



Kontrolní závěr z kontrolní akce

18/01

Podpora podnikatelských nemovitostí a podnikatelské infrastruktury

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2018 pod číslem 18/01. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit systém poskytování a použití peněžních prostředků určených na podporu podnikatelských nemovitostí a infrastruktury, a to s ohledem na plnění deklarovaných přínosů.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od ledna 2018 do června 2018. Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2014 do 2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

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

Agentura pro podnikání a inovace, Praha (dále také „API“);

Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest, Praha (dále také „CzechInvest“);

vybraní příjemci podpory:

Královéhradecký kraj, Hradec Králové; Moravskoslezský kraj, Ostrava; Ústecký kraj, Ústí nad Labem; Zlínský kraj, Zlín; město Bystřice nad Pernštejnem; město Solnice; město Vrchlabí; EGO Zlín, spol. s r.o., Zlín; fa HAKIM s.r.o., Bílina; Kovo Staněk, s.r.o., Brumovice, okres Břeclav; MONTEMA, spol. s r.o., Otrokovice; OBALIA, s.r.o., Prostějov; PLATINUM NATURAL s. r. o., Bystřany; RH-Tech s.r.o., Dubí; ROMEX s.r.o., Brno; Ševčík HYDRO s.r.o., Kotvrdovice; T M T spol. s r. o. Chrudim; VODA CZ s.r.o., Hradec Králové; ZEBR s.r.o., Milovice, okres Břeclav.

Kolegium NKÚ na svém XII. jednání, konaném dne 17. září 2018,

schválilo usnesením č. 9/XII/2018

kontrolní závěr v tomto znění:

Klíčová fakta

Podpora podnikatelských nemovitostí a podnikatelské infrastruktury

Státní podpora průmyslových zón
od roku 1998 do konce roku 2017

Podpora malých a středních podnikatelů z EU
od roku 2004 do června 2018

12,08 mld. Kč

Výše podpory

102

Počet podpořených zón

14,79 mld. Kč

Výše podpory

1 370

Počet podpořených projektů

20 let podpory podnikatelských nemovitostí a infrastruktury

MPO nevytvořilo průkazný systém hodnocení přínosů zón pro stát. Při hodnocení pracuje s neúplnými a neprůkaznými daty.

Ani u podpory pro malé a střední podnikatele z EU nejsou sledovány přínosy jako zlepšení konkurenceschopnosti, snížení nákladů, lepší uplatnění na zahraničních trzích.

+24,6 mld. Kč

Očekávaný kladný přínos zón pro státní rozpočet v roce 2014 podle původního výpočtu MPO.

-1,5 mld. Kč

Záporný dopad na státní rozpočet v roce 2014 podle výpočtu, který MPO upravilo. Kladný přínos MPO posunulo až na rok 2021.

80%

Obsazenost území průmyslových zón v ČR.

2%

Obsazenost území zóny Holešov s rozlohou 280 ha, na kterou stát vynaložil 1,1 mld. Kč.

96%

Podíl podpořených zón, které vznikly na zelené louce, ačkoliv strategickým záměrem MPO je preferovat regeneraci brownfieldů.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu nastavení a fungování systému hodnocení přínosů státní podpory průmyslových zón a podpory podnikatelských nemovitostí a infrastruktury poskytované z prostředků Evropské unie. Kontrola se zaměřila zejména na to, zda podpora přináší očekávané přínosy a zda jsou tyto přínosy průkazně vyhodnoceny. NKÚ mimo jiné navázal na svá zjištění z kontrol podpory průmyslových zón z roku 2004, 2009 a podpory infrastruktury pro podnikání z roku 2016¹.

Celkové vyhodnocení

Na podporu průmyslových zón bylo od roku 1998 do roku 2017 vynaloženo 12 076 mil. Kč. MPO ani CzechInvest za celé toto období nevytvořily průkazný a ucelený systém pro vyhodnocení efektivnosti této podpory. Pro stanovení přínosů podpory používají výpočet, ve kterém neuvažují s některými podstatnými příjmy a výdaji státu. Zároveň pracují s neúplnými a neprůkaznými daty. NKÚ přitom již v roce 2004 a 2009 upozornil, že úplné a průkazné hodnocení chybí. Zóny jsou až na výjimky investory obsazovány, ale skutečné přínosy pro státní rozpočet a rozvoj regionů nejsou prakticky ze strany MPO sledovány a investoři nemají uloženu povinnost poskytovat údaje pro vyhodnocení přínosů. To platí jak pro národní programy, tak pro program spolufinancovaný z Evropské unie. Podle nepřesných výpočtů jsou dosavadní výdaje na podporu zón vyšší než celkové příjmy. Podpora zón přinesla v některých regionech i problémy. Není naplňován záměr podporovat přednostně regeneraci brownfieldů na úkor výstavby na zelené louce.

Celkové vyhodnocení vyplývá z těchto zjištěných nedostatků:

1. MPO stanovilo cíle programů podpory průmyslových zón obecně a nejednoznačně. Nastavený systém poskytování a hodnocení podpory neumožňuje získání úplných, aktuálních a ověřitelných dat potřebných k hodnocení. MPO i CzechInvest prakticky rezignovaly na uložení povinnosti investorům podávat informace o vytvořených pracovních místech a výši investic. Plnění cílů již ukončeného programu MPO vyhodnotilo jen částečně. Vyhodnocení dosud neukončeného programu bude po 15 letech jeho realizace pro obecnost cílů a neprůkaznost dat nevěrohodné.
2. MPO ve svých modelech deklarovalo vysoký přínos podpory pro státní rozpočet, ale ten postupně korigovalo a postupně odsouvalo odhad roku, kdy očekávané příjmy začnou převyšovat vynaložené výdaje. Původní předpoklad poskytovat podporu do konce roku 2009 s očekávaným přínosem pro stát v roce 2014 ve výši 24 593 mil. Kč se nenaplnil. Naopak do roku 2014 byly výdaje státu o 1 458 mil. Kč vyšší než přínos z podpory, kterou

¹ Kontrolní akce č. 03/31 – *Prostředky státního rozpočtu poskytované na zainvestování průmyslových zón*, kterou NKÚ provedl v období od listopadu 2003 do března 2004, kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2004 *Věstníku NKÚ*; kontrolní akce č. 08/29 – *Finanční prostředky na programy podpory rozvoje průmyslových zón a regeneraci území a objektů pro následné průmyslové a podnikatelské využití*, kterou NKÚ provedl v období od září 2008 do března 2009, kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2009 *Věstníku NKÚ*; kontrolní akce č. 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 závěr byl zveřejněn v částce 1/2017 *Věstníku NKÚ*.

navíc MPO stále poskytuje. Vyšší přínosy pro státní rozpočet než dosavadní výdaje nyní MPO předpokládá až od roku 2021. Metody výpočtu přínosů nejsou objektivní, protože nezahrnují některé příjmy a zejména vysoké výdaje státu, které mohou výpočet výrazně ovlivnit (investiční pobídky, přetíženost komunikací, dopravní obslužnost, snížení bezpečnosti regionů). MPO nesledovalo, zda nedochází k zániku firem v okolí podpořených zón.

3. Obsazenost území podpořených průmyslových zón činí v průměru cca 80 %. Nevyužitá je ale zóna Holešov s rozlohou 280 ha, na kterou stát vynaložil 1 093,87 mil. Kč a kde obsazenost činí jen 2 % území. Riziko neobsazení hrozí i v případě připravované zóny Přerov-Bochoř nacházející se cca jen 20 km od Holešova.
4. Není naplňován strategický záměr přednostní podpory regenerace brownfieldů, kde od roku 1998 vznikly jen čtyři státem podporované zóny. Od roku 2010 MPO nepodpořilo vznik žádné průmyslové zóny na území typu brownfield. Z celkového počtu 102² podpořených zón vzniklo 96 % na zelené louce a o dalších čtyřech nových se uvažuje včetně záboru zemědělské půdy.
5. Zprávy o realizaci programů podpory průmyslových zón, které MPO zpracovalo a předložilo vládě ČR nebo Ministerstvu financí, obsahovaly neúplné, nesprávné a zavádějící informace.
6. Přínosem podpory podnikatelských nemovitostí a infrastruktury z programu *Nemovitosti 2014–2020* má být přechod malých a středních podnikatelů na výrobu zajišťující konkurenceschopnost, snížení provozních nákladů, vysokou přidanou hodnotu a lepší uplatnění na zahraničních trzích. Po realizaci projektů MPO nesledovalo, zda podniky vykazují očekávané přínosy. U poloviny kontrolovaného vzorku 12 projektů se zatím nepotvrdilo, že by podnikatelé byli v důsledku podpory více konkurenceschopní, měli nižší náklady a lepší uplatnění na zahraničních trzích.

II. Informace o kontrolované oblasti

Podporu podnikatelských nemovitostí a infrastruktury ve formě dotací či návratných finančních výpomocí poskytovalo MPO od roku 1998 ze státních prostředků a od roku 2004 z prostředků Evropské unie.

Podporu ze státních prostředků poskytlo do roku 2017 v celkové výši 12 076 mil. Kč, a to prostřednictvím:

- *pilotních projektů* podpořených v roce 1998 (zóny Karviná a Bystřice nad Pernštejnem) a následně v období 1999 až 2000 na základě pravidel schválených vládou ČR;
- programu 322 050 – *Program podpory rozvoje průmyslových zón* od roku 2001 do roku 2009 (dále také „ukončený program“ nebo „program 322 050“);

² V údaji je zahrnuto i 19 zón, které byly podpořeny jen převodem pozemku ze správy Pozemkového fondu ČR (Státního pozemkového úřadu), a to bezúplatně či za zvýhodněnou cenu, tj. nebyly podpořeny dotací ani návratnou finanční výpomocí.

- programu 222 230 – *Podpora podnikatelských nemovitostí a infrastruktury* od roku 2005, přičemž program má být ukončen v roce 2020 (dále také „neukončený program“ nebo „program 222 230“);

Podporu z prostředků Evropské unie poskytlo do června 2018 v celkové výši 14 788 mil. Kč, a to prostřednictvím:

- programu *Reality 2004–2006* z operačního programu *Průmysl a podnikání*, v rámci první priority – *Rozvoj podnikatelského prostředí*, opatření 1.2 *Rozvoj podnikatelské infrastruktury*;
- programu *Nemovitosti 2007–2013* z operačního programu *Podnikání a inovace*, v rámci páté prioritní osy *Prostředí pro podnikání a inovace*, oblasti podpory 5.3 *Infrastruktura pro podnikání* (dále také „Nemovitosti 2007–2013“);
- programu *Nemovitosti 2014–2020* z operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*, v rámci druhé prioritní osy *Rozvoj podnikání a konkurenceschopnosti malých a středních podniků*, investiční priority 3. *Podpora vytváření vyspělých kapacit pro rozvoj produktů a služeb*, specifického cíle 2.3 *Zvýšit využitelnost infrastruktury pro podnikání* (dále také „Nemovitosti 2014–2020“).

Od roku 2017 MPO přijímá žádosti o podporu z programu 122D21 *Regenerace a podnikatelské využití brownfieldů* (dále také „program 122D21“), přičemž předpokládá jeho ukončení v roce 2024. Do doby ukončení kontroly MPO zatím žádnou akci z tohoto programu nepodpořilo.

MPO bylo správcem výše uvedených národních programů a řídicím orgánem uvedených operačních programů. Část svých pravomocí a povinností MPO převedlo na Agenturu pro podporu podnikání a investic CzechInvest, která plnila úlohu zprostředkujícího subjektu. Od června 2016 plní úlohu zprostředkujícího subjektu pro operační program *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* Agentura pro podnikání a inovace (API)³. CzechInvest a API jsou příspěvkovými organizacemi podřízenými Ministerstvu průmyslu a obchodu. Zdrojem financování národních programů byl v kontrolovaném období převážně zvláštní účet Ministerstva financí⁴.

Podporu ze státních prostředků MPO zaměřilo na:

- přípravu průmyslových zón se záměrem realizovat na nich projekty z oblasti zpracovatelského průmyslu, strategických služeb a technologických center za účelem vytvoření nových pracovních příležitostí v moderních výrobních provozech;
- regeneraci průmyslových zón, tj. na regeneraci stávajících průmyslových území, která nebyla s ohledem na jejich technický stav využívána. Takové projekty měly přispět k tvorbě nových pracovních míst a k restrukturalizaci průmyslu včetně rekultivace životního prostředí;

³ Agentura pro podnikání a inovace byla zřízena zákonem č. 149/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání, a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů s účinností od 1. června 2016.

⁴ Zvláštní účet prostředků z výnosu prodeje privatizovaného majetku a ze zisku z účasti státu v obchodních společnostech, který spravuje Ministerstvo financí.

- výstavbu a rekonstrukci nájemních objektů umožňujících investorům rychlé zahájení výroby a tím i vytvoření pracovních míst;
- tzv. akreditaci průmyslových zón, tj. na podporu školení manažerů průmyslových zón a jejich technického a programového vybavení s cílem zabezpečit profesionální správu průmyslových zón a tím přispět ke zvýšení jejich konkurenceschopnosti a k jejich vyšší obsazenosti. Podpora měla přispět k lepšímu zhodnocení prostředků státního rozpočtu vynaložených na ostatní podprogramy a k vytvoření předpokladů pro výběr nových lokalit.

Podporu ze státních prostředků získaly převážně obce a kraje za účelem připravit zónu pro investory. Příjemcem podpory mohly být i specifikované podniky a společnosti⁵, státní podniky, příspěvkové organizace a organizační složky státu. Způsobilými výdaji byly zejména výdaje na pořízení pozemků, projektovou dokumentaci a výstavbu infrastruktury. Pravidla programu umožňovala podpořit i další výdaje vyvolané realizací akce.

Podpora z prostředků Evropské unie byla určena pro menší projekty přípravy, výstavby a rekonstrukce podnikatelských objektů, na výstavbu, rozvoj či regeneraci zóny a související infrastrukturu.

- Od roku 2014 je podpora z Evropské unie zaměřena jen na brownfieldy, tj. na rekonstrukce a modernizace zastaralých, prostorově a technicky nevyhovujících objektů, budov a areálů ve vlastnictví malých a středních podnikatelů, s cílem je znovu využít pro rozvoj výrobních činností a služeb malého a středního podnikání.
- V květnu 2018 Evropská komise na žádost MPO schválila aktualizaci programového dokumentu operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*, podle které budou moci být podpořeny v rámci specifického cíle 2.3 i projekty v malých venkovských obcích⁶ zaměřené na modernizace zastaralých a prostorově a technicky nevyhovujících objektů, budov a areálů s cílem jejich následného využití pro malé a střední podnikání v cestovním ruchu. Podporovány ale nemají být golfová hřiště a areály, aquaparky ani koupaliště.

Příjemcem podpory z Evropské unie byly – na rozdíl od podpory ze státních prostředků – přímo malé a střední podniky vlastníci a užívající příslušnou nemovitost pro podnikání. Podle stanovených pravidel mohou být příjemcem podpory i územní samosprávné celky.

III. Rozsah kontroly

Ve vazbě na tři předchozí kontrolní akce z roku 2004, 2009 a 2016 se kontrola zaměřila:

- na systém hodnocení přínosů podpory průmyslových zón, kterou od roku 1998 poskytuje MPO a administruje CzechInvest, zejména na program 322 050 – *Program podpory rozvoje průmyslových zón* s realizací od roku 2001 do roku 2009 a program

⁵ Podnik působící převážně ve zpracovatelském průmyslu, v oblasti strategických služeb a technologických center, v oblasti výzkumu a vývoje, v energetických odvětvích. Rozvojová společnost – právnická osoba zabývající se prodejem či pronájmem nemovitostí nebo instituce s majoritní účastí státu, obce, kraje.

⁶ Malé venkovské obce do 3 tis. obyvatel s výjimečným potenciálem přírodního subsystému cestovního ruchu. Seznam těchto obcí stanovilo MPO na základě studie zpracované Ústavem územního rozvoje.

222 230 – *Podpora podnikatelských nemovitostí a infrastruktury* realizovaný od roku 2005 s předpokladem jeho ukončení v roce 2020 a vyhodnocení v roce 2023;

- na systém hodnocení programu Nemovitosti z operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* pro období 2014–2020.

Do kontroly bylo zahrnuto také 19 příjemců podpory poskytnuté v celkové výši 4 100,6 mil. Kč na 20 projektů, z toho 8 projektů (6 zón) bylo z programu 222 230 a 12 projektů z programu Nemovitosti 2014–2020. Seznam kontrolovaných projektů je uveden v příloze č. 1.

Kontrolovaný objem na úrovni systému činil 26 864 mil. Kč, což byly prostředky, které poskytlo MPO na průmyslové zóny od roku 1998 ve výši 12 076 mil. Kč a na podnikatelské nemovitosti a infrastrukturu ze tří operačních programů od roku 2004 ve výši 14 788 mil. Kč.⁷

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Obecné cíle podpory průmyslových zón a nedostatečná data pro jejich hodnocení

Cíl podpory ukončeného programu

Cílem programu 322 050 ukončeného v roce 2009 bylo připravit podmínky pro rozvoj investiční výstavby v sektorech zpracovatelského průmyslu, strategických služeb a technologických center, umožnit růst malým a středním podnikům, zvýšit schopnost České republiky obstát v konkurenci mezinárodního trhu přímých zahraničních investic, přispět k procesu restrukturalizace průmyslu v České republice otevíráním moderních výrobních provozů s nízkou surovinovou a energetickou závislostí, vysokou přidanou hodnotou a velkým exportním potenciálem, a v důsledku toho vytvořit předpoklady pro vznik nových pracovních příležitostí.

Hodnocení cílů podpory ukončeného programu

MPO vyhodnotilo plnění cílů programu 322 050 obecným konstatováním, že program k plnění cílů přispěl. K tomu spočítalo celkový počet vytvořených pracovních míst a výši ohlášených investic, k čemuž ale použilo nevěrohodná a neprůkazná data. V roce 2010 nechalo zpracovat vyhodnocení podpory průmyslových zón, které zahrnovalo i některé zóny podpořené z programu 322 050. Počet zón podpořených z programu 322 050 ani firem v nich podnikajících a zahrnutých do hodnocení nebyl specifikován a MPO ho neznalo.

Vzhledem k nevěrohodnosti a neprůkaznosti dat, které mělo MPO, resp. CzechInvest, provedl hodnotitel vlastní empirické šetření v devíti zónách⁸ u vzorku 127 z 602 firem, tj. u 21 % firem v nich podnikajících. Z šetření zejména vyplynulo:

- Zavádění nových technologií, vlastní výzkum a vývoj nových produktů splnilo 30 % firem.

⁷ Údaj zahrnuje i prostředky spolufinancování ze státního rozpočtu.

⁸ Kolín-Ovčáry, Nošovice, Most-Joseph, Liberec-Jih, Plzeň – Borská pole, Písek-Čížovská, Zlín-Východ, Šumperk, Hodonín-Kapříška.

- Firmy v zónách byly charakteristické růstem exportu, subdodavatelskými vztahy a přispívaly k vyšší tvorbě přidané hodnoty. Nejvyšší podíl mezi firmami činil automobilový průmysl.
- Firmy měly pozitivní vliv na regionální trh práce, jejich ohodnocení zaměstnanců bylo nadprůměrné.
- Převažovaly montážní aktivity a dělnické profese a pracovali v nich i zahraniční dělníci.
- Minimálně u dvou firem šetření zjistilo, že firma je klíčovým zaměstnavatelem v regionu, ale že je součástí mezinárodní korporace vyhledávající lokality s minimálními výrobními náklady nebo se dlouhodobě pohybuje těsně nad hranicí nulového zisku, kdy využívá korporátní strategii s možností využít vnitropodnikový „transfer-pricing“⁹ pro optimalizaci daňové zátěže.

Cíl podpory dosud neukončeného programu

Cílem dosud neukončeného programu 222 230 je zajistit dlouhodobý udržitelný rozvoj ČR a nutné předpoklady a podmínky pro realizaci projektů v oblasti zpracovatelského průmyslu, strategických služeb a technologických center a takto přispět k posílení hospodářského růstu a regionálního rozvoje prostřednictvím zvyšování konkurenceschopnosti investičního prostředí zejména v hospodářsky slabých či strukturálně postižených regionech¹⁰, tím vytvořit předpoklady pro vznik nových pracovních míst. Realizace programu 222 230 probíhá od roku 2005 a má být ukončena v roce 2020 s předpokladem jeho vyhodnocení v roce 2023.

Hodnocení podpory dosud neukončeného programu

Splnění cílů může být ohroženo skutečností, že dosud nebyla z programu podpořena žádná akce, která by byla samostatně zaměřena na strategické služby a technologická centra. MPO průběžně hodnotilo program pomocí velikosti podpořeného, zainvestovaného či zregenerovaného území, výší ohlášených investic, počtem nově vytvořených pracovních míst a obsazeností zón. Příjemcům podpory (vyjma pěti zón) uložilo povinnost po dobu pěti nebo deseti let od dokončení akce zasílat tyto údaje agentuře CzechInvest. Po uplynutí této doby MPO ani CzechInvest ale údaje nesledovaly, přestože program pokračoval dál.

Neprůkazná data pro hodnocení

Přetrvávala skutečnost, kterou NKÚ zjistil již v roce 2009, a to že MPO neuložilo příjemcům podpory, aby údaje od investorů byly průkazné. Stále závisí jen na ochotě investorů, zda poskytnou správná a úplná data a zda umožní jejich ověření. U šesti kontrolovaných zón si pouze jeden příjemce smluvně s investorem zajistil poskytování i ověřování dat. Z ostatních kontrolovaných příjemců měli dva smluvně zajištěno poskytování dat, ale ani jeden je nemohl ověřit.

⁹ Transfer-pricing je oceňování transakcí (např. prodeje zboží nebo poskytnutí služby) mezi dvěma daňovými subjekty ekonomicky nebo personálně spojenými. Spojené subjekty sledují obvykle společný cíl a snaží se o co nejvyšší zisk pro skupinu, což může vést k nesprávnému rozdělení zisku a přesouvání větší části zisku do země s výhodnějším daňovým zatížením.

¹⁰ Ustanovení § 4 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

Výše ohlášených investic

MPO nespécifikovalo, jaké výdaje mají příjemci podpory zahrnout do ukazatele „výše ohlášených investic“. U šesti kontrolovaných zón příjemci podpory údaj převzali od investora, avšak nevěděli, co je v ukazateli zahrnuto. Vzhledem k tomu, že závisí na příjemci, resp. na investorovi, jaké údaje do ukazatele zahrne, nemá takový ukazatel dostatečnou vypovídací schopnost pro hodnocení přínosu zón.

Neúplná a neaktuální data pro hodnocení

Program 222 230 má být vyhodnocen v roce 2023, ale MPO předpokládá dosažení očekávaného počtu nově vytvořených pracovních míst a výše přímých investic celkem za program nejdříve v roce 2030. MPO nezajistilo průkaznost údajů pro hodnocení, navíc údaje nebudou v roce 2023 ani aktuální a úplné, protože z celkových 33 akcí:

- u šesti akcí MPO stanovilo termín stanovený pro dosažení cílových hodnot výše investice a počtu pracovních míst až po roce 2023;
- u tří dalších akcí MPO nastavilo ukazatele tak, že umožnilo případné posunutí termínu pro splnění jejich cílových hodnot až po roce 2030;
- v době kontroly u sedmi podpořených akcí, resp. sedmi průmyslových zón, již uplynula doba, po kterou jsou příjemci povinni předkládat výše uvedené údaje. V roce 2030 se bude jednat o další tři takové zóny;
- u tří akcí MPO stanovilo v rozhodnutích o poskytnutí dotace závazné cílové hodnoty počtu nově vytvořených pracovních míst a výše nově přichozích investic, ale nestanovilo cílový rok pro jejich splnění;
- u dvou akcí vůbec nestanovilo ukazatele pro hodnocení jejich přínosů.

Příjemci podpory nejsou povinni ve výroční zprávě o stavu obsazenosti průmyslové zóny uvádět informace o tom, kolik z vykázaných vytvořených pracovních míst bylo obsazeno nezaměstnanými, cizinci a agenturními zaměstnanci tak, aby MPO mohlo přesněji vyhodnotit dopad podpory na zaměstnanost v regionu a na státní rozpočet.

2. Neprůkazná metoda hodnocení efektivnosti podpory průmyslových zón

Neúplný model efektivity

Pro účely vyhodnocení ekonomické účinnosti podpory průmyslových zón vypracovala agentura CzechInvest metodiku – model efektivity, jehož pomocí v roce 2005 vypočítal očekávaný kladný dopad podpory na státní rozpočet do roku 2014 ve výši 24 593 mil. Kč. NKÚ v roce 2004 a opakovaně v roce 2009 zjistil, že vyhodnocení dopadu mělo nízkou vypovídací schopnost, bylo neúplné a nevěrohodné.

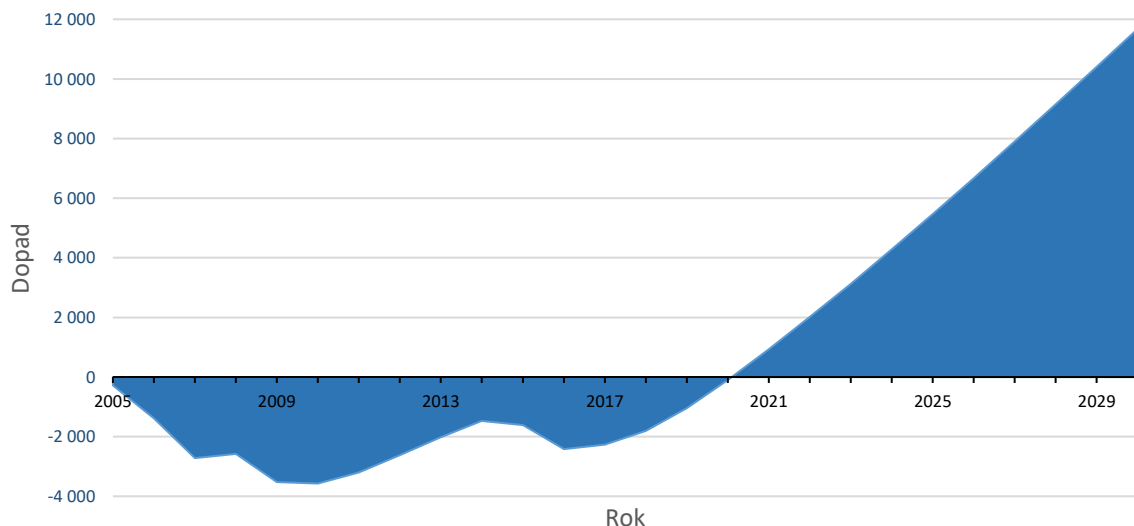
V červnu 2015 MPO upravilo model efektivity a přiložilo jej k aktualizované dokumentaci programu 222 230, schválené vládou ČR. Upravený model byl zpracován na období 2005 až 2030. Z porovnání původního modelu a upraveného modelu, které provedl NKÚ za použití skutečných hodnot, vyplynulo, že dopad podpory pro státní rozpočet v roce 2014 byl ve skutečnosti záporný, tzn., že výdaje státu byly do roku 2014 o 1 458 mil. Kč vyšší než přínos z podpory. Upravený model také nově předpokládá, že kumulativní dopad podpory na státní

rozpočet bude záporný až do roku 2020. Původně očekávaný přínos ve výši 24 593 mil. Kč ale nebude dosažen ani v roce 2030, kdy má činit pouze 11 677 mil. Kč.

Zhoršení dopadu na státní rozpočet v upraveném modelu bylo ovlivněno změnou metodiky výpočtu, kdy v upraveném modelu MPO počítalo jen s 15% vlivem podpory na zaměstnanost (oproti původnímu 50% vlivu) a již nekalkulovalo s nepřímými pracovními místy. Vzhledem k aktuální situaci na trhu práce mohou mít některé zóny ještě menší efekt na zaměstnanost, protože disponibilní pracovní síla je výrazně nízká a pracují v nich cizinci a agenturní zaměstnanci. MPO také nesledovalo, zda nedochází k zániku firem v okolí podpořených zón.

Zhoršení dopadu také ovlivnil fakt, že skutečné výdaje státu na podporu průmyslových zón byly výrazně vyšší a skutečný počet vzniklých pracovních míst byl výrazně nižší, než bylo plánováno.

Graf č. 1: Předpokládaný kumulativní dopad podpory průmyslových zón od roku 2005 do roku 2030 na státní rozpočet (v mil. Kč)



Zdroj: MPO, graficky zpracoval NKÚ.

MPO sice upravilo model efektivity podpory průmyslových zón, ale nezahrnulo do výpočtu efektivity některé příjmy a podstatné výdaje státu.

Nezapočítané příjmy státu

V oblasti příjmů státu např. MPO nekalkulovalo s příjmy z daní firem podléjících se na přípravě zón, firem umístěných v zónách a subdodavatelských firem. MPO ani CzechInvest vůbec nesledovaly podíl firem se subdodavatelským efektem ani podíl firem, kde se v zónách montují dovezené komponenty. V upraveném modelu bylo ale také jako příjem státního rozpočtu chybně dvakrát započítáno zdanění mezd zaměstnanců, kteří by bez vzniku zóny byli nezaměstnanými.

Nezapočítané výdaje státu

V oblasti výdajů státu MPO naopak např. nezapočítalo:

- výdaje státu na administraci programů průmyslových zón (např. od roku 2005 část příspěvku na provoz a dotace pro CzechInvest určené na administraci programu 222 230 ve výši 69 mil. Kč);
- výdaje státu na přímou podporu podnikání investorů (např. ve výši 1 450 mil. Kč společnosti Hyundai Motor Company na pořízení majetku v rámci zavedení výroby motorových vozidel a jejich součástí v oblasti Frýdek-Místek);
- výdaje či snížení příjmů státu z důvodu investičních pobídek poskytnutých firmám v zónách;
- výdaje státu na řešení problematických důsledků příchodu či rozšiřování výroby investorů ve velkých zónách, kterými jsou přetíženost a poškozování komunikací, zatížení dopravní obslužnosti regionu, zhoršení ekologických podmínek, nárůst kriminality a snížení bezpečnosti regionu, nedořešení infrastruktury v bydlení, ve školství a volnočasových aktivitách. Zjevným příkladem takových výdajů je průmyslová zóna Solnice-Kvasiny, kde k březnu 2018 pracovalo 11 859 lidí, z toho 33 % cizinců, a pro kterou vláda ČR souhlasila v roce 2015 k řešení problémů vyčlenit ze státních prostředků 4 955 mil. Kč, v tom 82 mil. Kč jsou předpokládané výdaje na bezpečnost.

3. Počet průmyslových zón a jejich obsazenost

Regionální rozložení zón

Od roku 1998 do 31. prosince 2017 podpořilo MPO celkem 102 průmyslových zón ve výši 12 076 mil. Kč, a to včetně 19 zón, které byly podpořeny jen bezúplatným nebo zvýhodněným převodem pozemku ze správy Pozemkového fondu České republiky (Státního pozemkového úřadu)¹¹. Státem podpořené průmyslové zóny v období 1998–2018 jsou graficky zpracovány v příloze č. 2. V době kontroly probíhala příprava tří dalších akcí (Kladno, Nad Barborou, Veselí nad Moravou) a tři akce byly zaregistrovány (Triangle vnitřní infrastruktura II, Solnice-Kvasiny – výkupy pozemků, Solnice-Kvasiny – doprava).

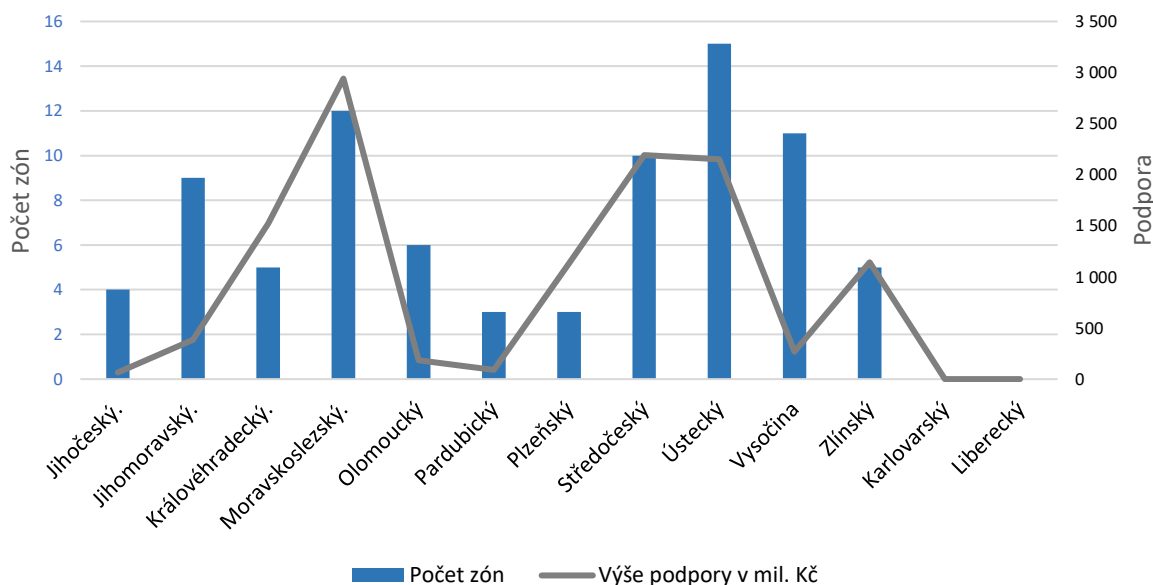
Největší počet podpořených akcí vztažený k jednomu investorovi se týkal rozšíření výroby společnosti ŠKODA AUTO a.s. v České republice v průmyslové zóně Solnice-Kvasiny a zóně Vrchlabí. MPO za tímto účelem podpořilo celkem 7 akcí ve výši 1 501 mil. Kč.

Téměř polovina dotovaných zón byla soustředěna ve čtyřech krajích, tj. v Ústeckém kraji, Moravskoslezském kraji, Kraji Vysočina a Středočeském kraji. Od roku 1998 nebyla podpořena dotací nebo návratnou finanční výpomocí žádná zóna v Karlovarském a Libereckém kraji¹². Přitom např. Sokolov je označován jako hospodářsky problémový region od roku 2004. Vláda ČR v roce 2017 schválila zatím přípravu zón Cheb II a Sokolov – Staré Sedlo.

¹¹ Státní pozemkový úřad byl zřízen ke dni 1. ledna 2013 zákonem č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů. Tímto zákonem byl zrušen Pozemkový fond České republiky, jehož agenda byla spojena s činností pozemkových úřadů, a vznikl Státní pozemkový úřad.

¹² Tři zóny byly podpořeny v těchto krajích zvýhodněným převodem pozemků.

Graf č. 2: Průmyslové zóny podle krajů podpořené dotací nebo návratnou finanční výpomocí ze státních prostředků v letech 1998 až 2017



Zdroj: MPO, graficky zpracoval NKÚ.

Obsazenost zón

Celková obsazenost podpořených zón v době kontroly činila 80 % území včetně cca 2 % tzv. rezervací, kdy investor jen projevil zájem, ale v zóně svou výrobu nemusí umístit. Zcela neobsazená byla zóna Světlá nad Sázavou podpořená dotací 20 mil. Kč a jen ze 2 % byla obsazena zóna Holešov s investičně připravenou plochou 280 ha, na kterou MPO poskytlo 1 093,87 mil. Kč.

Zóna Holešov

Zóna Holešov byla původně připravována se souhlasem vlády ČR pro strategického investora, který se ale rozhodl v zóně investici neumístit. Z důvodu uzpůsobení zóny i pro více investorů MPO následně podpořilo akci na dobudování vnitřní infrastruktury zóny návratnou finanční výpomocí ve výši 150 mil. Kč. Tato akce má být dokončena v roce 2020. Zóna byla také vládou ČR schválena jako zvýhodněná, tj. případní investoři mohou získat lepší podmínky v rámci investiční pobídky. Zlínský kraj a CzechInvest zónu prezentují v tisku, na webových stránkách a prostřednictvím veřejných a odborných subjektů.

Do doby ukončení kontroly nebyla opatření učiněná k vyšší obsazenosti zóny Holešov účinná. Zvýšení obsazenosti zóny je omezeno jejím umístěním v ochranném pásmu podzemních vod a aktivitami ekologických spolků a sdružení.

Zóna Přerov-Bochoř

Riziko neobsazení je i u plánované zóny Přerov-Bochoř. Tato lokalita, která se nachází cca 20 km od zóny Holešov rovněž v ochranném pásmu podzemních vod, byla vybrána také na základě jednání s potenciálním investorem, jež umístil investici jinde. Vláda ČR následně

přesto v roce 2016 souhlasila s přípravou a výstavbou zóny s odhadovanými výdaji ve výši 1 419,29 mil. Kč, z toho 1 273 mil. Kč ze státního rozpočtu. Do června 2018 vynaložila agentura CzechInvest v souvislosti s přípravou zóny Přerov-Bochoř 497 tis. Kč za studie a odhad investičních výdajů.

4. Převažující zóny na zelené louce a oproti brownfieldům

Národní strategie regenerace brownfieldů

MPO zpracovalo *Národní strategii regenerace brownfieldů*, kterou vláda ČR vzala na vědomí v červenci 2008. Základním cílem strategie je vytvořit prostředí pro rychlou a efektivní realizaci regeneračních projektů a prevenci vzniku nových brownfieldů. Jedním z jejích přínosů má být snížení počtu brownfieldů a záborů zemědělské půdy pro stavby na „zelené louce“. Podle údajů z května 2018 evidovala agentura CzechInvest ve veřejně dostupné databázi 485 brownfieldů, které považovala za prioritní k regeneraci.

Programy regenerace brownfieldů

V současnosti je na podporu regenerace brownfieldů zaměřen program Nemovitosti 2014–2020, který je určen pro malé a střední podnikatele s alokací prostředků Evropské unie ve výši 5 124 mil. Kč, a dále národní program *Regenerace a podnikatelského využití brownfieldů* pro období 2017–2023 s předpokládanou podporou státu ve výši celkem 2 000 mil. Kč.

U programu Nemovitosti 2014–2020 byla v době kontroly víc než polovina alokace přidělena příjemcům prostřednictvím rozhodnutí o poskytnutí dotace. O národní program *Regenerace a podnikatelského využití brownfieldů* ale nebyl výrazný zájem a do doby ukončení kontroly MPO nevydalo žádné rozhodnutí o poskytnutí dotace. Podpora brownfieldů byla zahrnuta i v národních programech podpory podnikatelských nemovitostí a infrastruktury (322 050 a 222 230) realizovaných postupně od roku 2001.

Podíl podpory na zelené louce

MPO systematicky nesledovalo, které podpořené akce byly realizovány tzv. na zelené louce a které byly zaměřeny na brownfieldy. Podle údajů agentury CzechInvest ze 102 státem podpořených zón od roku 1998 jen čtyři vznikly na území typu brownfield, a to před rokem 2010, protože následně o podporu nebyl zájem.

Na základě návrhu MPO souhlasila vláda ČR v roce 2017 s přípravou tří nových lokalit průmyslových zón (Cheb II, Veselí nad Moravou a Moravské Budějovice) s předpokládanou státní dotací 573,8 mil. Kč, která by měla být hrazena z národního programu podpory podnikatelských nemovitostí a infrastruktury. Vláda ČR také odsouhlasila přípravu zóny Sokolov – Staré Sedlo a Rokycany v případě, že u těchto lokalit budou splněny nezbytné podmínky pro realizaci zón dříve než u předchozích uvedených lokalit. V případě Veselí nad Moravou, Moravských Budějovic, Sokolov – Staré Sedlo a Rokycan se jedná o přípravu velkých zón (31–142 ha) na „zelené louce“ včetně nutného záboru zemědělské půdy.

5. Informace pro vládu ČR o podpoře průmyslových zón

Informace o hodnocení podpory poskytované do roku 2001

V roce 2009 NKÚ zjistil, že MPO neznalo přesně počet akcí, které podpořilo od roku 1998 do konce roku 2008 v rámci podpory průmyslových zón. Tato skutečnost přetrvávala i v době realizace kontrolní akce č. 18/01. Ve stanovisku pro vládu ČR ke kontrolnímu závěru z kontrolní akce NKÚ č. 08/29¹, provedené v roce 2009, MPO mimo jiné uvedlo, že akce realizované od roku 1998 do 2001 budou vyhodnoceny do konce října 2009. MPO takové hodnocení ale nedohledalo.

Informace o hodnocení podpory poskytované do roku 2009

NKÚ v roce 2009 také zjistil, že závěrečné hodnocení programu 322 050 bylo opožděno a že v době, kdy měl být program ukončen, ještě u většiny akcí probíhalo posouzení jejich závěrečného hodnocení nebo dokumentace hodnocení nebyla kompletní. NKÚ dále upozornil na riziko, že vzhledem ke stavu hodnocení jednotlivých akcí nebude mít MPO dostatek informací pro závěrečné vyhodnocení celého programu 322 050. Toto riziko se potvrdilo. Minimálně 17 akcí podpořených z programu 322 050 MPO vůbec nevyhodnotilo, protože příjemci podpory dokumentaci vyhodnocení nepředložili a v jednom případě dokumentaci agentura CzechInvest nepředala na MPO.

V rozporu s výše popsányi skutečnostmi MPO v září 2009 vládě ČR mimo jiné sdělilo, že v požadovaném termínu provedlo závěrečná vyhodnocení všech akcí realizovaných v programu 322 050 a že do konce září 2009 bude ukončeno projednání návrhu zprávy o realizaci programu s Ministerstvem financí a zpráva bude projednána ve vládě. Následně v červnu 2010 MPO vládu ČR informovalo, že předložilo Ministerstvu financí závěrečné hodnocení programu 322 050, ve kterém byla hodnocena celková úspěšnost programu a v němž byly rovněž identifikovány chyby, které byly převážně zapříčiněny chybějící dokumentací na straně příjemců dotace.

MPO sice zaslalo na Ministerstvo financí návrh závěrečné zprávy o realizaci programu 322 050, ale vzhledem k tomu, že údaje v návrhu nebyly správné ani úplné¹³, mělo MPO podle požadavku Ministerstva financí zprávu dopracovat. Avšak žádný dokument prokazující opravu, doplnění a schválení zprávy MPO nedohledalo.

¹³ Např. podle textu návrhu zprávy mělo být ze státních prostředků vyčerpáno na program 322 050 celkem 4 916,234 mil Kč, ale podle přiloženého seznamu akcí činily dotace celkem 5 227, 399 mil. Kč (při kontrole v roce 2009 NKÚ zjistil, že podpora z programu 322 050 jen do roku 2006 činila 5 114,772 mil. Kč). MPO uvedlo, že nedohledalo příslušná data, a rozdíl mezi údaji nedokázalo vysvětlit. MPO rovněž nebylo schopno vysvětlit rozdíl mezi údajem o 115 podpořených akcích uvedených v návrhu zprávy a údajem o 167 akcích vykázaných agenturou CzechInvest.

6. Podpora podnikatelských nemovitostí a infrastruktury z prostředků Evropské unie

Program Nemovitosti 2007–2013

Podporu podnikatelských nemovitostí a infrastruktury z prostředků Evropské unie poskytuje MPO od roku 2004. V roce 2016¹⁴ NKÚ upozornil na nedostatečné nastavení cílů programu Nemovitosti 2007–2013 ve vztahu k jejich hodnocení. Do doby ukončení kontroly nebylo hodnocení tohoto programu uzavřeno. MPO jej zadalo externímu hodnotiteli s termínem vypracování do září 2018.

Cíle programu Nemovitosti 2014–2020

Realizací v současnosti probíhajícího programu Nemovitosti 2014–2020 má být dosaženo prostorově a ekonomicky vyhovující podnikatelské infrastruktury umožňující malým a středním podnikatelům přechod od běžné výroby a služeb na výrobu či služby s vyšší technickou a technologickou úrovní zajišťující konkurenceschopnost, snížení provozních nákladů a vysokou přidanou hodnotu s potenciálem lepšího uplatnění na zahraničních trzích. Po realizaci projektů ale MPO nesledovalo, zda podniky očekávané přínosy vykazují.

První výzva programu Nemovitosti 2014–2020

V rámci první výzvy MPO hodnotilo žádosti o podporu podle příjemcem popsáných a zdůvodněných očekávaných ekonomických přínosů, jako jsou zvýšení objemu výroby a odbytu, rozvoj exportních možností, tvorba nových pracovních míst a zlepšení efektivity výroby. MPO sice žádosti o podporu hodnotilo podle výše uvedených kritérií, ale plněním těchto očekávaných přínosů příjemce nezavázalo. Příjemcům rovněž neuložilo poskytovat informace o tom, zda, případně jak, se po realizaci projektu uvedené ekonomické ukazatele zlepšily.

Druhá výzva programu Nemovitosti 2014–2020

V rámci druhé výzvy MPO žádosti už vůbec nehodnotilo podle očekávaného zvýšení objemu výroby, exportu, vytvoření pracovních míst ani zlepšení efektivity výroby. V rámci obou výzev pro příjemce podpory byl závazný k naplnění hodnot jen ukazatel „rozšířené, zrekonstruované nebo nově vybudované kapacity bez záboru zemědělského půdního fondu“. K tomu povinný pro sledování byl ukazatel „počet firem využívajících novou, nebo modernizovanou infrastrukturu pro podnikání“.

Nepotvrzené přínosy kontrolovaných projektů z programu Nemovitosti 2014–2020

NKÚ ověřil na vzorku 12 projektů podpořených dotací ve výši celkem 117,37 mil. Kč, že podnikatelé nakládali s pořízeným majetkem a využívali jej v souladu se stanovenými podmínkami. Do doby ukončení kontroly, tj. cca v rozmezí od půl roku do necelých dvou let

¹⁴ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 16/01 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování opatření v rámci operačního programu Podnikání a inovace z hlediska dosažení cílů schválený dne 28. listopadu 2016 a zveřejněný v částce 1/2017 Věstníku NKÚ.

po ukončení kontrolovaných projektů, bylo z celkových 103 pracovních míst, jejichž vytvoření kontrolovaní příjemci deklarovali v žádostech o podporu, vytvořeno 69 míst.

Dva příjemci podpory měli problémy se získáváním kvalifikovaných pracovníků z důvodu jejich nedostatku na trhu práce a jeden z nich za příčinu označil také existenci nedaleké velké průmyslové zóny.

U poloviny z celkových 12 příjemců podpory vzrostly objem výroby i tržby, snížily se náklady a zefektivnila výroba. Export vzrostl jen v jednom případě. Naopak ke snížení obrátu, tržeb či exportu došlo u čtyř příjemců, což vysvětlili odkladem realizace zakázek do dalšího roku z důvodu záplav, vad dodávek na vstupu do výroby, výpadku odběratelů, neočekávanými komplikacemi při plnění zakázky.

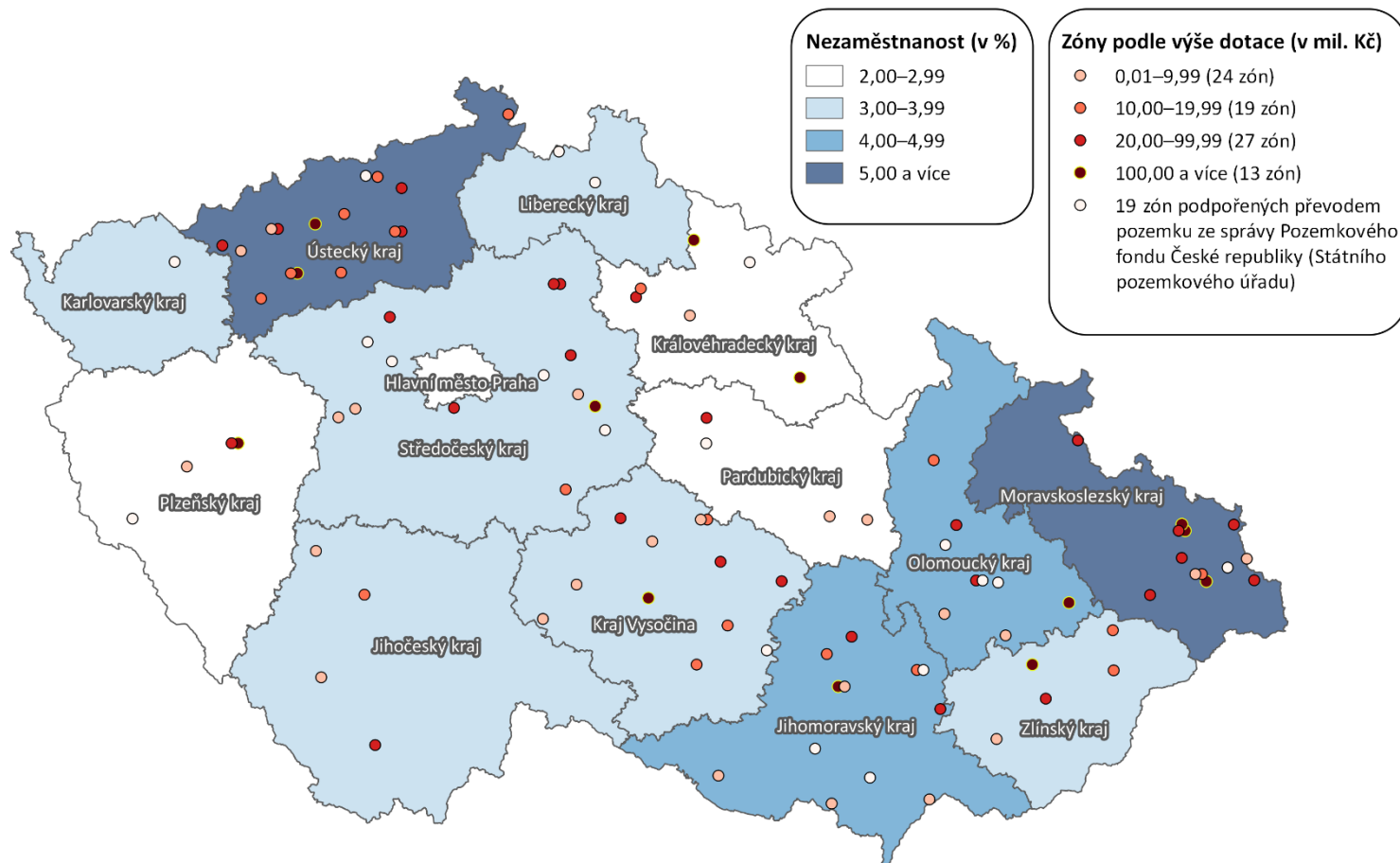
Seznam zkratk

API	Agentura pro podnikání a inovace
EU	Evropská unie
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
CzechInvest	Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest
ČR	Česká republika
Nemovitosti 2007–2013	program <i>Nemovitosti 2007–2013</i> z operačního programu <i>Podnikání a inovace</i>
Nemovitosti 2014–2020	program <i>Nemovitosti 2014–2020</i> z operačního programu <i>Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
program 122D21	program <i>Regenerace a podnikatelské využití brownfieldů</i>
program 222 230	program <i>Podpora podnikatelských nemovitostí a infrastruktury</i>
program 322 050	<i>Program podpory rozvoje průmyslových zón</i>
ukončený program	<i>Program podpory rozvoje průmyslových zón</i>
neukončený program	program <i>Podpora podnikatelských nemovitostí a infrastruktury</i>

KONTROLOVANÉ PROJEKTY

Průmyslové zóny		
Číslo projektu (název zóny)	Příjemce podpory	Dotace
222D323000034 (zóna Vrchlabí-jih)	Město Vrchlabí	122,288 mil. Kč
222D232000001(zóna Solnice-Kvasiny)	Město Solnice	370,058 mil. Kč
222D232000021 (zóna Solnice-Kvasiny, infrastruktura)	Královéhradecký kraj	560,477 mil. Kč
222D232000014 (zóna Triangle, II. etapa)	Ústecký kraj	1 272,539 mil. Kč
222D232000044 (zóna Triangle, infrastruktura)	Ústecký kraj	24,561 mil. Kč
222D232000045 (zóna Bystřice nad Pernštejnem)	Město Bystřice nad Pernštejnem	15,953 mil. Kč
222D232000013 (zóna Nošovice)	Moravskoslezský kraj	1 084,974 mil. Kč
222D232000019 (zóna Holešov)	Zlínský kraj	532,376 mil. Kč
Celkem		3 983,226 mil. Kč
Podpora malých a středních podniků		
Číslo projektu	Příjemce podpory	Dotace
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0000315	Ševčík HYDRO s.r.o.	12,555 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0000509	ZEBR s.r.o.	6,975 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0000712	EGO Zlín, spol. s r.o.	6,781 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0000758	Kovo Staněk, s.r.o.	12,752 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0000790	MONTEMA, spol. s r.o.	15,374 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0000837	T M T spol. s r.o. Chrudim	7,905 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0000916	ROMEX s.r.o.	17,177 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0001276	VODA CZ s.r.o.	12,186 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0001933	OBALIA, s.r.o.	6,819 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0003034	PLATINUM NATURAL s. r. o.	11,269 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/15_004/0003857	fa HAKIM s.r.o.	3,658 mil. Kč
CZ.01.2.07/0.0/0.0/16_058/0007867	RH-Tech s.r.o.	3,919 mil. Kč
Celkem		117,370 mil. Kč

Státem podpořené průmyslové zóny v období 1998 až 2017



Zdroj: nezaměstnanost: *Uchazeči o zaměstnání a volná pracovní místa k 28. únoru 2018*; Ministerstvo práce a sociálních věcí;
výše dotace: *Obsazenost průmyslových zón k 31. 12. 2017*; Ministerstvo průmyslu a obchodu.