



## Kontrolní závěr z kontrolní akce

16/01

### **Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování opatření v rámci operačního programu *Podnikání a inovace z hlediska dosažení cílů***

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále též „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/01. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly pro realizaci vybraných projektů financovaných z operačního programu *Podnikání a inovace* stanoveny SMART cíle a zda jich bylo dosaženo a zda plnění cílů projektů přispělo ke splnění cílů operačního programu.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od ledna do srpna 2016.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 až 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

#### **Kontrolované osoby:**

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále též „MPO“);

Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest (dále jen „Agentura CzechInvest“) a vybraní příjemci podpory:

ABREX s.r.o., Mokřanská 3260/2, Praha; AveClara s.r.o., Praha; BIOPROFIT s.r.o., Lišov; BOSWELL a.s., Ostrava; DKL Tech s.r.o., Jablonec nad Nisou; Edwards, s.r.o., Lutín; Elok-Opava spol. s r. o., Velké Heraltice; FPOS a.s., Ústí nad Orlicí; IMG BOHEMIA s.r.o., Planá nad Lužnicí; JKS & TRADE MORAVIA s.r.o., Koclířov; Kornfeil spol. s r.o., Čejč; KOVOLIS HEDVIKOV a.s., Třemošnice; LATOP spol. s r.o., Tábor; NWT a.s., Hulín; ON SEMICONDUCTOR CZECH REPUBLIC, s.r.o., Rožnov pod Radhoštěm; Plzeňská energetika a.s., Plzeň; Regionální centrum kooperace, a.s., Slavičín; SANS SOUCI, s.r.o., Praha; SEA – Chomutov, s.r.o., Chomutov; SKLOPAN LIBEREC, a.s., Liberec; Sklostroj Turnov CZ, s.r.o., Přepere; Strojírna Slavičín, s.r.o., Velká Bíteš; ŠVANDA PRIMA, s.r.o., Polička; THERMA FM, s.r.o., Pržno; UNIS, a.s., Brno; UVR Mníšek pod Brdy a.s., Mníšek pod Brdy; Jan Polata, Petrovická 440, Milevsko; Pavel Lorenc, Matěje z Janova 481, Mladá Vožice.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podaly BOSWELL a.s., Ostrava, SANS SOUCI, s.r.o., Praha, THERMA FM, s.r.o., Pržno, Agentura CzechInvest a MPO, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námítkách podaly BOSWELL a.s., Ostrava, a MPO, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém XV. jednání, které se konalo dne 28. listopadu 2016, **schválilo** usnesením č. 7/XV/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod do kontrolované problematiky

Operační program *Podnikání a inovace* (dále též „Program“) byl finanční nástroj, na jehož základě byla podnikatelským subjektům v programovém období 2007–2013 poskytována podpora orientovaná na dosažení vyššího hospodářského růstu a vyšší zaměstnanosti při respektování principů udržitelného rozvoje. V navazujícím období 2014–2020 je obdobná podpora poskytována prostřednictvím operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*.

Základní programový dokument operačního programu *Podnikání a inovace* schválila vláda České republiky (dále též „ČR“) usnesením ze dne 15. listopadu 2006 č. 1302, *k postupu přípravy operačních programů pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v letech 2007–2013*. Dne 3. prosince 2007 schválila tento programový dokument Evropská komise. Program byl několikrát revidován, přičemž v době ukončení kontroly schválila Evropská komise poslední (sedmou) revizi 11. listopadu 2015.

Z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* bylo v rámci programového období 2007–2013 vyčleněno na Program více než 3,12 mld. €, což je v přepočtu více než 84 mld. Kč<sup>1</sup>.

Za správné a efektivní řízení Programu odpovídalo MPO, které v pozici řídicího orgánu zabezpečovalo zejména činnosti dle čl. 60 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006<sup>2</sup>. Výkon části těchto činností byl v Programu delegován na zprostředkující subjekt, kterým byla Agentura CzechInvest. Českomoravská záruční a rozvojová banka (dále jen „ČMZRB“) byla správcem finančního nástroje v oblastech podpory 1.1 a 2.1 a následně poskytovala podporu úvěrů a záruk.

Kontrola NKÚ se u MPO a Agentury CzechInvest zaměřila na soulad Programu se strategickými dokumenty, ověření existence hierarchické struktury cílů a stanovení monitorovacích indikátorů. Dále byly kontrole podrobeny proces hodnocení žádostí o podporu z hlediska jeho objektivity a transparentnosti a návazná administrace vzorku operací. Ověřováno bylo dosažení cílových hodnot monitorovacích indikátorů a splnění dílčích a globálního cíle.

U 28 příjemců podpory Nejvyšší kontrolní úřad zkontroloval 61 projektů, na které bylo vyplaceno cca 1,1 mld. Kč. U vybraných příjemců byly prověřovány zejména naplnění cílů a účelu projektů, udržitelnost projektů, výběr dodavatelů a smluvní zajištění realizace projektů a způsobilost výdajů vzniklých na základě přímého nákupu. Dále NKÚ formou dokumentární kontroly na MPO zkontroloval 15 obchodních případů ČMZRB, na které byla

---

<sup>1</sup> Přepočet kurzem 27,064 Kč/€ z března 2016.

<sup>2</sup> Nařízení Rady (ES) ze dne 11. července 2006 č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999. Povinnosti zahrnovaly zejména výběr projektů a jejich kontrolu.

poskytnuta veřejná podpora ve výši 126 mil. Kč. Předmětem kontroly NKÚ nebyla prioritní osa 7 – *Technická pomoc*. Kontrolovaný vzorek je uveden v příloze č. 1.

**Pozn.:** Právní a jiné předpisy, na které se odvolává tento kontrolní závěr, jsou aplikovány ve znění účinném pro příslušné kontrolované období.


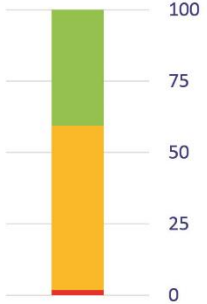





## II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

Operační program *Podnikání a inovace* byl zaměřen na posilování konkurenceschopnosti a inovační výkonnosti české ekonomiky. Program vycházel z klíčových strategických a koncepčních dokumentů a jeho *globálním cílem bylo zvýšit do konce programového období konkurenceschopnost české ekonomiky a přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy.*

**Nejvyšší kontrolní úřad konstatuje, že vyčerpaná alokace ve výši přesahující 84 mld. Kč měla pro podpořené podniky obecně pozitivní vliv, ale to, zda a v jakém rozsahu byl globální cíl splněn, nelze vyhodnotit. Globální cíl ani část dílčích cílů Programu<sup>3</sup> totiž nebyly stanoveny dostatečně konkrétně a měřitelně, takže nebylo možné vyhodnotit celkové přínosy a efektivnost Programu.** Například u globálního cíle chybí určení, jak se bude zvýšení konkurenceschopnosti prokazovat nebo ke kterým průmyslovým zemím se má Česká republika přiblížit (viz kapitola IV. bod 3.2.3 tohoto kontrolního závěru).

**Nejvyšší kontrolní úřad také upozorňuje na možný negativní dopad podpory na konkurenty podpořených podniků** (viz kapitola IV. bod 3.2.4 tohoto kontrolního závěru).

Nejvyšší kontrolní úřad vyhodnotil plnění dílčích cílů prioritních os Programu podle dosažených hodnot monitorovacích indikátorů takto:

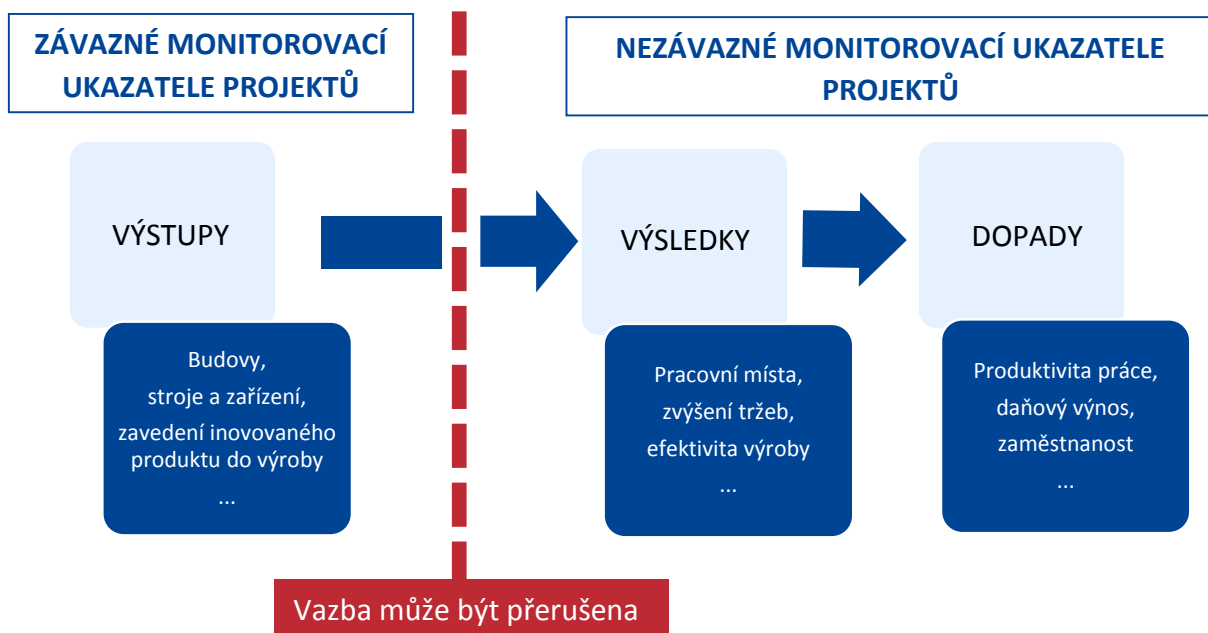
Prioritní osa	Podíl alokace v %	Vyhodnocení dílčího cíle		Alokace Programu dle vyhodnocení dílčích cílů v %
Efektivní energie	10,39	Splněn		
Inovace	30,16	Splněn		
Vznik firem	0,10	Splněn částečně		
Rozvoj firem	32,95	Splněn částečně		
Prostředí pro podnikání a inovace	24,52	Splněn částečně		
Služby pro rozvoj podnikání	1,88	Nesplněn		

**Legenda:**

Splněn  Splněn částečně  Nesplněn 

<sup>3</sup> Strukturu operačního programu *Podnikání a inovace* jakož i přesné znění cílů obsahuje příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru.

Dalším nedostatkem Programu bylo, že Ministerstvo průmyslu a obchodu ve většině případů nezávázalo příjemce k dosažení skutečných výsledků, a nezaměřilo se tedy na maximalizaci přínosů; viz následující schéma:



Dosažení výsledků, např. ve formě zvýšení tržeb nebo vytvoření pracovních míst, nebylo povinné a bylo pouze sledováno pro účely vyhodnocování. Správnost těchto údajů navíc MPO vůbec nekontrolovalo. **Hrozí, že část prostředků byla vynaložena neefektivně** (ve vzorku kontrolovaných projektů NKÚ takový případ zjistil – viz kapitola IV. bod 2.2 tohoto kontrolního závěru).

Jedním z hlavních výsledků Programu mělo být více než 48 tis. nově vytvořených pracovních míst. Nejvyšší kontrolní úřad zjistil závažné nedostatky při jejich vykazování. Skutečný počet vytvořených pracovních míst je až několikanásobně nižší (viz kapitola IV. bod 2.4 tohoto kontrolního závěru).

**U části podniků nebyla jasná jejich vlastnická struktura, která ovlivňovala zařazení podniku do kategorie malých, středních nebo velkých podniků, a proto nebylo jasné ani to, zda má nárok na dotaci.** Ministerstvo průmyslu a obchodu v takových případech spoléhalo pouze na čestná prohlášení. Na informaci od podpořených podniků spoléhalo i v případě změny velikosti podniku během provádění projektu. **Existuje tak riziko podpory nezpůsobilých příjemců** (viz kapitola IV. bod 6.2 tohoto kontrolního závěru).

Program měl podporovat opatření na zvyšování energetické účinnosti v českém průmyslu. Podpora ale byla poskytnuta také neprůmyslovým podnikatelským subjektům, například hotelům. NKÚ vyhodnotil všechny projekty netýkající se průmyslového podnikání jako nezpůsobilé k podpoře z Programu a vyčíslil částku dotace jim poskytnutou až na 1,6 mld. Kč (viz kapitola IV. bod 3.1 tohoto kontrolního závěru).

**Kontrolní systém Ministerstva průmyslu a obchodu selhal u přibližně každého pátého projektu, který Nejvyšší kontrolní úřad vybral ke kontrole.** Nedostatky se týkají dotací ve výši přesahující 222 mil. Kč. Porušení právních předpisů EU týkajících se kontroly se MPO dopustilo jak při hodnocení projektů, tak i při kontrole zadávacích řízení a způsobilosti výdajů (viz kapitola IV. bod 5.4 tohoto kontrolního závěru).

### III. Doporučení

Nejvyšší kontrolní úřad doporučuje:

- formulovat cíle programů tak, aby bylo možné jednoznačně vyhodnotit, zda bylo těchto cílů dosaženo. Způsob měření cílů musí zabezpečit, aby byla vazba mezi finanční podporou a dosaženým výsledkem co nejtěsnější;
- požadovat, aby bylo čerpání dotace podmíněno nikoliv pouhou realizací projektů, ale také dosažením deklarovaných přínosů (např. vytvoření pracovních míst nebo zvýšení obratu);
- zajistit, aby příjemci měli povinnost odkrýt svoji vlastnickou strukturu podle závazné *Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020*. Bude tak možné určit, zda podpora směřuje tam, kam bylo zamýšleno;
- provést opravu vyčíslení vytvořených pracovních míst, aby nedošlo ke zkreslení výsledného hodnocení Programu nebo přínosů pomoci z rozpočtu Evropské unie obecně.

### IV. Bližší informace ke zjištěným skutečnostem

#### 1. Soulad cílů Programu se strategiemi

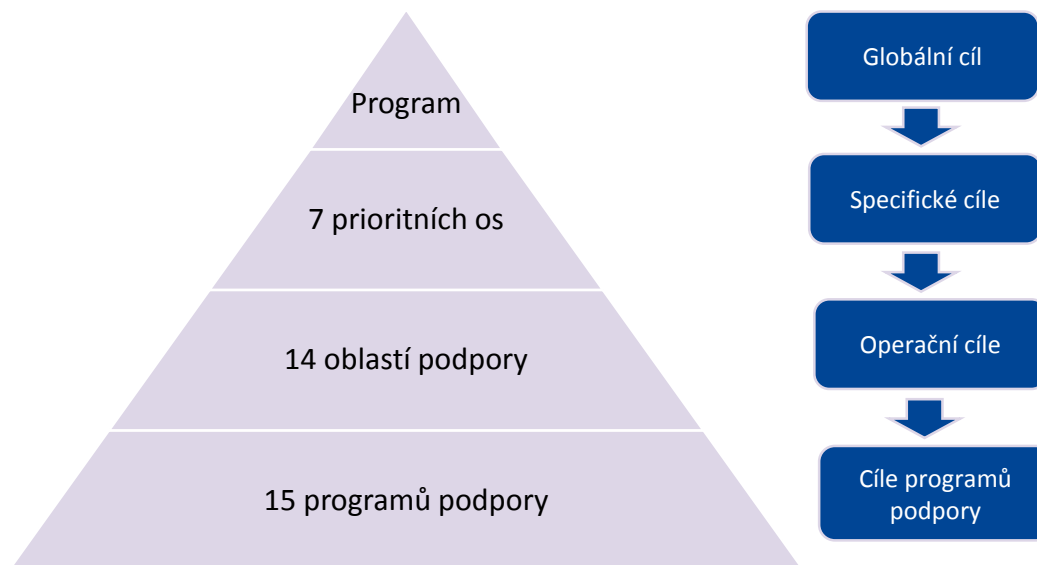
Ministerstvo průmyslu a obchodu při tvorbě Programu respektovalo relevantní strategické a koncepční dokumenty týkající se podpory ekonomiky ČR z rozpočtů Evropské unie a ČR a soustředilo podporu Programu v obecné rovině na opatření doporučená a prioritizovaná v těchto koncepcích. Vazba na vybrané klíčové strategické a koncepční dokumenty (zejména strategické obecné zásady Společenství, *Národní program reform*, *Národní strategický referenční rámec* nebo *Strategie hospodářského růstu ČR*) byla specifikována v textu Programu.

#### 2. Nastavení cílů Programu

Globálním cílem operačního programu *Podnikání a inovace* bylo zvýšit do konce programového období konkurenceschopnost české ekonomiky a přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy.

Tento cíl Program dále rozpracovával do nižších úrovní prostřednictvím cílů prioritních os, oblastí podpory a programů podpory. Následující schéma ukazuje strukturu Programu. Přesné vymezení cílů je uvedeno v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

## Struktura operačního programu *Podnikání a inovace*



**Zdroj:** vlastní zpracování NKÚ.

Součástí Programu byla soustava monitorovacích indikátorů stanovených na úrovni celého Programu a na úrovni prioritních os. Program rozlišoval indikátory výstupu, výsledku a dopadu a dále tzv. kontextové indikátory.<sup>4</sup>

Nejvyšší kontrolní úřad provedl zhodnocení struktury a znění jednotlivých cílů Programu ve vazbě na definovaný globální cíl z hlediska metodiky SMART<sup>5</sup>, která je stanovena právním předpisem<sup>6</sup> Evropské unie (dále též „EU“).

Čl. 27 odst. 3 nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002:

*„Pro všechny oblasti činností, na které se vztahuje rozpočet, jsou stanoveny konkrétní, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a časově vymezené cíle.“*

**Nejvyšší kontrolní úřad zjistil, že u 9 z 19 posuzovaných cílů<sup>7</sup> je splnění jejich kvalitativních charakteristik měřených stanovenými monitorovacími indikátory obtížně prokazatelné. Tyto cíle nebyly konkrétní a měřitelné, jak požadoval právní předpis EU. Program byl však v této podobě schválen Evropskou komisí.**

<sup>4</sup> Program definoval jednotlivé druhy indikátorů takto: ukazatele výstupů, kterými je vyjádřen rozsah uskutečněných aktivit a které jsou součástí průběžného monitorovacího procesu; ukazatele výsledků, kterými se charakterizují přímé účinky programu na příjemce; ukazatele dopadu, které vyjadřují střednědobé nebo dlouhodobé účinky programu na sociálně ekonomickou situaci, na kterou jsou globální a specifické cíle programu zaměřeny. Kontextové indikátory měly charakterizovat makroekonomické prostředí, ve kterém byly aktivity Programu prováděny.

<sup>5</sup> SMART principy jsou využívány v oblasti projektového řízení především k hodnocení kvality stanovených cílů. Kritéria SMART vyžadují, aby cíle byly konkrétní (specific), měřitelné (measurable), dosažitelné (achievable), odpovídající (relevant) a časově vymezené (time-bound).

<sup>6</sup> Nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.

<sup>7</sup> Hodnocení zahrnovalo globální cíl, specifické cíle prioritních os a operační cíle oblastí podpory. Hodnoceny nebyly cíle prioritní osy 7 – *Technická pomoc*. Nesoulad byl zjištěn u globálního cíle, specifických cílů prioritních os 1, 5 a 6 a oblastí podpory 1.1, 2.2, 4.2, 6.1 a 6.2.

Monitorovací indikátory zejména na úrovni Programu zahrnují některé obecné veličiny popisující faktory ekonomického prostředí, jako je „produkce v high-tech odvětvích“, „zaměstnanost ve výzkumu a vývoji“ či „souhrnná produktivita práce“. Tím, že byly stanoveny buď růstové hodnoty jednotlivých monitorovacích indikátorů nebo byly sledovány nárůsty nových veličin v jiných případech (např. nově vytvořená pracovní místa), lze usoudit, že v případě vývoje požadovaným směrem poroste konkurenceschopnost české ekonomiky. Požadovaný cílový stav a přínos Programu k tomuto stavu ale byly stanoveny nedostatečně.

**Nekonkrétní a neměřitelné byly například tyto cíle:**

<i>Specifický cíl prioritní osy 1</i>	
– zvyšovat motivaci k zahájení podnikání, zintenzivnit aktivitu malých a středních podniků a vytvářet podmínky pro využití nových finančních nástrojů pro zahájení podnikání.	Cíl je nekonkrétní a neměřitelný, především v části „zintenzivnit aktivitu malých a středních podniků“ a „vytvářet podmínky pro využití nových finančních nástrojů“.
<i>Operační cíl oblasti podpory 4.2</i>	
– zvýšit výzkumné, vývojové a inovační kapacity podniků, prohloubit spolupráci podniků s výzkumnými a vývojovými institucemi.	Nebyl stanoven měřitelný indikátor splnění části cíle „prohloubit spolupráci podniků s výzkumnými a vývojovými institucemi“.
<i>Specifický cíl prioritní osy 5</i>	
– zefektivnit využití lidského potenciálu v průmyslu a zkvalitnit podnikatelskou infrastrukturu.	Nebylo stanoveno měřítko využití lidského potenciálu v průmyslu a požadovaný cílový stav.
<i>Operační cíl oblasti podpory 6.1</i>	
– rozvíjet kvalitní a profesionální síť poradenských služeb pro podnikání a inovace, včetně informací o vývoji podnikání a inovací ve světě a v České republice.	Nebyl vymezen pojem „profesionální síť“ poradenských služeb pro podnikání a inovace, není tedy možné posuzovat, zda v této oblasti došlo k rozvoji požadovaným směrem a zamýšlenou intenzitou.

Zjištění se týká mimo jiné globálního cíle Programu, u něhož není určen způsob, jakým bude prokazováno zvýšení konkurenceschopnosti české ekonomiky a není určena ani žádoucí míra tohoto zvýšení. Globální cíl dále uvádí ambici přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy. Chybí však definice pojmu „přední průmyslové země Evropy“. Program dále nespecifikuje, jak bude inovační výkonnost měřit, ani kolik by zamýšlené „přiblížení“ mělo činit. **Takto vymezený globální cíl není dostatečně konkrétní a jeho plnění je neměřitelné. Není tedy možné stanovit celkový přínos realizace Programu pro Českou republiku ani vyhodnotit jeho efektivnost.**

Plánovaná komplexní ex-post evaluace, která by mohla identifikovat celkové dopady Programu a zhodnotit jeho úspěšnost a účinnost, nebyla do doby ukončení kontroly NKÚ Ministerstvem průmyslu a obchodu zpracována.

## 2.1 Cíle projektů stanovené žadateli

Posouzení a vyhodnocení cílů projektů z hlediska zásad SMART provedl NKÚ u vzorku projektů na základě dokladů v projektových složkách archivovaných Agenturou CzechInvest a z informací uložených v ISOP<sup>8</sup>. Při posuzování NKÚ rozlišoval dva typy cílů:

- výstupové cíle charakterizující plánovaný objem produktu (např. zboží, služeb, staveb) pořízený či vytvořený za účasti veřejných výdajů v rámci projektových aktivit,
- výsledkové cíle charakterizující pozitivní efekty plynoucí z uskutečněných výstupů.

**U všech projektů byly stanoveny výstupové cíle,** které byly konkrétně specifikovány co do množství i kvality, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a časově vymezené.

Všechny kontrolované projekty měly stanoveny kromě výstupových cílů také několik cílů majících charakter výsledku či přínosu. Vždy se jednalo o cíle, které odpovídaly podmínkám dané výzvy a programu podpory. Projekty často obsahovaly výsledkové cíle bez stanovení výchozích a cílových hodnot, přestože byly dobře měřitelné, např.:

- zvýšení produktivity práce,
- snížení energetické náročnosti,
- zvýšení počtu zakázek,
- snížení negativní stopy CO<sub>2</sub>.

V některých případech byly uváděny výsledkové cíle pouze obtížně měřitelné a bez uvedení metody jejich ověření, např.:

- zvýšení konkurenceschopnosti firmy,
- zlepšení estetických vlastností budov,
- minimalizace rizik,
- zajištění schopnosti managementu efektivně,
- řídit procesy ve společnosti.

**V sedmi z jedenácti kontrolovaných programů podpory<sup>9</sup> byl v jednotlivých projektech uveden alespoň jeden výsledkový cíl vyhovující zásadám SMART. V případě projektů financovaných z programů podpory *Nemovitosti, ICT a strategické služby (aktivita zakládání a rozvoj center sdílených služeb), ICT v podnicích a Poradenství* kontrolované projekty neobsahovaly žádný cíl mající charakter výsledku nebo přínosu, který by zcela vyhovoval zásadám SMART.**

## 2.2 Závaznost cílů pro příjemce podpory

Ministerstvo průmyslu a obchodu vymežilo na úrovni projektů dva druhy ukazatelů využitelných pro sledování a hodnocení stanovených cílů:

---

<sup>8</sup> Informační systém pro administraci operačního programu *Podnikání a inovace*.

<sup>9</sup> V kontrolním vzorku NKÚ byly tyto programy podpory: *Rozvoj, Prosperita, Školící střediska, Inovace, Potenciál, Marketing, Eko-energie, Nemovitosti, ICT a strategické služby, ICT v podnicích a Poradenství*.



Závazné ukazatele	Monitorovací ukazatele
<ul style="list-style-type: none"> <li>obsahovaly výchozí a cílovou hodnotu,</li> <li>v rozhodnutích o poskytnutí dotace byla uvedena povinnost dosáhnout jejich cílových hodnot ve stanovených termínech.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>bez výchozích a cílových hodnot,</li> <li>dosažená výše nemá žádný vliv na výši čerpání dotace,</li> <li>určeny primárně pro účely monitorování Programu.</li> </ul>

Až na výjimky<sup>10</sup> byly závaznými ukazateli přímé výstupy projektu (např. počet nakoupených strojů, vybudovaná plocha pro účely vědeckotechnického parku, kapacita školicího střediska apod.). Oproti tomu monitorovacími ukazateli byly většinou výsledky projektu, např. nově vytvořená pracovní místa, tržby z inovovaných výrobků, míra obsazenosti podlahové plochy v inkubátoru.

Přístup, který zvolilo MPO, umožňoval díky jasnému stanovení většinou fyzikálních ukazatelů snadnou kontrolovatelnost. Současně měli příjemci větší jistotu, že mohou takových závazných ukazatelů skutečně dosáhnout. Nižší riziko spojené s nesplněním stanovených cílů mohlo mít pozitivní vliv na zájem o získání podpory z Programu.

Na druhou stranu však tento přístup znamenal nižší kontrolu MPO nad skutečnými přínosy podpory. Dosažení takovýchto výstupů totiž nemusí znamenat, že projekt bude mít pozitivní vliv na konkurenceschopnost nebo úroveň inovací. MPO tak nemůže vyloučit, že např. vybudované vědeckotechnické parky zůstanou prázdné nebo že je obsadí jiné než zamýšlené typy podniků.

**Vzhledem k uvedenému stanovení podmínek pro čerpání dotace může být část poskytnuté podpory z Programu neefektivní, jak ilustruje příklad č. 1 uvedený dále. MPO nemá v takových případech nástroj, jak zabránit neefektivnímu využití veřejných prostředků.**

Příklad č. 1: projekt *Centrum informačních technologií a aplikované informatiky Slavičín*

Předmětem projektu bylo vybudování vědeckotechnického parku (dále též „VTP“) a centra pro transfer technologií (dále též „CTT“) se zaměřením na bezpečnost informačních technologií v průmyslovém areálu Slavičín. Mělo dojít k zasedání pěti inovačními firmami a v návaznosti na to ke vzniku 35 nových pracovních míst. Sám provozovatel VTP zamýšlel vytvořit dvě nová pracovní místa. Součástí VTP je konferenční sál, určený zejména pro konání akcí zvyšujících povědomí o inovačních aktivitách. Projekt byl oborově zaměřen na oblast informačních technologií, kde měla probíhat spolupráce s vysokou školou, transfer technologií a poradenství. Realizace projektu skončila v roce 2011 a v době kontroly se nacházel v posledním roce udržitelnosti.

**NKÚ zjistil následující skutečnosti:**

- Příjemce vybuřoval plochy pro VTP a CTT.
- MPO proplatilo dotaci ve výši téměř 30 mil. Kč.

<sup>10</sup> Výjimku představovaly závazné ukazatele v programu podpory *Eko-energie* – roční úspora energie, výroba tepla netto a výroba energie netto. Podobného charakteru byly i závazné ukazatele týkající se uvedení inovovaných produktů na trh a udělených/zapsaných práv ochrany průmyslového vlastnictví.

- Příjemce nevytvořil žádná nová pracovní místa.
- V prostorách nesídlí žádné inovační firmy. Tři zasídlené společnosti využívají cca 35 % výměry. Další dvě firmy mají za úhradu v objektu virtuální sídlo. Příjemce nedoložil, zda vznikla v zasídlených firmách nějaká pracovní místa.
- V objektu se konal pouze seminář s názvem *Jak na dotace v novém období 2014–2020*.
- Technologické transfery a projekty spolupráce s vysokými školami, výzkumnými ústavy nebo průmyslovou sférou se neuskutečnily.
- Projekt předpokládal, že služby VTP a CTT budou využívat firmy podnikající v průmyslovém areálu Slavičín. Takové firmy v něm však prakticky nesídlily<sup>11</sup>.

**Byly naplněny výstupy projektu ve formě vybudované plochy, ale projekt v době kontroly nedosáhl žádných cílů, které příjemce formuloval v projektové žádosti jako přínosy a efekty.**

Monitorovacím (tedy nezávazným) ukazatelem byla s výjimkou programu podpory *ICT a strategické služby* také vytvořená pracovní místa. V programech podpory *Rozvoj a Prosperita* přitom byly při hodnocení bodově zvýhodněny projekty, které tvorbu nových pracovních míst deklarovaly. **Přestože měl příslib tvorby pracovních míst vliv na získání dotace, MPO k vytvoření nových pracovních míst příjemce nijak nezavázalo, a jejich nevytvoření tedy nebylo důvodem krácení dotace.**

Za splnění účelu považovalo MPO například u projektů na výstavbu vědeckotechnických parků vybudování jejich plochy. Nedosažení plánovaného počtu pracovních míst nemělo na posouzení účelnosti projektu podle MPO vliv.

Obdobného charakteru byla i jiná výběrová kritéria programu podpory *Rozvoj*, například přínosy v podobě snížení odpadu, emisí a spotřeby energie na jednotku produkce či nárůst odbytu. Ani zde MPO příjemce k dosažení těchto přínosů nezavázalo.

**Přestože hodnotící kritéria preferovala projekty s přidanou hodnotou nad rámec obecných cílů Programu (zvyšování konkurenceschopnosti), MPO nepožadovalo dosažení přínosů projektů formulovaných v žádostech. MPO tak nevyloučilo riziko účelového zneužití hodnotících kritérií.**

## 2.3 Ověřování plnění cílů projektů

### 2.3.1 Sledování závazných ukazatelů

Monitoring projektů v kontrolovaném vzorku měla na starosti Agentura CzechInvest. Kromě dokladové kontroly kontrolovalo závazné ukazatele rovněž MPO při kontrolách na místě, a to na vzorku projektů.

<sup>11</sup> Mezi firmami podnikajícími v průmyslovém areálu Slavičín byly např. firmy s těmito předměty činnosti: výkup železa, chovná stanice, opravy vozidel, autobazar, malířství, zámečnictví, řeznictví a uzenářství, zpracování gumárenských směsí atd.

**Chyby při ověřování plnění závazných ukazatelů zjistil NKÚ u 5 z 61 projektů ve vzorku, tedy u cca 8 % projektů. Dva případy<sup>12</sup> se týkaly nedostatečného ověření vybudované plochy, tři případy<sup>13</sup> ověření výroby elektřiny a tepla a také existence energetických úspor.**

Příklad č. 2: kontrola závazných ukazatelů u části projektů z programu podpory *Eko-energie*

U projektů zaměřených na výrobu energie z obnovitelných zdrojů nebo energetické úspory Agentura CzechInvest ověřovala prostřednictvím dokladů (předávací protokoly, kolaudační souhlas, povolení zkušebního provozu atd.) pouze závazné ukazatele týkající se instalovaného výkonu a rozsahu úspor. Správnost hodnot závazných ukazatelů týkajících se skutečně vyrobené energie a dosažených úspor mohla ověřit z energetických auditů, jejichž předložení ale bylo pouze dobrovolné. Při jejich absenci kontrola probíhala pouze na základě údajů uvedených příjemcem v monitorovací zprávě.

### 2.3.2 Sledování monitorovacích ukazatelů

NKÚ zjistil na vzorku projektů, že některé deklarované přínosy projektů (výsledkové cíle) nejsou sledovány relevantním monitorovacím ukazatelem.

**Příklady přínosů, které nejsou sledovány:**

Program podpory <i>Rozvoj</i>	
Cíl: zvýšení tržeb.	Hodnotu tržeb nesleduje v tomto programu podpory žádný monitorovací ukazatel.
Program podpory <i>Školící střediska</i>	
Cíl: zvýšit vzdělanost vlastních pracovníků.	Příjemci sice uváděli hodnotu „využití školícího střediska“, ale ukazatel nerozlišoval využití pro vlastní zaměstnance od využití ostatními klienty. Sleduje pouze dny školení bez ohledu na jejich délku či počet účastníků.
Program podpory <i>Marketing</i>	
Cíl: získat nové obchodní partnery.	Příjemci vykazovali celkové tržby bez ohledu na přímou souvislost s projektem.
Program podpory <i>ICT a strategické služby</i>	
Cíl: vyvinutí informačního systému nebo aplikačního řešení.	Příjemci vykazovali pouze výši investice do dlouhodobého majetku a počet vytvořených dotovaných pracovních míst v průběhu realizace projektu.

<sup>12</sup> Projekty č. 5.1 PP01/005 a 5.3 NM01/371; v prvním případě byla výměra uvedená v kolaudačním souhlasu nižší než výměra uvedená v monitorovací zprávě. V druhém případě se Agentura CzechInvest spokojila pouze s údajem o renovované podlahové ploše uvedeným v monitorovací zprávě; kolaudační rozhodnutí měla k dispozici až s ročním zpožděním.

<sup>13</sup> Projekty č. 3.1 EEDOZE/058, 3.1 EED02/014 a 3.1 EED02/739; ve všech třech případech neobsahovaly projektové složky žádný relevantní doklad o správnosti dosažené hodnoty závazného ukazatele „výroba tepla/elektřiny netto“, či „roční úspora energie“. Stejně pochybení bylo zjištěno i u projektu č. 3.1 EED02/740, který však nebyl v základním kontrolním vzorku.

Příjemci byli povinni v monitorovacích zprávách uvádět hodnoty monitorovacích ukazatelů, které měly sloužit pro účely sledování přínosů projektu. **Při kontrolách na místě MPO nekontrolovalo, zda jsou vykázané hodnoty monitorovacích ukazatelů pravdivé, a jejich vypovídací schopnost byla v důsledku toho omezená.**

V rámci kontrolovaného vzorku projektů příjemci nepředložili žádné doklady, které by potvrzovaly hodnoty monitorovacích ukazatelů. Monitorovací zprávy zároveň neobsahovaly ani stručnou informaci ze strany příjemce podpory o vývoji projektu v době udržitelnosti, dosažených přínosech, rizicích apod. **Agentura CzechInvest schvalovala monitorovací zprávy předložené po ukončení projektů, aniž by systematicky<sup>14</sup> ověřovala správnost vykázaných hodnot monitorovacích ukazatelů.**

## 2.4 Agregace hodnot monitorovacích ukazatelů

Dosažené hodnoty vybraných závazných a monitorovacích ukazatelů na úrovni projektů MPO agreguje do souhrnných stavů monitorovacích indikátorů, a to až na úroveň celého Programu. **Nejvyšší kontrolní úřad ověřoval validitu těchto agregovaných dat a zjistil u dvou monitorovacích indikátorů závažné nedostatky svědčící o nesprávnosti vykazované hodnoty.** Chybou jsou postiženy indikátory „počet vytvořených pracovních míst“ (monitorovací indikátor na úrovni Programu) a „počet vytvořených pracovních míst ve vědě a výzkumu“ (monitorovací indikátor na úrovni oblastí podpory 2.2 až 5.3).

**Oba indikátory se z úrovně operačního programu *Podnikání a inovace* dále agregují na úroveň *Národního strategického referenčního rámce 2007–2013* a slouží k vyhodnocování úspěšnosti podpory ze strukturálních fondů EU v České republice.**

Analýza zdrojového souboru dosažených hodnot monitorovacích indikátorů provedená NKÚ prokázala, že docházelo ke dvěma druhům chyb: vícenásobnému vykazování vytvořených pracovních míst v několika projektech současně a chybnému vykazování pracovních míst v důsledku nerespektování metodiky MPO.

Příklad č. 3: druhy chyb ve vykazování pracovních míst

### *Vícenásobné vykazování pracovních míst*

Příjemce současně vykazoval pracovní místa v pěti projektech. V roce 2011 pro každý z pěti projektů shodně uvedl, že vytvořil 50,08 pracovních míst. Průměrný celkový počet zaměstnanců v této firmě se však podle registrů meziročně zvýšil pouze o 50,76 osob. V následujícím roce vykázal pro každý z projektů vytvoření 82,23 pracovních míst. Meziroční změna počtu zaměstnanců podle registrů činila 82,23 osob. **Podle metodiky MPO se čísla za projekty agregovala ve výši 250,4 pracovních míst za rok 2011 a 411,15 pracovních míst za rok 2012, a byla tedy pětinasobná oproti skutečnosti.**

<sup>14</sup> Agentura CzechInvest NKÚ sdělila, že u vybraných monitorovacích ukazatelů provádí ověření prostřednictvím veřejně přístupných finančních výkazů nebo dotazem u příjemce.

## *Kumulace pracovních míst*

Jiný příjemce vykázal v letech 2011–2014 vytvoření 6, 13, 14 a 18 pracovních míst. Meziroční změna průměrného počtu zaměstnanců však v daném období nebyla ve výši vykázaných ročních přírůstků (tedy až 18 pracovních míst za rok), ale odpovídala spíše kumulativnímu nárůstu o 7, 1 a 4 pracovní místa. Podle metodiky MPO projekt vytvořil 51 pracovních míst. Ve skutečnosti to bylo pouze 18 pracovních míst. **Chyba tak byla téměř trojnásobná.**

**Ministerstvo průmyslu a obchodu problematiku vícenásobného vykazování pracovních míst nijak neošetřilo a pravidla Programu takový postup nezakazovala. Údaje o nově vytvořených pracovních místech byla pro většinu projektů pouze monitorovacím (a tedy nezávazným) ukazatelem a jejich správnost nebyla systémově ověřována, a to ani při kontrolách na místě.** Korekci nesprávných údajů mohlo MPO provést pouze v případě, kdy byla nesprávnost zřejmá (např. chyba v desetinné čárce). Obecně však spoléhalo na správnost a pravdivost údajů předložených příjemci.

Na vzorku kontrolovaných projektů se NKÚ zabýval vytvořenými pracovními místy také z pohledu jejich průkaznosti. Rozdíl mezi počtem vykázaných pracovních míst a skutečně zjištěným počtem byl ve výši cca 4,1 %<sup>15</sup>. Z 21 příjemců, kteří vytvořená pracovní místa uvedli, udělalo chybu více než 14 % příjemců.

## **2.5 Neagregované ukazatele**

Část monitorovacích ukazatelů<sup>16</sup> (např. „*míra obsazenosti podlahových ploch*“ u programu podpory *Nemovitosti*) sice musí příjemci hlásit v monitorovacích zprávách, ale MPO je dále neagreguje a periodicky nevyužívá. Takto získaná data sice mohou být využitelná, např. pro účely evaluací, ale v daném rozsahu považuje NKÚ požadavek na jejich předávání za nadbytečnou administrativní zátěž.

## **3. Vyhodnocení plnění cílů Programu**

### **3.1 Dílčí cíle Programu**

Nejvyšší kontrolní úřad hodnotil<sup>17</sup> dosažení cílů Programu na úrovni operačních cílů oblastí podpory, specifických cílů prioritních os a na úrovni globálního cíle. Hodnocení provedl NKÚ s využitím indikátorové soustavy Programu vždy ve smyslu znění daného cíle. Vypovídací hodnotu indikátorové soustavy snižuje fakt, že část údajů nepodléhá žádné kontrole správnosti, a jak NKÚ prokázal, tyto údaje jsou zatíženy chybami. Pro zhodnocení účinků Programu je problematické také využití indikátorů, které vycházejí z dat Českého

<sup>15</sup> V kontrolovaných projektech příjemci vykázaly tvorbu 221,86 pracovního místa, NKÚ zjistil 213,11 pracovního místa, tj. o cca 9 méně.

<sup>16</sup> Celkem 53 monitorovacích ukazatelů (některé ukazatele stejného názvu v různých programech podpory jsou započítány vícekrát).

<sup>17</sup> Hodnocení proběhlo na základě dat předložených MPO dne 16. 6. 2016, část údajů vychází z dokumentu *Aktuální stav realizace OP Podnikání a inovace* k 30. 9. 2015. Za dosažené považoval NKÚ hodnoty monitorovacích indikátorů ve výši 90 % a vyšší.

statistického úřadu (dále též „ČSÚ“) nebo Eurostatu, neboť nelze odlišit vliv Programu a ostatních faktorů na jejich hodnotu.


#### Stručná charakteristika vývoje české ekonomiky podle ČSÚ<sup>18</sup>

V programovém období 2007–2013, a tedy i v období implementace Programu se ČR musela potýkat s následky světové finanční a posléze ekonomické krize. Ta zapříčinila propad HDP v roce 2009 o 4,8 %. Po oživení v letech 2010 a 2011 byla ekonomika ČR postižena další recesí. Oživení přišlo v roce 2014 a pozitivní trend pokračuje i nyní. Podle údajů ČSÚ byl přírůstek hrubého domácího produktu (dále též „HDP“) v roce 2015 (4,5 %) nejvyšší za posledních osm let. Celkový přírůstek výkonu ekonomiky ČR v letech 2009–2015 byl však navzdory aktuálnímu růstu jen 5,3 %. Vyšší přírůstek mělo osm zemí EU v čele s Irskem a Polskem. Hrubý domácí produkt na obyvatele v paritě kupní síly se přiblížil průměru EU (v roce 2015 činil 85 % průměru EU). Mezi novými členskými zeměmi EU však ČR nevyňkala<sup>19</sup>. Skutečná individuální spotřeba na obyvatele v paritě kupní síly, která lépe vypovídá o životní úrovni obyvatelstva,<sup>20</sup> v ČR dosáhla v roce 2015 pouze 76 % průměru EU. Rozdíl mezi HDP na obyvatele a tímto ukazatelem vysvětluje ČSÚ zejména vysokým čistým odlivem prvotních důchodů do zahraničí a vysokou mírou investic. Silný růst ekonomiky srazil míru nezaměstnanosti výrazně pod 5 %, což bylo nejméně v historii samostatné ČR, a spolu s Německem byla ČR zemí s nejnižší mírou nezaměstnanosti v EU. Za růstem v roce 2015 stála především sílící domácí poptávka podpořená mimořádnými vlivy – nízkou cenou ropy a dočerpáváním finančních prostředků z fondů EU.

Dočerpání zdrojů z fondů EU se týkalo i operačního programu *Podnikání a inovace*, jehož celková alokace činila více než 84 mld. Kč. **Podle údajů z června 2016<sup>21</sup> se MPO podařilo dostupnou alokaci plně využít. Jako sankce za nedodržení podmínek byly provedeny korekce v souhrnné výši přesahující 3,7 mld. Kč. Vyjmutí této částky z financování Programu představovalo dodatečnou zátěž pro státní rozpočet.**

**Ke snížení alokace z Evropského fondu pro regionální rozvoj však nedošlo, protože MPO dokázalo uvolněné prostředky uplatnit v nových projektech.**

**Nejvyšší kontrolní úřad vyhodnotil dosažení cílů prioritních os 1–6 a jim podřazených oblastí podpory následovně<sup>3</sup>:**

<b>Prioritní osa 1 – Vznik firem</b>	<b>Splněn částečně</b>	
<i>Oblast podpory 1.1 Podpora začínajícím podnikatelům</i>	<i>Splněn částečně</i>	
<i>Oblast podpory 1.2 Využití nových finančních nástrojů</i>	<i>Nesplněn</i>	

<sup>18</sup> Dle publikace *Tendence makroekonomického vývoje a kvality života v České republice v roce 2015*, kterou publikoval Český statistický úřad, čj.: 1664/2016-01, kód publikace 320192-16, Praha 29. 7. 2016.

<sup>19</sup> Horší výsledek zaznamenaly pouze Chorvatsko, Slovinsko a Kypr.

<sup>20</sup> Odpovídá výdajům na konečnou spotřebu domácností a naturálním sociálním transferům, které domácnosti získávají od vládních institucí a neziskových institucí sloužících domácnostem, a reflektuje tedy to, co domácnosti celkově spotřebují.

<sup>21</sup> Informace o stavu čerpání fondů EU v programovém období 2007–2013 za červen 2016 zpracovaná Ministerstvem pro místní rozvoj; souhrnné žádosti zaslané Ministerstvu financí – platebnímu a certifikačnímu orgánu – dosáhly 109,3 % alokace.

V oblasti podpory 1.1 došlo k razantnímu snížení plánované podpory začínajícím podnikatelům. Původní plán počítal s podporou cca 400 podnikatelů ročně, zatímco po úpravě se cílová hodnota snížila na 200 podpořených podniků celkem. Program nakonec podpořil 182 podniků, tedy jen malou část plánovaného množství. Snížené cílové hodnoty monitorovacích indikátorů byly až na jednu výjimku dosaženy. Oblast podpory 1.2 nebyla vůbec uskutečněna. Z výše uvedených důvodů hodnotí NKÚ cíl prioritní osy 1 jako částečně splněný. Jako nedostatečné hodnotí NKÚ zacílení podpory na konkrétní projekty; viz následující text.

#### Zaměření oblasti podpory 1.1

Program podpory START nestanovil žádná kritéria či jiné podmínky, které by zajišťovaly výběr firem s inovačním potenciálem. Podpora z tohoto programu tak byla poskytnuta třeba i na projekt *Nákup a rekonstrukce a provozování 2 dočasných staveb občanského vybavení – maloobchodní prodejny potravin a rychlého občerstvení*. Prioritní osa 1 přitom měla být zaměřena na inovačně orientované firmy<sup>22</sup> a samotná oblast podpory 1.1 obsahovala příslib podpory nejkvalitnějších projektů a firem s inovačním potenciálem<sup>23</sup>.

Prioritní osa 2 – Rozvoj firem	Splněn částečně	●
Oblast podpory 2.1 Bankovní nástroje podpory malých a středních podniků	Nelze vyhodnotit	○
Oblast podpory 2.2 Podpora nových výrobních technologií, ICT a vybraných strategických služeb	Splněn částečně	●

Cílové hodnoty monitorovacích indikátorů prioritní osy 2 byly s výjimkou jednoho případu dosaženy nebo i překonány, avšak žádný z nich se netýkal posouzení konkurenceschopnosti, a proto nebylo možné vyhodnotit dosažení cíle oblasti podpory 2.1<sup>24</sup>. V oblasti podpory 2.2 hodnotí NKÚ jako splněný záměr stimulovat rozvoj malých a středních podniků ve vybraných regionech, kde došlo k růstu přidané hodnoty v podpořených podnicích o více než 57 %, což bylo 190 % plánované hodnoty. Vzhledem k absenci relevantního monitorovacího indikátoru však nebylo možné posoudit, zda došlo ke zvýšení úrovně ICT infrastruktury v podnicích a zvyšování podílu služeb na výnosech z DPH<sup>25</sup>. Ve vztahu k cíli prioritní osy nebylo možné vyhodnotit míru zintenzivnění rozvoje informačních a komunikačních technologií a služeb pro podnikání.

<sup>22</sup> Programový dokument OP Podnikání a inovace, MPO 2011, s. 69: „Prioritní osa 1. OPPI je tvořena dvěma oblastmi podpory, které se zaměřují na vytváření podmínek pro vznik nových firem, s akcentem na inovačně orientované firmy.“

<sup>23</sup> Programový dokument OP Podnikání a inovace, MPO 2011, s. 70: „Uvedená oblast podpory se v této vysoce rizikové skupině začínajících podnikatelů soustřeďuje na nejkvalitnější projekty, čemuž odpovídá i navrhovaná výše alokace zdrojů v OPPI. Rozhodujícím hlediskem pro poskytnutí podpory bude zaměření projektů a kvalita jejich podnikatelských záměrů. Podporovány budou firmy s inovačním potenciálem, které by jinak těžko získávaly zdroje na zahájení a rozjezd svého podnikání.“

<sup>24</sup> Oblast podpory 2.1 měla za cíl zvyšovat konkurenceschopnost malých a středních podniků podporou jejich rozvojových podnikatelských záměrů prostřednictvím bankovních nástrojů.

<sup>25</sup> Oblast podpory 2.2 měla za cíl stimulovat rozvoj malých a středních podniků ve vybraných regionech podporou investic do moderních technologií, zvyšovat úroveň ICT infrastruktury v podnicích, napomáhat zvyšování podílu služeb na DPH.

<b>Prioritní osa 3 – Efektivní energie</b>	<b>Splněn</b>	●
<i>Oblast podpory 3.1 Úspory energie a obnovitelné zdroje energie</i>	<i>Splněn</i>	●

Cílové hodnoty monitorovacích indikátorů byly v prioritní ose 3 splněny na minimálně 85 % a NKÚ hodnotí cíle prioritní osy i oblasti podpory jako splněné. Věrohodnost dosažení těchto cílů však snižuje nekonzistence mezi cílem prioritní osy 3 a cílem oblasti podpory; viz následující text.

#### Nekonzistence cílů v prioritní ose 3

Cílem prioritní osy bylo zvýšit účinnost užití energií v průmyslu. Cíl oblasti podpory byl však naformulován takovým způsobem, že umožnil podpořit projekty na úsporu energií všech podnikatelů<sup>26</sup>, čímž fakticky rozšířil podporu nad rámec cíle prioritní osy 3.

Podporu tak dostaly také ubytovací zařízení (např. ubytovny hotelového typu, které poskytují služby mj. i osobám pobírajícím příspěvek/doplatek na bydlení), aquapark, školy nebo poliklinika.

NKÚ vyhodnotil všechny projekty netýkající se průmyslového podnikání jako nezpůsobilé k podpoře z Programu a vyčíslil částku dotace jim poskytnutou až na 1,6 mld. Kč.

<b>Prioritní osa 4 – Inovace</b>	<b>Splněn</b>	●
<i>Oblast podpory 4.1 Zvyšování inovační výkonnosti podniků</i>	<i>Splněn</i>	●
<i>Oblast podpory 4.2 Kapacity pro průmyslový výzkum a vývoj</i>	<i>Splněn částečně</i>	●

Cíl oblasti podpory 4.1 hodnotí NKÚ na základě kvantifikace provedené MPO jako splněný. Jedním ze sledovaných indikátorů v této oblasti podpory byly i *vynálezy a udělené patenty*. Plánovanou hodnotu indikátoru se podařilo splnit na 85 % cílové hodnoty (527 přihlášek a udělených práv). NKÚ považuje dosaženou hodnotu v porovnání s celkovou aktivitou v ČR za málo významnou<sup>27</sup>. Cíl oblasti podpory 4.2 pokládá NKÚ pouze za částečně splněný, neboť s podporou Programu sice vznikly kapacity pro průmyslový výzkum a vývoj, ale cíl směřoval také k prohloubení spolupráce podniků s výzkumnými a vývojovými institucemi. Program pro tuto spolupráci nemá žádný monitorovací indikátor. Cíl prioritní osy hodnotí NKÚ z pohledu nastavení Programu jako splněný, protože cílem bylo prosté posílení<sup>28</sup> inovačních aktivit podniků. Cíl nevyjadřoval skutečné výsledky takové činnosti, a proto k jeho splnění stačilo například dosáhnout plánovaného počtu produktových inovací. Podíl tržeb z prodeje inovovaných výrobků a služeb se však z 10 % v roce 2007 nezvedl o plánovaných 15 %, ale pouze o necelá 3 %. Skutečný přínos podpory byl nižší, než MPO zamýšlelo.

<sup>26</sup> Cílem prioritní osy 3 bylo: zvýšit účinnost užití energií v průmyslu a využití obnovitelných, případně i druhotných zdrojů energie (vyjma podpory spaloven). Cíl oblasti podpory ve znění „snižovat energetickou náročnost českého průmyslu a procesů spojených s výrobou, přeměnou a užitím energie“ ve své druhé části (... a procesů spojených s výrobou...) již omezení na odvětví průmyslu neuvádí.

<sup>27</sup> Podle výroční zprávy Úřadu průmyslového vlastnictví za rok 2015 bylo jen za rok 2015 podáno subjekty původem z ČR 880 přihlášek vynálezů a uděleno bylo 605 národních patentů a validovaných evropských patentů s účinky v České republice.

<sup>28</sup> Cílem prioritní osy 4 bylo: posílit inovační aktivity podniků (zavádění inovací technologií, výrobků a služeb).



Prioritní osa 5 – Prostředí pro podnikání a inovace	Splněn částečně	●
Oblast podpory 5.1 Platformy spolupráce	Splněn	●
Oblast podpory 5.2 Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů	Splněn	●
Oblast podpory 5.3 Infrastruktura pro podnikání	Splněn částečně	●

Cíl oblasti podpory 5.1 považuje NKÚ za splněný, protože došlo k vytvoření infrastruktury pro spolupráci podniků a vědeckovýzkumných a vzdělávacích institucí v předpokládaném rozsahu. Upozorňuje však na nízkou hodnotu (61 %) indikátoru počtu podpořených inovačních firem, která svědčí o nedostatečném využití vybudované infrastruktury. V oblasti podpory 5.3 nedošlo k zamýšlené podpoře nájemního bydlení ani k plánovanému vzniku znalostní a informační báze pro rozvoj regionální podnikatelské infrastruktury. Na úrovni prioritní osy nemohl NKÚ vyhodnotit dílčí cíl „*zefektivnit využití lidského potenciálu v průmyslu*“, protože pro jeho měření nemá MPO žádný monitorovací indikátor.

Prioritní osa 6 – Služby pro rozvoj podnikání	Nesplněn	●
Oblast podpory 6.1 Podpora poradenských služeb	Nesplněn	●
Oblast podpory 6.2 Podpora marketingových služeb	Splněn	●

Důvodem označení cíle oblasti podpory 6.1 jako nesplněného je skutečnost, že cíl počítal s rozvojem kvalitní a profesionální sítě poradenských služeb pro podnikání a inovace, což dále konkretizoval jako podporu nabídky poradenských služeb, rozvoj a koordinovanou decentralizaci regionální poradenské infrastruktury. Vzniknout měl národní registr poradců a regionální poradenské sítě, k tomu však nedošlo. Namísto toho MPO schválilo dva projekty Agentury CzechInvest<sup>29</sup> a dále podpořilo projekty podniků zaměřené na nákup poradenských služeb. Cíl prioritní osy 6 se rovněž týkal nabídkové strany trhu poradenských a informačních služeb pro podnikání<sup>30</sup>. Takové projekty, až na výjimky v podobě interních projektů, MPO nefinancovalo. I když byl cíl oblasti podpory 6.2, kde Program finančně podpořil účasti podniků na mezinárodních veletrzích, výstavách apod., jako takový splněn, byl nekonzistentní s cílem prioritní osy.

### 3.2 Globální cíl Programu

Globálním cílem Programu bylo „*zvýšit do konce programového období konkurenceschopnost české ekonomiky a přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy*“. Při vyhodnocování globálního cíle analyzoval NKÚ především indikátory kontextu a monitorovací indikátory Programu.

Všechny indikátory kontextu mají jako zdroj údajů data ČSÚ, Eurostatu nebo obdobné zdroje. Je možné je použít především pro charakteristiku prostředí a obecných trendů. Pozitivní nebo negativní vývoj těchto dat ale nelze ztotožnit s dopady operačního programu *Podnikání a inovace*.

Pro vyhodnocení plnění globálního cíle definovalo MPO monitorovací indikátory Programu. Také u části těchto indikátorů použilo MPO jako zdroj dat údaje ČSÚ, jejichž vývoj ale nelze

<sup>29</sup> Interní projekty *CzechAccelerator* a *CzechEcosystem*. V obou projektech byly poradenství a související služby poskytovány podnikům.

<sup>30</sup> Cílem prioritní osy 6 bylo: Zintenzivnit rozvoj poradenských a informačních služeb pro podnikání.

přímo ztotožnit s dopady operačního programu *Podnikání a inovace*. Jednalo se o tzv. indikátory dopadu, které mají vyjadřovat dlouhodobější účinky programu.

**Nejvyšší kontrolní úřad konstatuje, že dotace měly na podpořené podniky obecně pozitivní vliv, ale míru splnění globálního cíle Programu nelze vyhodnotit.** Podrobnosti obsahuje následující text.

### 3.2.1 Kontextové indikátory

Jako indikátory kontextu byly v Programu zvoleny následující monitorovací indikátory:

Monitorovací indikátor	Charakteristika indikátoru
Souhrnná produktivita práce	HDP v PKS na pracovníka (EU-25 = 100) <sup>31</sup>
Míra zaměstnanosti	Zaměstnanost ve věkové skupině 15–64 let v %
Patentové přihlášky u Evropského patentového úřadu	Počet patentových přihlášek na 1 mil. obyvatel
Souhrnný index inovativnosti	European Innovation Scoreboard
Zaměstnanost ve znalostních službách	Podíl osob zaměstnaných ve znalostních službách ve vztahu k celkovému počtu v %
Energetická náročnost hospodářství	kgoe (1 000 eur HDP) <sup>32</sup>

Cílové hodnoty indikátorů kontextu byly většinou dosaženy nebo téměř dosaženy:

- Původně stanovený cíl dosáhnout 95 % souhrnné produktivity práce vůči průměru EU-25 byl v roce 2011 snížen na 75 %. Tuto hodnotu česká ekonomika překročila v roce 2015<sup>33</sup>. V pořadí členských zemí EU to znamená 19. místo, přičemž v porovnání s rokem 2007 Českou republiku přeskočilo Slovensko. Vzhledem k vyšší dynamice růstu se jí ze zemí Visegrádské čtyřky (dále též „V4“) přiblížilo ještě Polsko.
- Míra zaměstnanosti dosáhla cílové hodnoty už v roce 2007 a nikdy pod ni neklesla.
- Počet patentových přihlášek sice dosáhl hodnoty 20 přihlášek na 1 mil. obyvatel, což je v rámci zemí V4 nejvíce<sup>34</sup>, avšak v porovnání s ostatními unijními státy to představuje pouze cca 15 % průměru EU. Cílová hodnota přitom počítala s dosažením 60 %.
- Hodnota souhrnného indexu inovativnosti<sup>35</sup> se postupně zvyšovala a v roce 2014 už byla cílová hodnota překonána o téměř 24 %. V roce 2007 zaostávala ČR za průměrem EU o 28 %, zatímco v roce 2014 to bylo o 19 %<sup>36</sup>.
- Cílová hodnota indikátoru zaměstnanost ve znalostních službách nebyla dosažena. Cíl byl naplněn na cca 85 %.
- Energetická náročnost hospodářství průběžně klesala a cílová hodnota byla splněna.

<sup>31</sup> Hrubý domácí produkt v paritě kupní síly (PKS) na pracovníka.

<sup>32</sup> Množství energie vyjádřené hodnotou kgoe (kilogram of oil equivalent) potřebné k vytvoření hrubého domácího produktu v hodnotě 1 000 €.

<sup>33</sup> Hodnota 79,7 %, údaj Eurostatu k 27. 7. 2016.

<sup>34</sup> Polsko 14,7, Maďarsko 10,0 a Slovensko 8,8 patentových přihlášek na 1 mil. obyvatel.

<sup>35</sup> Index pro měření inovativnosti zpracováváný Evropskou komisí – do roku 2009 European Innovation Scoreboard, následně Innovation Union Scoreboard.

<sup>36</sup> Pro srovnání hodnoty zemí V4: Maďarsko 33 %, Slovensko 35 %, Polsko 44 %.

### 3.2.2 Monitorovací indikátory Programu

Monitorovací indikátor	Charakteristika indikátoru
Počet podpořených projektů	Celkový počet podpořených projektů v rámci Programu
Počet vytvořených pracovních míst (celkem, z toho ženy, z toho muži)	Hrubý počet vytvořených pracovních míst (FTE) generovaných programem (celkem a podle pohlaví)
Dodatečná kapacita produkce z obnovitelných zdrojů energie	MW
Zaměstnanost ve výzkumu a vývoji / zaměstnanost žen ve výzkumu a vývoji	Počet zaměstnanců VaV (v přepočtených počtech) na 1 000 zaměstnaných celkem
Výdaje na VaV v podnikatelském sektoru	Hrubé domácí výdaje na VaV uskutečněné v podnikatelském sektoru v % HDP
Produkce v odvětvích high-tech sektoru	Podíl produkce v high-tech odvětvích zpracovatelského průmyslu a high-tech odvětvích služeb podnikatelského sektoru na celkové přidané hodnotě průmyslu a služeb v %

Kromě dvou indikátorů byly cílové hodnoty všude dosaženy nebo dokonce překonány. Z hlediska vyhodnocení jsou nejvíce vypovídající indikátory, jejichž hodnoty vycházejí přímo z Programu:

- Operační program *Podnikání a inovace* nebyl primárně zaměřen na tvorbu pracovních míst, ale na podporu konkurenceschopnosti a inovací. Projekty, které nevytvořily žádná pracovní místa<sup>37</sup>, proto nelze automaticky považovat za neúspěšné. Pracovní místa, která byla vytvořena projektem, však lze ztotožnit s pozitivním vývojem podniku. Podle údajů MPO vytvořil Program přes 48 tis. pracovních míst, čímž dosáhl více než 120 % plánované hodnoty. Jak ale NKÚ doložil, toto číslo není věrohodné, protože hodnoty jsou někde duplicitní nebo v důsledku chyby příjemce může dojít k několikanásobnému nadhodnocení. **MPO nekontrolovalo, zda byla pracovní místa skutečně vytvořena. Vzhledem k výše uvedeným nedostatkům NKÚ konstatuje, že tento indikátor má pro vyhodnocení Programu nízkou vypovídací hodnotu.**
- K prioritní ose 3 se vztahuje indikátor vytvořené kapacity produkce z obnovitelných zdrojů energie. Program navýšil kapacitu o 210 MW, čímž splnil plánovaný cíl. **Tento indikátor považuje NKÚ za vypovídající o výsledku Programu.**
- Podle údajů ČSÚ zaměstnanost ve výzkumu a vývoji mezi lety 2007–2014 rostla. NKÚ porovnal počet pracovních míst ve výzkumu a vývoji vytvořených do roku 2014 Programem a nárůst zaměstnanců VaV v podnikatelském sektoru ve stejném období. Podle tohoto srovnání byl dopad Programu na podnikatelský sektor významný ve výši 42 %. Ani pracovní místa ve výzkumu a vývoji však MPO neověřuje a NKÚ v nich zjistil závažné chyby mající vliv na věrohodnost údajů. **Vzhledem k těmto chybám NKÚ konstatuje, že tento indikátor má pro vyhodnocení Programu nízkou vypovídací hodnotu.**
- Výdaje na VaV v podnikatelském sektoru dosáhly dle materiálů MPO pouze 67 % cílové hodnoty. V důsledku absence ukazatele výše výdajů na VaV v podpořených projektech (zejména projekty na budování VaV kapacit) však nelze vyhodnotit vliv Programu na tento výsledek. **Tento indikátor má pro vyhodnocení Programu nízkou vypovídací hodnotu.**
- Hodnota podílu produkce v odvětvích high-tech sektoru byla podle údajů z roku 2012 dokonce nižší než výchozí hodnota. Program podpořil projekty ze všech odvětví, a proto

<sup>37</sup> Naopak zvýšení konkurenceschopnosti podniku může vést i k poklesu počtu zaměstnanců, např. po nákupu nového typu stroje.

nelze vyloučit ani negativní vliv na vývoj indikátoru. Monitorovací ukazatele změny produkce v high-tech sektorech ale MPO nezavedlo. **Tento indikátor má pro vyhodnocení Programu nízkou vypovídací hodnotu.**

### 3.2.3 Vyhodnocení globálního cíle

Globální cíl Programu NKÚ pro účely vyhodnocení rozdělil na dva samostatné cíle:

- a) *přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy.*
- b) *zvýšit do konce programového období konkurenceschopnost české ekonomiky.*

#### Část cíle a)

Program nestanovil, jaké indikátory budou měřit inovační výkonnost ani jakým evropským zemím by se měla ČR přiblížit. **I když z povahy podpor, které Program poskytoval, lze usuzovat pozitivní vliv Programu na inovativnost<sup>38</sup>, míru dosažení globálního cíle nelze vyhodnotit.**

Podle výše uvedeného souhrnného indexu inovativnosti se pozice České republiky od roku 2007 zlepšila jak vůči průměru EU, tak i vůči Německu jakožto zástupci vyspělé průmyslové ekonomiky (přiblížení o 9 %). Nelze však určit, nakolik lze pozitivní posun připsat Programu a nakolik jiným vlivům<sup>39</sup>.

#### Část cíle b)

Na konkurenceschopnost české ekonomiky měly vliv všechny prioritní osy Programu. Vedle již výše zmíněných nedostatků však monitorovací indikátory Programu nevyjadřovaly relativní postavení české ekonomiky v porovnání s jinými státy. Toto postavení je přitom pro konkurenceschopnost klíčové. Mezi všeobecně uznávané ukazatele konkurenceschopnosti patří produktivita práce a inovativnost. Produktivita práce se sice mezi lety 2007–2015 zvýšila v ČR téměř dvojnásobně při porovnání s průměrem EU, ale v pořadí členských zemí se před Českou republiku dostalo Slovensko<sup>40</sup>. Ostatní země V4 stále za ČR zaostávají, nicméně hodnoty u nich rostly rychleji, zejména se to týká Polska<sup>41</sup>.

Jiným měřítkem stanovení konkurenceschopnosti je globální index konkurenceschopnosti<sup>42</sup> vydávaný Světovým ekonomickým fórem. Hodnota indexu pro ČR v letech 2006/2007–2015/2016 kolísala a v posledním dostupném vydání byla na téměř shodné

---

<sup>38</sup> Např. podpora patentových řízení, uvádění inovovaných produktů na trh, vytváření VaV kapacit v podnicích.

<sup>39</sup> Souhrnný index inovativnosti zahrnuje např. vzdělávání nebo veřejné výdaje na výzkum a vývoj.

<sup>40</sup> Produktivita práce v EU na osobu a hodinu (EU-28 = 100 %) za rok 2015: Maďarsko 69,1 %; Polsko 74,3 %; Česká republika 79,7 %; Slovensko 82,5. (Zdroj: Eurostat.)

<sup>41</sup> Reálná hodinová produktivita práce v %, změna 2007–2015: Česká republika 12,0 %; Maďarsko 13,2 %; Slovensko 22,3 %; Polsko 24,5 %. (Zdroj: Eurostat.)

<sup>42</sup> Tento index, vydávaný od roku 1979, obsahuje za roky 2015–2016 údaje ze 140 světových ekonomik. Hodnocení sestává z 12 oblastí (např. instituce, infrastruktura, efektivita trhu zboží nebo inovace).

úrovni jako na začátku období, stejně tak se nezměnilo pořadí ČR. Oproti tomu ostatní země V4 buď rostly (Polsko), nebo výrazně v pořadí klesly (Slovensko, Maďarsko)<sup>43</sup>.

Výše uvedené ukazatele vycházejí z výkonů ekonomiky jako takové a nelze je slučovat s výsledky jednoho operačního programu. Vyhodnocení neumožňují ani indikátory stanovené na úrovni Programu. **Splnění části b globálního cíle nelze jednoznačně vyhodnotit.**

### 3.2.4 Další skutečnosti ve vztahu ke globálnímu cíli

NKÚ dále upozorňuje na možné negativní vlivy podpory z Programu na ekonomiku jako celek. Příkladem mohou být podniky, které využily dotace na odstranění své závislosti na subdodavatelích, což může subdodavatele ekonomicky poškodit.

Dalším příkladem je získání prosté výhody v podobě úspory nákladů na rozvoj firmy, což může ve vysoce konkurenčních odvětvích způsobit ztrátu konkurenceschopnosti nepodpořených firem. Vyhodnocení těchto negativ předpokládá MPO až v plánované ex-post evaluaci Programu.

## 4. Operační program *Podnikání a inovace* v číslech

O podporu z Programu projevilo zájem přes 6 000 žadatelů, kteří podali více než 26 tis. registračních žádostí<sup>44</sup>, tedy průměrně 4,2 žádosti na žadatele. Finanční podporu získalo 55 % registračních žádostí. Zhruba osm projektů z deseti se podařilo také úspěšně dokončit.

U celkem 90 % z celkového počtu úspěšně dokončených projektů byly žadateli malé a střední podniky, na které byl Program primárně zaměřen. Vzhledem k průměrně vyšší částce poskytnuté dotace však bylo 25 % alokace vyčerpáno velkými podniky.

NKÚ zjistil existenci významných regionálních rozdílů při realizaci Programu:

- Rozdíl v úspěšnosti žadatelů podle okresů činil více než 30 % (od 73 % v okrese Jablonec nad Nisou, až po 42 % v okrese Most, průměr ČR dosáhl 61 %).
- Stejný rozdíl se týkal podílu úspěšně dokončených projektů (od Rokycan s 93 % až po Plzeň-jih s 61 %, průměr ČR činil 83 %).
- Rozdíly byly rovněž:
  - v počtu projektů ve vztahu k počtu obyvatel (okres Vsetín 2 799 projektů/mil. obyv., okres Plzeň-jih 370 projektů/mil. obyv., průměr ČR 1 304 projektů/mil. obyv.).
  - ve výši proplacené dotace na obyvatele (Brno-město 19 017 Kč/obyv., Cheb 2 617 Kč/obyv., průměr ČR 9 364 Kč/obyv.).

<sup>43</sup> Změna indexu mezi roky 2006/2007-2015/2016: Polsko 2,43 %; Česká republika 0,36 %; Maďarsko -5,53 %; Slovensko -7,03 %. Pořadí (změna pořadí ve sledovaném období): Polsko 45 (+4); Česká republika 31 (0); Maďarsko 63 (-25); Slovensko 67 (-21). (Zdroj: The Global Competitiveness Index Historical Dataset (c) 2005–2015, World Economic Forum.)

<sup>44</sup> Registrační žádost byla projevem zájmu o podporu z Programu. Po jejím schválení musel žadatel předložit tzv. plnou žádost. Žadatelé v některých případech po kladném vyjádření MPO plnou žádost nepodali.

Na regionální rozložení podpory měla vliv o 10 % nižší podpora v regionu soudržnosti Jihozápad<sup>45</sup>.

## 5. Soulad projektů s podmínkami Programu

Kromě dosažení cílů kontroloval NKÚ u projektů také to, zda příjemci čerpali dotaci pouze na způsobilé výdaje a zda postupovali správně při výběru dodavatelů. NKÚ kontroloval pouze vybrané výdaje a zadávací řízení.

### 5.1 Kontrola zadávacích řízení

V rámci projektů vybraných do kontrolního vzorku příjemci uskutečnili 191 zadávacích řízení<sup>46</sup>, z nichž 64 (tj. 34 %) Nejvyšší kontrolní úřad podrobil kontrole. Nedostatky zjistil NKÚ v každém čtvrtém zadávacím řízení. Z kontroly také vyplynulo, že ve 114 zadávacích řízeních (tj. plných 60 %) byla hodnocena pouze jedna nabídka, takže nedošlo ke skutečné soutěži potenciálních dodavatelů. Ve dvou případech<sup>47</sup> příjemci neprovedli zadávací řízení vůbec, protože související plnění rozdělili na několik menších a nakoupili je přímo. Takový postup byl v rozporu s pravidly pro výběr dodavatelů.

#### Příklad č. 4: nedovolené dělení zakázek

Pravidla pro výběr dodavatelů stanovila, že plnění s předpokládanou hodnotou menší než 500 tis. Kč bez DPH mohou příjemci pořizovat formou přímého nákupu bez zadávacího řízení. Zároveň však zakazovala obcházení tohoto limitu pomocí dělení předmětu zakázky. Jeden z příjemců<sup>48</sup> pořídil dodávky (např. notebooky, monitory a VoIP telefony) v celkové hodnotě přesahující 1,3 mil. Kč bez zadávacího řízení, přestože spolu věcně, funkčně i časově souvisely a výše uvedený limit přesáhly.

Pochybení v zadávacích řízeních byla jak méně závažného charakteru, tak i taková, která měla vliv na výsledek řízení:

- V jednom případě<sup>49</sup> příjemce vybral nabídku jako vítěznou, i když ji podle pravidel pro výběr dodavatelů měl vyřadit z dalšího hodnocení. Další příjemce<sup>50</sup> neprovedl správně a transparentně hodnocení nabídek a nevybral jako vítěznou tu nabídku, která byla podle hodnotících kritérií nejvýhodnější.
- V jiném projektu<sup>51</sup> stanovil příjemce u zakázky na stavební práce jako hodnotící kritérium výhodnost dodavatelských úvěrů a offsety<sup>52</sup>, které vůbec nesouvisely s podpořeným projektem. Způsob výpočtu celkového počtu bodů vedl k tomu, že váha nabídkové ceny byla marginální a hodnotící kritéria nemohla vést k zajištění principu hospodárnosti.

<sup>45</sup> Území Plzeňského a Jihočeského kraje.

<sup>46</sup> V sedmi případech šlo o veřejné zakázky podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Ve zbývajících případech to byla zadávací řízení podle pravidel pro výběr dodavatelů, která byla přílohou rozhodnutí o poskytnutí dotace.

<sup>47</sup> Projekty 4.2 PT02/237 a 2.2 ITP01/150 (SKLOPAN LIBEREC, a.s., a NWT a.s.).

<sup>48</sup> Projekt 2.2 ITP01/150 (NWT a.s.).

<sup>49</sup> Projekt 2.2 RV03/2402 (DKL Tech s.r.o.).

<sup>50</sup> Projekt 4.2 PT03/068 (Edwards, s.r.o.).

<sup>51</sup> Projekt 5.1 PP01/005 (Regionální centrum kooperace, a.s.).

<sup>52</sup> Povinnost zhotovitele odebrat od zadavatele dodávky a služby.

## 5.2 Posuzování projektových žádostí

MPO schválilo a proplatilo i projekty, které byly buď z části<sup>53</sup> nebo zcela<sup>54</sup> nepřijatelné z hlediska podporovaných aktivit. V případě jiného projektu<sup>55</sup> pak nebylo zajištěno provedení jeho plného hodnocení dle kritérií stanovených příslušnou výzvou.

### Příklad č. 5: projekt nepřijatelný z hlediska podporovaných aktivit

V rámci jednoho projektu<sup>54</sup> došlo k nesprávnému zařazení činnosti zpracování kovového odpadu ze strojního obrábění (konkrétně briketování) do kategorie *povrchová úprava a zušlechťování kovů*, která patřila k podporovaným ekonomickým činnostem stanoveným výzvou. Dle rozhodné klasifikace CZ-NACE měla být tato činnost zařazena do jiné, výzvou nepodporované kategorie a projekt nemělo MPO vůbec schválit.

## 5.3 Nezpůsobilé výdaje

Kromě výše uvedených zjištění byly identifikovány výdaje nesplňující podmínky způsobilosti výdajů. Jednalo se mimo jiné o následující případy:

- úhrada plnění převyšující ceny uvedené ve stavebním rozpočtu vítězné nabídky<sup>56</sup>,
- realizace zateplení štítu budovy izolačním materiálem slabším o více než 15 % oproti údaji uvedenému v účetní dokumentaci<sup>56</sup>,
- odebírání služeb formou outsourcingu, u nichž nebylo doloženo, že by byly co do kvality a funkčnosti vyšší úrovně než služby, které pro své klienty zajišťoval sám příjemce před realizací projektu<sup>48</sup>.

### Příklad č. 6: více nezpůsobilých výdajů v rámci jednoho projektu

U jednoho příjemce<sup>57</sup> byla kontrolou zjištěna pochybení u celkem 11 výdajů. Jednalo se například o nedoložení průkazných a objektivních podkladů o přiměřenosti ceny za tvorbu webové aplikace, nedoložení dokladů odůvodňujících účel pracovních cest a jejich přímou souvislost s projektem. Dále nebylo zdůvodněno uzavření smlouvy na vypracování manuálu publicity a nebyla zdůvodněna jeho potřeba pro projekt. Samotný manuál nebyl doložen a scházela i dokumentace k provedeným vzdělávacím akcím (skutečný rozsah školení, počet účastníků, přiměřenost ceny). V případě nákladů na studie pak byly uplatněny výdaje za 3 „různé“ studie, jejichž některé pasáže (vedle obdobné grafické úpravy) byly zcela totožné.

## 5.4 Kontrolní činnost Agentury CzechInvest a MPO

Ministerstvo průmyslu a obchodu proplatilo všechny kontrolované projekty včetně případů, kde NKÚ odhalil nedostatky, přestože mohlo ve spolupráci s Agenturou CzechInvest většinu<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Projekt 2.2 RV03/5009 (THERMA FM, s.r.o.).

<sup>54</sup> Projekt 2.2 RV03/2446 (THERMA FM, s.r.o.).

<sup>55</sup> Projekt 5.1 PP03/126 (UNIS, a.s.).

<sup>56</sup> Projekt 3.1 EED02/739 (BOSWELL a.s.).

<sup>57</sup> Projekt 5.1 PP01/005 (Regionální centrum kooperace, a.s.).

<sup>58</sup> MPO nemohlo bez kontroly na místě např. ověřit dodržení závazných podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace v případě projektů 3.1 EED02/739 (použití jiného materiálu) a 5.2 SS01/173 (vytíženost školicího

nedostatků zjištěných NKÚ odhalit a provést krácení dotace. **Nedostatečnou kontrolou se MPO dopustilo porušení právního předpisu EU<sup>59</sup>. MPO v důsledku nedostatečně provedené kontroly schválilo příjemcům nezpůsobilé výdaje a na základě toho proplatilo z rozpočtu EU a státního rozpočtu dotace ve výši až 222 334 169 Kč<sup>60</sup>.**

## 6. Jiné poznatky

### 6.1 Delegace výkonu kontroly na Agenturu CzechInvest

Do roku 2014 byla prováděna kontrola žádostí o platbu dvojestupňovým způsobem, a to tak, že v prvním stupni provedla kontrolu Agentura CzechInvest a poté provedlo vlastní kontrolu i MPO. Stejný mechanismus pak existoval i pro kontroly zadávacích řízení. Konečná odpovědnost za výsledek kontrol byla při obou typech kontrol na straně MPO jako řídicího orgánu. Ve snaze snížit administrativní zátěž na konci programového období MPO od srpna 2014 nejprve omezilo vlastní kontrolu pouze na část žádostí o platbu a posléze od února 2015 pro téměř všechny žádosti o platbu<sup>61</sup>, které tak fakticky kontrolovala pouze Agentura CzechInvest. Od konce ledna 2015 pak MPO zavedlo obdobný systém i pro kontrolu zadávacích řízení<sup>62</sup>. **Tento postup nebyl v souladu se zákonem o finanční kontrole<sup>63</sup>, který delegaci provádění kontrol neumožňuje.**

### 6.2 Určení velikosti podniku a informace o vlastnické struktuře

Operační program *Podnikání a inovace* věnuje zvláštní pozornost podpoře malých a středních podniků. Určení velikosti podniku a jeho zařazení do kategorie malých, středních nebo velkých podniků<sup>64</sup> mohlo mít vliv na výši podpory, případně i na to, zda bylo podporu vůbec možné dostat. Pravidla pro kategorizaci berou v úvahu i vztahy mezi podniky, aby podpora cílená na malé a střední podniky směřovala pouze na ty, které ji skutečně potřebují<sup>65</sup>. Žadatelé uváděli zařazení do příslušné kategorie formou čestného prohlášení. Správnost a pravdivost údajů ověřovalo MPO z veřejných rejstříků. V případě podniků s nejasnou vlastnickou strukturou<sup>66</sup> muselo MPO spoléhat pouze na čestná prohlášení. Bez možnosti skutečného ověření hrozilo, že podpora bude poskytnuta podniku, který na ni nemá nárok. Pravidla MPO pak upravovala i případy, kdy se velikost podniku změnil (např. fúzí) během realizace projektu. To mohlo vést až k odebrání podpory nebo k prodloužení

---

střediska) s velikostí sankce až 2 254 508,51 Kč, resp. max. 50 035 199 Kč, a v případě projektu 5.1 PP01/005 způsobilost výdajů. Pro celkový přehled zjištěných porušení viz příloha č. 1.

<sup>59</sup> Čl. 60 písm. a) a b) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.

<sup>60</sup> Vyčíslení vychází z částky dotace proplacené na základě nezpůsobilých výdajů nebo v ostatních případech z maximální výše sankčního krácení vyplývajícího z vydaného rozhodnutí o poskytnutí dotace.

<sup>61</sup> S výjimkou žádostí o platbu z programů podpory *Rozvoj a ICT v podnicích*, které přímo administrovalo MPO bez zapojení Agentury CzechInvest.

<sup>62</sup> Od 26. 1. 2015 se kontroly zadávacích řízení dělily mezi MPO a Agenturu CzechInvest podle jejich hodnoty.

<sup>63</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

<sup>64</sup> Velikost podniku se stanovuje podle počtu zaměstnanců a výše jeho obrátu/aktiv.

<sup>65</sup> Při posuzování kategorie podniku hrají roli i tzv. propojené/partnerské podniky, jejichž velikost má vliv i na podnik, který žádá o podporu z veřejných zdrojů.

<sup>66</sup> Ve vzorku projektů kontrolovaných NKÚ byly např. příjemci, jejichž 100% akcionářem/vlastníkem byly společnosti sídlící v Kyprské republice.



doby udržitelnosti, která byla pro velké podniky delší. **Ministerstvo průmyslu a obchodu však systematicky takové změny nekontrolovalo a spoléhalo na informace od samotných příjemců. Ti však povinnost informovat o změně vlastnické struktury neměli explicitně stanovenou. Ani existence podezření na nesprávné určení velikosti podniku nebyla zárukou, že bude případ dostatečně prošetřen, jak ukazuje následující příklad.**

Příklad č. 7: postup MPO při přezkoumání velikosti podniku zjištěný NKÚ

Již před proplacením dotace obdrželo MPO stížnosti obsahující podezření, že žadatel nespadá mezi střední podniky, jak deklaroval, nýbrž mezi velké podniky. Důvodem podezření bylo např. to, že podnik vystupoval na trhu společně s jinou společností a že mezi jejich vlastníky existovaly rodinné vazby. MPO toto podezření neprověřilo. Podpora pro velký podnik by přitom byla o 10 % nižší.

### 6.2.1 Prokazování vlastnických struktur v programovém období 2014–2020

*Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020*<sup>67</sup> stanoví, že žadatelé budou povinni odkrýt svou vlastnickou strukturu na základě principu proporcionality. Ministerstvo průmyslu a obchodu v operačním programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* stanovilo, že žadatelé budou povinni v přiměřeném rozsahu zveřejnit svoji strukturu vlastnických vztahů, tedy odlišným způsobem, než požaduje *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020*. Žadatelé o podporu z nového operačního programu musí vyplnit prohlášení ke statusu malého a středního podnikatele a uvést zde mj. i vlastníky. **V případě vlastníků v podobě právnických osob nemusí jejich pouhé uvedení znamenat, že bude odkryta skutečná vlastnická struktura žadatele.**

### 6.3 Nejasná formulace pravidel pro realizaci projektu

Ministerstvo průmyslu a obchodu stanovilo v rozhodnutí o poskytnutí dotace (resp. v jeho příloze) rozporná pravidla pro možnost snížení cílové hodnoty závazného ukazatele. Podmínky stanovily, že příjemce může zažádat o změnu obsahu rozhodnutí o poskytnutí dotace a jeho příloh. Současně však uvedly, že snížení závazného ukazatele o více než 10 % není přípustné. Mimo to MPO zveřejnilo stanovisko k tomuto ustanovení podmínek, kde žadatele a příjemce informovalo, že jakoukoli žádost na snížení cílové hodnoty o více než 10 % zamítne. V rozporu s tím však MPO takováto snížení některým projektům umožnilo. **Existovalo tak riziko nerovného, diskriminačního a netransparentního přístupu k žádostem o změnu podmínek.**

---

<sup>67</sup> *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020* je základní zastřešující dokument pro čerpání finančních prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů.

## Seznam zkratk

Agentura CzechInvest	Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest
CTT	centra pro transferologií
ČMZRB	Českomoravská záruční a rozvojová banka
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
EU	Evropská unie
HDP	hrubý domácí produkt
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPPI	operační program <i>Podnikání a inovace</i>
PKS	parita kupní síly
Program	operační program <i>Podnikání a inovace</i>
V4	Visegrádská čtyřka
VaV	výzkum a vývoj
VTP	vědeckotechnický park

## Příloha č. 1

## Přehled kontrolovaných projektů

Číslo projektu v ISOP	Název projektu	Příjemce podpory	Vyplacená dotace v Kč	Zjištění NKÚ	Porušení rozpočtové kázně u příjemců	Podvybení kontrolního systému/maximální dotčená částka
4.2 PT03/635	Technologie pro vývojové centrum společnosti Abrex	ABREX, s.r.o.	12 498 243,00	x	x	x
5.3 NM01/020	Rekonstrukce objektu pro výrobu hraček	ABREX, s.r.o.	22 608 754,00	x	x	x
6.2 M02/853	Výstavy zaměřené na prezentaci produktů společnosti Abrex	ABREX, s.r.o.	2 823 473,00	x	x	x
4.2 PT03/305	Centrum inovací skla - CIS	AveClara s.r.o.	11 892 148,00	x	x	x
6.2 M02/911	Podpora exportu	AveClara s.r.o.	1 295 646,00	Nedodržení pravidel pro výběr dodavatelů	0-4 % dotace související s příslušným výběrovým řízením, tj. max. 46 053 Kč	Selhání kontroly zadávacích řízení; 25,719 tis. Kč
3.1 EED02/058	MVĚ Žár	BIOPROFIT s.r.o.	1 469 645,00	x	x	x
3.1 EED02/014	Farmářská bioplynová stanice Chroboly II	BIOPROFIT s.r.o.	10 111 581,00	x	x	x
3.1 EED02/739	Snižování tepelných ztrát budov hotelových domů	BOSWELL a.s.	17 977 309,00	Nedodržení závazných podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace	Až 2 254 508,51 Kč	Selhání kontroly zadávacích řízení a kontroly žádosti o platbu; 17 977,309 tis. Kč
2.2 RV03/2402	Zlepšení pozice na trhu a zvýšení konkurenceschopnosti DKL Tech s.r.o.	DKL Tech s.r.o.	7 287 646,00	Porušení povinností stanovených rozhodnutím o poskytnutí dotace	0-25 % dotace související s příslušným výběrovým řízením, tj. max. 58 407,75 Kč	Selhání kontroly zadávacích řízení; 58,408 tis. Kč
4.2 PT03/068	Výzkumné a vývojové centrum Teal R&D Edwards	Edwards, s.r.o.	15 761 808,00	Nedodržení pravidel pro výběr dodavatelů	Až 100 % dotace související s příslušným výběrovým řízením, tj. 1 365 912 Kč	Selhání kontroly zadávacích řízení; 1 365,912 tis. Kč
2.2 RV01/443	Rychlost a kvalita uceleného vývoje a výroby speciálních elektronických zařízení	Elok-Opava spol. s r. o.	8 724 560,00	x	x	x
5.3 NM02/179	Rekonstrukce haly pro výrobu zařízení do prostředí s nebezpečím výbuchu	Elok-Opava spol. s r. o.	7 670 245,00	x	x	x
2.2 RV03/4634	Rozšíření strojního vybavení společnosti FPOS a.s.	FPOS a.s.	1 641 963,00	x	x	x
5.3 NM01/371	Rekonstrukce výrobních objektů firmy	FPOS a.s.	42 475 517,00	x	x	x
2.2 ITP01/195	ICT pro IMG Bohemia	IMG BOHEMIA s.r.o.	672 494,00	x	x	x
6.2 M01/242	Financování účasti na zahraničních výstavách	IMG BOHEMIA s.r.o.	257 623,00	x	x	x
5.2 SS02/203	Školící středisko IMG BOHEMIA	IMG BOHEMIA s.r.o.	1 219 095,00	x	x	x
2.2 ITP03/013	Rozšíření IS podniku zavedením správy dat	Jan Polata	1 931 924,00	x	x	x
5.3 NM01/244	Rekonstrukce a přístavba haly	Jan Polata	29 421 000,00	x	x	x
2.2 RV02/291	Brusírna nástrojů pro dřevoobráběcí stroje a technologie na výrobu vzduchotechnických potrubí z pozinkovaného plechu	JKS & TRADE MORAVIA s.r.o.	9 090 000,00	x	x	x
2.2 RV03/252	Nákup technologií pro výrobu dřevoobráběcích strojů	JKS & TRADE MORAVIA s.r.o.	16 008 000,00	x	x	x
2.2 RV03/1104	Nákup technologií pro doplnění výroby dřevoobráběcích strojů	JKS & TRADE MORAVIA s.r.o.	7 468 400,00	x	x	x
2.2 RV03/3017	Doplnění výrobní technologie a skladového hospodářství	JKS & TRADE MORAVIA s.r.o.	7 036 500,00	x	x	x
2.2 RV01/143	Modernizace výroby Eko bloků a skladového hospodářství	Kornfeil spol. s r.o.	4 927 999,00	x	x	x
4.2 PT01/072	Rozšíření kapacit firmy pro realizaci vývojových a inovačních aktivit	Kornfeil spol. s r.o.	11 567 087,00	x	x	x
6.2 M02/395	Veletrhy a výstavy 2011-2012	Kornfeil spol. s r.o.	4 855 380,00	x	x	x
5.3 NM02/574	Přestavba hospodářského objektu na halu pro expedici výrobků	Kornfeil spol. s r.o.	4 603 948,00	x	x	x
4.1 IN04/010	Inovace tlakově litých odlitků zavedením progresivních technologií	KOVOLUS HEDVIKOV a.s.	75 000 000,00	x	x	x
2.2 RV03/2199	Výroba pelet	LATOP spol. s r.o.	1 680 005,00	x	x	x
3.1 EED02/314	Výbudování nového zdroje pro sušárnu dřevěných pilin – LATOP	LATOP spol. s r.o.	14 276 958,00	x	x	x
2.2 RV03/3635	Rozšíření výroby 3D tiskových filamentů	NWT a.s.	3 850 000,00	x	x	x
2.2 ITS03/375	Centrum strategických služeb společnosti NWT a.s.	NWT a.s.	49 829 292,00	x	x	x
2.2 ITS03/678	Rozšíření SW Paveza	NWT a.s.	2 207 860,00	x	x	x
2.2 ITP01/150	Zvýšení konkurenceschopnosti firmy pomocí ICT	NWT a.s.	3 163 806,00	Nedodržení závazných podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace	Až 914 173 Kč	x
5.2 SS01/231	Školící středisko sídlící v budově IOD Patro	NWT a.s.	740 000,00	x	x	x
4.1 IN02/079	Zvýšení efektivity výroby čipů	ON SEMICONDUCTOR CZECH REPUBLIC, s.r.o.	43 163 746,00	x	x	x
4.1 IN03/137	Výroba nové generace keramických desek SOI	ON SEMICONDUCTOR CZECH REPUBLIC, s.r.o.	8 276 662,00	x	x	Selhání kontroly žádosti o platbu; 249,367 tis. Kč
2.2 RV03/3381	Rozvoj výroby Kovo Lorenc	Pavel Lorenc	6 735 089,00	x	x	x
3.1 EED03/203	Zvýšení účinnosti výroby a distribuce tepla a elektřiny	Pižetická energetika a.s.	7 200 000,00	x	x	x
5.1 PP01/005	Centrum informačních technologií a aplikované informatiky Slavičín	Regionální centrum kooperace, a.s.	29 580 190,00	Nedodržení závazných podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace	Až 14 766 081,60 Kč	Selhání kontroly zadávacích řízení; 12 905,374 tis. Kč
2.2 RV03/4794	Pořízení strojního vybavení pro společnost SANS SOUCI, s.r.o.	SANS SOUCI, s.r.o.	26 088 704,00	x	x	x
4.2 PT03/935	Vývojové centrum Nový Bor	SANS SOUCI, s.r.o.	74 999 998,00	Nedodržení zákona č. 137/2006 Sb.	0-10 % dotace související s příslušným výběrovým řízením, tj. max. 7 499 998 Kč	Selhání kontroly zadávacích řízení; 7 499,999 tis. Kč
2.2 RV03/1064	Zvýšení konkurenceschopnosti společnosti SEA – Chomutov, s.r.o.	SEA – Chomutov, s.r.o.	4 979 000,00	x	x	x
4.2 PT03/280	Vývojové centrum společnosti SEA – Chomutov, s.r.o.	SEA – Chomutov, s.r.o.	8 521 404,00	x	x	x
4.1 IN04/940	Zavedení inovované výroby kontrolních přípravků pro 3D kontrolu	SKLOPAN LIBEREC, a.s.	7 275 024,00	x	x	x
4.2 PT02/237	Výbudování výzkumné-vývojového pracoviště společnosti SKLOPAN LIBEREC, a.s.	SKLOPAN LIBEREC, a.s.	6 732 052,00	Porušení povinností stanovených rozhodnutím o poskytnutí dotace nedodržení pravidel pro výběr dodavatelů	Až 407 763 Kč	Selhání kontroly žádosti o platbu; selhání kontroly na místě; 407,763 tis. Kč
4.1 IN04/371	Uvedení na trh nové koncepce stroje na výrobu obalového skla	Sklostroj Turnov CZ, s.r.o.	38 449 623,00	x	x	x
2.2 RV03/954	Nové strojní zařízení	Strojírna Slavičín, s.r.o.	3 673 760,00	x	x	x
2.2 RV03/2055	Nové strojní zařízení	Strojírna Slavičín, s.r.o.	7 704 813,00	x	x	x
5.3 NM01/049	Rekonstrukce a přístavba výrobní haly	Strojírna Slavičín, s.r.o.	17 227 034,00	x	x	x
6.1 P01/023	Poradenské služby Organizační inovace ŠVANDA PRIMA, s.r.o.	ŠVANDA PRIMA, s.r.o.	333 500,00	x	x	x
2.2 RV03/2446	Nová výrobní technologie THERMA FM	THERMA FM, s.r.o.	4 500 000,00	x	x	Projekt neměl být schválen; 4 500 tis. Kč
2.2 RV03/5009	Nová technologie ThernaFM	THERMA FM, s.r.o.	1 490 651,00	x	x	Projekt byl schválen včetně zařízení, které nebylo přijatelné; 479,5 tis. Kč
4.2 PT03/099	Prototypové centrum THERMA FM	THERMA FM, s.r.o.	10 967 644,00	x	x	x
4.2 PT03/708	Rozšíření vývojových kapacit společnosti THERMA FM, s.r.o.	THERMA FM, s.r.o.	4 340 699,00	x	x	x
5.3 NM02/1137	THERMA FM, s.r.o. – rekonstrukce areálu	THERMA FM, s.r.o.	11 001 801,00	x	x	x
5.1 PP03/126	VTP UNIS	UNIS, a.s.	176 864 818,00	x	x	Projekt nebyl hodnocen v plném rozsahu; 176 864,818 tis. Kč
2.2 ITS03/814	ICT a strategické služby ve společnosti UNIS, a.s.	UNIS, a.s.	1 629 071,00	x	x	x
5.1 PP03/007	VTP UVR	UVR Mníšek pod Brdy a.s.	90 533 430,00	x	x	x
5.1 PP03/080	VTP UVR II. ETAPA	UVR Mníšek pod Brdy a.s.	90 112 000,00	x	x	x
5.2 SS01/173	Školící středisko UVR	UVR Mníšek pod Brdy a.s.	50 035 199,00	Nedodržení podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace	0-100 % vyplacené dotace, tj. max. 50 035 199 Kč	x
<b>Celkem</b>			<b>1 146 461 821,00</b>	<b>x</b>	<b>77 348 095,86</b>	<b>222 334 168,60</b>

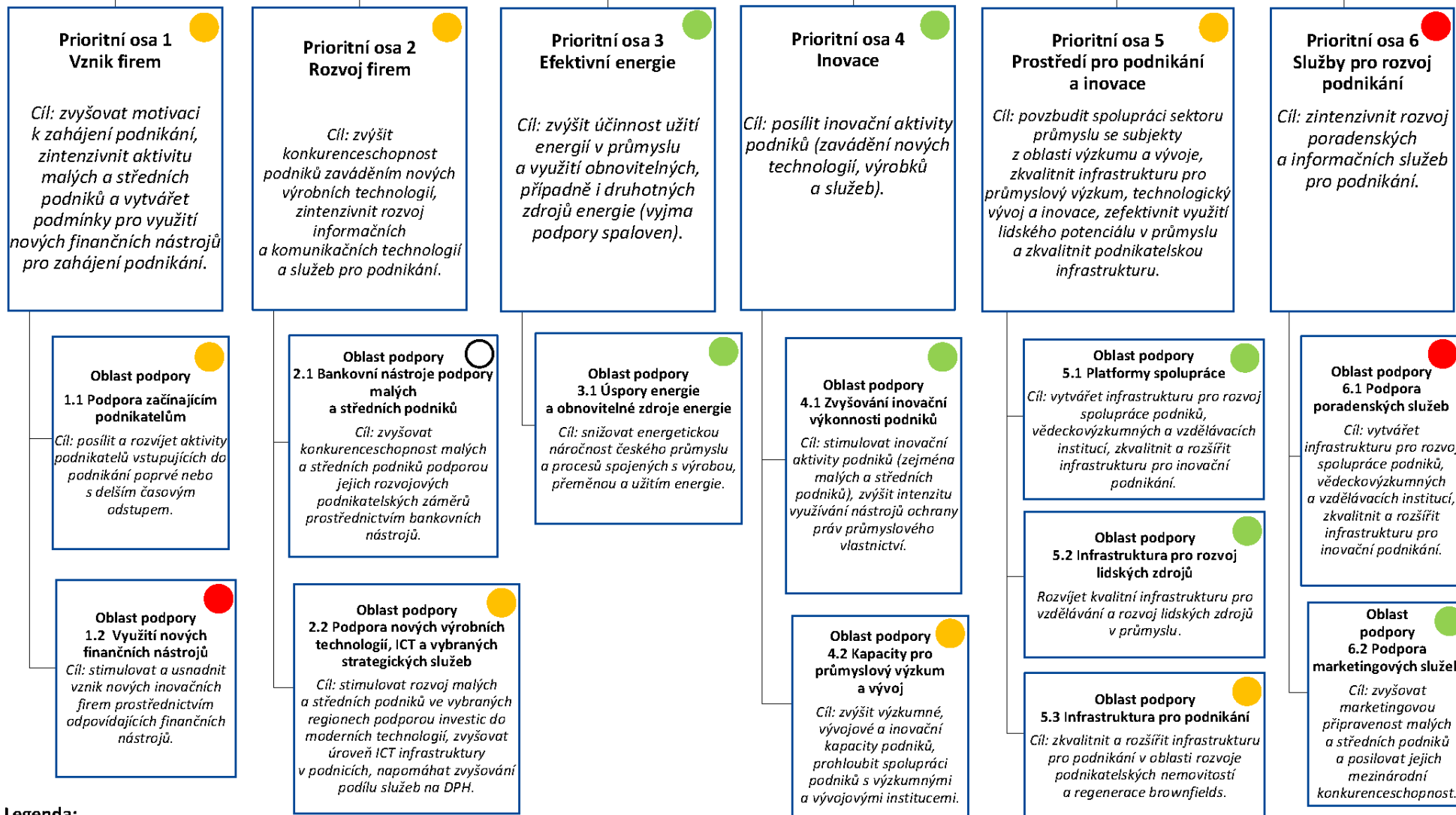
Zdroj: kontrolní protokoly NKÚ z kontroly u MPO, Agentury Czechinvest a vybraných příjemců; monitorovací systém ISOP.

## Globální cíl operačního programu *Podnikání a inovace*

– zvýšit do konce programového období konkurenceschopnost české ekonomiky a přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy

Specifický cíl

Operační cíl



**Legenda:**

Cíl splněn ● Cíl splněn částečně ● Cíl nesplněn ● Cíl nelze vyhodnotit ○

Pozn.: Podíly byly vypočítány z alokace Programu bez prioritní osy 7 – *Technická pomoc*.