

V Praze dne 10. května 2013
Č.j.: 412/13

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

**zákona, kterým se mění zákon
č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání a o změně zákona
č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
České republiky, ve znění pozdějších předpisů**

I. Úvod

Předložená zpráva RIA byla zpracována k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání. Její struktura odpovídá šabloně pro závěrečnou zprávu RIA.

Cílem návrhu je odstranění legislativních bariér pro využívání prostředků na podporu malého a středního podnikání pomocí návratných forem finanční podpory. V platném znění zákona není upraveno využívání prostředků státního rozpočtu na podporu formou majetkových účastí v podnikatelských subjektech (rizikový kapitál), není umožněno poskytování podpor s využitím fondu fondů, a to jak financovaných ze strukturálních fondů EU tak i z národních prostředků. Nejsou též vytvořeny podmínky pro poskytování těchto podpor i z jiných rozpočtových kapitol, než je kapitola Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO). Stávající situace tak brání flexibilnímu využití nových finančních nástrojů, jejichž význam v strukturální a regionální politice EU roste.

Návrh se soustředí na diskusi tří věcných změn:

- a) rozšíření okruhu možných poskytovatelů podpor, tak aby je mohlo poskytovat nejen MPO, ale i "jiné ústřední orgány státní správy" (především MPO, MF a MMR),
- b) umožnění poskytování podpor přes zprostředkovatele typu fondu-fondů (holdingových fondů), které se již využívají pro účely strukturální a regionální politiky
- c) případně i rozšíření okruhu možných příjemců podpor i na velké podniky.

II. Připomínky a návrhy změn

Předložená RIA je kompetentní právní analýzou, avšak vychází z úřednického, nikoli věcného pojetí problému. RIA v různých částech zmiňuje, že relevantním cílem je vytvořit ekonomicky efektivní a pro podnikatele co nejméně komplikované prostředí pro využívání finančních nástrojů na podporu malého a středního podnikání (MSP), avšak konkrétní cíle jsou definovány výhradně jako legislativní změny. Tím dochází k posunu v hodnocení přínosů a nákladů od věcných otázek k výhradně právním otázkám, což v konečném důsledku může vést k doporučení horší alternativy.

Problém je dobře vidět ve výčtu dotčených subjektů, který postrádá pohled daňového poplatníka, čili veřejný zájem. Lze předpokládat, že český a evropský daňový poplatník by preferoval takové řešení podpor MSP, které:

1. vytvoří maximálně jednoduchý přístup MSP k daným podporám (například vytvořením jediného kontaktního místa, které zprostředkovává příslušné podpory bez ohledu z které kapitoly českého či evropského rozpočtu pochází nebo jejich poskytování jedinou institucí jako MPO či ČMZRB ap.), a
2. zajistí, že přidělování finančních podpor bude kompetentní, aby se maximalizovala pravděpodobnost, že veřejné prostředky jsou investovány do dobře připravených a nadějných projektů, které přinesou očekávané výnosy (tj. nikoli do zkorumpovaných tunelů, kterými prosluly některé orgány a organizace státní správy či operační programy).

Předložená RIA však tento pohled postrádá. Implicitně předpokládá, že rozšířením okruhu možných poskytovatelů podpor z MPO i na jiné ústřední orgány státní správy a jimi zřizované organizace nedojde ani ke zhoršení přístupu MSP k podporám ani k podkopání politické a právní zodpovědnosti poskytovatelů podpor (tj. jejich accountability). Není vyloučeno, že tento předpoklad je správný, avšak RIA by to měla doložit, mimo jiné ve světle následujících otázek:

- Rozšířením okruhu poskytovatelů dojde k roztržštění nabídky, takže MSP budou muset sledovat více programů navíc s potenciálně velmi rozdílnými podmínkami, což může ztížit, nikoli usnadnit, jejich přístup k podporám
- Noví poskytovatelé podpor (všechny orgány ústřední státní správy mimo MPO) budou muset vytvořit systém udělování přímých podpor, což si jistě vyžádá administrativní a právní náklady (z toho pak vyplývá, že Varianty 2 až 4 mají nenulový dopad na státní rozpočet)
- Všechny orgány státní správy včetně MPO budou muset vytvořit smluvní systém ve vztahu k fondům-fondů, které budou podpory ve formě finančních nástrojů zprostředkovávat. To může vést k multiplikaci nákladů a tedy i ke změně poměru nákladů a výnosů alternativ, které koncentrují rozdělování podpor a těch, které je rozptylují na široký okruh státních orgánů.
- Rozhodnutí o kapitálovém vstupu do projektu je netriviální a lze jej zneužít k financování klientelistických struktur, kdy státní či evropské podpory budou přiděleny projektům, které nemají ani teoretickou šanci na úspěch. Proto je zásadní podmínkou efektivity zachování jasné zodpovědnosti za tato rozhodnutí. Ovšem rozšířením okruhu poskytovatelů na všechny orgány státní správy včetně jejich podřízených organizací a smluvním přenesením rozhodovacích pravomocí na fondy-fondů, může dojít k zásadnímu rozmělnění politické a právní odpovědnosti za nekompetentní či zkorumpovaná rozhodnutí. Pokud alternativní návrhy různým způsobem nastavují "řetězec"

odpovědnosti nebo naopak všechny ve stejné míře podléhají kontrole MPO (viz. sekce 4.3.), pak by to RIA měla explicitně vysvětlit.

Zohlednění zmíněných faktorů může změnit relativní poměr přínosů a nákladů varianty 2 a 3. Předložená RIA doporučuje variantu 3, avšak varianta 2 jednak rozšiřuje okruh příjemců i na velké podniky a také se odlišuje faktem, že *“při realizaci tohoto řešení dojde k přizpůsobení legislativy potřebám implementace strukturálních fondů, rozšíření oblastí podpory o oblast rizikového kapitálu... bude vytvořeno právní prostředí pro fungování struktury implementace obsahující holdingový fond... a výkon činnosti holdingového fondu a jako správce úvěrových a záručních fondů bude soustředěn na jednom místě (Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s.), což usnadní komunikaci se správcem finančních fondů a dohled nad jejich činností, zajistí metodickou jednotnost postupů a povede k relativním úsporám nákladů v důsledku kumulace podpůrných nástrojů.”* To jsou z pohledu výše zmíněných rizik atraktivní parametry.

Ačkoli RIA poskytuje multikriteriální popis čtyř alternativ, vlastní doporučení optimálního řešení odbývá jedinou větou, ze které vyplývá, že jediným kritériem je rychlost, kterou lze změnu implementovat. Tuto část by bylo třeba rozpracovat jednak ve světle ostatních argumentů již obsažených v předložené RIA a jednak ve světle výše zmíněných připomínek.

III. Závěr

Předložená RIA je kompetentní právní analýzou alternativních způsobů jak rozšířit právně přípustný okruh poskytovatelů podpor malým a středním podnikatelům pomocí finančních nástrojů z MPO na další ústřední orgány státní správy a potažmo i na struktury typu fond-fondů/holdingový fond. Z pohledu naplnění formálních požadavků na zpracování proto **Komise doporučuje Závěrečnou zprávu RIA s ch v á l i t.**

Komise přesto ale upozorňuje na možné riziko související s úzkým vymezením dotčených subjektů, které může ignorovat principiální veřejný zájem (tj. pohled daňového poplatníka). Rozšíření analýzy o tento pohled by mohlo v konečném důsledku změnit i doporučovanou variantu, a proto by bývalo vhodné tuto oblast více rozpracovat do RIA tak, aby prokazatelně vedla předkladatele k jednoznačnému a dobře odůvodněnému závěru, tj. doporučené variantě.

Vypracoval: PhDr. Zdeněk Kudrna, Ph.D.

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