

98/32

Podpora malého a středního podnikání poskytovaná prostřednictvím Českomoravské záruční a rozvojové banky, a. s.

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1998 pod číslem 98/32.

Cílem kontroly bylo prověřit systém poskytování podpory malému a střednímu podnikání prostřednictvím Českomoravské záruční a rozvojové banky, a. s.

Kontrolovaným obdobím bylo období let 1992 až 1997.

Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová. Kontrolu provedly v období od listopadu 1998 do května 1999 skupiny kontrolujících NKÚ z oblastních odborů Mladá Boleslav, Kutná Hora, Hradec Králové, Plzeň, Třebíč, Zlín a odboru zemědělství, lesního a vodního hospodářství a odboru průmyslu, dopravy a energetiky.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo financí,
Ministerstvo průmyslu a obchodu,
Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s.,
Příjemci podpory: Ing. Jan Bilý ART-STYLE, Nové Dvory 22 u Kutné Hory,
Ivana Tichá, Kmochova 950, Kolín II,
Antonín KOLINGER, Husovo nám. 16, Český Brod,
MUDr. Ruth ADAMOVÁ, Masarykova ul. 414, Čáslav,
MILOŠ DRAPÁČ ELEKTRO DRAPÁČ, Velké Poříčí 177,
QANTO s. r. o., Vendolí, č. p. 256,
Miloslav Hlaváč, Vrchlického 2504, Havlíčkův Brod,
Ing. Milan Liška, KONSTRUKČNÍ KANCELÁŘ, Kbel 54,
Josef Kotraba - výroba a prodej keramiky, Dobřany,
F. X. Nohy 965,
Ing. Zdeněk Zegzulka Zekov, Bohumínská 63, Slezská Ostrava,
Stanislav Jurek, Kunčice pod Ondřejníkem 304,
Jaromír Lednický - M.M.XAVER, Frýdek-Místek, V. Martinka 2003,
CMP s. r. o., Nové Město na Moravě, Petrovická 22,
HUDSON TRANSPORT s. r. o., Břeclav, Lidická 127,
Pavel Rek ing. - GALVA, Na trávníku 414, Prostějov - Držovice,
Martina Reková, GALVA - Na trávníku 414, Prostějov,
Jaroslav Konfršt - DŘEVOVÝROBA U BOHOUŠE, Jaro-
měřice nad Rokytnou, Stromořadí 543,
SWN Moravia, s. r. o., Jemnice, Husova 96.

Námítky proti kontrolnímu protokolu podaly tři kontrolované osoby. Námítky byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podalo Ministerstvo financí a Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s. Odvolání byla vypořádána usneseními senátu NKÚ.

Senát NKÚ (ve složení podle změny schválené usnesením Kolegia č. 4/XV/99: JUDr. Eliška Kadaňová - předsedkyně, JUDr. František Bárta, Ing. Zdeněk Rodr, Ing. Zdeněk Smělík - členové) na svém zasedání dne 22. července 1999

schválil usnesením č. 98/32/409
kontrolní závěr v tomto znění:

I.

Úvod

Podpora malému a střednímu podnikání je v České republice poskytovaná na základě řady titulů, na jejichž vytvoření a realizaci se podílejí různé instituce a subjekty. V rámci této kontrolní akce byla kontrole podrobena především podpora poskytovaná na základě zákona ČNR č. 299/1992 Sb., o státní podpoře malého a středního podnikání.

V červenci 1991 vláda svým usnesením schválila prvotní zásady pro poskytování podpory „střednímu stavu“. Hlavním cílem, který byl vládou sledován, bylo kapitálově podpořit zakládání nových malých a středních soukromých podniků a v této souvislosti bylo mimo jiné ministru pro hospodářskou politiku a rozvoj uloženo předložit projekt finanční instituce na tuto podporu.

Úkol uložený usnesením vlády ze dne 23. 10. 1991 č. 425 založit finanční instituci - Českou záruční a rozvojovou banku, akciovou společnost, jejímž předmětem činnosti bude podpora rozvoje podnikatelské činnosti v České republice - byl splněn koncem roku 1991. V březnu 1992 došlo ke značnému rozšíření předmětu činnosti této obchodní společnosti a ke změně jejího názvu na Českomoravskou záruční a rozvojovou banku, a. s. (dále jen „ČMZRB“).

Dne 23. 6. 1992 nabyt účinnosti zákon České národní rady č. 299/1992 Sb., o státní podpoře malého a středního podnikání (dále jen „zákon o podpoře“). Tento zákon vymezil malé a střední podniky jako podniky s nejvýše 500 zaměstnanci, které podnikají a mají sídlo na území České republiky, zároveň vyloučil podniky zemědělské a lesnické prvovýroby.

Zákon o podpoře počítá s tím, že se na zajišťování podpory budou podílet různé ústřední orgány státní správy, které založí instituce k podpoře podnikání, jejichž založení schválí vláda. Na zajišťování podpory se z ústředních orgánů podílely především Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“), resp. jeho předchůdci, a

Ministerstvo financí (dále jen „MF“). V roce 1992 bylo účastno i Ministerstvo zdravotnictví a od roku 1997 také Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“).

Zákon o podpoře stanoví, že se finanční podpora ze státního rozpočtu (dále jen „SR“) poskytuje podnikatelům z prostředků vyčleněných v rámci rozpočtových kapitol ústředních orgánů státní správy nebo z dotací k tomu účelu založených institucí. Ve sledovaném období byly prostředky v převážné většině uvolňovány z kapitoly Všeobecná pokladní správa (dále jen „kapitola VPS“).

Dále zákon o podpoře stanoví, že mají být vládou schvalovány **programy finanční podpory podnikatelských záměrů** (dále jen „programy podpory“). Jejich vyhlášovatelem je MPO, dříve jeho právní předchůdci, Ministerstvo pro hospodářskou politiku a rozvoj (dále jen „MHPR“) a Ministerstvo hospodářství (dále jen „MH“).

Programy podpory obsahují vymezení předmětu a účelu podpory, okruh příjemců podpory, druh podpory, výši a podmínky jejího získání. Jako instituce rozhodující o poskytnutí podpory je v programech podpory uváděna ČMZRB. Předmět a účel programů podpory byl zaměřen především na urychlení a usnadnění realizace podnikatelských záměrů malých a středních podnikatelů a na ekonomickou stabilizaci této podnikatelské vrstvy (START, ROZVOJ, KREDIT), dále na zlepšení zaměstnanosti občanů z problémových skupin obyvatelstva (SPECIAL), na rozvoj podnikání v památkových rezervacích a zónách (REGENERACE) a na rozvoj hospodářsky problémových oblastí (REGION).

Programy podpory neobsahovaly veškeré náležitosti stanovené zákonem o podpoře.

Schválené programy podpory tvořily od roku 1993 součást **Dohod o realizaci programů podpory malého a středního podnikání v České republice** (dále jen „Dohody“), uzavíraných na příslušný rok mezi MF, MPO (právními předchůdci) a ČMZRB. (Ve dvou případech nebyly programy vládou schváleny.) ČMZRB je Dohodami pověřována zprostředkováním podpor na základě podmínek programů podpory. Dohody zároveň obsahují ujednání, že ČMZRB je oprávněna poskytovat finanční podpory na smluvním základě, vlastním jménem a k tíži účtu programových podpor.

Zákon o podpoře výslovně vyjmenovává druhy podpory; tomu ale vždy pojmově neodpovídají vládou schválené programy.

Formy poskytované podpory stanoví programy podpory. Ve sledovaném období byla podpora poskytována formou:

- příspěvku na úhradu úroků z bankovních úvěrů,
- nenávratného finančního příspěvku na pracovní místa,
- cenově zvýhodněné záruky za bankovní úvěr,
- úvěru.

Výše finančních prostředků SR poskytnutých v období let 1992 až 1997 na podporu malého a středního podnikání činily téměř 8 mld. Kč.

Zákon o podpoře svěřuje kontrolu využití takto určených rozpočtových prostředků výslovně příslušnému kontrolnímu ústřednímu orgánu státní správy ČR. Ústřední kontrolní orgán státní správy, který existoval v době schvalování zákona o podpoře, tj. Ministerstvo státní kontroly, byl k 1. 7. 1993 zrušen.

Zákon o podpoře každoročně ukládá vládě předložit Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (ČNR) zprávu o vývoji malého a středního podnikání, včetně vyhodnocení účinnosti podpůrných opatření a hospodárnosti využívání prostředků SR, a návrhy na další podpůrná opatření. ČMZRB každoročně zpracovávala **Zprávy o čerpání a užití finančních prostředků na realizaci programů podpory malého a středního podnikání**, ve kterých mimo jiné uvádí očekávané efekty z realizace programů podpory. Tyto informace ČMZRB se stávaly součástí **zprávy o vývoji malého a středního podnikání** předkládané MPO vládě a následně vládou Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

II.

Problematika finančních prostředků určených na financování programů podpory

1. Zdroje pro financování programů podpory malého a středního podnikání v letech 1992 - 1997

Zdrojem podpory malého a středního podnikání v letech 1992 - 1997 (dále jen „zdroje“), které měla ČMZRB k dispozici, byly:

- finanční prostředky uvolňované ze SR - v roce 1992 finanční prostředky z účelové rezervy SR, v roce 1993 úspora rozpočtových prostředků kapitoly MH a v letech 1994 až 1997 prostředky SR uvolňované z kapitoly VPS,
- prostředky FNM - poskytnuty na základě zákona o státním rozpočtu ČR na rok 1993,
- výnosy z termínovaných vkladů - z finančních prostředků SR, prostředků FNM a prostředků PHARE ukládaných na vkladové účty u ČMZRB,
- prostředky ze změn smluv s příjemci podpory a prostředky vrácené příjemci podpory, ČMZRB označované jako „volné prostředky“,
- splátky úvěru a 1/3 úrokových výnosů z úvěru programu KREDIT.

Přehled o zdrojích a jejich výši (v mil. Kč) v jednotlivých letech obsahuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1

Rok	Zdroje ze SR	Zdroje z FNM	Ostatní zdroje					Celkem
			Výnosy z termínovaných vkladů *)			Ze změn smluv a vrácené	Z úvěrů progr. Kredit	
			program. prostřed.	vkladový účet FNM	vkladový účet PHARE			
1992**)	785							785,0
1993	108	1 000,00	151,2					1 259,2
1994	1 400		89,1					1 489,1
1995	1 500		70,8	3,6	6,6	372,9		1 953,9
1996	1 000		73,3	4,4	14,8	199,2		1 291,7
1997	900		46,1			214,2	2,0	1 162,3
Celkem	5 693	1 000,00	430,5	8,0	21,4	786,3	2,0	7 941,2

*) Výnosy z termínovaných vkladů po zdanění.

**) Údaje v Kčs.

2. Převody na účty konečných příjemců

K převodům finančních prostředků z účtů programových podpor do volné dispozice konečných příjemců docházelo s časovým odstupem až několika let v závislosti na formách podpory.

Postup banky se ohledně převodů na účty konečných příjemců měnil.

V období let 1992 - 1993 byly smluvně přislíbené prostředky převáděny bezprostředně po uzavření smluv s příjemci podpory na jejich operativní běžné účty zříze-

né u ČMZRB. Konečný příjemce podpory s těmito finančními prostředky nemohl až do splnění podmínky a uplynutí času stanovených ve smlouvě disponovat.

V období let 1994 - 1997 byly smluvně přislíbené finanční prostředky ponechány na účtech ČMZRB, která je měla k dispozici a na účty konečných příjemců podpory byly převáděny až po uplynutí času a splnění podmínek stanovených ve smlouvách.

Úhrn zdrojů a převodů na účty konečných příjemců podpory v letech 1994 - 1997 je uveden v tabulce č. 2 (zaokrouhлено na mil. Kč).

Tabulka č. 2

		Účerpání v jednotlivých letech			
1.	2.	3.	4.	5.	6.
Programové prostředky roku	Zdroje podpory	1994	1995	1996	1997
1994	1 390	248	382	282	151
1995	999		265	372	273
1996	1 073			515	255
1997	949				626
CELKEM	4 411	248	647	1 169	1 305
Kumulace skutečného účerpání		248	895	2 064	3 369
Kumulace zdrojů podpory		1 390	2 389	3 462	4 411
Rozdíl		1 142	1 494	1 398	1 042

Tabulka č. 2 kumuluje a porovnává vstupy do systému podpory a výstupy ze systému podpory (prostředky skutečně převedené na účty konečných příjemců).

Sloupec 2 - zdroje podpory (prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, výnosy z termínovaných vkladů, prostředky vrácené klienty, a to vše po odečtení prostředků vrácených do SR a prostředků poskytnutých ČMZRB v roce 1995 k posílení rezerv).

Sloupce 3 až 6 - objemy prostředků skutečně převedených na účty konečných příjemců vždy k 31. 12. příslušného roku.

Jak vyplývá z tabulky č. 2, představovala hodnota smluvně přislíbených a nevyplacených podpor („dočasně volné peněžní prostředky“) ze zdrojů let 1994 - 1997 kumulovaně k

- 31. 12. 1994 částku 1 142 mil. Kč,
- 31. 12. 1995 částku 1 494 mil. Kč,

- 31. 12. 1996 částku 1 398 mil. Kč,
- 31. 12. 1997 částku 1 042 mil. Kč.

Nejméně tyto prostředky měla ČMZRB k dispozici a mohla s nimi spolu s ostatními peněžními prostředky volně nakládat podle finanční strategie banky. ČMZRB nebyla ze strany ministerstev ohledně těchto aktivních bankovních obchodů žádným způsobem omežována.

3. Zúčtování se státním rozpočtem

V roce 1992 a 1993 neprovedla ČMZRB se SR zúčtování finančních prostředků poskytnutých ze SR na podporu malého a středního podnikání.

Uvedený postup nebyl v souladu s § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky).

V letech 1994 - 1997 prováděla ČMZRB zúčtování se SR na základě ustanovení Dohody, a to podle „Postupů při zúčtování finančních vztahů podnikatelských subjektů, rozpočtových a příspěvkových organizací a ústředních orgánů ke státnímu rozpočtu“ (dále jen „Postupy“) na tiskopisech označených jako „Závazné příznání na zúčtování finančních vztahů se státním rozpočtem“ (dále jen „Závazné příznání“).

Vedle toho ČMZRB zpracovávala dle vlastní úvahy další přehledy o prostředcích programové podpory.

K 31. 12. 1994 zúčtovala ČMZRB se SR jako použité finanční prostředky ve výši 1 300 718 690 Kč. Dle účetnictví ČMZRB byla v roce 1994 na běžné účty klientů skutečně převedena pouze částka 248 mil. Kč.

K 31. 12. 1995 zúčtovala ČMZRB se SR jako použité finanční prostředky ve výši 1 560 452 633 Kč. Dle účetnictví ČMZRB byla v roce 1995 na běžné účty klientů skutečně převedena pouze částka 265 mil. Kč.

K 31. 12. 1996 zúčtovala ČMZRB se SR jako použité finanční prostředky ve výši 1 198 744 355 Kč. Dle účetnictví ČMZRB byla v roce 1996 na běžné účty klientů skutečně převedena pouze částka 515 mil. Kč.

K 31. 12. 1997 zúčtovala ČMZRB se SR jako použité finanční prostředky ve výši 1 135 664 352 Kč. Dle účetnictví ČMZRB byla v roce 1997 na běžné účty klientů skutečně převedena pouze částka 626 mil. Kč.

ČMZRB nezúčtovala v letech 1994 - 1997 na straně zdrojů veškeré výnosy z termínovaných vkladů, v roce 1994 volné prostředky a v roce 1997 navíc splátky úvěrů a 1/3 úrokových výnosů úvěrů programu KREDIT.

K použití prostředků SR docházelo až v okamžiku jejich převodu do dispozice konečného příjemce podpory. ČMZRB přesto v letech 1994 až 1997 zúčtovala se SR jako použité všechny prostředky v daném roce smluv-

ně přislíbené, a nikoliv pouze prostředky konečným příjemcům podpory skutečně převedené.

(U finančních prostředků poskytnutých FNM v roce 1993 nebylo stanoveno, komu a jak mají být tyto prostředky zúčtovány, popř. vyúčtovány.)

4. Úhrada nákladů ČMZRB za zprostředkování podpor

Z hlediska posuzování systému poskytování podpory malého a středního podnikání a hospodaření s prostředky SR je významné i hrazení nákladů vzniklých ČMZRB v souvislosti se zprostředkováním podpory.

Ze Závazných příznání ani ze Zpráv o čerpání a užití finančních prostředků na realizaci programů podpory malého a středního podnikání zpracovávaných ČMZRB nelze zjistit, jaké náklady vznikají ČMZRB v souvislosti se zprostředkováním podpory malého a středního podnikání. Otázky spojené s vykazáním výše nákladů Dohody neřešily. Úhrada nákladů však v některých případech řešena byla. Ve sledovaném období bylo např.:

Dohodou pro rok 1992 bylo ČMZRB umožněno použít výnosy z bankovních operací prováděných s finančními prostředky poskytnutými na podporu malého a středního podnikání ze SR především na úhradu nákladů její činnosti.

V roce 1997 bylo jednou z forem podpory malého a středního podnikání poskytování úvěrů podle programu KREDIT. Splátky poskytnutých úvěrů (jistiny) byly převáděny zpět ve prospěch příslušného účtu programové podpory, úrokové výnosy těchto úvěrů byly rozděleny tak, že ČMZRB jako provizi obdrží 2/3, zbývající 1/3 bude jednou ročně po zdanění převáděna na příslušný účet programové podpory.

Dohody na léta 1994 - 1997 výslovně umožnily ČMZRB účtovat žadatelům o podporu poplatky za zprostředkování podpor podle sazebníku banky. Smluvní strany však nesjednaly maximální možnou výši těchto poplatků a jejich výši ponechaly na vůli ČMZRB. Pro názornost byl proveden modelový propočet některých poplatků vybíraných v roce 1997. Např.:

- v souvislosti s uzavřením 664 smluvních dokumentů týkajících se příslibu příspěvku na úhradu úroků činil výnos z poplatků **25 572 645 Kč**,
- v souvislosti s uzavřením 34 smluvních dokumentů týkajících se příslibu úvěru z programu KREDIT činil výnos poplatků **144 812 Kč**.

III.

Kontrolované osoby

1. Ministerstvo financí

MF je podle § 4 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České

republiky (dále jen „zákon č. 2/1969 Sb.“), mimo jiné ústředním orgánem státní správy **pro státní rozpočet republiky, státní závěrečný účet republiky a státní pokladnu.**

V systému podpory bylo MF jednou ze smluvních stran Dohod, podle kterých uvolňovalo ve stanovených termínech a na jím určené účty (účty programových podpor) prostředky SR na podporu malého a středního podnikání. Prostředky SR byly uvolňovány především z kapitoly VPS, přestože ustanovení § 9 odst. 1 rozpočtových pravidel republiky stanoví, že příjmy a výdaje SR se člení na kapitoly odpovídající působnosti jednotlivých ústředních orgánů. Příjmy a výdaje SR, které mají všeobecný charakter a nepatří do působnosti určitého ústředního orgánu, tvoří kapitolu VPS. Podle ustanovení § 9 odst. 2 tohoto zákona obsahují rozpočty ústředních orgánů též dotace ze SR na úkoly a činnosti, které jsou v jejich působnosti. Ústředním orgánem státní správy pro věci malých a středních podniků je MPO (v letech 1994 až 1996 jím bylo MH) s výjimkou regionální podpory podnikání, která náleží od roku 1996 MMR.

Řešení, které bylo přijato, není v souladu s úpravou zakotvenou v § 9 odst. 1 a 2 rozpočtových pravidel republiky.

Dle písemného sdělení MF byly prostředky určené na podporu podnikání ze SR uvolňovány jako účelové dotace podle § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb. Podle tohoto ustanovení lze účelové dotace poskytovat pouze za podmínek stanovených zásadami dotační politiky a podléhají ročnímu zúčtování se SR.

MF považuje tyto rozpočtové prostředky uvolněné z kapitoly VPS od okamžiku jejich připsání na účty programových podpor za majetek ČMZRB. Naproti tomu tato banka výše uvedené finanční prostředky za své vlastnictví nepokládá.

Dohody pro léta 1994 - 1997 stanoví pro ČMZRB způsob zúčtování se SR, avšak např. bez rozlišení, zda byly prostředky konečným příjemcům podpory pouze smluvně přislíbeny, anebo zda byly skutečně převedeny na jejich účty.

MF v letech 1994 - 1997 sjednalo předem v Dohodách oprávnění ČMZRB vkládat dočasně volné finanční prostředky na termínované vklady u ČMZRB a použít výnosy z tohoto státního majetku jako další zdroj podpory.

Použití výnosy ze státního majetku odporuje § 4 odst. 1 písm. f) zákona č. 576/1990 Sb., ve znění zákona č. 10/1993 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Příjmy státního rozpočtu republiky zahrnují, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak: ... výnosy ze státního majetku ...“

MF ve sledovaném období nevyužilo svého oprávnění provést kontrolu použití prostředků poskytnutých

ze SR, a to ani z titulu ústředního orgánu státní správy pro státní rozpočet, ani z titulu správce rozpočtové kapitoly VPS.

Dle sdělení MF byla kontrola prováděna prostřednictvím zástupce MF v dozorčí radě ČMZRB, navrženého ministrem financí a zvoleného valnou hromadou akcionářů ČMZRB. Tento zástupce sdělil, že jako člen dozorčí rady akciové společnosti respektuje v prvé řadě povinnosti a závazky vyplývající pro něho z obchodního zákoníku a stanov ČMZRB. V jeho sdělení bylo dále uvedeno, že byl ústně úkolován ministrem v rámci diskuse o vládních materiálech týkajících se přípravy a hodnocení programů malého a středního podnikání.

Zápisy z jednání dozorčí rady nebyly kontrolujícím předloženy, s odkazem na povinnost zachovávat mlčenlivost uloženou zákonem o bankách. **Ze strany MF nebylo předloženo žádné hodnocení činnosti zástupce státu v dozorčí radě ČMZRB.**

2. Ministerstvo průmyslu a obchodu

MPO je s účinností od 1. 11. 1996 podle zákona č. 2/1969 Sb., ve znění zákona č. 272/1996 Sb., mimo jiné ústředním orgánem státní správy **pro věci malých a středních podniků**, s výjimkou regionální podpory podnikání. Podle tohoto zákona má MPO také zkoumat problematiku malých a středních podniků, analyzovat dosahované výsledky a činit opatření k řešení aktuálních otázek.

Přestože výše uvedená problematika patří do působnosti MPO, nebyly prostředky SR určené na financování programů podpory uvolňovány z jeho rozpočtové kapitoly (ani z kapitol jeho předchůdců). Určitou výjimkou bylo v roce 1993 uvolnění úspory ve výši 108 mil. Kč z kapitoly MH, kdy bylo pouze dopisem vrchního ředitele sděleno doporučení, jak má ČMZRB s těmito prostředky naložit.

MPO každoročně předkládá vládě materiály týkající se státní politiky podpory malého a středního podnikání. Dále předkládá vládě Informaci o využití finančních prostředků SR určených na podporu malého a středního podnikání (dále jen „Informace“). Analýzy účinnosti podpory v nich uváděné se omezily především na vyčíslení počtu nově vytvořených pracovních míst a obecnou informaci, konstatující, že došlo ke zvýšení daňových příjmů v souvislosti s realizací podpořených projektů na podporu malého a středního podnikání.

MPO při zpracovávání Informací vychází z údajů uváděných ČMZRB, které nebyly ze strany MPO ověřovány. Oprávnění MPO provádět v jednotlivých letech průběžné kontroly dodržování podmínek programů ve vztazích mezi příjemci podpory a ČMZRB bylo dáno Dohodami. Pouze v roce 1996 bylo oprávnění provádět průběžné kontroly zúženo na odůvodněné případy na základě písemného podnětu. MPO tyto kontroly provádělo ojediněle.

MPO předkládá vládě ke schválení programy podpory, které by podle zákona o podpoře měly obsahovat stanovené podmínky a náležitosti.

V programech podpory chybí náležitosti žádosti o poskytnutí podpory, způsob jejího předložení, způsob rozhodnutí o poskytnutí podpory, sankce za nedodržení kritérií programů podpory a doba trvání programu. **Žádosti posuzuje a o poskytnutí podpory rozhoduje nikoliv státní orgán, nýbrž banka - akciová společnost.**

Programy podpory nebyly v letech 1993 - 1995 zveřejněny v Obchodním věstníku, informování podnikatelské veřejnosti MPO téměř výhradně ponechávalo na ČMZRB.

Programy podpory vždy jednoznačně nevymezují podmínky pro její poskytnutí. Například jedním z kritérií obsažených v letech 1992 - 1997 v programech START a ROZVOJ a v roce 1997 v programu KREDIT, která musí splňovat podnikatelské projekty, k jejichž realizaci jsou poskytovány programové podpory, je vytvoření nových pracovních míst. Pojem „pracovní místo“ není našim právním řádem specifikován, programy podpory tuto podmínku rovněž obsahově nevymezují. Ani v Dohodách uzavíraných s ČMZRB na příslušné roky není jednoznačně stanoveno, jaká skutečnost má být při hodnocení žádosti o programovou podporu a při jejím poskytování posuzována jako postačující pro naplnění výše uvedené podmínky programů podpory a jakým způsobem má být příjemcem podpory dokladována. U kritéria „vytvoření nových pracovních míst“ není také v žádných materiálech závazných pro ČMZRB nebo příjemce podpory stanoveno, v jakém časovém horizontu musí nově vytvořené pracovní místo existovat a zda musí být skutečně obsazeno. Do **Zpráv o čerpání a užití finančních prostředků na realizaci programů podpory malého a středního podnikání** v příslušném roce ČMZRB vždy uvádí mezi očekávanými efekty realizace programů podpory i počet nově vytvořených pracovních míst. Podle údajů obsažených v těchto Zprávách mělo být za roky 1992 - 1997 vytvořeno nejméně **39 465 nových pracovních míst.**

Obdobným případem je bližší nevymezení pojmu „progresivní technologie“.

Zástupce MPO byl rovněž jedním ze zástupců státu v dozorčí radě ČMZRB. Zápisy z jednání dozorčí rady byly kontrolujícím předloženy; nelze z nich však zjistit, zda a jaké zájmy státu byly vykonavateli jeho majetkových práv sledovány nebo hájeny.

3. Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s.

Česká záruční a rozvojová banka, a. s., byla založena za účelem podpory rozvoje podnikatelské činnosti v České republice ještě před účinností zákona o podpoře, a to podle zákona č. 104/1990 Sb., o akciových společnostech. Do obchodního rejstříku byla tato banka zapsána dne 28. 1. 1992, předmět podnikání tvořila téměř výhradně podpora podnikatelské činnosti v ČR. S účinností od

10. 3. 1992 došlo ke změně názvu této akciové společnosti na „Českomoravskou záruční a rozvojovou banku“ a od tohoto data také k rozšíření předmětu podnikání v celém rozsahu stanoveném § 1 odst. 4 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

V současné době činí majetkový podíl státu v ČMZRB 49 %, z toho spravuje:

- MPO 20 % akcií v nominální hodnotě 137 mil. Kč,
- MMR 20 % akcií v nominální hodnotě 137 mil. Kč a
- MF 9 % akcií v nominální hodnotě 61, 6 mil. Kč.

Ostatními akcionáři k 31. prosinci 1997 byly - Komerční banka, a. s. (13 %), Česká spořitelna, a. s. (13 %), Investiční a Poštovní banka, a. s. (12,7 %), Agrobanka Praha, a. s. (10,6 %), Československá obchodní banka, a. s. (1,7 %).

ČMZRB není konečným příjemcem dotace poskytované ze SR na financování programů podpory, ale je zprostředkovatelem a realizátorem této podpory. Konečným příjemcem podpory poskytuje finanční podpory na smluvním základě, vlastním jménem a k tíži účtů programových podpor u nich zřízených. Ve většině případů šlo o smlouvy nepojmenované, pouze u programu KREDIT šlo o smlouvy o úvěru.

ČMZRB se organizačně člení na „Centrálu“ a „Pobočky“. Pobočky jsou obchodním místem ČMZRB, zajišťují přímý kontakt s příjemci podpory. Ke každému obchodnímu případu je přiřazen „hodnotitel“, který vede složku obchodního případu, vypracovává hodnocení projektu, provádí kontrolu u příjemce podpory.

Informace o programech jsou k dispozici u ČMZRB, dále u bank, se kterými má ČMZRB uzavřenu dohodu o spolupráci při poskytování podpory malému a střednímu podnikání, a také v denním tisku.

V letech 1992 - 1997 bylo ČMZRB přijato 11 550 žádostí, z nich bylo kladně vyřízeno 8 813. V rámci této kontrolní akce bylo u ČMZRB podrobeno šetření celkem 422 obchodních případů, z tohoto počtu byly zjištěny nedostatky ve 43 obchodních případech, tj. 10,19 %, s objemem finančních prostředků 88 964 445 Kč.

Ve 27 obchodních případech ČMZRB nepostupovala v souladu s Dohodami uzavřenými na léta 1994 až 1997. ČMZRB např.:

- poskytla příjemcům podpory nenávratný finanční příspěvek na nově vytvořené pracovní místo, přestože se nejednalo o nově přijaté zaměstnance nebo zaměstnanec čerpali pracovní volno, dále zaměstnanci prokazatelně neodpracovali měsíce, za které byla podpora poskytnuta, nebo se nejednalo o zaměstnance z problémových skupin obyvatelstva, anebo nebylo doloženo potvrzení místně příslušného úřadu práce;
- přislíbila nebo poskytla finanční podporu k úvěrům účelově určeným na výstavbu, přestože výstavba nebyla v roce 1995 a 1996 v programech podpory uvedena mezi podporovanými účelovými úvěry;

- přislíbila poskytnout nebo poskytla podporu, aniž byly jednoznačně vyjasněny veškeré majetkoprávní vztahy související s projektem minimálně po dobu poskytování podpory.

Od roku 1995 byla ČMZRБ zavázána Dohodami vyžadovat od žadatelů o podporu před uzavřením smlouvy čestné prohlášení o splnění veškerých finančních závazků vůči státu a potvrzení místně příslušného finančního úřadu o jejich splnění. Bylo např. zjištěno, že ve dvou z kontrolovaných případů měla ČMZRБ v příslušném spise založeno potvrzení finančního úřadu o daňovém nedoplatku, přesto s ním uzavřela smlouvu o poskytnutí podpory.

V jednom případě měl daňový dlužník závazek vůči státu ve výši 1 731 398 Kč, a ČMZRБ s ním přesto uzavřela smlouvu o poskytnutí cenového zvýhodnění ve výši 2 067 311 Kč a o poskytnutí příspěvku na úhradu úroků ve výši 1 453 514 Kč. Ve druhém případě činil závazek vůči státu 229 561 Kč, a smluvně bylo přislíbeno poskytnout cenové zvýhodnění ve výši 1 566 604 Kč a příspěvek na úhradu úroků ve výši 1 686 024 Kč.

4. Vybraní příjemci podpory - shrnutí výsledků kontroly

Kontrola byla provedena u 18 příjemců podpory, nedostatky byly zjištěny ve 12 případech, tj. v 66,7 %. **Celková částka, která byla příjemcům podpory přislíbena nebo poskytnuta, aniž splnili veškeré podmínky, činila celkem 22 288 823 Kč.** Pokud by ČMZRБ využila všech svých oprávnění plynoucích z Dohod a ze smluv s příjemci podpory, stala by se tato částka opětovně zdrojem pro financování programů podpory.

Příjemci podpory např. neplnili povinnosti vyplývající ze smlouvy s ČMZRБ, nenaplnili nebo porušili podmínky programů podpory. Jako zaměstnavatelé neoznámovali příslušnému orgánu práce volná pracovní místa a poté jejich obsazení apod.

IV.

Vyhodnocení

Na základě skutečností zjištěných v rámci této kontrolní akce lze konstatovat následující:

Zákon o státní podpoře malého a středního podnikání, který vymezuje rámec systému podpory, nebyl vždy respektován a nebyl ani podle potřeby změněn.

Zdroje finančních prostředků na podporu podnikání plynou zejména ze státního rozpočtu, ale dalším významným zdrojem se postupně staly i zdroje, které vznikaly v bance, která tuto podporu zprostředkovává. Jedná se především o výnosy z termínovaných vkladů, jejichž vykázaná výše za období let 1993 - 1997 dosáhla téměř 460 mil. Kč.

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR v rámci jednávání zákona o státním rozpočtu na příslušný rok jedná o objemu finančních prostředků určených na podporu malého a středního podnikání. Z hlediska informací nezbytných pro rozhodování o jejich výši ukládá zákon o podpoře vládě povinnost každoročně předkládat Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR zprávu o vývoji malého a středního podnikání, včetně vyhodnocení účinnosti přijatých opatření a hospodárnosti využívání prostředků SR. Předkládané zprávy jsou však zpracovávány především na základě údajů a informací získaných a sdělených bankou, které MPO neověřuje a dále zpracovává do svých materiálů předkládaných vládě. Přitom má zkoumat problematiku malých a středních podniků, analyzovat dosažené výsledky a na základě těchto analýz činit opatření, včetně předkládání návrhů na programy podpory.

V současném systému poskytování podpor, který se za dobu svého působení určitým způsobem ustálil, určují podmínky a kritéria pro poskytování podpory především ti, kdož uzavírají „Dohody o realizaci programů podpory malého a středního podnikání v ČR“. Účastníky Dohod jsou jednak ústřední orgány státní správy - MF, MPO a v posledních dvou letech (1998, 1999) i MMR - a jednak ČMZRБ, která je Dohodami pověřena zprostředkováním podpory.

Programy podpory byly ve sledovaném období až na výjimky v souladu se zákonem o podpoře schváleny vládou, ale neobsahovaly některé tímto zákonem předepsané náležitosti. Od roku 1993 bylo schváleno 36 programů podpory, byly schvalovány pro každý rok zvlášť, a to i přesto, že se forma a kritéria pro poskytování podpory vzájemně příliš v dalším roce (letech) neliší. Navíc podmínky v nich obsažené byly v některých případech stanoveny nejednoznačně a umožňují různý výklad.

Na základě výše uvedených Dohod je ČMZRБ každoročně pověřována zprostředkováním podpory realizací schválených programů a přijímá žádosti o poskytnutí podpory. Ačkoli není státní institucí, samostatně o žádostech rozhoduje a na smluvním základě tuto podporu konečným příjemcům poskytuje.

MF je ústředním orgánem státní správy mimo jiné nejen pro státní rozpočet, ale také pro státní pokladnu. Státní pokladna dosud vytvořena nebyla a nebyl vytvořen ani žádný jiný mechanismus, který by poskytl zvýšenou ochranu prostředkům SR a který by zároveň umožnil, aby prostředky SR mohly být čerpány až v okamžiku jejich skutečné potřeby. I v rámci této kontrolní akce bylo ověřeno, že značný objem prostředků státního rozpočtu je od jejich uvolnění až do doby použití ke stanovenému účelu k dispozici jinému, nestátnímu subjektu. V daném případě měla ČMZRБ - zprostředkovatel podpory - stále jako zdroj pro aktivní bankovní obchody k dispozici nejméně 1 - 1,4 mld. Kč. Ze strany státního rozpočtu nebylo sledováno, jaký je výnos tohoto majet-

ku státu a nebylo ani požadováno, aby tento výnos byl odváděn v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech republiky do státního rozpočtu.

MF uvolňovalo z kapitoly Všeobecná pokladní správa prostředky státního rozpočtu na jím určené účty programových podpor vedených ČMZRB, dále však ponechalo na bance, aby vracela výnosy z majetku státu do systému podpory. MF zastává stanovisko, že okamžikem převodu na účet programových podpor jsou uvolněné státní prostředky majetkem banky. Vzhledem k tomu, že banka má na základě výslovného pověření pouze postavení zprostředkovatele a nikoli postavení konečného příjemce podpory, nelze s takovým stanoviskem souhlasit.

Specifickým podmínkám financování této státní podpory neodpovídal ani požadovaný režim pro zúčtování se SR, který například umožnil, aby ČMZRB zúčtovala prostředky smluvně příslibené konečným příjemcům

(nikoli prostředky jim skutečně převedené) jako prostředky použité ke stanovenému účelu. Nebylo požadováno ani vyčíslení nákladů vzniklých v souvislosti se zprostředkováním podpory, a to ani v případě, kdy úhrada nákladů měla oporu v Dohodách. Od roku 1994 tyto Dohody výslovně opravňují ČMZRB, aby podle svého sazebníku požadovala po příjemcích podpory poplatky za zprostředkování státní podpory.

V Dozorčí radě ČMZRB působí od založení této banky zástupci státu navržení ministry, jejichž ministerstva se podílela na realizaci podpory podnikání (MF, MPO, resp. jeho předchůdci). Výkon majetkových práv státu prostřednictvím těchto zástupců nebyl ústředními orgány dostatečně sledován ani hodnocen. Jak z kontroly vyplývá, a potvrzují to i poznatky z dalších kontrolních akcí, nebyly vytvořeny předpoklady pro to, aby pověření zástupci státu hájili, event. mohli účinně hájit zájmy státu a nesli za svá rozhodnutí odpovědnost.