

# Dotace, nebo finanční nástroje? Z hlediska veřejných financí je to jasné!

Podíl finančních nástrojů na výdajích z fondů EU se v předchozích programových obdobích za EU jako celek pohyboval kolem osmi procent, zatímco v České republice nedosahoval ani tří procent. Na semináři o zkušenostech Česka a Slovenska s finančními nástroji ve fondech EU pod sdíleným řízením, který EK organizovala v Praze 22. února 2024, to zaznělo několikrát.

**T**aké to, že se blíží doba, kdy se Česká republika z čistého příjemce dostane do role čistého plátce do rozpočtu EU a že by bylo dobré zbavit se co nejrychleji návyku na dotační financování a prostředky, kterých se v krátké perspektivě zdá být dostatek, začít využívat efektivněji. Intenzivnější a širší využití finančních nástrojů už v této finanční perspektivě je tedy tématem více než aktuálním. V diskusích mezi soukromým a veřejným sektorem však stále dochází k nepochopení některým zásadním souvislostem.

## Dotace versus finanční nástroje

Jejich vzájemný vztah lze shrnout do pěti základních tezí.

**Teze první:** Kde jsou dotace, nedaří se finančním nástrojům. Kdo by si půjčoval na něco, na co jsou k dispozici „peníze zdarma“ (i když se o ně firma obvykle musí podělit s poradcem, který za ni odpracuje administrativně náročný proces podání a vyřizování příslušné žádosti)?

**Teze druhá:** Dotace působí jednorázově a o alokaci rozhoduje ministerstvo, veřejné prostředky nemají žádný nebo jen malý pákový efekt (v případě, kdy je dotace poskytnuta pouze na část způsobilých výdajů). Oproti tomu finanční nástroje minimalizují vynaložení veřejných prostředků při maximalizaci pákového efektu, o alokaci rozhoduje trh. Míra tohoto efektu závisí na typu instrumentu a na podmínkách, jak se pokusím popsat dále.

**Teze třetí:** Finanční nástroje musí mít řádově jednodušší podmínky než dotace. Vždyť přece podnikatel musí vypůjčené prostředky vrátit, bylo by kontraproduktivní mu je ještě „oslazovat“ dodatečnou administrativní zátěží v podobě přebujelé kondicionality. Ministerstva bez ní ale snadno podléhají pocitu, že nad prostředky ztrácejí kontrolu, a tak se návrhy některých finančních nástrojů podobají dotačním programům jako vejce vejci.

**Teze čtvrtá:** Finanční nástroje by měly být nejenom co nejjednodušší, ale i „plošné“, tedy zaměřené co neširěji – proč?

- Specifické podmínky úzce vymezených programů vyžadují odlišný reporting, což jejich administraci neúměrně podražuje.
- Komplikují i distribuci a jednotnou implementaci: 1500 poboček bank představuje ve srovnání s pěti pobočkami Národní roz-

vojové banky velkou distribuční silou, náklady na školení kvalifikovaného personálu ale rozhodně nejsou zanedbatelné.

- Nákladné je i přizpůsobení IT systémů bank.
- Implikují dodatečné náklady u ex post kontroly.

**Teze pátá:** Banky jsou nejpřísněji dohlíženými subjekty nejenom v EU. Důvěra je pro ně tím nejvzácnějším zbožím. Není proto třeba, aby řídicí orgány suplovaly bankovní dohled, který nad bankami vykonává ČNB. Měly by se spokojit s adekvátním nastavením podmínek a ex post kontrolou jejich dodržování a financování s důvěrou svěřit bankám, které s ním mají léty a praxí prověřené zkušenosti. Každý by měl dělat to, co umí nejlépe.

Státní správa měla v souvislosti s fondy EU poměrně dlouhou dobu tendenci mluvit o inovativních finančních nástrojích, nicméně uvedený přívlastek se vztahoval pouze na jejich použití jako distributora peněz daňových poplatníků. Jejich hlavní formy nijak nové nejsou a osvědčily se v průběhu staletí: úvěry, kapitálové vstupy či záruky. Výše zmíněný pákový efekt se jich týká v různé míře.

## Vlastnosti finančních nástrojů

V roli finančního zprostředkovatele nejčastěji vystupují banky a z mnoha hledisek je to přirozené a nejlepší řešení. Bankovní sektor v ČR (obdobně v celé EU) se zhruba 80procentním podílem na aktivech finančního sektoru má pro to potřebnou zkušenost, disponuje hlubokou znalostí klientů a prostřednictvím rozvinuté pobočkové sítě i online poskytuje širokou nabídku produktů. Banky jsou stabilní a kapitálově vybavené instituce dohlížené ČNB, silná soutěž na mezibankovním trhu je zárukou konkurenceschopné nabídky pro klienta. S Národní rozvojovou bankou spolupracují především při poskytování úvěrů ať už ve formě spolufinancování, nebo častěji při využití záruk za komerční úvěr.

Z hlediska veřejných financí (a je lhostejné, zda se jedná o prostředky českých nebo evropských daňových poplatníků) mají úvěry jedno velké kouzlo: návratnost. Teoreticky, pokud by se žádný z dlužníků nedostal do platební neschopnosti, by se takto daly prostředky otáčet do nekonečna. Vždyť i německá státní rozvojová banka KfW prý dosud používá část



prostředků alokovaných v rámci poválečného Marshallova plánu.

Ožehavé jsou ale dvě věci: státní rozvojové banky by měly ze své podstaty vstupovat pouze do oblastí, kde existuje tzv. selhání trhu, tedy situace, v níž se komerční úvěr stává nedostupným. Tam často poskytují úvěr zvýhodněný, v krajním případě s nulovou úrokovou sazbou. Činily-li by tak na běžném kompetitivním trhu, čelily by nařčení z nekalé konkurence. Pokud je situace hraniční, poskytují úvěr obvykle pouze na část způsobilých výdajů a zbylou část podmiňují použitím vlastních prostředků žadatele, nebo sjednáním komerčního úvěru u soukromé banky. Tomu odpovídá pákový efekt, který je relativně nízký – obvykle je 1 koruna zvýhodněného úvěru doprovázena 1 korunou komerčního financování.

Kapitálové vstupy – obvykle do inovativních malých, a tedy vysoce rizikových firem – poskytuje stát prostřednictvím k tomu určených institucí zpravidla v minoritním postavení spolu se soukromým investorem a po předem definované době (buď napevno, nebo ve chvíli, kdy firma začne stabilně vydělávat) svůj podíl prodává. Riziko selhání bývá větší než u úvěru, pákový efekt obdobný. I tady je návratnost atraktivní vlastností tohoto typu intervence pro stát.

Záruky do té míry, do jaké jsou skutečně uplatněny, sice návratné nejsou, zato pákový efekt je u nich zdaleka nejvyšší. U portfoliových záruk poskytovaných Národní rozvojovou bankou může dosahovat třeba desetinásobku – jediná vynaložená koruna veřejných zdrojů přitáhne deset korun ze zdrojů soukromých finančních institucí. Jak je to možné?

## Záruky jako nejefektivnější forma veřejné podpory

Záruční programy jsou nejčastěji určeny na podporu z hlediska financování pro banky nejrizikovější skupiny firem – malých a středních podniků (dále MSP, podniky do 250 zaměstnanců), v situacích hrozící či probíhající recese, případně ekonomických šoků i pro firmy pod hranici velkých podniků (max. do 500 zaměstnanců). Česká statistika toto dělení nezná, jako proxy proto i mezinárodní instituce jako např. OECD používají velikost úvěru (do 7,5 mil. Kč a od 7,5 do 30 mil. Kč). Pravidla bankovní regulace v mnoha případech takové firmy bankám neumožňují financovat. Zejména tam, kde jde o podniky s příliš krátkou historií, omezenými zdroji financování či majetku, který by za úvěr mohly dát do zástavy.

Jakou výhodu získává podnikatel? MSP žádající o bankovní úvěr v situaci, kdy by na něj za normálních okolností relativně těsně nedosáhly, může vhodně kalibrovaná záruka k financování dopomoci. Těm úvěruschopným buď sníží nároky na zajištění majetkem (či je dokonce eliminuje), či případně sníží úrokovou sazbu v poměru, v jakém ručení rozvojovou bankou kryje míru rizika.

Záruky mohou být individuální, ty se používají v programech předpokládajících větší a od sebe navzájem odlišné projekty. Jejich nevýhodou jsou vyšší provozní náklady související s poskytováním a také delší doba potřebná k poskytnutí. Navíc pákový efekt je relativně nízký: přímo odpovídá zvolené míře ručení. Pokud však projekt uspěje a ručení není konzumováno, lze rezervované prostředky v plné výši recyklovat.

Nástrojem s největším pákovým efektem jsou záruky portfoliové pro programy, které předpokládají a umožňují, že bude poskytnuto velké množství malých úvěrů. Ty fungu-

***Státní rozvojové banky by měly ze své podstaty vstupovat pouze do oblastí, kde existuje tzv. selhání trhu, tedy situace, v níž se komerční úvěr stává nedostupným. Tam často poskytují úvěr zvýhodněný, v krajním případě s nulovou úrokovou sazbou.***

jí na základě závazku ručitele do určité míry pokrýt ztrátu na celém úvěrovém portfoliu (té se říká cap čili omezení maximální míry ručení na portfoliu) a specifikovaném kromě toho i maximální mírou ručení v jednotlivých případech. Pokud tedy hodnotu capu zvolíme 10 procent, říkáme tím, že jde o krytí ztráty nejvýše do 10 procent na celém portfoliu. Pokud by průměrná míra selhání v rámci portfolia byla vyšší, rozdíl půjde k tíži úvěrující banky. K tomu přičtíme omezení míry ručení v individuálních případech, řekněme 80 procent, z něhož vyčteme, že až do výše definované capem na portfoliu banka nese v každém případě 20 procent skutečné ztráty na svých bedrech. Takto zvolené záruční schéma by mělo vysoký pákový efekt – 1 koruna vložených veřejných prostředků by generovala až 12,50 Kč soukromého financování (vypočteno jako  $1 / 0,1 \times 0,8$ ).

Nevýhodou záručních systémů je, že v případě selhání úvěrované firmy se veřejné prostředky konzumují (což ale u úvěru v selhání platí také), nicméně tempo jejich absorpce je výrazně pomalejší než u jednorázově konzumovaných dotací. Praxe nám navíc ukazuje, že skutečná míra selhání, a to dokonce ani v časech covidu, nebyla vyšší než pět procent – v hospodářsky normálních časech se pohybovala někde kolem tří procent. Proč? Banky podnikají obezřetně a úvěruschopnost dlužníka hodnotí bez ohledu na to, zda se na něj záruka vztahuje, či nikoli. I proto lze pro-

středky na záruční programy částečně „recyklovat“ v delším období, než pro jaké byly zamýšleny.

Zejména v ekonomicky neklidných dobách (zvýšené a volatilní ceny energií, cenové výkyvy, nestabilní trhy) mají pro MSP zásadní význam záruky na provozní financování. V obdobích vyššího relativního klidu je zvýšená poptávka po zárukách investičních. Oba typy záruk lze kombinovat, např. investiční záruka s krytím určité míry provozních výdajů vyvolaných vlastní investicí.

## Aktuální situace, a jak dál?

S expirací mimořádných „covidových“ záručních programů (Covid III pro malé a střední podniky, Covid Plus pro exportéry) se na konci roku 2022 škála těchto z hlediska veřejných financí i podniků nejefektivnějších finančních nástrojů zúžila na národní program M záruka 2015–2023 pro podniky do 50 zaměstnanců.

Navzdory energetické krizi a potřebě podpory zejména provozního financování firem vláda na úspěšný plošný program Covid III ne navázala a nástupce záručního programu pro exportéry EGAP Plus fungoval pouze od března do května 2023, kdy jeho zdroje vyschly. Prostředky v programu Expanze – záruky došly ještě dříve: v listopadu 2022. Ke konci roku 2023 MPO našetřilo do 31. 5. 2024 prodloužilo národní M záruku, která by v novém období měla navázat s protizárukou z programu InvestEU. Nejasnosti ohledně budoucnosti záruk v Česku však zůstávají. Ani alokace záruk Evropského investičního fondu napříč EU nedosahuje hodnot z předchozích let, což situaci na trhu dále komplikuje.

Aktuálně projednáváný návrh zákona o Národní rozvojové bance poskytuje ideální možnost nastavit dlouhodobě stabilní systém s optimálním poměrem jednotlivých finančních nástrojů tak, aby poskytoval malým a středním podnikům jistotu, že i v obdobích hospodářské nejistoty najdou adekvátní možnosti financování provozu či perspektivních podnikatelských záměrů. Robustní záruční systémy jsou napříč EU jednou z jeho základních ingrediencí a není nejmenšího důvodu, aby tomu u nás bylo jinak. Koneckonců i nedávno zveřejněné výsledky průzkumu AMSP ukazují, jak palčivě malým a středním podnikatelům plošný a v čase stabilní záruční systém na domácím trhu chybí.