



V Praze 15. července 2019
Čj.: OVA 596/19

Stanovisko

k návrhu nařízení vlády o provedení některých ustanovení zákona o investičních pobídkách

I. Úvod

Návrh nařízení vlády o investičních pobídkách navazuje na návrh 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 (dále jen „novela zákona o investičních pobídkách“). Zákon byl dne 7. června 2019 schválen Poslaneckou sněmovnou (jako sněmovní tisk č. 298).

Dle předkladatele má navazující systém podpory podpořit projekty, jež zvýší inovativní potenciál české ekonomiky a napomohou posouvání se výše v rámci hodnotových řetězců, aby Česká republika mohla dlouhodobě konkurovat ostatním vyspělým státům Evropské unie. Jako deklarovaný cíl pro projekty se nově stanovuje podmínka „vyšší přidané hodnoty“.

Pracovní komise LRV pro hodnocení dopadů regulace (dále též PK RIA) se ve svém stanovisku ze dne 18. 7. 2018 vyjádřila k předložené zprávě z hodnocení dopadů regulace (dále též zpráva RIA).

PK RIA ve svém stanovisku kriticky uvedla nedostatky v jednotlivých částech zprávy RIA, které předkladatel nenapravil. Problémy ve zpracovaném hodnocení dopadů regulace se tak přenesly do nízké vypovídací schopnosti analytického materiálu RIA k nařízení vlády (přičemž některé stati ze zprávy RIA k novele zákona z roku 2018 byly převzaty do zprávy RIA k nařízení vlády).

Předkladatel ve své zprávě RIA z roku 2018 nedoplnil ani další doporučení PK RIA – vyhodnocení varianty zrušení investičních pobídek a předem rezignoval na diskusi či výraznější transformaci systému, o kterém sám konstatuje, že již neodpovídá současným podmínkám.

II. Připomínky a návrhy změn

Problém a cíle řešení

Předkladatel vztahuje problém pouze k nutnosti vytvoření prováděcího právního předpisu, v němž vláda stanoví parametry prováděcího právního předpisu.

PK RIA již ve svém stanovisku v roce 2018 uvedla, že

- definice problému je zpracována spíše esejistickým než analytickým přístupem,
- chybí analýza křížových dopadů jiných dotačních programů k podpoře vědy a výzkumu,

- chybí shrnutí ekonomických dopadů z dopadových studií, především studií posledních let,
- u naprosté většiny uváděných tvrzení chybí odkazy na zdroj informací a uváděných údajů.

PK RIA poznamenává, že prezentované evaluační studie se soustřeďují zejména na popis podpořených projektů a procesní záležitosti a neposkytují informace o skutečných ekonomických dopadech investičních pobídek.

Popis cílového stavu konkretizuje následující cíle:

1. Podpora projektů s vyšší přidanou hodnotou

- zvýšit počet žádostí technologických center a center strategických služeb,
- soustředit podporu výrobních projektů od kvantity ke kvalitě, tj. omezit počet podpořených výrobních projektů s nízkou přidanou hodnotou ve zpracovatelském průmyslu,
- zachovat, příp. zvýšit objem investic do technologií, event. dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku v rámci výrobních projektů

2. Tvorba kvalifikovaných pracovních míst

- zvýšit počet vytvořených pracovních míst v rámci projektů technologických center a center strategických služeb

3. Eliminovat rozdíly mezi méně a více rozvinutými regiony v zemi

- udržet / zvýšit počet žádostí s místem realizace ve státě podporovaných regionech,
- udržet / zvýšit objem investic ve státě podporovaných regionech,
- udržet / zvýšit počet nových pracovních míst ve státě podporovaných regionech

4. Dostupnost pobídek pro všechny typy podniků

- zvýšit počet žádostí malých a středních podnikatelů

5. Udržení konkurenceschopnosti České republiky v získávání přímých zahraničních i domácích investic.

Pro opakovaně zmiňované téma vyšší přidané hodnoty však chybí empirická kvantifikace přidané hodnoty realizované v dosavadních projektech; chybějící definice klíčových parametrů (přidaná hodnota, kvalifikovaná pracovní místa) eliminuje možnosti specifikace kritérií pro posuzování naplnění parametrů.

Zhodnocení rizika

Identifikace rizik se v předložené zprávě vztahuje pouze na variantu nepřijetí navrhovaného nařízení a ztrátu jejích potenciálních přínosů. Předkladatel pomíjí rizika v podobě „nepozitivních“ dopadů navrhovaného řešení (např. zesílení konkurence o kvalifikované pracovníky).

Identifikace nákladů a přínosů (kap. 4)

Popis (potenciálních) dopadů v kap. 3.1 je zpracován esejisticky jako výčet tvrzení ve prospěch investičních pobídek, bez citace pramenů.

Vyhodnocení variant (též kap. 4, kap. 5 a 6)

Pro vyhodnocení variant bylo stanoveno 5 kritérií, která předkladatel stanovil bez jejich hlubšího zdůvodnění. V kapitolách 5 a 6 jsou diskutovány varianty jednotlivých parametrů (měly by směřovat k naplnění výše uvedených cílů), v textu se ovšem prolínají esejistické úvahy k ekonomickým souvislostem investičních pobídek, fakta o minulém vývoji a zčásti předpoklady o budoucím vývoji na základě stanovených parametrů. Chybí zdůvodnění výběru parametrů, které bude ve svém nařízení vláda stanovovat.

Předkladatel na začátku zprávy RIA nevložit obsah textu, což snižuje přehlednost zprávy pro čtenáře.

Předkladatel srovnává variantu 0 (bez změny) a variantu 1 (navrhované parametry), nezabýval se však dalšími variantami, což je v rozporu se zásadami RIA. Dopady variant jsou navíc popsány v podstatě účelově, ve prospěch varianty 1.

V kapitole 7 – Stanovení bližších podmínek pro strategické investiční akce předkladatel zvažuje 3 varianty.

Přezkum účinnosti regulace

Celkové zhodnocení navrhované právní úpravy v závěrečné části zprávy RIA uvádí argumenty ve prospěch návrhu: posílení konkurenceschopnosti ČR, zlepšení podnikatelského prostředí apod. Předkladatel však teze uvádí deklaratorně, bez opory v teoretické a empirické analýze. Analýzu dopadů tak může přinést až kvalitní ex-post vyhodnocení dopadů navrhované právní úpravy.

Předkladatel se však pouze odkazuje na evaluační plán schválený Evropskou komisí. V tomto evaluačním plánu jsou uvedeny též indikátory dopadu (*impact indicators*), které se v podstatě vztahují k deklaratorním cílům investičních pobídek v ČR, tak jak je uvádí předkladatel, jejichž vyhodnocení ovšem v prezentovaných evaluačních zprávách chybí.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

Níže uvedené shrnutí připomínek navazuje na nedostatky identifikované již u zprávy RIA k novele zákona č. 72/2000 Sb. v roce 2018, které předkladatel ovšem nenapravil. PK RIA proto doporučuje:

1. Doplnit analýzu problému (doplnit chybějící fundovanou ekonomickou analýzu dosavadního systému investičních pobídek, jeho přínosů a nákladů včetně problematických dopadů), která neposkytuje teoretickou základnu pro stanovení parametrů a jejich variant;
2. zdůvodnit výběr parametrů nařízení vlády;
3. doplnit přezkum účinnosti regulace o konkrétní kritéria a ukazatele pro ex-post analýzu novely zákona č. 72/2000 Sb. a navazujícího nařízení vlády, především ukazatele dopadu.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje Legislativní radě vlády, aby projednávání návrhu nařízení vlády o provedení některých ustanovení zákona o investičních pobídkách **přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracovali:

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v. r.
předsedkyně komise