

STATI

ÚVĚROVÁ PODPORA INVESTIČNÍCH ZÁMĚRŮ V ČESKÉ REPUBLICE

Karel Janda*

1. Úvod

Státem podporované úvěry tradičně patří mezi hojně využívané prostředky státních zásahů do ekonomiky. Všeobecné zdůvodnění státních zásahů do úvěrových trhů je obvykle založeno na dvou důvodech (Bosworth, Carron, Rhyne, 1987). První, velice obecný, důvod je, že komerční úvěrové trhy nejsou schopny plně uspokojit společenské cíle a priority ovlivňující alokaci zdrojů a rozdělení příjmů. Druhý důvod je poněkud specifitější. Podle něho nedokonalost komerčních úvěrových trhů vede k tržním selháním, omezenému přidělování úvěru a dalším nedostatkům v nabídce úvěru.

Proti všem výše uvedeným přínosným efektům státních úvěrových podpor samozřejmě existují protiargumenty. Odpůrci státních zásahů do úvěrového trhu často argumentují tím, že to, co dělají státní agentury, mohou provádět i komerční subjekty. Často stačí jen nastavit správnou regulaci finančních trhů a soukromý sektor se už sám postará o jejich efektivní fungování. Pokud se opravdu nenajde žádná komerční instituce, která by byla při dobře nastavené finanční regulaci schopna a ochotna nahradit daný státní zásah, je třeba důkladně proanalyzovat, zdali je uvažovaná státní intervence opravdu efektivní.

Předkládaný článek si neklade za cíl odpovědět na otázku, zdali mají pravdu příznivci či odpůrci státních úvěrových podpor. Tento článek si klade za cíl seznámit čtenáře s existující praxí v oblasti státních zásahů do úvěrových trhů. Jednotlivé části tohoto článku se zabývají záručním a rozvojovým bankovníctvím, podporou úvěrů v zemědělské výrobní vertikále a podpůrnými programy Evropské unie. Všechny

* Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví, Katedra bankovníctví a pojišťovnictví (janda@vse.cz); Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut ekonomických studií; CERGE-EI. Tato práce byla podporována granty GAČR 402-06-0890, 402-09-0380 a výzkumným záměrem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy MSM 0021620841.

uvedené oblasti jsou nejprve obecně charakterizovány a následně jsou popsány z hlediska jejich institucionálního zakotvení v České republice. Popis jednotlivých programů je doplněn relevantními finančními údaji, které blíže charakterizují jejich význam. V závěru článku je tento institucionální popis završen analytickými úvahami o efektivnosti úvěrových podpor používaných v České republice a o možných směrech jejich dalšího vývoje.

V České republice existuje několik institucí aktivních v oblasti státních úvěrových podpor. Speciální bankovní institucí založenou za účelem realizace státních programů podpory malého a středního podnikání je Českomoravská záruční a rozvojová banka (ČMZRB). Tato banka se zaměřuje především na poskytování bankovních záruk a zvýhodněných úvěrů pro podnikatelské subjekty ve všech odvětvích s výjimkou zemědělství a navazujících součástí zpracovatelské vertikály. Zemědělské úvěry jsou státem podporovány prostřednictvím Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu (PGRLF). Tento fond není bankou a neposkytuje přímé úvěry. Jeho prostřednictvím stát zabezpečuje garance a dotace pro zemědělské úvěry poskytované běžnými komerčními bankami.

Vzhledem k rozdílným formám úvěrové podpory používaným v jednotlivých uvedených institucích nelze jednoduše kvantitativně srovnat objemy jimi poskytovaných podpor. Nicméně, pro hrubou orientaci jsou v následujících odstavcích uvedeny základní kvantitativní údaje o jejich podpůrné činnosti, přičemž podrobnější popis těchto institucí úvěrové podpory je poskytnut v jednotlivých částech článku.

V případě ČMZRB se v tomto odstavci zaměřím pouze na podpory pro malé a střední podnikání, které tvoří těžiště aktivit ČMZRB. Podle Výroční zprávy ČMZRB (2007) poskytla ČMZRB v roce 2006 459 záruk v celkové výši 2951 mil. Kč, přičemž celková výše zaručovaných úvěrů byla 5145 mil. Kč. Tyto údaje o zárukách nezahrnují 210 záruk o celkové výši 113 mil. Kč za návrh do obchodní veřejné soutěže. Dále poskytla ČMZRB v roce 2006 celkem 745 zvýhodněných úvěrů v celkové výši 1502 mil. Kč. Mimoto poskytla ČMZRB v roce 2006 také 1322 příspěvků na získání certifikace ISO ve výši 112 mil. Kč.

Podle PGRLF (2006) schválil PGRLF v roce 2005 celkem 1829 žádostí o podporu z celkem 1917 podaných žádostí. Celková výše úvěrů podpořených PGRLF v roce 2005 činila 5098 mil. Kč. Objemy poskytnutých garancí (605 mil. Kč) a poskytnutých dotací (609 mil. Kč) byly v roce 2005 téměř shodné.

Z toho, že cílem této práce je poskytnout přehledný ekonomický pohled na problematiku státní úvěrové podpory, plyne, že důraz není kladen na bezprostředně praktické a právní detaily, jaké poskytují například Čermáková (2002) a Ševčík (2004). Prezentovaný článek je bližší ekonomické popisné a analytické literatuře zabývající se českými úvěrovými podporami. Stručný přehled základních relevantních prací v této oblasti je uveden v následujícím odstavci.

Problematické úvěrových podpor ČMZRB pro malé a střední podniky se podrobně věnují Poucek a Wilda (2006). Srovnání českých podpor poskytovaných ČMZRB s obdobnými programy v Polsku a Maďarsku provádí Hashi (2004). Úvěrovou podporou českého zemědělství a úlohou PGRLF se ve svých odborných ekonomických

článcích dlouhodobě zabývají Bečvářová (1993, 1994, 2004, 2005, 2006), Janda se svými spoluautory (Brookes, Donhauser, Janda, 1996; Janda, Sklenková, Vigner, 1997; Janda, Vigner, 1997; Janda, Čajka, 2006) a Bezemer (1999, 2002, 2003, 2004). Obecnou problematiku státních úvěrových podpor se zaměřením na Českou republiku probírají Sůvová et al. (1997) a Janda (2008).

2. Záruční a rozvojové bankovníctví

Záruční a rozvojové bankovníctví je zvláštním odvětvím bankovního podnikání. Jeho dvě složky – bankovníctví záruční a bankovníctví rozvojové se často těsně prolínají na mnoha styčných plochách. Rozvojové bankovníctví se přitom obecně zaměřuje na přímou nebo nepřímou podporu středně a dlouhodobých investic a investičních záměrů. Záruční bankovníctví se naproti tomu obecně specializuje na poskytování záruk za závazky svých klientů třetí osobě. Záruční a rozvojové bankovníctví může fungovat na dvou odlišných základech. Může být založeno na komerčních nebo na intervenčních principech.

Záruční a rozvojové banky založené na komerčním principu provádějí své aktivity podle obvyklých podnikatelských principů s cílem dosáhnout ekonomický zisk. Zdroje pro své komerční záruční a rozvojové aktivity tyto banky získávají obvykle běžným způsobem z finančních trhů peněžních, kapitálových a úvěrových. Naproti tomu záruční a rozvojové banky založené na intervenčním (dotačním) principu získávají své zdroje převážně z donátorských zdrojů mimo běžný finanční trh. Tyto zdroje mohou pocházet od státu, obcí nebo nadnárodních institucí. Záruční bankovníctví, které je založeno na intervenčním (dotačním) principu, bývá často chápáno jako součást rozvojového bankovníctví.

2.1 Charakteristika ČMZRB

V České republice plní úlohu rozvojové banky v tomto širším pojetí, zahrnujícím záruční bankovníctví, Českomoravská záruční a rozvojová banka (ČMZRB). Specifickým rysem ČMZRB je to, že je zaměřena převážně na podporu rozvoje malého a středního podnikání. Na činnost ČMZRB se proto vztahuje zákon o podpoře malého a středního podnikání č. 47/2002 Sb. V souladu se záměry hospodářské politiky vlády ČR ovšem ČMZRB plní i některé další úkoly v rozvoji infrastruktury a ekonomického prostředí ČR.

ČMZRB byla založena v roce 1992. Jejími akcionáři jsou Česká republika zastoupená Ministerstvem průmyslu a obchodu, Ministerstvem financí a Ministerstvem pro místní rozvoj (celkem 72 % akcií) a dále některé významné bankovní instituce (Komerční banka, a.s., Česká spořitelna, a.s. – po 13 % akcií a Československá obchodní banka, a.s. – 2 % akcií). ČMZRB je členem Evropského garančního sdružení (European Mutual Guarantee Association – AECM), což je dobrovolná informační a koordinační organizace reprezentující společné zájmy svých členů při podpoře malého a středního podnikání. Základní charakteristiku ČMZRB a popis jejích aktivit poskytuje Výroční zpráva ČMZRB (2007).

ČMZRB poskytuje především následující tři okruhy státem podporovaných úvěrových služeb. Základní aktivitou ČMZRB jsou podpory malým a středním podnikatelům formou záruk a zvýhodněných úvěrů s využitím prostředků státního

rozpočtu, strukturálních fondů a krajů. Jako další činnost, vycházející ze specifík České republiky, ČMZRB poskytuje podpory vlastníkům panelových bytových domů při jejich rekonstrukci. Třetí oblastí aktivit ČMZRB jsou zvýhodněné úvěry pro vodohospodářské projekty. ČMZRB má též plnou bankovní licenci, devizovou licenci a povolení k výkonu činnosti obchodníka s cennými papíry.

Vzhledem k tomu, že podpory malým a středním podnikatelům jsou hlavní a určující aktivitou ČMZRB, zaměříme se na ně ve zbytku této části práce. Na základě rozhodnutí ČMZRB (respektive na základě rozhodnutí jejího představenstva, ve kterém dominují zástupci státu) jsou vyhlašovány konkrétní programy, v rámci kterých je podpora poskytována. Při naplňování těchto programů žadatelé o podporu ze strany ČMZRB předkládají podnikatelské projekty. Tyto projekty jsou posuzovány příslušnými orgány banky, které následně rozhodují, zda podnikateli v souvislosti s uvažovaným podnikatelským projektem poskytnou podporu. Podnikatel samozřejmě musí splňovat veškeré explicitně stanovené podmínky pro to, aby se o podporu v určitém programu mohl ucházet. Podpora je realizována jednak poskytnutím záruky za bankovní úvěr nebo dotací části úrokového zatížení jednak formou nízko úročených půjček, resp. půjček klientům, kteří by vzhledem ke své zvýšené rizikovitosti (dané například předchozími výsledky hospodaření nebo především krátkou dobou dosavadní činnosti) měli ztíženou možnost přijetí úvěru za standardních tržních podmínek.

Jak už bylo řečeno, vztahují se programy realizované ČMZRB na podporu tzv. drobného, malého a středního podnikání. Tím se podle Nařízení Komise (ES) č. 70/2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES u státní podpory malého a středního podnikání rozumí podnikatel, který zaměstnává méně než 250 zaměstnanců (v případě malého podnikatele méně než 50, v případě drobného méně než 10) a jehož aktiva, uvedená v rozvaze, nepřesahují korunový ekvivalent částky 43 mil. EUR nebo který má obrát za poslední uzavřené účetní období nepřesahující korunový ekvivalent 50 mil. EUR (u malého podnikatele je hranice nastavena na 10 mil. EUR, u drobného na 2 mil. EUR). Tato kritéria musí podnikatelský subjekt splňovat přinejmenším ve dvou ze tří účetních období, která předcházejí podání žádosti o poskytnutí podpory. Další podmínkou poskytnutí podpory ze strany ČMZRB je, aby žadatel spadl oborem své podnikatelské činnosti do některé z vymezených oblastí podpory (podle odvětvové klasifikace ekonomických činností OKEČ). Podpora podnikatelských subjektů je ze strany ČMZRB realizována dlouhodobě v rámci jednotlivých programů podpory.

Významným zdrojem finančních prostředků pro poskytování podpory jsou finance poskytované v rámci operačních programů EU. V letech 2004–2006 ČMZRB podporovala podnikatelské projekty v rámci operačního programu Průmysl a podnikání. Tento operační program sloužil jako finanční zdroj pro tři programy ČMZRB – Start, Kredit a Inovace. V rámci operačního programu EU Podnikání a inovace nabízí na programové období 2007–2013 ČMZRB programy Záruka, Progres a Start. Od začátku roku 2007 ČMZRB navíc nabízí i národní programy Trh a Certifikace, které nejsou financovány z prostředků operačního programu Podnikání a Inovace.

2.2 Jednotlivé programy ČMZRB

2.2.1 Programy v rámci podpor EU

V programu Záruka je poskytována garance úvěrů různého charakteru – investičních úvěrů na pořízení dlouhodobého hmotného nebo nehmotného majetku a na jeho rekonstrukci, provozních úvěrů, včetně revolvingových, úvěrů na zásoby a na pohledávky do lhůty splatnosti a úvěrů na úhradu provozních nákladů. Program Záruka se vztahuje i na garance k leasingovým smlouvám s výjimkou leasingu osobních automobilů a výpočetní techniky. Výše poskytnuté záruky se liší na základě podmínek programu podle typu úvěru, ke kterému je poskytována, její maximální výše může dosáhnout 80 % jistiny zaručovaného úvěru. Záruka není poskytnuta zcela zdarma, neboť podnikatel hradí část ceny záruky ve výši 0,1–0,3 % p.a. z výše záruky. Program Záruka může být využit jak malými tak středními podnikateli. Malí podnikatelé mohou navíc obdržet i finanční příspěvek k zaručovanému úvěru ve výši 10 % vyčerpaného zaručovaného úvěru. Zvýhodněná záruka s finančním příspěvkem k zaručovanému úvěru může být malému podnikateli poskytnuta pouze jako takzvaná podpora de minimis podle Nařízení Komise (ES) č. 69/2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES u podpory “de minimis”. Při podpoře podléhající pravidlu de minimis nesmí podnikatel získat za jakákoliv tři po sobě jdoucí účetní období podpory EU malého rozsahu přesahující v součtu částku 200 tisíc EUR.

V dalším programu Progres je podporován nákup dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku malými a středními podnikateli podnikajícími mimo území hlavního města Prahy. Podpora v rámci tohoto programu je uskutečňována poskytnutím podřízeného úvěru ze strany ČMZRB ve výši až 25 mil. Kč s pevnou úrokovou sazbou ve výši 3 % p.a. (Podřízeným úvěrem se rozumí takový úvěr, který je splácený v režimu podřízenosti, tedy jako poslední v pořadí za ostatními finančními závazky.) Pokud se příjemci podpory v programu Progres podaří prokázat zvýšení zaměstnanosti přinejmenším o tři zaměstnance, může získat navíc ještě finanční příspěvek ve výši 10 % z vyčerpaného podřízeného úvěru.

V rámci programu Start jsou podporováni začínající drobní podnikatelé – fyzické osoby (takové, kteří jsou jako podnikatelé v roce podání žádosti registrováni poprvé nebo minimálně po sedmi letech od ukončení předchozí registrace) nebo obchodní společnosti s výjimkou akciových společností nebo družstva (takové, které byly registrovány poprvé v roce podání žádosti a jejichž společníci nefigurují v jiné společnosti nebo družstvu). Podpora je realizována buď formou zvýhodněného bezúročného úvěru (až do výše 90 % celkových nákladů projektu), nebo formou zvýhodněné záruky s finančním příspěvkem k zaručovanému úvěru. V případě zaručovaného úvěru je záruka poskytována až do výše 80 % jistiny zaručovaného bankovního úvěru. Pro příjemce úvěru je záruka v programu Start obvykle levnější než v programu Záruka, neboť platí pouze část ceny záruky ve výši 0,1 % p.a. z výše záruky.

Program Kredit, který byl poskytován v rámci operačního programu EU Průmysl a podnikání v letech 2004–2006, byl obdobou výše popsaného programu Záruka v charakteru předmětu poskytované podpory (jedná se zejména o pořízení dlouhodobého hmotného nebo nehmotného majetku nebo o jeho rekonstrukci), pouze forma

poskytnutí podpory byla odlišná. Podpora byla malým a středním podnikatelům v rámci tohoto programu poskytována udělením zvýhodněného úvěru (až do výše 90 % předpokládaných celkových nákladů podnikatelského projektu za pevnou úrokovou sazbu 4 % p.a.) nebo formou podřízeného zvýhodněného úvěru (až do výše 50 % předpokládaných celkových nákladů projektu za pevnou úrokovou sazbu 3 % p.a.).

V programu Inovace, který byl poskytován v rámci operačního programu EU Průmysl a podnikání v letech 2004–2006, byly podporovány inovace, kterými se rozumí obnova a rozšíření škály výrobků a služeb a s nimi spojených trhů, vytvoření nových metod výroby, dodávek a distribuce, zavedení změn řízení, organizace práce, pracovních podmínek a kvalifikace pracovní síly. Podnikatelům byly poskytovány dotace (na úhradu nákladů vzniklých v souvislosti s plněním podnikatelského projektu, na který byla podpora schválena, a to až ve výši jedné poloviny těchto nákladů) nebo zvýhodněný úvěr (až ve výši 60 % předpokládaných celkových nákladů projektu s dobou splatnosti maximálně 9 let a pevnou úrokovou sazbou ve výši 3 % p.a.). V rámci programů ČMZRB podporovaných v letech 2004–2006 operačním programem Podnikání a inovace se program Inovace odlišoval od programů Start a Kredit tím, že vedle zvýhodněného úvěru nabízel i přímou dotaci. Tato atraktivní charakteristika vedla k velkému zájmu podnikatelů o program Inovace, takže v květnu 2006 došlo k vyčerpání finančních prostředků alokovaných pro tento program a příjem dalších žádostí o podporu v programu Inovace byl zastaven.

2.2.2 Národní programy

Pro začínající malé a střední podnikatele na území hlavního města Prahy je určen program Trh. Podpora v rámci tohoto programu je poskytována jako bezúročný úvěr nebo zvýhodněná záruka nebo zvýhodněná záruka s finančním příspěvkem k zaručovanému úvěru. Bezúročný úvěr je poskytován až do výše 90 % způsobilých výdajů projektu, přičemž maximální výše poskytnutého bezúročného úvěru nemůže překročit 1,5 mil. Kč. Zvýhodněná záruka je poskytována malým a středním podnikatelům až do výše 80 % jistiny zaručovaného úvěru. Podnikatel hradí pouze část ceny záruky ve výši 0,1–0,3 % p.a. z výše záruky. Současně s poskytnutím záruky je podnikateli poskytnut finanční příspěvek ve výši až 4 % p.a. z výše záruky k úhradě zbývajících částí ceny záruky. V případě zvýhodněné záruky s finančním příspěvkem k zaručovanému úvěru hradí podnikatel pouze část ceny záruky ve výši 0,1 % p.a. z výše záruky a finanční příspěvek k úhradě zbývajících částí ceny záruky činí 3 % p.a. z výše záruky. Finanční příspěvek je v tomto případě poskytován ve výši 15 % vyčerpaného zaručeného úvěru.

Program Certifikace umožňuje malým a středním podnikatelům obdržet příspěvek na získání certifikátu environmentálního managementu. Tento příspěvek je poskytován ve výši 50 % způsobilých výdajů odborné poradenské služby v souvislosti s certifikací podle příslušné ČSN ISO normy nebo v souvislosti se zaváděním evropského programu EMAS (eco-management and audit scheme). Tento příspěvek je nevratný, takže má charakter dotace.

3. Státní podpora zemědělských úvěrů

Zemědělské úvěrové systémy a s nimi spojená podpora zemědělského úvěru se historicky v rozvinutých i rozvojových zemích vyvinuly jako zvláštní sektor institucionálně odlišný od ostatních sektorů národního hospodářství. Ani české zemědělství není v tomto ohledu výjimkou. Zatímco úvěry v oblasti průmyslu a služeb jsou v ČR státem podporovány prostřednictvím ČMZRB, státní podporou zemědělských úvěrů se v ČR zabývá speciální instituce – Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond (PGRLF). Ačkoliv PGRLF vznikl prakticky ve stejné době jako ČMZRB a za stejné makroekonomické a politické situace, jeho fungování a metody práce jsou odlišné.

3.1 Charakteristika PGRLF

Základním charakteristickým rysem PGRLF je skutečnost, že PGRLF není bankou a neposkytuje úvěr. PGRLF se zabývá především poskytováním dotací k úrokům a vydáváním garancí na části úvěrů žadatelům, kteří mají úvěry u komerčních bank. Jak je z názvu zřejmé, aktivity PGRLF se týkají zemědělských podnikatelů a na zemědělství navazujících částí zemědělské vertikály – odbytových a zpracovatelských organizací. PGRLF je akciová společnost s jediným akcionářem, kterým je Ministerstvo zemědělství ČR.

Rozhodnutí vlády vedoucí k založení PGRLF v roce 1993 bylo vyvoláno snahou převést rozhodování o alokaci zdrojů státu určených zemědělské prvovýrobě do sféry komerčních bank. Vláda se tak snažila dosáhnout stavu, kdy jsou dotovány a zajišťovány v podstatě jen ty projekty, které dají dobrý signál o své životaschopnosti tím, že je komerční banky, byť za relativně zvýhodněných podmínek, jsou ochotny úvěrovat. PGRLF od počátku své činnosti poskytuje především podporu ve formě subvence části úroků z úvěru (označované také jako “dotace úroků” nebo “dotace”) nebo ve formě bezplatné záruky za úvěr (označované také jako “garance za úvěr” nebo “záruka”). Vedle těchto hlavních forem podpory poskytoval PGRLF později i další podpory nebo zvýhodnění.

K uvedeným hlavním formám podpory byly schváleny programy a podprogramy obsažené v “Pokynech pro poskytování podpor prostřednictvím Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a.s.” (dále jen “Pokyny”). Tyto Pokyny obsahovaly rovněž zásady, podle kterých byly podpory žadatelům poskytovány. Pokyny včetně jejich změn vždy schvaloval jediný akcionář PGRLF – ministerstvo zemědělství. Podmínky pro úvěrující banky byly stanoveny v Pokynech, od 1. 5. 2004 jsou stanoveny ve smlouvách uzavřených mezi PGRLF a jednotlivými bankami. Na počátku roku 2007 měl PGRLF uzavřenu příslušnou smlouvu o poskytování podpory se 17 bankami. K povinnostem bank náleží zejména posoudit ekonomickou návratnost žadatelem zpracovaného podnikatelského záměru, poskytovat PGRLF informace a doklady, včetně informací o platební morálce klienta, zajistit, aby nedošlo k použití prostředků v rozporu s účelem a s Pokyny, podmínit čerpání úvěru předložením originálu daňových dokladů apod.

V roce 1994 ministerstvo zemědělství schválilo tři základní programy PGRLF: Provoz, Zemědělec, Služby. Žadatelem o podporu mohl být subjekt z oblasti země-

dělské prvovýroby. Základní programy doplňovaly specifické programy nebo byly vyhlášeny specifické programy jednorázové. V roce 1997 nabyl účinnosti program Export, který poprvé umožnil poskytnout podporu i jiným subjektům než subjektům zemědělské prvovýroby. Tento trend rozšíření činnosti PGRLF na další články potravinářské vertikály pokračoval i v dalších letech. K rozšíření podpory na zemědělské odbytové organizace došlo v roce 1999 se zavedením programu Odbytová organizace. V roce 2000 byl zahájen program Hygiena, který je zaměřen na zajištění veterinárních a hygienických podmínek provozů, zpracovávajících živočišné a rostlinné produkty tak, aby tyto provozy odpovídaly příslušným hygienickým a veterinárním předpisům ČR i EU. Rozvoj konkurenceschopných organizací zpracovávajících zemědělské produkty je pak od roku 2002 podporován programem Zpracovatelská organizace. Tento program byl formálně sice vyhlášen už v srpnu 1999, ale faktické zahájení činnosti formou přijímání žádostí a vyplácení podpor proběhlo až v dubnu 2002. Podrobnější popis historických a současných aktivit PGRLF obsahují Informace o výsledcích činnosti PGRLF (2006) a zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu (1997, 1999, 2005).

PGRLF fungoval a rozvíjel se i po vstupu ČR do EU. Po roce 2004 došlo k výrazné diverzifikaci činnosti PGRLF, kdy na významu začalo nabývat zemědělské pojištění. Skutečnost, že v letech 2006 a 2007 poprvé od počátku své existence PGRLF nezískal žádné prostředky ze státního rozpočtu, může být vykládána jako signál o utlumování aktivit PGRLF. Nicméně ze strany ministerstva zemědělství ani ze strany jiných státních orgánů nebo českých zemědělských zájmových skupin nedošlo zatím k žádným vyhlášením nebo prognózám o omezení činnosti a útlumu PGRLF.

Skutečně podstatným přelomovým datem ve vývoji PGRLF však nebyl 1. květen 2004 coby den vstupu do EU, ale 1. květen 2007, kdy skončilo přechodné tříleté ochranné období u existujících státních podpor pro nové členské státy. Od května 2007 platí nové "Pokyny pro poskytování podpor prostřednictvím Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a.s.", podle kterých poskytuje PGRLF podporu pouze ve dvou investičních programech – Zemědělec a Půda. Program Zemědělec slouží k podpoře nákupu strojů používaných jak v rostlinné, tak živočišné výrobě. Program Půda slouží k podpoře hypotečního úvěru na nákup nestátní zemědělské půdy. Podstatnou změnou ve formě podpory od května 2007 je jednostranné zaměření na dotace části úroků z úvěru. Došlo tak k plnému odbourání garančních programů PGRLF. Další vývoj PGRLF ukáže, zdali je zúžení činnosti PGRLF na poskytování dotací úroků dlouhodobou strategií nebo jestli se jedná jen o dočasné omezení aktivit, které se opět rozrostou do širšího spektra forem podpor.

3.2 Srovnání PGRLF a ČMZR

Vstupem do EU se pro Českou republiku (a tím i pro české podnikatelské subjekty) stala přímo závaznou Příloha I k Smlouvě o založení ES (1957), která vymezuje zemědělské produkty spadající do oblasti Společné zemědělské politiky EU. Z evropské legislativy upravující podmínky poskytování veřejné podpory – Nařízení Komise (ES) č. 70/2001, o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES u státní podpory malého a středního podnikání, novelizovaného Nařízením Komise (ES) č. 364/2004, Nařízením Komise (ES) č. 69/2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES u podpory "de minimis", Pravidla pro regionální

podporu 1998/C 74/06, Pokyny k regionální podpoře 2006/C 25/08, a Pokyny Společenství o státní podpoře na ochranu životního prostředí 2001/C37/03 – vyplývá podstatné omezení, týkající se průniku aktivit PGRLF a ČMZRB. Ve spojitosti s investicemi totiž platí, že výroba, zpracování a uvádění na trh produktů, uvedených v Příloze I Smlouvy o ES (jedná se o naprostou většinu produktů zemědělské prvovýroby) není podporovatelná z operačního programu Průmysl a podnikání (jemuž svou činností podléhá také aktivita ČMZRB), protože patří mezi zemědělské produkty, které lze podpořit výhradně podle zásad Společné zemědělské politiky EU. Společná zemědělská politika pak vedle podpor uskutečňovaných formou přímých dotací a plateb vymezuje termín tzv. národní podpory (state aid), kam spadají podpory agrárnímu sektoru, které jsou schváleny Evropskou komisí a zařazeny do registru národních podpor EU. Z hlediska České republiky spadá do tohoto registru především státní podpora zemědělských úvěrů uskutečňovaná prostřednictvím PGRLF. Znamená to tedy, že v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie byla podpora potravinářského průmyslu přesunuta z kompetence ČMZRB do kompetence PGRLF (viz například program Zpracovatelská organizace) a tento fond se tak stal jediným nástrojem státní politiky úvěrů přijímaných jak zemědělskými prvovýrobcí tak navazujícími zpracovatelskými subjekty.

Zmíněná Příloha I k Smlouvě o založení ES nevede v žádném případě k diskriminaci potravinářských podniků. Tato legislativa je naopak zvýhodňuje, protože dané produkty jsou ve větší míře podporovatelné v rámci Společné zemědělské politiky EU. Legislativa EU chce tímto opatřením pouze zabránit duplicitám při udělování podpor.

V této souvislosti je možné srovnat podpory, které jsou poskytovány ČMZRB, s podporami poskytovanými PGRLF. Mezi shodné rysy v první řadě patří způsob udělování podpor. Obě instituce vyhlášují určité programy, v rámci kterých jsou stanovena pravidla pro přijímání žádostí podnikatelských projektů, kterým může být podpora potenciálně udělena. V obou případech se tedy jedná o účelovou podporu určitých typů podnikatelských aktivit (například nákup dlouhodobého majetku, získávání certifikace ISO, nákup půdy atd.), respektive určitých typů podnikatelských subjektů (například malých a středních podnikatelů, mladých začínajících zemědělců atd.). Rozdílnou je pak forma poskytované podpory. Zatímco výlučnou formou udělované podpory jsou v případě PGRLF garance přijímaných zemědělských úvěrů nebo dotace z nich plynoucích úrokových nákladů, ČMZRB v rámci svých programů subvence úrokových sazeb pro podnikatelské subjekty v současné době neposkytuje a zaměřuje se na záruky a přímé poskytování zvýhodněných úvěrů. V době před vstupem ČR do EU ČMZRB poskytovala příspěvky na úhradu úroků ve svých programech Trh, Vesnice, Regenerace, Rekonstrukce a Region.

Ze srovnání podmínek PGRLF a ČMZRB je zřejmé, že podpora poskytovaná prostřednictvím PGRLF není omezen žádnými dalšími opatřeními, zatímco podpora poskytovaná ČMZRB je omezena usnesením české vlády číslo 1315/2001 o maximální intenzitě veřejné podpory. Toto omezení je konstruováno v souladu s normami Evropské komise jednak pro všechny podnikatelské subjekty, kdy podnikatel nesmí v jakémkoli tříletém období v souhrnu všech veřejných podpor poskytnutých v tomto období získat podporu odpovídající čistému ekvivalentu dotace vyšší než je částka sto

tisíc EUR, jednak podle regionu, kde se podnikatelský subjekt nachází, kdy intenzita veřejné podpory nesmí přesáhnout hodnotu stanovenou pro daný region (například v Praze je maximální výše veřejné podpory stanovena na 30 %, v Moravskoslezském kraji pak na 65 %). Čistý ekvivalent dotace se podle uváděného vládního nařízení stanoví podle vzorce $(PVU \cdot RU \cdot T) / (2 \cdot 100)$, kde PVU je počáteční výše úvěru (tedy výše půjčky nebo garance poskytnuté ČMZRB), T je doba splatnosti úvěru v letech a RU je rozdílem mezi referenční úrokovou sazbou stanovenou pro příslušný kalendářní rok Evropskou komisí a skutečnou výší úrokové sazby úvěru podle podmínek příslušného programu. Intenzita veřejné podpory se podle zmiňovaného vládního nařízení stanoví jako podíl čistého ekvivalentu dotace a výše investice (udává tedy, jak velká část investice je hrazena s pomocí veřejných prostředků).

V této souvislosti lze srovnat výši podpory, která byla zemědělskému sektoru a potravinářství poskytována ze strany ČMZRB a ze strany PGRLF v období před vstupem do EU. Údaje v tabulce uvedené za ČMZRB se týkají pouze dotace úroků a garancí v rámci podpory malého a středního podnikání v potravinářství. Údaje za PGRLF jsou pro každý rok součtem poskytnutých garancí a dotací úroků.

Tabulka

Srovnání podpor pro zemědělství a potravinářství poskytovaných PGRLF a ČMZRB

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Podpora poskytovaná PGRLF (v mil. Kč)	2 803	6 853	12 602	7 753	4 266	2 532	1 630	2 121	2 373	2 320
Podpora poskytovaná ČMZRB (v mil. Kč)	26	100	175	310	187	131	95	127	174	226

Pramen: Zpráva o stavu zemědělství ČR (1994–2003); PGRLF (2005).

Z tabulky je patrné, že podpora poskytovaná potravinářskému průmyslu ve formě garancí úvěrů komerčních bank ze strany ČMZRB je řádově mnohem nižší než celková podpora zemědělství a potravinářství ze strany PGRLF. V průběhu času můžeme vysledovat rostoucí trend podpory potravinářského průmyslu z prostředků ČMZRB. Za situace poklesu celkového objemu podpor poskytovaných PGRLF, který je rovněž patrný z tabulky, znamenalo toto zvyšování podpory ze strany ČMZRB růst jejího významu oproti garancím a dotacím plynoucím do agrárního sektoru z PGRLF. Od května 2004 však byla činnost ČMZRB pro aktivity související se zemědělstvím ukončena a podpora těchto činností byla převedena do působnosti PGRLF. Toto opatření lze přivítat nejen v souvislosti s konvergencí českého systému podpory zemědělských úvěrů se systémy států Evropské unie, ale i jako prostředek odstraňující nežádoucí duplicitu v podpoře úvěrů směřujících do agrárního sektoru a navazujících odvětví.

4. Podpora z fondů Evropské unie

Vedle státních úvěrových podpor financovaných z českých zdrojů mohou být české podnikatelské projekty podporovány i z fondů Evropské unie. Na základě definovaných

cílů a priorit Národního rozvojového plánu České republiky pro období 2007–2013 a Národního strategického referenčního rámce ČR připravuje Česká republika pro využívání fondů Evropské unie v letech 2007–2013 celkem 24 operačních programů pro nově koncipované tři cíle politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU. V této sekci proto stručně charakterizujeme tyto cíle a jednotlivé operační programy.

Třemi základními cíli politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU na léta 2007–2013 jsou cíl Konvergence, cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a cíl Evropská územní spolupráce. Cíl Konvergence je zaměřen na podporu růstu a tvorby pracovních míst v nejméně rozvinutých členských zemích a oblastech. Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost bude realizován prostřednictvím regionálních programů pro regiony a orgány regionální správy podporující ekonomické změny v průmyslových, městských i venkovských oblastech. Cíl Evropská územní spolupráce směřuje k podpoře harmonického a vyváženého rozvoje na území EU. K naplnění těchto cílů bude mít pro období 2007–2013 Česká republika v programech spolufinancovaných ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti k dispozici přibližně 27 miliard EUR poskytnutých z prostředků EU. Naprostá většina těchto financí je směřována na cíl Konvergence, na jehož dosažení je alokováno 25,9 mld. EUR.

4.1 Konvergenční operační programy

K dosažení cíle Konvergence jsou připraveny operační programy Podnikání a inovace, Výzkum a vývoj pro inovace, Lidské zdroje a zaměstnanost, Vzdělávání pro konkurenceschopnost, Životní prostředí, Doprava, Integrovaný operační program, Regionální operační programy a Technická pomoc. V následujících odstavcích objasníme podstatu a cíle těchto jednotlivých operačních programů.

Ke klasickému pojetí programů na podporu podnikání má nejbližší operační program Podnikání a inovace. Cílem tohoto programu je zvýšit do roku 2013 konkurenceschopnost České republiky a přiblížit inovační výkonnost českého sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy. Tento záměr by měl být v tomto operačním programu dosažen výraznou podporou inovací a úzkým propojením oblastí vývoje a výzkumu s podnikovou sférou. Důraz je v tomto operačním programu kladen na zavádění výsledků z oblasti vědy a výzkumu do praxe. Stimulovány by proto měly být všechny formy kooperace směřující k dosažení těchto cílů. Součástí operačního programu je i podpora vytváření vhodného prostředí pro podnikání a inovace, které bude motivovat jak k vzniku nových, tak k rozvoji již existujících firem. Program se zaměří i na podporu podnikatelských aktivit v oblasti úspor energií a vyššího prosazování jejich obnovitelných zdrojů. Prostřednictvím technické asistence bude podporováno zpracování pilotních projektů pro posílení absorpční schopnosti ekonomiky, zvláště v oblasti inovativních intervencí. Významnou zprostředkující institucí v tomto operačním programu bude ČMZRB. Celková alokace prostředků EU pro tento program na období 2007–2013 činí přibližně 3 mld. EUR, což odpovídá přibližně 12 procentům finančních zdrojů EU přidělených na dosažení cíle Konvergence.

Cílem souvisejícího operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace je posilování výzkumného, vývojového a inovačního potenciálu ČR zajišťujícího růst,

konkurenceschopnost a vytváření pracovních míst v regionech tak, aby se ČR stala evropsky významným místem koncentrace těchto aktivit prostřednictvím vysokých škol, výzkumných institucí a dalších relevantních subjektů. Celková alokace prostředků EU pro tento program na období 2007–2013 činí přibližně 2 mld. EUR, což odpovídá přibližně 8 procentům finančních zdrojů EU přidělených na dosažení cíle Konvergence.

Cílem operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost je zvýšit zaměstnanost a zaměstnatelnost lidí v ČR na úroveň průměru 15 nejlepších zemí EU. Tohoto cíle bude dosaženo prostřednictvím zvýšení adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů. Cesta k dosažení tohoto cíle spočívá v rozvoji dalšího vzdělávání, zlepšení přístupu k zaměstnání a prevence nezaměstnanosti, posílení integrace osob ohrožených sociálním vyloučením nebo sociálně vyloučených, posilování institucionální kapacity a efektivnosti veřejné správy a veřejných služeb a zintenzivnění mezinárodní spolupráce v lidských zdrojích a zaměstnanosti. Celková alokace prostředků EU pro tento program na období 2007–2013 činí přibližně 1,8 mld. EUR, což odpovídá přibližně 7 procentům finančních zdrojů EU přidělených na dosažení cíle Konvergence.

S operačními programy rozvoje lidských zdrojů a rozvoje výzkumu a vývoje je úzce propojen operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost 2007–2013. Tento program je zaměřen na rozvoj otevřené, flexibilní a soudržné společnosti a posílení konkurenceschopnosti ekonomiky ČR prostřednictvím partnerské spolupráce vedoucí ke zkvalitnění a modernizaci systémů systému vzdělávání v rámci komplexního systému celoživotního učení a ke zlepšení podmínek ve výzkumu a vývoji. Projekty tohoto operačního programu v oblasti výzkumu a vývoje, které budou navazovat na budování kapacit, budou při výběru posuzovány z hlediska naplnění cílů souvztažného projektu operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace. Celková alokace prostředků EU pro program Vzdělávání pro konkurenceschopnost na období 2007–2013 činí přibližně 1,8 mld. EUR, což odpovídá přibližně 7 procentům finančních zdrojů EU přidělených na dosažení cíle Konvergence.

Smyslem operačního programu Životní prostředí je ochrana a zlepšování kvality životního prostředí jako jednoho ze základních principů udržitelného rozvoje. Kvalitní životní prostředí je chápáno jako základ zdraví obyvatel státu a jako faktor zvyšující atraktivitu území pro život, práci a investice. Důsledkem investiční atraktivity je zvyšování nejen zaměstnanosti, ale zejména konkurenceschopného udržitelného hospodářského růstu v regionech. Celková alokace prostředků EU pro tento program na období 2007–2013 činí přibližně 5 mld. EUR, což odpovídá přibližně 19 procentům finančních zdrojů EU přidělených na dosažení cíle Konvergence.

Operační program Doprava slouží ke zlepšení dostupnosti českého území dopravou. Bude naplňován v těchto druzích dopravy: železniční, silniční (v majetku státu, tj. dálnice a silnice I. třídy – rychlostní silnice a ostatní silnice I. třídy), vnitrozemské, vodní, multimodální a investicemi do ekologické městské dopravy. Celková alokace prostředků EU pro tento program na období 2007–2013 činí přibližně 6 mld. EUR, což odpovídá přibližně 23 procentům finančních zdrojů EU přidělených na dosažení cíle Konvergence.

Modernizace a zefektivnění činnosti a procesů v oblasti veřejné správy, veřejných služeb a územního rozvoje je cílem Integrovaného operačního programu. Zefektivnění těchto činností a procesů je chápáno jako předpoklad pro vytvoření moderní občanské společnosti a zvýšení konkurenceschopnosti regionů a ČR jako celku. Celková alokace prostředků EU pro tento program na období 2007–2013 činí přibližně 1,6 mld. EUR, což odpovídá přibližně 6 procentům finančních zdrojů EU přidělených na dosažení cíle Konvergence.

Regionální operační programy jsou rozděleny podle jednotlivých regionů ČR. Všechny regionální programy se zaměřují na urychlení rozvoje regionů ČR, na zvýšení jejich konkurenceschopnosti a atraktivity pro investice a na posílení kvality života obyvatel regionů. Celková alokace prostředků EU pro regionální programy na období 2007–2013 činí necelých 5 mld. EUR, což odpovídá přibližně 18 procentům finančních zdrojů EU přidělených na dosažení cíle Konvergence.

Operační program Technická pomoc je pouze obslužným programem. Je určen pro zajištění aktivit podporujících efektivní řízení, kontrolu, sledování vyhodnocování a informování o realizaci Národního rámce politiky soudržnosti, který zastřešuje aktivity politiky hospodářské a sociální soudržnosti v ČR. Operační program Technická pomoc slouží současně jako podpůrný program pro aktivity spojené s využíváním prostředků strukturálních fondů a Fondu soudržnosti vyžadující jednotný přístup na národní úrovni. Celková alokace prostředků EU pro tento podpůrný program na období 2007–2013 činí přibližně 260 milionů EUR, což odpovídá přibližně 1 procentu finančních zdrojů EU přidělených na dosažení cíle Konvergence.

4.2 Operační programy podpory konkurenceschopnosti a územní spolupráce

Cíl Konkurenceschopnost, který je druhým z cílů politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU na léta 2007–2013, se v ČR týká pouze hlavního města Prahy. K realizaci tohoto cíle jsou vytvořeny dva operační programy nazvané Praha – konkurenceschopnost a Praha – adaptabilita. Operační program Praha – konkurenceschopnost se zaměřuje na zvýšení konkurenceschopnosti Prahy jako dynamické metropole členské země EU prostřednictvím odstranění rozvojových bariér a slabin regionu, zkvalitněním městského prostředí, zlepšením dostupnosti dopravních a telekomunikačních služeb a rozvinutím inovačního potenciálu města. Operační program Praha – adaptabilita se zaměřuje na zvýšení konkurenceschopnosti Prahy posílením adaptability a výkonnosti lidských zdrojů a zlepšením přístupu k zaměstnání pro všechny. Celková alokace prostředků EU pro oba pražské operační programy na období 2007–2013 činí přibližně 420 milionů EUR.

V rámci cíle Evropská územní spolupráce bude v letech 2007–2013 realizováno pět bilaterálních operačních programů přeshraniční spolupráce a to česko-bavorský, česko-saský, česko-rakouský, česko-slovenský a česko-polský program. Vedle těchto bilaterálních programů se bude ČR ve spolupráci s Rakouskem, Polskem, částí Německa, Maďarskem, Slovinskem, Slovenskem, částí Itálie a z nečlenských zemí EU pak Ukrajinou účastnit na další generaci mezinárodních programů nadnárodní spolupráce ve středoevropském prostoru.

ČR se bude účastnit také další generace programů meziregionální spolupráce. Cílem těchto programů meziregionální spolupráce je zlepšit efektivitu politiky regionálního rozvoje v oblastech inovace, znalostní ekonomiky, životního prostředí a ochrany před riziky prostředky meziregionální spolupráce. Zaměřují se tedy na spolupráci v oblasti inovace a znalostní ekonomiky s důrazem na regionální kapacity pro výzkum a technologický rozvoj, na podporu podnikání a malých a středních podniků, podporu rozvoje obchodu a inovačních iniciativ a propagaci využití informačních technologií, na oblast životního prostředí a ochrany před riziky s větším zaměřením na vodní hospodářství, odpadové hospodářství, na problematiku biodiverzity, efektivitu využití zdrojů a obnovitelných zdrojů, udržitelnou veřejnou dopravu, prevenci a řízení přírodních a technologických rizik a na přírodní a kulturní dědictví. Cílem je umožnit aktérům na regionální a místní úrovni z různých zemí EU výměnu jejich zkušeností a znalostí a dále rozvíjet a zlepšovat nástroje a přístupy regionální politiky. Celkový objem prostředků EU určených pro naplňování cíle Evropská územní spolupráce na období 2007–2013 činí přibližně 390 milionů EUR.

5. Závěr

Základním přínosem tohoto článku je konkrétní uvedení a srovnání různých institucionálních možností, jak podporovat žádoucí investiční záměry. Toto srovnání je provedeno na příkladu České republiky. Z mnoha možností podpory investičních záměrů se tento článek zaměřuje na úvěrovou podporu dotovanou z vnějších zdrojů. Těmito z pohledu podnikatele nebo komerční banky vnějšími zdroji mohou být jak zdroje pocházející z domácí české ekonomiky tak zdroje zahraniční.

Článek dokladuje číselnými a dalšími údaji, že základní domácí institucí umožňující zejména malým a středním podnikům přístup k finančním prostředkům nutným pro realizaci jejich investičních záměrů je ČMZRB. V oblasti zemědělství a potravinářství je tato aktivita zabezpečována prostřednictvím PGRLF. Přehled programů a základních charakteristik těchto dvou institucí, provedený v druhé a třetí části článku, ukazuje, že rozhodně nejde o dvě stejně fungující instituce odlišující se pouze svým odvětvovým zaměřením. Z popsaných aktivit ČMZRD je zřejmé, že se skutečně jedná o specializovanou záruční a rozvojovou banku, zatímco PGRLF je výrazně nebankovní institucí.

Provedené porovnání PGRLF a ČMZRB ukazuje, že základním shodným rysem obou institucí je programový přístup, kdy podpora je vždy poskytována v rámci předem vyhlášeného programu. Podpory nejsou sice nárokové, ale obecně platí, že prakticky každý podnikatel, který splňuje podmínky daného programu, získá úvěrovou podporu. Uvedený automatismus poskytování úvěrových podpor vytváří nebezpečí, že jak podpůrné prostředky, tak jistina úvěru mohou být poskytnuty na neefektivní projekty.

V případě PGRLF je tento možný zdroj neefektivnosti výrazně omezen tím, že PGRLF neposkytuje vlastní úvěry. Veškeré investiční záměry podporované PGRLF jsou financovány komerčními úvěry od běžných komerčních bank. PGRLF pouze poskytuje dotace úroků nebo garance úvěrů na úvěry, které prošly obvyklým schvalovacím řízením komerčních bank. Podpora PGRLF samozřejmě může vést k tomu, že jsou realizovány marginální investiční projekty, které by bez podpory PGRLF nezískaly komerční úvěr. Pro většinu těchto marginálních projektů ale platí, že jejich realizace naplňuje základní ideový

záměr PGRLF – podporu rozvoje zemědělství a venkova. Z hlediska poznatků ekonomické teorie stimulů je základní idea PGRFL – přenesení rozhodování o konkrétních podporovaných investičních projektech a tím i o konečné alokaci podpůrných prostředků od státních úředníků na komerční banky – výrazně rozumná a smysluplná.

V případě ČMZRB jsou některé podpůrné prostředky využity podobně jako v PGRLF na poskytování garancí (a v dřívějších letech i dotací úroků) na projekty proúvěrované běžnými komerčními bankami. Značná část podpor ČMZRB je ale věnována na zvýhodněné úvěry poskytované přímo ČMZRB. V tomto případě dochází k posunu ČMZRB na úroveň běžné úvěrující banky a nabízí se otázka, nakolik je poskytování podporovaných úvěrů v jedné vybrané bance konzistentní se spravedlivou konkurencí v bankovním sektoru.

Jednotlivé formy státní podpory (přímé zvýhodněné úvěry, úvěrové garance a dotace úroků) prezentované v tomto článku mají různé dopady na chování ekonomických subjektů a lze očekávat, že jejich efektivnost měřená objemem realizovaných investic na jednu korunu podpory bude také různá. Obecně se jako ekonomicky nejefektivnější formou podpory jeví úvěrové garance, neboť v jejich případě dochází k vynakládání podpůrných prostředků pouze v případě neúspěchu investičního záměru. Z hlediska časové hodnoty peněz je tak stejná očekávaná (ve smyslu matematického očekávání) suma vyplacených garancí efektivnější, než v absolutním vyjádření shodná suma vyplacených úrokových podpor. V případě vyplacených garancí navíc u programů PGLRF a ČMZRB platí, že čisté výdaje jsou nižší, neboť část vyplacených prostředků získá garanční instituce později zpět v procesu vymáhání pohledávek nebo při řešení úpadku dlužníka.

Mechanismus poskytování garancí popsany v tomto článku ukazuje zásadní rozdíl mezi garancemi poskytovanými PGRLF a ČMZRB spočívající v platbách za jejich poskytování. ČMZRB používá běžný přístup v oblasti bankovních garancí, kdy příjemce garance musí za poskytnutí garance předem zaplatit. Platba za poskytnutí garance je běžná nejen u komerčních garancí, ale jedná se o přístup běžně používaný státem podporovanými garančními institucemi ve světě. Bezplatné poskytování garancí ze strany PGRLF je tak velice zajímavým reálným ekonomickým experimentem odlišujícím se od celosvětově rozšířené praxe. Dosavadní historie PGRLF ukazuje, že tento experiment je zatím úspěšný.

Z provedeného přehledu je zřejmé, že jak PGRLF tak ČMZRB hospodaří převážně s domácími prostředky. Tyto domácí prostředky pocházejí buď ze státního rozpočtu (nebo státního majetku) nebo ze zdrojů získaných hospodařením těchto institucí. U obou institucí je přitom zřetelná snaha využít pro svůj další rozvoj vyšší podíl zahraničních prostředků pocházejících převážně z rozpočtu EU. Základním vnějším zdrojem pro spolufinancování investičních záměrů z prostředků EU jsou finance soustředěné v operačních programech. Ve čtvrté části tohoto článku byly tyto operační programy poměrně podrobně charakterizovány i s uvedením rámcových finančních prostředků vyčleněných na jejich realizaci. Tyto konkrétní finanční částky dobře charakterizují relativní význam jednotlivých programů.

Základními možnostmi jak mohou ČMZRB nebo PGRLF využít pro své aktivity zdroje operačních programů EU je buďto přímá administrace těchto zdrojů uvedenými podpůrnými institucemi nebo podíl na investičních akcích podporovaných z operačních programů EU. Pokud se jedná o možnost přímé administrace zdrojů z EU, lze v dlouhodobém hledisku uvažovat opět o dvou základních přístupech. Národní podpůrná instituce jako ČMZRB nebo PGRLF může pouze obhospodařovat prostředky daného operačního programu, které budou finálním investorům poskytovány podle přesných pravidel programů určených EU, nebo může dostat přímo přiděleny zdroje z evropských fondů, které dále použije pro poskytování zvýhodněných úvěrů na běžném komerčním základě. Tato druhá možnost je v současné době pouze možnou dlouhodobou rozvojovou hypotézou, neboť současná pravidla poskytování EU prostředků vyčleněných na operační programy jsou jednoznačně příznivější pro první možnost.

Společným rysem všech úvěrových podpor diskutovaných v tomto článku je jejich účelovost. Poskytnutí podpory je vždy administrativně omezeno jen pro určitou cílovou skupinu příjemců nebo pro určité investiční aktivity. V případě PGRLF nebo ČMZRB je toto státní zasahování prováděno z hlediska administrativní zátěže žadatelů o úvěr poměrně příznivě. Jedná se obvykle jen o velice rámcové vymezení podporovaných oblastí. Přitom různá restriktivní omezení obsažená v těchto programech často plynou z požadavků legislativy EU. V případě operačních programů EU je administrativní zátěž žadatelů o podporu výrazně vyšší. S růstem evropské integrace lze doufat, že administrativní a byrokratická pravidla poskytování investičních podpor budou ustupovat a investiční úvěrová podpora bude poskytována efektivnějším způsobem. Například přesunem rozhodování o jednotlivých projektech na úroveň vztahu mezi bankou a klientem, obdobně jako je tomu v případě PGRLF a ČMZRB.

Možná změna současně existujících způsobů úvěrové podpory investičních záměrů by naplňovala základní kritérium všech podpůrných programů, kterým je test jejich úspěšnosti ve formě ukončení úspěšných programů ve chvíli, kdy splnily svůj účel. Obdobně samozřejmě platí, že je vhodné ukončit i programy neúspěšné, pokud je zřejmé, že nedokáží efektivně plnit svůj deklarovaný cíl. V případě ČMZRB i PGRLF byly kritickými mezníky, ve kterých mohlo dojít k jejich zrušení nebo podstatné reorganizaci, vstup do EU v květnu 2004 a ukončení přechodného tříletého ochranného období u existujících státních podpor pro nové členské státy v květnu 2007. Skutečnost, že obě analyzované české instituce přestály tyto mezníky, s vysokou pravděpodobností naznačuje, že v blízké budoucnosti nelze očekávat jejich zrušení.

Přestože státní úvěrové podpory jsou zvláště v oblasti malého a středního podnikání celosvětově rozšířeným fenoménem, je možné, že v dlouhodobém horizontu přejde hlavní důraz při státním podněcování malého a středního podnikání ve vybraných oblastech ekonomiky na jiné formy a nástroje. Takovými alternativními přístupy mohou být rozvoj celkového podnikatelského prostředí nebo rozvoj finančních služeb a služeb pro podporu podnikání. Rozvíjející se alternativou státní podpory investičních záměrů je také rizikový kapitál (venture capital), který ze své podstaty ovšem bude schopen nahradit státní podpory jen u úzkého segmentu projektů naznačujících možnost vysokého zhodnocení vložených zdrojů.

Literatura

- BEČVÁŘOVÁ, V. 1993. Úloha zemědělské záruční instituce v úvěrování zemědělství USA. *Zemědělská ekonomika*. 1993, roč. 39, č. 4, s. 333–339.
- BEČVÁŘOVÁ, V. 1994. Záruky jako cesta přílivu kapitálu do zemědělství. *Zemědělská ekonomika*. 1994, roč. 40, č. 3–4, s. 255–260.
- BEČVÁŘOVÁ, V. 2004. Shape of financial support for the Czech agriculture restructuring. In *An Enterprise Odyssey: Building Competitive Advantage*. Zagreb : University of Zagreb, 2004, s. 73–80.
- BEČVÁŘOVÁ, V. 2005. Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond jako nástroj zefektivnění dotací v zemědělství. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*. 2005, roč. 53, č. 6, s. 7–18.
- BEČVÁŘOVÁ, V. 2006. Utilisation of subsidy in a program-directed support of agricultural loans. *Agricultural Economics*. 2006, vol. 52, no. 7, s. 311–320.
- BEČVÁŘOVÁ, V. 2006. Využití garantovaného bankovního úvěru jako formy multiplikace dotací v zemědělství. In REJNUŠ, O.; ZEŽULA, K. (eds.). *Komoditní derivátové obchody*. Brno : MZLU, 2006, s. 18–28.
- BEZEMER, D. J. 1999. Microeconomic institutions and the transformation of agribusiness: Evidence from the Czech Republic. *Eastern European Countryside*. 1999, no. 5, s. 85–98.
- BEZEMER, D. J. 2002. Credit markets for agriculture in the Czech Republic. *Europe-Asia Studies*. 2002, vol. 54, no. 8, s. 1301–1317.
- BEZEMER, D. J. 2003. Credit allocation and farm structures in the Czech Republic. *Comparative Economic Studies*. 2003, vol. 45, no. 1, s. 25–43.
- BEZEMER, D. J. 2004. Risk and agricultural de-collectivisation, with evidence from the Czech Republic. *Economic Systems*. 2004, vol. 28, no. 1, s. 1–21.
- BOSWORTH, B. P.; CARRON, A. S., RHYNE, E. H. 1987. *The Economics of Federal Credit Programs*. Washington (DC) : Brookings Institution, 1987.
- BROOKES, G.; DONHAUSER, F.; JANDA, K. 1996. The effectiveness of the agricultural credit market in the Czech Republic [Research paper]. Policy Advisory Unit in the Czech Ministry of Agriculture, Prague, December 1996.
- ČERMÁKOVÁ, I. 2002. *Bankovní záruka*. Brno : ECON, 2002.
- ČMZRB. 2007. Výroční zpráva 2006. Praha : ČMZRB, 2007.
- ES. 1957. Smlouva o založení Evropského společenství. Řím, 25. 3. 1957.
- ES. 2001. Nařízení Komise (ES) o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podporu de minimis. 69/2001, 12. ledna 2001.
- ES. 2001. Nařízení Komise (ES) o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na státní podpory malým a středním podnikům. 70/2001, 12. ledna 2001.
- ES. 2004. Nařízení Komise (ES), kterým se mění nařízení (ES) č. 70/2001. 364/2004, 25. února 2004.
- EU. 1998. Pravidla pro národní regionální podporu. Úřední věstník Evropské unie, 1998/C 74/06, 10. března 1998.
- EU. 2001. Pokyny společenství o státní podpoře na ochranu životního prostředí. Úřední věstník Evropské unie, 2001/C 37/03, 3. února 2001.
- EU. 2006. Pokyny k regionální podpoře na období 2007–2013. Úřední věstník Evropské unie, 2006/C 25/08, 4. března 2006.
- IRAJ HASHI. 2004. The comparative analysis of state aid and government policy in Poland, Hungary and the Czech Republic. Mimeo, 2004.
- JANDA, K. 2008. *Teorie a praxe státních úvěrových podpor*. Praha : Karolinum, 2008.
- JANDA, K.; ČAJKA, M. 2006. Státní podpora českého zemědělského úvěru v období před vstupem do Evropské unie [Working Paper 15/2006]. Praha : IES FSV UK, 2006.

- JANDA, K.; SKLENKOVÁ, H.; VIGNER, J. 1997. Financování českého zemědělství – ekonometrická evidence. *Politická ekonomie*. 1997, roč. 45, č. 5, s. 708–718.
- JANDA, K.; VIGNER, J. 1997. Problémy financování zemědělských investic – I. *Zemědělec*. 1997, roč. 5, č. 34, s. 28.
- MMR ČR. 2006. Národní rozvojový plán České republiky. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, leden 2006.
- MMR ČR. 2006. Národní strategický referenční rámec ČR 2007–2013. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, prosinec 2006.
- MZ ČR. 2007. Pokyny pro poskytování podpor Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem, a.s. Praha : Ministerstvo zemědělství ČR, 2007.
- MZ ČR. Zpráva o stavu zemědělství ČR, Zelená zpráva. Praha : Ministerstvo zemědělství ČR, 1995–2006.
- NKÚ. 1997. Kontrolní závěr z kontroly hospodaření se státními prostředky poskytnutými na zřízení a činnost Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu. Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 1997, částka 1, 95/13, Praha, 1997.
- NKÚ. 1999. Hospodaření s prostředky státního rozpočtu poskytnutými na prostřednictvím Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a.s. Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 1999, částka 4, 99/05, Praha, 1999.
- NKÚ. 2005. Podpora zemědělství a lesního hospodářství poskytovaná prostřednictvím Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a.s. Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 2005, částka 4, 05/10, Praha, 2005.
- PGRLF. Information on results as of 31 December 2004. Prague, 2005.
- PGRLF. Informace o výsledcích činnosti k 31. 12. 2005. Praha, 2006.
- POUCEK, J.; WILDA, V. 2006. Programmes supporting small and medium sized enterprises in the Czech Republic. *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*. 2006, vol. 6, no. 1–2, s. 110–123.
- SŮVOVÁ, H.; PAVELKA, F.; DEGEN, Z.; NĚMCOVÁ, L.; NÁLEVKOVÁ, L. 1997. *Specializované bankovníctví*. Praha : Bankovní institut, 1997.
- ŠEVČÍK, P. 2004. *Jak získat peníze od státu, bank a EU*. Praha : Newfinances, 2004.
- Usnesení vlády č. 1315/2001 k regionální mapě intenzity veřejné podpory na období let 2002–2006, 10. prosince 2001.
- Zákon o podpoře malého a středního podnikání, č. 47/2002 Sb., 11. ledna 2002.

CREDIT SUPPORT TO INVESTMENT IN THE CZECH REPUBLIC

Abstract: The paper concentrates on the description of the Czech institutions which provide credit support to small and medium-sized entrepreneurs, farmers and exporters. The paper analyses the operations of the Czech-Moravian Guarantee and Development Bank and the Support and Guarantee Agricultural and Forestry Fund. The activities of these institutions are covered in the general context of development and guarantee banking, and the European Union's Common Agricultural Policy. A separate section of the paper is devoted to the operational programs of the European Union.

Keywords: Credit, Government support, Subsidies, Guarantees

JEL Classification: G18, G21, G22