



Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/20

Investiční pobídky jako nástroj aktivní politiky zaměstnanosti

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státu vynaložených na investiční pobídky ve formě hmotné podpory vytváření nových pracovních míst a rekvalifikace nebo školení zaměstnanců.

Kontrolováno bylo období let 2012 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla u kontrolovaných osob prováděna od června do listopadu roku 2015.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“); Úřad práce České republiky (dále také „ÚP ČR“); Auto-Kabel Krupka, s.r.o., Nové Modlany, Krupka; KNAUF INSULATION, spol. s r.o., Praha; Personna International CZ s.r.o., Nové Modlany, Krupka; FTE automotive Czechia s.r.o., Podbořany; Parker Hannifin Industrial s.r.o., Chomutov; DONALDSON CZECH REPUBLIC s.r.o., Klášterec nad Ohří; Wistron InfoComm (Czech), s.r.o., Brno; PEGAS - NS a.s., Znojmo; REHAU Automotive, s.r.o., Čestlice; Hyundai Motor Manufacturing Czech s.r.o., Nižní Lhoty; ITT Holdings Czech Republic s.r.o., Ostrava; GRUPO ANTOLIN OSTRAVA s.r.o., Ostrava; Röchling Automotive Kopřivnice s.r.o., Kopřivnice; MAHLE Behr Ostrava s.r.o., Mošnov; CIE METAL CZ, s.r.o., Valašské Meziříčí.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MPSV, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podáno nebylo.

Kolegium NKÚ na svém IV. jednání, které se konalo dne 21. března 2016, **schválilo** usnesením č. 5/IV/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod

Proces poskytování investičních pobídek byl v ČR zahájen v roce 1998, kdy vláda souhlasila s uplatňováním této formy podpory pro tuzemské a zahraniční investory a uložila ministru financí a ministru práce a sociálních věcí ve spolupráci s ministrem průmyslu a obchodu připravit návrhy zákonů pro zajištění investičních pobídek v oblasti daňové, celní a zaměstnanosti¹. Základní právní rámec systému investičních pobídek tvořil v kontrolovaném období let 2012 až 2014 zákon o investičních pobídkách², zákon o zaměstnanosti³ a nařízení vlády č. 515/2004 Sb.⁴.

Pro účely zákona o investičních pobídkách se investiční pobídkou⁵ rozumí veřejná podpora ve formě:

- slevy na daních z příjmů,
- převodu pozemků včetně související infrastruktury za zvýhodněnou cenu,
- hmotné podpory vytváření nových pracovních míst,
- hmotné podpory rekvalifikace nebo školení zaměstnanců,
- hmotné podpory pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku pro strategickou investiční akci,
- osvobození od daně z nemovitých věcí ve zvýhodněných průmyslových zónách

a investiční akci⁶ se rozumí:

- zavedení nebo rozšíření výroby v oborech zpracovatelského průmyslu,
- vybudování nebo rozšíření technologického centra,
- zahájení nebo rozšíření činnosti centra strategických služeb.

Žadatelem o investiční pobídky může být podnikající právnická nebo fyzická osoba realizující investiční akci na území ČR. Žadatel předkládá záměr získat investiční pobídky státní příspěvkové organizaci Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest, zřízené Ministerstvem průmyslu a obchodu (dále také „MPO“). Souhlas s poskytnutím investičních pobídek vydává MPO žadateli rozhodnutím o příslibu investičních pobídek. Zákon o investičních pobídkách stanovuje pro jednotlivé typy investičních akcí všeobecné podmínky, které je investor povinen splnit nejdéle do tří let od vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky.

Investiční pobídky ve formě hmotné podpory vytváření nových pracovních míst (dále také „NPM“) a rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců (dále také „RŠNZ“) jsou podle zákona o zaměstnanosti jedním z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Hmotná podpora je

¹ Usnesení vlády ČR ze dne 29. dubna 1998 č. 298+P, *k návrhu investičních pobídek pro investory v České republice*.

² Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách).

³ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

⁴ Nařízení vlády č. 515/2004 Sb., o hmotné podpoře na vytváření nových pracovních míst a hmotné podpoře rekvalifikace nebo školení zaměstnanců v rámci investičních pobídek.

⁵ Podle ustanovení § 1a odst. 1 písm. a) zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách).

⁶ Podle ustanovení § 1a odst. 1 písm. b) zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách).

poskytována investorům na základě samostatných dohod (dále také „Dohoda na NPM“ a „Dohoda na RŠNZ“), jejichž náležitosti taxativně vymezuje zákon o zaměstnanosti⁷.

Výše hmotné podpory na vytváření NPM a na RŠNZ, kterou stanovuje nařízení vlády⁸, v letech 2012 až 2015 činila

- 50 tis. Kč do 31. 1. 2014 a od 1. 2. 2014 následně 200 tis. Kč na jedno NPM a 50 % z nákladů na RŠNZ v územní oblasti s mírou nezaměstnanosti nejméně o 50 % vyšší oproti průměrné míře nezaměstnanosti v ČR;
- od 15. 7. 2015 navíc 100 tis. Kč na jedno NPM a 25 % z nákladů na RŠNZ v územní oblasti s mírou nezaměstnanosti nejméně o 25 % vyšší oproti průměrné míře nezaměstnanosti v ČR;
- od 15. 7. 2015 dále 300 tis. Kč na jedno NPM zřízené ve zvýhodněných průmyslových zónách.

V případě RŠNZ z řad zaměstnanců se zdravotním postižením nebo znevýhodněných lze hmotnou podporu navýšit až na 70 % nákladů na RŠNZ.

Výdaje státu na investiční pobídky na vytváření NPM a RŠNZ jsou stanovovány zákonem o státním rozpočtu v rámci závazného ukazatele „*aktivní politika zaměstnanosti*“ kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* (dále také „kapitola MPSV“). Funkce poskytovatele a výkon kontroly čerpání a použití hmotné podpory přísluší ÚP ČR zřízenému ke dni 1. 4. 2011 zákonem o Úřadu práce České republiky⁹. Před tímto datem funkci poskytovatele a výkon kontroly zastávalo MPSV, které ÚP ČR po jeho vzniku řídí a je jeho nadřízeným správním úřadem.

Kontrola u MPSV byla zaměřena na proces poskytování investičních pobídek, jeho změny a přínosy, na výdaje státního rozpočtu na investiční pobídky a jejich administrativní a finanční řízení. U ÚP ČR byla kontrola zaměřena na výdaje státního rozpočtu na investiční pobídky a jejich administrativní a finanční řízení, monitoring a kontrolu. U příjemců investičních pobídek (dále také „příjemce“ nebo „investor“) bylo kontrolováno dodržení právních předpisů a podmínek Dohod na NPM/RŠNZ.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků státu činil na úrovni systému 2 783 667 tis. Kč (MPSV a ÚP ČR). U vybraných příjemců bylo prověřeno 232 837 tis. Kč, což představovalo 83,5 % z celkové částky vyčerpané investory v kontrolovaném období.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

⁷ Podle ustanovení § 111 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

⁸ Nařízení vlády č. 515/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole u MPSV a ÚP ČR

1. Proces poskytování investičních pobídek, jeho změny a přínosy

Proces poskytování investičních pobídek prošel od svého zahájení v roce 1998 řadou legislativních změn. Ty zásadnější byly přijaty v letech 2012 až 2015, a to především v reakci na opatření přijatá vládou ČR v rámci *Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020*¹⁰ a na nové pokyny Evropské komise přijaté na období 2014–2020 pro oblast regionální státní podpory.¹¹ Tak např. od roku 2012 lze investiční pobídky určené do té doby pouze investorům v sektoru zpracovatelského průmyslu poskytovat i investorům v sektoru technologických center a center strategických služeb. Byla zavedena investiční pobídka formou hmotné podpory pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku pro strategickou investiční akci a formou osvobození od daně z nemovitých věcí ve zvýhodněných průmyslových zónách. V roce 2015 byl rozšířen okruh územních oblastí, v nichž lze žádat o hmotnou podporu na vytváření NPM a RŠNZ.

Zákon o zaměstnanosti definuje aktivní politiku zaměstnanosti jako souhrn opatření směřujících k zajištění maximálně možné úrovně zaměstnanosti¹².

Dlouhodobě přetrvává převaha nabídky pracovní síly nad poptávkou po ní a vysoký počet uchazečů v kategorii nezaměstnaných déle než 12 měsíců. Stav a vývoj registrované nezaměstnanosti za roky 2008 až 2015 dokládá tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 – Stav a vývoj registrované nezaměstnanosti v letech 2008–2015

| Ukazatel | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Míra nezaměstnanosti ¹³ (v %) | 5,45 | 7,98 | 9,01 | 8,57 | 8,60 | 7,68 | 7,70 | 6,52 |
| Počet evidovaných uchazečů ¹⁴ | 324 575 | 465 576 | 528 750 | 507 779 | 504 381 | 564 448 | 561 437 | 475 175 |
| Počet volných míst | 141 776 | 48 554 | 33 147 | 36 493 | 39 878 | 38 964 | 48 682 | 92 164 |
| Počet uchazečů evidovaných déle než 12 měsíců | 111 884 | 109 196 | 165 457 | 180 896 | 186 234 | 219 906 | 243 441 | 211 190 |

Zdroj: MPSV – statistické ročenky trhu práce v České republice za roky 2008 až 2014. Údaje o roku 2015 vycházejí z měsíčních výkazů MPSV z roku 2015.

Problematika potřebnosti investičních pobídek je široce diskutovaným tématem odborné veřejnosti i politické reprezentace z pohledu jejich fiskálních a ekonomických přínosů a dopadů na pracovní trh. O vyčíslení těchto efektů se snaží řada analýz a studií, avšak s nejednoznačným výsledkem. Cílem investičních pobídek jako nástroje aktivní politiky zaměstnanosti je spolu s dalšími faktory (cena, vzdělanost a kvalifikace pracovní síly, geografická poloha, makroekonomická a politická stabilita) stimulovat investory, aby své

¹⁰ Usnesení vlády ČR ze dne 15. 10. 2014 č. 835, o *Strategii politiky zaměstnanosti do roku 2020*.

¹¹ *Pokyny k regionální státní podpoře na období 2014–2020 (2013/C 209/01)*.

¹² Podle ustanovení § 104 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

¹³ Na základě dohody s Českým statistickým úřadem přešlo Ministerstvo práce a sociálních věcí počínaje lednem 2013 na nový ukazatel registrované nezaměstnanosti v ČR s názvem „podíl nezaměstnaných osob“, který vyjadřuje podíl dosažitelných uchazečů o zaměstnání ve věku 15–64 let ze všech obyvatel ve stejném věku.

¹⁴ Podle ustanovení § 24 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, je uchazečem o zaměstnání fyzická osoba, která osobně požádá o zprostředkování vhodného zaměstnání krajskou pobočku ÚP ČR, v jejímž územním obvodu má bydliště, a při splnění zákonem stanovených podmínek je krajskou pobočkou ÚP ČR zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání.

projekty realizovali v ČR. Obdobnou formu hmotné podpory poskytují investorům podle poznatků NKÚ i okolní státy, jako je Maďarsko, Slovensko, Polsko, Rakousko a Německo. Samotná tvorba NPM je dána investičním projektem a není přímo odvislá od poskytnutí investiční pobídky ani od její výše.

2. Zjištěné nedostatky

2.1 Struktura rozpočtu investičních pobídek

MPSV schvaluje a rozepisuje ÚP ČR na základě jeho návrhu rozpočet výdajů na investiční pobídky na příslušný paragraf a položku rozpočtové skladby¹⁵. Rozpočtované výdaje na investiční pobídky pro roky 2012 až 2014, navržené ÚP ČR a schválené a rozepsané MPSV, zahrnovaly rovněž výdaje na *Rámcový program pro podporu technologických center a center strategických služeb* (dále také „Rámcový program“). Jedná se o dotační program přijatý MPO v roce 2002 podpůrně k systému investičních pobídek, ve kterém MPSV plní funkci poskytovatele dotací na školení a rekvalifikace. Oproti investičním pobídkám se však jedná o odlišnou formu podpory, neboť je poskytována rozhodnutím podle rozpočtových pravidel¹⁶. MPSV sice sleduje prostřednictvím ÚP ČR a vykazuje v závěrečných účtech své kapitoly čerpání rozpočtu zvláště za investiční pobídky a za Rámcový program, avšak tyto údaje nelze porovnat s rozpočtem, který byl navržen a schválen jako společný pro obě formy podpory.

Rozpočty výdajů na investiční pobídky a Rámcový program, navržené ÚP ČR a schválené MPSV pro roky 2012, 2013 a 2014, nebyly dostatečně strukturovány pro potřeby hodnocení a vykazování jejich plnění.

2.2 Výdaje na investiční pobídky

MPSV ve schválených rozpočtech výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti pro roky 2012 až 2014 vyčlenilo na investiční pobídky a na Rámcový program celkem 2 783 667 tis. Kč, z toho 2 000 000 tis. Kč rozepsalo do rozpočtu ÚP ČR a 783 667 tis. Kč si ponechalo jako rozpisovou rezervu v rozpočtu kapitoly MPSV. Z rozepsané částky ÚP ČR vyčlenil 1 450 610 tis. Kč na investiční pobídky a 463 230 tis. Kč na Rámcový program. Bilanci rozpočtových výdajů v jednotlivých letech dokládá tabulka č. 2.

¹⁵ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, § 4226 – *Ostatní podpora zaměstnanosti*, položka 5213 – *Neinvestiční transfery nefinančním podnikatelským subjektům – právnickým osobám*.

¹⁶ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Tabulka č. 2 – Výdaje na investiční pobídky a Rámcový program v letech 2012–2014

(v tis. Kč)

| Rok | | Rozpočet | | Čerpáno | % ze schváleného rozpočtu |
|-----------|---|-----------|-----------|---------|---------------------------|
| | | Schválený | Upravený | | |
| 2012 | Rozpočet celkem v tom: | 1 339 338 | | 263 999 | 19,71 |
| | rozpisová rezerva MPSV | 539 338 | | | |
| | rozpis MPSV na ÚP ČR z toho vyčleněno ÚP ČR na: | 800 000 | 523 567 | 263 999 | 32,00 |
| | - investiční pobídky | 593 138 | | 252 026 | 42,49 |
| | - Rámcový program | 206 862 | | 11 973 | 5,79 |
| 2013 | Rozpočet celkem v tom: | 1 144 329 | 1 083 886 | 30 765 | 2,69 |
| | rozpisová rezerva MPSV | 244 329 | | | |
| | rozpis MPSV na ÚP ČR z toho vyčleněno ÚP ČR na: | 900 000 | 813 840 | 30 765 | 3,42 |
| | - investiční pobídky | 655 261 | | 24 007 | 3,66 |
| | - Rámcový program | 158 579 | | 6 758 | 4,26 |
| 2014 | Rozpočet celkem z toho: | 300 000 | | 7 950 | 2,65 |
| | rozpis MPSV na ÚP ČR z toho vyčleněno ÚP ČR na: | 300 000 | 70 000 | 7 950 | 2,65 |
| | - investiční pobídky | 202 211 | | 2 726 | 1,35 |
| | - Rámcový program | 97 789 | | 5 224 | 5,34 |
| 2012–2014 | Rozpočet celkem v tom: | 2 783 667 | 2 723 224 | 302 714 | 10,87 |
| | rozpisová rezerva MPSV | 783 667 | | | |
| | rozpis MPSV na ÚP ČR z toho vyčleněno ÚP ČR na: | 2 000 000 | 1 407 407 | 302 714 | 15,82 |
| | - investiční pobídky | 1 450 610 | | 278 759 | 19,22 |
| | - Rámcový program | 463 230 | | 23 955 | 5,17 |

Zdroj: údaje MPSV a ÚP ČR o sestavení rozpočtu, finanční vypořádání.

Pozn.: Podle údajů tabulky č. 2 za rok 2013 je součet částek vyčleněných ÚP ČR na investiční pobídky (655 261 tis. Kč) a na Rámcový program (158 579 tis. Kč) o 86 160 tis. Kč nižší oproti částce 900 000 tis. Kč rozepsané z MPSV. Důvod tohoto rozdílu spočívá v tom, že ÚP ČR si z rozepsaných 900 000 tis. Kč převedl 86 160 tis. Kč na jiné nástroje aktivní politiky zaměstnanosti (60 mil. Kč na veřejně prospěšné práce a 26 160 tis. Kč na společensky účelná pracovní místa).

Podle údajů uvedených v tabulce č. 2 bylo v letech 2012 až 2014 z celkové částky 1 450 610 tis. Kč alokované na investiční pobídky v rozpočtech ÚP ČR vyčerpáno pouze 278 759 tis. Kč, tj. 19,22 %. Z celkové částky 2 783 667 tis. Kč, kterou MPSV vyčlenilo pro roky 2012 až 2014 na investiční pobídky, Rámcový program a na rozpisovou rezervu, pak bylo vyčerpáno pouze 302 714 tis. Kč, tj. 10,87 %. MPSV v souladu s právními předpisy převedlo cca jednu polovinu nevyčerpaných peněžních prostředků (1 238 579 tis. Kč) do nároků z nespotebovaných neprofilujících výdajů a druhou polovinu (1 242 374 tis. Kč) použilo k jiným účelům (vázání výdajů v rozpočtu kapitoly MPSV, převedení výdajů na jiné nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, navýšení výdajů na platy zaměstnanců ÚP ČR, České správy sociálního zabezpečení a Státního úřadu inspekce práce a na implementaci, provoz a rozvoj *Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí*).

Kontrolované období let 2012 až 2014 bylo každoročně charakterizováno nízkým čerpáním peněžních prostředků vyčleněných MPSV na investiční pobídky.

2.3 Sestavení rozpočtu investičních pobídek

ÚP ČR poskytuje investorům hmotnou podporu na základě Dohod na NPM/RŠNZ, které musí podle zákona o zaměstnanosti obsahovat mj. výši a termín poskytnutí této podpory (platební kalendář).¹⁷ Finanční závazky sjednané v Dohodách na NPM/RŠNZ tak tvoří reálný základ pro sestavení rozpočtu investičních pobídek na příslušný rok. Strukturu výdajů zohledněných v rozpočtech ÚP ČR na roky 2012 až 2014 dokládá tabulka č. 3.

Tabulka č. 3 – Rozpočty ÚP ČR pro roky 2012–2014 (v tis. Kč)

| Rok | Rozpočet ÚP ČR celkem (bez Rámcového programu) | Finanční závazky z Dohod na NPM/RŠNZ zohledněné v rozpočtu ÚP ČR | | | Podíl sl. 4 : sl. 1 (v %) | Ostatní výdaje zohledněné v rozpočtu ÚP ČR | Podíl sl. 6 : sl. 1 (v %) |
|------------------|--|--|-----------|---------|---------------------------|--|---------------------------|
| | | 2 | 3 | 4 | | | |
| | 1 | Čerpané | Nečerpané | Celkem | 5 | 6 | 7 |
| 2012 | 593 138 | 252 026 | 0 | 252 026 | 42,49 | 341 112 | 57,51 |
| 2013 | 655 261 | 24 007 | 166 711 | 190 718 | 29,10 | 464 543 | 70,90 |
| 2014 | 202 211 | 2 726 | 43 975 | 46 701 | 23,09 | 155 510 | 76,91 |
| 2012–2014 | 1 450 610 | 278 759 | 210 686 | 489 445 | 33,74 | 961 165 | 66,26 |

Zdroj: rozpočty ÚP ČR a finanční vypořádání MPSV a ÚP ČR.

Tabulka č. 3 ukazuje, že v celkové alokaci výdajů pro roky 2012 až 2014 (1 450 610 tis. Kč) tvořily skutečné finanční závazky třetinu (489 445 tis. Kč) a dvě třetiny tvořily ostatní předpokládané výdaje (961 165 tis. Kč). **Pouze 8 % těchto ostatních předpokládaných výdajů (80 031 tis. Kč) však mělo v rozpočtech ÚP ČR opodstatnění, přestože nebyly čerpány.** Jednalo se o alokace vůči investorům s již vydaným rozhodnutím MPO o poskytnutí investiční pobídky, ale dosud neuzavřenou Dohodou na NPM/RŠNZ, kterou je investor povinen uzavřít nejpozději do tří let od data vydání rozhodnutí MPO. V rozpočtech ÚP ČR je tak nutno s těmito investory počítat, přestože odhad výše budoucího finančního závazku a termínu jeho vzniku je s ohledem na stanovenou tříletou lhůtu pro uzavření Dohody na NPM/RŠNZ problematický. **Zbývajících 92 % ostatních předpokládaných výdajů (881 134 tis. Kč) však nemělo v rozpočtech ÚP ČR opodstatnění a nemohly být čerpány, jak dokumentují dále uvedené skutečnosti zjištěné NKÚ.**

MPSV spolu s Ministerstvem financí, Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zemědělství vydávají pro MPO závazné stanovisko k záměru žadatele, ve kterém vyjádří souhlas nebo nesouhlas s poskytnutím investiční pobídky. V případě souhlasných stanovisek všech dotčených orgánů učiní MPO žadateli nabídku na poskytnutí investiční pobídky. Žadatel, pokud má zájem, předloží MPO žádost o příslib investiční pobídky a následně MPO rozhodnutím o příslibu investiční pobídky vydá žadateli souhlas k jejímu poskytnutí. Podle tohoto rozhodnutí je investor povinen do tří let od data jeho vydání uzavřít s ÚP ČR (dříve s MPSV) Dohodu na NPM/RŠNZ.

¹⁷ Podle ustanovení § 111 odst. 6 písm. e) a odst. 7 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

MPSV interním předpisem nařídilo ÚP ČR zohledňovat výdaje v návrhu rozpočtu investičních pobídek na příslušný rok již na základě souhlasného stanoviska MPSV k záměru investora, což odůvodnilo tak, že tímto aktem dochází ke vzniku finančního závazku. **NKÚ kvalifikuje toto odůvodnění jako odporující právním předpisům a samotné interní nařízení jako rizikové pro sestavení rozpočtu odpovídajícího skutečným potřebám.** Podle občanského zákoníku závazky vznikají mj. ze smlouvy¹⁸, což v daném případě splňuje až Dohoda na NPM/RŠNZ. Vyjádřením souhlasného stanoviska MPSV k záměru žadatele (a tím i k investiční pobídce) tak finanční závazek vůči němu de iure ani de facto nevznikne a předčasné rozpočtování peněžních prostředků znamená riziko jejich nevyčerpání v daném roce. Příkladem nesprávného postupu je případ, kdy vláda v červnu 2014 vzala na vědomí informaci MPO o investičním záměru investora vybudovat na území strategické průmyslové zóny v Ústeckém kraji nový závod na výrobu pneumatik pro osobní automobily. MPSV k záměru vydalo ke dni 7. 8. 2014 souhlasné stanovisko pro MPO a ÚP ČR již v rozpočtu na rok 2014 zohlednil 71 218 tis. Kč vůči tomuto investorovi. Podle jeho záměru však má k vytvoření a obsazení NPM (cca 1 400 NPM) dojít až v horizontu let 2017–2020.

Další příklady nesprávného postupu při tvorbě rozpočtu:

- a) ÚP ČR v rozpočtu na rok 2013 zohlednil celkem 330 434 tis. Kč vůči čtyřem investorům se záměry z let 2003 až 2006, kteří však nereflektovali na nabídku MPO a investiční pobídky neobdrželi. Navíc jeden z těchto investorů investiční pobídky na vytvoření NPM a na RŠNZ v záměru ani nepožadoval.
- b) ÚP ČR v rozpočtu na rok 2014 zohlednil 53 450 tis. Kč vůči investorovi, který však ve svém záměru z roku 2008 požadoval a obdržel investiční pobídku pouze ve formě slevy na daních z příjmů.
- c) ÚP ČR v rozpočtech na roky 2012 a 2013 zohlednil vůči čtyřem investorům celkem 426 032 tis. Kč nad rámec již finančně vypořádaných Dohod na NPM/RŠNZ s těmito investory.

Podle údajů uvedených v tabulce č. 2 si MPSV pro roky 2012 až 2014 vyčlenilo na investiční pobídky a Rámcový program peněžní prostředky v objemech 1 339 338 tis. Kč, 1 144 329 tis. Kč a 300 000 tis. Kč. Podle skutečností zjištěných NKÚ se však přiměřená, skutečným potřebám odpovídající výše těchto peněžních prostředků pohybovala v jednotlivých letech zhruba na úrovni 300 000 tis. Kč, 200 000 tis. Kč a 80 000 tis. Kč.

Rozpočet výdajů na investiční pobídky byl každoročně v rozporu se zásadou reálnosti rozpočtu nadhodnocen v řádu stovek mil. Kč a nevyčerpané peněžní prostředky byly použity k jiným účelům.

¹⁸ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, zrušen k 1. 1. 2014, a zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, účinnost od 1. 1. 2014.

III. Skutečnosti zjištěné při kontrole u příjemců investičních pobídek

Kontrola bylo podrobena celkem 15 investorů, z nichž u pěti byly zjištěny dílčí nedostatky spočívající v neplnění nebo opožděném plnění některých závazků sjednaných v Dohodách na NPM/RŠNZ. Zjištěny byly tyto skutečnosti:

- Jeden příjemce neúčtoval o přijetí a použití hmotné podpory na NPM ve výši 850 000 Kč na předepsaném účtu.
- Jiný příjemce v jednom případě porušil závazek Dohody na RŠNZ zařadit do rekvalifikace pouze osoby, které jsou občany České republiky nebo jiného státu Evropské unie.
- Tři příjemci předložili MPSV vyúčtování poskytnuté hmotné podpory a informaci o vytvoření NPM a RŠNZ s menším zpožděním oproti termínům sjednaným v Dohodách na NPM/RŠNZ.

IV. Tvorba nových pracovních míst u příjemců investičních pobídek

Dohoda na NPM musí podle zákona o zaměstnanosti obsahovat mj. počet NPM, která budou vytvořena, a datum, do kterého budou obsazena. Výchozí podklad pro sjednání těchto náležitostí tvoří záměr investora, ve kterém investor uvádí mj. projektovaný počet NPM v jednotlivých letech.

NKÚ na kontrolním vzorku 14 Dohod na NPM z let 2005 až 2013 zjistil, že v 12 z nich mají investoři sjednány jako závazné nižší počty NPM oproti jejich záměrům. Všech 12 Dohod na NPM obsahuje v souladu se zákonem počet NPM a časové období (tzv. rozhodné období), ve kterém budou vytvořena a obsazena. Počet NPM je však sjednán jako minimální a nižší oproti záměru s tím, že pokud investor v rozhodném období vytvoří a obsadí další NPM, dojde ze strany MPSV / ÚP ČR k navýšení hmotné podpory. Např.:

- Jeden investor ve svém záměru z roku 2006 zamýšlel vytvořit a obsadit v letech 2006 až 2010 celkem 3 514 NPM. Dohoda na NPM z prosince 2008 obsahuje závazek investora vytvořit a obsadit v rozhodném období (od 27. 6. 2006 do 2. 11. 2011) minimálně 1 000 NPM a k tomu závazek MPSV k navýšení hmotné podpory v případě, že investor v rozhodném období vytvoří a obsadí další NPM, a to až do počtu 4 000. Ve skutečnosti investor splnil závazek sjednaný v Dohodě na NPM, když v rozhodném období vytvořil a obsadil celkem 2 556 NPM. Hmotnou podporu nárokoval pouze na 2 500 NPM.
- Jiný investor ve svém záměru z roku 2005 zamýšlel vytvořit a obsadit v letech 2006 až 2009 celkem 588 NPM. Dohoda na NPM z listopadu 2006 obsahuje závazek investora vytvořit a obsadit v rozhodném období (od 9. 9. 2005 do 18. 4. 2010) minimálně 417 NPM a k tomu závazek MPSV k navýšení hmotné podpory v případě, že investor v rozhodném období vytvoří a obsadí další NPM, a to až do počtu 500 míst. Ve skutečnosti investor splnil závazek sjednaný v Dohodě na NPM, když v rozhodném období vytvořil a obsadil celkem 465 NPM. Hmotnou podporu nárokoval pouze na 436 NPM.

U takto koncipovaných Dohod na NPM nejsou investoři schopni v okamžiku jejich sjednávání spolehlivě určit přesný počet NPM, která se podaří v rozhodném období vytvořit a obsadit. Rozhodné období totiž počíná datem doručení záměru investora Agentuře pro podporu

podnikání a investic CzechInvest a končí datem sjednaným v Dohodě na NPM. Vzhledem k povinnosti investora uzavřít Dohodu na NPM nejdéle do tří let od data vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky je rozhodné období zpravidla víceleté. Sjednáním minimálního počtu NPM se tak minimalizuje riziko nesplnění závazku a vrácení poskytnuté hmotné podpory.

Kontrola NKÚ ukázala, že investoři mají v Dohodách na NPM sjednány pro tvorbu NPM převážně měkčí podmínky, než jaké vyplývaly z jejich záměrů.

Tvorbu NPM u kontrolovaných investorů dokládá tabulka č. 4.

Tabulka č. 4 – Tvorba NPM u vybraných kontrolovaných osob

| Kontrolovaná osoba | Záměr vytvoření NPM | Dohoda na NPM | Skutečně vytvořená NPM | Poskytnutá hmotná podpora na NPM (v tis. Kč) |
|---|---------------------|---------------|------------------------|--|
| Auto-Kabel Krupka, s.r.o., Nové Modlany, Krupka | 250 | 200 | 200 | 10 000 |
| KNAUF INSULATION, spol. s r.o., Praha | 150 | 120 | 125 | 24 250 |
| FTE automotive Czechia s.r.o., Podbořany | 588 | 417 | 465 | 89 450 |
| Parker Hannifin Industrial s.r.o., Chomutov | 350 | 283 | 286 | 56 680 |
| DONALDSON CZECH REPUBLIC s.r.o., Klášterec nad Ohří | 143 | 50 | 143 | 10 000 |
| PEGAS - NS a.s., Znojmo | 40 | 40 | 48 | 9 600 |
| REHAU Automotive, s.r.o., Čestlice | 128 | 128 | 160 | 13 375 |
| Hyundai Motor Manufacturing Czech s.r.o., Nižní Lhoty | 3 514 | 1 000 | 2 556 | 500 350 |
| ITT Holdings Czech Republic s.r.o., Ostrava | 339 | 300 | 312 | 15 600 |
| GRUPO ANTOLIN OSTRAVA s.r.o., Ostrava | 150 | 110 | 124 | 22 000 |
| Röchling Automotive Kopřivnice s.r.o., Kopřivnice | 68 | 62 | 63 | 6 475 |
| MAHLE Behr Ostrava s.r.o., Mošnov | 541 | 430 | 434 | 43 850 |
| Celkem | 6 261 | 3 220 | 4 916 | 801 630 |

Zdroj: záměry, Dohody na NPM, informace MPSV a ÚP ČR o vytvořených a podpořených NPM.

Pozn.: Z kontrolovaných 15 osob jich celkem 12 obdrželo investiční pobídku na NPM. Kontrolované osoby FTE automotive Czechia s.r.o., Podbořany, Parker Hannifin Industrial s.r.o., Chomutov, DONALDSON CZECH REPUBLIC s.r.o., Klášterec nad Ohří, a Hyundai Motor Manufacturing Czech s.r.o., Nižní Lhoty, nárokovaly a čerpaly hmotnou podporu na počet NPM celkem o 181 nižší, než ve skutečnosti v rozhodném období vytvořily.

Kontrolou bylo zjištěno, že kontrolované osoby v rámci sjednaných Dohod na NPM vytvořily a obsadily v letech 2003 až 2013 celkem 4 916 NPM. Dopad těchto investičních pobídek na míru nezaměstnanosti však nelze jednoznačně kvantifikovat, neboť:

- představují pouze jeden z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti,
- tvorbu NPM podporuje i řada dotačních programů,
- NPM nejsou obsazována pouze uchazeči z řad nezaměstnaných a souběžně s jejich vznikem jiná pracovní místa zanikají.

V. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola u MPSV a ÚP ČR byla zaměřena na změny a přínosy systému investičních pobídek a na jejich financování, administrativní a finanční řízení, monitoring a kontrolu. U příjemců investičních pobídek bylo kontrolováno dodržení právních předpisů a podmínek Dohod na NPM/RŠNZ.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků státu činil 2 783 667 tis. Kč na úrovni systému poskytovatele (MPSV a ÚP ČR), z toho u vybraných příjemců investičních pobídek bylo prověřeno 232 837 tis. Kč, což představovalo 83,5 % z celkového objemu investičních pobídek čerpaných investory v letech 2012 až 2014.

Nedostatky zjištěné u MPSV a ÚP ČR spadaly do oblasti tvorby rozpočtu výdajů na investiční pobídky. Rozpočet byl každoročně nadhodnocen v řádu stovek mil. Kč a míra jeho čerpání nepřekročila v jednotlivých letech v průměru 10 %. ÚP ČR v rozpočtech pro roky 2012 až 2014 zohlednil mj. výdaje vůči investorovi s projektovanou tvorbou nových pracovních míst až v horizontu let 2017–2020 a dále i výdaje vůči investorům, kteří buď od svých záměrů odstoupili, nebo o investiční pobídky na NPM a RŠNZ nežádali, případně již u nich došlo v předchozím období k vypořádání finančních závazků z Dohod na NPM/RŠNZ. Objem těchto v rozpočtech zohledněných neopodstatněných výdajů činil v peněžním vyjádření 880 mil. Kč, což představovalo 61 % z celkové alokace na roky 2012 až 2014. Přitom dalších zhruba 780 mil. Kč si MPSV ponechalo na investiční pobídky v rozpočtu kapitoly MPSV jako rozpisovou rezervu. MPSV cca jednu polovinu nevyčerpaných peněžních prostředků převedlo do nároků z nespotřebovaných neprofilujících výdajů a druhou polovinu použilo v souladu s právními předpisy k jiným účelům. Nadhodnocování rozpočtu výdajů správcem kapitoly (v tomto případě MPSV) je porušením zásady reálnosti rozpočtu, která má za cíl zamezit rozpočtovým přesunům.

Kontrola u příjemců zjistila některá dílčí pochybení, která však neměla vliv na plnění sjednaných podmínek pro čerpání a použití hmotné podpory.

Investiční pobídky formou hmotné podpory na vytváření NPM a RŠNZ představují jeden ze stávajících osmi nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, definované zákonem o zaměstnanosti jako souhrn opatření směřujících k zajištění maximálně možné úrovně zaměstnanosti. Investiční pobídky však mají spolu s dalšími faktory (cena, vzdělanost a kvalifikace pracovní síly, geografická poloha, makroekonomická a politická stabilita) za úkol především stimulovat investory k umístění investice v České republice. Obdobné formy hmotné podpory poskytují investorům i okolní státy, tedy Maďarsko, Slovensko, Polsko, Rakousko a Německo. Samotná tvorba NPM je dána investičním projektem a není

přímo odvislá od poskytnutí investiční pobídky ani od její výše. Dopad investičních pobídek na míru zaměstnanosti prakticky nelze kvantifikovat, neboť:

- představují pouze jeden z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti,
- tvorbu NPM podporuje i řada dotačních programů,
- NPM nejsou obsazována pouze uchazeči z řad nezaměstnaných a souběžně s jejich vznikem jiná pracovní místa zanikají.

Investoři z řad kontrolovaných osob v rámci sjednaných Dohod na NPM vytvořili a obsadili v letech 2003 až 2013 celkem 4 916 NPM při poskytnuté hmotné podpoře v celkové výši 801 630 tis. Kč.

Seznam zkratek a zkrácených pojmenování:

| | |
|-----------------|---|
| Dohoda na NPM | dohoda o nových pracovních místech uzavřená mezi poskytovatelem investičních pobídek a investorem |
| Dohoda na RŠNZ | dohoda o provedení rekvalifikací nebo školení nových zaměstnanců uzavřená mezi poskytovatelem investičních pobídek a investorem |
| investor | příjemce investičních pobídek |
| kapitola MPSV | kapitola státního rozpočtu 313 – <i>Ministerstvo práce a sociálních věcí</i> |
| MPO | Ministerstvo průmyslu a obchodu |
| MPSV | Ministerstvo práce a sociálních věcí |
| NKÚ | Nejvyšší kontrolní úřad |
| NPM | nová pracovní místa |
| příjemce | příjemce investičních pobídek |
| Rámcový program | <i>Rámcový program pro podporu technologických center a center strategických služeb</i> |
| RŠNZ | rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců |
| ÚP ČR | Úřad práce České republiky |