****

**Kontrolní závěr z kontrolní akce**

**15/20**

**Investiční pobídky jako nástroj aktivní politiky zaměstnanosti**

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

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

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

**Kontrolované osoby:**

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

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

***Kolegium* *NKÚ*** na svém IV. jednání, které se konalo dne 21. března 2016,

***schválilo*** usnesením č. 5/IV/2016

***kontrolní závěr*** v tomto znění:

**I. Úvod**

Proces poskytování investičních pobídek byl v ČR zahájen v roce 1998, kdy vláda souhlasila s uplatňováním této formy podpory pro tuzemské a zahraniční investory a uložila ministru financí a ministru práce a sociálních věcí ve spolupráci s ministrem průmyslu a obchodu připravit návrhy zákonů pro zajištění investičních pobídek v oblasti daňové, celní a zaměstnanosti[[1]](#footnote-1). Základní právní rámec systému investičních pobídek tvořil v kontrolovaném období let 2012 až 2014 zákon o investičních pobídkách[[2]](#footnote-2), zákon o zaměstnanosti[[3]](#footnote-3) a nařízení vlády č. 515/2004 Sb.[[4]](#footnote-4).

Pro účely zákona o investičních pobídkách se investiční pobídkou[[5]](#footnote-5) rozumí veřejná podpora ve formě:

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

a investiční akcí[[6]](#footnote-6) se rozumí:

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

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

Investiční pobídky ve formě hmotné podpory vytváření nových pracovních míst (dále také „NPM“) a rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců (dále také „RŠNZ“) jsou podle zákona o zaměstnanosti jedním z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Hmotná podpora je poskytována investorům na základě samostatných dohod (dále také „Dohoda na NPM“ a „Dohoda na RŠNZ“), jejichž náležitosti taxativně vymezuje zákon o zaměstnanosti[[7]](#footnote-7).

Výše hmotné podpory na vytváření NPM a na RŠNZ, kterou stanovuje nařízení vlády[[8]](#footnote-8), v letech 2012 až 2015 činila

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

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

Výdaje státu na investiční pobídky na vytváření NPM a RŠNZ jsou stanovovány zákonem o státním rozpočtu v rámci závazného ukazatele „*aktivní politika zaměstnanosti*“ kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* (dále také „kapitola MPSV“). Funkce poskytovatele a výkon kontroly čerpání a použití hmotné podpory přísluší ÚP ČR zřízenému ke dni 1. 4. 2011 zákonem o Úřadu práce České republiky[[9]](#footnote-9). Před tímto datem funkci poskytovatele a výkon kontroly zastávalo MPSV, které ÚP ČR po jeho vzniku řídí a je jeho nadřízeným správním úřadem.

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

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

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

**II. Skutečnosti zjištěné při kontrole u MPSV a ÚP ČR**

1. **Proces poskytování investičních pobídek, jeho změny a přínosy**

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

Zákon o zaměstnanosti definuje aktivní politiku zaměstnanosti jako souhrn opatření směřujících k zajištění maximálně možné úrovně zaměstnanosti[[12]](#footnote-12).

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

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

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

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

Problematika potřebnosti investičních pobídek je široce diskutovaným tématem odborné veřejnosti i politické reprezentace z pohledu jejich fiskálních a ekonomických přínosů a dopadů na pracovní trh. O vyčíslení těchto efektů se snaží řada analýz a studií, avšak s nejednoznačným výsledkem. Cílem investičních pobídek jako nástroje aktivní politiky zaměstnanosti je spolu s dalšími faktory (cena, vzdělanost a kvalifikace pracovní síly, geografická poloha, makroekonomická a politická stabilita) stimulovat investory, aby své projekty realizovali v ČR. Obdobnou formu hmotné podpory poskytují investorům podle poznatků NKÚ i okolní státy, jako je Maďarsko, Slovensko, Polsko, Rakousko a Německo. Samotná tvorba NPM je dána investičním projektem a není přímo odvislá od poskytnutí investiční pobídky ani od její výše.

1. **Zjištěné nedostatky**

**2.1 Struktura rozpočtu investičních pobídek**

MPSV schvaluje a rozepisuje ÚP ČR na základě jeho návrhu rozpočet výdajů na investiční pobídky na příslušný paragraf a položku rozpočtové skladby[[15]](#footnote-15). Rozpočtované výdaje na investiční pobídky pro roky 2012 až 2014, navržené ÚP ČR a schválené a rozepsané MPSV, zahrnovaly rovněž výdaje na *Rámcový program pro podporu technologických center a center strategických služeb* (dále také „Rámcový program“). Jedná se o dotační program přijatý MPO v roce 2002 podpůrně k systému investičních pobídek, ve kterém MPSV plní funkci poskytovatele dotací na školení a rekvalifikace. Oproti investičním pobídkám se však jedná o odlišnou formu podpory, neboť je poskytována rozhodnutím podle rozpočtových pravidel[[16]](#footnote-16). MPSV sice sleduje prostřednictvím ÚP ČR a vykazuje v závěrečných účtech své kapitoly čerpání rozpočtu zvlášť za investiční pobídky a za Rámcový program, avšak tyto údaje nelze porovnat s rozpočtem, který byl navržen a schválen jako společný pro obě formy podpory.

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

**2.2 Výdaje na investiční pobídky**

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

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

**(v tis. Kč)**

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

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

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

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

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

**2.3 Sestavení rozpočtu investičních pobídek**

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

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

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

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

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

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

MPSV interním předpisem nařídilo ÚP ČR zohledňovat výdaje v návrhu rozpočtu investičních pobídek na příslušný rok již na základě souhlasného stanoviska MPSV k záměru investora, což odůvodnilo tak, že tímto aktem dochází ke vzniku finančního závazku. **NKÚ kvalifikuje toto odůvodnění jako odporující právním předpisům a samotné interní nařízení jako rizikové pro sestavení rozpočtu odpovídajícího skutečným potřebám.** Podle občanského zákoníku závazky vznikají mj. ze smlouvy[[18]](#footnote-18), což v daném případě splňuje až Dohoda na NPM/RŠNZ. Vyjádřením souhlasného stanoviska MPSV k záměru žadatele (a tím i k investiční pobídce) tak finanční závazek vůči němu de iure ani de facto nevznikne a předčasné rozpočtování peněžních prostředků znamená riziko jejich nevyčerpání v daném roce. Příkladem nesprávného postupu je případ, kdy vláda v červnu 2014 vzala na vědomí informaci MPO o investičním záměru investora vybudovat na území strategické průmyslové zóny v Ústeckém kraji nový závod na výrobu pneumatik pro osobní automobily. MPSV k záměru vydalo ke dni 7. 8. 2014 souhlasné stanovisko pro MPO a ÚP ČR již v rozpočtu na rok 2014 zohlednil 71 218 tis. Kč vůči tomuto investorovi. Podle jeho záměru však má k vytvoření a obsazení NPM (cca 1 400 NPM) dojít až v horizontu let 2017–2020.

Další příklady nesprávného postupu při tvorbě rozpočtu:

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

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

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

****III.**** Skutečnosti zjištěné při kontrole u příjemců investičních pobídek

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

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

**IV. Tvorba nových pracovních míst u příjemců investičních pobídek**

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

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

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

U takto koncipovaných Dohod na NPM nejsou investoři schopni v okamžiku jejich sjednávání spolehlivě určit přesný počet NPM, která se podaří v rozhodném období vytvořit a obsadit. Rozhodné období totiž počíná datem doručení záměru investora Agentuře pro podporu podnikání a investic CzechInvest a končí datem sjednaným v Dohodě na NPM. Vzhledem k povinnosti investora uzavřít Dohodu na NPM nejdéle do tří let od data vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky je rozhodné období zpravidla víceleté. Sjednáním minimálního počtu NPM se tak minimalizuje riziko nesplnění závazku a vrácení poskytnuté hmotné podpory.

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

Tvorbu NPM u kontrolovaných investorů dokládá tabulka č. 4.

**Tabulka č. 4 – Tvorba NPM u vybraných kontrolovaných osob**

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

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

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

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

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

##### **V. Shrnutí a vyhodnocení**

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

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

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

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

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

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

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

**Seznam zkratek a zkrácených pojmenování:**

Dohoda na NPM dohoda o nových pracovních místech uzavřená mezi poskytovatelem investičních pobídek a investorem

Dohoda na RŠNZ dohoda o provedení rekvalifikací nebo školení nových zaměstnanců uzavřená mezi poskytovatelem investičních pobídek a investorem

investor příjemce investičních pobídek

kapitola MPSV kapitola státního rozpočtu 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí*

MPO Ministerstvo průmyslu a obchodu

MPSV Ministerstvo práce a sociálních věcí

NKÚ Nejvyšší kontrolní úřad

NPM nová pracovní místa

příjemce příjemce investičních pobídek

Rámcový program *Rámcový program pro podporu technologických center a center strategických služeb*

RŠNZ rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců

ÚP ČR Úřad práce České republiky

1. Usnesení vlády ČR ze dne 29. dubna 1998 č. 298+P, *k návrhu investičních pobídek pro investory v České republice*. [↑](#footnote-ref-1)
2. Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách). [↑](#footnote-ref-2)
3. Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. [↑](#footnote-ref-3)
4. Nařízení vlády č. 515/2004 Sb., o hmotné podpoře na vytváření nových pracovních míst a hmotné podpoře rekvalifikace nebo školení zaměstnanců v rámci investičních pobídek. [↑](#footnote-ref-4)
5. Podle ustanovení § 1a odst. 1 písm. a) zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách). [↑](#footnote-ref-5)
6. Podle ustanovení § 1a odst. 1 písm. b) zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách). [↑](#footnote-ref-6)
7. Podle ustanovení § 111 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. [↑](#footnote-ref-7)
8. Nařízení vlády č. 515/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-8)
9. Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů. [↑](#footnote-ref-9)
10. Usnesení vlády ČR ze dne 15. 10. 2014 č. 835, *o Strategii politiky zaměstnanosti do roku 2020*. [↑](#footnote-ref-10)
11. *Pokyny k regionální státní podpoře na období 2014–2020* (2013/C 209/01). [↑](#footnote-ref-11)
12. Podle ustanovení § 104 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. [↑](#footnote-ref-12)
13. Na základě dohody s Českým statistickým úřadem přešlo Ministerstvo práce a sociálních věcí počínaje lednem 2013 na nový ukazatel registrované nezaměstnanosti v ČR s názvem „*podíl nezaměstnaných oso*b“, který vyjadřuje podíl dosažitelných uchazečů o zaměstnání ve věku 15–64 let ze všech obyvatel ve stejném věku. [↑](#footnote-ref-13)
14. Podle ustanovení § 24 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, je uchazečem o zaměstnání fyzická osoba, která osobně požádá o zprostředkování vhodného zaměstnání krajskou pobočku ÚP ČR, v jejímž územním obvodu má bydliště, a při splnění zákonem stanovených podmínek je krajskou pobočkou ÚP ČR zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání. [↑](#footnote-ref-14)
15. Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, § 4226 – *Ostatní podpora zaměstnanosti*, položka   
    5213 – *Neinvestiční transfery nefinančním podnikatelským subjektům – právnickým osobám*. [↑](#footnote-ref-15)
16. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů   
    (rozpočtová pravidla). [↑](#footnote-ref-16)
17. Podle ustanovení § 111 odst. 6 písm. e) a odst. 7 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. [↑](#footnote-ref-17)
18. Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, zrušen k 1. 1. 2014, a zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, účinnost od 1. 1. 2014. [↑](#footnote-ref-18)