



V Praze 18. července 2018
Čj.: 512/18

Stanovisko

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

I. Úvod

Deklarovaným cílem předkládaného návrhu změn regulace v oblasti investičních pobídek (dále též IP) je

- soustředit veřejnou podporu investičních záměrů podnikatelů na projekty s vyšší přidanou hodnotou a na projekty ve státem podporovaných regionech,
- zvýšit pružnost propojení systému investičních pobídek s aktuální hospodářskou situací převedením nastavení bližších specifik podporovaných investic do kompetencí nařízení vlády.

Deklarovanou příčinou potřeby změn regulace je změna ekonomických podmínek země:

- dosažení vyšší úrovně ekonomického rozvoje ČR a jiné rozvojové potřeby a možnosti,
- aktuálně velmi nízká míra nezaměstnanosti, (iv) konkurenční prostředí ve vztahu k sousedním zemím.

II. Připomínky a návrhy změn

Definice problému

Tato sekce je zpracována spíše esejistickým než analytickým způsobem. Některé sekce z dalších sekcí zprávy z hodnocení dopadů regulace (dále též zpráva RIA) by měly být dle svého charakteru přesunuty sem.

Kromě popisu procesního fungování systému investičních pobídek by bylo vhodné shrnout existující znalosti o druhu a velikosti konkrétních ekonomických dopadů (nikoliv účetních) z dopadových studií, přinejmenším z pozdějšího období cca posledních 5 let. Pokud takové studie nebyly regulátorem zadány a tyto informace tedy nemá k dispozici, mělo by se to uvést a měla by se zmírnit (ve zprávě) nepodložená tvrzení o tom, že investiční pobídky splnily svůj cíl. Např. tvrzení na str. 13: „Investiční pobídky v dosavadní podobě splnily svoji úlohu, neboť zajištění snížení nezaměstnanosti, jakožto jeden z primárních úkolů, byl dosažen.“ Ten zcela pomíjí,

že aktuálně nízká nezaměstnanost je výsledkem řady dalších ekonomických efektů, a že příspěvek investičních pobídek je (zřejmě) neznámý. Navíc, s ohledem na to, že český trh práce je již dva roky přehřátý, nabízí se otázka, zda investiční pobídky schválené v posledních dvou letech k tomuto přehřátí negativně nepřispívají.

U naprosté většiny uváděných tvrzení chybí odkazy zdroj informací a uváděných údajů. Např.:

- „Ve struktuře české ekonomiky je cca 60 % hrubé přidané hodnoty vytvářeno v odvětví služeb.“
- „Výroba ve zpracovatelském průmyslu je zatím stále uskutečňována s nižšími náklady a nízkým odměňováním práce.“
- „Výrazně lépe jsou odměňovány předprodukční a poprodukční fáze výrobního procesu.“
- „Investiční pobídky v dosavadní podobě splnily svoji úlohu, neboť jejich primárním cílem bylo vždy zajištění snížení nezaměstnanosti. Tento základní cíl byl naplněn.“
- *Některé komparativní výhody, o které se Česká republika opírala v předchozích letech (např. relativně levnější pracovní síla), začínají být vyčerpány.“*

S velkou frekvencí se ve zprávě argumentuje dosavadní **nízkou úrovní přidané hodnoty** v podpořených projektech a v české ekonomice obecně a potřeba přeměrování investičních pobídek na projekty s vyšší a vysokou přidanou hodnotou. V rozboru problému však chybí jakákoliv empirická kvantifikace stávající přidané hodnoty, ve zprávě není ani její odhad. Tvrzení tak stojí na vodě a víře v tvrzení předkladatele. Přejmenším je záhodno přidat odkazy na původní zdroje (titul a strana).

Na str. 14 se konstatuje: „*Podíl investičních pobídek na plnění vytčených cílů lze těžko kvantifikovat, jednak z důvodu nedostatečného množství relevantních a dlouhodobě kvantifikovaných dat.*“ Zde je třeba připomenout, že dle zásad RIA je nedílnou součástí přípravy regulace plán na zajištění průběžného a ex-post vyhodnocení dopadů regulace, což mimo jiné zahrnuje i plán sběru nezbytných dat pro realizaci takových hodnocení dopadů. Je tedy povinností odpovědného regulátora potřebná data od začátku realizace regulace shromažďovat a využívat. Výše uvedené konstatování z tohoto pohledu, pokud je pravdivé, naznačuje dosavadní neplnění jedné z významných rolí regulátora.

Tvrzení na str. 16: „*Lze tak těžko stanovit měřitelné indikátory, na jejichž základě by bylo možné jednoznačně měřit naplňování vytčených cílů investičních pobídek, případně zjišťovat přesnost jejich nastavení.*“ pomíjí skutečnost, že dopadové studie a jejich zjištění v této oblasti veřejných intervencí jsou ve světě běžnou součástí podkladů při zavádění změn regulace. Konstatování na str. 16: „*Nicméně dílčí plnění nastavených cílů lze průběžně ověřovat ze statistik vedených v rámci systému investičních pobídek, ze kterých je možné vysledovat počty podpořených projektů i hlavní parametry podpořených investic.*“ příznačně dokládá, že regulátor se ve své činnosti zřejmě dosud omezoval pouze na sledování účetně administrativních ukazatelů. Ty se sice snadno a autonomně sbírají během administrativních a kontrolních úkonů, ale o dopadech a základních plnění cílů systému investičních pobídek vypovídají velmi málo.

Chybí definice velmi často používaných termínů *produktivita, přidaná hodnota, vyšší kvalifikační nároky, inovativní potenciál* (str. 13). Termíny *technologická centra* a *centra strategických služeb* jsou také příliš obecné a volají po přesnějším vymezení.

Dotčené subjekty

Mezi dotčené podnikatelské subjekty patří i ty, které již na trhu působí a mohou být investiční pobídkou jinému podnikatelskému subjektu negativně (ale i pozitivně) dotčeny. Zpráva RIA však zmiňuje pouze poměrně úzkou skupinu podnikatelských subjektů *„Ti se zpravidla skládají z investorů, kteří si za místo realizace zvolí hl. m. Prahu, nesplní zákonné minimální podmínky pro kvalifikaci.“*

V sekci popisující charakteristiky dosavadních příjemců investičních pobídek (str. 17) je potřeba již uváděné údaje o vzdělanostní struktuře a spolupráci příjemců s vysokými školami doplnit údaji za vhodně zvolené srovnávací skupiny. Také je s ohledem na směřování novely žádoucí doplnit informace o intenzitě výdajů těchto subjektů na VaVal (opět vůči vhodně vybrané srovnávací skupině),

Zhodnocení rizika

Jako cíl je na str. 14 vedeno *„zvýšit počet vytvořených pracovních míst v rámci projektů technologických center a center strategických služeb.“* Otázka ovšem je, zda je a bude na obsazení těchto míst dostatek adekvátně kvalifikovaných lidských zdrojů (na str. 4). Je zde totiž riziko, že investiční pobídky povedou pouze k přetažení lidských zdrojů z nepodpořeného podnikatelského subjektu do podpořeného, bez očekávaného efektu čisté přidané hodnoty. Analýze tohoto rizika se stávající zpráva RIA věnuje jen v podobě konstatování tohoto rizika, nikoliv však analýze evidence. Analýza tohoto rizika si říká o empirické zmapování rozsahu, struktury a dynamiky nedostatečně „využívaných“ kvalifikovaných lidských zdrojů v ČR, jejichž efektivnější využití by mohly investiční pobídky podpořit.

Sekce informující o tzv. **státem podporovaných regionech** sice zmiňuje různé charakteristiky, ale pomíjí kvalitu resp. kvalifikovanost lidských zdrojů v těchto regionech, což je však pro nový koncept investičních pobídek velmi významné. Toto riziko je o to významnější, že investiční pobídky jsou již delší dobu zaměřeny i na segment menších podniků včetně domácích. Pokud má platit uváděné *„Základním cílem investičních pobídek stále zůstává podpora hospodářského růstu.“*, potom je třeba věnovat potenciálním substitučním efektům (vytlačování) pozornost jak při rozhodování o jednotlivých pobídkách, ale i nyní, při přípravě poměrně významné novely zákona.

Také se jako cíl konstatuje, že: *„Investiční pobídky by se proto měly v rámci svého lokalizačního efektu soustředit na státem podporované regiony a obecně regiony s vysokou mírou nezaměstnanosti.“* Zde je záhodno doplnit, že vysokou míru nezaměstnanosti velmi pravděpodobně ovlivňují jiné faktory (ale ve zprávě RIA to není bráno v potaz) a že kvalifikační úroveň nezaměstnané pracovní síly neodpovídá poptávce technologických center a center strategických služeb. Lze se tedy důvodně domnívat, že vznik takových center v těchto regionech povede k absolutnímu přetahování kvalifikované síly z jiných regionů, což si nezbytně vyžádá vyšší náklady práce.

Na str. 18. se konstatuje: *„Nebude-li systém investičních pobídek reagovat podobným způsobem jako okolní státy.“* Malá sekce **K4 komparace se zahraničím** na str. 54 konstatuje: *„V rámci každé novely zákona o investičních pobídkách je porovnáváno nastavení českého systému investičních pobídek se zahraničím.“* Avšak samotná zpráva RIA v sekci **Konzultace a zdroje dat** na str. 59 zmiňuje jako použitý zdroj informací studie *Limity pro investice v ČR, zpracovaná Milanem Damborským a kol., a vlastní šetření provedené agenturou CzechInvest*, ale informace ve zprávě

RIA jsou uvedeny pouze velmi stručně na str. 21 - 22, aniž je reflektováno, zda v uváděných zemích jejich konkrétní nastavení investičních pobídek fungují očekávaným způsobem (tato nastavení jsou totiž inspirací pro novelu zákona).

Stanovení variant

Zpráva RIA prezentuje pouze jedinou změnovou variantu. To se neslučuje se zásadami RIA, které požadují posouzení více změnových variant. Zde je třeba připomenout, že pojmem **varianta** zásady RIA míní věcnou podstatu změny, nikoliv formální formu (zákon, novela, vyhláška). Předkládaná zpráva jako variantu spíše prezentuje formu, než věcný obsah („...*neboť novela zákona je jediný způsob, jak lze změnit systém investičních pobídek.*“ na str. 21)

Předkladatel při jednání s PK RIA dne 13. 7. 2018 uvedl, že další uvažované varianty včetně varianty zrušení investičních pobídek byly vyloučeny v průběhu konzultačního procesu z důvodů, které byly přitom diskutovány. Důvody eliminace určitých uvažovaných variant i jejich přehled však ve zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA) nejsou uvedeny.

Za klíčovou změnu, kterou by přinesla varianta I, by mělo jít o: „**Nově by bylo možné podpořit pouze takové investiční akce, které by byly spojeny s vyšší přidanou hodnotou, přičemž vyšší přidaná hodnota by byla dále definována v prováděcím předpise, aby bylo možné ji případně upravit podle ekonomické situace.**“ Definice přidané hodnoty tedy bude poměrně zásadní, ale jak uvedeno dále, hodně problematické.

Subsekcce **1.1 Technologická centra, strategické služby** na str. 22 v sekci variant řešení by měla být přesunuta do jiné sekce, zřejmě do sekce popis problému.

Dále jsou navrhovány **dílčí změny definic** (nového pracovního místa; hmotné podpory pracovních míst; hmotné podpory strategické investiční akce). U těchto dílčích věcných změn je záhodno zvážit (a vyhodnotit) více než jedinou alternativu. Přesně zde je prostor a úloha procesu RIA, která zde není naplněna.

Subsekcce 1.2 **Výroba ve zpracovatelském průmyslu** na str. 26 diskutuje možné nepřímé ukazatele přidané hodnoty, jako veličiny, na kterou se mají investiční pobídky nově zaměřovat. Ze sekce však není dostatečně jasné, který z dlouhé řady diskutovaných ukazatelů je navrhován. Zřejmě se místo nikde nedefinované **přidané hodnoty** mají sledovat tři nepřímé ukazatele (1. *alespoň 80 % zaměstnanců s místem výkonu práce v místě realizace investiční akce má sjednanu hrubou mzdu nejméně ve výši průměrné měsíční hrubé mzdy v kraji, ve kterém se investiční akce realizuje;* 2. *alespoň 10% podíl zaměstnanců s vysokoškolským vzděláním s místem;* 3. *Počet zaměstnanců ve výzkumu a vývoji*). Velká část sekce má opět spíše charakter identifikace a popisu situace a problému (patří do úvodní sekce), než popis navrhovaných variant řešení, kde se tato sub-sekcce nachází. Příslušné vyhodnocení rizik je poměrně stručné a možná nepostihuje všechna významná rizika, především ta spojená s vykazováním a měřením nepřímých ukazatelů přidané hodnoty.

V subsekcce **2. Dostupnější podpora v hospodářsky problémových regionech** se jako dílčí změnová varianta navrhuje *nastavení absolutní míry nezaměstnanosti ve výši 7,5 %*. Zde je opět záhodno odůvodnit proč právě 7,5 %, proč ne například míru dlouhodobé nezaměstnanosti, která je mnohem závažnějším ekonomickým a sociálním problémem. A zahrnout posouzení alespoň další jedné změnové varianty.

Dtto návrh na str. 30 "...snižít požadavky na minimální výši investice a na nová pracovní místa v případě příjemců z řad malých a středních podnikatelů na polovinu."

Dtto návrh na str. 31: "...převedení limitů do prováděcího právního předpisu".

Dopady variant na státní rozpočet jsou podrobně popsány, avšak dopady na dotčené subjekty v podstatě absentují. Přinejmenším chybí odhad administrativních nákladů spojených s procesem žádostí, získávání a nezískávání investičních pobídek, reportováním, vyjádřeno ve finančních ekvivalentech potřebných pracovních sil.

Ve vyhodnocení přínosů se sice zmiňuje, že nezanedbatelná část pracovníků podpořených subjektů bude přetažena z jiných subjektů; je však výpočet přínosů pro státní rozpočet proveden skutečně tak, že se adekvátně snižuje o nevyplacené mzdy přetažených pracovníků v původních firmách?

V sekci přínosů se hovoří o státním rozpočtu, ale například odvody na zdravotní pojištění jsou příjmem zdravotních pojišťoven a tedy veřejných rozpočtů. Bylo by dobré to ujasnit.

Stavební investice mají zřejmě dopady na výběr daně z nemovitosti a daně z převodu nemovitostí, přitom první jsou příjmem obcí. Toto není v dopadech zmíněno. Pokud se očekává dopad zanedbatelný, je žádoucí toto uvést a doložit.

Kratičká sekce **Dopady na konkurenceschopnost** na str. 44 neobsahuje nic konkrétního.

Přezkum účinnosti regulace

Zpráva RIA se na str. 58 - 59 odkazuje na podrobný *Plán hodnocení*¹ dostupný na webu regulátora. Ten je dostatečně podrobný. Zde je však třeba připomenout, že realizace uvedeného plánu bude vyžadovat zásadní změny v průběžném sběru dat, které vyžadují např. plánované **kontrafaktuální analýzy** (včetně dat o srovnávacích subjektech). Tedy data, která regulátor dosud zřejmě nesbíral.

Konzultace a zdroje dat

Předkladatel na str. 57 uvádí, že „provedl zhodnocení korupčních rizik, jak stanoví čl. 9 odst. 2 písm. i) Legislativních pravidel vlády, a to podle Metodiky hodnocení korupčních rizik, a konstatuje, že návrh nezakládá korupční rizika a nemá dopad na míru korupce. Nemáme k dispozici podklad, abych mohl věrohodnost tohoto tvrzení ověřit. Klademe si otázku, zda korupční rizika nepřináší novelou navrhované vyčlenění specifikace řady kritérií do podzákoných dokumentů (tj. např. snazší možnost jejich úprav v zájmu vlivových skupin). Správně se konstatuje “Současný systém investičních pobídek v případě změny ekonomické situace není schopný pružně reagovat na tyto změny.... Jakékoli změny je zapotřebí realizovat pouze změnou zákona, což s sebou nese výraznou časovou prodlevu a odráží se i v počtu novel zákona...”. Zároveň se ale také správně konstatuje, že “Zákonná úprava je pro investory také více transparentní a zamezuje vzniku potenciálně korupčních situací.” Z toho ovšem vyplývá, že novelu navrhuující větší flexibilitu (širší

¹ https://www.mpo.cz/assets/cz/podnikani/dotace-a-podpora-podnikani/investicni-pobidky-a-prumyslove-zony/investicni-pobidky/2016/12/Evaluation-plan_investment-incentives-czech-republic.pdf

zákonné mantinely) musí doprovázet identifikace, popis a vyhodnocení korupčních rizik. Toto však současná verze zprávy RIA dělá jen velmi stručně.

III. Shrnutí připomínek

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (PK RIA) k návrhu **uplatňuje tyto zásadní připomínky:**

- 1) Reflektovat výše uvedené připomínky a dotazy - především doplnit chybějící odkazy v případě zásadních tvrzení, doplnit definice zásadních termínů, doplnit důležité údaje.
- 2) Doplnit variantu zrušení investičních pobídek a rozšířit počet zvažovaných věcných změnových sub-variant a zahrnout je do vyhodnocení.

IV. Závěr

PK RIA **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučila** Legislativní radě vlády, **aby projednávání 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 přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval:
doc. Ing. Daniel Múnich, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v. r.
předsedkyně PK RIA