

LEGISLATIVNÍ VÝVOJ A PROCES POSKYTOVÁNÍ INVESTIČNÍCH POBÍDEK V ČR

LEGISLATION DEVELOPMENT AND PROCESS OF INVESTMENT INCENTIVES OFFERS IN THE CZECH REPUBLIC

Vladimíra Šachrová

Anotace

Počátky poskytování investičních pobídek v České republice sahají do roku 1998, kdy se česká vláda rozhodla podpořit příliv přímých zahraničních investic do země. Poskytování investičních pobídek bylo od první chvíle určeno jak pro domácí tak pro zahraniční investory za stejných podmínek. Od roku 1998 byla tato podpora určena pouze pro investory do oblastí zpracovatelského průmyslu a to nejprve formou pilotních projektů individuálně schvalovaných vládou, od roku 2000 potom dle zákona. Ve stejném roce byl zaveden program pro podporu strategických služeb, který je poskytován pro firmy, jejichž hlavní podnikatelskou aktivitou je vymezený okruh služeb. Proces a podmínky poskytování podpory pro investory jsou na jedné straně zakotveny v zákoně, příp. usnesení vlády a transparentnost při poskytování pobídek je tedy zajištěna těmito zákonnými opatřeními. Na druhé straně zkušenosti z již uskutečněných a poskytnutých podpor některým investorům ukazují, že je nutné se zamyslet nad úrovní ochrany tohoto systému proti jeho zneužití a to převážně ze strany zahraničních podnikatelských subjektů.

Summary:

The beginning of investment incentives offers in the Czech republic is dating since the year 1998, where Czech government decided to support the inflow of foreign direct investments to the country. Conditions of investment incentives use were equal for domestic and foreign subject from the real beginning. From the year 1998 these financial sources were available only for projects related to processing industry. Legal provisions insuring necessary level of transparency set up the process and conditions of administrations for investors. On the other hand based on gained experiences regarding some investors, there is a need to rethink settings of this system in particular for foreign investors.

Klíčová slova

Investiční pobídky, zákon o investičních pobídkách, zpracovatelský průmysl, strategické služby, transparentnost, právní systém

Key words:

Investment incentive, investment incentive law, processing industry, strategic service, transparency, and legal framework

Úvod

Počátky poskytování investičních pobídek v České republice sahají do roku 1998, kdy se česká vláda rozhodla podpořit příliv přímých zahraničních investic do země. Byl to krok logický a také očekávaný vzhledem k tomu, že podobný přístup již zaujaly Maďarsko a Polsko, které tímto vytvořili prostředí atraktivnější pro zahraniční investory v rámci transformujících se postkomunistických zemí střední a východní Evropy. Česká republika a

následně i Slovensko byly tedy nepřímo přinuceny přijmout opatření, kterým by i ony zvýšily atraktivitu svých zemí pro příliv zahraničních investic. Jejich pozitivní přínos pro ekonomiku a rozvoj národního hospodářství přijímajících zemí je sice nesporný, na druhou stranu lze zavedení balíčku investičních pobídek považovat za řešení nesystémové z pohledu vývoje daňové soustavy.

Stimulace a podpora investic formou pobídek je obecně považována za velmi rychlý a zároveň účinný nástroj v hospodářsky slabých či postižených oblastech. Proto by měla být používána spíše v zemích či regionech strukturálně postižených, kde zvýšený příliv investorů může pomoci v procesu restrukturalizace a v jeho urychlení. Okolnosti vývoje ekonomik okolních států a jejich vzájemná konkurence ovšem přiměly vládu České republiky k přijetí tohoto řešení.

Podpora v oblastech zpracovatelského průmyslu

Česká republika zahájila proces poskytování investičních pobídek, a to jak pro domácí tak pro zahraniční investory, přijetím usnesení vlády č. 298/98 v dubnu 1998 a usnesením vlády č. 844/98 v prosinci 1998 o investičních pobídkách. Dnes jsou investiční pobídky udělovány na základě *Zákona o investičních pobídkách* č. 72/2000 Sb., ve znění zákona č. 453/2001 Sb..

Takto schválená podpora byla a je směřována pouze pro sektor zpracovatelského průmyslu a poskytuje investorům při splnění požadovaných podmínek plošně následující zvýhodnění:

- **slevu na dani** z příjmu právnických osob po dobu deseti let (nově vzniklá společnost) nebo slevu na dani z příjmu právnických osob po dobu pěti let (společnost již existující);
- **převod technicky vybaveného území** za zvýhodněnou cenu;
- **hmotnou podporu na vytváření pracovních příležitostí;**
- **hmotnou podporu na školení a rekvalifikace;**
- **převod pozemků** evidovaných v katastru nemovitostí jako zemědělské pozemky a převod ostatních druhů pozemků, a to za ceny zjištěné podle zvláštního právního předpisu účinného ke dni uzavření smlouvy o převodu.

Pobídky může investor získat s podmínkou splnění kvalifikačních kritérií, všeobecných¹ a zvláštních², které specifikuje zákon o investičních pobídkách, zejména:

Podmínky pro obory zpracovatelského průmyslu	
Druh investice	pořízení nového výrobního závodu nebo rozšíření či modernizace stávajícího výrobního závodu za účelem zavedení nové výroby, rozšíření či modernizace stávající výroby
Předmět investice	hi-tech obory ^{*)} , popřípadě další obory zpracovatelského průmyslu za podmínky, že alespoň 50% nákladů na výrobní linku musí představovat zařízení uvedená vládou na schváleném seznamu zařízení vyspělých technologií
Výše investice	minimálně 350 milionů Kč, respektive 100 milionů Kč ^{v**)}
Krytí investice z VK ^{***)}	nejméně 145 milionů Kč, respektive 50 milionů Kč ^{v**)}

¹ Zákon o investičních pobídkách č. 72/2000 Sb. ve znění zákona č. 453/2001 Sb.

² § 35a a 35b zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 72/2000 Sb. a Zákon č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Ostatní	investice do strojního zařízení musí představovat nejméně 40% celkové investice
	šetrnost výroby, činností, procesů, stavby nebo zařízení k životnímu prostředí

*) letectví, kosmonautika, dopravní prostředky a zařízení, počítače, informační technologie elektronika, radiokomunikace telekomunikace, farmaceutika

**) v oblastech s mírou nezaměstnanosti nejméně o 50% vyšší než průměr ČR za poslední dvě pololetí

**) vlastní kapitál (VK)

Program investičních pobídek pro investory ve zpracovatelském průmyslu je dobrým začátkem, jak přimět investory k vyšší investiční aktivitě v České republice. Z hlediska přínosů pro národní hospodářství je ovšem nutné zaměřovat se na podporu těch činností, které přináší více než kvantitativní a krátkodobé úspěchy spíše kvalitativní a dlouhodobé přínosy. Jedná se tedy o činnosti s vyšší přidanou hodnotou, které mohou kvalitativně povznést úroveň české ekonomiky. Proto po zavedení zákona o investičních pobídkách pro sektor zpracovatelského průmyslu česká vláda začala připravovat další druh podpory a to investicím v sektoru strategických služeb.

Podpora v oblastech strategických služeb

Nejprve na základě Usnesení vlády č. 1259/2000 a následně na základě dvou rámcových programů na podporu strategických služeb přijatých v červnu 2002³ začala být podpora formou přímých dotací poskytována i pro sektor specifických služeb. Prvním druhem podpory je *Rámcový program pro podporu strategických služeb*. Jedná se o investice do projektů center zákaznických služeb, center sdílených služeb, center pro vývoj softwaru, expertních a řešitelských center a high-tech opravárenských center. Další podporou směřovanou do oblasti služeb je *Rámcový program pro podporu vzniku a rozšíření technologických center*. Mezi běžné činnosti technologických center lze zařadit např. změny výrobků a výrobních řad, výrobních procesů a technologií, existujících služeb a dalších, přičemž tato činnost případně její část nesmí souviset se zbrojním průmyslem nebo s jakoukoliv poptávkou ve zbrojním průmyslu.

Cílem těchto programů je podpora investic do činností s maximální přidanou hodnotou, které zároveň zajistí zvyšování technologické úrovně českého hospodářství propojením výzkumné činnosti se zaváděním nových technologií do výroby, zvyšování kvalifikace lidského potenciálu a následně odpovídající ohodnocení kvalifikovaných pracovníků a jejich udržení před odchodem do zahraničí.

Programy nabízejí tyto dva druhy podpory:

- **Dotace na podnikatelskou činnost:** tato se pohybuje v rozmezí od 20% do 50% uznatelných nákladů, v závislosti na míře nezaměstnanosti v regionu investice. Za uznatelné náklady se považují buď skutečně vynaložené náklady na pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku a nájemné majetku najatého formou finančního leasingu, nebo se za uznatelné náklady může brát objem skutečně vynaložených hrubých mezd, včetně povinných odvodů zaměstnavatele na sociální a zdravotní zabezpečení a státní politiku nezaměstnanosti.

³ Usnesení vlády ze dne 5.června 2002, č. 573 k zabezpečení realizace Rámcového programu pro podporu strategických služeb a Rámcového programu pro podporu vzniku a rozšíření technologických center.

- **Dotace na školení a rekvalifikaci:** která činí 35% z uznatelných a Programem vymezených nákladů na zvláštní školení a rekvalifikaci, 60% z nákladů na obecné školení a rekvalifikaci. Přitom zvláštním školením se rozumí získání dovedností a znalostí potřebných pro práci v podniku příjemce, zatímco dovednosti a znalosti obecné je možno uplatnit i u jiných zaměstnavatelů. Pro Prahu byla dotace na školení a rekvalifikaci stanovena ve výši 25% na zvláštní školení a 50% na obecné školení.

Podmínky pro obdržení této podpory jsou vymezeny příslušným usnesením vlády a po jejich splnění má investor právní nárok na obdržení požadované podpory.

Podmínky pro sektor strategických služeb	
Min. výše investice	50 mil. Kč ^{*)}
Min. počet nově vytvořených míst	50
Min. investice z vlastních zdrojů	Min. 25% z vlastních zdrojů příjemce podpory
Zahraniční orientovanost	Minimálně 50%
Ostatní podmínky	Dlouhodobý hmotný majetek zahrnutý do investice nebude starší než jeden rok od data výroby, s výjimkou nemovitostí.
	Investice bude šetrná k životnímu prostředí.
	Investice musí být zachovaná alespoň 5 let.

^{*)} tato hodnota je snížena na 25 mil. Kč v regionech s vysokou mírou nezaměstnanosti a pro investice do vývoje softwaru a do expertních a řešitelských center

Podmínky pro technologická centra	
Min. výše investice	15 mil. Kč
Min. počet nově vytvořených míst	15
Min. investice z vlastních zdrojů	Min. 25% z vlastních zdrojů příjemce podpory
Zahraniční orientovanost	Minimálně 50%
Ostatní podmínky	Podíl externích řešitelů na celkovém počtu zaměstnanců bude činit maximálně 40%.
	Investice bude šetrná k životnímu prostředí.
	Investice musí být trvalá alespoň 5 let.
	Do 3 let musí být výsledky technologického centra realizovány v sériové výrobě

Transparentnost systému investičních pobídek

Do procesu přidělení výše uvedených podpor v rámci programu investičních pobídek je zapojena řada ministerstev a státních institucí. Investor předá svoji žádost o získání investiční pobídky agentuře CzechInvest, jež je příspěvkovou organizací Ministerstva průmyslu a obchodu a která se stala realizační agenturou pro program investičních pobídek. Ta vypracuje k žádosti investora posudek a předloží jej Ministerstvu průmyslu a obchodu, které dále spolupracuje s Ministerstvem práce a sociálních věcí, Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, Ministerstvem financí a dále Ministerstvem životního prostředí. Všechny tyto instituce zkoumají, zda žadatel splňuje všechny podmínky dle zákona o investičních pobídkách, jež jsou v pravomoci příslušného ministerstva či úřadu. Po schválení žádosti všemi participujícími orgány je vydán příslib investičních pobídek.

K udělení investičních pobídek se tedy vyjadřuje řada státních orgánů a lze proto tvrdit, že problematika zajištění řádného procesu poskytnutí investiční pobídky na základě příslušného zákona a zajištění splnění všech počátečních podmínek a pravidel nutných k obdržení pobídky by měla být v České republice zajištěna. Veřejně přístupné je též rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) ve věci udělení pobídky, ze kterého lze vyčíst jednotlivé druhy navrhovaných pobídek, jejich hodnoty vyjádřené v orientační výši, včetně podmínek, za kterých lze investiční pobídky čerpat. Je možné tedy konstatovat, že v České republice existuje jistá informovanost, kontrolovatelnost veřejností a transparentnost v systému poskytování investičních pobídek.

Otázkou ale stále zůstává, zda takto nastavený systém investičních pobídek je dostatečně právně ošetřen a vhodný z hlediska ochrany české ekonomiky proti jeho zneužití zahraničními investory.

Využívání či zneužívání podpory

Nejedna společnost již v České republice dokázala, že zneužití systému investičních pobídek, ať již plánované či skutečně vyvolané okolnostmi vývoje národního či světového hospodářství, je možné, a že náš (český) právní systém není zatím schopen takového jednání dostatečně postihnout.

Všechny orgány zainteresované v procesu poskytování investičních pobídek, jsou též ze zákona o investičních pobídkách pravomocní provádět kontrolu uplatňování investičních pobídek a dodržování všech zákonem stanovených podmínek a předpisů, jež byly podmínkou pro poskytnutí pobídky⁴. V případě porušení některé z podmínek u investiční pobídky poskytnuté formou slevy na dani nárok na tuto slevu zaniká a investor je povinen odvést správci daně částku, jež byla předmětem slevy⁵. V případě poskytnutí dotace na vytváření nových pracovních míst nebo na rekvalifikaci je nedodržení podmínek sankcionováno vrácením poskytnuté částky, přičemž tato sankce musí být ujednána ve smlouvě o poskytnutí příslušné dotace⁶.

Zjednodušeně řečeno, rozhodne-li se investor v České republice investovat s tím, že využije systému investičních pobídek a splní-li všechny zákonné podmínky pro jejich obdržení, jeho

⁴ § 5 odst. 2 zákona o investičních pobídkách č. 72/2000 Sb. ve znění zákona č. 453/2001 Sb.

⁵ § 35a a 35b zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 72/2000 Sb.

⁶ § 5a a 6b zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

cesta k nabízené podpoře je snadná. Jestliže potom poruší tyto podmínky je sankcionován podle výše zmíněného scénáře. Ale jakou garanci má stát za poskytnuté peněžní prostředky plynoucí ze státního rozpočtu, pokud investor sice neporuší podmínky pro poskytnutí investiční pobídky, ale dostane se do potíží a zkrachuje, případně se sám rozhodne po určité době odejít do jiných a pro něj atraktivnějších krajin? Jak dlouho musí být zachována výroba či pracovní místo, na které byla poskytnuta investiční pobídka? Jaké má stát záruky, že investoři neumístit své investice do České republiky jen ze spekulativních důvodů? Nám zatím nezbyvá nic jiného než doufat, že plány investujících firem jsou více než jen krátkodobé, a že investiční pobídky nejsou prvotním impulsem, který hraje roli v jejich rozhodování o umístění těchto investic. Česká republika může zahraničním investorům nabídnout řadu konkurenčních výhod a systém investičních pobídek by měl být jen jeden z faktorů, které hrají roli při investičním rozhodování.

Pravidla pro poskytnutí investičních pobídek jsou jasně vymezená a také přísná, ale na druhé straně chybí jasné postupy jednání ze strany státních orgánů, které by zabránili investorům přesun jejich výrobních závodů do jiných krajin po zneužití systému investičních pobídek v ČR. Zákon o investičních pobídkách vykazuje jisté nedostatky z tohoto pohledu a tedy ochranné mechanismy, které by odradili investory od spekulativního investování, zatím nejsou dostatečné. Je zde tedy dán prostor pro nekalé jednání zahraničních investorů. Takovéto chování může být následně odvislé od kvality podnikových právníků zahraničních investorů a od jejich schopností, jakým způsobem dokáží vyjednat a stanovit podmínky smluv, na jejichž základě jsou konkrétní pobídky poskytnuty. V případě Rámcového programu pro podporu strategických služeb a Rámcového programu pro podporu vzniku a rozšíření technologických center jsou již stanovena jasnější a přísnější pravidla, která stanovují, jak dlouhou dobu musí být podpořená investice zachována a jaké postihy čekají investory, kteří tato pravidla poruší.

Okolnosti, jako například doba zachování dané výroby či pracovních míst určitou dobu po vyčerpání poskytnutých investičních pobídek a postihy za případné porušení těchto podmínek jsou právě těmi mezerami, které zákon o investičních pobídkách přesně nestanovuje, a které mohou být využity investory při spekulativním jednání. Jestliže tedy investor obdrží příslib investiční pobídky v podobě dotace na vytvoření nových pracovních míst či rekvalifikaci, je investorovi následně poskytnuta záloha na tato vytvořená místa či v rekvalifikaci. V momentu jejich skutečného vytvoření investor čerpá zálohu, která se tím promění v příslibenou dotaci. Peněžní prostředky tedy plynou k investorům současně se splněním podmínek pro jejich poskytnutí. Podobná situace panuje i při využívání daňových úlev a převodů pozemků či technicky vybaveného území za zvýhodněnou cenu. Investor, který využije některé z těchto pobídek, které je možno samozřejmě i kombinovat, a rozhodne se ukončit výrobu a přesunout ji do atraktivnější lokality tedy pravděpodobně bude moci opustit Českou republiku bez větších problémů. Zainteresované státní orgány totiž kontrolují pouze to, zda investor splnil a plní podmínky pro poskytnutí podpory. Ve chvíli, kdy je investiční pobídka (poskytnutá dle zákona o investiční pobídkách) vyčerpána, investorovi legislativně nic nebrání v tom, aby se poohlédl po jiné krajině, kde se o něho postarají obdobně či lépe než u nás. Česká republika nemá zatím vybudované mechanismy, kterými by takovéto jednání odradila. Přitom jednoduchým řešením by mohlo být například nevyplácení přímých finančních podpor (či slev na dani) v časové souvislosti s naplněním podmínek pro jejich poskytnutí, ale využití časového posunu mezi datem splnění podmínek pro obdržení investičních pobídek, tedy možností jejich uplatnění a skutečným poskytnutím pobídky. Tento systém v případě nabízené podpory na rekvalifikaci či vytvoření nového pracovního místa v rámci investičních pobídek již zavedla například Slovenská republika.

Proces přidělování podobných příspěvků na Slovensku je možno přirovnat ke splátkovému systému. Hlavní podmínkou je, že v roce, kdy vytvořil nové pracovní místo nesmí investor zaměstnávat méně lidí než rok předcházející a současně počet zaměstnanců v roce obdržení příspěvku se nesmí snížit ani v následujících čtyřech letech. Příspěvky jsou následně vypláceny nejdříve až za dvanáct měsíců od vytvoření nového pracovního místa a to formou měsíčních splátek ve výši 10 000 Sk až do výše celkové hodnoty přislíbeného příspěvku. Výše příspěvku na rekvalifikaci je ve Slovenské republice maximálně 10 000 Sk a nárok na něj vzniká, pokud bude společnost rekvalifikovaného pracovníka zaměstnávat nejméně dvanáct měsíců.

V případě poskytování slevy na dani lze navrhnout opatření, které by povolilo poskytování pobídek až po určité době (např. dvou let), po kterou by firma již podnikala v České republice. Poskytováním různých druhů podpory je ve vyspělých ekonomikách běžnou a dlouholetou záležitostí a proto Česká republika má četné zdroje zkušeností a poznatků, ze kterých by mohla čerpat, aby zabránila zneužívání tohoto systému.

Závěr

Myšlenku zavedení investičních pobídek lze považovat za záslužnou a její uvedení do praxe za užitečné, i když možná trochu opožděné. Praxe jejich poskytování ukazuje, že celý tento systém se stává předmětem mnoha velmi názorově odlišných diskusí. Uplatňování systému investičních pobídek náhle odhaluje množství pozitivních efektů a dopadů, které se dotýkají české ekonomiky. Ovšem tak jako každá mince má dvě strany, může i systém investičních pobídek vykazovat určité znaky neefektivnosti s provázejícími negativními jevy působící na české hospodářství. Značnému množství těchto negativních efektů by bylo možné čelit. Účinná opatření by se určitě při troše dobré vůle dala najít, přičemž je jen otázka vůle a přístupu českých politiků a zákonodárců, zda chtějí opravdu povznést české hospodářství na vyšší úroveň pomocí přílivu přímých zahraničních investic, jejichž efekt bude dlouhodobý, nebo zda se chtějí jen podbízet zahraničním investorům s rizikem krátkodobých úspěchů a hrozby prohloubení a odsunutí stávajících problémů českého hospodářství do budoucnosti.

Literatura

Články, knihy, publikované studie:

- (1) Musgrave, R.A. - Musgrave, P.B.: Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Management Press, 1994. s.581. ISBN 80-85603-76-4.
- (2) STIGLITZ, E. Ekonomie veřejného sektoru. Praha: Grada Publishing, 1997. s. 664. ISBN 80-7169-454-1.
- (3) ŠACHROVÁ, V. Daňové aspekty poskytování investičních pobídek v ČR. Sborník příspěvků z mezinárodní odborné konference, "Finanční politika a optimální systém zdaňovania vo väzbe na efektivnosť fungovania ekonomiky". Bratislava: EU, 2002.
- (4) Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.
- (5) Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách, ve znění pozdějších předpisů.
- (6) Zákon č. 565/2001 Z.z., o investičných stimuloch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů.

- (7) Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 387/1996 Z. z., o zamestnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Ostatní zdroje:

- (1) Materiály CzechInvest (www.czechinvest.org).
- (2) Materiály České národní banky (www.cnb.cz).
- (3) Materiály Ministerstva financí (www.mfcr.cz).
- (4) Materiály Ministerstva průmyslu a obchodu (www.mpo.cz).

Adresa autora

Ing. Vladimíra Šachrová, Ústav účetnictví a daní, Provozně ekonomická fakulta,
MZLU v Brně, Zemědělská 1, 61300 Brno

Tel.: +420 545 132 050, E-mail: xsachrov@pef.mendelu.cz