

Návratné finanční nástroje a jejich role v rámci Kohezní politiky EU

EU OFFICE
Česká spořitelna, a.s.
Olbrachtova 1929/62
140 00 Praha 4
tel.: +420 956 718 012
fax: +420 224 641 301
EU_office@csas.cz
<http://www.csas.cz/eu>

Jan Jedlička
+420 956 718 014
jjedlicka@csas.cz

Petr Zahradník
+420 956 718 013
pzahradnik@csas.cz

Iva Dlouhá
+420 956 718 015
idlouha@csas.cz

Helena Kerclová
+420 956 718 012
hkerclova@csas.cz

Petr Zahradník

EU Office České spořitelny

Definice a deskripce návratných nástrojů

Návratné finanční nástroje jsou novým způsobem účinnějšího využívání omezených prostředků Kohezní politiky EU, zajišťující větší míru využití těchto prostředků efektivnějším, prospěšnějším a udržitelnějším způsobem. Návratné finanční nástroje jsou zesíleným projevem posunu zaměření budoucí kohezní politiky směrem k zajištění socio-ekonomické a v některých případech i přímé finanční návratnosti (kterou právě nové finanční nástroje budou garantovat) v souladu s obsahem a cíli Strategie Evropa 2020.

Návratné finanční nástroje jsou zaměřeny na ekonomicky zdůvodnitelné projekty, s reálnou schopností dosažení požadované návratnosti (jinými slovy, nestanou se tak nástroji se všeobecnou až masovou použitelností, ale spíše výběrovými, selektivními), vůči nimž používají soubor konkrétních návratných instrumentů typu půjčka, záruka, přímý kapitálový vstup či projektový dluhopis a dalších souvisejících mechanismů k řízení rizik, umožňující dosažení návratnosti; existuje navíc možnost komplementárního postupu a účelového propojení s dotačními nástroji v rámci kohezní politiky nebo s návratnými nástroji využívanými mimo kohezní politiku.

Charakteristickým rysem návratných nástrojů je naplnění tří základních požadavků na ně kladených:

- **efektivnosti** (jež je dána výkonem funkce manažera správy těchto prostředků, jež naplňují veřejný zájem kvalitativně zcela odlišným způsobem v porovnání s dotacemi),
- **účelnosti** (která je dána oprávněností existence každého Operačního programu, resp. té jeho části, jež je pro účely návratných nástrojů vyčleněna)
- **udržitelnosti** (jež je založena a opírá se o definiční princip návratnosti revolvingových nástrojů).

Návratné finanční nástroje z pohledu jejich existence v rámci Kohezní politiky EU nejsou nástrojem zcela novým, neboť možnost jejich využívání je dána již programovacím obdobím 1994–1999. Reálné naplnění této možnosti však bylo v tomto i dalším období zanedbatelně nízké. S ohledem na proces rozšiřování EU v letech 2004 a 2007 se jejich relativní váha zvýšila ve stávajícím programovacím období 2007–2013 zásluhou vzniku společných iniciativ Evropské komise, Evropské investiční banky a Evropského investičního fondu (JESSICA, JEREMIE, JASPERS, JASMINE).

Nicméně jejich potenciál (jež navíc není zdaleka v plném rozsahu využíván, neboť snadnost a dostupnost dotačních nástrojů představuje pro příjemce logickou preferenci) představuje necelá 3 % objemu prostředků kohezní politiky pro toto období (ze sumy 347 mld. eur pro všechny členské státy EU; resp. přibližně 5 % zdrojů Evropského fondu pro regionální rozvoj – ERDF, s jeho celkovou alokací 201 mld. eur). Stávající obsah diskuse (i v reakci na aktuální ekonomickou situaci a prováděná stabilizační až restriktivní opatření v oblasti fiskální politiky a nakládání s veřejnými zdroji) předpokládá pro programovací období 2014–2020 posílení role návratných finančních nástrojů na přibližně 10 % objemu alokace (tedy v rámci celé EU se jedná v průměru o více než trojnásobné navýšení prostoru pro návratné nástroje; v případě České republiky je navýšení tohoto prostoru ještě podstatně významnější – míra jejich využívání se u nás nyní pohybuje v nízkých desetínách procenta alokace).

Smyslem širšího využívání návratných finančních nástrojů je rozšířit pozitivní zkušenosti ze stávajícího a minulých období ve smyslu lepšího využívání kohezních finančních prostředků jako účinnější a udržitelnější alternativy k tradičnímu dotačnímu (grantovému) způsobu podpory.

JASPERS, JEREMIE, JESSICA, JASMINE

Mezi strategické střednědobé priority nikoliv budoucího, ale již nynějšího programovacího období 2007–2013 patří vedle efektivního čerpání prostřednictvím standardní množiny strukturálních fondů EU a je přerozdělovacích Operačních programů i schopnost země a jejích regionů efektivně využít společné iniciativy Evropské komise a Evropské investiční banky JASPERS, JEREMIE a JESSICA. V průběhu programovacího období k nim přibyl JASMINE.

JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions; Společná pomoc při podpoře projektů v evropských regionech), **JEREMIE** (Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises; Společné evropské zdroje pro mikro- až středně velké podnikatele) a **JESSICA** (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas; Společná evropská podpora pro udržitelné investice v městských oblastech).

V kontextu Strukturální a kohezní politiky EU má zesílená spolupráce mezi Evropskou komisí a skupinou Evropské investiční banky a dalšími mezinárodními finančními institucemi v oblasti finančních inovací, několik dimenzí:

- zajišťuje dodatečné úvěrové zdroje pro podnikatelské projekty a rozvoj regionů v EU;
- přispívá finanční a manažerskou expertízou, poskytovanou specializovanými institucemi typu skupiny EIB a dalších mezinárodních finančních institucí;
- vytváří silné pobídky pro úspěšnou implementaci na straně příjemců prostřednictvím kombinování grantů a úvěrů;
- zajišťuje dlouhodobou udržitelnost prostřednictvím revolvingového charakteru příspěvku Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF) pro aktivity založené na finančních inovacích.

JASPERS: nové partnerství v oblasti technické asistence

JASPERS usiluje o rozvoj spolupráce ve smyslu propojování expertízy a zdrojů a jejich mnohem systematictější organizace s cílem pomáhat členským státům při implementaci Strukturální a kohezní politiky EU. Smyslem JASPERS je nabídnout služby členským státům, zaměřené na regiony pokrývané konvergenčním cílem pro období 2007 – 2013. Má pomáhat regionálním a místním autoritám a institucím při přípravě hlavních projektů a projektových dokumentů, které jsou předkládány Evropské komisi, a napomoci zvýšit množství a zlepšit kvalitu a rychlost zpracování projektů předkládaných ke schválení. JASPERS nabízí technickou pomoc, za níž nebudou příjemci v jednotlivých členských státech uhrazovat žádné náklady. Technická pomoc bude nabízena od raných fází projektového vývoje.

JASPERS má zajišťovat komplexní ucelenou asistenci pro všechny fáze projektového cyklu, počínaje počáteční identifikací projektu až po konečné rozhodnutí o udělení pomoci. Klíčovými oblastmi pro iniciativu JASPERS je technická pomoc v oblastech Trans-evropské dopravní sítě (TENS), sektoru dopravy mimo TENS, včetně železniční, říční a mořské dopravy, rozvoje kombinovaných dopravních systémů a jejich vzájemnou operabilitou, řízení silniční a letecké dopravy, a čisté městské a veřejné dopravy. V oblasti environmentálních projektů je pak iniciativa JASPERS zaměřena na projekty v oblasti energetické efektivnosti a obnovitelné energie.

JEREMIE: zlepšený přístup k financím pro mikrofirmy a malé a střední firmy v regionech EU

Smyslem je podpořit zvýšený přístup k financím pro rozvoj mikro-, malých a středních firem v regionech EU. Pokud si řídicí autority (orgány) přejí využívat rámec JEREMIE, měly by se rozhodnout alokovat zdroje z programu do holdingového fondu. Tento holdingový fond by měl být vhodně kvalifikovanou finanční institucí na národní úrovni. Úlohou holdingového fondu by rovněž bylo organizování výzev pro vyjádření zájmu, adresovaných všem zainteresovaným finančním zprostředkovatelům (fondy rozvoje kapitálu, fondy seed-capital, start-ups, fondy zaměřené na technologie nebo transfer technologií, zaručené fondy, poskytovatelé mikro-úvěrů apod.).

Na základě své specifické expertízy bude holdingový fond, v úzké spolupráci s řídicím orgánem, vyhodnocovat, vybírat a akreditovat finanční zprostředkovatele. Bude schopen zajišťovat je s produkty spojenými s investicemi do jejich vlastního kapitálu (equity), půjčkami nebo zárukami, včetně technické pomoci (pokud to bude vhodné). Konečným výsledkem pak je, že řídicí orgán bude mít přístup ke klíčovému systému, který by měl výrazně usnadnit realizaci jinak zcela komplexně pojatého úkolu. Příspěvky z programů ve prospěch holdingového fondu jsou pak považovány jako odpovídající finanční tok v rámci využívání ERDF.

JESSICA: udržitelný rozvoj pro městské oblasti

Jejím smyslem je podpora udržitelné míry investic, růstu a pracovních míst v městských oblastech EU. JESSICA nabízí řídicím orgánům programů financovaných ze Strukturálních fondů EU možnost využití výhody externí expertízy a umožní větší přístup k úvěrovému kapitálu pro účely podpory rozvoje měst, včetně úvěrů pro sociální bydlení v případě, že je tento druh podpory vhodný a odpovídající. Tam, kde si řídicí orgán přeje účastnit se na spolupráci v rámci iniciativy JESSICA, přispíval by zdroji z tohoto programu, zatímco EIB, další mezinárodní finanční instituce, soukromé banky a investoři by mohly přispívat dalším úvěrovým nebo equity kapitálem v závislosti na vhodnosti tohoto přispění.

Jestliže projekty nebudou podporovány prostřednictvím grantů, příspěvky programu ve prospěch fondů městského rozvoje budou revolvingové a napomohou posílit udržitelnost tohoto investičního úsilí. Příspěvky z programu budou využity k financování úvěrů, poskytovaných fondy městského rozvoje ve prospěch konečných příjemců, jištěných záručními schémata založenými samotnými fondy a zúčastněnými bankami. Žádná státní záruka za tyto úvěry nebude součástí této iniciativy, čímž nebude zatěžován systém veřejných financí a prohlubován veřejný dluh.

JASMINE: podpora rozvoje mikro-úvěrů

Smyslem JASMINE (Joint Action to Support Micro-finance institutions in Europe; Společná akce na podporu mikroúvěrových ústavů v Evropě) je poskytnout technickou pomoc mikroúvěrovým ústavům, aby se staly důvěryhodnými finančními zprostředkovateli a snadněji získaly kapitál. Buňka JASMINE, která působí v rámci Evropského investičního fondu je pověřena vyhodnocováním podnikatelských projektů, které předloží zájemci o financování z řad mikroúvěrových ústavů, a pomůže jim dosáhnout určité kvalitativní úrovně v oblasti řízení, finanční správy a obchodní strategie.

Účelem je přimět tyto mikroúvěrové ústavy, aby přijaly osvědčené postupy a staly se známkou kvality. JASMINE se rovněž podílí na organizování školení a propagačních akcí týkajících se evropské iniciativy pro mikroúvěry. Tyto akce jsou určené členským státům, regionům, bankám a mikroúvěrovým ústavům. Současně se jedná také o financování operací nejlepších nebankovních ústavů, aby mohly poskytovat ještě více půjček.

Buňka JASMINE zkoumá životaschopnost podaných žádostí a navrhne příslušné řešení s cílem zajistit spolufinancování těchto operací z prostředků EIB a soukromých partnerů. Přínosem iniciativy JASMINE je, že spojuje několik institucí EU (Evropská komise, EIB, Evropský parlament), veřejné i soukromé banky, síť EUROFI (skupina expertů zabývajících se finančními a bankovními službami v Evropě) a dárce. Projekt byl zahájen na začátku roku 2009 a první tři roky probíhá jeho pilotní fáze. Počáteční kapitál projektu se pohybuje ve výši 50 milionů eur. Evropská komise a Evropský investiční fond poskytnou na tuto iniciativu prostředky z kohezní politiky.

Další prostředky budou poskytnuty EIB a dalšími finančními partnery. JASMINE lze vnímat jako doplněk iniciativy JEREMIE. Podle údajů Eurostatu dosahuje potenciální poptávka po mikroúvěrech v EU výše až 700 000 nových půjček, jež odpovídají finančním prostředkům ve výši 6,3 miliard eurv krátkém horizontu. O mikroúvěry mají zájem zejména lidé, kteří nemají možnost využívat klasických finančních služeb. Pomoci jim můžou právě mikroúvěrové ústavy, ale ty nemají dostatečný kapitál.

Do příštího programovacího období 2014–2020 v souvislosti se zvýšeným využíváním návratných finančních nástrojů v rámci kohezní politiky je předpokládána:

- větší flexibilita pro členské státy i regiony EU s ohledem na cílové sektory a prováděcí struktury (podmínkou je precizní definování oblastí podpory, pro něž jsou návratné finanční nástroje vhodné a adekvátní a přesvědčivá implementační struktura, jež bude jejich využívání zajišťovat);
- stabilní prováděcí rámec, založený na jasných a podrobně popsanych pravidlech, implementovaná na lokální potřeby a zkušenosti;
- úzká komplementární součinnost návratných finančních nástrojů s dalšími formami podpory, především dotacemi;
- zajištění kompatibility s finančními nástroji stanovenými a využívanými na úrovni EU podle pravidel přímé podpory a řízení.

Obecný návrh nařízení pro Kohezní politiku EU v programovacím období 2014 – 2020 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_cs.pdf se věnuje návratným finančním nástrojům v samostatné sekci (Hlava IV, články 32 – 40); v ní jsou zřetelně formulována specifika a regulační požadavky, vztažené na tyto nástroje – v současnosti však na velké úrovni obecnosti.

Ty se vztahují na všechny fondy budoucího Společného strategického rámce (SSR; ERDF, ESF, Kohezní fond, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova /EAFRD/, Evropský námořní a rybářský fond /EMFF/); dosud se finanční nástroje aplikovaly toliko v rámci ERDF. Zde jsou taktéž formulována specifika a požadavky na fungování těchto nástrojů. Prostřednictvím sekundárních právních předpisů (Akty v přenesené pravomoci a Prováděcí akty) budou tyto principy dovedeny do úrovně podrobností pro účely implementace. Pro jednoduchost a transparentnost bude v příštím programovacím období definován jednotný soubor pravidel pro využívání návratných finančních nástrojů pro všech pět fondů SSR, jež by měl zajistit konzistenci s ustanoveními nařízení.

Deskripce

Role nových inovativních návratných finančních nástrojů v příštím období 2014–2020 by měla být podstatně rozšířena co do objemu prostředků alokovaných jejich prostřednictvím, rozsahu oblastí, v nichž budou tyto moci být uplatněny i flexibilnějším a efektivnějším podporujícím prostředím, umožňujícím jejich hladké včlenění do implementačních systémů. Cílem této podpory je jejich využití coby úspornější alternativy i doplňku tradičního nástroje dotačních grantů. V souladu s návrhem by pak měla být možná i kombinace dotací s novými finančními nástroji.

V závislosti na oblasti a míře proveditelnosti mohou být finanční nástroje zavedeny na všechny cíle kohezní politiky, specifikované v budoucích programech s cílem podpory takových projektů, které vykazují dostatečnou míru návratnosti.

Stanovisko a názor

Návrh nařízení vymezuje finanční nástroje a jejich provádění obecně a specifická ustanovení pro provádění pouze některých finančních nástrojů, ustanovení pro žádosti o platby včetně plateb pokrývajících výdaje na finanční nástroje, způsobilé výdaje při uzavření, úroky a další výnosy vytvářené podporou finančních nástrojů poskytovanou z fondů SSR, opakované použití prostředků připadajících na podporu z fondů SSR až do uzavření programu, využití starších zdrojů po uzavření programu nebo obsah zprávy o provádění finančních nástrojů.

Lze jen obecně vítat snahu Evropské komise po detailním vyjasnění oblasti implementace finančních nástrojů, nicméně řada otázek bude teprve ošetřena formou aktů v přenesené pravomoci či prováděcími akty. Lze podpořit, aby bylo ponecháno rozhodnutí o způsobu nastavení mechanismu finančních nástrojů a jejich zaměření na členském státu.

Podpořit lze i nadále sladění podmínek pro všechny typy navrhovaných struktur implementace finančních nástrojů. Naopak je důvod odmítnout požadavek na užití finančních prostředků na stejný účel po dobu nejméně 10 let po ukončení Operačního programu, neboť toto je v rozporu se strategickým plánováním, jehož délka je jasně vymezena délkou programového období; tento požadavek není ničím zdůvodněn.

V čem dojde v období 2014–2020 ke změně oproti programovacímu období nynějšímu?

Šíře jejich rozsahu

- Členské státy a řídicí orgány Operačních programů mohou využívat návratných finančních nástrojů pro všechny tématické cíle obsažené v Operačních programech a pro všechny fondy, potvrdí-li se jejich efektivnost, účelnost a udržitelnost; pravidla na příští období (oproti nynějšímu) tak nejsou navržena jako preskriptivní jak optikou podporovaných sektorů, konečných příjemců či typů projektů a činností;
- Nový rámec obsahuje jasná pravidla, jež umožní lepší kombinování finančních nástrojů s ostatními formami podpory, především dotacemi; to může být silnou motivací pro kvalitní přípravu plánů podpory, které naplňují specifické potřeby členských států a jejich regionů;
- Návratné finanční nástroje se mají navrhovat na základě hodnocení ex-ante, jež určí a identifikuje mezery na trhu či alokace investic uskutečněné neoptimálním způsobem, eventuelně investiční potřeby a možnosti zapojení se soukromého sektoru a tím dosáhnout výsledné přidané hodnoty příslušného návratného finančního nástroje; ex-ante hodnocení má taktéž zabránit duplicitám a nekonzistencím mezi finančními nástroji, aplikovanými na různých tématických či organizačních úrovních; tento instrument je navrhován proto, že návratné finanční nástroje představují zvláštní kategorii výdajů, jejichž úspěšnost (a návratnost) závisí na správném a realistickém vyhodnocení mezer na trhu a potřeb trhu.

Nové možnosti jejich využívání (prostředí pro fungování a implementaci návratných finančních nástrojů, jejich administrativní a absorpční kapacita, úroveň technických a odborných znalostí pro jejich úspěšné využívání se v jednotlivých členských státech a jejich regionech výrazněji liší; i s ohledem na to představuje návrh nařízení různé možnosti a varianty používání návratných finančních nástrojů, z nichž si mohou členské státy a řídicí orgány flexibilně a podle potřeby vybrat nejvhodnější řešení. Variantami jsou:

- a) **Finanční nástroje zavedené na úrovni EU a řízené Evropskou komisí** v souladu s finančním nařízením (tzv. přímé řízení) – v rámci této možnosti budou příspěvky Operačních programů ve prospěch návratných finančních nástrojů vyhrazeny na investice či intervence do příslušných regionů a oblastí, které spadají pod příslušný Operační program, z něhož byly prostředky poskytnuty; v oblasti řízení a kontroly platí stejná pravidla jako pro finanční nástroje použité v rámci přímého řízení;
- b) **Finanční nástroje zavedené na národní či regionální úrovni** – řízení v souladu se společnými ustanoveními v návrhu nařízení a souvisejícími sekundárními právními předpisy (sdílené řízení); pro nástroje tohoto typu mohou řídicí orgány přispět zdroji na:
 - již existující nebo nově vytvořené nástroje, přizpůsobené specifickým podmínkám a potřebám;

- standardizované nástroje (běžně dostupné), pro něž budou předběžně definovány podmínky a stanoveny prováděcím aktem Evropské komise. Tyto nástroje by měly být připraveny k použití a okamžitému zavedení.
- c) **Finanční nástroje reprezentované výlučně půjčkami a zárukami** – mohou je zavádět přímo samotné řídicí orgány; v daném případě se řídicím orgánům částka nahradí na základě skutečného množství poskytovaných půjček nebo záruk blokových pro nové půjčky, bez možnosti požadovat uhrazení nákladů nebo poplatků za řízení z fondů Společného strategického rámce.

Větší flexibilita spolufinancování a dalších finančních pobídek

- Pro příspěvky k návratným finančním nástrojům na úrovni EU řízených Evropskou komisí (viz možnost a. výše) bude v příslušném Operačním programu počítáno se samostatnou prioritní osou; sazba spolufinancování pro tuto prioritní osu může dosáhnout až 100 %;
- V případě příspěvků k národním či regionálním návratným finančním nástrojům se sdíleným řízením (viz možnosti b. výše) budou muset řídicí orgány použít časově rozvržené příspěvky a zároveň budou moci zahrnout do platebního prohlášení předpokládané národní příspěvky, které je třeba mobilizovat na úrovni návratného finančního nástroje pro příslušné dvouleté období (například ve formě společných investic na úrovni koncových příjemců). Pro výpočet časově rozvržených příspěvků by žádosti o platbu měly brát v úvahu jak kapitálové požadavky návratného finančního nástroje v období maximálně dvou let (v souladu s obchodním plánem), tak i zbývající zůstatek dříve vyplacené, ale nevyužité podpory z Operačního programu, která je k dispozici na úrovni návratného finančního nástroje, včetně příslušných národních příspěvků;
- V případě finančních pobídek se podíl spolufinancování ze strany EU zvýší o 10 procentních bodů v těch případech, kde je prioritní osa tvořena výhradně prostřednictvím návratných finančních nástrojů.

Transparentnost pravidel finančního řízení

Návrh Evropské komise pro pravidla Kohezní politiky EU na období 2014–2020 vychází z pokynů, které nedávno pro členské státy vydal Výbor pro koordinaci fondů; nabízí kontinuitu a jistotu finančního řízení příspěvků k návratným finančním nástrojům z EU. Nový rámec obsahuje jasná pravidla ohledně kvalifikace finančních toků na různých úrovních návratných finančních nástrojů a odpovídajících požadavků na způsobilost nebo odkaz. Jsou navržena následující ustanovení:

- příspěvky EU k návratným finančním nástrojům je třeba odeslat na zúčtovatelné účty v členských státech nebo je dočasně investovat v souladu s pravidly korektního finančního řízení;
- úroky nebo jiné zisky generované na úrovni návratného finančního nástroje ještě před jeho poskytnutím konečným příjemcům budou použity na stejný účel, jako původní příspěvek EU;
- podíl kapitálových zdrojů EU vyplacených z investic bude znovu použit pro další investice ve stejném nebo jiném finančním nástroji, v souladu s cíli Operačního programu;
- podíl EU na ziscích, výdělcích nebo výnosech generovaných investicemi, bude použit na:
 - náklady a poplatky za řízení;
 - preferenční ohodnocení investorů, kteří dodržují zásady investic v tržním hospodářství a poskytujících společné investice na úrovni návratného finančního nástroje nebo konečného příjemce;
 - další investice ve stejném nebo jiném návratném finančním nástroji, v souladu s Operačním programem;
- kapitálové zdroje a zisky a další výdělky a výnosy, které lze přiřadit příspěvkům EU k návratným finančním nástrojům, budou použity v souladu s cíli Operačního programu pro období minimálně 10 let po jeho uzavření.

Zjednodušené výkaznictví

Vzhledem ke specifickým postupům a strukturám pro poskytování finančních nástrojů je dostupnost a vykazování údajů o použití rozpočtových zdrojů z fondů Společného strategického rámce velice důležité pro všechny zainteresované strany v rámci Kohezní politiky EU. Umožňují vytvořit si představu o skutečném výkonu podporovaných nástrojů a přizpůsobení, jež je třeba případně provést pro to, aby byla zajištěna jejich efektivita. Tudíž i proto nový rámec pravidel vyžaduje, aby řídicí orgány posílaly Evropské komisi zprávu o pokroku, jež bude obsahovat návratné finanční nástroje jako přílohu k výroční zprávě o plnění.

Popis trhu návratných nástrojů a jeho potenciálu

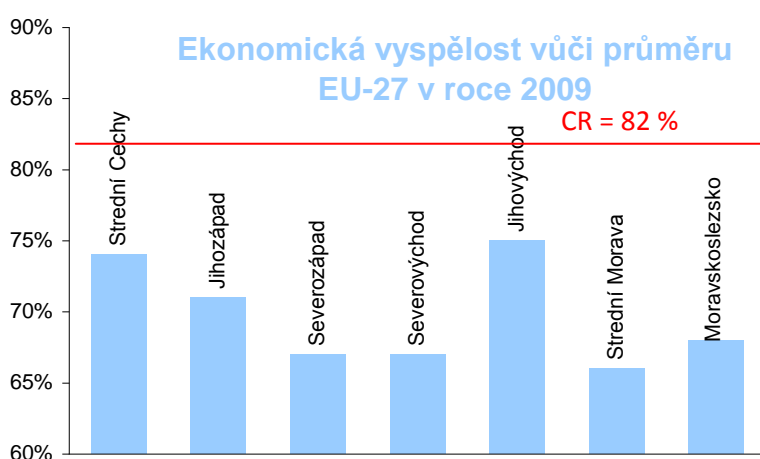
Pro programovací období 2014–2020 by v rámci Kohezní politiky EU mělo být prostřednictvím strukturálních operací alokováno v ČR přibližně 500 mld. Kč (velmi hrubý odhad, odpovídající vnímání stávajícího stavu diskuse; v optimistickém případě je možné uvažovat i s vyšší částkou; opakování nynější výše alokace je realisticky možné považovat za vyloučené).

Tyto prostředky by měly představovat nejvýznamnější zdroj fiskální expanze pro ČR z pohledu investic, intervencí a podpor, stimulačních vyšší konkurenceschopnost a kvalitu života. Pro období předpokládané národní i regionální fiskální umírněnosti či restrikce tak s velkou pravděpodobností budou zdroje EU představovat jeden z mála, ne-li jediný veřejný zdroj fiskální expanze pro budoucí smysluplné rozvojové projekty. Bude se však jednat o zdroj vzácný, neboť jeho výše bude pravděpodobně limitována částkou 2,5% ekvivalentu národního HDP.

Pomoc strukturálních fondů bude distribuována nejen tradiční nenávratnou, dotační formou, ale rovněž návratnými a revolvingovými formami. Výsledkem by měla být podstatně vyšší efektivita investic (pobídkový nebo grantový efekt tak bude snížen a spolu s ním i snadnost dostupnosti těchto zdrojů pro „každého“), v daleko větší míře bude zaručena udržitelnost investic (nositel projektu bude motivován k udržení výsledku díky nutnosti splacení prostředků strukturální pomoci), do systému by měly být zapojeny nové znalosti a kompetence soukromých subjektů a měl by být vytvořen i vyšší pákový efekt (do investování ve veřejném zájmu a sdílení investičních rizik by měly být zapojeny rovněž soukromé zdroje).

Posilování podílu návratných nástrojů při distribuci prostředků Kohezní politiky EU je zcela komplementární s jejím nynějším trendem posilování kvalitativních aspektů jejího využívání, nikoliv pouhého kvantitativního vyčerpání disponibilního finančního rámce v podmínkách jednotlivého členského státu. Toto pojetí tak logicky souvisí s navrhovanými novými prvky Kohezní politiky EU, jako například integrovaný územní přístup, kondicionality, tématická koncentrace či vyšší akcent na vyhodnocení dosažených výsledků ve smyslu vyšší efektivnosti, udržitelnosti a návratnosti.

Navíc, v podmínkách České republiky je zdravé nastartování těchto nástrojů velmi zajímavé i do budoucna. Na rozdíl od ostatních zemí Visegrádské čtyřky a ostatních zemí střední a východní Evropy je dosažená ekonomická úroveň regionů České republiky relativně velmi vysoká, přičemž valná většina z nich (možná i všechny) v průběhu následujících let překoná rozhodnou výši HDP na obyvatele vůči průměru EU na úrovni 75 %. Za rok 2009 se tři regiony soudržnosti ze sedmi relevantních – Praha je v tomto žebříčku zcela jinde – pohybovaly v rozmezí intervalu 71–75 %, zbývající čtyři pak v intervalu 66–68 %, což v rozpětí vyspělosti celé EU, pohybující se v intervalu mezi 27 % a 332 % vůči průměru EU je zcela zanedbatelná disparita.



Zdroj: Eurostat; s výjimkou Prahy (175 % Ø EU-27 v roce 2009)

Hranice 75 % HDP per capita je v tomto ohledu klíčová, neboť při jejím překonání budou možnosti využívat finančních prostředků v rámci Kohezní politiky po roce 2020 (bude-li nějaká) zásadně limitovány.

I když je návratné financování poskytováno také v období 2007–2013 (a dokonce i dříve), nejedná se o obdobnou situaci. Jednak je očekáván výrazný nárůst podílu návratných zdrojů v porovnání s dotačními, a současně by mělo dojít ke zmožnění oblastí přílivu těchto investic (nemělo by se jednat pouze či převážně o malé a střední podniky, ale také o veřejný sektor a velké korporace). V rámci integrovaného územního přístupu bude patrně taktéž

možné návratné a nenávratné formy financování z Kohezní politiky EU cíleně propojovat.

Návratná pomoc bude poskytována buď přímo z Operačních programů či prostřednictvím návratných finančních nástrojů, specifických entit pro správu a řízení návratné pomoci.

Lze očekávat, že návratné zdroje budou v příštím období financovat mimo jiné tyto oblasti podpory:

- rozvoj měst a aglomerací, integrovaný rozvoj území, efektivní správa a instituce (pořízení nových nebo transformace stávajících městských služeb, rozvoj nemovitostí, regenerace brownfields apod.);
- zvýšení energetické účinnosti obytných a veřejných budov;
- podpora sociálního bydlení, boj s chudobou;
- podpora důsledků demografického vývoje a stárnutí obyvatelstva (zdravotně-sociální péče o seniory);
- podpora malého a středního podnikání, inovace;
- efektivní trh práce;
- mobilita, dostupnost sítě;
- ekologické projekty.

První tři body představují cílový trh s možnou hodnotou okolo 200 – 250 mld. Kč, uvažujeme-li, že místní a regionální rozměr intervencí odpovídá 40 % až 50 % prostředků kohezní politiky. Pokud dále uvažujeme o podílu návratných zdrojů v objemu 6 %, můžeme operovat částkou 15 mld. Kč. Tato suma by se mohla za předpokladu pákového efektu 1,5 až zdvojnásobit a dosáhnout tak částky okolo 30 mld. Kč; s obdobnými sumami pak je možné počítat i v oblasti podpory podnikání a mobility, s nižšími pak patrně v případě ostatních oblastí.

A ještě nad tím lze uvažovat o variantě přeshraničního charakteru projektů s využitím návratných nástrojů (například ve velkých městských příhraničních aglomeracích – Ostravsko, Severní Čechy) především v oblasti síťových odvětví či podnikatelských nebo ekologických projektů.

Trh s návratnými zdroji ze strukturálních fondů dnes v Česku prakticky neexistuje. Jsou zde pouze jednotlivé případy; nejedná se tedy o fungující tržní segment. Je však velmi pravděpodobné, ba téměř jisté, že tento trh se bude konstituovat v letech 2013 a 2014 za účasti následujících aktérů:

- ministerstva,
- řídicí orgány (potřebují zakomponovat návratné zdroje a finanční nástroje do svého Operačního programu a do logiky intervencí; nastavit adekvátní indikátory výsledků a výstupů a připravit prováděcí rámec);
- operátor holdingového fondu (potřeba nastavení fondu a jeho pravidel, odborná asistence řídicím orgánům při přípravě investičních strategií, hodnocení absorpční kapacity, organizace veřejných zakázek na správce, provádění finančních operací, monitoring);
- operátoři finančních nástrojů (identifikace vhodných projektů ex-ante, vytvoření projektového portfolia, příprava nabídky pro správce, příprava projektů pro financování, financování projektů, finanční operace, risk management, monitoring, reporting);
- statutární města a regiony;
- střední a menší města;
- podniky a podnikatelské svazy a společenství.

Přínosy návratných nástrojů oproti nenávratným grantům

Viditelnou výhodou využívání návratných nástrojů je možnost (na rozdíl od dotační podpory) dlouhodobého recyklování finančních zdrojů; pokud je tato obrátkovost spojena s mobilizací dalších finančních prostředků soukromého charakteru, umožňují tyto nástroje alokovat kapitál do perspektivních rozvojových oblastí jak v podnikatelském, tak veřejném sektoru. Vzhledem k tomu, že řízení procesu návratnosti je prováděno transparentním a tržně-konformním způsobem kompetentními institucemi, přispívají tyto nástroje k dosažení udržitelnosti a návratnosti investovaných finančních prostředků.

Návrh Evropské komise přináší členským státům a řídicím orgánům značnou míru flexibility při navrhování programů: mají možnost výběru, zda budou investice či intervence poskytovat prostřednictvím nenávratných dotačních grantů,

anebo návratným způsobem prostřednictvím finančních nástrojů v podstatně reprezentativnější a významnější podobě, než je tomu v současném období. Bude jim taktéž umožněno zvolit si nejhodnější finanční nástroj. Návrh nařízení (jež však vyžaduje následné upřesnění prostřednictvím sekundární legislativy) taktéž vnáší větší jasnost a jistotu do právního rámce pro návratné finanční nástroje.

Z pohledu perspektivy rozpočtové či fiskální politiky umožní posílení návratných finančních nástrojů z pohledu katalyzátorů veřejných a soukromých zdrojů členským státům a jejich regionům dosáhnout strategických úrovní investic a intervencí, jsooucích v souladu s naplňováním cílů Strategie Evropa 2020.

Budou-li se dále návratné finanční nástroje aplikovat v širším rozsahu a budou-li lépe přizpůsobeny specifickým potřebám členských států a regionů a v nich působícím konečným příjemcům, bude možné významně rozšířit přístup k finančním prostředkům ve prospěch celé škály lokálních socio-ekonomických subjektů.

Měly by posloužit například:

- podnikům investujících do inovací;
- domácnostem, které preferují uspořít energetické zdroje při provozu jejich obydlí;
- individuálním podnikatelům při realizaci jejich podnikatelské myšlenky a strategie
- veřejné infrastruktury při zlepšení jejího efektivního fungování v oblasti dopravy, komunálního hospodářství, správy municipálního fondu či zefektivnění jejich rutinních provozních aktivit.

To vše za předpokladu, že dané projekty jsou v souladu se strategickými cíli Kohezní politiky Evropské unie a vyhovují dosažení předpokládaných výstupů v rámci Operačních programů.

Implementační záležitosti a vazby

Jak je zřejmé z kapitoly „Popis trhu návratných nástrojů a jeho potenciálu“, základní implementační linie je tvořena systémem:

- 1. EU (kohezní politika)**
- 2. Operační program a jeho řídicí orgán**
- 3. Holdingový fond (holdingové fondy; předmětem diskuse může být jejich počet)**
- 4. Fondy regionálního, městského, inovačního atd. rozvoje**
- 5. Jednotlivé projekty**

Z pohledu charakteristik jednotlivých fondů je klíčové udržení si pozice tržní neutrality (to znamená pozici subjektů, které nekazí tržní chování a naopak přispívají k žádoucí nápravě tržních selhání)!!!

Schéma navržených oblastí pro využití obrátkových (to je negrantových) návratných finančních nástrojů, vztažených k Tématickým oblastem prioritního zaměření Kohezní politiky EU v České republice v programovacím období 2014–2020.

Výchozí předpoklady:

- primární potřeba provázání s kondicionalitami jako komplementárním nástrojem posílení udržitelnosti a efektivnosti kohezní politiky;
- eliminace těch typů projektů, které jsou schopné generovat pouze nepřímo socio-ekonomickou návratnost, přímá finanční návratnost je u nich nepravděpodobná, ba vyloučená;
- eliminace taktéž těch typů projektů, které jsou sice schopné přímou finanční návratnost generovat, jsou vysoce efektivní, udržitelné a perspektivně dlouhodobě ziskové, ale jsou schopny se bez závažnějších problémů zcela samofinancovat;
- aplikace obrátkových nástrojů, kondicionalit, tématické koncentrace, adekvátní míry spolufinancování a optimální implementační struktury a managementu implementace jsou vnímány jako paralelní, ale komplementární způsoby posílení udržitelnosti a efektivnosti kohezní politiky;
- otevření možností propojení grantů a návratných nástrojů k podílení synergií.

Návrh možných příkladů realizace

| Tématická oblast | Obrátkový nástroj a jeho typ | Jím adekvátní a akceptovatelná kondicionalita |
|---|---|---|
| 1. Efektivní trh práce | <u>Půjčky</u> : rekvalifikační kursy pro subjekty veřejného charakteru; <u>Equity</u> : přímý vstup do soukromých vzdělávacích agentur <u>Záruky</u> : systémy a modely práce z domova; vytváření sítí pro menšinové citlivé skupiny z pohledu uplatnění na trhu práce (ženy s dětmi, senioři) | - Zpracování strategie celoživotního vzdělávání; - Rovnoměrné pokrytí vzdělávacích agentur po regionech České republiky; - Vytvoření metodiky hodnocení úspěšnosti vzdělávacích institucí |
| 2. Funkční výzkumný a inovační systém | <u>Půjčky</u> : rozvoj technologických klastrů mezi podnikatelskou sférou a vzdělávacími a výzkumnými institucemi <u>Equity</u> : vznik a rozvoj technologických a inovačních center soukromého charakteru na základě pozitivního vyhodnocení business planu | - Existence národní a regionálních inovačních strategií, prošlých expertní oponenturou, se zvláštním důrazem na technologická centra a klastry |
| 3. Konkurenceschopné podniky | <u>Půjčky</u> : projekty snižování energetické náročnosti <u>Equity</u> : posílení internacionalizace SMEs; posílení nezávislosti SMEs s ohledem na vývoj a výrobu nových, inovativních produktů; <u>Záruky</u> : podpora expanze na „nové“ trhy | - Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti v podobě tematických karet s termíny a personální zodpovědností |
| 4. Mobilita, dostupnost, sítě, energetika | <u>Půjčky</u> : výroba a implementace nových technologických systémů v dopravě; logistická centra multimodální povahy; diverzifikace energetických zdrojů; <u>Equity</u> : chytré systémy dopravní obslužnosti; fungování společností typu rakouský ASFINAG | Generel rozvoje dopravy přijatý na nejvyšší úrovni veřejné hierarchie, obsahově stabilizovaný po dobu programového období; Státní energetická strategie |
| 5. Efektivní správa a instituce | <u>Záruky</u> : projekty elektronizace veřejné správy; úspory v činnostech veřejných služeb | Studie proveditelnosti zefektivnění veřejné správy prostřednictvím elektronických a ICT médií; Procesní audit veřejných služeb |
| 6. Integrovaný rozvoj území | - využití místního potenciálu; - brownfields; - plošná podpora cestovního ruchu; - podpora rozvoje průmyslových a podnikatelských zón | - Strategie rozvoje krajů, statutárních měst; - Benchmarking měst a obcí |
| 7. Boj s chudobou, inkluze, zdraví | - sociální bydlení; - preventivní zdravotní systémy založené na spoluúčasti pacientů a rekreatantů; - lázeňské aktivity | |
| 8. Životní prostředí | - podpora systémů nakládání s odpady coby zdroji (vstupy) dalšího průmyslového zpracování; - podpora využívání obnovitelných zdrojů na základě ekonomicky dlouhodobě udržitelných pravidel; - úspory energie na základě jednoduchého modelu typu Zelená úsporám; - prevence a ekologická výchova | |