

V Praze dne 20. srpna 2014  
Č.j.: 911/14

## **Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace**

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 další související zákony**

---

### **I. Úvod**

Návrh novely byl vypracován v návaznosti na změnu evropských předpisů pro oblast veřejné podpory, zejména pak kvůli revizi obecného nařízení o blokových výjimkách, které je přímo použitelným předpisem k zákonu o investičních pobídkách, a na schválení nové mapy regionální podpory na období 2014 – 2020. Ta snižuje přípustné intenzity veřejné podpory ve všech regionech České republiky.

Dle zpracovatele mají v souhrnu tyto změny negativní dopad na rozsah podpor, který může ČR investorům nabídnout. Materiál vychází z předpokladu, že investiční pobídky jsou podstatné pro investice nových i stávajících firem v ČR, a odvolává se na některé studie, které toto v minulosti potvrdily.

Zpracovatel uvádí, že: „*V okamžiku zpracování této Závěrečné zprávy není ještě známa konečná podoba nového obecného nařízení o blokových výjimkách a je tedy vycházeno z jeho posledního zveřejněného návrhu.*“ Tato nejistota je podstatná pro výběru nejvhodnější varianty. Důležitý je také odhad rozsahu těchto podpor, neboť navrhované opatření pracuje s limitem ve výši 150 mil. euro na rok, pro "jednoduchý režim" poskytování podpor.

### **II. Připomínky a návrhy změn**

#### **Definice problému**

Fakticky materiál řeší 3 různé ekonomicko-právní problémy.

A. Možnost a vhodnost ČR poskytovat podporu investorům v porovnání s potenciálně konkurenčními zeměmi

Výše regionální podpory na str. 4 – 6 je popsána a zběžně srovnána s okolními zeměmi (a potenciálními konkurenty). Vhodná by byla detailnější analýza, např. zvažovaných kroků v okolních regionech, nicméně je zřejmé, že ČR bude moci poskytovat nižší míru podpory než potenciálně konkurenční země.

Toto předkladatel vidí jako velký problém, neboť implicitně předpokládá, že **neschopnost ČR poskytovat srovnatelnou podporu může vést k nižší investiční atraktivitě<sup>1</sup>**.

## B. Reakce na nové předpisy EU, týkající se podpory

Jak je uvedeno v části I., pravidla pro poskytování podpor budou zřejmě změněna a pokud by ČR měla zájem podpory ve vyšším rozsahu (nad 150 mil. euro ročně v souhrnu, 100 mil. max. na jeden projekt) poskytovat, musí s EU vyjednat nový režim.

**Analýzy předkladatele ukazují, že tento limit je z hlediska očekávaných aktivit nedostatečný.** Proto, chce-li ČR zachovat větší rozsah pobídek, musí vyjednat jiný než dosavadní režim.

## C. Změny v nastavení pravidel pobídek

**Zde se skrývají dva různé mechanismy, kterými předkladatel chce zlepšit účinnost systému a kompenzovat nižší rozsah podpory.** Jedním je zúročení zkušeností z minulosti a "doladování systému", druhým pak snaha různými kroky efektivně kompenzovat nižší možný rozsah podpory (25% maximálně místo 40%) snazším přístupem k podpoře.

## Dotčené strany

Dotčené strany jsou poměrně široce popsány, opomíjí však veřejnost či místní komunity. Ačkoliv zpracovaná RIA uvádí, že navrhovaná právní úprava nebude mít dopad na sociální oblast či specifické skupiny obyvatel, s tímto tvrzením nelze souhlasit.

Zásadními stranami však zřejmě jsou:

- stát prostřednictvím dopadů na státní rozpočet (v úzkém i širším smyslu)
- podnikatelé, kteří z pobídek budou benefitovat
- podnikatelé, kteří budou čelit konkurenci podnikatelů pobídkami podpořenými<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Jako zpracovatel se k tomuto názoru přikláním, nicméně je třeba jej jasně podložit. Minulé zkušenosti investic, založených na vysokém podílu hmotných investic s poměrně velkým domácím podílem, díky snižování kapitálové intenzity investic (v netechnologických částech asi nejvíce), kterou očekávám, nejsou zcela relevantní. V úvahu je třeba vzít i vyšší očekávané čerpání rozsahu podpory, které text předjímá.

<sup>2</sup> Zjevně se může stát, že dobře fungující podnik se dostane do problémů díky nástupu pobídkami podpořené konkurence. Argumenty, že i on mohl pobídky využít na expanzi, nejsou relevantní, třeba díky preferenci podnikatele a velikosti relevantního trhu.

**Jednou ze slabin textu je, že problém třetí skupiny v zásadě přehlíží.**

## **Stanovení variant**

Varianty jsou postaveny primárně dle reakce na nová pravidla EU.

Do definice variant jsou zapracovány také části, které měly být hodnoceny samostatně – viz např. v rámci Varianty I zavedení nových stimulů a odstranění bariér – zároveň se v některých případech jedné o technické a zpřesňující úpravy.

Proto varianty neodpovídají logice problému, který má tři roviny tak, jak jsou popsány v části II. stanoviska.

Varianty vycházejí z možností právních reakcí našeho státu na nová pravidla, a jdou přes nulovou variantu (znamení útlum pobídek), přes variantu omezení (podpora by měla být směřována pouze do nových projektů a ne do rozšíření stávajících provozů), variantu, kdy ČR vyjedná možnost poskytování pobídek nad rámec 150 mil. euro (Varianta II.) a variantu rozdílného právního postupu vyžadující složitější projednávání poskytovaných podpor (Varianta III.).

V popisu Varianty I je uvedených 12 opatření a 6 dalších legislativních změn, které mají částečně kompenzovat omezení plynoucí z budoucích předpisů Evropské komise. Minimálně některá z těchto navrhovaných opatření by si zasloužila detailní analýzu, např. problematika navrhovaných speciálních ekonomických zón (SEZ) nebyla dostatečně definována a vyhodnocena. Vůbec nebylo zdůvodněno, proč a jak byly navrženy parametry podpory SEZ, neboť je zřejmé, že prakticky každé z navržených opatření by mělo být detailně posouzeno, neboť konstituuje změnu systému pobídek s dopadem na podnikatelské prostředí.

Vůbec není diskutována otázka, zda je systém tak přínosný, jak předkladatelé předjímají. Existují nejméně dva náklady systému, které by měly být analyzovány:

- otázka fiskální efektivity z pohledu nadbytečnosti podpory, tedy problém toho, že investor by investici provedl i bez podpory, a tam by generoval vyšší fiskální přínos, resp. umožnil nižší celkové zatížení podnikatelské aktivity
- otázka negativního dopadu soutěže podporovaných a nepodporovaných podnikatelských subjektů na trhu

## **Vyhodnocení variant**

*Techn. poznámka: Varianty jsou hodnoceny podle skupin/okruhů dopadů, nikoliv podle variant. Tento přístup hodnocení není příliš přehledný, i když je to v závěru kompenzováno shrnující tabulkou.*

*Náklady*

*Dopady na státní rozpočet*

- Ve výpočtu dopadů na státní rozpočet nejsou uvedeny parametry modelu sestaveného VŠE (a je otázkou, zda toto lze hodnotit regresním modelem). Není tak zřejmé, zda byly zahrnuty všechny navrhované změny popsané ve Variantě I. Výstupy modelu (např. prognózovaná výše investic) jsou po celé prognózované období 2015 – 2020 konstantní. Není jasné, co je myšleno scénáři se změnou a beze změny.
- Chybí výpočet odhadů nákladů na rekvalifikace ve Variantách I a II, jsou uvedena pouze výsledná čísla.
- U Varianty III chybí odhad její nákladů.
- Při hodnocení Varianty 0 se nevychází z modelu VŠE, ale z historických dat za rok 2013. Zároveň Varianta 0 neuvažuje se zapracováním 12 opatření a 6 dalších legislativních změn uvedených ve Variantě I.

#### *Dopady na podnikatelské subjekty*

- Dopady na podnikatelské subjekty (náklady) nejsou vůbec vyčísleny, je uveden pouze výčet administrativních nákladů a předpoklad jejího očekávaného zvýšení.
- Chybí zcela zhodnocení dopadu systému pobídek na konkurenci, tj. srovnání situace těch, co pobídku obdrží a těch bez pobídek.

#### *Přínosy*

- Není zřejmé, jak byla vyčíslena roční úspora 120 000 Kč na jednoho nezaměstnaného.
- Při hodnocení Varianty 0 se nevychází z modelu VŠE, ale z historických dat za rok 2013. Zároveň Varianta 0 neuvažuje se zapracováním 12 opatření a 6 dalších legislativních změn uvedených ve Variantě I.
- *„S ohledem na vývoj trhu práce nelze očekávat problémy s dostatkem disponibilní pracovní síly, pokud budou investice rovnoměrně rozloženy v území, popř. přednostně směřovány do zaostávajících regionů.“* S takovým tvrzení je nutné být velmi opatrný, i s ohledem na zkušenosti s Moravskoslezského nebo Ústeckého kraje. Naopak, doporučujeme této problematice věnovat zvýšenou pozornost.
- Str. 34: 30% z 23045 není 7682 ale pouze 6914.
- Z hlediska přínosů není vůbec zřejmé, že všechny pozitivní dopady podporovaných investic a jejich příjmy by měly být po odečtení nákladů považovány za přínos. U investic, které by proběhly i bez podpory, se jedná totiž jen o čistý fiskální náklad, neboť výnosy by se realizovaly i bez pobídek.

#### **Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení**

- Není zřejmé, jak bylo stanoveno pořadí variant a proč byla jako nejvhodnější zvolena právě Varianta II, která zvítězila zřejmě nikoliv na základě uvedených

propočtů (bylo to z důvodu nejvyšších výnosů, nejnižších nákladů, nebo jiných důvodů?), ale protože nejlépe odpovídá preferenci předkladatele co nejméně systém pobídek omezovat. Rizika plynoucí z nejistoty schvalovacího procesu v EK nejsou do vyhodnocení zabudovány.

- V této části jsou také vyhodnocovány návrhy (tj. 12 opatření a 6 legislativních opatření v popisu Varianty I). Tyto návrhy by měly být vyhodnocovány samostatně, neboť ve většině opatření a legislativních změn existuje jak míra flexibility, jak a zda opatření použít, tak i jejich nezávislost. Proto by měly být hodnoceny na základě metodologie hodnocení dopadů.
- Vznik konceptu speciálních ekonomických zón, který představuje na první pohled nejvíce spornou část návrhu, musí být vyhodnocen, nikoliv pouze popsán. Například zcela chybí úvahy o distorzi podnikatelského prostředí tím, že některé zóny (není známo proč tyto, a ve prospěch koho - kdo bude mít z toho přínosy) budou disponovat vyšší podporou.

## **Přezkum**

Zpracovatel RIA předpokládá provádění přezkumu v pravidelných intervalech po nabytí účinnosti zákona. Nedefinuje však ani datum prvního přezkumu, ani interval zkoumání. Této části také chybí alespoň nástin parametrů a kritérií, na jejichž základě bude přezkum prováděn.

## **Obecné a další připomínky**

RIA se soustředí pouze na část návrhu, tedy reakci na změnu podmínek pro poskytování podpory od EU. Zdá se, že spíše než z analýzy vychází z ex ante preference předkladatele.

Zajímavá je argumentace předkladatele (předkládací zpráva - PZ), že změny "sníží administrativní zátěž, usnadní čerpání podpory či zvýší právní jistotu příjemců. Je legitimní se ptát, proč doposud užívaný systém tyto atributy neměl.

V PZ je také uveden režim "možného vyššího limitu pro hmotnou podporu ....", o jehož využití u strategických akcí rozhodne vláda. Což je poněkud v rozporu s proklamovanou snahou zvýšit transparentci a čitelnost systému. Co to jsou strategické akce a kdo bude využití možnosti iniciovat, není z textu PZ jasné (a jak budou eliminována možná rizika).

Přenasazení limitů pro technologická centra odůvodněné tím, že se "ukázaly přísné", je bez jasné analýzy možností nevhodné a může vést k dalšímu "nevhodnému nastavení".

## **III. Závěr**

Hodnocení dopadů je zpracováno poměrně podrobně, ale vzhledem k významu navrhované legislativy a její dopady na ekonomiku ČR se jeví jako nedostatečné.

To neplatí pro část navrhující reakci na změnu pravidel EU, ale jde o:

- **Chybějící potvrzení vhodnosti konceptu pobídek,**
- **a zejména zdůvodnění změny jejich nastavení.**

Každý z těchto návrhů by měl být subjektem nezávislé a podrobné analýzy, pouze tak může být výsledkem projednání zákona kvalitní a fiskálně efektivní systém.

Komise RIA tudíž konstatuje, že materiál vyžaduje na mnoha místech dopracování či doplnění v návaznosti na výše vznesené připomínky v části II., zásadními připomínkami jsou však především požadavky na dopracování analýzy podle požadavků v bodě Závěr (o dva popsané body, jak je uvedeno výše, ostatní připomínky mají spíše doporučující charakter), pro které **doporučuje Komise RIA přepracování závěrečné zprávy RIA.**

Alternativou může být i "rozdělení" zprávy na část řešící reakci na nová pravidla EU (která je zpracována dobře, kromě samotného zdůvodnění nutnosti posílení pobídek) a část zabývající se změnami v podmínkách pobídek, kde zejména část týkající se Speciálních ekonomických zón (SEZ) je zcela nedostatečná.

Vypracoval: RNDr. Luděk Niedermayer

**Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.**  
předseda komise