskytl úvěr. Nezbytným předpokladem pro možnost vymáhání realizovaných splátek bylo přijetí závazku dlužníkem splatit vše, co stát vynaložil v souvislosti se státní garancí a na základě ručení při uspokojení závazku.

Kromě uvedeného zákonného oprávnění bylo dále v rozpočtových pravidlech republiky stanoveno, že ČR odpovídá za závazky rozpočtových a příspěvkových organizací pouze v případě, že je to zvláštními předpisy stanoveno nebo tehdy, když se k tomu zaváže. O převzetí takové záruky rozhoduje vláda na návrh ministra financí.

Ve státním rozpočtu je každoročně vytvářena v kapitole Všeobecná pokladní správa (dále jen „VPS“) účelová rezerva určená na realizaci státních záruk. Její výše je odvislá od předpokládané potřeby uhradit za nesolventního dlužníka ručitelský závazek ze státních prostředků.

Realizované státní záruky jsou vedeny jako pohledávky státu v bilanci státních finančních aktiv ČR (dále jen „SFA“).

Z titulu státních záruk uhrazených státem byly v letech 1997 až 1999 dlužníky:

Zetor, s. p., Brno (dále jen „Zetor“),
Mitas, a. s., Praha (dále jen „Mitas“),
Mesit, a. s., Uherské Hradiště (dále jen „Mesit“),
Aero Holding, a. s., Praha (dále jen „Aero“),
Konax, a. s., Jihlava (dále jen „Konax“),
Chepos Engineering, spol. s r. o., Brno (dále jen „Chepos“),
České dráhy, s. o. (dále jen „České dráhy“),
zdravotnická zařízení v působnosti Ministerstva zdravotnictví (dále jen „zdravotnická zařízení“). Přehled o vývoji realizovaných státních záruk uvádí tabulka č. 1.

Tabulka č. 1

(v mil. Kč)

Dlužník	Stav			
	k 1. 1. 1997	k 31. 12. 1997	k 31. 12. 1998	k 31. 12. 1999
Zetor	1 141,5	1 141,5	1 141,5	1 141,5
Mitas	226,0	226,0	226,0	226,0
Mesit	110,0	110,0	110,0	110,0
Aero	38,0	38,0	30,0	15,0
Aero Vodochody ^{x)}	66,4	–	–	–
Konax	91,6	91,6	91,6	91,6
Chepos	–	1 375,7	3 415,2	3 415,2
České dráhy	–	–	579,8	1 558,7
zdravotnická zařízení	–	432,5	103,3	2,3
Celkem	1 673,5	3 415,3	5 697,4	6 560,3

^{x)} Prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu v letech 1996 a 1997 za Aero Vodochody, a. s., na splátky dlužné částky z úvěru poskytnutého bankou na zajištění projektu letounu

L-159 byly společností splaceny ještě v roce 1997, proto nebyla tato realizovaná státní záruka předmětem provedené kontroly.

II. Poznatky vztahující se k problematice záruk u jednotlivých dlužníků

Zetor

Na základě usnesení vlády ČR ze dne 3. 4. 1991 č. 96, o řešení finanční situace s. p. Zetor Brno, (související s uvalením obchodního embarga na dodávky zboží do Iráku) byly poskytnuty státní záruky za úvěry získané od několika peněžních ústavů, a to:

- od Československé obchodní banky (dále jen „ČSOB“) ve výši 510 mil. Kč, který byl stejným dílem zajištěn zárukou Federálního ministerstva financí (dále jen „FMF“) a MF dle dohody o ručení ze dne 28. 3. 1991;
- od Komerční banky (dále jen „KB“) ve výši 1 495 mil. Kč, za který převzala záruku MF avšak jen v rozsahu 1 090 mil. Kč na základě „Dohody o ručení úvěru poskytnutého Zetoru“ ze dne 27. 12. 1991. Tato dohoda byla ve stejném termínu doplněna o „Záruční listinu k zajištění úvěru poskytnutého KB“, uzavřenou mezi MF a Zetorem a potvrzenou Ministerstvem průmyslu a obchodu;
- od Z-Landerbank Bank Austria ve výši 25 mil. USD (cca 809 mil. Kč), za podmínky poskytnutí státní záruky, kterou MF vystavilo dne 7. 12. 1992 na celou částku. Podstatná část tohoto úvěru sloužila k úhradě splátek úvěru KB.

Mezi MF jako věřitelem a Zetorem jako dlužníkem byly uzavřeny dvě smlouvy o dočasné finanční výpomoci sloužící také k uhrazování splátek úvěrů, a to od ČSOB a Z-Landerbank Bank Austria. Další dokumenty, které by dokládaly existenci jiných smluvních vztahů mezi věřitelem a dlužníkem zaručujících návratnost částek vynaložených ze státních prostředků, nebyly při kontrole předloženy.

Zetor neplnil svou splátkovou povinnost ve stanovené výši. Proto byla úhrada částek úvěrů v letech 1992 a 1993 prováděna oběma ručiteli, tj. MF a z menší části také FMF. Po zániku ČSFR přešla pohledávka FMF vůči Zetoru na MF. Od roku 1993 je pohledávka státu v souvislosti s realizovanou státní zárukou ve prospěch Zetoru v celkové výši 1 141,5 mil. Kč vedena ve SFA.

MF iniciovalo v průběhu roku 1997 řadu jednání se zúčastněnými stranami s cílem řešit vysokou zadluženost Zetoru bez prohlášení konkursu. Výsledkem jednání byla „Dohoda o společném řešení finančních závazků ZETOR Brno, s. p., vůči Ministerstvu financí ČR“, uzavřená dne 29. 9. 1997 mezi MF, Zetorem, akciovou společností Výroba ložisek a traktorů Brno (dále jen „VLT“), která privatizovala část majetku Zetoru, a akciovou společností Motokov, která je zprostředkovatelem vývozu do Iráku a držitelem dokumentace pro vymáhání dlužné částky (dále jen „čtyřstranná dohoda“).

Kromě MF je věřitelem VLT také ČSOB. Další věřitel je Konsolidační banka Praha, státní peněžní ústav (dále jen „KOB“), která převzala od KB úvěry Zetoru. Na počátku roku 1998 podala ČSOB k soudu návrh na prohlá-

šení konkursu na majetek VLT a KOB připustila podání návrhu na soudní vyrovnání.

V roce 1999 bylo zastaveno řízení o soudním vyrovnání. Výše zmíněná čtyřstranná dohoda nebyla fakticky realizována. Irácký partner sice uznal existenci závazků za dodané traktory, avšak nepodařilo se dosáhnout úhrady dlužné částky. V roce 2000 byl návrh ČSOB na prohlášení konkursu na majetek VLT zamítnut. Tím se otevřela cesta ke splnění podmínek čtyřstranné dohody, zejména k převodu inkasních práv k pohledávkám na MF jako rozhodujícího předpokladu, který by vedl k deblokaci pohledávek a k následnému provedení jejich inkasa ve prospěch státního rozpočtu ČR.

Mitas

V roce 1990 poskytla Investiční banka, a. s., podniku Mitas úvěr ve výši 365 mil. Kč (splatný v roce 2000) na dokončení akce „Příprava směsi Mitas“, na který byla vystavena státní záruka, zahrnující jistinu a úroky. Z důvodů dlouhodobé platební neschopnosti podniku došlo v souladu se záruční smlouvou k postupné realizaci státní záruky v celkové výši cca 226,0 mil. Kč. Jednalo se o úroky splatné do konce roku 1995. Vzhledem k trvání nepříznivé finanční situace podniku bylo nutno řešit i úhradu dalších splátek v letech 1996 až 2000. KOB, která úvěr převzala, uzavřela v roce 1996 s MF „Dohodu o zrušení nesplněného ručitélského závazku MF“ a odstoupila od záruky poté, co MF jednorázově uhradilo na účet Mitasu u KOB částku 128 mil. Kč. Částka byla poskytnuta jako dotace a jednalo se o předpokládanou hodnotu budoucích úroků nabíhajících z úvěru v letech 1996 až 2000. Pohledávka za Mitasem ve výši 226 mil. Kč týkající se úroků z jistiny úvěru je však nadále vedena ve SFA.

Po podepsání záruční listiny mezi MF a úvěrující bankou nenásledoval smluvní vztah mezi podnikem a MF o navrácení finančních prostředků v případě úhrady úroků i jistiny ze státního rozpočtu. MF zpracovalo a zaslalo Mitasu návrh Smlouvy o uplatnění náhrady za realizovanou státní záruku za investiční úvěr čerpaný na dokončení akce „Příprava směsi Mitas“ a navrhlo zahájení splátek po roce 2000, avšak bez jakékoli odezvy ze strany Mitasu.

V roce 1998 ani v roce 1999 MF uvedenou pohledávku písemně nevymáhala a nepodniklo kroky potřebné k úhradě dlužné částky. Teprve v září 2000 MF v zájmu dořešení návratnosti státní pohledávky opětovně zaslalo vedení Mitasu návrh výše uvedené smlouvy, vč. splátkového kalendáře.

Mesit

FMF poskytlo v roce 1990 bývalému koncernovému podniku Mesit Uherské Hradiště státní záruku za investiční úvěry na dostavbu výrobní haly zničené havárií. Zaručené úvěry v celkové částce 110 mil. Kč byly čerpány od dvou peněžních ústavů, a to od Investiční banky,

a. s., (ve výši 80 mil. Kč) a od a. s. Pragobanka Praha (30 mil. Kč). Oba úvěry byly splatné v roce 1994. Závazek podniku za případnou úhradu splátek ze státních prostředků byl potvrzen ve „Smlouvě o uplatnění náhrady za realizovanou státní záruku“, uzavřené mezi FMF a podnikem Mesit dne 28. 8. 1990. Z důvodů neplnění splátkové povinnosti ze strany Mesitu začalo úvěr splácet MF z titulu smluvního ručitele. Splátky byly ze státního rozpočtu realizovány v letech 1992 až 1995 a celková pohledávka státu vůči Mesitu dosáhla objemu zaručených úvěrů.

Koncem roku 1995 bylo z důvodu neplnění daňových povinností rozhodnuto o likvidaci Mesitu a v této souvislosti MF uplatnilo svou pohledávku. Její výše byla zpřesněna na částku 109 294 322 Kč.

Do evidence pohledávek za realizované státní záruky je u Mesitu zahrnuta částka 110 mil. Kč, přestože již od roku 1995, kdy se MF přihlásilo se svým nárokem u likvidátora, i později v roce 1998 ve své přihlášce do konkursního řízení uplatnilo zpřesněnou nižší částku 109 294 322 Kč. Celkový objem pohledávek z tohoto titulu byl tedy zkrácen o celkem 705 678 Kč.

Smluvní vztah mezi ručitelem a dlužníkem o uplatnění náhrady za realizovanou státní záruku neobsahoval zákonem stanovenou povinnost uzavřít „smlouvu o zástavním právu“ za účelem zajištění návratnosti prostředků do státního rozpočtu. Návrh této smlouvy předložený opakovaně MF nebyl nikdy dlužníkem akceptován.

Na úpadce – Mesit v likvidaci – byl rozhodnutím Krajského obchodního soudu v Brně prohlášen konkurs. Do konkursního řízení přihlásilo MF v zastoupení státu pohledávku a její vymáhání bylo postoupeno advokátní kanceláři.

Aero

V roce 1990 poskytla Státní banka československá koncernu Aero konsolidační úvěr ve výši 38 mil. Kč. Ve smyslu závěrů vlády ČSSR byl tento úvěr kryt zárukou FMF podepsáním záruční listiny dne 28. 12. 1989. Tato listina byla současně potvrzena zástupci Aera a Federálního ministerstva hutnictví, strojírenství a elektrotechniky jako zřizovatelem podniku. Součástí záruční listiny byly „Podmínky záruky státního rozpočtu FMF za konsolidační úvěr s. p. Aero Praha“ ve výši 38 mil. Kč. Pro nepříznivou finanční situaci Aero nesplnilo podmínku – splatit úvěr v roce 1992. V listopadu 1992 uhradilo celý úvěr FMF a po rozpadu ČSFR převzalo pohledávku vůči dlužníkovi MF. Od roku 1993 do roku 1997 byla státní záruka vedena beze změny jako pohledávka ve SFA.

Návrhy na úhradu realizované státní záruky ze strany Aera (odkup akcií Aero Investiční bankou, a. s., a následné vrácení prostředků do státního rozpočtu nebo odkoupení záruky KOB) nebyly dotčenými stranami akceptovány. Kromě výše uvedených záručních dokumentů nebyla návratnost případně vynaložených prostředků státního rozpočtu na splacení úvěru jinak smluvně zajištěna.

Ke schválení dohody o zajištění návratnosti pohledávky státu došlo až na společném jednání zástupců MF, Aera a Ministerstva průmyslu a obchodu uskutečněném dne 13. 5. 1998 s tím, že celá úhrada bude provedena do 31. 5. 1999. Vzhledem k finanční situaci společnosti byly v roce 1998 uskutečněny pouze dílčí splátky. Proto byla dne 12. 10. 1998 podepsána mezi MF a Aerem „Dohoda uzavřená za účelem zajištění splátkového kalendáře pohledávky státu“ s konečným termínem úhrady do 15. 12. 2000.

Konax

Investiční banka, a. s., poskytla v roce 1991 Konaxu úvěr na výstavbu „Nového závodu s. p. Konax, Jihlava“ ve výši 224 mil. Kč. Na základě doporučení Hospodářské rady vlády ČR byl tento úvěr v plné výši jištěn státní zárukou. Splatnost úvěru byla záruční smlouvou ze dne 18. 6. 1991 stanovena do 30. 9. 1998, s první splátkou v roce 1993. Následně uzavřelo MF s Konaxem „Smlouvu o uplatnění náhrady za realizovanou státní záruku za úvěr“. Jelikož podnik neplnil své závazky a nesplácel předepsané částky, MF jako ručitel uhradilo ze státního rozpočtu dílčí splátku s tím, že celková realizace v roce 1993 činila 21,6 mil. Kč.

Společnost Konax vstoupila ke dni 1. 9. 1993 do likvidace. MF přihlásilo dopisem ze dne 15. 10. 1993 své pohledávky do likvidačního řízení v plné výši zaručeného úvěru, tj. částku 224 mil. Kč. Investiční a poštovní banka, a. s., svou pohledávku za úvěr vůči Konaxu postoupila spol. s r. o. Alfatex Pelhřimov, na kterou přešlo i zajištění pohledávky formou záruky MF. MF uhradilo svůj závazek dne 12. 9. 1995 a v návaznosti na dohodu zpřesnilo svou pohledávku přihlášenou do konkursního řízení na částku 91,5 mil. Kč. Ve SFA je od roku 1995 až do současné doby realizovaná státní záruka vedena jako pohledávka vůči Konaxu ve výši 91,6 mil. Kč. Podle sdělení advokátní kanceláře ze dne 28. 6. 2000 lze očekávat, že pohledávka bude uspokojena pouze ve výši cca 10 %. Tato skutečnost pak znamená, že po skončení konkursního řízení bude MF muset odepsat prakticky celou pohledávku ze SFA.

Chepos

Usnesením vlády ze dne 8. února 1995 č. 71, k návrhu na řešení finanční problematiky ve vztahu k Íránské islámské republice, uložila vláda ministru financí poskytnout státní záruku společnosti s ručením omezeným Chepos (se základním jměním 3 mil. Kč) za překlenovací úvěr vyvolaný odkladem splátek u obchodního případu „Alumina Plant Projekt Írán“ na dobu 2,5 roku ve výši 4,185 mld. Kč. Úvěr byl poskytnut konsorciem bank vedeným Credit Lyonnais Bank, a. s., Praha (dále jen „CLB“) ve výši 140 mil. USD, tj. cca 4,2 mld. Kč. Na úvěr byla poskytnuta státní záruka formou „Prohlášení o státní záruce“ (dále jen „Prohlášení I“) podepsaného dne 22. 9. 1995 ministrem financí. Téhož dne byla uzavřena „Smlouva o podmínkách převzetí závazků Ministerstva financí ČR za splacení úvěru poskytnutého konsorciem bank vedeným Credit Lyonnais Bank, a. s., Praha – Cheposu Engi-

neering, spol. s r. o., Brno“ (dále jen „Smlouva“). Tím se MF zavázalo převzít závazky za splacení uvedeného překlenovacího úvěru.

Opožděné platby iránské strany znamenaly pro Chepos vznik vícenákladů ve výši cca 20 mil. USD. Chepos uhradil vícenáklady z prostředků, které měly být použity na splátky úvěru od CLB. Ohroženou splátku uvedeného úvěru k 31. 10. 1996 ve výši cca 500 mil. Kč řešilo MF z titulu ručitele, protože hrozilo riziko splatit na požádání CLB jednorázově celou dlužnou částku.

Dne 31. 10. 1996 byla uzavřena **nová úvěrová smlouva ve výši 500 mil. Kč** na uhrazení aktuální splátky 19 mil. USD. Ručitelství závazek MF na dodatečný úvěr ve výši 500 mil. Kč byl podepsán 31. 10. 1996 náměstkem ministra financí ve formě dalšího „Prohlášení o státní záruce“ (dále jen „Prohlášení II“). Současně byl mezi MF a Cheposem téhož dne uzavřen „Dodatek ke smlouvě o podmínkách převzetí závazků MF ...“ (dále jen „Dodatek“), kterým převzalo MF závazky za splacení dodatečného překlenovacího úvěru, a to v rozsahu původní Smlouvy ze dne 22. 9. 1995.

Smlouva ze dne 22. 9. 1995 mezi MF a Cheposem (na rozdíl od obdobných smluv uzavřených MF) **neobsahuje konkrétní výši státní záruky** určenou usnesením vlády z 8. 2. 1995 č. 71 (které uložilo ministru financí „poskytnout ze státního rozpočtu záruku společnosti Chepos Engineering, Brno, na překlenovací úvěr vyvolaný odkladem splátek ... ve výši Kč 4,185 mld.“), ale pouze odvolávku na dokument MF Prohlášení I pro CLB ze dne 22. 9. 1995, znějící na úvěr 140 mil. USD. Totéž platí i o Dodatku ze dne 31. 10. 1996, který se odvolává na Prohlášení II z téhož dne. **Dodatek se vztahuje k nové úvěrové smlouvě**, která obsahuje jako jednu z příloh i smlouvu o termínovaném devizovém obchodě mezi Cheposem a CLB. Zvoleným postupem byla částka zaručená MF navýšena o dalších 500 mil. Kč a státní záruka fakticky rozšířena až na částku 4 685 mil. Kč (oproti vládou schválené výši 4 185 mil. Kč). Navíc nová úvěrová smlouva řešila úvěr pro jiný účel (uhrazení splátky), než který je uveden v usnesení vlády z 8. 2. 1995 č. 71. Protože Smlouva vč. Dodatku obsahuje v článku II zaručení úvěru včetně příslušenství, uhradil státní rozpočet záruku (z titulu daného Dodatkem) v celkové výši 603,4 mil. Kč (500 mil. Kč jistina, 29,3 mil. Kč úrok a 74,1 mil. Kč náhrada škody CLB vzniklé porušením smlouvy o termínovaném devizovém obchodu ze strany Cheposu).

Chepos v následujících obdobích nebyl schopen splnit všechny závazky vyplývající z úvěru, proto byla ze státního rozpočtu z tohoto titulu realizována státní záruka v roce 1997 ve výši 1 375,7 mil. Kč a v roce 1998 ve výši 2 039,5 mil. Kč. Tím byly veškeré závazky Cheposu vůči CLB vyplývající z obou úvěrových smluv vyrovnány. Cheposu vznikl z realizace státní záruky závazek vůči MF v celkové částce 3 415,2 mil. Kč, který v plné výši písemně uznal, ale přes několikeré urgencye ze strany MF nenavrhl termín a způsob úhrady dlužné částky a doposud ani dluh nesplicí. Proto MF podalo návrh na soudní vymáhání této pohledávky.

České dráhy

S ohledem na své dlouhodobé ztrátové hospodaření a na nutnost profinancovat rozsáhlé rozvojové programy České dráhy přijaly a i nadále počítají s přijetím cizích finančních zdrojů. Na financování vybraných investičních programů se podílí dotace ze státního rozpočtu, prostředky PHARE a úvěry od tuzemských i zahraničních bank. Státní záruky byly pro České dráhy poskytnuty ve sledovaném období na dále uvedené programy:

Modernizace a výstavba I. tranzitního železničního koridoru Děčín – Praha – Břeclav (dále jen „I. koridor“)

Program financování a poskytnutí státní záruky ve výši 12 mld. Kč za úvěry a 10 mld. Kč za úroky a poplatky vyplývající z úvěrů na I. koridor byl schválen usnesením vlády ze dne 23. 11. 1994 č. 659, k návrhu financování modernizace tranzitního železničního koridoru Děčín – Praha – Břeclav. Úvěry garantované státem poskytly na základě navazujících usnesení vlády zahraniční banky Kreditanstalt für Wiederaufbau (dále jen „KfW“), Evropská investiční banka (dále jen „EIB“), Japonská exportní a importní banka a Evropská banka pro obnovu a rozvoj.

Modernizace a výstavba II. tranzitního železničního koridoru Břeclav – Přerov – Petrovice u Karviné, s odbočnou větví Česká Třebová – Přerov (dále jen „II. koridor“)

Program financování a poskytnutí státní záruky ve výši 11,5 mld. Kč za úvěry a 12 mld. Kč za úroky a poplatky vyplývající z úvěrů na II. koridor byl schválen usnesením vlády ze dne 9. 8. 1995 č. 432, o zabezpečení prioritního rozvojového projektu a financování modernizace II. tranzitního železničního koridoru Břeclav – Přerov – Petrovice u Karviné, s odbočnou větví Česká Třebová – Přerov, a ze dne 20. 3. 1996 č. 185, k zajištění financování modernizace II. železničního tranzitního koridoru Břeclav – Přerov – Petrovice u Karviné, s odbočnou větví Česká Třebová – Přerov. Garanční smlouvy za úvěry poskytnuté zahraničními bankami KfW a EIB byly realizovány na základě usnesení vlády ze dne 19. 2. 1997 č. 87, k návrhu na sjednání Smluv o záruce mezi Českou republikou a Evropskou investiční bankou a mezi Českou republikou a Kreditanstalt für Wiederaufbau k úvěrům na projekt modernizace II. tranzitního koridoru.

Obnova a modernizace železničního vozového parku (dále jen „kolejová vozidla“)

Realizace tohoto programu byla schválena usnesením vlády ze dne 7. 12. 1994 č. 695, k zachování výroby železničních kolejových vozidel v České republice při minimální obnově parku vozidel Českých drah. Celkový objem schválených prostředků činil 6,5 mld. Kč, z toho 5 mld. Kč formou dotace ze státního rozpočtu nebo alternativně úvěrem se státní zárukou, avšak s podmínkou finanční spoluúčasti Českých drah ve výši 1,5 mld. Kč.

Za těchto podmínek poskytla ČSOB úvěr ve výši 1 100 mil. Kč v roce 1996. Usnesením vlády ze dne 23. 7. 1997 č. 467, k žádosti o uvolnění státem garantovaného úvěru ve výši 500 mil. Kč bez podmínky účasti vlastních zdrojů Českých drah na financování obnovy parku železničních vozidel ..., byla zrušena podmínka spoluúčasti vlastních zdrojů Českých drah a odsouhlasena státní záruka ve výši 500 mil. Kč za úvěr na modernizaci kolejových vozidel poskytnutý CLB v roce 1997. Státní záruky na modernizaci kolejových vozidel se vztahují pouze na splátky jistin poskytnutých úvěrů.

Vzhledem k finanční situaci Českých drah hradí od roku 1998 státní rozpočet veškeré platby spojené se zárukou státu za jejich úvěry. Převážnou většinu úhrad v letech 1998 – 1999 činily splátky úroků včetně poplatků spojených s úvěry, splátky jistin se v tomto období týkaly pouze úvěrů na kolejová vozidla. Uhrazené částky jsou evidovány jako pohledávka státu vůči Českým drahám v rámci SFA.

Přehled záruk pro České dráhy, jejichž úhrada byla provedena ze státního rozpočtu v kontrolovaném období, uvádí tabulka č. 2.

Tabulka č. 2

(v mil. Kč)

	Rok 1998	Rok 1999	Kontrolované období celkem
I. koridor	261,6	596,0	857,6
II. koridor	18,1	82,9	101,0
Kolejová vozidla	300,0	300,0	600,0
Celkem	579,7	978,9	1 558,6

České dráhy veškeré své závazky vzniklé z tohoto titulu písemně uznaly, avšak konstatují, že budou schopny vrátit státnímu rozpočtu uhrazené splátky až po roce 2006.

České dráhy jsou organizací s největším objemem poskytnutých státních záruk a od roku 2000 i největším dlužníkem státu v hodnocení podle již realizovaných státních záruk. Státní rozpočet hradí od roku 1998 všechny garantované splátky jistin a úroků u úvěrů na programy kolejových vozidel a I. a II. koridoru. Dosud je i přes miliardové dotace ze státního rozpočtu hospodaření Českých drah dlouhodobě ztrátové (průměrně cca 4 mld. Kč ročně). Rovněž riziko návratnosti realizovaných garancí zpět do státního rozpočtu je značně vysoké a zakládá v případě nedobytnosti pohledávek velkou pravděpodobnost **skryté formy dalších státních dotací pro České dráhy**. Na této realitě nemění nic ani předpoklad, že počínaje rokem 2001 bude větší část státních záruk hrazena z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury.

Zcela otevřenou formu dotace – nenávratně vydaných státních prostředků – ve prospěch Českých drah dokládá úhrada úroků pro KfW a EIB v roce 1997 za úvěry již zaručené státem na modernizaci I. koridoru. Ty byly splaceny z prostředků nenávratných státních dotací poskytnutých z kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo dopravy a spojů. Tak došlo jednak ke zkreslení výše realizované státní záruky v roce 1997 o 20,72 mil. Kč a jednak jsou České dráhy popsáním řešením zbaveny povinnosti vrátit tuto částku zpět do státního rozpočtu.

Zdravotnická zařízení

Usnesením vlády ČR ze dne 16. srpna 1995 č. 448, k návrhu na poskytnutí návratné finanční výpomoci okresním úřadům a obcím pro řešení problémů zdravot-

nických zařízení v jejich působnosti postižených platební neschopností některých zdravotnických pojišťoven a dodatečného příspěvku na činnost vybraných zdravotnických zařízení v působnosti ministerstva zdravotnictví, byl dán souhlas s převzetím státní záruky za úvěry přijaté zdravotnickými zařízeními Ministerstvem zdravotnictví. Podle uvedeného usnesení (bod II/1) měla být státní záruka převzata ve smyslu § 32 odst. 4 zákona č. 576/1990 Sb. na dobu nejdéle 18 měsíců a s podmínkou úhrady úroků z těchto úvěrů do výše 200 mil. Kč. Na úhradu úroků měl ministr financí vytvořit rezervu ve státním rozpočtu na rok 1995 v kapitole VPS.

Uvedené usnesení bylo doplněno usnesením vlády ze dne 4. října 1995 č. 559, ke způsobu rozdělování návratné finanční výpomoci zdravotnickým zařízením. V bodě II/2 tohoto usnesení bylo ministru financí uloženo uzavřít s KOB rámcovou záruční smlouvu za úvěr poskytnutý vybraným zdravotnickým zařízením.

Ve smyslu usnesení vlády z 16. 8. 1995 č. 448 a z 4. 10. 1995 č. 559 uzavřelo MF dne 11. 1. 1996 s KOB „Smlouvu o převzetí záruky za splacení úvěru a úhradě úroků“. MF převzalo ručení za úvěry poskytnuté KOB celkem 28 zdravotnickým zařízením v úhrnné částce 548 545 500 Kč. Ručitel se zavázal, že bude hradit úroky z úvěru splatné měsíčně, ve výši pevné sazby 12,45 % p. a. ze státního rozpočtu. Úvěr měl být splacen ve dvou splátkách ve stejné výši 274 272 750 Kč. První splátka měla být provedena k 10. 12. 1996. Většina zařízení (26) splátku neprovedla z důvodů špatné finanční situace. Proto KOB ve smyslu Dohody požádala MF o plnění záruky, které provedlo úhradu splátky z kapitoly VPS.

Ani druhá splátka úvěru k 10. 6. 1997 nebyla dlužníky uhrazena, proto MF zaplatilo KOB z titulu ručení i druhou splátku.

Za úvěry poskytnuté KOB zdravotnickým zařízením a kryté státní zárukou ve smyslu usnesení vlády z 16. 8. 1995 č. 448 a z 4. 10. 1995 č. 559 bylo uhrazeno ze státního rozpočtu v roce 1997 celkem 555 mil. Kč. Uvedená částka představuje realizovanou státní záruku ve výši 537 mil. Kč a úhradu úroků z poskytnutých úvěrů ve výši 18 mil. Kč. Úroky z úvěrů byly hrazeny z vládní rozpočtové rezervy v kapitole VPS.

Vláda svým usnesením ze dne 20. 8. 1997 č. 500, k postupu vyrovnání závazků zdravotnických zařízení vůči státnímu rozpočtu z titulu nesplacení úvěru nebo návratných finančních výpomocí poskytnutých v prosinci 1995, odsouhlasila splacení dluhu vůči státnímu rozpočtu v šesti čtvrtletních splátkách, s termínem poslední splátky do 31. 3. 1999 (u nemocnic postižených povodněmi do 30. 6. 1999). Ministrovi financí bylo uloženo podat vládě průběžnou informaci do 31. 8. 1998 a do 31. 8. 1999 závěrečnou informaci o splátkách dluhu. MF vyhodnocovalo plnění vládního usnesení formou čtvrtletní informace pro ministra a dvou informací pro vládu.

Evidence o pohledávkách státu z realizace záruk za zdravotnická zařízení vedená ve SFA nepodává úplný přehled o výdajích státu spojených s touto realizací. Mimo uvedenou realizaci jsou ze státního rozpočtu prováděny mnohdy značné úhrady úroků souvisejících s ručenými realizovanými zárukami za úvěry. V případě záruk za úvěr pro zdravotnická zařízení byly uhrazeny ze státního rozpočtu (z kapitoly VPS) úroky za léta 1996 a 1997 v celkové výši 89 286 tis. Kč; tyto úroky představují nevratně vynaložené prostředky. Informace zpracovávané jednotlivými útvary MF nejsou jednotné. V „Informaci pro vládu o splátkách dluhů zdravotnických zařízení k 30. 6. 1999“, zpracované MF, bylo nepřesně uvedeno, že pohledávka státu je beze zbytku vyrovnána. SZÚ za rok 1999 však uvádí jako stav pohledávek vůči zdravotnickým zařízením k 31. 12. 1999 ještě částku 2,3 mil. Kč.

III. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Nedodržování právních předpisů

MF nedodrželo

– § 36 odst. 1 písm. b) zákona č. 576/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, kde je mj. uvedeno:

„*Ministr financí je oprávněn...*

b) poskytovat státní záruky k zajištění splátek úvěrů ...“

Uvedené ustanovení nebylo dodrženo tím, že Prohlášení II ze dne 31. 10. 1996 a navazující Dodatek, kterým došlo k poskytnutí státní záruky ve výši 500 mil. Kč, podepsal náměstek ministra a nikoli ministr financí, který je k tomu zákonem oprávněn.

V „Informaci pro p. ministra“ k problematice Cheposu ze dne 29. 10. 1996 žádá náměstek ministra financí „o zmocnění ... k podpisu příslušných dokumentů“, ale MF žádný dokument dokládající požadované zmocnění náměstka ministra nepředložilo.

2. Systémové nedostatky

- Na MF nebyl stanoven jednoznačný a závazný mechanismus postupu při poskytování a realizaci státní záruky v souladu s platnou právní úpravou. Vlastní převod prostředků z účtů státního rozpočtu mohou za MF na základě spisu podepsaného ministrem nebo náměstkem ministra potvrdit jakékoliv dvě oprávněné osoby uvedené v podpisových vzorech pro platební styk s Českou národní bankou, a to bez ohledu na výši uvolňovaných prostředků.
- Účelová rezerva na realizaci státních záruk je ve státním rozpočtu zahrnuta v kapitole VPS a zařazena mezi neinvestiční dotace podnikatelským subjektům; po uvolnění prostředků z této rezervy v průběhu roku jsou prostředky vykazovány v rámci půjček podnikatelským subjektům a stávají se pohledávkou státu vůči dlužníkům, za něž byly záruky hrazeny. MF uvádí, že přesuny prostředků určených na realizaci státních záruk z dotací do půjček jsou prováděny v souladu s rozpočtovou skladbou platnou od 1. 1. 1997. Tato rozpočtová skladba však konkrétní zařazení pro prostředky vyčleněné a čerpané na realizaci státních záruk nestanovuje. MF zvolený přístup k uvedené problematice důsledně nedodržuje a prostředky na realizaci státních záruk jsou zařazovány buď jako dotace, nebo jako půjčka, přičemž zařazením realizovaných záruk jako dotací se ztrácí možnost návratnosti vynaložených státních prostředků (viz část II kontrolního závěru pojednávající o Českých drahách).
- Poskytnutí státní záruky za úvěr zdravotnickým zařízením řeší pouze okamžitý problém, ale ne jeho příčiny. V případě zdravotnických zařízení, která jsou financována i ze státního rozpočtu, se prakticky jedná o formu dotace či návratné finanční výpomoci, a ze státního rozpočtu jsou tak hrazeny i úroky, které tyto „dotace“ zdražují. Poskytnutí státní záruky za úvěr pro uvedená zdravotnická zařízení stálo státní rozpočet na úrocích cca 90 mil. Kč. Obdobné výdaje ze státního rozpočtu lze očekávat i dalších státních záruk pro zdravotnická zařízení.

IV. Obecné poznatky

1. Z účelové rezervy státního rozpočtu určené na realizaci státních záruk byly dle údajů uvedených ve státním závěrečném účtu (dále jen „SZÚ“) pro sledovaný účel v jednotlivých letech kontrolovaného období skutečně čerpány tyto objemy finančních prostředků:

v roce 1997	1 598,9 mil. Kč,
v roce 1998	6 682,7 mil. Kč ^{*)} ,
v roce 1999	978,9 mil. Kč.

^{*)} Včetně realizované záruky pro Českou spořitelnu, a. s., ve výši 4 063,4 mil. Kč. Problematika této záruky byla obsažena v kontrolní akci NKÚ č. 99/35. Kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3 ročníku VIII (2000).

V roce 1997 se úhrada týkala splátek úvěru za Chepos (1 326 mil. Kč) a za vybraná zdravotnická zařízení (273 mil. Kč). Kromě těchto prostředků bylo v r. 1997 za Chepos uhrazeno dalších 50 mil. Kč z vládní rozpočtové rezervy, a to v rámci dotací podnikatelským subjektům. Dále bylo použito na splátky zaručených úvěrů za zdravotnická zařízení z finančního vypořádání za rok 1996 dalších 264 mil. Kč, které však nejsou v údajích o realizovaných zárukách obsaženy. **Celkově tedy byla ze státních prostředků vyplacena pro tyto účely v roce 1997 částka 1 913 mil. Kč.**

Za rok 1998 představovala celková úhrada z účelové rezervy (bez realizované záruky za Českou spořitelnu, která byla zahrnuta v neinvestičních dotacích podnikatelským subjektům a není uváděna v evidenci pohledávek státu o realizovaných státních zárukách) částku 2 619 mil. Kč a týkala se úvěru poskytnutého Cheposu (2 039 mil. Kč) a splátek jistiny a úroků z úvěrů poskytnutých Českým drahám (580 mil. Kč).

Na realizaci státních záruk se v roce 1999 podílely výhradně úhrady garantovaných splátek jistin a úroků z úvěrů pro České dráhy a dosáhly v tomto roce celkem 979 mil. Kč.

Ve vyčíslených ročních objemech nejsou, na rozdíl od evidence pohledávek o realizovaných státních zárukách vedené ve SFA, promítnuty splátky od dlužníků, které se vracejí do příjmů státního rozpočtu.

2. Vzhledem k neúspěšnému vymáhání pohledávek z titulu realizace státních záruk vedených ve SFA zplnomocnilo MF advokátní kancelář i v případech pohledávek státu vůči dlužníkům Mesit, Konax a Chepos. Pokračuje konkursní řízení společností Konax a Mesit a u Cheposu je zvažován návrh na postoupení jeho pohledávek vůči iránskému odběrateli ve výši 63,5 mil. USD (cca 2,5 mld. Kč) na MF.

3. Právní úprava státních záruk platná do konce roku 2000 byla jen rámcová, zejména pokud se týká vymezení jejich výše v jednotlivých kalendářních rocích. Výsledkem je značný růst objemu státních záruk (zatímco k 1. 1. 1997 byl evidován jejich stav ve výši cca 80 mld. Kč, ke konci roku 1999 dosáhl již částky 193 mld. Kč) a také rozmanitost titulů, na které byly poskytnuty (např. nestandardní záruky pro bankovní sektor).

Zpřísnění podmínek pro poskytování státních záruk obsahoval návrh nových rozpočtových pravidel. Jednalo se např. o:

- stanovení podílu celkového objemu poskytnutých záruk na celkovém objemu výdajů státního rozpočtu v každém roce;
- podmínku rozvojovosti programu a jeho adresnost;
- omezení rozsahu garance při požadavku spoluúčasti úvěrující banky na riziku;
- možnost odpovídajícího zajištění závazku dlužníka.

Veškerá tato konkrétní omezení byla však v průběhu schvalovacího procesu z návrhu nových rozpočtových pravidel vypuštěna a nová legislativní úprava poskytování státních záruk je s účinností od 1. 1. 2001 v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), stanovena v § 73 následovně:

„Česká republika je oprávněna poskytovat státní záruky, jen stanoví-li tak zvláštní zákon.“

V praxi to bude znamenat, že poskytnutí státní záruky nadále nebude schvalovat vláda či jen ministr financí, ale každá záruka bude předkládána k projednání Parlamentu ČR a jím schvalována formou samostatného zákona. Podle vyjádření MF musí návrh zvláštního zákona vypracovat věcně příslušné ministerstvo.

Dále je v zákoně č. 218/2000 Sb. v ustanovení § 77 odst. 2 uvedeno:

„V případě, že celkový objem státních záruk poskytnutých před účinností tohoto zákona je větší než 40 % celkových výdajů státního rozpočtu schválených zákonem o státním rozpočtu na příslušný rok, je možné poskytnout státní záruku až po snížení objemu záruk pod tuto hranici.“

Toto ustanovení limituje jejich celkový rozsah na jednotlivý kalendářní rok vzhledem k objemu záruk poskytnutých do konce roku 2000.

V. Vyhodnocení

Státní záruky realizované z prostředků státního rozpočtu v rámci financování vládou schválených rozvojových programů za sledované období výrazně vzrostly a dosáhly ke dni 31. 12. 1999 částky 6,6 mld. Kč.

Činnost MF v této oblasti byla kontrolována za období let 1997 až 1999, a to u osmi případů realizovaných záruk. Časový úsek i počet prověřených záruk umožňuje zobecnění některých konkrétních zjištění:

- MF při plnění svých ručitelských závazků nepostupovalo vždy v souladu s platnými předpisy. Závažné nedodržení právních norem bylo zjištěno zejména v případě státní záruky poskytnuté Cheposu.
- Dosavadní způsob poskytování a následné realizace státních záruk byl v několika případech použit jako řešení nedostatku vlastních zdrojů dlužníka či jako náhrada přímé státní pomoci ve formě dotací. Tento postup je používán např. u Českých drah.
- Při zajišťování návratnosti vynaložených státních prostředků nepracovalo MF vždy s dostatečnou aktivitou. Jako příklad je možno uvést realizovanou státní záruku za Zetor a za Mitas, jejichž pohledávky byly po několika let pouze evidovány bez dostatečného vymáhání.
- Smluvní vztahy mezi MF a jednotlivými subjekty, jimž byly poskytovány státní záruky, vykazují opakující se nedostatky. Jedná se např. o neuzavření smlouvy o podmínkách zaručujících návratnost prostředků

státního rozpočtu v případě realizace státní záruky (Zetor a Mitas). Dále nebyla uzavřena smlouva o zástavním právu s dlužníkem (Mesit) zajišťující návratnost prostředků vynaložených ze státního rozpočtu v souvislosti s ručením. Povinnost zřídit zástavní právo byla stanovena v rozpočtových pravidlech pro období od 15. 7. 1993 do 23. 4. 1995. V dalším období byla v zákoně ponechána již jen možnost jeho zřízení. MF převzalo záruku za úvěr pro zdravotnické zařízení bez uzavření smluv o podmínkách převzetí státní záruky. Způsob poskytování záruk bez současného vymezení podmínek umožňuje i dlouhodobé financování nevýhodných projektů z rozpočtových prostředků.

- Evidence MF o realizovaných státních zárukách vedených jako pohledávky státu ve SFA nezahrnovala všechny prostředky státu vynaložené na tento účel. Část těchto prostředků byla vedena jako dotace, a jedná se tedy o prostředky, které se do státního rozpočtu nevrací (Česká spořitelna, a. s.). Obdobně nevratně vynaložené prostředky představují úroky zaplacené ze státního rozpočtu v souvislosti s uplatněním ručitelského závazku (zdravotnická zařízení).
- V několika případech byl zjištěn nesoulad podkladů MF o realizovaných státních zárukách s údaji uváděnými ve SZÚ; konkrétně jde o údaje týkající se zdravotnických zařízení a Mesitu.