

Informace z kontrolní akce č. 12/08

Programy průmyslové spolupráce (offsety) jako nástroj ekonomické kompenzace výdajů státu v souvislosti s plněním podmínek vybraných veřejných zakázek, včetně správy daní daňových subjektů zúčastněných na předmětných kontrolovaných programech

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/08. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Karel Sehoř.

Cílem kontroly bylo prověřit plnění podmínek offsetů a ekonomické výsledky vybraných offsetových transakcí.

Kontrolovaným obdobím byly roky 1999–2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly. Kontrola byla prováděna od března 2012 do října 2012.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“),
Ministerstvo obrany (dále jen „MO“),
Ministerstvo vnitra (dále jen „MV“),
Generální finanční ředitelství (dále jen „GFŘ“),
Generální ředitelství cel (dále jen „GŘC“).

I. Úvod

Programy průmyslové spolupráce (dále také „PPS“ nebo „offsety“) představují nástroj ekonomické kompenzace výdajů státního rozpočtu spojených s pořízením techniky, materiálu a služeb, zejména pro obranné a bezpečnostní účely České republiky. Jsou založeny na systému dohod, podle kterých zahraniční dodavatel uskutečňuje dohodnuté projekty. Zahraniční dodavatel realizuje nebo zprostředkuje offsetovou transakci na základě obchodního vztahu se subjektem (fyzická osoba, právnická osoba, organizace, státní organizace) s místem podnikání v České republice.

Specifické pojmy související s uplatňováním české offsetové politiky jsou vymezeny v příloze č. 1. Pro význam a obsah jednotlivých pojmů je určující znění konkrétní smlouvy o realizaci programu průmyslové spolupráce (dále také „offsetová dohoda“)¹, případně smlouvy týkající se plnění veřejné zakázky, která zpravidla offsetové dohodě předchází.

Pozn.: Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

1. Rozsah kontroly

Kontrola se zaměřila na činnosti a klíčové fáze procesu uplatňování offsetů (příloha č. 2), které byly v odpovědnosti MPO, MO a MV nebo na kterých se tato ministerstva podílela. Kontrole byly podrobeny všechny PPS kromě PPS realizovaného tehdejší státní organizací

¹ Jednotlivé offsetové dohody uzavřené MO a MV s dodavateli veřejných zakázek mají různá označení, nicméně odpovídají ve své podstatě vzniku offsetového závazku a specifikaci podmínek jeho plnění.

České dráhy.² Proces výběru dodavatele z hlediska souladu s právními předpisy upravujícími zadávání veřejných zakázek³ nebyl předmětem této kontroly.

Kontrolou u GŘC byly ověřovány vybrané parametry vzorku offsetových transakcí realizovaných českými partnery před vstupem ČR do Evropské unie (dále též „EU“) v režimu „vývoz“ a po vstupu ČR do EU, pokud byly offsety realizovány v režimu „vývoz z celního území EU“. Kontrola u GFŘ byla prováděna za účelem ověření vybraných parametrů vzorku offsetových transakcí realizovaných českými partnery po vstupu ČR do EU v rámci dodání zboží do jiného členského státu.

Odchytky byly zjištěny mezi evidencí kontrolovaných osob MPO, MV a MO z dokladů a informací, které tyto kontrolované osoby k PPS předložily. Evidence u finančních a celních orgánů byla zajištěna prostřednictvím elektronických systémů. Na základě analýzy a porovnání údajů z PPS a údajů z uvedených systémů **nebyly zjištěny skutečnosti, které by vyžadovaly poskytnutí údajů správci daně⁴**. Zjištěné údaje byly dále prověřeny a vyhodnoceny mimo jiné z hlediska principů novosti a kauzality (viz kapitola 1.2) u kontrolovaných offsetových transakcí.

2. Kontrolované osoby a jejich úloha v rámci uplatňované offsetové politiky

MPO je ústředním orgánem státní správy mimo jiné pro státní průmyslovou politiku, obchodní politiku, zahraničně ekonomickou politiku atd.⁵ Vláda pověřila MPO zřízením meziresortní **offsetové komise** (dále také „OFK“), která plní úkoly související s přípravou, realizací a vyhodnocováním offsetových programů. Předsedou OFK je příslušný náměstek MPO. MPO jmenuje na základě návrhů z dotčených ministerstev členy této komise, aktualizuje její statut a jednací řád. Kompetence MPO a OFK byly v průběhu doby upřesňovány usneseními vlády ČR a interními předpisy MPO.

MO a **MV** jsou ústředními orgány státní správy zejména pro zajišťování obrany⁶ České republiky, resp. vnitřní věci⁷. Obě ministerstva byla zadavatelem veřejných zakázek, v souvislosti s jejichž plněním uzavírala offsetové dohody k plnění PPS, a měla plnit řadu úkolů v přípravě a realizaci PPS, včetně kontroly plnění jednotlivých offsetových transakcí (dále také „OFT“).

Orgány daňové a celní správy (GFŘ, GŘC) nebyly do uplatňování offsetové politiky zapojeny, tj. neměly kontrolní ani jinou úlohu.

II. Významné skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Regulační rámec offsetové politiky České republiky

V českém právním řádu nejsou offsety, jejich podpora a realizace nijak upraveny. Offsetová politika byla vymezena podmínkami realizace offsetů nastavenými příslušnými usneseními vlády a dále směrnicemi vydanými jako interní normativní akty (opatření) ministra průmyslu

² Tento PPS je pouze zahrnut v celkové hodnotě realizovaných PPS v České republice (dále také „ČR“) na základě informací z dokladů předložených MPO.

³ Pro potřeby kontrolního závěru jsou označovány veřejnými zakázkami všechny způsoby a podmínky přidělení veřejných (státních) zakázek na základě příslušných právních předpisů, tj. i výběr dodavatele mimo rámec příslušného zákona (zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách). Toto zobecnění nemá na faktické právní posouzení offsetů vliv.

⁴ § 59 odst. 1 a 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

⁵ § 13 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ § 16 zákona č. 2/1969 Sb.

⁷ § 12 zákona č. 2/1969 Sb.

a obchodu. Usnesení vlády zavazují člena vlády k povinnosti řídit se těmito předpisy a jednat v souladu s nimi a zavázat konkrétními akty řízení příslušné zaměstnance orgánů výkonné moci, přitom však nejsou obecně závazným právním předpisem. Subjekty – zejména se jedná o obchodní společnosti zapojené do přípravy a realizace offsetových programů – tak byly zavázány k plnění offsetů pouze na základě smluv uzavíraných se zadavateli veřejných zakázek.

Offsetová politika je realizována prostřednictvím soukromoprávních smluv. Toto řešení umožňovalo značnou pružnost při sjednávání podmínek s dodavateli veřejných zakázek, současně však nezajišťovalo jednoznačné uplatňování zásad offsetové politiky.

1.1 Vývoj regulatorního rámce a základních principů offsetové politiky

Vývoj regulatorního rámce české offsetové politiky lze rozdělit do tří období, která jsou ohraničena příslušnými usneseními vlády, jejichž přílohou byly zásady pro uplatňování offsetů. Ministru průmyslu a obchodu bylo uloženo zajišťovat činnosti související s přípravou, projednáváním, prosazováním, hodnocením, realizací a kontrolou programů průmyslové spolupráce. Základní procesy přípravy a realizace PPS jsou uvedeny v příloze č. 2.

Klíčové dokumenty z hlediska prosazování offsetové politiky jsou:

1. pro období realizace offsetové politiky od 17. 6. 1998 do 4. 1. 2005
 - a. *usnesení vlády České republiky ze dne 17. června 1998 č. 421, o postupu při realizaci kompenzujících transakcí (offsetových programů) – jeho přílohou byly Zásady realizace offsetových programů (dále jen „Zásady 1998“);*
 - b. *opatření č. 26/1998 ministra průmyslu a obchodu k realizaci offsetových programů⁸, kterým ministr průmyslu a obchodu dnem 15. 12. 1998 mj. zřídil OFK a vydal Základní pravidla projednávání a hodnocení offsetových programů (dále jen „Pravidla 1998“);*
2. pro období realizace offsetové politiky od 5. 1. 2005 do 27. 6. 2010
 - a. *usnesení vlády České republiky ze dne 5. 1. 2005 č. 9, o Zásadách realizace programů průmyslové spolupráce (dále jen „Zásady 2005“);*
 - b. *opatření č. 3/2005 ministra průmyslu a obchodu ze dne 2. 2. 2005, kterým byla mj. vydána směrnice pro realizaci programů průmyslové spolupráce (dále jen „Pravidla 2005“);*
3. pro období realizace offsetové politiky od 28. 6. 2010 do současnosti
 - a. *usnesení vlády České republiky ze dne 28. 6. 2010 č. 499, o Zásadách realizace programů průmyslové spolupráce (dále jen „Zásady 2010“);*
 - b. *opatření č. 19/2010 ministra průmyslu a obchodu ze dne 29. října 2010, kterým byla mj. vydána směrnice pro realizaci programů průmyslové spolupráce (dále jen „Pravidla 2010“).*

MPO na základě vládou svěřené úlohy zadalo v roce 1998 zpracování studie⁹, která upozornila na specifické problémy v rovině legislativní, organizační i praktické (např. rozdělení odpovědností, uplatňování valorizací hodnot OFT, způsob monitoringu a kontroly plnění PPS) a doporučila možnosti jejich řešení. **Implementaci těchto doporučení MPO neřešilo v následujícím období systematicky**, část doporučení zapracovalo teprve po šesti letech do Zásad 2005 a Pravidel 2005, kde již např. vypustilo systém uplatňování

⁸ Obsahem opatření byly čtyři přílohy: příloha č. 1: opatření č. 26/98, *Personální složení Offsetové komise pro realizaci kompenzujících transakcí*; příloha č. 2: opatření č. 26/98, *Statut Offsetové komise pro realizaci kompenzujících transakcí (offsetových programů)*; příloha č. 3: opatření č. 26/98, *Jednací řád Offsetové komise pro realizaci kompenzujících transakcí (offsetových programů)*; příloha č. 4: opatření č. 26/98, *Pravidla projednávání a hodnocení offsetových programů*.

⁹ *Studie realizace offsetových programů v České republice*, prosinec 1998.

valorizací hodnot OFT. Změny v Zásadách 2010 představovaly dílčí úpravy, které jsou popsány dále.

Od přistoupení ČR k EU dne 1. 5. 2004 se na zadávané zakázky v oblasti obrany a bezpečnosti vztahují pravidla vnitřního trhu s výhradou specifických výjimek.¹⁰

V roce 2012 MPO navrhlo vládě přijmout usnesení k ukončení uplatňování offsetové politiky podle Zásad 2010, stalo se tak přibližně s desetiměsíční prodlevou po účinnosti zákona č. 258/2011 Sb.¹¹ a po upozornění ze strany Evropské komise, že uplatňováním Zásad 2010 dochází k porušování komunitárního práva. Hlavní příčinou upozornění bylo rozšíření okruhu přímých offsetů a ponechání nepřímých offsetů v Zásadách 2010.

Vláda v srpnu 2012 schválila v souvislosti s offsety usnesení¹², kterým vzala na vědomí, že při přípravě, zadávání a realizaci veřejných zakázek na dodávky vojenského materiálu a souvisejících prací a služeb musí být podmínky požadované po uchazečích plně v souladu se zásadami vnitřního trhu podle ustanovení čl. 346 TFEU a příslušného sekundárního práva¹³. Vláda tímto usnesením uložila svým členům neuplatňovat Zásady 2010 při přípravě veřejných zakázek na dodávku zboží, služeb a stavebních prací od zahraničních dodavatelů, tj. nevyžadovat nové offsetové závazky. U probíhajících programů vláda nadále pověřila ministra průmyslu a obchodu plněním úkolů (metodická činnost, hodnocení PPS apod.) ve smyslu Zásad 2010.

1.2 Zásady a základní principy uplatňování a uznávání offsetů

Uplatňování offsetů se v průběhu kontrolovaného období měnilo na základě příslušných Zásad, jejichž obsahem byly i základní principy offsetové politiky. NKÚ použil tyto Zásady jako kritéria při kontrole postupů a procesů, v rámci nichž byly u kontrolovaných osob posuzovány a schvalovány jednotlivé PPS a OFT. Z těchto změn uvádíme ty nejpodstatnější a ty, které souvisí s významnými skutečnostmi zjištěnými u jednotlivých PPS:

a) Finanční limity, při jejichž dosažení měl zadavatel uplatnit u zahraničních (sub)dodavatelů požadavek offsetů, se postupně zvyšovaly (viz tabulka č. 1).

Tabulka č. 1 – Finanční limity uplatňování offsetů

Zásady	Dodávky zahraničního dodavatele	Subdodávky zahraničního dodavatele pro tuzemské finální dodavatele	Požadovaná hodnota offsetového závazku k hodnotě kontraktu bez DPH (z toho přímé offsety)
1998	> 300 mil. Kč	> 100 mil. Kč	Nestanovena
2005	> 500 mil. Kč	> 250 mil. Kč	Minimálně 100 % (min. 20 %)
2010	> 1 000 mil. Kč	> 500 mil. Kč	Maximálně 100 % (min. 20 %)

Zdroj: Zásady z let 1998, 2005 a 2010.

¹⁰ Čl. 296 Smlouvy o založení Evropského společenství, resp. čl. 346 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále také „TFEU“).

¹¹ Přijetím novely, kterou představoval zákon č. 258/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, splnila Česká republika povinnost transponovat směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009, o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES.

¹² Usnesení vlády ČR ze dne 15. srpna 2012 č. 594, ke změnám v uplatňování Zásad realizace programů průmyslové spolupráce.

¹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009, o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES.

Zásady 2010 snížily maximální možnou požadovanou hodnotu offsetového závazku na 100 % kontraktační ceny bez DPH s ohledem na implementaci pravidel uvedených v kodexu chování při uplatňování offsetů.¹⁴

Limity se vztahují pouze na hodnotu veřejné zakázky tvořenou dodávkami a službami zahraničního dodavatele nebo subdodavatele, nikoli na celkovou cenu kontraktu, která může zahrnovat například provizi prostředníka.

Teprve zákonem č. 248/2011 Sb.¹⁵ bylo umožněno, aby MO a MV realizovaly zahraniční obchod s vojenským materiálem přímo (bez prostředníků) a bez předchozího souhlasu vlády, pakliže jsou splněny podmínky § 6 odst. 1 ve spojení s podmínkami § 12a.

- b) Cena a náklady offsetů** – Požadavek, že závazek vyplývající z ustanovení o offsetových programech nesmí mít za následek zvýšení kupní ceny (rozumí se u veřejné zakázky), byl výslovně stanoven pouze v Pravidlech 1998. Obdobně požadavek, že náklady na předoffsetové a offsetové aktivity ponese uchazeč o offset, nikoli český partner, se v dalších Zásadách nevyskytoval. Zásady 2005 a Zásady 2010 však požadovaly, aby se do hodnoty plnění OFT nezahrnovaly žádné náklady vzniklé českému nebo zahraničnímu partnerovi OFT nebo nositeli offsetového závazku, případně jinému zainteresovanému subjektu, v souvislosti s přípravou, realizací, kontrolou a dalšími aktivitami souvisejícími s offsetovou transakcí.
- c) Kauzalita offsetů** – Zásady 1998 a Zásady 2005 princip „kauzality“ OFT výslovně neupravily. Požadavek kauzality byl nově uveden až v Zásadách 2010 v souvislosti s posuzováním ze strany OFK, do jaké *„míry a jakým způsobem přispěl Předkladatel k faktu, že Zahraniční partner alokoval projekt průmyslové spolupráce právě do České republiky ...“*
- d) Novost offsetů** – Zásady 1998 požadavek novosti offsetů nedefinovaly, nicméně MPO v Pravidlech 1998 mj. stanovilo, že všechny návrhy offsetových programů musí odrážet přírůstek nebo novost obchodní transakce, a u offsetové aktivity exportu stanovilo, že sem náleží: *„všechny nové nebo dodatečné exporty výrobků a služeb českého původu, tradiční vývozy nebudou do offsetových aktivit zahrnuty“*. Zásady 2005 poté stanovily konkrétní definiční znaky charakterizující novost OFT, které spočívaly v *nově založené spolupráci s vyčíslitelnými a doložitelnými ekonomickými efekty pro českou stranu*. V případě OFT typu „podpora exportu“ stanovily, že se tímto termínem rozumí zprostředkování nových exportních zakázek tuzemským subjektům, uvedení dosud nevyváženého výrobku českého původu na zahraniční trhy, zajištění nových zahraničních odběratelů pro výrobky již exportované nebo markantní¹⁶ navýšení stávajícího vývozu. Zásady 2010 požadavek novosti definovaly obdobně jako Zásady 2005.
- e) Přímé offsety** – Oproti Zásadám a Pravidlům z let 1998 a 2005 rozšířily Zásady a Pravidla z roku 2010 kategorii přímých offsetů i na projekty bez přímé účasti na veřejné zakázce. MPO přibližně po 11 letech od vydání Zásad 1998 upravilo kategorii přímých offsetů tak, že zahrnovala projekty průmyslové spolupráce pro podniky českého obranného a bezpečnostního, leteckého a kosmického průmyslu. Stalo se tak ale bez ohledu na skutečnost, zda se v konkrétním případě jedná o offset spočívající v účasti

¹⁴ Rozhodnutí řídicího výboru Evropské obranné agentury (EDA) č. 2008/31, o kodexu chování při uplatňování offsetů (Code of Conduct on Offsets), ze dne 15. 10. 2008 (dále také „Kodex“), k jehož implementaci se ČR zavázala od 1. 9. 2009. Kodex byl vytvořen v průběhu roku 2008 expertní skupinou členských států EDA za účasti zástupce MPO a MO.

¹⁵ Zákon č. 248/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ MPO v odpovědi na žádost NKÚ definovalo markantní navýšení pouze obecně, sdělilo, že se jedná o navýšení zakázky řádově o desítky procent. Pro potřebu kontroly tedy NKÚ stanovil toto kritérium ve výši min. 20 %.

(podílu) na plnění veřejné zakázky v oblasti obrany a bezpečnosti a zda tento offset splňuje podmínky čl. 346 TFEU.

- f) **Valorizace hodnoty OFT** – Zásady 1998 a Pravidla 1998 umožňovaly OFK navýšit hodnotu českého obsahu OFT za použití koeficientů zohledňujících význam přínosu pro českou stranu (progresivní technologie, dlouhodobé investice) nebo zvýšené riziko zahraničního dodavatele. Koeficienty měly sloužit jako stimulátor pro prosazení preference vybraných projektů. Hodnota českého obsahu transakce se měla vynásobit koeficientem stanoveným OFK. Stanovení koeficientů pro jednotlivé oblasti mělo podle MPO vycházet z klasifikace OECD.¹⁷ Metodika používání koeficientů pro valorizaci hodnot OFT, zejména z hlediska objektivnosti jejich přiřazení a posuzování jednotlivých OFT, nebyla ze strany MPO doložena.

K rozšíření definice přímých offsetů přistoupilo MPO teprve ve chvíli, kdy toto vylučovalo komunitární právo. V prvním a druhém období offsetové politiky (od června 1998 do června 2010) Zásady definovaly přímé offsety jako projekty vztahující se bezprostředně k realizaci předmětu veřejné zakázky¹⁸. Toto vymezení však nezohledňovalo reálné možnosti a kapacity českého průmyslu v podobě přímého podílu na plnění veřejných zakázek. MPO navrhlo vládě řešení, které v konečném důsledku vede k zastavení jakýchkoliv offsetových aktivit v souvislosti s novými veřejnými zakázkami, jejichž předmětem je vojenský materiál pořizovaný s ohledem na nezbytnost ochrany podstatných bezpečnostních zájmů České republiky. Přitom uplatnění přímých offsetů, které respektují striktní výklad čl. 346 TFEU, není v rozporu s komunitárním právem. Vláda přijetím usnesení ze dne 15. 8. 2012 č. 594 navrhované řešení přijala.

2. Realizované programy průmyslové spolupráce, jejich priority a cíle

V ČR bylo realizováno celkem 11 PPS. Osm PPS souvisí s uzavřením smluv ze strany MO, jejichž předmětem bylo pořízení majetku a služeb v oblasti obrany. Ve dvou případech se jednalo o PPS související se smlouvami, které uzavřelo MV a které řešily potřeby složek integrovaného záchranného systému, a v jednom případě šlo o PPS související s pořízením sedmi elektrických vlakových jednotek Pendolino¹⁹ tehdejší státní organizací České dráhy. PPS Pendolino byl k 31. 1. 2007 ukončen s celkovou uznanou hodnotou plnění 1 826,6 mil. Kč.

V následujících grafech jsou uvedeny PPS kontrolované u MO (CASA, LOV IVECO, KOT PANDUR, ATS TATRA, AIRBUS, RBS-70, ARTHUR a GRIPEN) a u MV (EUROCOPTER a PEGAS). Základní informace a výchozí parametry pro sjednání offsetových závazků v jednotlivých PPS jsou obsahem přílohy č. 3. V této příloze je rovněž uvedeno, zda a kdy zadavatelé uzavřeli další smlouvy nebo dodatky smluv, kterými došlo ke změnám v obsahu původního plnění, a tudíž i ke změnám kupní ceny, která je rozhodná pro stanovení výše offsetového závazku v konkrétním PPS.

V grafu č. 1 jsou v závorkách u názvů jednotlivých PPS uvedeny informace o datu uzavření offsetové dohody. Graf dále zachycuje nastavenou dobu plnění PPS v měsících spolu s vyznačením počtu měsíců, které uplynuly ke dni 31. 12. 2011 a které zbývají do splnění PPS dle termínu stanoveného v příslušné offsetové dohodě. Rámečky vztažené k časové ose jednotlivých PPS obsahují termíny, ke kterým zadavatelé uznali hodnoty plnění, a zároveň jsou v nich uvedeny i uznané hodnoty plnění PPS v procentech. Oranžově jsou

¹⁷ Sekretariát OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) publikoval pod č. 1997/2 *Revizi klasifikací vysokoúrovňových sektorů a klasifikace produkce (Revision of the High-Technology Sector and Product Classification)*.

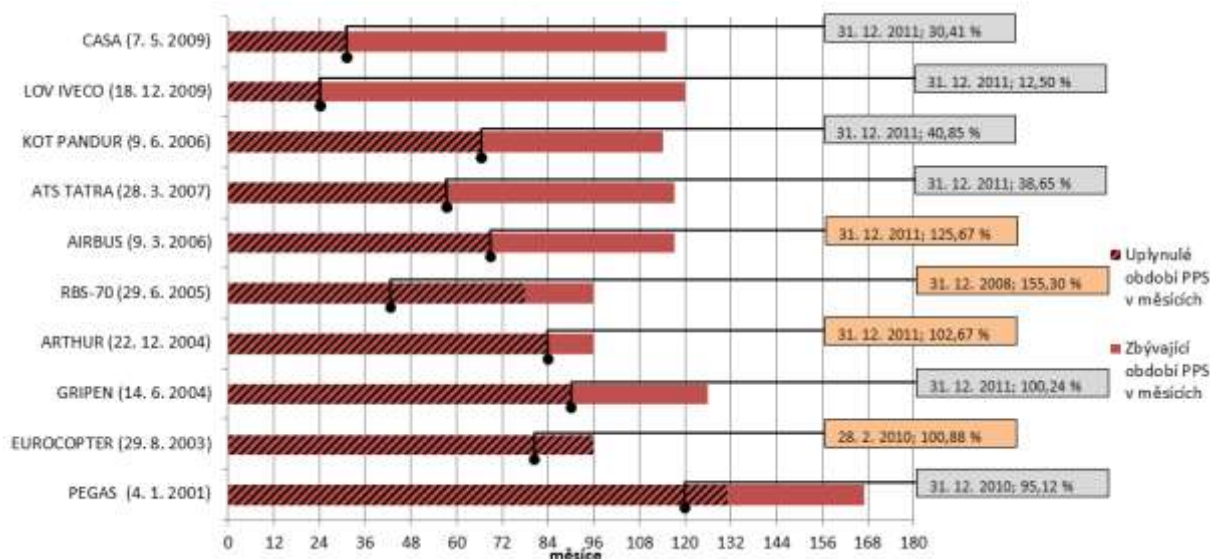
¹⁸ Rozumí se veřejná zakázka, v jejíž souvislosti vznikla offsetová povinnost.

¹⁹ Podíl národní práce měl představovat hodnotu minimálně 40 % smluvní ceny dohodnutých dodávek. Podmínky byly vládou stanoveny v době, kdy ČR nebyla vázána mezinárodní dohodou o veřejných zakázkách (GPA).

zvýrazněny rámečky u PPS, u kterých zadavatel smluvní straně potvrdil splnění podmínek PPS, tj. dosažení minimální požadované hodnoty přímých i nepřímých offsetů.

Celkem čtyři PPS (AIRBUS, RBS-70, ARTHUR, EUROCOPTER) byly již ukončeny a smluvní strany považují offsetový závazek za splněný. V případě PPS AIRBUS a PPS RBS-70 uznané hodnoty plnění výrazně překročily výši offsetového závazku. V případě PPS GRIPEN zadavatel uznal hodnotu plnění překračující celkovou hodnotu offsetového závazku, plnění v kategorii přímých offsetů však nedosáhlo ke dni 31. 12. 2011 minimální výše 20 % sjednané hodnoty PPS. Nejnižší míra plnění offsetového závazku byla zjištěna u programů LOV IVECO (12,5 %) a CASA (30,4 %), jedná se však o PPS zahájené až v roce 2009.

Graf č. 1 – Přehled plnění offsetových závazků u realizovaných PPS



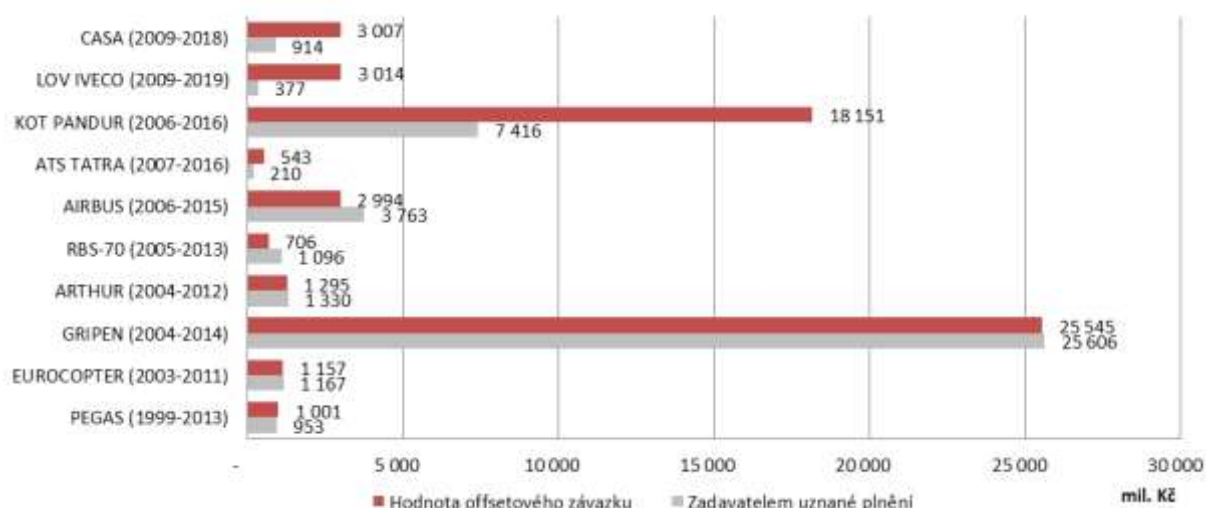
Zdroj: doklady MO, MV a MPO předložené ke kontrole.

Pozn.: Offsetové závazky vznikly uzavřením kontraktů (veřejných zakázek). Offsetové dohody byly zpravidla rozhodujícím milníkem pro zahájení realizace PPS, pokud se nejednalo o předoffsety nebo OFT předkládané před uzavřením offsetové dohody.

Následující graf č. 2 zobrazuje plnění kontrolovaných PPS. Uzané plnění offsetového závazku (šedý sloupec) je uvedeno v absolutních číslech a porovnáno s celkovou hodnotou offsetového závazku (červený sloupec). Jak je z grafu zřejmé, PPS GRIPEN a PPS KOT PANDUR jsou offsetovými programy s nejvyšší offsetovým závazkem. Mezi PPS s nejnižším offsetovým závazkem patří PPS ATS TATRA a PPS RBS-70, u nichž je výše offsetového závazku nižší než 1 ml. Kč.

Obdobně jako u grafu č. 1 se jedná o hodnoty, které byly dokladovány kontrolovanými osobami odpovědnými za PPS. Zjištění NKÚ, která u některých PPS zpochybňují dosaženou míru plnění, jsou blíže rozvedena v kapitole 4.2.

Graf č. 2 – Přehled uznaného plnění PPS v poměru k hodnotě offsetových závazků



Zdroj: doklady MO, MV a MPO předložené ke kontrole.

Pozn.: Hodnoty offsetových závazků a plněných OFT byly zaokrouhleny na miliony Kč.

Plnění jednotlivých PPS bylo kontrolováno za celé období jejich trvání, resp. do 31. 12. 2011, neboť doklady k plnění PPS za rok 2012 nebyly do ukončení kontroly k dispozici.

PPS realizované u MO představují hodnotu offsetových závazků 55 255 mil. Kč. Z toho MO ke dni 31. 12. 2011 uznalo jako splněný závazek hodnotu plnění ve výši 40 712 mil. Kč, přičemž předoffsetové transakce představují cca 40 % této hodnoty²⁰.

PPS realizované u MV představují hodnotu offsetových závazků 2 158 mil. Kč. Z toho MV ke dni 31. 12. 2010 uznalo jako splněný závazek hodnotu plnění ve výši 2 119 mil. Kč. Hodnoty plnění PPS PEGAS za rok 2011 MV do ukončení kontroly²¹ neschválilo.

Celková hodnota offsetových závazků²² činila 57 413 mil. Kč, z toho MV a MO uznaly hodnotu plnění ve výši celkem 42 831 mil. Kč, tj. 74,6 %.

NKÚ u jednotlivých PPS rovněž prověřoval, zda a jak byly PPS vyhodnoceny s ohledem na nastavené cíle a priority offsetové politiky, případně zda byly dosaženy očekávané přínosy.

Zásady vytvářely rámec pro kontraktační jednání a vymezovaly základní priority a cíle PPS v širokém spektru odvětví (např. transfer progresivních technologií, strojírenství, elektrotechnika, zahraniční investice a obchod, rozvoj malého a středního podnikání). Za výklad příslušných zásad bylo odpovědné MPO. Podmínky, včetně konkrétních priorit a cílů, byly formalizovány v uzavřených offsetových dohodách v různé míře detailu, resp. obecnosti. Závisely na výsledcích kontraktačních jednání MO a MV odrážejících snahu dodavatelů veřejných zakázek (případně nositelů offsetových závazků) získat co nejvýhodnější podmínky pro plnění offsetových závazků. Jednotlivé offsetové dohody byly uzavírány za účinnosti různých Zásad, přičemž většina PPS byla smluvně zajištěna za účinnosti Zásad 2005. Žádná z veřejných zakázek ani offsetových dohod nebyla smluvně zajištěna na základě a za účinnosti Zásad 2010.

²⁰ Nejvyšší podíl předoffsetů (52 %) na uznaném plnění vykazuje PPS GRIPEN.

²¹ Kontrola u MV byla ukončena ke dni 31. 10. 2012.

²² Rozumí se bez započtení PPS Pendolino.

Na úrovni MPO nebylo vyhodnocováno, zda a v jaké míře dochází k plnění priorit a cílů ve vytyčených oblastech hospodářské a průmyslové politiky, případně i s ohledem na konkrétní vládní strategie a koncepce. MPO přínosy offsetových programů nevyhodnocovalo a při kontrole nijak nedoložilo, do jaké míry byly cíle a priority PPS naplňovány v jednotlivých odvětvích průmyslu.

Na žádném ze zasedání OFK nebyly projednávány celkové přínosy českým ekonomickým zájmům souhrnně za všechny realizované PPS, nebo alespoň k určitým mezníkům. Pokud byly přínosy projednávány, jednalo se o předpoklady a budoucí odhady v souvislosti s akceptací předkládaných návrhů (projektů) OFT. Obecné informace o realizaci offsetových programů byly součástí předkládacích zpráv k úpravě a způsobu uplatňování Zásad.

Vyhodnocování plnění cílů a priorit PPS bylo v podstatě redukováno na vykazování hodnot plnění offsetových transakcí, případně na vykazování dílčích parametrů PPS (mezníků), pokud tyto byly nastaveny, a konečných dosažených hodnot PPS. Tyto informace v souhrnné podobě zpravidla předkládaly MO a MV na zasedání OFK k projednání. Míru plnění priorit a cílů offsetové politiky prostřednictvím PPS a ekonomické přínosy dosažené pomocí realizace těchto programů nebylo možné vyhodnotit.

3. Organizační zabezpečení a správa offsetových aktivit

Ministr průmyslu a obchodu byl na základě příslušných usnesení vlády pověřen zajišťováním metodické činnosti a dalších aktivit souvisejících s přípravou a hodnocením programů průmyslové spolupráce v souladu se Zásadami.

Zřízením OFK jako meziresortní komise bylo pověřeno MPO, včetně přípravy jejího statutu a jednacího řádu.²³ Úkoly OFK se v jednotlivých obdobích offsetové politiky v některých oblastech lišily. Přijetí nových Zásad neznamenal automatické promítnutí změn do stávajících offsetových dohod.

U MO a MV byl způsob a systém kontroly a monitoringu OFT nastaven odlišně. U MO byly vytvořeny struktury v rámci liniového řízení²⁴ i v rámci projektového řízení – offsetový tým, zřízený rozkazem ředitele sekce vyzbrojování, zabezpečoval²⁵ všechny PPS u MO kromě PPS GRIPEN, který je v jeho gesci teprve od 1. 1. 2011. V PPS ARTHUR došlo dodatkem k úpravě offsetové dohody (ta byla původně uzavřena za účinnosti Zásad 1998) a monitoring a kontrola plnění OFT byly ve smyslu Zásad 2005 přeneseny z OFK na MO.

Na náklady MO bylo externími auditory zajištěno ověření deklarované hodnoty plnění vybraných OFT. Kontrole byly podrobovány všechny PPS od roku 2005 s různou mírou hloubky ověřování. V některých případech se externí auditorské subjekty soustředily – s ohledem na obecnost zadání ze strany MO – pouze na účetní evidenci, v jiných případech ověřovaly například příslušnost výrobků, technicko-technologický průběh realizace a přepočty směnného kurzu použitého v OFT. Za období let 2005 až 2011 externí auditorské subjekty zjistily dle předložených dokumentů rozdíl vedoucí jak ke snížení vykázaných hodnot (–378,09 mil. Kč), tak i k jejich navýšení (+186,11 mil. Kč). MO hodnoty zjištěné u PPS externími auditory započítalo s výjimkou případů, kdy offsetový tým sám prováděl

²³ Složení OFK ze zástupců jednotlivých ústředních orgánů státní správy a dalších státních organizací se měnilo dle příslušných Zásad. Statuty OFK stanovily 15, resp. 16 členů v případě Zásad 2005; kromě MPO, MO a MV měly v komisi své zástupce např. Ministerstvo dopravy a spojů, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy atd.

²⁴ Odbor řízení projektu nadzvukového letounu byl u MO zřízen v roce 2004 a ředitel odboru byl podřízen příslušnému náměstkovi ministra obrany. Část dokumentace PPS GRIPEN vedená tímto odborem nebyla předložena NKÚ ke kontrole s odůvodněním, že ji MO nebylo schopno dohledat.

²⁵ Dle statutu se primárně zabýval přípravou offsetových dohod, výběrem externího auditora, kontrolou výročních zpráv o plnění PPS a přípravou podkladů k vydání stanoviska.

kontrolu plnění vybraných OFT a shledal další nedostatky vedoucí ke snížení uznatelné hodnoty plnění. MO v kontrolovaném období prověřilo nebo nechalo prověřit 117 OFT a oproti vykázanému plnění PPS neuznalo celkem 3 553,18 mil. Kč. Z této částky představuje více než 1 mld. Kč rozdíl, který byl zjištěn v PPS GRIPEN a v obdobné výši i v PPS ARTHUR.

Kontrola a monitoring nebyly u MV organizačně a systematicky řešeny. MV neprovádělo kontrolu plnění OFT u českých partnerů. Kontrole MV byly podrobovány pouze přímé offsety, jejichž příjemcem bylo MV jako český partner.

V případě PPS EUROCOPTER byla v offsetové dohodě sjednána možnost MV provádět kontroly plnění OFT u českých partnerů. **Přes zjevné základní nedostatky ve vykazovaných hodnotách plnění offsetových transakcí PPS EUROCOPTER však MV možnost kontroly u českých partnerů nevyužilo a uznávalo tyto hodnoty v plné výši.**

V offsetové dohodě PPS PEGAS nesjednalo MV možnost provádět kontroly offsetových transakcí u českých partnerů s odůvodněním, že podle Zásad 1998 přísluší tyto činnosti OFK. Následně **MV uznávalo hodnoty plnění jednotlivých OFT, aniž by mělo informace o kontrolní činnosti u českých partnerů OFT a jejich výsledcích. V souvislosti s přijetím Zásad 2005 smluvní strany žádné změny v oprávnění kontroly nepřijaly, kontrolu bylo nadále oprávněno vykonávat MPO, resp. OFK, ačkoli Zásady 2005 toto dále neumožňovaly.**

Zásady 1998 ve srovnání s následně přijatými Zásadami 2005 a Zásadami 2010 přisuzovaly OFK aktivní roli při prosazování offsetů, tato role spočívala v přípravě, projednávání, hodnocení a realizaci PPS. Na základě vyhodnocení MPO měla OFK schvalovat splnění offsetových transakcí a následně offsetového programu a byla odpovědná za zpracování roční zprávy o plnění offsetových programů.

Zásadami 2005 a Zásadami 2010 byla oprávnění týkající se kontroly a hodnocení přenesena na zadavatele veřejných zakázek (MO a MV) a offsetové komisi byly předkládány roční zprávy o plnění ke stanovisku. Zásady z let 2005 a 2010 úkoly OFK v podstatě omezily na projednávání a akceptaci návrhů OFT, přičemž zásadním hlediskem při tomto rozhodování měl být soulad navržené OFT s prioritami a cíli hospodářské politiky za současného respektování ujednání v rámci příslušné veřejné zakázky. OFK určovala předpokládanou hodnotu navrhovaných OFT, jejich kategorii a typ. Zpracování ročních zpráv a schvalování plnění OFT bylo rovněž přeneseno na zadavatele. Došlo také ke změnám v přístupu k problematice kauzality a novosti OFT (viz kapitola 1.2, písm. c, d).

MPO nastavilo Zásady a Pravidla tak, že bylo možné předkládat i již probíhající projekty, jejichž zahájení i realizace předcházely vlastnímu podání návrhu OFT. U těchto OFT vykazovali předkladatelé hodnotu plnění a požadovali její uznání, aniž takový návrh předložili ke schválení jako předoffset. Postup tak byl značně nepřehledný zejména s ohledem na podmínky akceptace návrhů OFT, neboť tyto podmínky byly interpretovány offsetovými dohodami v některých případech odlišně od příslušných Zásad a Pravidel (např. podmínky započtení předoffsetů, uznatelná doba trvání OFT, kategorie přímých offsetů).

Správa offsetových aktivit v podobě registrace, vedení centrální evidence a veškeré další administrativy byla úkolem konkrétního útvaru MPO, který zajišťoval chod sekretariátu OFK. Tento útvar prošel během kontrolovaného období přibližně patnácti různými organizačními změnami, které s různou intenzitou upravovaly jeho náplň a zařazení v rámci MPO. Nakonec byl v souvislosti s přijetím Zásad 2005 zrušen a agenda byla převedena na tajemníka OFK.

Kontrolou evidence návrhů OFT (dále jen „Rejstřík“) bylo zjištěno, že v řadě případů tento Rejstřík neobsahoval údaje uvedené v návrzích OFT²⁶ ani údaje o jejich plnění. Struktura Rejstříku neměla jednoznačně určená pole pro vykazování typu a kategorie OFT, předpokládanou dobu plnění nebo označení PPS, pro který byla konkrétní OFT schvalována OFK a následně zařazena u MO nebo MV. Pokud byly tyto údaje uvedeny, nebyly v Rejstříku vykazovány konzistentně, a to i přes částečné zlepšení kvality evidence v posledních pěti letech.

Rejstřík byl po celou dobu veden v dokumentu formátu MS Word a s ohledem na zjištěné skutečnosti a chybějící ochranu v něm uvedených záznamů²⁷ nepředstavoval spolehlivý zdroj informací. **Ačkoli podle MPO nesloužil jako administrativní nástroj k řízení a kontrole plnění PPS a byl využíván pouze jako doplňkový zdroj informací pro OFK, je stávající řešení Rejstříku nevyhovující jak z pohledu elementárního způsobu vedení jakékoliv evidence, tak z pohledu jejího případného praktického využití.**

Ke dni 18. 5. 2012 bylo na základě předložených dokladů a informací zaneseno do Rejstříku 313 OFT (včetně zamítnutých). Celkem 124 návrhů OFT nebylo podle Rejstříku přiřazeno k žádnému z kontrolovaných PPS ani k PPS PENDOLINO²⁸.

Zařazení OFT do PPS zjišťoval a ověřoval NKÚ z dokladů MO a MV, podrobněji tyto údaje uvádí následující tabulka.

Tabulka č. 2 – Počet OFT dle kategorie a dle zařazení do PPS

PPS	Přímé OFT	Nepřímé OFT	z toho předoffsety	Celkem OFT v PPS
CASA	6	1	1*	7
LOV IVECO	5	1	0	6
KOT PANDUR	22	11	2	33
ATS TATRA	1	0	0	1
AIRBUS	8	5	0	13
RBS-70	1	1	0	2
ARTHUR	4	2	1	6
GRIPEN	28	21	8**	49
EUROCOPTER	4	12	0	16
PEGAS	6	16***	0	22
Celkem	85	70	12	155

Zdroj: doklady MO a MV

Pozn.:

* PPS CASA – OF/273 nebyla označena za předoffset, ačkoli charakter předoffsetu splňovala.

** PPS GRIPEN – Dva předoffsety spadají do kategorie přímých OFT a 6 do kategorie nepřímých OFT.

*** PPS PEGAS – 4 OFT z 16 nepřímých nebyly označeny žádnou kategorií OFT, v tabulce jsou přiřazeny k nepřímým OFT.

Z tabulky vyplývá, že celkem 155 OFT bylo zařazeno do kontrolovaných PPS, z toho 12 OFT představovalo předoffsety. V Rejstříku bylo označení příslušného PPS uvedeno u 111 OFT. Kontrolou bylo zjištěno, že v některých případech došlo na základě projednání a schválení ze strany OFK ke změně předoffsetu na offset. Tyto změny však nejsou ve všech případech uvedeny v Rejstříku a lze je považovat za příčinu rozdílných údajů zjištěných u MV a MO. **Rejstřík tak neposkytuje spolehlivé a kompletní informace.** S ohledem na skutečnost, že Rejstřík obsahuje velký počet návrhů OFT nepřijížených k žádnému programu průmyslové

²⁶ Návrhy OFT schválené offsetovou komisí byly zpravidla označovány jako „OF/pořadové číslo“.

²⁷ Úpravy údajů bylo možné činit bez možnosti ověření historie těchto úprav, resp. bez možnosti ověření předchozího stavu.

²⁸ Podle dokladů MPO předložených ke kontrole bylo u PPS PENDOLINO evidováno 28 OFT.

spolupráce, nelze vyloučit, že tyto návrhy mohou být využity u některého z dosud probíhajících PPS.

U všech PPS u MO i MV byly zjištěny výrazné odchylky od definice přímých offsetů. Zvláštním případem je PPS TATRA (viz kapitola 4.2). **Zadavatelé v některých případech s prokazatelným vědomím MPO definovali podmínky realizace přímých offsetů bez ohledu na vazbu k realizované veřejné zakázce. Zejména se jednalo o rozšíření definice pro projekty směřující do leteckého, obranného a bezpečnostního průmyslu, v důsledku čehož vzniklo širší pojetí přímých offsetů, než stanovily Zásady 1998 či Zásady 2005.** Přesnou definici pojmu „letecký, obranný a bezpečnostní průmysl“ však MPO ani zadavatelé pro potřeby offsetových dohod nespécifikovali.

Pouze v PPS KOT PANDUR, LOV IVECO a EUROCOPTER byly obsaženy skutečné přímé OFT, které spočívaly ve faktickém podílu na realizaci veřejné zakázky. **U uvedených PPS byl obsah realizace těchto přímých OFT řešen již ve smlouvách k plnění předmětných veřejných zakázek. NKÚ však v těchto případech nemohl ověřit, zda a jakým způsobem se promítl do výsledné pořizovací ceny přenos produkce a služeb do ČR, což by snižovalo efektivitu offsetů.**

4. PPS realizované u MO a MV

MPO se na přípravě PPS podílelo pouze omezeně a jen u některých veřejných zakázek, a to například v podobě přípravy směrnice k realizaci PPS GRIPEN nebo PPS KOT PANDUR. Hlavní odpovědnost spočívala na MO a MV jako zadavatelích.

Celý proces, v jehož rámci je do PPS zařazena konkrétní OFT, jejímž prostřednictvím dochází k plnění offsetového závazku, je znázorněn v příloze č. 2. Provázanost mezi jednotlivými zainteresovanými subjekty pak nutně předpokládá jednoznačné nastavení procesních pravidel včetně práv a povinností všech subjektů. Předkladatelem návrhu OFT mohl být kterýkoliv subjekt. Zpravidla tuto roli plnili zahraniční (sub)dodavatelé veřejné zakázky, kteří však v řadě případů neměli přímo se zadavatelem uzavřenou smlouvu. V mnoha případech byly do PPS zařazeny i OFT, které nepředložil ani nositel offsetového závazku ani dodavatel veřejné zakázky. Offsetová politika současně umožnila OFT mezi PPS převádět, aby mohly být započteny v konkrétní výši do plnění příslušného PPS.

Nepřehlednost situace zvyšoval i fakt, že MO uzavíralo smlouvy k plnění veřejných zakázek v některých případech s prostředníky²⁹, a nikoli přímo se zahraničními (sub)dodavateli, kteří měli offsetový závazek nést, jak ostatně vyplývá z přílohy č. 3.

Předkladatelé návrhů OFT byli limitováni pouze podmínkami příslušné smlouvy (zpravidla offsetová dohoda), pokud ve svém návrhu informovali o záměru zařazení do konkrétního PPS. Uplatňování dodatečných požadavků na předkladatele návrhů OFT nad rámec těchto smluv ze strany OFK bylo právně nevynutitelné. Pokud MPO chtělo motivovat předkladatele offsetových transakcí (uchazeče) k podávání návrhů OFT s vysokým přínosem pro ČR, resp. české partnery, bylo jedinou možností vhodné nastavení systému stimulů (koeficientů). Žádný efektivní způsob použití stimulů však MPO nevytvořilo ani systematicky neuplatňovalo.

Podle MPO nebyly koeficienty v praxi nikdy použity, a to zejména z důvodu zásadního snížení skutečných ekonomických přínosů realizovaných OFT, nemožnosti zajistit jejich objektivní stanovení a zejména z důvodu dlouhodobosti většiny offsetových transakcí a významného rizika netransparentnosti při rozhodování o jejich aplikaci.

²⁹ Za plnění zakázky ve skutečnosti odpovídala česká obchodní společnost jako vybraný uchazeč, který dodávky ze zahraničí zprostředkoval ve smyslu zákona č. 38/1994 Sb.

U řady návrhů OFT předkládaných OFK nebylo průkazným způsobem vysvětleno, zda a jakým způsobem předkladatel návrhu OFT přispěl k alokaci projektu do ČR a v čem spočívá jeho novost. OFK podmínku kauzality zkoumala pouze v některých případech. NKÚ například u PPS GRIPEN zjistil, že OFK schválila projekt spadající pod OF/205 (výroba a export leteckých součástí a dílů), na který byla současně čerpána investiční pobídka, a MO se souhlasem MPO celou výslednou produkci započítalo do plnění této OFT, a tedy i ve prospěch PPS GRIPEN. Obdobná situace byla zjištěna také u PPS RBS-70, kde předmětem investiční pobídky byla strojní investice, která se týkala i produkce zdravotnického materiálu pod OF/195. Bližší údaje z dokladů MPO k těmto OFT nebylo možné zjistit. **V těchto případech se nejedná o účelné dosahování cílů a přínosů offsetů, neboť část OFT vytváří efekt mrtvé váhy³⁰, v důsledku čehož nelze tyto cíle a přínosy jednoznačně přičíst k důsledkům PPS, resp. důvodům investice na základě existence offsetového závazku. Mechanismus měření hodnoty OFT, který stanovil postup pro tyto případy, upravilo MPO až v Pravidlech 2010, a to tím způsobem, že umožnilo započítat výslednou produkci a ze započtení vyloučilo pouze hodnotu poskytnuté veřejné podpory (investiční pobídky).**

4.1 Plnění PPS podle typů offsetových transakcí

Jak je blíže vysvětleno v příloze č. 1, existují čtyři typy offsetových transakcí, přičemž čtvrtým jsou „ostatní transakce“, které nelze zařadit pod jeden ze tří typů. Přehled plnění PPS prostřednictvím jednotlivých typů transakcí, z nichž některé byly v kategorii „přímé“, je uveden v následující tabulce (č. 3).

Tabulka č. 3 – Přehled typů OFT realizovaných českými partnery v rámci PPS

Název PPS	Počet českých partnerů zapojených do plnění PPS	Počet OFT dle typu a jejich hodnota			
		Podpora exportu	Přímé zahraniční investice	Transfery technologií	Ostatní
		Počet mil. Kč	Počet mil. Kč	Počet mil. Kč	Počet mil. Kč
CASA	6	5	0	2	0
		715,9	0	198,4	0
LOV IVECO	5 ⁽¹⁾	1	1	0	4 ⁽⁴⁾
		13,1	176,1	0	187,7
KOT PANDUR	27	33	0	0	0
		7 415,6	0	0	0
ATS TATRA	1	0	0	0	1
		0	0	0	209,9
AIRBUS	12	12	0	1	0
		2 770,1	0	992,7 ⁽⁶⁾	0
RBS-70	2	2	0	0	0
		1 096,3	0	0	0
ARTHUR	6	5	0	1	0
		782	0	547,6	0
GRIPEN	39	46	2	1	0
		18 654,2	6 942,3	10	0
EUROCOPTER	11 ⁽²⁾	10	0	1	3
		776,5	0	180,0	210,3
PEGAS	15 ⁽³⁾	7	0	6 ⁽⁵⁾	3
		575,8	0	146,4	230,2
Celkem	124	121	3	12	11
		32 799,5	7 118,4	2 075,1	838,1

Zdroj: doklady MO a MV

³⁰ Efekt mrtvé váhy vzniká v situaci, kdy dotovaný projekt (v tomto případě podpořený investiční pobídkou za současného zahrnutí do plnění offsetového závazku) je zcela nebo zčásti realizován bez ohledu na tuto formu veřejné podpory.

Pozn.:

- (1) U OF/311 (LOV IVECO) je českým partnerem společnost, která je zároveň dodavatelem veřejné zakázky a smluvní stranou offsetové dohody.
- (2) V PPS EUROCOPTER bylo v roli českého partnera offsetové transakce i MV.
- (3) V PPS PEGAS bylo v roli českého partnera offsetové transakce i MV.
- (4) OF/297 byla schválena v PPS LOV IVECO s typem „ostatní – transfer technologií“.
- (5) PPS PEGAS – zahrnutý OF/51 a OF/52 s označením „věda a výzkum, transfer technologie a know-how“.
- (6) Typ transakce byl u OF/262 v r. 2011 změněn na „podpora exportu“.

Celkem bylo do plnění 147³¹ OFT u kontrolovaných PPS zapojeno 124 českých partnerů³², včetně MV a státního podniku VOP-026³³. Z tabulky č. 3 je zřejmé, že výrazně převažoval typ transakce „podpora exportu“ (82,3 % případů). „Přímé zahraniční investice“ byly uplatněny pouze ve třech případech. „Transfery technologií“ byly použity v 12 případech a OFT označené jako „ostatní“ byly realizovány v 11 případech. NKÚ kontrolou ověřil, že u některých offsetových transakcí typu „podpora exportu“, vč. případů aplikovaného „mechanismu měření A“ (viz příloha č. 1), charakter plněné offsetové transakce fakticky exportu neodpovídal, jednalo se např. o dodávky na tuzemský trh.

NKÚ z 61 OFT vybraných ke kontrole³⁴ ověřil u orgánů celní a daňové správy statistické výkazy u 47 OFT v celkové hodnotě 8 870,2 mil. Kč (tj. 38,8 % z celkového počtu všech OFT vykazovaných jako „podpora exportu“ nebo „export“). Novost OFT stejně jako kauzalitu v řadě případů u předkládaných návrhů OFT MPO ani OFK nezkoumaly. Při porovnání údajů zjištěných u MPO, MO a MV s údaji od orgánů celní a daňové správy je novost zpochybnitelná u 17 OFT, naopak u 30 OFT je možné potvrdit, že se jedná o nové trhy nebo markantní nárůst exportu/vývozu.

Ze zkoumaného vzorku OFT byla převážná část (přibližně 84 % z objemu hodnoty těchto OFT) realizována se zahraničními partnery v EU. V ostatních případech se jednalo o zahraniční partnery z dalších evropských i neevropských států (přibližně 10 %, resp. 6 %).

4.2 Nedostatky v uznávání hodnot plnění OFT u MO a MV

U jednotlivých PPS byly zjištěny různé typy nedostatků, jež v některých případech představují nesprávně uznanou hodnotu vykázaného plnění příslušných OFT. Souhrnně za jednotlivé PPS jsou nesprávně uznané hodnoty uvedeny v následující tabulce (č. 4).

³¹ Údaj o 147 OFT vychází z tabulky č. 3 a liší se od údaje v tabulce č. 2 (155 OFT), neboť některé předoffsety nebyly přiřazeny ke konkrétnímu typu OFT.

³² Každý z českých partnerů byl v rámci každého PPS započítán pouze jednou. Pokud se podílel na realizaci více OFT v různých PPS, byl započten v každém z těchto PPS.

³³ Dříve vojenské opravárenské podniky s názvem VOP-026 Šternberk, s.p., a VOP-025 Nový Jičín, s.p., jejichž zakladatelem bylo MO.

³⁴ Celkem 14 OFT nemohlo být ověřeno, neboť nebylo předmětem evidence celních a finančních orgánů. U čtyř OFT (261, 260, 282, 296) – ačkoli byly vykázané jako „podpora exportu/export“ nebo měly stanoven mechanismus měření A – se jednalo pouze o dodávky na tuzemský trh. Jedna OFT (185) byla exportem služeb a jedna OFT (258) byla zrušena. U osmi OFT (50, 51, 52, 147, 148, 211, 213, 249) došlo k přenosu technologií a know-how.

Tabulka č. 4 – Objem zjištěných nedostatků z hlediska správnosti uznaného plnění v PPS

Název PPS	Počet OFT a jejich uznaná hodnota	Kontrolou NKÚ zjištěná hodnota nesprávně uznaného plnění (v mil. Kč)
	počet mil. Kč	
GRIPEN	49	0,089
	25 606,480	
AIRBUS	13	205,293
	3 762,813	
LOV IVECO	6	12,118
	376,956	
CASA	7	27,312
	914,320	
PEGAS	16	26,785
	952,540	
EUROCOPTER	16	874,627
	1 166,869	
Celkem	32 779,978	1 146,224

Zdroj: Tabulku sestavil NKÚ na základě dokladů MO a MV.

Kontrolou osmi PPS u MO, kam bylo zařazeno 117 OFT v celkové uznané hodnotě cca 40 712 mil. Kč, NKÚ zjistil k datu 31. prosince 2011 nedostatky z hlediska správnosti uznaného plnění ve výši minimálně 244,8 mil. Kč (0,6 %) u čtyř PPS. Kontrolou dvou PPS u MV, kam bylo zařazeno 32 OFT v celkové uznané hodnotě cca 2 119 mil. Kč, NKÚ zjistil k datu 31. prosince 2011 (resp. 31. 12. 2010 v případě PPS PEGAS) nedostatky z hlediska správnosti uznaného plnění ve výši minimálně 901,4 mil. Kč (42,5 %).

Celková hodnota nesprávně uznaného plnění ze strany MO a MV činí podle zjištění NKÚ nejméně 1 146,2 mil. Kč.

U ostatních kontrolovaných PPS, které nejsou uvedeny v tabulce č. 4, nebyly zjištěny nedostatky, na jejichž základě by bylo možné konstatovat neoprávněné uznání plnění OFT.

Zjištěné nedostatky měly charakter jak pochybení na různých úrovních administrativního řízení, tak významných odchylek od podmínek příslušných offsetových dohod, které v některých případech více či méně reflektovaly platné Zásady a Pravidla. Jednalo se zejména o použití nesprávného směnného kurzu nebo o rozpor v předpokládané době plnění, kdy byly u některých OFT uznávány vykázané hodnoty zpětně ještě před vznikem offsetového závazku, aniž by tyto OFT byly schváleny smluvními stranami a OFK jako předoffsety. Charakteristické nedostatky spočívaly rovněž v uznávání hodnot plnění u OFT, jejichž vykázané parametry (typ, kategorie, mechanismus měření nebo označený smluvní partner) neodpovídaly všem parametrům projednaným OFK a schváleným ve vydaném potvrzení k příslušné OFT.

U **PPS GRIPEN** uznalo MO plnění OF/156 (vývoz ocelových plechů pro stavbu lodí typu T45 a LSD A) za roky 2006 až 2008 ve výši 100 % tržeb z exportu, přestože v auditní zprávě z roku 2006 auditor upozornil na absenci odpočtu ceny zahraničního materiálu z vykázané hodnoty plnění. Dále MO uznalo plnění OF/205 za roky 2010 a 2011, přestože nebyla odečtena poměrná část druhé investiční pobídky.

PPS GRIPEN neměl v offsetové dohodě upraveny smluvní povinnosti vůči OFK a MPO a neměl ani smluvně ošetřen význam a vliv činnosti a rozhodnutí OFK na realizaci PPS GRIPEN. Definice OFT v offsetové dohodě umožňovala zařadit do PPS GRIPEN i ty OFT,

kteře byly zahájeny více než pět let před uzavřením offsetové dohody.³⁵ Sjednané smluvní podmínky v zásadě umožňovaly zařazení jakékoliv OFT. MO mj. započítalo částku 1 717 118 385 Kč jako deklarované plnění OF/171, i když předložené doklady neosvědčovaly plnění v souladu s parametry uvedenými na potvrzení, které pro tuto OFT vystavila offsetová komise. Nicméně uvedený postup nebylo možné vyhodnotit jako porušení offsetové dohody.

MO dále nevyužilo možnost vyjednat navýšení offsetového závazku v PPS GRIPEN o 135 873 000 Kč, i když to pro případy navýšení smluvní ceny³⁶ umožňovala offsetová dohoda.

U **PPS AIRBUS** uznalo MO plnění OF/217 (vývoz pístů pro spalovací motory) ve výši 198 771 294 Kč, přestože toto plnění neprobíhalo v souladu s potvrzením vystaveným OFK. Kontrolou bylo zjištěno, že odběratel plnění této offsetové transakce nebyl totožný se schváleným zahraničním partnerem uvedeným na potvrzení offsetové transakce.

U **PPS RBS-70** offsetová dohoda nespécifikovala konkrétní výši offsetového závazku a smluvní strany dosáhly shody na její výši teprve v červnu 2009, tj. čtyři a půl roku po uzavření smlouvy o plnění veřejné zakázky.

U **PPS ATS TATRA** neinformovalo MO dodavatele o požadavku offsetů ve výzvě, ale až po rozhodnutí o přidělení zakázky, přičemž uzavření offsetové dohody bylo jednou z odkládacích podmínek smlouvy o dodávkách ATS TATRA. Dodavatel ATS TATRA je českým výrobcem a současně nositelem offsetového závazku. Zahraniční subdodávky sice přesahovaly limit 250 mil. Kč, byly však výrazně nižší (cca 1/4) než podíl produkce českého dodavatele na plnění veřejné zakázky. Výše offsetového závazku vázaná na hodnotu zahraničních subdodávek by tak byla ze své podstaty splněna již přímými dodávkami českého výrobce. Zahrnutí vlastní produkce českého výrobce v rámci veřejné zakázky do přímých offsetů však MO neumožnilo. Českému výrobcí mohly v souvislosti s offsety vzniknout neodůvodněné náklady. **MO vyžadovalo plnění offsetového závazku, aniž by přihlíželo k účelu uplatňování offsetové politiky.**

U **PPS KOT PANDUR** byla OF/285 (prodej 2 ks letounů L-410 UVP) na základě vydaného potvrzení OFK vykazována jako přímá, přestože podstata OFT neodpovídala definici přímých offsetů uvedené v příslušné offsetové dohodě. MO uznalo plnění této transakce jako přímé OFT.

MO akceptovalo zařazení předoffsetové transakce do **PPS CASA** a následně uznalo plnění této transakce (OF/273 – návrh a konstrukce nových interiérů letounů AIRBUS) ve výši cca 27 312 214 Kč, stalo se tak ale v rozporu s příslušnou offsetovou dohodou, která použití předoffsetových transakcí k plnění PPS vylučovala.

Dále bylo zjištěno, že PPS CASA zahrnuje hodnotu offsetového závazku, která odpovídá pouze hodnotě zahraničních dodávek letounů CASA na základě příslušné kupní a směnné smlouvy. Offsetový závazek nezahrnuje částku 818 559 060 Kč, která představuje nákup služeb na základě „smlouvy o servisní podpoře letounů CASA“ ze dne 27. 1. 2010.³⁷ Tím, že MO nevyžadovalo offsety v souvislosti s uzavřením druhé smlouvy, porušilo Zásady 2005 a snížilo potenciál ekonomických přínosů, které spočívají v kompenzacích výdajů státního rozpočtu ve formě offsetů.

³⁵ Tyto podmínky souvisí s uzavřením společného memoranda o předoffsetových transakcích ze dne 16. 11. 1999 s offsetovou komisí, resp. MPO.

³⁶ Viz příloha č. 3 – PPS GRIPEN.

³⁷ Cena servisní podpory je vyjádřena bez 20% DPH. Čerpání finančních prostředků určených na servisní podporu dosáhlo 364 871 660 Kč ke dni 8. 8. 2012 a bylo ovlivněno garančními opravami výrobce a dobou neschopnosti smluvního provozu letounů, která k 31. 12. 2011 dosáhla za všechny čtyři letouny 767 dnů.

PPS LOV IVECO byl v letech 2010 a 2011 plněn OFT (OF/296), u níž MO uznalo kumulativní hodnotu plnění ve výši 7 992 607 Kč, ačkoli nebyly splněny schválené podmínky této OFT. Předpokládaná hodnota této OFT činila 230 mil. Kč. Podmínky spočívaly v autorizaci servisního střediska³⁸ podniku VOP-026, s.p., který však tuto část transakce musel dodavateli LOV IVECO uhradit, přičemž se jednalo pouze o část budoucích nákladů, které měl VOP-026 dodavateli hradit. Výdaje státního rozpočtu na nákup LOV IVECO tak byly ve skutečnosti kompenzovány za pomoci dalších výdajů státu, resp. vojenského opravárenského podniku. Do uznané hodnoty plnění OF/296 byly ve prospěch dodavatele zakázky započteny všechny výdaje MO na servis LOV IVECO, které VOP-026, s.p., fakturoval MO, aniž by byla dokončena autorizace uvedená v podmínkách schváleného návrhu OFT. Autorizace VOP-026 přitom byla jedinou přidanou hodnotou této OFT s ohledem na skutečnost, že uzavření rámcové smlouvy o provádění servisu u VOP-026 bylo rozhodnutím MO. Za současného stavu existuje i riziko neplnění záručních podmínek, které MO sjednalo s dodavatelem ve smlouvě o dodávkách LOV IVECO.

U **PPS PEGAS** například MV v rozporu s „dohodou PEGAS“ uznalo do plnění jedné transakce (OF/210) částku 26 785 333 Kč, kterou český partner fakturoval jiným společností, než byl zahraniční partner transakce uvedený v příslušném dodatku „dohody PEGAS“ nebo v dokladech, jako jsou „návrh transakce“ či „potvrzení offsetové transakce“. Dále MV u osmi OFT zařazených do tohoto programu nedohledalo a nedoložilo dokumenty k uznanému plnění v celkové hodnotě 140 900 807 Kč.

Na základě ustanovení „dohody PEGAS“ a Zásad 1998 upravujících valorizaci OFT vyžadoval zahraniční výrobce navýšení skutečné hodnoty OFT prostřednictvím valorizace. Kontrolou bylo zjištěno, že v případě 12 OFT tyto návrhy obsahující valorizaci OFK schválila, aniž by v potvrzení byly uvedeny konkrétní koeficienty. MV následně uznávalo hodnoty plnění těchto OFT včetně navýšení o příslušnou valorizaci. Kontrolním výpočtem NKÚ bylo zjištěno, že v případě pěti OFT (OF/102, OF/103, OF/147, OF/213 a OF/249) uznalo MV navýšení skutečně dosažené hodnoty plnění o 1 789 025 EUR. V případě ostatních valorizovaných OFT nebylo z předložených dokumentů možné rozdíl přesně zjistit.

U **PPS EUROCOPTER** uznalo MV v rozporu s podmínkami „dohody EUROCOPTER“ plnění v celkové výši 679 371 580 Kč u 10 OFT, aniž by vyžadovalo doklady prokazující toto plnění.

MV dále u PPS EUROCOPTER uznalo plnění dvou OFT (OF/143, OF/209), které český partner fakturoval jiným společností, než byl zahraniční partner transakce schválený offsetovou komisí. MV v rozporu se schválenými „návrhy transakce“ a „potvrzeními offsetové transakce“ uznalo hodnotu plnění těchto OFT v celkové výši 70 851 545 Kč.

MV zvolilo nevýhodný způsob smluvního vymezení offsetového závazku, v důsledku čehož nemohlo ověřit ani zaručit, že offsetový závazek zahraničního výrobce bude odpovídat ceně dodávek zahraničního zboží a služeb souvisejících s veřejnou zakázkou. Cena zahraničního zboží a služeb smluvně nezajištěná offsetovým závazkem ve prospěch ČR činila 2 011 175 EUR³⁹.

MV nepostupovalo v souladu s platnými Pravidly 1998, která v jednom z principů stanovila, že offsetový program nesmí mít za následek zvýšení kupní ceny. MV tyto skutečnosti neověřovalo, vycházelo pouze z předpokladu, že podmínka plnění offsetového programu se do ceny zahraničního zboží a služeb nijak nepromítne. Kontrolou nebylo možné zjistit, zda offsetový závazek spojený s nákupem vrtulníků měl za následek zvýšení kupní ceny.

³⁸ Vyškolení servisního personálu, nákup diagnostického vybavení, referenční zbraňové stanice apod.

³⁹ Při přepočtu směnným kurzem 31,60 CZK/EUR uvedeným v kupní smlouvě by cena zahraničního zboží a služeb nezajištěná offsetovým závazkem činila 63 553 130 Kč.

V případě přímých OFT na podporu provozu vrtulníků neschválila OFK vysoký koeficient 8, jímž měla být dle požadavku zahraničního výrobce valorizována skutečná hodnota těchto transakcí (1,3 mil. EUR). OFK požadovala po MV vyčíslení úspor, kterých bude prostřednictvím předmětných transakcí dosaženo. S cílem zcela vyhovět zahraničnímu výrobcu nastavilo MV parametry a způsob výpočtu úspor tak, aby došlo k dosažení hodnoty OFT, jakou požadoval zahraniční výrobce za použití koeficientu (10,9 mil. EUR).

V souvislosti s plněním OFT na podporu provozu vrtulníků bylo dále zjištěno, že MV do uznaného plnění započítalo i budoucí uvažované úspory, a to nejméně ve výši 193 642 292 Kč. Toto plnění mělo být uznáno teprve v případě, pokud by bylo úspor skutečně dosaženo.

III. Shrnutí

Offsety (tj. kompenzace výdajů státu na obrannou a bezpečnostní oblast) mají sloužit jako nástroj podpory českého průmyslu. Touto problematikou se zabývá také evropská legislativa, která doznávala určitých změn, jež postupně vedly ke striktnějšímu vymezení možností využívání offsetů ve prospěch evropského trhu. Z tohoto důvodu se vyvíjejí také regulační nástroje pro uplatnění offsetů v ČR. **Od srpna 2012 vláda uložila svým členům nevyžadovat nové offsetové závazky.**

Za přípravu, realizaci, kontrolu a vyhodnocování offsetových programů bylo zodpovědné MPO, kterému podléhá státní průmyslová politika, obchodní politika, podpora exportu, průmyslový výzkum, rozvoj techniky a technologií atd.⁴⁰ Od roku 2005 v důsledku úpravy Zásad 2005 a Zásad 2010 přeneslo MPO těžiště odpovědnosti na zadavatele, tedy na MO a MV. **MPO jako klíčový ústřední orgán státní správy nemělo pod kontrolou a ani nemohlo efektivně ovlivnit směřování offsetů do oblastí, jež jsou pro Českou republiku prioritní.**

V ČR bylo realizováno v letech 1998 až 2012 celkem 11 offsetových programů (8 u MO, 2 u MV a 1 u ČD, s.o.). Kontrole bylo podrobena 10 programů u MO a MV. Celková hodnota offsetových závazků⁴¹ činila 57 413 mil. Kč, z toho MV a MO uznaly hodnotu plnění ve výši 42 831 mil. Kč, přičemž přibližně 38 % této hodnoty bylo naplněno předoffsety.

MV a MO nezajistily úpravu výše offsetových závazků, která měla odpovídat navýšené hodnotě zahraničních dodávek a služeb na základě uzavřených smluv a dodatků. NKÚ zjistil celkovou hodnotu zahraničních dodávek a služeb nezajištěných offsetovými závazky ve výši přibližně **1 017,9 mil. Kč**. Dále NKÚ zpochybňuje správnost uznání plnění offsetových programů ve výši nejméně **1 146,2 mil. Kč**.

MO a MV k plnění offsetových povinností přistupovaly zejména na základě příslušných usnesení vlády. **Pravidla offsetové politiky, která představují interní normativní předpisy MPO, nemohla spolu se Zásadami účinně nahradit neexistující právní rámec offsetové politiky.** Důsledkem je například skutečnost, že zahraniční smluvní strana v offsetové dohodě PPS GRIPEN nepřistoupila na výslovné použití Zásad nebo Pravidel, v důsledku čehož nedošlo v příslušné offsetové dohodě k jednoznačnému vymezení práv a povinností OFK.

Za celou dobu uplatňování offsetové politiky nebyly provedeny žádné analýzy, na jejichž základě by bylo možné zjistit možnosti a kapacity českého průmyslu zejména ve vazbě na potenciál přímých offsetů. Tyto činnosti byly závislé na iniciativě nositelů offsetových závazků

⁴⁰ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

⁴¹ Rozumí se bez započtení PPS Pendolino.

bez patřičné snahy státu získat maximální přidanou hodnotu z těchto offsetových transakcí. **Žádný efektivní způsob použití stimulů, který by motivoval k podávání návrhů offsetových transakcí s vysokým přínosem pro ČR, MPO nevytvořilo ani neuplatňovalo.**

Závažné nedostatky na úrovni přípravy a realizace většiny offsetových programů svědčí o nedostatečné koordinaci všech subjektů zapojených do uplatňování offsetové politiky.

IV. Vyhodnocení

Dosavadní způsob realizace offsetových programů byl ovlivněn nesystémovým a partikulárním přístupem k národnímu obrannému a bezpečnostnímu průmyslu a absencí strategických dokumentů, které by jednoznačně ukotvily úlohu tohoto specifického průmyslu ve vazbě na potřeby a zájmy státu.

Vyhodnocování plnění cílů a priorit offsetů bylo v podstatě redukováno na vykazování hodnot plnění offsetových transakcí. Míru plnění priorit a cílů offsetové politiky prostřednictvím offsetů tak nebylo možné vyhodnotit. Stejně tomu je v případě ekonomických přínosů, neboť finanční objem zakázek, na kterých se podíleli čeští partneři, má v tomto ohledu malou vypovídací schopnost v důsledku příliš volně vymezených podmínek realizace jednotlivých offsetových transakcí.

Ačkoli celkový objem plnění offsetových závazků za kontrolované období (od roku 1999 do 31. 12. 2011) převýšil 42 mld. Kč, lze mít na základě zjištěných skutečností oprávněné pochybnosti o efektivnosti takto pojatých kompenzací výdajů státního rozpočtu, a to i s ohledem na možný vliv offsetů na cenu veřejné zakázky.

V současnosti zbývá k naplnění offsetových závazků dosud neuzavřených offsetových programů přibližně 10 miliard Kč.⁴² Jedná se tak o příležitost, která nemusí plnit pouze statisticko-ekonomické parametry exportu, ale může významně přispět k využití kapacit obranného a bezpečnostního průmyslu, aniž by tyto aktivity představovaly přímé výdaje státního rozpočtu.

V této souvislosti NKÚ doporučuje kontrolovaným ministerstvům (MPO, MO a MV):

- zpracovat a přijmout strategii obranného a bezpečnostního průmyslu, která vytvoří předpoklady pro ekonomicky smysluplnou podporu rozvoje segmentu průmyslu důležitého pro řešení bezpečnostních potřeb České republiky;
- zahájit jednání mezi zadavateli a jejich smluvními partnery s cílem dosáhnout nápravy zjištěných nedostatků a zároveň s cílem navýšit hodnotu offsetových závazků (cca o 1 017,9 mil. Kč) v souvislosti se skutečně realizovanou hodnotou zahraničních dodávek a služeb;
- využívat možnosti k uplatňování přímých offsetů na racionálním ekonomickém základě a v souladu s komunitárním právem, které takový postup umožňuje.

⁴² NKÚ nejsou známy uznané hodnoty plnění za rok 2012, neboť nebyly s ohledem na období kontroly dostupné. V případě MV nebyly v době kontroly dostupné ani uznané hodnoty plnění PPS PEGAS za rok 2011.

Terminologické vymezení pojmů specifických pro realizaci programů průmyslové spolupráce

Offsetový program – Nástroj ekonomické kompenzace výdajů státu na pořízení zboží, služeb nebo stavebních prací v rámci realizace veřejné zakázky pro obranné a bezpečnostní účely v celkové hodnotě přesahující vládou stanovený limit. Je plněn prostřednictvím jednotlivých offsetových transakcí označovaných zpravidla také jako projekty.

Předoffsetová transakce – Offsetová transakce předložená a schválená OFK před zahájením kontraktačního jednání s vybraným uchazečem o konkrétní veřejnou zakázku.

Offsetová transakce – Představuje konkrétní projekt průmyslové spolupráce mezi českým a zahraničním partnerem – tento projekt zpravidla navrhne dodavatel veřejné zakázky nesoucí offsetový závazek (předkladatel návrhu OFT) na základě uzavřené offsetové dohody; návrh následně schválí offsetová komise.

Český partner – Právnícká osoba, fyzická osoba, organizace nebo organizační složka se sídlem / místem podnikání nebo činnosti v ČR, jíž plyne ekonomický prospěch z realizace offsetové transakce a která je schopna prokázat a doložit (na základě účetní nebo jiné dokumentace) ekonomické efekty této transakce.

Zahraniční partner – Právnícká osoba, fyzická osoba, organizace nebo organizační složka se sídlem / místem podnikání nebo činnosti mimo ČR akceptovaná offsetovou komisí.

Kategorie offsetových transakcí:

- **Přímý offset** – Vztahuje se přímo k předmětu veřejné zakázky (přímá účast českých podnikatelských subjektů na realizaci této veřejné zakázky)⁴³; tvoří oproti nepřímým offsetům menší podíl z celkové hodnoty offsetového závazku.
- **Nepřímý offset** – Pod tímto termínem se rozumějí všechny ostatní projekty průmyslové spolupráce, které nelze zařadit do kategorie přímý offset.

Typy offsetových transakcí:

- **Podpora exportu (export)** – Zprostředkování nových exportních zakázek tuzemským subjektům (dosud nevyvážený výrobek, noví zahraniční odběratelé, markantní navýšení stávajícího vývozu).
- **Přímé zahraniční investice** – Investiční aktivity zahraničního partnera offsetové transakce v ČR.
- **Transfery technologií a know-how, podpora výzkumu a vývoje a ostatní transakce** – Aktivity, jejichž prostřednictvím dochází k zintenzivnění transferu technologií a know-how či dalším pozitivním efektům ve prospěch ČR.
- **Ostatní** – Všechny ostatní offsetové transakce, které nespádají do jednoho z výše uvedených typů a byly akceptovány OFK, přičemž u nich došlo ke shodě mezi předkladatelem návrhu offsetové transakce a OFK i pokud jde o způsob měření a dokládání ekonomických přínosů.

Mechanismus měření OFT a typy měření:

- **Mechanismus měření** – Hodnota transakce je představována ekonomickými přínosy z její realizace pro českého partnera a lze ji kvantifikovat příslušným mechanismem

⁴³ Zásady 2010 a Pravidla 2010 definovaly přímé offsety širěji, tj. bez nutnosti přímého vztahu k veřejné zakázce.

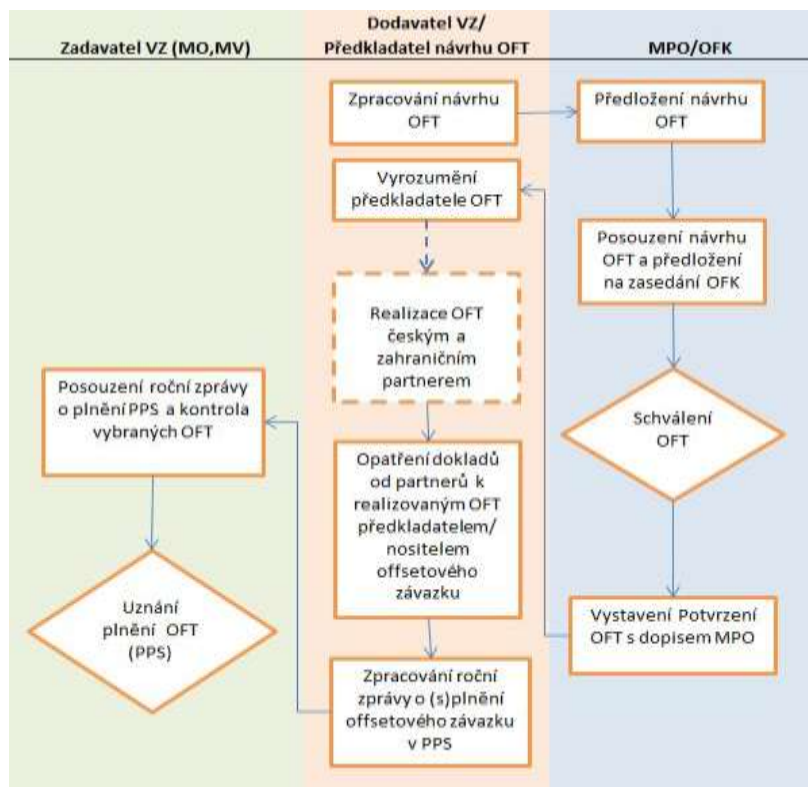
měření. Hodnota transakce započitatelná do plnění offsetového závazku musí být vždy doložena konkrétními údaji z účetnictví českého partnera nebo jinými relevantními doklady (dohodnutými ve smluvním ujednání programu).

- **Mechanismus měření „A“: Přímé zahraniční investice** – Jedná se o tržby z vlastních výkonů českého partnera transakce, vzniklých v přímé souvislosti s danou investicí, očištěné od hodnoty materiálu a služeb nakupovaných ze zahraničí v rámci dané transakce.
- **Mechanismus měření „B“: Podpora exportu** – Jde o tržby z exportu očištěné od hodnoty materiálu a služeb nakupovaných ze zahraničí v rámci dané transakce.
- **Mechanismus měření „C“: Jiný způsob** – Způsob měření navrhne předkladatel.

Valorizace hodnoty offsetových transakcí:

- **Hodnota offsetové transakce** – Termínem se rozumí hodnota českého obsahu konkrétního obchodního případu vykazovaná v rámci plnění projektu (OFT), který je obsahem schváleného návrhu OFT offsetovou komisí a akceptován k zařazení do konkrétního PPS smluvními stranami.
- **Valorizovaná hodnota offsetové transakce** – Hodnota offsetové transakce mohla být na základě vzájemné dohody mezi kontraktorem (předkladatelem návrhu OFT, resp. nositelem offsetového závazku) a zadavatelem hodnocena jinak než na základě hodnoty českého obsahu. Valorizace hodnoty offsetové transakce je realizována pomocí „offsetových koeficientů“. Valorizace byla umožněna Zásadami 1998, přičemž bližší podmínky valorizace byly sjednány v konkrétních smlouvách (offsetových dohodách) s ohledem na specifikaci valorizace v Zásadách 1998 a Pravidlech 1998. Zásady 2005 valorizaci hodnoty OFT nepřipouštěly.
- **Offsetový koeficient** – Offsetový koeficient je konstantní číslo, kterým je násobena vykazovaná hodnota plnění OFT a které zohledňuje přínos pro českou stranu. Zásady 1998 a Pravidla 1998 stanovily offsetové koeficienty pro jednotlivé oblasti dle míry přínosu (např. export výrobků high-tech, transfer technologie a know-how, investice vedoucí k nové průmyslové výrobě, zvýšení zaměstnanosti v okresech s vysokou mírou nezaměstnanosti).

Schéma základních procesů přípravy a realizace programů průmyslové spolupráce



Zdroj: vlastní zpracování NKÚ.

Řada činností tvoří průřezové procesy, na kterých se podílejí nejen MPO a jím vytvořená OFK, ale i samotní zadavatelé (MO, MV), předkladatelé offsetových transakcí (v některých případech přímo nositelé offsetového závazku) a samozřejmě čeští a zahraniční partneři realizující plnění OFT.

Předkladatel zpracoval návrh OFT, ke kterému připojili své stanovisko partneři transakce, přičemž jedním z nich měl být vždy český partner a druhým byl zpravidla zahraniční partner. Předložený návrh OFT měl posoudit odborný útvar MPO a tajemník sekretariátu OFK, výsledkem mělo být doporučení pro OFK, která na nejbližším zasedání návrh OFT projednala a schválila, případně požádala o jeho doplnění nebo jej i zamítla. Dokladem potvrzujícím schválení návrhu OFT bylo „potvrzení offsetové transakce“, které podepisoval předseda OFK a MPO jej spolu s dopisem odeslalo předkladateli návrhu OFT.

Po schválení OFT měla u projektů probíhat jejich příprava a realizace. Výstupy těchto projektů měly představovat plnění OFT. Realizace OFT českým partnerem ve spolupráci se zahraničním měla být osvědčena doklady, které s ohledem na charakter transakce zpravidla poskytl předkladateli OFT nebo nositeli offsetového závazku český partner mající prospěch z transakce (získání výrobní zakázky, investice, transfer know-how). Doklady z účetnictví českého partnera měly být součástí zprávy o plnění PPS v daném roce u konkrétní OFT.

Hodnoty ve zprávě o plnění PPS zadavatel veřejné zakázky posoudil a případně provedl jejich kontrolu sám nebo s využitím externího experta. Teprve na základě tohoto vyhodnocení mohlo být deklarované plnění OFT započteno do splněné hodnoty PPS,

případně byl PPS uznán jako celek za splněný. Vlastní akt uznání hodnoty OFT nebo PPS měl být prováděn OFK nebo zadavatelem v závislosti na smluvních podmínkách, které měly v tomto přednost před zásadami a pravidly offsetové politiky.

Základní informace o veřejných zakázkách, na které navazují kontrolované offsety

Zadavatel MO

1. PPS GRIPEN

- a) Předmět VZ zkráceně: pořízení komplexního systému nadzvukových letounů a souvisejících služeb
- b) Datum oznámení výzvy: 25. července 2003
- c) Základní hodnoticí kritéria: komplexnost a úplnost nabídky, takticko-technické parametry nabízeného systému letounu, pořizovací náklady, provozní náklady, způsob financování, průmyslová spolupráce, možnosti vojenské spolupráce.
- d) Datum uzavření smlouvy: 14. června 2004, uzavřeno sedm dodatků
- e) Cena: 19 650 000 000 Kč bez DPH, cena po uzavření 3. dodatku 19 785 873 000 Kč bez DPH
- f) Předmět plnění dle smlouvy: pronájem **letounů JAS 39 GRIPEN** včetně zajištění souvisejících služeb
- g) Uzavření offsetové dohody se zahraničním dodavatelem: ANO
- h) Výše offsetového závazku: 130 % celkové ceny plnění

2. PPS ARTHUR

- a) Předmět VZ zkráceně: dělostřelecký a vyhledávací radiolokátor a trenažér ARTHUR - nákup
- b) Datum oznámení výzvy: 9. července 2004
- c) Základní hodnoticí kritéria: bez hodnoticích kritérií
Způsob posouzení a hodnocení nabídky: splnění zadávacích podmínek, celková nabídková cena
- d) Datum uzavření smlouvy: 20. prosince 2004, uzavřeny čtyři dodatky
- e) Cena: 1 483 982 277,30 Kč bez DPH, cena nebyla dodatky navýšena
- f) Předmět plnění dle smlouvy: dodání **radiolokátorů a trenažéru ARTHUR**
- g) Uzavření offsetové dohody se zahraničním dodavatelem: NE
- h) Výše offsetového závazku: 100 % ceny zahraničních dodávek

3. PPS RBS-70

- a) Předmět VZ zkráceně: dodání protiletadlového raketového kompletu RBS-70 a převedení vlastnického práva k tomuto zboží na kupujícího
- b) Datum oznámení výzvy: 27. srpna 2004
- c) Základní hodnoticí kritérium: nabídková cena
- d) Datum uzavření smlouvy: 8. prosince 2004, uzavřen jeden dodatek
- e) Cena: 911 960 363,10 Kč bez DPH, 1 085 232 832,10 Kč vč. DPH, cena nebyla dodatkem navýšena
- f) Předmět plnění dle smlouvy: dodání přenosného protiletadlového raketového kompletu (PPLRK) **RBS-70**
- g) Uzavření offsetové dohody se zahraničním dodavatelem: NE
- h) Výše offsetového závazku: 100 % ceny zahraničních dodávek

4. PPS AIRBUS

- a) Předmět VZ zkráceně: dodávka středního dopravního letounu, včetně zajištění výcviku a zaškolení příslušného personálu, dodávek náhradních dílů, měřicí techniky a další logistické podpory
- b) Datum oznámení výzvy: 30. srpna 2005
- c) Základní hodnoticí kritérium: ekonomická výhodnost 1) celková nabídková cena v USD bez DPH – váha 31 %, 2) zkrácení termínů realizace dodávek oproti požadavkům – váha 29 %, 3) splnění podmínek uvedených v části 1 výzvy v rozsahu výhodnějším pro zadavatele – váha 30 %, 4) nabídka offsetových programů nad 100 % hodnoty veřejné zakázky – váha 10 %
- d) Datum uzavření smlouvy: 9. března 2006, uzavřen jeden dodatek
- e) Cena před uzavřením dodatku: 2 994 294 840 Kč bez DPH, cena nebyla dodatkem navýšena
- f) Předmět plnění dle smlouvy: dodání **dopravních letounů Airbus A-319 CJ** včetně souvisejících služeb, techniky a dílů
- g) Uzavření offsetové dohody se zahraničním dodavatelem: ANO
- h) Výše offsetového závazku: 100 % ceny zahraničních dodávek

5. PPS ATS TATRA

- a) Předmět VZ zkráceně: přezbrojení AČR automobily terénními středními včetně učebně výcvikové základny a prostředků logistické podpory
- b) Datum oznámení výzvy: 2. února 2006
- c) Základní hodnoticí kritérium: nabídková cena
- d) Datum uzavření smlouvy: 15. prosince 2006, uzavřeno 12 dodatků
- e) Cena před uzavřením dodatků: 2 183 416 192,44 Kč bez DPH, 2 598 265 269,00 Kč vč. DPH, navýšení ceny čtyřmi dodatky: 2 277 899 336,63 Kč bez DPH / 2 710 700 210,59 Kč vč. DPH
- f) Předmět plnění dle smlouvy: dodání **automobilů terénních středních (ATS) TATRA** včetně logistické podpory a souvisejících služeb
- g) Uzavření offsetové dohody se zahraničním dodavatelem: NE
- h) Výše offsetového závazku: 100 % ceny zahraničních subdodávek

6. PPS KOT PANDUR

- a) Předmět VZ zkráceně: přezbrojení armády České republiky obrněnými transportéry
- b) Datum oznámení výzvy: 20. dubna 2005 (předvýběr) / 19. srpna 2005 (nabídky)
- c) Základní hodnoticí kritérium: ekonomická výhodnost 1) „náklady“ s vahou 50 % – cena pořízení a další náklady na životní cyklus vozidel; 2) „kvalitativní kritéria“ s vahou 35 % – technická, finanční (vyjma ceny a dalších nákladů na životní cyklus vozidel) a právní kritéria; 3) „offsety“ s vahou 15 % – podíl přímých offsetů na celkové kupní ceně a celková hodnota offsetového závazku
- d) Datum uzavření obou smluv:
 - o dne 9. června 2006, uzavřen 1 dodatek (dále jen „Smlouva 2006“)
 - o dne 13. března 2009, uzavřeno 5 dodatků (dále jen „Smlouva 2009“)
- e) Cena:
 - o Smlouva 2006 – před uzavřením dodatku: 17 490 745 106 Kč bez DPH, respektive 20 813 986 676,14 Kč vč. DPH, dodatek cenu nenavýšil
 - o Smlouva 2009 – před uzavřením dodatku: 12 100 726 300 Kč bez DPH, respektive 14 399 864 297 Kč vč. DPH. Jedním dodatkem byla cena vč. DPH z důvodu změny sazby DPH z 19 % na 20 % navýšena na 14 476 762 068,35 Kč, cena bez DPH zůstala nezměněna
- f) Předmět plnění dle smlouvy: dodávka **kolových obrněných transportérů PANDUR II** v příslušných modifikacích
- g) Uzavření offsetové dohody se zahraničním dodavatelem: NE
- h) Výše offsetového závazku: 150 % celkové ceny plnění

7. PPS CASA

- a) Předmět VZ zkráceně: taktický transportní letoun - nákup⁴⁴
- b) Datum oznámení výzvy: 7. listopadu 2008
- c) Základní hodnoticí kritérium: bez hodnoticích kritérií
- d) Datum uzavření smlouvy: 7. května 2009⁴⁵, uzavřeno celkem 10 dodatků; dne 27. 1. 2010 uzavřena smlouva o servisní podpoře letounů CASA C-295M⁴⁶
- e) Cena: 3 006 632 747,99 Kč bez DPH, 3 577 892 970,11 Kč vč. DPH, dodatky č. 1 až 10 cenu nenavyšovaly; cena servisních služeb a logistické podpory, které může MO čerpat dle druhé smlouvy (leden 2010), činila 818 559 059,66 Kč bez DPH, resp. 982 270 871,59 Kč vč. DPH
- f) Předmět plnění dle smlouvy: dodávka **letounů CASA C-295M** včetně logistické podpory
- g) Uzavření offsetové dohody se zahraničním dodavatelem: NE
- h) Výše offsetového závazku: 100 % kupní ceny uvedené v kupní a směnné smlouvě

8. PPS LOV IVECO

- a) Předmět VZ zkráceně: lehké obrněné vozidlo bojové a podpůrné včetně logistického zabezpečení
- b) Datum oznámení výzvy: 29. října 2009
- c) Základní hodnoticí kritérium: bez hodnoticích kritérií
Postup při posouzení nabídky: dodržení formálních požadavků zadavatele na zpracování nabídky, splnění technických a obchodně-právních požadavků zadavatele, posouzení nabídkové ceny
- d) Datum uzavření smlouvy: 18. prosince 2009, uzavřeno pět dodatků
- e) Cena: 3 017 005 445 Kč bez DPH, cena byla dodatky snížena na 3 009 109 905 Kč bez DPH
- f) Předmět plnění dle smlouvy: dodávka lehkých obrněných vozidel **IVECO LMV M65E19WM** včetně náhradních dílů
- g) Uzavření offsetové dohody se zahraničním dodavatelem: NE
- h) Výše offsetového závazku: 100 % celkové ceny plnění

⁴⁴ MO již ve výzvě č. j. 1412-17/2008/DP-5800 ze dne 7. 11. 2008 požadovalo zajištění servisní podpory letounů.

⁴⁵ Kupní a směnná smlouva, v souvislosti s níž byl realizován PPS CASA.

⁴⁶ Offsetový závazek se v souvislosti s uzavřením této smlouvy (č. 092600657) nezměnil.

Zadavatel MV

1. PPS PEGAS

- a) Předmět⁴⁷: dostavba radiokomunikační sítě PEGAS včetně dodávky zařízení a služeb
- b) Datum oznámení VZ: nebylo zjišťováno
- c) Základní hodnoticí kritéria: nebylo zjišťováno
- d) Datum uzavření smlouvy: 22. 12. 1999 dodatek č. 3 *Generální dohody o vzájemných pravidlech a o všeobecných dodacích podmínkách dodávek při postupném zavedení národního systému VKV radiových sítí založených na technologii MATRACOM 9600 ze dne 30. 6. 1994* (dále jen „Generální dohoda“)
Počet navazujících dodatků: 12 (dodatek č. 3 až č. 15 Generální dohody)
- e) Cena: 3 922 000 000 Kč vč. DPH; cena včetně dodatků: 5 256 000 000 Kč vč. DPH
- f) Předmět plnění dle smlouvy: dostavba **radiokomunikační sítě PEGAS** včetně souvisejících dodávek zařízení a služeb
- g) Uzavření offsetové dohody se zahraničním dodavatelem: ANO
- h) Výše offsetového závazku: 30 % ceny zahraničních dodávek

2. PPS EUROCOPTER

- a) Předmět VZ zkráceně: dodávka vrtulníků pro Integrovaný záchranný systém České republiky
- b) Datum oznámení VZ: 10. 7. 2002
- c) Základní hodnoticí kritéria: výše nabídkové ceny s vahou 0,25; funkční charakteristiky vrtulníku s vahou 0,22; technické charakteristiky vrtulníku s vahou 0,21; provozní náklady a požadavky na údržbu s vahou 0,19; hodnota offsetového programu s vahou 0,08; výcvik personálu s vahou 0,03; ekologické parametry s vahou 0,02.
- d) Datum uzavření smlouvy: 29. 8. 2003
Počet navazujících dodatků: 24
- e) Cena: 1 441 454 127 Kč vč. DPH; cena včetně dodatků: 1 392 912 625,89 Kč vč. DPH (1 167 709 524,51 Kč bez DPH)⁴⁸
- f) Předmět plnění dle smlouvy: dodání **vrtulníků EUROCOPTER EC 135 T2** včetně souvisejících služeb a náhradních dílů
- g) Uzavření offsetové dohody se zahraničním dodavatelem: ANO
- h) Výše offsetového závazku: 100 % ceny zahraničních dodávek

⁴⁷ Nejednalo se o uzavření smlouvy na základě veřejné (státní) zakázky, nejedná se o PPS založený na offsetovém závazku, který by vyplýval z požadavků v rámci veřejné soutěže, ale o výsledek vyjednávání iniciovaného MV při dostavbě radiokomunikační sítě PEGAS.

⁴⁸ Cena uvedená MV v odpovědi ze dne 10. 10. 2012. Z dokladů MV předložených ke kontrole nemohl NKÚ ověřit správnost výše offsetového závazku.

Seznam zkratk

ČR	–	Česká republika
EU	–	Evropská unie
GFŘ	–	Generální finanční ředitelství
GŘC	–	Generální ředitelství cel
MO	–	Ministerstvo obrany
MPO	–	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MV	–	Ministerstvo vnitra
NKÚ	–	Nejvyšší kontrolní úřad
offsetová dohoda	–	smlouva o realizaci programu průmyslové spolupráce
OFK	–	offsetová komise
OFT	–	offsetová transakce (příp. offsetové transakce)
PPS	–	program průmyslové spolupráce (příp. programy průmyslové spolupráce)
Pravidla 1998	–	<i>Základní pravidla projednávání a hodnocení offsetových programů</i> (vydáno opatřením č. 26/1998 ministra průmyslu a obchodu k realizaci offsetových programů)
Pravidla 2005	–	opatření č. 3/2005 ministra průmyslu a obchodu ze dne 2. února 2005, kterým byla mj. vydána směrnice pro realizaci programů průmyslové spolupráce
Pravidla 2010	–	opatření č. 19/2010 ministra průmyslu a obchodu ze dne 29. října 2010, kterým byla mj. vydána směrnice pro realizaci programů průmyslové spolupráce
Rejstřík	–	evidence návrhů offsetových transakcí
TFEU	–	<i>Smlouva o fungování Evropské unie</i> (z anglického názvu: <i>Treaty on the Functioning of the European Union</i>)
VZ	–	veřejná zakázka
Zásady 1998	–	<i>Zásady realizace offsetových programů</i> z roku 1998 (vydány usnesením vlády ze dne 17. června 1998 č. 421)
Zásady 2005	–	<i>Zásady realizace programů průmyslové spolupráce</i> z roku 2005 (vydány usnesením vlády ze dne 5. ledna 2005 č. 9)
Zásady 2010	–	<i>Zásady realizace programů průmyslové spolupráce</i> z roku 2010 (vydány usnesením vlády ze dne 28. června 2010 č. 499)