

# **DOPORUČENÍ PRO ZAVEDENÍ NÁRODNÍHO MECHANISMU NA SCREENING PŘÍMÝCH ZAHRANIČNÍCH INVESTIC V ČR**



Prague Security  
Studies Institute

[WWW.PSSI.CZ](http://WWW.PSSI.CZ)



NADACE  
OPEN SOCIETY FUND  
PRAHA

Tento text vznikl v rámci projektu „Zmapování nástrojů na ochranu ČR před nestandardním ekonomickým chováním Ruské federace“ podpořeného Nadací Open Society Fund Praha.

## ÚVOD

Využívání ekonomických a finančních nástrojů k prosazování národních zájmů je tradiční součástí zahraniční politiky každého státu. V této analýze se zaměříme na využívání těchto nástrojů z pohledu národní bezpečnosti. Ekonomickým a finančním aspektům národní bezpečnosti věnují politici a experti v ostatních členských státech EU a NATO v posledních letech zvýšenou pozornost. Často se o nich mluví v souvislosti s fenoménem hybridních hrozeb, jejichž jsou důležitou součástí. Stejně jako u jiných mocenských nástrojů, existuje v ekonomické a finanční doméně velký rozdíl v tom, zda je stát využívá transparentně (sankce, embarga), či skrytě. A právě tato méně viditelná snaha států proniknout do ekonomiky státu druhého, a získat tak nemalý vliv na jeho fungování, je dle našeho názoru jednou z velkých hrozeb pro bezpečnost ČR a jejích spojenců v EU a NATO.

Mezi nástroje nestandardního ekonomického chování patří například snaha získat kontrolu nad významnými podniky ve strategických sektorech (energetika, bankovníctví, telekomunikace atd.), či nad řídicími a komunikačními prvky, jež ovlivňují kritickou infrastrukturu, nebo penetrace subdovatelských řetězců a citlivých veřejných zakázek. Tato kontrola či získané informace mohou být zneužity k ovlivňování domácí a zahraniční politiky daného státu,

narušení řádného fungování kritické infrastruktury v případě hybridního konfliktu či k oslabení ekonomické a vojenské moci daného státu a jeho spojenců.

Jedná se o velmi komplexní téma a tento text si neklade za cíl jej obsáhnout celé, nýbrž se soustředí na otázku snahy převzít kontrolu nad podniky důležitými pro zajištění bezpečnosti státu potenciálně rizikovými investory ze třetích zemí či entitami, které jsou na třetí země přímo či nepřímo navázány. Nejčastěji používaným nástrojem na ochranu před těmito riziky je zavedení formálního mechanismu na prověřování (screening) přímých zahraničních investic. V současné době není tomuto problému věnována dostatečná a systematická pozornost a Česká republika žádný komplexní mechanismus na posuzování přímých zahraničních investic ze třetích zemí zatím nemá.

Konkrétně se text zaměří na identifikaci hlavních rizik spojených s nestandardními zahraničními investicemi včetně analýzy současné debaty o tomto tématu v EU. V druhé části textu jsou rozpracovány jednotlivé parametry těchto mechanismů a na závěr jsou uvedena doporučení, jak by mohl vypadat český národní screeningový mechanismus vypadat, pokud by se ho česká vláda rozhodla zavést.

## PŘEHLED AKTÉRŮ A RIZIK

### POTENCIÁLNĚ RIZIKOVÍ AKTÉŘI

- Zahraniční firmy ze třetích zemí
  - Firmy přímo vlastněné státem (State Owned Enterprises-SOEs)
  - Soukromé firmy s úzkou vazbou na stát (tzv. hybridní firmy), které jsou státem nestandardně podporované (např. subvencemi, výhodnými půjčkami)
- Státní investiční fondy (Sovereign Wealth Funds-SWF)
- Evropské či domácí firmy, které jsou úzce navázané na výše zmíněné firmy
- Obecně firmy s nejasnou vlastnickou strukturou

### RIZIKA SPOJENÁ S NESTANDARDNÍM EKONOMICKÝM CHOVÁNÍM CIZÍ MOCI<sup>1</sup>

- Zneužití získaného ekonomického vlivu k ovlivňování politického rozhodování nebo veřejného mínění
  - Přesun důležitých dat a technologií do zahraničí (např. technologie dvojího použití, citlivé osobní údaje)
  - Zneužití přístupu k „důvěrným datům“ v cílených kybernetických útocích (např. u phishingu nebo DDoS útokům). Významnou hodnotu mohou mít i relativně „volně dostupná data“
- Průmyslová špionáž
- Ohrožení funkčnosti prvků kritické infrastruktury (např. dodáním bezpečnostně nevyhovujících komponentů, penetrace subdodavatelských procesů)
- Odepření přístupu státních orgánů k důležitým informacím a kritickým technologiím důležitým pro bezpečnost státu
- Ohrožení plynulosti dodávek strategických surovin (ropa, zemní plyn, jaderné palivo, vzácné kovy) a dalších komponentů
- Hrozba stáhnutí investice (divestment) z politických důvodů

### NÁSTROJE NESTANDARDNÍHO EKONOMICKÉHO CHOVÁNÍ

- Získání kontroly významného vlastnického podílu ve strategickém podniku přímým nákupem nebo přes prostředníka (např. skrze dceřinou firmu registrovanou v členské zemi EU) za účelem prosazování zájmů cizí moci
- Získání přímého či nepřímého vlivu na nejvyšší výkonné orgány firmy včetně státních
- Infiltrace dodavatelského řetězce subdodavateli, kteří prosazují zájmy cizí moci (např. skrze získání menšinového vlastnického podílu u významného subdodavatele)
- Přímé zaměstnávání bývalých vysokých státních úředníků

<sup>1</sup> část seznamu převzata z <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/40700392.pdf>

## SOUČASNÁ SITUACE V ČR A SPOJENECKÝCH ZEMÍCH

Snaha chránit domácí podniky před zahraničními investory a zahraničním vlivem není ničím novým, i když posledních několik desítek let se mezinárodní ekonomické vztahy výrazně liberalizovaly a bariéry pro vstup zahraničních investorů se snížily či úplně zmizely. Ochrana domácí ekonomiky před cizím vlivem byla historicky založena zejména na ekonomicko-protekciovistických důvodech, ale v poslední době se k nim často přidávají důvody bezpečnostní. Tyto dva druhy motivace se zásadně liší a měly by jim odpovídat i odlišné ochranné nástroje. Snaha státu ochránit svoji ekonomiku a strategické podniky z čistě bezpečnostních důvodů musí být založena na bezpečnostní analýze a neměla by být využívána či zneužívána např. v rámci tzv. obchodních válek či protekciovistických kampaní.

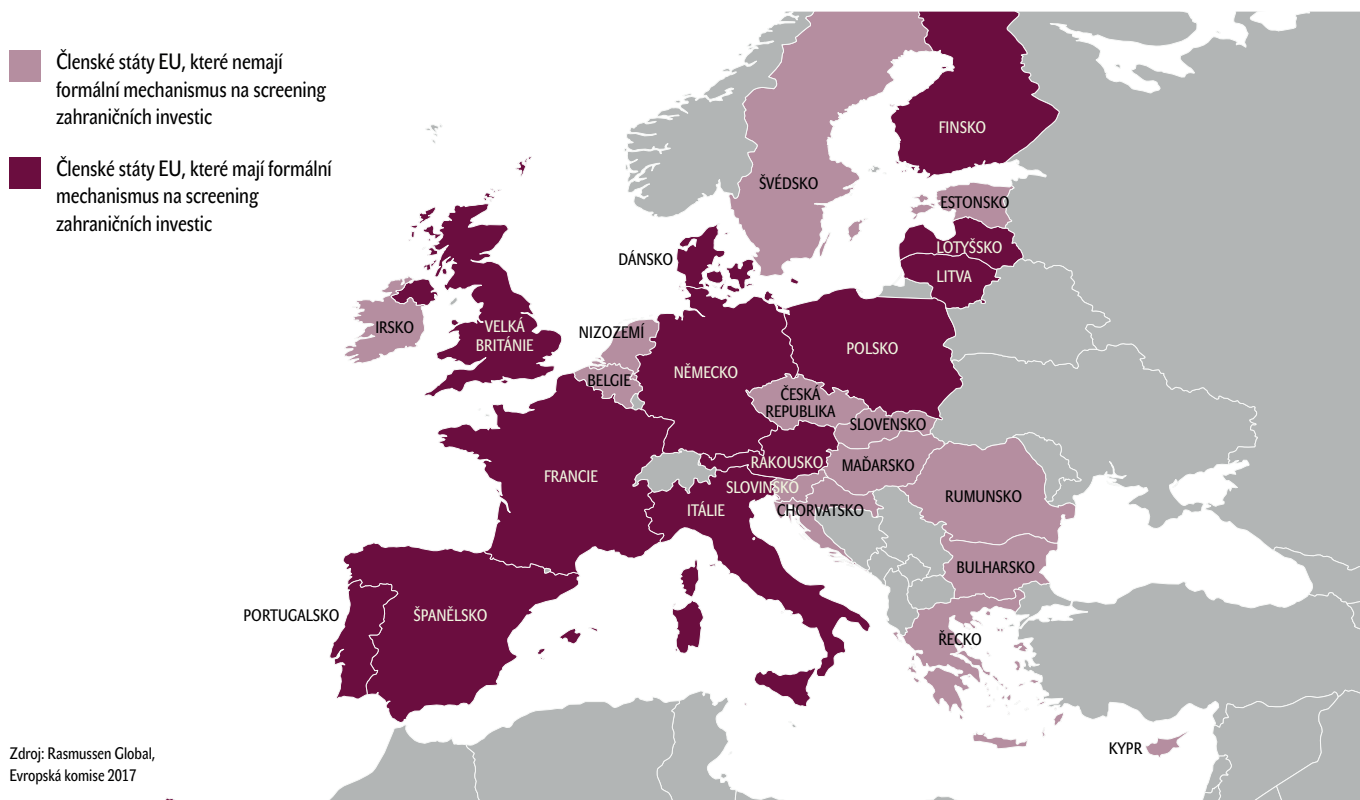
Obecným mechanismem, který státy k ochraně před rizikovými investicemi využívají, je prověření (screening), jaký dopad by uskutečnění akvizice či mergeru mělo na národní bezpečnost daného státu. Stát bývá o zamýšlené transakci informován jednou ze stran plánované transakce či se jí začne zabývat sám (pokud se tak rozhodne) nebo pokud transakce splní určité parametry (např. se týká určitého důležitého sektoru). Státní orgány pak mají určitý čas na to, aby transakci schválily, podmínily ji splněním dodatečných podmínek či zamítly. Může se také stát, že akteři transakce se od ní během prošetřování rozhodnou sami ustoupit. Nutno poznamenat, že např. v USA se počet zamítnutých transakcí pohybuje v jednotkách případů.

Mezi nejstarší a zároveň nejznámější instituce na ochranu strategických firem z národně-bezpečnostních důvodů je Výbor pro zahraniční investice ve Spojených státech amerických (CFIUS), který byl založen v sedmdesátých letech minulého století. Podobné instituce časem zavedla i většina největších ekonomik světa, včetně celé G7, ale i Ruska a Číny. V Evropské unii jimi v současné době disponuje dvanáct členských států. Jednotlivé systémy prověřování se mezi sebou značně liší.

### MEZI HLAVNÍ PROMĚNNÉ PATŘÍ:

- Rozsah prověřování: vybrané sektory (např. Francie) x jakákoliv investice, které by mohly ohrozit národní bezpečnost (např. USA) x kombinace obou přístupů (např. Německo)
- Ohlášení plánované transakce státu: povinné (většina zemí) x nepovinné (USA)
- Minimální hodnota transakce/získaný podíl akcií, hlasů (např. Austrálie) x použití obecné definice získání kontroly cizím subjektem, které by vedlo k ohrožení národní bezpečnosti (USA)
- Institucionální zakotvení orgánu, který screening provádí: jedno ministerstvo (např. Německo) x meziresortní komise (např. USA).

Formální mechanismy na screening zahraničních investic v EU



Častým argumentem proti kontrole zahraničních investic je to, že se jedná o omezení volného trhu. O jisté omezení se pochopitelně jedná, ale všechny relevantní mezinárodní organizace, které prosazují volný trh (OECD, WTO) počítají s tím, že některé sektory či firmy jsou pro bezpečnost státu důležité a že stát má mít možnost je chránit. A zdaleka to neplatí jen o oblasti armádního průmyslu či zakázek, kde restrikce uplatňuje naprostá většina států. Členské státy OECD mají právo určit hospodářské sektory či firmy, kde mohou být na zahraniční investory kladeny konkrétní požadavky či omezení (výjimky z tzv. National Treatment Mechanism). V rámci evropského práva je tato možnost „zvláštního zacházení“ umožněna článkem 65 Lisabonské smlouvy, která umožňuje omezit svobodný pohyb kapitálu, pokud by byla narušena „veřejná bezpečnost“ (public security).

Některé nástroje se ale z pohledu omezování volného obchodu ukázaly být kontroverzní a začíná se od nich ustupovat. Týká se to především tzv. zlatých akcií, které podle Soudního dvora Evropské unie (ESD) mohou porušovat volný pohyb služeb a svobodu usazování i volný pohyb osob a kapitálu, zakotvené ve Smlouvě o fungování EU.<sup>2</sup> V posledních letech ESD kvůli zlatým akciím vedl řízení proti několika státům, například Itálii, Portugalsku, Velké Británii či Německu.

## SITUACE V ČR

- Naše ekonomika je k zahraničním investorům dlouhodobě otevřená a podle OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index, jež analyzuje překážky pro zahraniční investice v 62 zemích, je ČR čtvrtou nejméně restriktivní zemí na světě (po Lucembursku, Slovinsku a Portugalsku).<sup>3</sup>
- Výjimku představuje oblast nákupu vojenské výzbroje a dalších dodávek v oblasti bezpečnosti včetně veřejných zakázek v této oblasti
- Jedinými regulačními úřady, které mohou v oblasti přímých zahraničních investic v ČR zasahovat jsou ČNB a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Ani jeden z těchto regulátorů se však nezabývá bezpečnostními dopady dané investice.
- ČR nemá žádná omezení pro nákupy médií zahraničními investory.

- Restriktivní omezení na nákup nemovitostí, lesů a zemědělské půdy byly postupně v letech 2009 a 2011 zrušeny.
- ČR nereguluje zastoupení cizích státních příslušníků ve výkonných či dozorčích radách.

Na problém ekonomického pronikání cizí moci do strategicky významných odvětví v České republice pravidelně upozorňují výroční zprávy Bezpečnostní informační služby (BIS) a další strategické a bezpečnostní dokumenty včetně Bezpečnostní strategie ČR a Auditů národní bezpečnosti z roku 2016<sup>4</sup>. Přesto tomuto problému není věnována dostatečná a systematická pozornost a Česká republika žádný komplexní mechanismus na posuzování možných rizik spojených se vstupem investora ze třetí země zatím nemá.

Několik strategických společností (např. energetická firma ČEZ, distributor pohonných hmot ČEPRO nebo přepravce ropy MERO) zůstalo pod státní kontrolou (ve formě státních podniků nebo firem, v nich stát drží rozhodující vlastnický podíl), ale jejich privatizace či snížení státního vlastnického podílu nejsou v budoucnosti vyloučeny. Kontrola nad těmito podniky je navíc značně roztržena, což může vést k nedostatečnému výkonu vlastnických práv. U již privatizovaných společností (např. telekomunikační společnost O2 nebo provozovatel plynovodů Net4Gas) též nelze v budoucnosti vyloučit prodej společnosti rizikovému investorovi mimo EU.

Pokud ČR nemá nástroj jak ochránit své zájmy v případě vstupu rizikového investora do již existujícího podniku, nemá samozřejmě ani žádný transparentní způsob, jak se bránit rizikům u investičních projektů, které teprve vzniknou.

Impulsem k posílení debaty o zavedení českého národního screeningového mechanismu, se stal návrh nařízení Evropské komise na zavedení obecného evropského rámce na prověřování přímých zahraničních investic ze třetích zemí představený na podzim loňského roku.

## NÁVRH NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, KTERÝM SE STANOVÍ RÁMEC PRO PROVĚŘOVÁNÍ PŘÍMÝCH ZAHRAŇIČNÍCH INVESTIC DO EVROPSKÉ UNIE

Dne 13. září 2017 představila Evropská komise návrh regulace na vytvoření rámce pro screening přímých zahraničních investic ze

<sup>2</sup> <https://www.dentons.com/en/insights/articles/2016/november/24/new-barriers-to-foreign-investment-in-uk-strategic-infrastructure>

<sup>3</sup> [http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/data/oecd-international-direct-investment-statistics/oecd-fdi-regulatory-restrictiveness-index\\_g2g55501-en?isPartOf=/content/datacollection/idi-data-en](http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/data/oecd-international-direct-investment-statistics/oecd-fdi-regulatory-restrictiveness-index_g2g55501-en?isPartOf=/content/datacollection/idi-data-en)

<sup>4</sup> Audit národní bezpečnosti ČR, str. 132: „Budou-li některé formy ekonomického nátlaku či podkopávání ekonomiky využity jako součást hybridní kampaně, je velice pravděpodobné, že i metody k boji proti nim budou mít povahu regulačních, respektive restriktivních a preskriptivních opatření dotýkajících se fungování trhů, obchodní výměny, zajištění surovin a chodu průmyslu. Bezpečnostní systém však musí být schopen odhalit potenciální souvislost událostí poškozujících ekonomiku s jinými aktivitami namířenými proti zájmům ČR.“ <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Audit-narodni-bezpecnosti-20161201.pdf>

třetích zemí, které mohou ohrozit bezpečnost a veřejný pořádek v jednotlivých členských státech a v EU jako celku<sup>5</sup>.

Jedná se především o oblasti kritické infrastruktury (energetika, doprava, komunikace, datová uložení, vesmírná a finanční infrastruktura), kritické technologie (umělá inteligence, robotika, polovodiče, technologie dvojího užití, jaderné a kosmické technologie a technologie spjaté s kybernetickou bezpečností), bezpečnost dodávek kritických prvků a přístup k citlivým informacím.

Přesnou podobu přezkoumání investice a případné rozhodnutí o jejím zablokování ponechává návrh v pravomoci členských států. EK by měla hrát aktivnější roli pouze ve screeningu investic do projektů „evropského zájmu“. Návrh také počítá s aktivním sdílením informací o prověřování zahraničních investicích ve výše uvedených sektorech mezi EK a členskými státy. Zároveň navrhuje obecná

pravidla, která by mechanismy na screening investic měly respektovat, včetně možnosti soudního přezkumu zamítnuté investice.

Dokument nepožaduje vytvoření mechanismu na screening investic ve státech, které ho zatím nemají. Tyto státy však budou muset EK a ostatní členské země informovat o proběhlých zahraničních investicích a reagovat na vyjádření EK či jiných států k potenciálně rizikovým investicím na jejich území.

Přijetí evropského nařízení v původním znění by pro ČR i bez zavedení širšího screeningového mechanismu znamenalo možnost, jak získat lepší přehled o zahraničních investicích ze třetích zemí a možných rizicích, které sebou přinášejí. Byť by se jednalo o krok správným směrem, domníváme se, že by ČR mělo zavést svůj vlastní národní screeningový mechanismus, který by byl s evropským rámcem komplementární a zároveň vyhovoval našim specifickým potřebám.

<sup>5</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3183\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3183_en.htm)

## NÁVRH NÁRODNÍHO SCREENINGOVÉHO MECHANISMU

Důvodů pro zavedení národního screeningového mechanismu v ČR je vícero. Jak bylo uvedeno výše, riziko spojené s přímými zahraničními investicemi ze třetích zemí v poslední době roste a velká část našich spojenců v EU a NATO na tento vývoj reaguje zpříšňováním existujících mechanismů či dokonce vytvářením nových. ČR patří mezi nejotevřenější ekonomiky na světě a svoje strategické sektory nijak nechrání.<sup>6</sup>

Další možnou hrozbou je, že pokud by ČR na rozdíl od ostatních států EU tento systém nezavedla, mohla by se stát vstupní branou pro tyto rizikové investory, kteří by se tak dostali na vnitřní trh EU. České hospodářství, včetně strategických sektorů je úzce provázáno s ekonomikami dalších evropských států, a proto je představitelné, že by rizikový investor využil nedostatku ochrany v ČR, aby se mohl oklikou dostat k dalším firmám ve státech, které screeningový mechanismus mají. To se týká též firem, kterou by byly formálně registrovány v EU, ale byly by plně kontrolovány rizikovým investorem.

Následující část textu obsahuje obecné informace o nejdůležitějších parametrech screeningového mechanismu založené na naší analýze systémů používaných v členských státech EU a NATO včetně návrhů na jejich reformu (Velká Británie). Zároveň se je snaží přiblížit českému kontextu.

### PRŮŘEZOVÁ KRITÉRIA NÁRODNÍHO SCREENINGOVÉHO MECHANISMU

Pokud se ČR rozhodne systém zavést, neměla by slepě přejímat systémy z ostatních zemí, ale inspirovat se jimi a výsledný systém postavit na základě našich potřeb a možností. Níže uvádíme průřezová kritéria, která by měl podle našeho názoru splňovat:

a/ apolitičnost: samotný proces screeningu (analýza rizik a výsledné doporučení) by mělo být apolitické a založené na odborném a nezaujatém zhodnocení všech dostupných faktů. Samotné rozhodnutí o zamítnutí transakce by však mělo být učiněno co nejvyšší politickou autoritou, dle našeho návrhu vládou ČR (viz dále), která by tím dodala tomuto rozhodnutí nezpochybnitelnou (zahraničně)politickou váhu.

- b/ transparentnost: systém by měl být co nejvíce transparentní jak vůči českým firmám, tak vůči zahraničním investorům. Firmy, kterých by se se screening týká, by měly vědět proč se je stát rozhodl více chránit, jaké informace o zahraničním investorovi potřebuje k vyhodnocení celé transakce a obecné parametry, podle kterých se bude rozhodovat. Dále je zapotřebí zajistit, aby tento systém nebyl zneužit k nečestnému konkurenčnímu boji a s ním spojenému arbitrárnímu posuzování.
- c/ ochrana citlivých údajů: stát musí firmám garantovat, že s citlivými daty, které mu firmy poskytnou, bude zacházet bezpečně a že nebudou zneužity.
- d/ flexibilita: systém by měl být co nejpružnější, aby reagoval na technologický, geopolitický a ekonomický vývoj. Neměl by být v žádném případě zaměřen pouze proti investorům z jedné či více konkrétních zemí, protože jinak by nemusel zachytit všechny potenciálně rizikové investory.
- e/ časová efektivita a administrativní náklady pro firmy: pokud dodá všechny požadované informace (podle jasně daných kritérií) a není důvod investici zamítnout, měla by být povolena v co nejkratší lhůtě.
- f/ systém by měl umožňovat co nejhladší informační výměnu s našimi spojenci, především o rizikových investorech

### IDENTIFIKACE STRATEGICKÝCH A SEKTORŮ

Zavedení národního mechanismu musí předcházet zevrubná odborná diskuse mezi relevantními složkami státu, která by měla být iniciována ze strany Úřadu vlády v rámci Oborné pracovní skupiny pro hybridní hrozby, jež je formálně ukotvena pod Bezpečnostní radou státu (BRS). Vybraný člen této skupiny v koordinaci s ostatními zástupci by měl být pověřen vypracováním analýzy možných rizik spojených s přímými zahraničními investicemi a návrhem konkrétní podoby screeningového mechanismu. Nedílnou součástí této analýzy by bylo vypracování kritérií, podle kterých by byly určeny firmy, jež jsou z hlediska národní bezpečnosti strategické a měly by být před rizikovými investory chráněny.

Součástí seznamu, který by na základě využití výše zmíněných kritérií vznikl, by se nepochybně staly subjekty, které spadají do oblasti kritické infrastruktury, včetně kybernetické infrastruktury. Česká republika disponuje dobrou definicí kritické infrastruktury (KI) a to jak kvalitativní, tak kvantitativní. Výhodou je, že firmy,

<sup>6</sup> Strategickými sektory a firmami jsou v kontextu této studie myšleny ta odvětví či podniky, jejichž správné fungování je zásadní pro bezpečnost státu a nebo ty, které by mohly být k narušení bezpečnosti zneužity způsobem uvedeným výše.

kteří do KI spadají, již mají určité povinnosti vůči státu vyplývající ze zákona o krizovém řízení, takže rozšíření další komunikace se státními orgány by pro ně nemuselo být příliš problematické. Při vytváření této části seznamu by měla být brána v úvahu všechna rizika, která by případná změna vlastníka či částečná změna vlastnické struktury této společnosti znamenala pro národní bezpečnost (včetně přístupu k citlivým informacím, státním zakázkám či zda firma vyrábí zboží podléhající exportním kontrolám či zboží dvojího použití atd.).

Nicméně lze předpokládat, že by na seznamu nebyly zahrnuty všechny subjekty KI a zároveň by na něm musely být mnohé firmy, jež do oblasti definované zákonem o KI nespádají. Dynamický vývoj nových technologií, vznik nových vědních a průmyslových oborů a existence unikátního know-how v soukromém sektoru mohou dříve či později vytvořit nové a dnes těžko odhadnutelné výzvy pro ochranu naší národní bezpečnosti. To, co není (nebo nevíme, že je) strategické dnes, se může stát strategickým zítra. Vybraný člen pracovní skupiny pověřený ze strany Úřadu vlády vypracováním příslušné analýzy by ve spolupráci s ostatními zástupci tedy měl na seznam zahrnout i firmy, které nesplňují kvantitativní a kvalitativní požadavky na zahrnutí do KI, ale jejichž převzetí rizikovým investorem by mohlo ohrozit bezpečnost ČR nebo našich spojenců. Identifikace těchto subjektů však může být obtížná, neboť jednotlivé státní orgány o jejich existenci nemusí vůbec vědět. Z tohoto důvodu by měla být pracovní skupina pro tento konkrétní účel rozšířena o experty mimo státní službu, kteří mají dobré povědomí o dění v jednotlivých strategických sektorech (zástupci vývojových oddělení na vysokých školách, zástupci profesních sdružení, komor, experti atd.), kteří by mohli pomoci takové firmy identifikovat. Seznam by měl také obsahovat i firmy ze sektorů, které určí výše uvedené evropské nařízení ve svém finálním znění. Dalším možným okruhem firem, které by mohly být na seznam zahrnuty, jsou společnosti, které vlastní nemovitosti či pozemky v blízkosti objektů/zařízení zásadních pro bezpečnost státu a rizikový investor by proto jejich výhodné pozice mohl využít ke špionáži či sabotáži (tzv. proximity risk). Toto riziko je nutné brát v potaz i při výstavbě nových projektů.

Je však nutné poznamenat, že vytvořit zcela kompletní seznam není možné, a nějaké důležité firmy pravděpodobně vždy zůstanou opomenuty. Proto by měl stát mít od začátku možnost prověřit i transakce, která se týká firmy, která na seznamu uvedena není (tzv. call-in). Tato možnost přináší důležitý prvek flexibility, ale zároveň s sebou nese jistá rizika. Stát se jednak může dozvědět nový poznatek až po uzavření transakce (např. z otevřených zdrojů), za druhé by mohl vyvolat u účastníků transakce negativní reakci, neboť by screening mohli kritizovat jako arbitrární. I přes tato omezení je tzv. call-in prominentně zmíněn v britském návrhu na posílení screeningového mechanismu, kde by stát měl mít možnost intervence v období 90 dnů od jejího uskutečnění.<sup>7</sup>

Důležitým bodem, na který se v diskusi o zavedení/úpravě screeningových mechanismů často zapomíná je, že by se měly týkat i nových projektů. Většina systémů ve světě je postavena na premise, že rizikový investor vstupuje již do existující firmy a ne např. do konsorcia, které teprve vzniká, aby vystavělo např. významný infrastrukturní projekt, který bude po svém dokončení považován za strategický. Konkrétním případem může být např. výstavba nové jaderné elektrárny.

Po dokončení této analýzy by měl stát začít aktivně komunikovat s firmami, kterých se bude screeningový mechanismus týkat. Je pravděpodobné, že některé z nich budou toto zahrnutí vnímat jako negativní zásah do svobody podnikání. Stát by jim měl vysvětlit, proč je na seznam zahrnul a osvětlit jim dopady jejich případné kontroly rizikovým investorem nejen pro ně a jejich zaměstnance, ale i pro bezpečnost státu, na jehož stabilitě je jejich podnikání koneckonců závislé. Ideální by pochopitelně bylo, pokud by mohl stát nabídnout těmto firmám za zvýšenou kontrolu nějakou protihodnotu. Zajímavým konceptem, o jehož zavedení uvažuje ministerstvo obrany, je institut strategického dodavatele. V jeho rámci by stát vybraným firmám výměnou za vyšší kontrolu nad jejich vlastnickou strukturou a subdodavatelským řetězcem nabídl preferenční přístup k armádním zakázkám. Je však otázkou, zda je tento přístup uplatnitelný mimo tak specifickou oblast jakou je obranný sektor. Jiným řešením by byla aktivní propagace daných firem mezi našimi spojenci a dalších vhodných aktivit v rámci ekonomické diplomacie.

Od všech subjektů, které budou na seznam zahrnuty, by měl stát získat z vlastních či otevřených zdrojů co nejvíce informací o jejich obratu, vlastnické struktuře, investičních plánech atd. Tyto údaje by poskytly přesnou představu o charakteru strategických firem, které by měl stát chránit před rizikovými investory a pomohl nastavit parametry screeningového mechanismu, tak aby odpovídal reálné situaci v ČR.

## NASTAVENÍ PARAMETRŮ PRO ZAHÁJENÍ SCREENINGU

Jedním z důležitých rozhodnutí při vyváření mechanismu je volba, zda bude screening spuštěn pouze za určitých podmínek či více flexibilním přístupem, který bude umožňovat prověřit jakoukoli transakci, která by mohla ohrozit národní bezpečnost. V zahraničí je screeningový mechanismus často spouštěn, pokud investice překoná nějaký předem určený objem ať už v podobě finanční hodnoty transakce či podílu akcií/hlasovacích práv. Důvodem pro zavedení této podmínky je omezení objemu prověřovaných investic, ale zároveň je nutné poznamenat, že nominální hodnota firmy nemusí vypovídat o důležitosti této firmy pro národní bezpečnost. Velké množství firem nemusí být z hlediska finanční hodnoty významné, ale jejich úzká specializace a expertiza nebo jejich obchodní napojení (např. subdodavatelé IT řešení) na jiné významné firmy, mohou být pro rizikového investora lákavým cílem.

<sup>7</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/652505/2017\\_10\\_16\\_NSII\\_Green\\_Paper\\_final.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/652505/2017_10_16_NSII_Green_Paper_final.pdf)



Druhým často používaným kritériem pro spuštění screeningového mechanismu je poměrné množství akcií či hlasů, jejichž se transakce týká. Důvodem pro toto kritérium je znovu snaha limitovat počet prověřovaných případů a soustředit se tak jen na ty nejdůležitější. Tento přístup však znovu nese jistá rizika: (a) rizikový investor může koupit jen podlimitní část akcií a přitom skrytě spolupracovat s další firmou, která učiní to samé, a může tak získat kýžený podíl bez toho, aby si toho kdokoli všimnul; (b) získání akcií není jediným způsobem, jak získat nad firmou kontrolu či přístup k důležitým informacím. Screeningový mechanismus by se proto měl zabývat i změnami ve výkonných orgánech dané firmy a pokud možno i menšinovými (kvalifikovanými) investory.

Přesné nastavení parametrů by mělo být založeno na výše uvedené vstupní analýze, která přinese přesnější informace o relevantních firmách, včetně jejich počtu a kvalifikovaného odhadu množství případů, kdy bude screening spuštěn.

### ZHODNOCENÍ RIZIKOVOSTI INVESTORA

Dalším parametrem, který je nutné při vytváření screeningového systému zohlednit, je určení rizikovosti investora, jež by mělo probíhat na základě dosavadní zkušenosti v ČR, i v zahraničí. Nejčastěji jsou jako potenciálně riziková investoři označovány ryze státní firmy a fondy či soukromé firmy, které jsou ale na státu nějakým způsobem závislé či jsou jím nepřímo řízené. Evropský návrh ze září 2017 však správně podotýká, že tyto entity nemusí o investici či akvizici usilovat přímo, ale mohou tak činit prostřednictvím evropské firmy (tzv. circumventing). Proto je klíčové určit, kdo je konečným vlastníkem daného investora. Je otázkou, do jaké míry lze v tomto ohledu využít informace získané v rámci jiných evropských iniciativ (boj proti praní špinavých peněz atd.). Nejvíce pracné však bude zjistit, zda investor z EU, jenž chce do strategické firmy vstoupit, a který nemá žádné prokazatelné vlastnické vazby na třetí zemi, nejedná v její prospěch. V tomto ohledu bude nutné prověřením ze strany zpravodajských služeb a spolupráce s ostatními členskými státy EU a dalšími spojenci, neboť lze předpokládat, že někteří riziková investoři budou tímto způsobem aktivní ve více zemích.

### PRŮBĚH SCREENINGU

Samotný proces screeningu je obvykle zahájen v okamžiku, kdy se o něm stát dozví. Buď ho o něm informuje firma, již se investice týká, a to buď povinně (v naprosté většině modelů) nebo dobrovolně (v USA, Německu). V některých státech má stát možnost začít transakci prověřovat i v případě, že se o ní dozví sám (tzv. call-in).

Povinné informování o chystané transakci minimalizuje riziko, že některá důležitá transakce nebude prověřena. Povinná notifikace je také výhodná pro firmy samotné, neboť nemohou být překvapeny, že se jich screening bude týkat a budou s ním počítat. Je v zájmu obou účastníků transakce dodat co nejúplnější informace, které bude stát vyžadovat, aby celý proces netrval déle, než je nezbytné nutné.

Dalším parametrem, který by pracovní skupina měla nastavit, je to, kdo by měl potenciale rizikové investice prověřovat. Jak již bylo uvedeno výše, samotné posuzování a analýza možných rizik spojených s danou transakcí by mělo být založené na zevrubné analýze dostupných otevřených zdrojů a informací od zpravodajských služeb. Ve světě jsou podobné kontrolní mechanismy institucionálně ukotveny buď pod vybraným ministerstvem (např. hospodářství) či jsou vytvořeny mezíresortní komise.

Tato instituce přijímá oznámení od firem o chystané investici (pokud taková povinnost existuje) a následně vyhodnocuje, zda by uskutečnění této transakce ohrozilo národní bezpečnost daného státu. Pokud dospěje k názoru, že zde riziko není, je investice povolena. Toto povolení většinou uděluje instituce, která screening provádí. Velice často je schválení naplněno tím, že se stát k transakci v předem určené časové lhůtě nevyjádří. Dalším možným výsledkem screeningu je schválení transakce, pokud investor splní dodatečné podmínky, které eliminují bezpečnostní rizika (např. data management). Třetím možným výsledkem je samotné zamítnutí transakce, ke kterému však dochází velice zřídka. Přesto se jedná o významné rozhodnutí a měla by ho učinit politická autorita. V případě USA o zamítnutí rozhoduje exekutivním výnosem prezident, v jiných zemích ministr vlády.

### NÁVRH MOŽNÉ PODOBY SCREENINGOVÉHO MECHANISMU V ČR

Následující doporučení jsou založena na předpokladu, že by screeningový mechanismus měl být co nejvíce zasazen do již existujícího institucionálního rámce, který však bude muset být v některých ohledech doplněn. Další uvedené parametry (např. lhůty prověřování) jsou inspirované zahraničními modely.

Z hlediska ČR se nám jako nejvhodnější jeví formálně ukotvit screeningový mechanismus do struktury Bezpečnostní rady státu (BRS) a založit ho na zvláštním zákoně. Důvodů pro toto doporučení je několik: a) jedná se o dlouhodobě formalizovaný mechanismus, v jehož rámci se schází zástupci všech relevantních rezortů a institucí; b) je institucionálně napojena na Úřad vlády a vládu jako celek; c) zahrnutím screeningového mechanismu pod BRS dá stát jasně najevo, že se jedná o screening investic pouze z národně-bezpečnostních důvodů. Zákonná úprava je podle našeho názoru nutná, neboť vláda by získala novou významnou pravomoc (nepovolit rizikovou transakci).

Samotný screening by měl mít na starosti odborný analytický útvar státních úředníků (dále jen útvar), který by byl také kontaktním místem pro firmy, které by měly povinnost o plánované investici předem informovat. Velikost tohoto útvaru by byla určena na základě výsledků vstupní analýzy, ale lze předpokládat, že by se mohlo jednat o nejvýše pět analytiků. Tento útvar by dle předem definovaných parametrů (všešlých ze vstupní analýzy) a na základě konzultací s relevantními rezorty, případně i zpravodajskými službami, provedl základní šetření potenciale rizikovanosti dané

investice. Tento útvar by měl mít také možnost zahájit prověřování transakce týkající se firmy, která ohlašovací povinnost nemá.

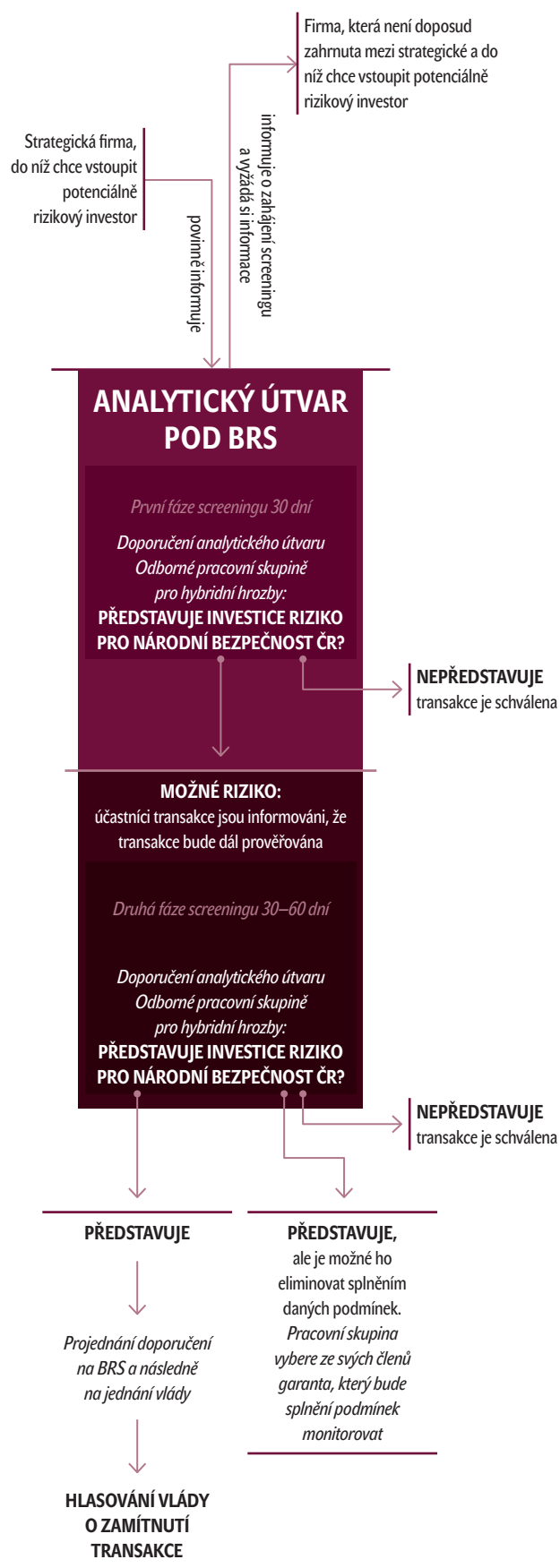
Pokud by dospěl k názoru, že transakce riziko nepředstavuje, útvar by informoval o tomto výsledku Odbornou pracovní skupinu pro hybridní hrozby (dále jen pracovní skupina) pod BRS. Pokud by s tím tato pracovní skupina souhlasila, transakce by byla schválena. V tomto ohledu by bylo pravděpodobně nutné posílit postavení této skupiny, aby tento souhlas mohla udělit. Tato první fáze by trvala 30 kalendářních dnů od chvíle, kdy se útvar o plánované transakci dozví.

Pokud by zjistil, že by národní bezpečnost ohrožena být mohla a pracovní skupina pro hybridní hrozby by s tímto závěrem souhlasila, informoval by útvar dané firmy o zahájení dalšího šetření, které by trvalo dodatečných 30-60 dní. Měla by existovat možnost analytický útvar personálně dočasně posílit, pokud by bylo některé šetření obzvláště náročné. Pokud by útvar toto šetření uzavřela s tím, že transakce může proběhnout pouze za splnění určitých podmínek, vybrala by pracovní skupina ze svých členů nejvhodnější instituci, která by plnění dojednaných podmínek za stát monitorovala a garantovala.

Pokud by analytický útvar dospěl k názoru, že uskutečnění transakce je pro ČR rizikové, doporučila by její zamítnutí. Pracovní skupina by pak toto doporučení předložila Bezpečnostní radě státu. O definitivním zamítnutí transakce by pak rozhodovala vláda České republiky.

Jak již bylo uvedeno výše, samotné zamítnutí transakce je velice vzácné. Častěji dojde k tomu, že plánovaná transakce skončí odstoupením investora. Toto je důležitý efekt celého screeningového systému: investor ví, že některá firma je pro stát natolik důležitá, že je kvůli její ochraně pravděpodobně připraven využít velice silného a vzácného nástroje (zablokování transakce) a raději se z reputačních důvodů stáhne.

Významnou otázkou, která doprovází možnost zamítnutí transakce je umožnění jejího soudního přezkoumání, pokud by s ním účastníci transakce nesouhlasili. Některé státy soudní přezkoumání umožňují (např. Německo), některé ho explicitně vylučují (např. Austrálie). Je však nutné poznamenat, že pokud by schválení transakce bylo vyžadováno před jejím uskutečněním, jednalo by se v podstatě o běžný státní regulatorní zásah včetně práva na odvolání v rámci správního řízení.



---

## ZÁVĚR

Rizika spojená s nestandardním ekonomickým chováním států, které nepatří mezi naše spojence, představují pro náš stát závažnou bezpečnostní hrozbu. Hybridní konflikt (a příprava na něj) nemusí být vždy veden viditelnými a obvyklými prostředky a český stát by měl být připraven na tyto hrozby účinně reagovat. Zavedením národního screeningového mechanismus dá český stát jasně najevo,

že je připraven svoji bezpečnost hájit ve všech oblastech a posílí svoje postavení mezi spojenci. Zároveň se nezřekne své důsledné podpory volného trhu, ba naopak ji posílí. Aby mohl volný trh skutečně dobře fungovat, musí ho udržovat spojení silných, svobodných a demokratických států. A cokoli napomůže obraně těchto států, je dobré i pro volný trh.