



Kontrolní závěr z kontrolní akce

20/13

Investiční pobídky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2020 pod číslem 20/13. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Adolf Beznoska.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda systém poskytování investičních pobídek určených zahraničním a tuzemským subjektům přináší deklarované přínosy a zda jsou tyto přínosy průkazné.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od června do prosince 2020.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2017 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

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

Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest (dále jen „Agentura CzechInvest“).

Kolegium NKÚ na svém IV. jednání, které se konalo dne 22. února 2021,

schválilo usnesením č. 11/IV/2021

kontrolní závěr v tomto znění:

Investiční pobídky

Účelem investičních pobídek je podpora hospodářského rozvoje a vytváření pracovních míst na území ČR.

955
Přislíbených investičních pobídek od roku 2000 do září 2020

více než **75 mld. Kč**
Objem čerpaných investičních pobídek od roku 2000 do roku 2019

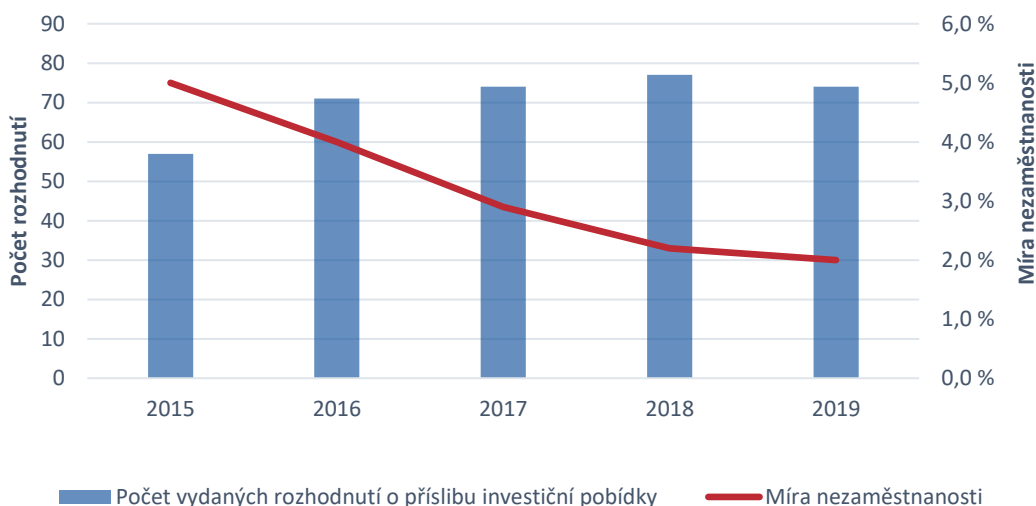
85 %
Podíl investičních pobídek čerpaných formou slevy na dani z příjmů na celkovém čerpání

Naprostá většina investičních pobídek směřovala do zpracovatelského průmyslu.

96 %
Investičních pobídek ve zpracovatelském průmyslu od roku 2012

4 %
Investičních pobídek v technologických centrech a v centrech strategických služeb od roku 2012

Míra nezaměstnanosti klesala, počet přislíbených investičních pobídek neklesal.



I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil postup MPO a Agentury CzechInvest při poskytování investičních pobídek tuzemským a zahraničním subjektům, deklarované přínosy investičních pobídek a jejich vyhodnocování.

Investiční pobídky jsou v ČR poskytovány od roku 1998, přičemž od roku 2000 je jejich poskytování upraveno zákonem o investičních pobídkách¹ (dále také „zákon“). Od roku 2000 do konce září 2020 MPO přislíbilo 955 investičních pobídek. Na investičních pobídkách příjemci od roku 2000 do konce roku 2019 vyčerpali více než 75 mld. Kč². Nejvíce peněžních prostředků (více než 64 mld. Kč) čerpali na investiční pobídky formou slevy na dani z příjmů.

Přestože v letech 2015 až 2019 v ČR postupně klesala míra nezaměstnanosti, počet příslibů investičních pobídek neklesal, dokonce do roku 2018 rostl. Dle NKÚ nebyla prokázána potřeba poskytování investičních pobídek v období nízké nezaměstnanosti.

Naprostou většinu investičních pobídek MPO poskytlo na investiční akce ve zpracovatelském průmyslu, kde nebyla povinnost realizovat vyšší přidanou hodnotu³. Od září roku 2019⁴ podmínil zákon poskytnutí investičních pobídky realizací vyšší přidané hodnoty. Po tomto zpřísnění zákona výrazně poklesl zájem o získání investičních pobídek.

Od roku 2014 nechávalo MPO na základě požadavku Evropské komise⁵ zpracovávat hodnocení poskytnutých investičních pobídek externí společnost. Zpracovaná hodnocení neobsahovala naplnění jednotlivých dílčích cílů. Dle NKÚ tedy hodnocení neposkytovalo přehled o tom, jak investiční pobídky přispěly ke stanoveným cílům v oblasti hospodářského rozvoje a vytváření pracovních míst na území ČR.

Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností zjištěných kontrolou:

1. Zákon o investičních pobídkách nabyl účinnosti dne 1. května 2000. O osm let později MPO na základě analýzy zpracované Vysokou školou ekonomickou v Praze navrhlo vládě ČR investiční pobídky poskytované podle zákona zrušit. Návrh vláda ČR nakonec neschválila a zákon zrušen nebyl.

¹ Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách).

² V této části nejsou započítány investiční pobídky poskytnuté za rok 2019 formou slevy na dani z příjmů, neboť tuto investiční pobídku uplatňují příjemci až následující zdaňovací období a MPO v době kontroly NKÚ ještě nedisponovalo údaji o výši slevy na dani z příjmů za rok 2019.

³ Obecná specifikace vyšší přidané hodnoty viz kapitola IV. bod 2 tohoto kontrolního závěru a přesná specifikace viz § 3 nařízení vlády č. 221/2019 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o investičních pobídkách.

⁴ Zákon č. 210/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.

2. Od roku 2000 bylo možné získat investiční pobídku jen ve zpracovatelském průmyslu. Od roku 2012 je umožněno je získat i v technologických centrech a centrech strategických služeb. I přesto byl stále největší zájem o získání investičních pobídek ve zpracovatelském průmyslu bez povinnosti realizovat investiční akce v rámci činnosti s vyšší přidanou hodnotou.
3. Podmínka realizovat investiční akce v rámci činnosti s vyšší přidanou hodnotou byla do zákona o investičních pobídkách začleněna až od 6. září 2019.
4. Během jednoho roku od zavedení povinnosti realizovat vyšší přidanou hodnotu (tj. od 6. září 2019 do 10. září 2020) přijala Agentura CzechInvest 11 žádostí o investiční pobídku. V předešlých letech přijímala průměrně 75 žádostí ročně.
5. Do září roku 2019 zákon neumožňoval, aby MPO reagovalo při poskytování investičních pobídek na nízkou nezaměstnanost. Pokud žadatel splnil zákonné podmínky a pokud v případě strategických investičních akcí⁶ byla pobídka schválena vládou ČR, příslib žadatel získal. Od 6. září 2019 vláda ČR schvaluje poskytnutí všech investičních pobídek a svým nařízením⁷ stanovuje, mimo jiné na základě vývoje nezaměstnanosti, na které typy investičních akcí může MPO investiční pobídku poskytnout.
6. MPO každoročně sledovalo výši čerpání investičních pobídek. Nejvyšší objemy byly čerpány v letech 2008, 2012, 2014 a 2017, kdy příjemci čerpali více než 5 miliard korun.
7. MPO zveřejňovalo hodnocení investičních pobídek zpracované externí společnostmi v termínech stanovených Evropskou komisí. Dle NKÚ ale zpracovaná hodnocení neobsahovala vyhodnocení, jak konkrétně poskytnuté investiční pobídky přispěly k naplnění stanovených cílů. Nebyl např. vůbec uveden počet skutečně vzniklých pracovních míst.
8. Jedním ze zdrojů dat pro zpracování hodnocení byly dotazníky rozeslané externí společnostmi příjemcům investičních pobídek. MPO nepožádalo podle zákona příjemce k poskytnutí dat o stavu realizace investiční akce a skutečné výši čerpání podpory. Tuto záležitost MPO zcela nechalo na externí společnosti. Data neposkytli všichni příjemci.
9. V letech 2000 až 2020 příjemci plánovali realizovat investice s podporou investičních pobídek v objemu 700 mld. Kč a bylo plánováno vytvoření 137 tisíců nových pracovních míst. Reálně však příjemci měli povinnost splnit pouze minimální hodnoty objemu investice či počtu vytvořených pracovních míst dané zákonem popřípadě nařízením vlády č. 221/2019 Sb., nikoliv naplnit plánované hodnoty.
10. Z hodnocení zpracovaného v roce 2020 vyplynulo, že mezi 289 příjemci investičních pobídek z let 2014 až 2019 do značné míry převažovaly velké české podniky.
11. Z hodnocení dále vyplynulo, že MPO nehodnotilo dopad investičních pobídek na ostatní podnikatele pobídkami nepodpořené.

⁶ Přesnou definici strategické investiční akce do 5. září 2019 stanovilo ustanovení § 1a odst. 1 písm. d) zákona o investičních pobídkách, od 6. září 2019 pak ustanovení § 5 nařízení vlády č. 221/2019 Sb.

⁷ Nařízení vlády č. 221/2019 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o investičních pobídkách.

12. S příchodem podpořených společnosti vznikaly v regionech další dodatečné výdaje státního rozpočtu. MPO nesledovalo výši těchto výdajů a nezapočítávalo je do výdajů státního rozpočtu na investiční pobídky.

13. U vybraného vzorku 16 investičních pobídek NKÚ nezjistil u Agentury CzechInvest ani u MPO formální pochybení.

II. Informace o kontrolované oblasti

Investiční pobídky jsou v ČR poskytovány **od roku 1998**, kdy bylo schváleno usnesení vlády ČR ze dne 29. dubna 1998 č. 298⁸, které umožnilo jejich poskytování do přijetí právní úpravy. **Od 1. května 2000** je poskytování investičních pobídek upraveno **zákonem o investičních pobídkách**, který stanovuje jejich formy, podmínky, za kterých je lze poskytnout, postup při jejich poskytování a výkon státní správy s tím související.

Investiční pobídky jsou určeny tuzemským i zahraničním investorům na území ČR, bez ohledu na jejich velikost nebo právní formu. **Příjemcem** je podnikající právnická nebo fyzická osoba, které MPO vydalo **rozhodnutí o příslibu investiční pobídky**.

Zákon o investičních pobídkách spadá do působnosti **MPO**, které ve spolupráci s dalšími dotčenými orgány a subjekty posuzuje žádosti a **vydává rozhodnutí o příslibu investiční pobídky**. Dohlíží, aby nedocházelo k překročení přípustné míry veřejné podpory stanovené právními předpisy Evropské unie. Je **poskytovatelem investiční pobídky** formou hmotné podpory pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku **pro strategické investiční akce**.

Subjektem zmocněným zákonem o investičních pobídkách k příjmu záměrů získat investiční pobídku a ke zpracování posudků k přijatým záměrům je **Agentura CzechInvest**, která je státní příspěvkovou organizací podřízenou MPO.

Dalšími orgány a subjekty dotčenými zákonem jsou Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo financí, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí a obce.

Dle zákona je investiční pobídkou veřejná podpora ve formě:

1. slevy na daních z příjmů,
2. převodu pozemků včetně související infrastruktury za zvýhodněnou cenu,
3. hmotné podpory vytváření nových pracovních míst,
4. hmotné podpory rekvalifikace nebo školení zaměstnanců,
5. hmotné podpory pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku pro strategickou investiční akci,

⁸ Usnesení vlády České republiky ze dne 29. dubna 1998 č. 298, *k návrhu investičních pobídek pro investory v České republice*.

6. osvobození od daně z nemovitých věcí ve zvýhodněných průmyslových zónách⁹.

Od roku 2000 bylo možné investiční pobídku získat **jen v oborech zpracovatelského průmyslu. Od roku 2012** umožňuje zákon získat investiční pobídku **navíc i v technologických centrech¹⁰ a v centrech strategických služeb¹¹.**

V případě, že v rozhodnutí o příslibu investiční pobídky MPO přislíbí hmotnou podporu, uzavírá příjemce **dohodu o poskytnutí hmotné podpory** s příslušným státním orgánem. V případě investiční pobídky formou hmotné podpory **pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku** uzavírá příjemce **dohodu s MPO**, které tuto formu i vyplácí. V případě **hmotné podpory vytváření nových pracovních míst** a hmotné podpory rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců uzavírá příjemce **dohodu s Úřadem práce České republiky** – generálním ředitelstvím a investiční pobídka je vyplácena z rozpočtu Ministerstva práce a sociálních věcí.

Investiční pobídky jsou **formou veřejné podpory**. Patří do kategorie regionální investiční podpory, kromě investičních pobídek poskytnutých formou hmotné podpory rekvalifikace nebo školení zaměstnanců, které spadají do kategorie podpory vzdělávání. **Evropská komise** svým rozhodnutím ze dne 4. února 2014 **schválila mapu regionální podpory** pro Českou republiku. Pro období 2014 až 2020 Evropská komise odsouhlasila od 1. července 2014 ve všech regionech NUTS 2 (s výjimkou Prahy, která je z regionální veřejné podpory vyloučena kvůli své vysoké rozvinutosti) **maximální míru veřejné podpory ve výši 25 % způsobilých nákladů.**

V porovnání s ostatními státy V4 je v ČR povolena nejnižší míra veřejné podpory:

Země V4	Míra veřejné podpory
Česká republika	25 %
Slovensko	25–35 %
Maďarsko	25–50 %
Polsko	25–50 %

⁹ Jedná se o strategickou průmyslovou zónu Ostrava-Mošnov, strategickou průmyslovou zónu Holešov a strategickou průmyslovou zónu SPZ Joseph u Mostu. Tyto tři strategické průmyslové zóny byly schváleny jako zvýhodněné na základě usnesení vlády České republiky ze dne 8. července 2015 č. 537, *k návrhu lokalit „zvýhodněných průmyslových zón“ zřizovaných na základě zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.*

¹⁰ Zaměřením technologického centra je aplikovaný výzkum, vývoj a inovace technicky či jinak vyspělých výrobků, technologií a výrobních procesů.

¹¹ Centrum strategických služeb může být realizováno ve formě centra pro tvorbu softwaru se zaměřením na tvorbu nového nebo inovace stávajícího softwaru, datového centra se zaměřením na ukládání, třídění a správu dat, opravárenského centra se zaměřením na opravu technicky vyspělých zařízení nebo centra sdílených služeb se zaměřením na převzetí řízení, provozu a administrace vnitřních činností od ovládací nebo ovládané osoby nebo od smluvních partnerů, pro které nejsou tyto činnosti předmětem podnikání.

Poskytnutí veřejné podpory formou investiční pobídky je ze strany Evropské komise umožněno na základě tzv. **blokové výjimky**¹², která je upravena nařízením Komise (EU) č. 651/2014. Na základě tohoto nařízení muselo MPO vypracovat *Plán hodnocení režimu státní podpory podle obecného nařízení o blokových výjimkách: Investiční pobídky v České republice* (dále jen „**Plán hodnocení**“), který Evropská komise schválila svým rozhodnutím dne 10. prosince 2014 na období do 31. prosince 2020. **Plán hodnocení obsahuje** vymezení cílů podpory, hodnotící otázky, ukazatele výstupů, výsledků a dopadů, metodiku zpracování hodnocení, způsob sběru dat, harmonogram předložení jednotlivých hodnotících zpráv, určení subjektu, který bude provádět hodnocení a způsob zveřejnění hodnocení.

Dle Plánu hodnocení má hodnocení investičních pobídek provádět subjekt nezávislý na MPO. V souladu s tímto požadavkem MPO uzavřelo dne 11. listopadu 2015 smlouvu se soukromou externí společností, kterou MPO pověřilo přípravou a vypracováním hodnotících zpráv dle Plánu hodnocení.

III. Rozsah kontroly

U MPO byl u kontrolovaného vzorku podroben kontrole postup při vydávání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky, postup při dodržování pravidel veřejné podpory, postup při stanovení povinnosti zachování majetku a pracovních míst podpořených investiční pobídkou. **Na úrovni systému** byl kontrole podroben postup při kontrole splnění podmínek jednotlivými příjemci, hodnocení investičních pobídek na základě požadavku Evropské komise a naplňování jejich cílů a jejich dopady na pracovní trh a státní rozpočet.

U Agentury CzechInvest byl u kontrolovaného vzorku podroben kontrole postup při přijímání záměrů získat investiční pobídku a postup při posuzování těchto záměrů. Kontrola u vzorku byla jak u MPO, tak u Agentury CzechInvest provedena u stejného vzorku **16 příslibených investičních pobídek**, k nimž MPO vydalo rozhodnutí o příslibu investiční pobídky v letech 2016 až 2020.

Kontrolovaný objem na úrovni **kontroly systému u MPO** činil **49 536 mil. Kč**, což byl celkový objem příslibených investičních pobídek, k nimž MPO vydalo rozhodnutí o příslibu investiční pobídky v období od 1. července 2014 do 30. října 2020. **U kontrolovaného vzorku** činil kontrolovaný objem jak **u MPO, tak u Agentury CzechInvest celkem 5 435 mil. Kč**. Kontrolovaný objem byl stanoven jako součet maximální výše veřejné podpory stanovené v rozhodnutích o příslibu investiční pobídky.

¹² Od roku 2008 byly investiční pobídky povoleny na základě blokové výjimky v souladu s nařízením Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách) a od roku 2014 v souladu s nařízením komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Návrh MPO na zrušení zákona nebyl schválen

Poskytování investičních pobídek je upraveno zákonem od 1. května 2000. V roce 2007 si nechalo MPO zpracovat analýzu investičních pobídek u **Vysoké školy ekonomické v Praze**. Z této analýzy zejména vyplynulo, že pobídky směřovaly nejvíce do regionů s nejvyšším HDP na obyvatele, čímž se **rozdíly mezi nejrozvinutějšími a nejzaostalejšími regiony nezmenšovaly, ale naopak zvětšovaly**. Rovněž docházelo k přesunu zaměstnanců z jiných společností téhož odvětví, a nedocházelo tak ke snižování míry nezaměstnanosti. Dále z analýzy vzešly závěry, že **příjmy nepřevyšovaly celkové výdaje**, že investiční pobídky **deformovaly trh** tím, že podporovaly velké, především zahraniční společnosti, jimž poskytovaly tržní výhody na úkor malých a středních společností, a že většina investic pocházela z **odvětví s nízkou přidanou hodnotou**, kde nedocházelo k žádným velkým inovacím.

Na základě výše uvedené analýzy **MPO v roce 2008 navrhlo vládě ČR, aby byl zákon o investičních pobídkách zrušen** a podpora byla zacílena na oblast technologických center a center strategických služeb podporovaných prostřednictvím *Rámcového programu pro podporu technologických center a center strategických služeb*. V dubnu roku 2008 vláda ČR usnesením¹³ schválila záměr MPO na zrušení investičních pobídek poskytovaných podle zákona a uložila ministru průmyslu a obchodu zpracovat návrh zákona, kterým se zruší zákon o investičních pobídkách. V lednu 2009¹⁴ ale vláda ČR příslušné části tohoto usnesení zrušila a **ke zrušení zákona nakonec nedošlo**.

2. Převaha investičních pobídek do zpracovatelského průmyslu bez vyšší přidané hodnoty

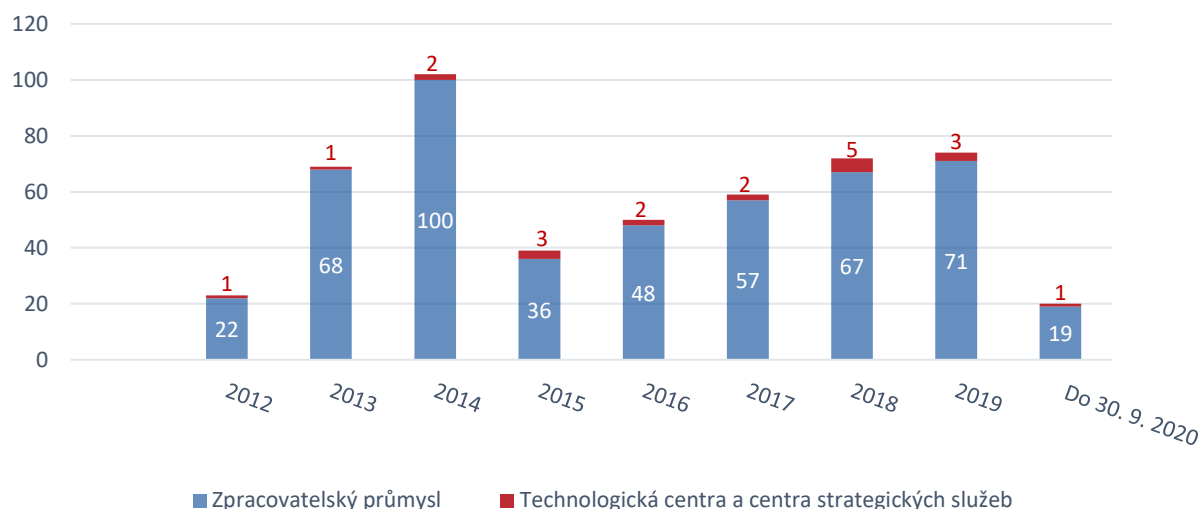
Od roku 2000 do konce září 2020 vydalo MPO celkem **1 265** rozhodnutí o příslibu investiční pobídky. U **310** vydaných rozhodnutí o příslibu investiční pobídky následně došlo ke zrušení nebo pozbytí platnosti (např. na žádost společnosti z důvodu změny strategie). K 30. září 2020 MPO tedy evidovalo **955** platných rozhodnutí o příslibu investiční pobídky vydaných od roku 2000, z toho **508** vydaných od roku 2012.

Od roku 2012, kdy bylo umožněno získat investiční pobídku nejen ve zpracovatelském průmyslu, ale i **v technologických centrech a centrech strategických služeb**, vydalo MPO celkem 36 rozhodnutí o příslibu investiční pobídky pro tato centra. Následně u 16 došlo ke zrušení nebo pozbytí platnosti. K 30. září 2020 MPO tedy evidovalo **20 platných rozhodnutí o příslibu investiční pobídky pro technologická centra a centra strategických služeb**, tj. 4 % z celkového počtu 508 platných a vydaných od roku 2012. Zbýlých 488, tj. **96 %**, MPO vydalo pro zpracovatelský průmysl.

¹³ Usnesení vlády České republiky ze dne 21. dubna 2008 č. 445, *k záměru na změnu systému investičních pobídek*.

¹⁴ Usnesení vlády České republiky ze dne 26. ledna 2009 č. 105, *k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů*.

Graf č. 1: Počet platných rozhodnutí o příslibu investiční pobídky k 30. září 2020 (vydaných od roku 2012 do 30. září 2020)



Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat poskytnutých od MPO.

Zákon do září roku 2019 neumožňoval, aby MPO při vydávání rozhodování o příslibu investiční pobídky preferovalo činnosti ve zpracovatelském průmyslu, které např. využívaly pracovní sílu s vyšší kvalifikací, prováděly výzkum a vývoj nebo spolupracovaly s výzkumnými organizacemi.

3. Zavedení povinnosti vyšší přidané hodnoty

Až od 6. září 2019 byla do zákona doplněna nová všeobecná podmínka pro poskytnutí investiční pobídky, a to **podmínka realizace investiční akce v rámci činnosti s vyšší přidanou hodnotou**. Definici vyšší přidané hodnoty upravuje nařízení vlády č. 221/2019 Sb. Dle tohoto nařízení je v oborech zpracovatelského průmyslu činností s vyšší přidanou hodnotou činnost, kdy má alespoň 80 % zaměstnanců příjemce průměrný hrubý měsíční výdělek nejméně ve výši průměrné měsíční hrubé mzdy v kraji, ve kterém se investiční akce realizuje, a současně příjemce investiční pobídky splní podmínky týkající se oblasti výzkumu a vývoje (uzavření smlouvy o spolupráci alespoň s jednou výzkumnou organizací, nejméně 2 % výzkumných a vývojových pracovníků ze všech zaměstnanců nebo pořízení strojního zařízení, které bude využíváno převážně v oblasti výzkumu a vývoje). Do uvedeného data **naprostá většina investičních pobídek plynula do zpracovatelského průmyslu bez povinnosti realizovat investiční akce v rámci činnosti s vyšší přidanou hodnotou**.

Vláda ČR v nařízení č. 221/2019 Sb. stanovila, že příjemce **nemusí realizovat činnost s vyšší přidanou hodnotou** v případě, že celá investiční akce bude realizována **na území státem podporovaného regionu**¹⁵ vymezeného na základě zákona upravujícího podporu

¹⁵ Pro období 2014–2020 se jedná o hospodářsky problémové regiony, které jsou tvořeny územím 57 obcí s rozšířenou působností. Tyto regiony vymezuje Ministerstvo pro místní rozvoj na základě zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Vláda ČR uložila MPO zvýhodnění těchto regionů v rámci programů veřejné podpory.

regionálního rozvoje. Od 6. září 2019 do konce září 2020 předložilo MPO vládě ČR a ta schválila¹⁶ jeden návrh na schválení investiční pobídky ve výrobě, u níž žadatel podal svou žádost po 6. září 2019. Tento žadatel se rozhodl svou investiční akci realizovat na území státem podporovaného regionu a nevztahovala se na něj tudíž povinnost realizovat činnost s vyšší přidanou hodnotou. **Do konce září 2020 tedy MPO nevydalo žádné rozhodnutí o příslibu investiční pobídky ve zpracovatelském průmyslu s povinností realizovat investiční akci v rámci činnosti s vyšší přidanou hodnotou.**

4. S novou povinností realizovat vyšší přidanou hodnotu klesl zájem o získání pobídky

Během jednoho roku od nabytí účinnosti novely zákona, která zavedla povinnost realizovat vyšší přidanou hodnotu (tj. od 6. září 2019 do 10. září 2020) přijala Agentura CzechInvest **11 záměrů** získat investiční pobídku. V roce 2019 se jednalo pouze o jeden takový záměr z celkového počtu 76 podaných záměrů a v roce 2020 o 10 záměrů.

Tabulka č. 1: Počet záměrů získat investiční pobídku přijatých Agenturou CzechInvest

Rok	2015	2016	2017	2018	2019	1. leden až 10. září 2020
Počet záměrů	67	81	83	69	76*	10

Zdroj: výroční zprávy Agentury CzechInvest za roky 2015 až 2019 a data poskytnutá Agenturou CzechInvest.

*Z tohoto 75 záměrů přijatých do 5. září 2019 a jeden záměr přijatý po 6. září 2019.

V letech 2015 až 2019 ročně přijímala Agentura CzechInvest **v průměru 75 záměrů** získat investiční pobídku. Při porovnání počtu přijatých záměrů v letech 2015 až 2019 a počtu přijatých záměrů během jednoho roku od nabytí účinnosti novely zákona dne 6. září 2019 je zřejmé, že po zavedení podmínky realizovat vyšší přidanou hodnotu **došlo k poklesu zájmu o získání investiční pobídky.**

5. Investiční pobídky byly poskytovány i při nízké nezaměstnanosti

Ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona o investičních pobídkách je účelem poskytování investičních pobídek podpora hospodářského rozvoje a vytváření pracovních míst na území České republiky. **V letech 2015 až 2019 míra nezaměstnanosti v ČR postupně klesala.** Zatímco v roce 2015 byla míra nezaměstnanosti 5 %, v roce 2019 byla pouze 2 %. Klesající trend v míře nezaměstnanosti zaznamenaly všechny regiony ČR. Navíc od roku 2014 výrazně klesal počet uchazečů o zaměstnání v evidenci úřadů práce na jedno pracovní místo. Zatímco v roce 2015 to byli více než 4 uchazeči na jedno pracovní místo, v roce 2019 to byl méně než jeden uchazeč. **Počet vydaných rozhodnutí o příslibu investiční pobídky však výrazně neklesal, do roku 2018 dokonce rostl.**

¹⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 20. července 2020 č. 767, o souhlasu s poskytnutím investiční pobídky pro společnost Shimano Czech Republic, s.r.o.

Tabulka č. 2: Nezaměstnanost a počet vydaných rozhodnutí o příslibu investiční pobídky

	2015	2016	2017	2018	2019
Míra nezaměstnanosti v %	5,0	4,0	2,9	2,2	2,0
Počet uchazečů o zaměstnání v evidenci úřadů práce na jedno pracovní místo v evidenci úřadů práce	4,4	2,9	1,3	0,7	0,6
Počet vydaných rozhodnutí o příslibu investiční pobídky	57	71	74	77	74

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat zveřejněných ČSÚ a poskytnutých od MPO.

Základní právní normou celého systému poskytování investičních pobídek je od roku 2000 zákon o investičních pobídkách, který neumožňoval, aby MPO vybíralo z přijatých záměrů např. prioritní investiční akce. MPO v souladu se zákonem vydalo rozhodnutí o příslibu investiční pobídky **všem žadatelům,** kteří splnili podmínky dané zákonem a nařízením Evropské komise. V případě strategických investičních akcí byl ještě před vydáním rozhodnutí o příslibu investiční pobídky nutný souhlas vlády ČR. **Od září 2019 musí MPO vládě ČR předkládat ke schválení všechny investiční pobídky** a bez jejího souhlasu nesmí vydat rozhodnutí o příslibu investiční pobídky.

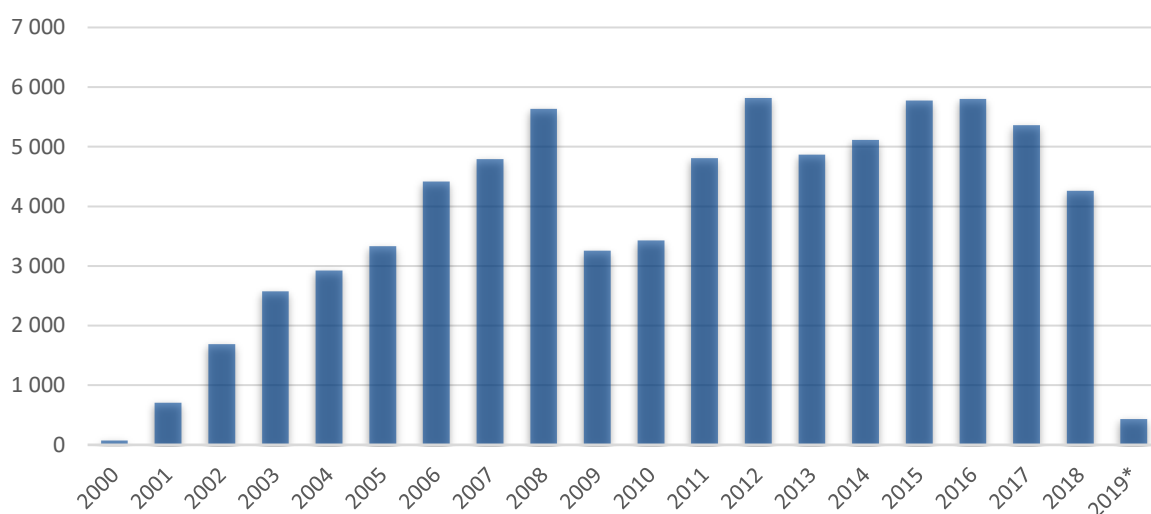
Zákon umožňoval, aby MPO žadatelům v regionech s vyšší mírou nezaměstnanosti přislíbilo mírnější podmínky¹⁷. **Neumožňoval ale, aby MPO reagovalo na nízkou míru nezaměstnanosti** a regulovalo nebo omezilo poskytování investičních pobídek v případě, že míra nezaměstnanosti klesá. **Teprve od 6. září 2019** tento zákon umožňuje reagovat pružně mj. na vývoj míry nezaměstnanosti. Do textu zákona bylo vloženo nové ustanovení, podle něhož vláda ČR nařízením stanoví na základě analýzy ekonomického a průmyslového vývoje a **vývoje nezaměstnanosti,** na které typy investičních akcí může MPO investiční pobídku poskytnout.

6. Nejčastější formou čerpání pobídek byla sleva na dani z příjmů

MPO sledovalo každoroční čerpání investičních pobídek. Od nabytí účinnosti zákona dne 1. května 2000 do 31. prosince 2019 **příjemci vyčerpali více než 75 071 mil. Kč,** z toho více než 64 014 mil. Kč čerpali formou slevy na dani z příjmů. V tomto případě se nejedná o výdaj státního rozpočtu, ale jedná se o nerealizovaný příjem z daní na straně příjmů státního rozpočtu.

¹⁷ Do 5. září 2019 ustanovení § 2 zákona o investičních pobídkách umožňovalo v případě, že celá investiční akce ve výrobě měla být realizována v okrese, v němž je míra nezaměstnanosti alespoň o 50 % vyšší než průměrná míra nezaměstnanosti v ČR, snížit částku požadované minimální investice ze 100 mil. Kč na polovinu.

Graf č. 2: Čerpání investičních pobídek v letech 2000 až 2019 (mil. Kč)



Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat poskytnutých od MPO.

* Čerpání za rok 2019 není kompletní, neboť v době kontroly NKÚ nemělo MPO k dispozici údaj o čerpání investičních pobídek formou slevy na dani z příjmů v roce 2019.

7. Hodnocení investičních pobídek

Dle požadavku Evropské komise mělo MPO v období od 1. července 2014 do 31. prosince 2020 povinnost zpracovávat hodnotící zprávy. MPO u termínů zpracování a zveřejnění¹⁸ jednotlivých hodnotících zpráv **postupovalo v souladu** s požadavky Evropské komise. Sběrem relevantních dat, provedením vyhodnocení a zpracováním všech hodnotících zpráv MPO pověřilo externí společnost.

V letech 2016 až 2020 externí společnost vypracovala a MPO zveřejnilo pět výročních hodnotících zpráv, jednu hodnotící zprávu v polovině období a jednu závěrečnou hodnotící zprávu. MPO za zpracování těchto hodnotících zpráv uhradilo externí společnosti celkem 1 427 800 Kč. V těchto zprávách byly vyhodnocovány investiční pobídky, u kterých MPO vydalo rozhodnutí o příslibu investiční pobídky od 1. července 2014. Závěrečnou hodnotící zprávu zpracovanou v roce 2020 z dat za roky 2014 až 2018 **odeslalo MPO Evropské komisi v červnu 2020**. V roce 2021 má MPO povinnost předložit druhou verzi závěrečné hodnotící zprávy doplněnou o data za roky 2019 až 2020.

V Plánu hodnocení MPO uvedlo cíl investičních pobídek, který je i uveden v zákoně o investičních pobídkách a kterým je podpora hospodářského rozvoje a vytváření pracovních míst na území ČR. K tomu MPO dále uvedlo **konkrétní cíle**, a to: odstranění rozdílů mezi rozvinutými a méně rozvinutými regiony země, snížení rozdílů v míře nezaměstnanosti mezi regiony díky vytváření nových pracovních míst, podpora vytváření nových pracovních míst vyžadujících vyšší kvalifikaci, podpora hospodářského rozvoje v České republice prostřednictvím investičních projektů zaměřených na pokročilé technologie a činnosti

¹⁸ Viz <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/dotace-a-podpora-podnikani/investicni-pobidky-a-prumyslove-zony/investicni-pobidky/hodnoceni-systemu-investicnich-pobidek--223090/>.

s vysokou přidanou hodnotou a s vysokým vývozním potenciálem a větší mezinárodní konkurenceschopnost České republiky v oblasti inovací, informačních technologií a strategických služeb.

Dle NKÚ dosud zpracované **hodnoticí zprávy neobsahují vyhodnocení**, do jaké míry poskytnuté investiční pobídky konkrétně přispěly k naplnění výše uvedených cílů. **NKÚ doporučuje, aby MPO zajistilo**, aby externí společnost do závěrečné zprávy uvedla informace např. o tom, kolik bylo podpořeno investičních akcí ve státem podporovaných regionech, kolik podpořené společnosti skutečně v ČR investovaly, kolik skutečně vzniklo pracovních míst a s jakou kvalifikací, kolik bylo z těchto pracovních míst obsazeno z řad nezaměstnaných nebo jaký vývozní potenciál měly podpořené společnosti. Tyto informace lze získat dotazníkovým šetřením.

8. Pro hodnocení MPO nezajistilo data od všech příjemců

MPO nevyužilo možnost uvedenou v ustanovení § 6a odst. 8 zákona a nevyžývalo příjemce k poskytnutí informací o stavu realizace investiční akce a skutečné výši čerpání. Data od příjemců pro hodnoticí zprávy **získávala sama externí společnost prostřednictvím vlastního dotazníkového šetření**. Na dotazníky však každoročně **neodpovědělo průměrně 20 %** oslovených společností. V případě závěrečné hodnoticí zprávy zpracované v roce 2020 **dokonce neposkytlo data téměř 40 %** z oslovených společností. Z celkového počtu 289 oslovených podpořených společností na dotazníky odpovědělo pouze 177 z nich.

MPO tedy nezajistilo ze své pozice poskytovatele podpory **kompletní data od příjemců** pro účely zpracování hodnocení investičních pobídek prostřednictvím dotazníkového šetření. **NKÚ doporučuje, aby MPO využilo možnosti dané zákonem a vyzvalo přímo příjemce k poskytnutí dat.**

9. Naplňování předpokládaných přínosů investičních akcí MPO nesledovalo

Žadatelé ve svých záměrech **uváděli očekávané plánované přínosy** svých investičních akcí konkrétně vyjádřené plánovanou výší investic do dlouhodobého majetku a plánovanými počty nově vytvořených pracovních míst. MPO disponovalo přehledem všech podpořených společností s uvedením těchto plánovaných přínosů. Příjemci však měli **povinnost splnit pouze minimální hodnoty** dané zákonem nebo popř. nařízením vlády č. 221/2019 Sb., nikoliv naplnit očekávané plánované hodnoty.

MPO při kontrolách u příjemců zjišťovalo, zda skutečně vytvořená výše investice a počet nově vytvořených pracovních míst splňují minimální hodnoty. Do jaké míry skutečné hodnoty naplňovaly **očekávané plánované hodnoty, již nemělo povinnost vyhodnocovat a nevyhodnocovalo**. MPO nemělo povinnost sledovat, kolik vytvořených pracovních míst bylo obsazeno z řad nezaměstnaných evidovaných na úřadech práce.

10. Příjemci byly zejména velké české společnosti

V roce 2020 MPO evidovalo 305 rozhodnutí o příslibu investiční pobídky vydaných v období od 1. července 2014 do 31. prosince 2019 ve prospěch 289 společností. V hodnoticí zprávě zpracované v roce 2020 bylo u těchto příjemců například vyhodnoceno, že mezi příjemci **značně převažují velké podniky** nad malými a středními podniky (z 289 společností bylo

velkých podniků 241), struktura příjemců podle původu země žadatele ukazuje na výraznou **převahu českých společností** (z 289 společností bylo 251 společností z ČR), nejvíce investičních akcí bylo situovaných v **Moravskoslezském, Ústeckém, Středočeském a Plzeňském kraji**. Absolutní většina příjemců žádala o investiční pobídku **v oblasti výroby** (z celkového počtu 305 investičních akcí bylo 290 v oblasti výroby) a v odvětvové struktuře **převládaly především tři odvětví**, a to CZ-NACE 29 (výroba motorových vozidel /kromě motocyklů/, přívěsů a návěsů), CZ-NACE 25 (výroba kovových konstrukcí a kovodělných výrobků, kromě strojů a zařízení) a CZ-NACE 22 (výroba pryžových a plastových výrobků).

Z celkového počtu 289 podpořených společností v roce 2020 prostřednictvím dotazníků odpovědělo 177 společností. Z dotazníků vyplynulo, že **49 %** z nich by svůj projekt v ČR realizovaly víceméně ve stejném rozsahu i bez investiční pobídky, že **81 %** z nich působilo na českém trhu deset a více let, že u **52 %** z nich realizace projektu probíhala, ale prozatím nebylo zahájeno čerpání, že **20 %** z nich intenzivně spolupracovalo s vysokými školami nebo výzkumnými organizacemi a u **80 %** z nich tvořili agenturní pracovníci méně než desetinu všech zaměstnanců.

11. Dopad na ostatní podnikatele

V hodnoticích zprávách byla vyhodnocována míra spolupráce podpořených společností s tuzemskými dodavateli. Například v závěrečné hodnoticí zprávě bylo uvedeno, že v roce 2019 ze 177 podpořených společností **70 % spolupracovalo** s dodavateli ze stejného regionu ČR, **13 % spolupracovalo** s dodavateli z jiných regionů ČR a **17 % nespolupracovalo** s žádnými dodavateli na území ČR, ale pouze s dodavateli mimo ČR.

Z hodnoticích zpráv **nelze vyvodit, zda nedocházelo k přechodu zaměstnanců** mezi podpořenými a nepodpořenými společnostmi, **ani zda nedocházelo v regionu k zániku stávajících společností** nepodpořených pobídkami, které podnikaly ve stejném odvětví jako společnosti podpořené.

12. Další související výdaje státního rozpočtu v regionech

Některé společnosti podpořené investiční pobídkou své investiční akce realizovaly ve státem podporovaných průmyslových zónách a tím vznikaly další související výdaje. Např. v roce 2015 v souvislosti s rozvojem stávajícího závodu společnosti ŠKODA AUTO a.s. v průmyslové zóně Solnice- Kvasiny vznikla potřeba nemalých finančních prostředků státního rozpočtu **na vybudování veřejné a zejména dopravní infrastruktury**¹⁹. V roce 2017 ve stejné průmyslové zóně vznikla další potřeba finančních prostředků státního rozpočtu, a to konkrétně na **navýšení počtu příslušníků Policie ČR** v této lokalitě, na zvýšení jejich nástupních platů a na zvýšení kontrolní činnosti v oblasti zaměstnávání a ubytování cizinců²⁰. **MPO nemělo povinnost sledovat a ani nesledovalo, jaká byla výše výdajů** státního rozpočtu

¹⁹ Usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2015 č. 97, k návrhu zabezpečení investiční přípravy akce *Rozšíření strategické průmyslové zóny Solnice-Kvasiny a zlepšení veřejné infrastruktury v Královéhradeckém regionu*.

²⁰ Usnesení vlády České republiky ze dne 27. února 2017 č. 162, k *Opatřením k řešení bezpečnosti a veřejného pořádku v průmyslových zónách a jejich okolí v souvislosti se zvýšeným zaměstnáváním cizinců*.

na řešení uvedených příkladů a případně dalších skutečností, které vznikaly v souvislosti s působením příjemců investičních pobídek v regionech.

13. U vzorku nebylo zjištěno formální pochybení

U vzorku 16 přislíbených investičních pobídek, u kterých MPO vydalo rozhodnutí o příslibu investiční pobídky mezi roky 2016 a 2020, bylo ověřeno, že **Agentura CzechInvest postupovala** při přijímání a posuzování záměrů **v souladu se zákonem** o investičních pobídkách. **U vzorku** bylo dále ověřeno, že při vydávání rozhodnutí o příslibu investičních pobídky **postupovalo MPO v souladu** se zákonem a v souladu s nařízením komise (EU) č. 651/2014, a že při dodržování pravidel veřejné podpory **MPO postupovalo v souladu** s nařízením vlády č. 596/2006 Sb.²¹

Zákon stanovil, že **příjemce má povinnost v místě realizace investiční akce zachovat majetek a pracovní místa**, na které mu byla poskytnuta investiční pobídka. A to konkrétně majetek po dobu uplatňování investiční pobídky, **nejméně však po dobu pěti let** od dokončení investiční akce, a pracovní místa nejméně po dobu pěti let ode dne vzniku prvního pracovního poměru na každém novém pracovním místě. U vzorku 16 rozhodnutí o příslibu investiční pobídky bylo ověřeno, že **MPO tuto povinnost uvedlo jako jednu z podmínek**, za kterých může příjemce investiční pobídku čerpat.

²¹ Nařízení vlády č. 596/2006 Sb., kterým se stanoví přípustná míra veřejné podpory v regionech soudržnosti České republiky, ve znění nařízení vlády č. 118/2014 Sb. a nařízení vlády č. 100/2015 Sb.