**Analýza legislativních bariér a právního procesu přechodu od varianty decentralizované implementace finančních nástrojů k implementaci centrální varianty finančního nástroje na národní úrovni**

28. dubna 2015

**Seznam použitých zkratek**

**ČMZRB** - Českomoravská investiční a rozvojová banka

**FF** – Fond fondů

**IFN** – Inovativní finanční nástroje

**MPO** – Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky

**MMR** – Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky

**MF** – Ministerstvo financí České Republiky

**ŘO** – Řídící orgán

**ZPMSP** – Zákon č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání a o změně zákona č. 2/1969., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dle právního stavu ze dne 27. dubna 2015.

**Zákon o bankách** – Zákon č. 21/1992 Sb., Zákon o bankách, dle právního stavu ze dne 27. dubna 2015.

**Velká rozpočtová pravidla** – Zákon č. 218/2000 Sb., Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), dle právního stavu ze dne 27. dubna 2015.

**Obecné nařízení** – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

1. **Úvod**

Cílem materiálu s názvem „*Analýza legislativních bariér a právního procesu přechodu od decentralizované varianty implementace finančních nástrojů k variantě s implementaci centrálního finančního nástroje na národní úrovni*“ je především posouzení legislativních bariér zapojení centrálního modelu implementace IFN v prostředí právních předpisů České republiky a identifikace případných legislativních bariér této implementace. V této souvislosti je dále nutno odpovědět si také na otázky možností přechodu ze současné částečně již implementované decentralizované varianty na variantu s Fondem fondů, tedy centrální variantu implementace.

Princip fungování IFN spočívá v propojení veřejných a soukromých finančních zdrojů a přidaná hodnota takovéhoto mechanismu pak spočívá zejména ve schopnosti multiplikace. Finančními nástroji se obecně rozumí finanční opatření doplňkového charakteru podpory Evropské unie poskytované z rozpočtu a zaměřené na plnění jednoho nebo více konkrétních cílů Evropské unie. Finanční nástroje mohou být koncipovány jako kapitálové či kvazikapitálové investice, půjčky nebo záruky či jiné nástroje ke sdílení rizik. Možné je také jejich propojení s granty. Užití finančních nástrojů jako formy financování je, jak vyplývá z jednotlivých studií vhodné zejména v oblastech tržního selhání.

Zpoždění v implementaci IFN v České republice vedlo k ústupu od varianty přímé implementace centrální varianty s FF k implementaci varianty decentralizované s možností jejího následného přechodu na variantu centralizovanou. Právě problémem přechodu z jednoho modelu implementace na druhý se z hlediska zejména zákonných a jiných legislativních bariér zabývá tento dokument s názvem „*Analýza legislativních bariér a právního procesu přechodu od varianty regionální implementace finančních nástrojů k implementaci centrální varianty finančního nástroj na národní úrovni*“.

1. **Manažerské shrnutí**

Účelem zpracování této Analýzy legislativních bariér a právního procesu přechodu od varianty decentralizované implementace finančních nástrojů k implementaci centrální varianty finančního nástroje na národní úrovni je posouzení následujících případů:

* Právní aspekty přechodu z decentralizovaného na centralizovaný model implementace IFN zahrnují zejména:
  + Charakter právních vztahů mezi jednotlivými fondy a FF – odpovědností vztahy, závazkové vztahy mezi FF a jednotlivými fondy
  + Nutný obsah dohody o financování uzavřené mezi správcem FF a jednotlivými fondy
  + Analýza právních aspektů převodu finančních prostředků z FF do jednotlivých fondů
  + Právní aspekty navrácení finančních prostředků a jejich opětovného využití – přerozdělení na úrovni FF
  + Struktura právních vztahů mezi FF a jednotlivými fondy v případě začlenění existujících fondů do centralizované struktury
* Možnosti zapojení ČMZRB jako správce FF – nevyhovující současný stav ZPMSP:
  + Absolutní napojení prostředků na státní rozpočet
  + Nutnost zúčtování prostředků se stáním rozpočtem ve lhůtách daných Velkými rozpočtovými pravidly a prováděcími předpisy
  + Nemožnost kombinace jednotlivých druhů podpory (grantové a úvěrové) předpokládaná charakterem IFN
  + Nutnosti změn (obsahu nového) ZPMSP, případně nového zákona o České investiční bance (tak jak je tento název navrhován v některých analýzách)

1. Využití Inovativních finančních nástrojů v České republice
   1. **Současná situace**

V programovém období mezi lety 2007 – 2013 byla většina finančních prostředků z evropských strukturálních fondů rozdělována prostřednictvím grantového financování, tedy formou nenávratné podpory. Zejména s ohledem na skutečnost, že grantová podpora není v mnoha případech efektivní formou financování, neboť nevede k efektivnímu vynakládání finančních prostředků. Zapojení finančních nástrojů („**IFN**“) a tedy jiných forem financování bylo v tomto programovém období minimální.

V novém programovém období let 2014 – 2020 proto zvolila Evropská unie alternativní přístup a rozhodla o zvýšení podílu IFN do systému nakládání s prostředky strukturálních fondů. Na základě těchto rozhodnutí a jejich legislativnímu začlenění do příslušných nařízení mohou Země EU využít část finančních prostředků, které jim jsou přiděleny z evropských strukturálních fondů na investice prostřednictvím revolvingových nástrojů. Těmito jsou například fondy rizikového kapitálu, zápůjčkové nebo záruční fondy.

* 1. **IFN**

Pod pojmem IFN se rozumí různorodé formy dluhových a kapitálových nástrojů financování. Na rozdíl od forem financování prostřednictvím grantů přináší tato nová forma financování projektů přidanou hodnotou v návratnosti poskytnutých finančních prostředků. Proto se tato forma financování ze své podstaty možná zejména projektů, které by měly být dále schopny zajistit alespoň nějakou míru návratnosti vložených finančních prostředků. Grantové financování je jistě důležitým nástrojem zajišťování potřeb, které nejsou v prostředí tržní ekonomiky zajistitelné jiným způsobem, avšak na druhou stranu dochází při jejich používání k deformaci tržního prostředí, což má za následek výskyt dalších negativních jevů. IFN by měly naopak napomáhat k udržení tržního a konkurenčního prostředí i v oblastech, kde dosud docházelo k selhání trhu a tyto potřeby tak byly nutně financovány pouze formou grantové podpory.

1. Současný model implementace finančních nástrojů v České republice
   1. **Decentralizovaný model implementace IFN**

V současné době jsou finanční nástroje v České republice implementovány v modelu založeném na decentralizaci, kdy jednotlivé ŘO spravují jednotlivé finanční nástroje, kterými jsou pak nezřídka existující státní fondy. Zapojení existující struktury fondů je logickým východiskem.

1. Možnosti přechodu na centrální model implementace a jeho (legislativní) bariéry
   1. **Centrální model implementace IFN**

Varianta centrálního modelu implementace IFN počítá s tím, že by zastřešující odbornou roli převzala buďto finanční instituce ve vlastnictví státu s mandátem upraveným zákonem nebo s využitím existující mezinárodní finanční instituce. Dle závěrů již zpracovaných analýz je tento model efektivnější a levnější, neboť pro postupy uvnitř tohoto modelu lze použít jednotnou metodiku a jednotné nastavení procesů. Cílem je tedy vytvořit holdingový fond, který bude realizovat finanční nástroje pomocí podfondů pro všechny řídící orgány a jejich operační programy.

* 1. **Varianta se zapojením ČMZRB jako FF**
     1. **Fungování ČMZRB**

V současné době je hlavní činností ČMZRB soustředěna na portfolio obchodních případů realizovaných na základě dohod uzavřenými mezi ČMZRB a pouze třemi resorty – MPO, MMR a MF. Fungování ČMZRB je upraveno v ZPMSP, kde je stanoveno, že ČMZRB poskytuje podporu z prostředků státního rozpočtu soustředěných na účtech ČMZRB ve prospěch České republiky, a to ve formě:

1. finančního příspěvku;
2. záruky; nebo
3. úvěru se sníženou úrokovou sazbou.

Z výše uvedeného vyplývá, že ČMZRB není podle současného zákona oprávněna poskytovat podporu formou dotace, z čehož také vyplývá že by nemohla realizovat ani kombinované formy podpory tak, jak s nimi počítají Nařízení Samotnou podporu pak ČMZRB poskytuje na základě písemné dohody s daným ministerstvem, přičemž takováto dohoda musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti, které jsou uvedeny v § 5 odst. 2 psím. a) ZPMSP:

1. podmínky užití prostředků státního rozpočtu;
2. způsob jejich vyplacení příjemcům podpory;
3. zásady nakládání s těmito prostředky na účtech ČMZRB; a
4. pravidlo pro jejich zaúčtování se státním rozpočtem.

ČMZRB je v současné době bankou s bankovní licencí dle Zákona o bankách, přičemž jak zmíněno výše, její činnost je upravena v ZPMSP. ČMZRB by však musela být jako fond fondů podle ZVZ vybrána ve veřejném výběrovém řízení, do něhož by se mohly přihlásit také instituce z jiných zemí EU. Možností, jak odstranit tuto bariéru je zakomponování zmocnění ČMZRB ke správě finančních prostředků poskytnutých z ESIF přímo do ZPMSP.

* 1. **Legislativní bariéry fungování ČMZRB jako FF**
     1. **Velká rozpočtová pravidla**

Zásadní problém pro implementaci IFN v České republice představují Velká rozpočtová pravidla, která institut IFN vůbec neznají. Velká rozpočtová pravidla předvídají pouze dva způsoby převodu finančních prostředků na finanční nástroj, které jsou upraveny v ustanovení § 3 písm. a) a b). Ustanovení § 3 písm. a) upravuje převod finančních prostředků formou dotace, pod písmenem b) téhož ustanovení je pak upraveno poskytnutí návratné finanční výpomoci.

V případě užití formy návratné finanční výpomoci je možné za bariéru považovat především nutnost jejího opětovného zaúčtování se státním rozpočtem do konce období daného prováděcími předpisy. To nutně v současnosti brání využití tohoto institutu pro IFN revolvingového charakteru.

* + 1. **Zákon o podpoře malého a středního podnikání**

Problémem současného nastavení fungování ČMZRB jí současné znění ZPMSP umožňuje poskytovat pouze podporu z prostředků státního rozpočtu soustředěných na účtech ČMZRB ve prospěch České republiky, a to ve formě:

1. finančního příspěvku;
2. záruky; nebo
3. úvěru se sníženou úrokovou sazbou.

Základním principem fungování IFN je však skutečnost, že finanční prostředky poskytované z ESIF nejsou prvotně příjmem státního rozpočtu, ale díky fungování na revolvingovém principu zůstávají na účtu daného IFN. V tomto případě by se tedy jednalo o účty ČMZRB. Jak však plyne ze současného znění ZPMSP, určuje zákon jako prostředky hospodaření pouze prostředky státního rozpočtu. V takovém případě by však musely být finanční prostředky do konce jednoletého období navráceny zpět do státního rozpočtu, což je v přímém rozporu s ustanovením článku 44 Obecného nařízení. Z tohoto hlediska se jeví problematický také požadavek, aby § 5 odst. 2 psím. a) ZPMSP, aby dohoda obsahovala pravidla pro zaúčtování finančních prostředků se státním rozpočtem.

* 1. **Koncepce řešení fungování ČMZRB jako FF**

Možnost řešení na úrovni ČMZRB je v podstatě následující. Bude zřízena nová společnost, která se stane FF a v zákoně (a to buďto novém zákoně o Českém investičním fondu nebo v ZPMSP) zaneseno přímé pověření ČMZRB jakožto správce tohoto FF. Na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace pak přidělí jednotlivé ŘO finanční prostředky dedikované na IFN do FF. Možnost, že by na správce FF přešla pouze zajištění určitých služeb, kdežto dohoda o financování a rozhodnutí o přidělení dotace by směřoval přímo k jednotlivým IFN, se jeví jako neefektivní a právně komplikované.

FF následně zřídí fond na úrovni jednotlivých operačních programů (případně je možné uvažovat o sloučení tematicky příbuzných celků do jednoho fond), přičemž vhodným je jeví jako vhodný způsob použití subjektu ve formě akciové společnosti, a to zejména s ohledem na požadavek transparentnosti a požadavků na minimalizaci rizik. Právní aspekty, a to zejména rizika a bariéry, začlenění v současnosti existujících fondu pod strukturu s FF budou hlavní náplní následující kapitoly.

* 1. **Legislativní bariéry přechodu od decentralizovaného k centralizovanému modelu implementace IFN**

Jednotlivé FN jsou v současné době implementovány na úrovni jednotlivých fondů zřizovaných ŘO. Problémem následného napojení jednotlivých fondů na ČMZRB jako FF. Jako takové již spravují určité finanční prostředky. Problémem přechodu do decentralizované varianty implementace k variantě centralizované s FF se tak jeví především následující skutečnosti:

* + - ČMZRB hospodaří primárně s prostředky státního rozpočtu dle Velkých rozpočtových pravidel
    - Velká rozpočtová pravidla neumožňují revolvingový charakter nakládání s rozpočtovými prostředky – nutnost zúčtování prostředků

Dále jsou předmětem této analýzy následující aspekty:

* + - Právní forma dohody mezi FF a jednotlivými ŘO
    - Právní forma dohody mezi FF a jednotlivými IFN
    - Vztah finančních prostředků spravovaných FF ke státnímu rozpočtu – možnost poskytnutí finančních prostředků do FF formou rozhodnutí o poskytnutí dotace
    - Přechod finančních prostředků z jednotlivých existujících IFN do FF
    - Charakter odpovědnosti správce FF za nakládání s prostředky poskytnutými z ESIF, případně státního rozpočtu
    - Možnost jednotlivých ŘO ovlivňovat nakládání s prostředky ve FF
    - Chování přešlých z FF na jednotlivé IFN z pohledu Velkých rozpočtových pravidel
    - Právní postavení FF z hlediska implementační struktury
    1. **Právní forma dohody mezi FF a jednotlivými IFN**

Navrhovanou právní formou dohody mezi FF a jednotlivými IFN je smlouva o poskytování služeb kolektivního investování.

1. Seznam podkladů a zdrojů

Zákon č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání a o změně zákona č. 2/1969., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dle právního stavu ze dne 27. dubna 2015

Zákon č. 21/1992 Sb., Zákon o bankách, dle právního stavu ze dne 27. dubna 2015

Zákon č. 218/2000 Sb., Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), dle právního stavu ze dne 27. dubna 2015

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006