

**Zpracovatel:**

Naviga Advisory and Evaluation s.r.o.

Křižíkova 70b, 612 00 Brno

IČ: 25342282

**Zadavatel:**

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR

Na Františku 32, 110 15, Praha 1

IČ: 47609109

Evaluace působení finančních nástrojů OP PIK

ZÁVĚREČNÁ zpráva

**Datum:** 22. 2. 2022

**Identifikační údaje dodavatele**

|  |  |
| --- | --- |
| **Identifikace** | |
| Název obchodní firmy | **Naviga Advisory and Evaluation s.r.o.** |
| Sídlo a kontaktní adresa | Naviga Advisory and Evaluation s.r.o.,  Křižíkova 70b, 612 00 Brno |
| Kancelář Praha | Naviga Advisory and Evaluation s.r.o.,  Voctářova 2497/18, 180 00 Praha 8 |
| IČ | 25342282 |
| DIČ | CZ 25342282 |
| Telefon | +420 224 815 557 |
| E-mail | info@navigea.cz |
| Statutární orgán | Radim Gill, jednatel |
| ID datové schránky | gg4amx8 |
| Společnost zapsaná v obchodním rejstříku vedeném Krajským soudem v Brně, spisová značka C83197 | |

1. Obsah

[Identifikační údaje dodavatele 2](#_Toc90286397)

[1 Obsah 3](#_Toc90286398)

[2 Shrnutí 5](#_Toc90286399)

[3 Předmět evaluace 11](#_Toc90286400)

[3.1 Cíle evaluačního projektu 11](#_Toc90286401)

[3.2 Kontext řešení 11](#_Toc90286402)

[4 Stručná metodika evaluace 14](#_Toc90286403)

[4.1 Kontrafaktuální analýza dopadů 14](#_Toc90286404)

[4.2 Desk research 14](#_Toc90286405)

[4.3 Dotazníková šetření 15](#_Toc90286406)

[4.4 Individuální rozhovory a případové studie 15](#_Toc90286407)

[4.5 Expertní panel 15](#_Toc90286408)

[5 Odpovědi na evaluační otázky 15](#_Toc90286409)

[5.1 EO1: Jak přispěly intervence realizované prostřednictvím finančních nástrojů v rámci programů podpory Expanze, Rizikový kapitál a Úspory energie k dosahování specifických cílů 2.1 a 3.2 OP PIK? 15](#_Toc90286410)

[5.2 EO2: Jsou předpoklady, na jejichž základě bylo v rámci Předběžného posouzení FN doporučeno podporu prostřednictvím FN aplikovat, stále validní? Naplnily se, resp. daří se naplňovat, očekávané výsledky formulované v Předběžném posouzení FN? 16](#_Toc90286414)

[5.3 EO3: Jak se promítla podpora FN na hospodaření podpořených podniků? 18](#_Toc90286418)

[5.4 EO4: Z jakých důvodů nejčastěji dochází u podpořených podniků k selhání při schopnosti splácet úvěr? 19](#_Toc90286422)

[5.5 EO5: K jak velkému zapojení soukromého kapitálu dochází v rámci pákového efektu v případě jednotlivých FN? Vede uplatnění FN ke snížení zátěže veřejných rozpočtů? Jak velké je toto snížení? 20](#_Toc90286426)

[5.6 EO6: Jaké procento příjemců FN obdrželo též dotační podporu v OP PIK? Lze vysledovat synergické efekty mezi různými podporami? Jaké byly hlavní bariéry případného čerpání více druhů podpor (např. vyčerpaný limit de minimis) a celkové zkušenosti žadatelů? 21](#_Toc90286430)

[5.7 EO7: Kromě evaluovaných forem podpory (úvěry, záruky, kapitálové vstupy), jakým jiným vhodným způsobem podpořit motivaci k realizaci projektů, které negenerují dostatečnou dobu návratnosti? 23](#_Toc90286434)

[5.8 EO8: Jsou správně a vhodně nastaveny podmínky pro získání podpory prostřednictvím finančních nástrojů? Jak je hodnocena administrativní náročnost ze strany žadatelů/příjemců podpory v porovnání s obdobnými finančními produkty na trhu a v porovnání s podporou prostřednictvím dotací? 24](#_Toc90286438)

[5.9 EO9: Jaké jsou nezamýšlené (pozitivní i negativní) efekty poskytování podpory prostřednictvím FN? 26](#_Toc90286442)

[5.10 EO10: Lze předpokládat, že intervence realizované prostřednictvím finančních nástrojů povedou k trvalému zlepšení identifikovaných problémů? Je v tomto smyslu potřeba dané aktivity podporovat i programovém období 2021+, nebo se další podpora z hlediska principu 3E nejeví jako smysluplná? 28](#_Toc90286446)

[5.11 EO11: Jak přispěly intervence realizované prostřednictvím finančních nástrojů OP PIK ke snížení dopadů pandemie COVID-19? Který finanční nástroj, resp. oblast podpory, byly pro příjemce neúčinnější? 32](#_Toc90286449)

[5.12 EO12: Došlo ke změně v distribuci podpory mezi jednotlivé sektory ekonomiky (CZ NACE) oproti stavu před pandemií? Byla podpora více směřována do nejohroženějších odvětví? 36](#_Toc90286453)

[5.13 EO13: Existuje jiná forma podpory financovatelná z OP PIK, která by efektivně pomohla příjemcům překlenout období pandemie (vazba na EO7)? 38](#_Toc90286457)

[6 Přílohy: 41](#_Toc90286461)

1. Manažerské shrnutí

**Finanční nástroje jsou efektivním nástrojem, který generuje přidanou hodnotu**

Výsledky analýz potvrzují, že využití finančních nástrojů v podpoře rozvoje podnikání má potenciál dosahovat cílů, které jsou formulovány. Dosahování cílů lze pozorovat jak v datech, tak na základě informací poskytnutých příjemci podpory.

Finanční nástroje byly zavedeny na základě Předběžného posouzení z roku 2015 (a následně několikrát aktualizovaného), které identifikovalo řadu tržních selhání. Tato tržní selhání brání tomu, aby bylo stanovených cílů v oblasti rozvoje podnikání a posilování energetické účinnosti dosahováno výhradně s podporou tržních zdrojů financování. Cílem finančních nástrojů je reagovat na daná tržní selhání.

Program Expanze tak měl za cíl podpořit přístup projektů s vyšším rizikem a/nebo podniků s rizikovějším portfoliem k investičnímu financování a jejich rozvoji. Tento cíl se daří naplňovat, je velmi pravděpodobné, že bude dosaženo očekávaných výsledků programu (cílových hodnot) ve vztahu k počtu podniků, které získají podporu jinou než granty. Naplnění tohoto cíle je z velké části způsobeno využitím finančních nástrojů v programu Expanze jako nástroje pro zvládání dopadů pandemie COVID-19 – jeho prostředky byly alokovány na udílení záruk za úvěry v programu COVID II. Toto opatření výrazně podpořilo využívání finančních nástrojů, v režimu programu COVID II bylo přiděleno až 72 % všech záruk za úvěry v programu Expanze. Na druhou stranu ale stejné opatření způsobuje, že patrně nebude naplněna cílová hodnota celkových soukromých investic vložených do projektů s veřejnou podporou. Podmínky poskytování záruk z programu Expanze v režimu programu COVID II totiž, odchylně od předchozích podmínek, umožnily zaručování nejen investičních, ale také provozních úvěrů. Drtivá většina úvěrů, které byly v programu COVID II zaručeny měla právě charakter provozních úvěrů, jejichž průměrná výše je výrazně nižší, než v případě investičních úvěrů. Celková výše poskytnuté podpory v programu je proto výrazně nižší, než jakou předpokládalo Předběžné posouzení.

O program Úspory energie naopak doposud není dostatečný zájem ze strany podnikatelů, který by odpovídal očekávaným výsledkům, stanoveným v Předběžném posouzení.

**Finanční nástroje bezprostředně posilují zaměstnanost v podpořených projektech**

Pro hodnocení efektů a dopadů využívání finančních nástrojů byla aplikována tzv. kontrafaktuální metoda, která má schopnost, prostřednictvím srovnání s kontrolní skupinou, určit bezprostřední efekt podpory. Výsledky této analýzy jednoznačně potvrzují pozitivní dopad implementace FN v OP PIK před rokem 2020 na zaměstnanost. Průměrný efekt je odhadován na cca 10 zaměstnanců. Efekt potvrdilo také dotazníkové šetření.

Pozitivní efekt finančních nástrojů na zaměstnanost v krizovém období, kdy byla většina jejich kapacity využita pro provozní úvěry, které zasaženým podnikům poskytly chybějící likviditu, prozatím nelze jednoznačně potvrdit. Odhad efektu sice vychází jako kladný, ale výsledek není statisticky významný. Nicméně i v krizovém období respondenti dotazníkového šetření většinově potvrzují pozitivní dopad podpory na zaměstnanost v jejich podniku, když většina respondentů uvádí, že podpora jim pomohla především udržet zaměstnanost v jejich podniku na předkrizové úrovni. Kvantitativně bude ale možné tento efekt jednoznačně potvrdit patrně až s delším časovým odstupem.

**Je pozorován pozitivní vliv FN na hospodaření podpořených podniků, prozatím ho ale nelze jednoznačně statisticky potvrdit.**

Pro žádný z ekonomických ukazatelů nebyl změřen statisticky významný efekt podpory. Důvodem této skutečnosti je především fakt, že velká většina podpořených získala podporu až v roce 2019, efekt podpory se v takto krátkém čase nemohl statisticky významně projevit. Při zohlednění výsledků, které jsou blíže hranici statistické významnosti, ale lze pozorovat především pozitivní trend rychlejšího růstu přidané hodnoty u subjektů, které byly z programu Expanze podpořeny. Podobně lze pozorovat také trend rychlejšího růstu osobních nákladů.

Jednoznačný pozitivní vliv podpory na ekonomické ukazatele a výkonnost podpořených subjektů potvrzují kvalitativní metody analýzy. Poskytnutá podpora zpravidla umožnila realizovat rozvojové investice dříve nebo komplexněji, než by bylo možné realizovat v případě absence podpory. Podpoření proto pozorují jednoznačný dopad na ekonomický výkon svých podniků, a to především co se týče expanze podnikání, diverzifikace ekonomických aktivit, zefektivnění výroby, úspory nákladů a zavedení inovací, které poskytují konkurenční výhodu.

Přímý dopad FN v krizovém období na hospodářské výkony podpořených podniků prozatím také nelze jednoznačně statisticky potvrdit. Dle výsledků dotazníkového šetření mezi podpořenými subjekty nicméně lze dovodit, že v průměru se v přímém důsledku udělení podpory u respondentů šetření zvýšil obrat jejich společnosti o cca 14 % oproti stavu, kdy by podpora udělena nebyla. Co se týče dopadu podpory na zisk (případně ve formě snížení ztráty), respondenti odhadují průměrné zlepšení v důsledku podpory z programu o cca 16 %. Naopak více než polovina respondentů šetření mezi nepodpořenými podnikateli zaznamenala snížení obratu a/nebo zisku společnosti v přímém důsledku pandemie COVID-19 a vládních restrikcí. Tito respondenti odhadují, že v průměru se jejich obrat snížil o cca 39 a zisk o cca 41 %.

Podpora udělená z FN OP PIK prozatím nemá prokazatelný vliv na přežití firem; je to ovšem z důvodu velmi nízkého výskytu nepřežití u podpořených i nepodpořených a krátkého odstupu od udělení podpory. Velký vliv hrálo také moratorium na insolvence – případné nepřežití tak často mohlo být odsunuto na pozdější dobu. Lze předpokládat, že pozitivní dopad podpory na přežití se může projevit v delším časovém horizontu.

**Efektivitu podpory potvrzují experti zapojení do hodnocení**

Hlavní přidaná hodnota použitých finančních nástrojů je spatřována především v efektivitě vynaložených prostředků, a také v tom, že lze přímo analyzovat efekt vynaložené podpory, tedy dopad poskytnutých prostředků. To vychází automaticky a implicitně z toho, že finanční nástroj je konstruován na principu přímé finanční návratnosti, proto je schopen identifikovat přesný přínos vložených prostředků ze zdrojů EU. Východiskem podpory je skutečná rozvojová potřeba, pro kterou podnikatel hledá financování. (Tento efekt potvrzují i zpracované případové studie). Experti tak pozorují přirozený potenciál finančních nástrojů lépe reflektovat reálné potřeby podpořených subjektů.

V neposlední řadě je jako vysoce efektivní zdůrazňován revolvingový charakter podpory, a tedy možnost disponibilními zdroji opakovaně disponovat. Tím se v průběhu času efektivita FN dále zvyšuje. To je důležité zdůraznit mimo jiné v kontextu budoucí podoby kohezní politiky – prostředky na kohezní politiku budou po roce 2027 výrazně sníženy, experti očekávají cca třetinový stav v porovnání s aktuální situací. Včasné nastavení efektivních finančních nástrojů tak bude klíčovým pro budoucí fungování podpůrných programů.

Efektivitu podpory potvrzují také realizované případové studie. Výrazem toho je, mimo jiné, jednomyslné pozitivní hodnocení FN ze strany příjemců podpory a také skutečnost, že všichni příjemci potvrzují, že po zkušenosti s podporou z FN OP PIK se pro ně tyto nástroje staly první volbou při rozhodování o zdrojích financování dalšího rozvoje jejich společností (ať už plánované, nebo skutečně realizované).

**Účinnost FN a snížení zátěže na veřejné rozpočty lze předpokládat, empiricky se ale musí teprve projevit.**

FN by měly vést k vyššímu zapojení soukromého kapitálu, a tedy ke snížení zatížení veřejných rozpočtů (jinými slovy, veřejné zdroje by měly být zapojeny v menším rozsahu při dosažení stejné úrovně aktivizace soukromých investic ve srovnání s dotační podporou). Dle dat monitorovacího systému generuje největší pákový efekt[[1]](#footnote-2) záruční nástroj programu Expanze, jež je řízen Národní rozvojovou bankou. Očekávání také naplňuje ekvitní fond Nation 1, přičemž dle dat výroční zprávy druhý ekvitní fond, Lighthouse Seed Fund, plánovaného pákového efektu nedosahuje. Dle očekávání si vedou také úvěrové fondy, jejichž pákový efekt je okolo hodnoty 1.

V krátkodobém horizontu nelze pozorovat, že by uplatnění FN vedlo ke snížení zátěže veřejných rozpočtů. Při dlouhodobější projekci se ale snížení zátěže jednoznačně projevuje. Bez započtení revolvingu investic lze v delším časovém horizontu předpokládat, že zátěž hodnocených programů je, ve srovnání s podporou ve formě dotace ve výši 40 % celkových způsobilých výdajů, cca poloviční.

Při započítání prostředků z exitu investic (a konzervativním odhadu) lze očekávat, že zátěž FN ve srovnání s dotacemi bude méně než třetinová.

**Využívání FN by proto mělo být zachováno a dále rozvíjeno**

Na základě uvedených zjištění je navrhováno zachování FN pro rozvoj podnikání a jejich výrazné posílení v novém programovém období. Nad rámec uvažovaných hlavních typů FN (úvěry, záruky, kapitálové vstupy) je vhodné uvažovat o jejich možných kombinacích, a to včetně kombinací s dotační podporou. Jakákoliv kombinace návratných podpor a dotací (nástroj pro snížení doby návratnosti projektu) by ale měla být využívána pouze tehdy, pakliže dodatečná dotace zajistí další, výrazné socio-ekonomické přínosy (výsledky projektů nad rámec běžné praxe, např. vytvoření pracovních míst pro hendikepované osoby), které jinak nelze dosáhnout.

Při výběru konkrétního typu vhodného nástroje by mělo do úvahy vstupovat, mimo samotnou oprávněnost využití vhodného finančního nástroje na základě analyzovaného selhání trhu, také hodnocení rizikovosti investice a délka fungování podniku.

Podpora rozvoje podnikání formou FN by měla být obecně posílena, a to na úkor dotační podpory. Podpora formou FN poskytuje podnikatelům vyšší flexibilitu a rychlost a včasnost podpory ve srovnání se standardním mechanismem dotační podpory.

Executive summary

**Financial instruments are an effective tool and generate added value**

The results of analyses in this evaluation confirm that the application of financial instruments in support of business development has the potential to achieve its formulated objectives. The achievement of these objectives can be observed both in data and in the feedback provided by beneficiaries of support.

Financial instruments within th Operational Programme Entrepreneurship and Innovation for Competitiveness (hereinafter: OP EIC) were introduced on the basis of a Preliminary Assessment that was elaborated in 2015 (and subsequently updated several times). This Assessment identified several market failures which prevent the objectives set for business development and energy efficiency from being achieved solely with the support of market sources of financing. Financial instruments were introduced in order to respond to these market failures.

The Programme “Expansion”, implemented within the OP EIC, aimed to support the access of higher-risk projects and / or companies with a riskier portfolio to investment financing and their development. This goal is being successfully achieved, as it is very likely that the expected results of the Program (target values) in relation to the number of companies receiving support other than grants will be achieved. The fulfilment of this objective is largely due to the use of financial instruments within the Expansion program as a tool for mitigating the impacts of the COVID-19 pandemic - its funds were allocated for the provision of loan guarantees in the “COVID II” program. This measure significantly boosted the absorption of financial instruments, with up to 72% of all loan guarantees under the Expansion program being allocated under the COVID II framework. On the other hand, this utilization of Expanse program for pandemic-related measures also cause a likely failure in reaching the target value of the indicator of total private investment that were put into projects receiving state aid. The conditions for the provision of guarantees from the Expansion program within the COVID II framework, in contrast to the previous conditions, made it possible to receive guarantees not only for investment credits but also for operating loans. Subsequently, the vast majority of loan guarantees provided in the COVID II program were operating loans, the average amount of which is significantly lower than it is the case by investment loans. The total amount of support provided in the program is therefore significantly lower than expected in the Preliminary Assessment.

As for the programme Energy Savings there is still insufficient interest for this support on the part of entrepreneurs to meet the expected results set out in the Preliminary Assessment.

**Financial instruments directly increase employment in supported enterprises**

To evaluate the effects and impacts of financial instruments within OP EIC, the so-called counterfactual method of impact evaluation was applied, which has the capacity to determine the direct effect of the support by the means of comparison with control group. The results of this analysis conclusively confirm a positive impact of the implementation of the FI in the OP EIC before 2020 on employment. The average effect is estimated to be ca. 10 employees. The effect was also confirmed by a survey among supported beneficiaries.

The positive effect of financial instruments on employment in the period of pandemic crisis (in 2020), when the largest share of their capacity was used for operating loans that provided the affected companies with financial liquidity, cannot yet be unequivocally confirmed. Although the estimation of the effect is positive, the calculated value is not statistically significant. However, in this crisis period equally the respondents of a survey mostly confirm the positive impact of the received assistance on employment in their company, as most respondents state that the support helped them to retain employment in their company at pre-crisis level. Quantitatively, however, it will be possible to unambiguously confirm this effect probably only after a longer time interval.

**A positive impact of FI within OP EIC on the economic performance of supported companies is observed, however, it cannot be (so far) conclusively statistically confirmed.**

No statistically significant effect of the support was measured for any of the economic indicators that were considered. The reason for this is mainly the fact that the majority of the beneficiaries received support for their projects only in 2019. Hence, the effect of the support could not be statistically significant in such a short time. Considering the results of the analyses, which were bordering on statistical significance, a positive trend of faster growth of value added can be observed for entities (companies) that were supported by the Expansion Program. Similarly, a trend of faster growth of personnel costs can be observed.

A clearly positive impact of the support on the economic indicators and economic performance of the supported enterprises is confirmed by qualitative methods of analysis. In general, the support provided made it possible to implement development investments earlier or in a more complex approach than would be possible in the absence of support. The beneficiaries therefore observe an unambiguously positive impact on the economic performance of their enterprises, especially in terms of business expansion, diversification of economic activities, streamlining of production, cost savings and the introduction of innovations that provide a competitive advantage.

For the time being, a direct impact of the FI in the crisis period (2020) on economic performance of the supported companies again cannot be unambiguously statistically confirmed. However, according to the results of a survey among supported beneficiaries, it can be concluded that, on average, in effect of receiving support, the turnover of respondents’ companies has increased by about 14% compared to a hypothetical situation when no aid would be granted. Concerning profits (or possibly a reduction of loss in many cases), respondents estimate an average improvement attributed to the support from the program of about 16%. In contrast, more than half of respondents of a survey among entrepreneurs who were not supported by the programme saw a decrease in the company's turnover and / or profit as a direct result of the COVID-19 pandemic and government restrictions. These respondents estimate that on average their turnover decreased by about 39 and profit by about 41%.

The support granted by FI within OP EIC does not yet have a demonstrable effect on the survival of companies; however, this must be attributed to a very low incidence of non-survival by both supported and unsupported companies and to a short time elapsed since the support was granted. A moratorium on insolvencies that was declared in response to the pandemic crisis also played a decisive role in the low incidence as the inevitable non-survival could only be postponed in many cases. It can be assumed that the positive impact of support on survival may be manifested in a time period.

**The effectiveness of the support is confirmed by the experts involved in the evaluation**

The main added value of the evaluated financial instruments is seen primarily in the efficiency of the funds spent, and also in the fact that the effect of the support, i.e. the impact of the funds provided, can be directly analysed. This is based automatically and implicitly on the fact that a financial instrument is constructed on the principle of direct financial return, so it is able to identify the exact benefit of invested funds from EU resources. (This effect is also confirmed by elaborated case studies). Experts thus observe a natural potential of financial instruments to better reflect the real needs of the supported entities.

Finally, the revolving nature of the support is emphasized as highly effective, i.e. the ability to repeatedly use the available resources, which further increases the efficiency of FI over time. This is important to emphasize, among other things, in the context of the future shape of cohesion policy - funding for cohesion policy will be significantly reduced after 2027, experts expect about a third of the current allocation. Timely implementation of effective financial instruments will thus be crucial for the future functioning of support programs.

The effectiveness of the support is also confirmed by elaborated case studies. This is reflected, inter alia, in the unanimous positive assessment of the FI by the beneficiaries and by the fact that all beneficiaries confirm that following the experience with FI within OP EIC, these instruments will be their first choice in the future decision-making regarding resources of financing the further development of their companies (whether planned or actually implemented).

**The efficiency of the FI and their impact on the reduction of the burden on public budgets can be assumed but has yet to be proven empirically.**

Financial instruments should lead to a higher mobilization of private capital, and thus to a reduction in the burden on public budgets (in other words, public resources should be involved to a lesser extent while achieving the same level of mobilization of private investment compared to grant support). According to the monitoring system data, the highest value of leverage effect is generated by the guarantee instrument within Expansion program, which is implemented by the National Development Bank. The expected leverage is also reached by the Nation 1 equity fund, while, according to the data of the annual report, the second equity fund, the Lighthouse Seed Fund, is not yet achieving the planned leverage effect. In the case of credit funds with a leverage effect of around value 1 is reached, as expected.

In the short term, it cannot be observed that the application of the FI would lead to a reduction in the burden on public budgets. However, this reduction is clearly observed in the longer-term projection. Even if not accounting for the revolving of investments, it can be projected that in the longer term the burden of the evaluated programs is, compared to the support in the form of a subsidy of 40% of the total eligible expenditure, about half. If revolving of investments is taken into account, conservative projects estimate that the financial burden of FI on public budgets will be less than a third of that generated by grant programs.

**The use of financial instruments should therefore be maintained and further developed**

Based on the above findings, it is proposed to maintain availability of financial instruments for support to business development and their significant strengthening in the new programming period. Beyond the considered main types of FN (loans, guarantees, equity schemes), it is appropriate to consider their possible combinations, including combinations with grant support. However, any combination of repayable grants and subsidies (a tool decreasing the payback time of a project) should only be used if the additional grant provides additional, significant socio-economic benefits (project results beyond normal practice, such as job creation for people with disabilities) which cannot be achieved otherwise.

When choosing a specific type of suitable instrument, the assessment of the riskiness of the investment and the length of operation of the applicant should be taken into account, in addition to the very eligibility of using an appropriate financial instrument rooted in an identified market failure.

Support for business development in the form of FI should generally be strengthened, at the expense of subsidy support. Support in the form of FI provides entrepreneurs with greater flexibility, speed and timeliness of support compared to the standard subsidy support mechanism.

1. Předmět evaluace
   1. **Cíle evaluačního projektu**

Předmětem projektu je evaluace efektů programů podpory Operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014–2020 (OP PIK), které jsou realizovány prostřednictvím finančních nástrojů. Jde o dva programy podpory ve specifickém cíli 2.1 OP PIK: **Expanze** a **Rizikový kapitál**, a dále částečně program podpory **Úspory energie** ve specifickém cíli 3.2 OP PIK. Cílem evaluačního projektu je zejména zhodnotit příspěvek intervencí k naplňování stanovených cílů, dopad podpory na hospodaření podpořených podniků, srovnání s dotační formou podpory, ale také nastavení podmínek pro získání podpory.

* 1. **Kontext řešení**

**Finanční nástroje v OP PIK**

Finančními nástroji jsou míněny nedotační formy podpory. Hlavním významem finančních nástrojů je usnadnit financování komerčně smysluplných projektů s reálně dosažitelnou návratností. Využití veřejných prostředků efektivnějším a udržitelnějším způsobem zajišťuje princip návratnosti, zapojení soukromého kapitálu a finanční zprostředkovatele. Nastává zde proto tzv. pákový efekt, kdy v případě finančních nástrojů dochází k přímému zapojení soukromého kapitálu a díky tomu se snižuje zátěž veřejných rozpočtů.

Příjemci využívající finanční nástroje jsou především malí a střední podnikatelé. Díky finančním nástrojům je jim umožněn zvýhodněný přístup k financování projektů.

Finanční nástroje mají nejčastěji podobu jako:

* Úvěry
  + Základní typ finančního nástroje
  + Spočívá v návratném poskytování finančních prostředků za předem dohodnutých podmínek (doba splatnosti, výše a typ úrokové sazby, podmínky poskytnutí úvěru včetně zajištění)
  + V rámci finančních nástrojů dochází např. ke snížené, případně nulové úrokové sazbě, její dlouhodobé fixaci, možnosti odkladu splátek, prodloužené nebo flexibilní délce splatnosti, požadavku na menší nebo žádné zajištění úvěru
* Záruky
  + Nejrozšířenější typ podpory
  + Bankovní záruka je závazek ručitele, vyplatit úvěrující bance finanční plnění ve výši zaručené částky, pokud klient banky nesplní svůj smluvní závazek nebo budou splněny podmínky v záruce stanovené
  + Používá se především pro podnikatelské subjekty s cílem zlepšit jejich přístup k úvěrům (ručitel se písemně zaručí za úvěr a následně dojde k poskytnutí úvěru příjemci)
  + V rámci finančních nástrojů je zajištěna dosažitelnost komerčních úvěrů i bez dostatečného ručení
* Kapitálové či kvazikapitálové vstupy
  + Představují investici do základního kapitálu cílových společností (příjemců), za kterou investor obdrží vlastnický podíl (případně srovnatelné nástroje ekvitního a rizikového financování, jako mezaninové a konvertibilní úvěry)
  + Může se jednat o investice do společností na začátku svého fungování (fáze akcelerátor a seed), nebo o investice do již fungujících podniků (early-stage nebo later-stage)
  + V rámci finančních nástrojů dochází ke zpřístupnění kapitálového financování

Finanční nástroje představují naprosto odlišné paradigma v přístupu k dotační podpoře z evropských fondů. Oproti klasickým dotačním projektům zde musí být mnohem větší důraz na životaschopnost takového projektu a na jeho vnitřní ekonomiku, jež následně umožní plné splacení poskytnutých návratných prostředků. Zavedení finančního nástroje do operačního programu vyžaduje nové znalosti a zkušenosti, ať už samotných manažerů programů, či manažerů finančního nástroje samotného. S výhodou lze pro tuto roli využít vlastní zdroje národních rozvojových agentur a bank či zdroje, které manažeři programu vyberou v otevřených výběrových řízeních dle tržních zásad.

Pokud přemýšlíme o největších výhodách a přidané hodnotě využití finančních nástrojů v operačním programu, tak musíme zmínit zejména následující:

* Omezení morálního hazardu, k penězům návratného charakteru investor přistupuje jinak než k nevratné dotaci[[2]](#footnote-3).
* Ekonomická životaschopnost a smysluplnost projektu, musí být mnohem více určitá.
* Zapojením finančního nástroje do programu lze oslovit úplně novou cílovou skupinu investorů / příjemců podpory. Jedná se o takovou skupinu, jež by o běžné dotace nežádala, a to z důvodu přílišné komplikovanosti, jednorázovosti a nevyzpytatelnosti dotačního systému (pro velkou skupinu investorů je to „black box“, kde rozhodují poradenské agentury a dotační úředníci podle pravidel, jež se mohou jevit lidem z byznysu jako nelogická a formální).
* Naprosto klíčová je také přidaná hodnota finančního zprostředkovatele – manažerů samotného finančního nástroje. Na rozdíl od (univerzálně zaměřených) manažerů operačního programu by se mělo jednat o experty s přímým napojením na konkrétní segment trhu, s excelentní znalostí a zkušeností v tomto segmentu a s rozsáhlými kontakty na klíčové aktéry byznysu.
* V neposlední řadě je nezpochybnitelně přidanou hodnotou možnost recyklace veřejných zdrojů a jejich využití na další projekty.

Je jasné, že finanční nástroje nemusí mít větší využití ve všech podporovaných oblastech. Nicméně tam, kde funguje zdravé konkurenční a tržní prostředí, může větší aplikace finančních nástrojů výrazně přispět k fungování podporovaného segmentu jako celku.

Implementaci finančních nástrojů zajišťuje především Národní rozvojová banka, a.s. a pilotně je realizován program kapitálových vstupů ve spolupráci s Evropským investičním fondem (EIF). Realizovány jsou na základě tzv. Předběžného posouzení – ex ante analýzy oblastí, které jsou pro finanční nástroje vhodné.

Finanční nástroje se využívají ve dvou programech podpory ve specifickém cíli 2.1 OP PIK: Expanze a Rizikový kapitál, a dále v programu podpory Úspory energie ve specifickém cíli 3.2 OP PIK.

**Program Expanze**

Alokovaná částka byla v rámci programu Expanze 327 mil. EUR (cca 8,8 mld. Kč) na období do roku 2020. V roce 2020 byla alokace programu navýšena na aktuální hodnotu 562,4 mil. EUR (tj. cca 14,8 mld. Kč). Cílem programu je zejména usnadňovat malým a středním podnikatelům přístup k bankovním úvěrům na realizaci jejich podnikatelských projektů pro zahájení a/nebo další rozvoj podnikání. Mezi podporované způsobilé výdaje patří pořízení nových technologií, strojů a zařízení, pořízení a rekonstrukce souvisejících staveb (včetně pozemků), pořízení dlouhodobého nehmotného majetku.

Formy podpory v rámci tohoto programu:

1. Bezúročný úvěr s odkladem splátek jistiny
   * + Výše úvěru až 45 % předpokládaných způsobilých výdajů projektu, min. 650 tis. Kč, max. 60 mil. Kč,
     + Doba splatnosti až 10 let s možností odkladu splátek až 3,5 roku,
     + Finanční příspěvek k úhradě úroků z komerčního úvěru,
2. Záruka
   * + je poskytována až do výše 80% jistiny zaručovaného úvěru,
     + výše zaručovaného úvěru až do 60 mil. Kč,
     + délka ručení nepřesahuje 10 let,
     + finanční příspěvek k úhradě úroků zaručovaného úvěru (pouze v případě portfoliové záruky COVID II a COVID SPORT)

První výzva v rámci úvěrové části programu Expanze byla vyhlášena 28. 4. 2017, v rámci záruční části byla první výzva vyhlášena 4. 2. 2019. Od zahájení programu bylo uzavřeno **1 075 úvěrových smluv v hodnotě 5,9 mld. Kč** a podpořeno **4 042 projektů zárukami ve výši 19,7 mld. Kč**. V důsledku pandemie COVID-19 a první vlny vládních restrikcí byla aktualizovaná výzva programu Expanze prostředky v záruční části a prostředky mohly být, v režimu protikrizového programu COVID II, využity také na zaručení provozních úvěrů. Velká většina záruk z programu Expanze byla udělena právě v režimu programu COVID II, který tak zásadně podpořil implementaci záruční části programu Expanze.

**Program Rizikový kapitál – fond fondů EIF[[3]](#footnote-4)**

Alokovaná částka je v rámci OP PIK 40 mil. EUR + koinvestice Evropského investičního fondu 10 mil. EUR (k využití i pro pražské projekty) a dále další soukromé zdroje spoluinvestorů jednotlivých fondů. Jedná se o první program, který je realizován ve spolupráci s Evropským investičním fondem. Program zahrnuje pilotní realizace finančních nástrojů kapitálových vstupů – kapitálových a kvazikapitálových investic. Efektem státní podpory je vznik nových soukromých fondů investujících do startupů v seedových fázích.

Vlastnosti podpory:

1. Kapitálová/kvazikapitálová investice poskytnutá na rozvoj podnikání za dohodnutých podmínek (podíl ve firmě apod.)
2. Žadatel jedná přímo s finančním zprostředkovatelem (FZ)
3. Zaměření na seed/startup fázi

Od zahájení programu bylo, ke dni zpracování Vstupní zprávy, podpořeno v rámci fondu **Lighthouse 22 projektů v hodnotě 140 mil. Kč** z investic v OP PIK a v rámci fondu **Nation 1 15 projektů v hodnotě 120 mil. Kč** z investic z OP PIK. Celkem pak bylo z obou fondů včetně soukromých zdrojů a pražských projektů investováno v uvedeném období 378 mil. Kč.

**Program Úspory energie a Úspory energie v SZT**

Alokovaná částka činí, na základě podepsaného Dodatku č. 5 z ledna 2021, 400 mil. Kč (cca 15,1 mil. EUR) na období do roku 2023. Cílem je přispět ke snížení energetické náročnosti podnikatelského sektoru, konkurenceschopnosti a udržitelnosti české ekonomiky prostřednictvím energeticky úsporných opatření. Mezi podporované způsobilé výdaje patří různé druhy opatření včetně modernizace budov, osvětlení, zařízení, instalace obnovitelných zdrojů energie, kogenerační jednotky pro vlastní spotřebu, pořízení/obnova hmotného a nehmotného majetku.

Forma podpory:

1. Bezúročný úvěr s odkladem splátek jistiny
   * Výše úvěru až 70 % předpokládaných způsobilých výdajů projektu (až 90 % - pouze v rámci podpory de minimis – u projektů do předpokládaných způsobilých výdajů max. 3 000 000 Kč), min. 500 tis. Kč, max. 60 mil. Kč,
   * Doba splatnosti až 10 let, možnost odkladu splátek 4 roky,
2. Subvence úrokové sazby k úhradě úroků z komerčních úvěrů až do výše 4 mil. Kč
3. Finanční příspěvek na pořízení energetického posudku až do výše 250 tis. Kč

Výzva s příjmem žádostí o zvýhodněný úvěr byla poprvé vyhlášena 19. 9. 2017, za účelem zvýšení atraktivnosti programu pro žadatele byl průběžně aktualizován text Výzvy, což vedlo ke zjednodušení podmínek pro žadatele. Od zahájení programu bylo k 30. 11. 2021 uzavřeno **48 úvěrových smluv v hodnotě 228 mil. Kč**.

1. Stručná metodika evaluace

Pro zpracování evaluace byly využity následující metody, které jsou podrobněji popsány v přílohách Závěrečné zprávy a rovněž ve Vstupní zprávě.

* 1. **Kontrafaktuální analýza dopadů**

Kontrafaktuální analýza dopadů byla základní metodou výzkumu pro tuto Závěrečnou zprávu. Byla využita pro odhad dopadů působení FN na ekonomické ukazatele podpořených firem, zaměstnanost a jejich přežití v kontextu pandemie COVID-19 – viz především EO 3 a 10 a dále průřezově v ostatních otázkách.

Kontrafaktuální analýza je založena na porovnání reálného stavu sledovaného identifikátoru s hypotetickým stavem (tj. „kontrafaktuální situací“), který by býval nastal v případě, že by nebyla provedena intervence. Tento hypotetický stav je samozřejmě nepozorovatelný, a proto je ve statistické analýze reprezentován vhodně zvolenou kontrolní skupinou. Tato skupina je složena z nepodpořených subjektů, které byly v momentě udělování podpory podobné (v určitém smyslu) subjektům, které podporu obdržely.

Pro konstrukci kontrolní skupiny byla aplikována párovací metoda s využitím metody Propensity Score Matching. Jejím principem je transformace relevantních charakteristik pro párování (kterých může být větší množství) na jediné číslo, tzv. propensity skóre, které je základem pro párování podpořených a nepodpořených subjektů.

V souladu s metodikou a zadáním byl kontrolní vzorek konstruován zvlášť pro subjekty, které získaly podporu před rokem 2020 a pro subjekty podpořené v roce 2020 a později, ve skutečnosti tak byly vyvinuty a aplikovány dva oddělené modely. Kontrolní vzorek byl vytvořen jako podmnožina z 10 525 náhodně vybraných subjektů.

Výsledné spárování bylo verifikováno pomocí řady statistických testů, na jejichž základě byly upravovány parametry modelu i párovací algoritmy tak, aby bylo možné dosažení co nejlepších výsledků. Samotná analýza sledovaných proměnných byla zpracovaná pomocí metody rozdílu v rozdílech (Differences in Differences, DiD). Efekt dalších programů, především programu Antivirus, byl v párování a analýze zohledněn kategorizací podpořených (podpoření, kteří zároveň čerpali z programu Antivirus, byli spárování s nepodpořenými, kteří také čerpali z programu Antivirus a naopak). Výsledky analýzy byly opět podrobeny testům statistické významnosti s hraniční hodnotou stanovenou na 5 %.

Podrobnosti k aplikaci Kontrafaktuální analýzy viz Příloha č. 5. Metodické detaily k aplikaci viz Vstupní zpráva.

* 1. **Desk research**

Desk research zahrnul množství rozmanitých zdrojů – primární zdroje a data předaná zadavatelem a/nebo NRB, programové dokumenty (operační program, výroční zprávy, dokumentace a výzvy analyzovaných programů atd.), sekundární databáze (ČSÚ, Eurostat, atd.) a sekundární zdroje – relevantní analýzy, další evaluace, atd.

Specifickým zdrojem dat pro Kontrafaktuální analýzu byla mikrodata podniků, která byla získána z komerčních zdrojů – data Bisnode a BizMachine; zakoupena byla pro potřebu analýzy také data od ČSÚ (plná databáze RES a její měsíční aktualizace). Dále byly aplikovány nástroje pro automatizované vytěžení dat z veřejně přístupných rejstříků – RES, insolvenční rejstřík, rejstřík nespolehlivých plátců DPH, obchodní rejstřík atd. Podrobnosti viz Vstupní zpráva.

* 1. **Dotazníková šetření**

Dotazníkovým šetřením byli osloveni všichni příjemci z programů Expanze a Úspory energie. S ohledem na malý počet podpořených subjektů v programu Rizikový kapitál a obecněji odlišné charakteristiky tohoto programu byly v tomto programu namísto dotazníkového šetření využity individuální rozhovory a případové studie. S ohledem na odlišný charakter podpory poskytované v období pandemie COVID-19 byli příjemci, kteří podporu obdrželi v období 2020–2021, dotazovaní odděleně. Ve skutečnosti tak byla realizována dvě dotazníková šetření. Podrobnosti viz Příloha č. 3.

* 1. **Individuální rozhovory a případové studie**

Byly realizovány individuální rozhovory s částí podpořených subjektů. Celkem bylo realizováno 13 rozhovorů se zástupci podpořených subjektů. Dále byly realizovány operativní konzultace se zástupci NRB. Na tomto základě bylo zpracováno 12 případových studií: 6 pro příjemce v programu Expanze, 2 v programu Úspora energie a 4 v programu Rizikový kapitál. Případové studie jsou zpracovány v Příloze č. 4.

* 1. **Expertní panel**

Pro evaluaci byl sestaven expertní panel. Experti byli osloveni v následujících fázích zakázky:

* Po zpracování kvantitativní analýzy restriktivních opatření a jejich dopadů na ekonomiku byla zpracována kategorizace odvětví ekonomiky dle jejich zasaženosti pandemií (viz EO 12). Tato kategorizace byla předložena panelu k revizi, zpětná vazba byla vzata v úvahu při finální kategorizaci.
* Po realizaci kontrafaktuální analýzy a formulaci prvních zjištění a závěrů byly tyto předběžné výsledky předloženy panelu k reflexi a interpretaci, společně se seznamem otázek. Vstupy expertů byly využity v syntéze.

Podrobněji k využití Expertního panelu viz Příloha č. 6.

1. Odpovědi na evaluační otázky
   1. **EO1: Jak přispěly intervence realizované prostřednictvím finančních nástrojů v rámci programů podpory Expanze, Rizikový kapitál a Úspory energie k dosahování specifických cílů 2.1 a 3.2 OP PIK?**
      1. Východiska

Specifický cíl 2.1 je v oblasti finančních nástrojů naplňován programem Expanze a Rizikový kapitál. Jejich hlavním cílem je proto růst konkurenceschopnosti segmentu MSP prostřednictvím zvýšení počtu nových podnikatelských subjektů a nových podnikatelských záměrů zejména inovačního charakteru s vysokým potenciálem růstu, ale i na nižších hodnotových řetězcích, a podnikatelů ve službách s přínosem pro zaměstnanost.

* + 1. Zjištění v návaznosti na EO

|  |  |
| --- | --- |
| Evaluační otázka | Jak přispěly intervence realizované prostřednictvím finančních nástrojů v rámci programů podpory Expanze, Rizikový kapitál a Úspory energie k dosahování specifických cílů 2.1 a 3.2 OP PIK? |
| Zhodnocení | Spíše ano |
| Hlavní závěry a zjištění | Intervence realizované prostřednictvím finančních nástrojů mají na základě verifikace teorií změn potenciál k dosahování specifických cílů 2.1 a 3.2, neboť **bylo prokázáno správné nastavení intervenční logiky u obou SC.**  U SC 2.1 není však síla vazeb mezi výstupy-okamžitými efekty-střednědobými změnami tak zjevná, protože zvýšení konkurenceschopnosti podniků je významně závislé i na vnějších podmínkách, proto efekt realizovaných projektů nemusí být tak velký. To bylo prokázáno v dotazníkovém šetření, v němž plné dosažení stanovených cílů uvedlo 69 % respondentů, částečné dosažení cílů uvedlo 20 % dotázaných a ve 2 % případů cíle nebyly naplněny vůbec (z 98 respondentů). Nejčastější příčinou pro nenaplnění cílů byla pandemie COVID-19 a s ní spojená opatření.  V případě SC 3.2 nebyly prokázány slabší kauzální vazby v teorii změn. Všichni respondenti v dotazníkovém šetření uvedli, že se jim povedlo stanovené cíle zcela naplnit.  Na základě počtu podpořených projektů má zatím **nejvyšší dopad na dosahování SC program podpory Expanze**, v němž bylo do poloviny roku 2021 podpořeno 5983 projektů. V případě PP Rizikový kapitál byly podpořeny pouze desítky projektů, ale vzhledem k tomu, že cílovou skupinou jsou startupy, tj. omezená skupina podnikatelů, je dopad tohoto PP na cílovou skupiny poměrně rozsáhlý. Programem s nejnižším dopadem je PP **Úspory energie, v rámci něhož byly podpořeny jen desítky projektů, jeho podíl na dosahování SC 3.2 je poměrně nízký.** |
| Doporučení | - Zachovat a dále rozvíjet stávající finanční nástroje, využít zdrojů Technické pomoci pro další rozšiřování povědomí u cílové skupiny v souladu s konkrétnějšími doporučeními u následujících EO.  - V Předběžném posouzení FN OP TAK analyzovat možnosti absorpční kapacity pro zvýšení alokace programu Rizikový kapitál, který, dle odpovědi na tuto i následující evaluační otázky, je účelný i účinný ve vztahu k formulovaným cílům (viz případové studie a analýza pákového efektu v EO6) a zároveň dostupnost tohoto zdroje financí pro rozvoj startupů není v ČR, dle mezinárodního srovnání (viz EO2) stále dostatečná. |

* + 1. Doplňující informace k EO

Verifikace teorií změny byla prováděna na základě analýz souhrnných dat o stavu realizace obou SC a také na základě informací o realizovaných projektech a jimi plněných indikátorech. Hodnotitel skrze výše uvedené analýzy potvrzuje existenci souvislostí (příčin a následků) mezi intervencemi a cíli SC 2.1 i 3.2 ve smyslu kauzálního řetězce: vstupy – aktivity – výstupy – okamžité efekty – střednědobé změny – dopady.

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

* 1. **EO2: Jsou předpoklady, na jejichž základě bylo v rámci Předběžného posouzení FN doporučeno podporu prostřednictvím FN aplikovat, stále validní? Naplnily se, resp. daří se naplňovat, očekávané výsledky formulované v Předběžném posouzení FN?**
     1. Východiska

Předběžné posouzení identifikuje vysoký potenciál pro uplatnění FN v SC 2.1 OP PIK. Dokonce uvádí, že v rámci programu jde o nejvhodnější oblasti pro aplikaci FN. Předběžné posouzení identifikovalo vysokou poptávku po podnikatelských úvěrech pro rozvíjející se MSP, která není dostatečně kryta nabídkou tržních finančních produktů. Obzvláště citelná je potom, dle Předběžného posouzení, malá rozvinutost českého trhu v oblasti financování early stage rozvoje MSP, tedy především co se týče rizikového kapitálu a kvazi-kapitálových vstupů. Toto tržní selhání omezuje potenciál rozvoje nových inovativních podnikatelských projektů v ČR. Tento závěr potvrzuje také aktualizace předběžného posouzení z roku 2017, která uvádí, že v rámci trhu rizikového kapitálu přetrvává tržní selhání u seedových a technologicky a znalostně náročných investic.

* + 1. Zjištění v návaznosti na EO

|  |  |
| --- | --- |
| Evaluační otázka | Jsou předpoklady, na jejichž základě bylo v rámci Předběžného posouzení FN doporučeno podporu prostřednictvím FN aplikovat, stále validní? Naplnily se, resp. daří se naplňovat, očekávané výsledky formulované v Předběžném posouzení FN? |
| Zhodnocení | Spíše ano |
| Hlavní závěry a zjištění | **Platnost předpokladů, na jejichž základě bylo v rámci Předběžného posouzení FN doporučeno podporu prostřednictvím FN aplikovat, potvrzují návazné analýzy i vlastní expertní posouzení.** Ve vztahu k SC 2.1 je nadále pozorováno tržní selhání, které se projevuje vyšší averzí finančních subjektů vůči financování projektů s vyšším rizikem a/nebo poskytovat financování podnikům s rizikovějším portfoliem. Ve vztahu k dostupnosti rizikového kapitálu se sice, ve srovnání s datem zpracování Předběžného posouzení, situace zlepšuje, nicméně nabídka rizikového kapitálu je nadále sub-optimální než v jiných státech středoevropského regionu. Ve vztahu k SC 3.2 je nadále platný argument, že v oblasti energetické účinnosti je klíčovým problémem (tržním selháním) dlouhá doba návratnosti investic pro podniky. Podpora z veřejných zdrojů v tomto smyslu funguje jako prvek posílení motivace k investicím tím, že snižujedobu návratnosti investic, čímž se stávají pro podnikatele atraktivnější.  **U SC 2.1 je pravděpodobné, že dojde k naplnění očekávaných výsledků programu Expanze, co se týče počtu podpořených podniků pobírajících jinou finanční pomoc než granty. Dosažení očekávané výše soukromých investic v projektech s veřejnou podporou je ale diskutabilní** – odhad aktuálních hodnot tohoto indikátoru je výrazně pod cílovou hodnotou, a to především proto, že významná část podpory z programu Expanze byla distribuována v rámci programu COVID II, který podporoval úvěry na provozní výdaje a průměrná výše těchto úvěrů tak byla výrazně nižší.  **V případě SC 3.2 prozatím nejsou cílové hodnoty programu dosahovány**, a to jak na úrovni počtu podniků pobírajících podporu, tak i při součtu výše vyčerpaných úvěrů v programu. |
| Doporučení | - Zahájit implementaci FN v novém programovém období v co nejkratším čase tak, aby bylo možné maximálně využít jejich potenciálu.  *Dále viz doporučení u EO10* |

* + 1. Doplňující informace k EO

*Podrobnější doplňující informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

* 1. **EO3: Jak se promítla podpora FN na hospodaření podpořených podniků?**
     1. Východiska

Výchozí hypotézou pro tuto EO je existence prokazatelné příčinné souvislosti mezi podporou z FN a pozitivním trendem v hospodaření podpořených podniků, a to především co se týče přidané hodnoty, výkonových indikátorů, ziskovosti, rentability a zaměstnanosti.

* + 1. Zjištění v návaznosti na EO

|  |  |
| --- | --- |
| Evaluační otázka | Jak se promítla podpora FN na hospodaření podpořených podniků? |
| Zhodnocení | Prokázán pozitivní dopad podpory FN na část sledovaných ukazatelů. |
| Hlavní závěry a zjištění | Kontrafaktuální model jednoznačně potvrzuje **pozitivní dopad FN v OP PIK na zaměstnanost**. Průměrný efekt je odhadován na průměrný nárůst o cca 10 zaměstnanců díky podpoře. Efekt potvrdilo také dotazníkové šetření.  Pro žádný z ekonomických ukazatelů nebyl změřen statisticky významný efekt podpory. Důvodem této skutečnosti je především fakt, že velká většina podpořených získala podporu až v roce 2019, efekt podpory se v takto krátkém čase nemohl statisticky významně projevit (referenční období končilo rokem 2019). Při zohlednění výsledků, které jsou blíže hranici statistické významnosti, ale lze pozorovat především pozitivní **trend rychlejšího růstu přidané hodnoty** u subjektů, které byly z programu Expanze podpořeny. Podobně lze pozorovat také **trend rychlejšího růstu osobních nákladů.**  **Jednoznačný pozitivní vliv podpory na ekonomické ukazatele a výkonnost podpořených subjektů potvrzují kvalitativní metody analýzy**. Poskytnutá podpora zpravidla umožnila realizovat rozvojové investice dříve nebo komplexněji, než by bylo možné realizovat v případě absence podpory. Podpoření proto pozorují jednoznačný dopad na ekonomický výkon svých podniků, a to především co se týče expanze podnikání, diverzifikace ekonomických aktivit, zefektivnění výroby, úspory nákladů a zavedení inovací, které poskytují konkurenční výhodu. |
| Doporučení | - S ohledem na pozorovanou efektivitu FN ve vztahu k potřebám rozvoje MSP posílit důraz na využívání FN v budoucím programovém období, zvýšit podíl alokace určený na rozvoj MSP, který je pro FN vyčleněn; posílit jejich prostřednictvím nabídku financování projektů s důrazem na začínající a rozvojové MSP a rizikovější investice.  - Analyzovat dopady implementace programu Expanze před rokem 2020 s delším časovým odstupem s využitím metody kontrafaktuální evaluace. |

* + 1. Doplňující informace k EO

*Podrobnější doplňující informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

* 1. **EO4: Z jakých důvodů nejčastěji dochází u podpořených podniků k selhání při schopnosti splácet úvěr?**
     1. Východiska

V případě úvěrového programu Expanze jsou k 31. 12. 2020 evidovány pohledávky po lhůtě splatnosti ve výši cca 12 mil. Kč. Ke stejnému datu přitom bylo zvýhodněnými úvěry z programu vyčerpáno více než 5 mld. Kč. Pohledávky na jistinu jsou evidovány u 26 příjemců (započítáni pouze příjemci s pohledávkou vyšší než tisíc Kč, několik dalších příjemců eviduje pohledávky v zanedbatelné výši) z celkem 1075, tedy u cca 2,4 % příjemců. Kumulativní výše těchto pohledávek dosahuje cca 15 mil. Kč (tedy cca 0,3 % celkové výše vyčerpaných úvěrů).

* + 1. Zjištění v návaznosti na EO

|  |  |
| --- | --- |
| Evaluační otázka | Z jakých důvodů nejčastěji dochází u podpořených podniků k selhání při schopnosti splácet úvěr? |
| Zhodnocení | *Není relevantní* |
| Hlavní závěry a zjištění | **Výskyt případů neschopnosti selhání ve schopnosti splácet úvěr je velmi ojedinělý.** V úvěrové části programu činí celková výše pohledávek po splatnosti cca 0,25 % z celkové výše poskytnutých úvěrů a pouze 22 příjemců má pohledávky po splatnosti ve výši, která přesahuje 1 % jistiny; pohledávky přesahující 5 % vyčerpaného úvěru vykazuje pouze 5 příjemců. V záruční části bylo plnění ze záruky vyplaceno pouze ve čtyřech případech a činí tak 0,1 % z celkové výše ručení.  U části těchto podniků (3 z 9 analyzovaných) došlo k selhání z důvodu **platební neschopnosti a prohlášení konkurzu**. Ve všech třech případech ale bylo insolvenční řízení zahájeno ještě před nástupem pandemie COVID-19, nejedná se tedy o negativní dopad této krize.  Zbývající analyzované podniky většinou vykazují dlouhodobé problémy v jejich schopnosti splácet své závazky a obecněji **nezdravé hodnoty likvidity** ve všech sledovaných pod-kategoriích. Pokud nebyly identifikovány problematické hodnoty likvidity, bylo pozorováno výrazné zhoršování hospodářské situace podpořeného podniku – jeho oběžná aktiva a finanční majetek sice prozatím převyšují závazky, nicméně lze pozorovat, že společnosti **dlouhodobě klesají výkony a výnosy, aniž by byla schopna adekvátně snížit náklady**. |
| Doporučení | *Bez doporučení – míra selhání při schopnosti splácet úvěr je prozatím velmi nízká a nemá souvislost s nastavením FN nebo způsobem jejich implementace.* |

* + 1. Doplňující informace k EO

*Podrobnější doplňující informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

* 1. **EO5: K jak velkému zapojení soukromého kapitálu dochází v rámci pákového efektu v případě jednotlivých FN? Vede uplatnění FN ke snížení zátěže veřejných rozpočtů? Jak velké je toto snížení?**
     1. Východiska

Pákovým efektem v případě finančních nástrojů rozumíme poměr mezi veřejnými zdroji a soukromým kapitálem, který je aktivován na úrovni jednotlivých projektů a slouží k financování způsobilých výdajů. Pákový efekt se zásadně liší v případě jednotlivých produktů finančních nástrojů. Největší očekávaný pákový efekt je v případě bankovních záruk, nicméně finanční nástroje založené na zárukách dokáží generovat nejmenší přidanou hodnotu prostředků, neboť mají malý vliv na výběr jednotlivých projektů a jejich příspěvek k danému cíli. Poměrně dobrý pákový efekt dosahují finanční nástroje založené na ekvitě a kvazi ekvitě, nicméně u těchto finančních produktů musíme zároveň respektovat zvýšené riziko, které je jejich neoddělitelnou součástí. Nejmenšího pákového efektu pak dosahují úvěrové finanční nástroje, avšak tyto jsou chápány jako poměrně bezpečné a málo rizikové, vzhledem k vlastnostem seniorního úvěru (myšleno z pohledu zajištění).

* + 1. Zjištění v návaznosti na EO

|  |  |
| --- | --- |
| Evaluační otázka | K jak velkému zapojení soukromého kapitálu dochází v rámci pákového efektu v případě jednotlivých FN? Vede uplatnění FN ke snížení zátěže veřejných rozpočtů? Jak velké je toto snížení? |
| Zhodnocení | Vyšší pákový efekt pozorován u záruční části programu Expanze, zatímco ostatní programy prozatím vykazují pákový efekt[[4]](#footnote-5) blízký hodnotě 1. FN vedou ke snížení zátěže veřejných rozpočtů v delším časovém horizontu. |
| Hlavní závěry a zjištění | Dle dat monitorovacího systému **generuje největší pákový efekt záruční nástroj programu Expanze**, jenž je řízen Národní rozvojovou bankou. Očekávání také naplňuje ekvitní fond Nation 1, přičemž dle dat výroční zprávy druhý ekvitní fond, Lighthouse Seed Fund, plánovaného pákového efektu nedosahuje. Dle očekávání si vedou také úvěrové fondy, jejichž pákový efekt je okolo hodnoty 1.  **V krátkodobém horizontu nelze pozorovat, že by uplatnění FN vedlo ke snížení zátěže veřejných rozpočtů. Při dlouhodobější projekci se ale snížení zátěže jednoznačně projevuje.** Bez započtení revolvingu investic lze v delším časovém horizontu předpokládat, že zátěž hodnocených programů je, ve srovnání s podporou ve formě dotace ve výši 40 % celkových způsobilých výdajů, cca poloviční.  **Při započítání prostředků z exitu investic (a konzervativním odhadu) lze očekávat, že zátěž FN ve srovnání s dotacemi bude méně než třetinová**. |
| Doporučení | - Posílit institucionální zázemí a kapacity v rámci skupiny NRB pro systematické řízení a analýzu využívání finančních nástrojů v České republice pro podnikatelský sektor; průběžně sledovat a vyhodnocovat situaci na trhu finančních produktů pro MSP  - Připravit strategii pro opětovné využití zdrojů, které se z FN budou ve stále větším objemu vracet po ukončení způsobilosti (splácení úvěrů, ukončení záruk, případný exit podpořených start-upů) tak, aby bylo maximálně využito potenciálu revolvingového charakteru FN |

* + 1. Doplňující informace k EO

Obecně řečeno, pákovým efektem v případě finančních nástrojů rozumíme poměr mezi veřejnými zdroji a soukromým kapitálem, který je aktivován na úrovni jednotlivých projektů a slouží k financování způsobilých výdajů. Tato obecná definice však musí být doplněna přesnou definicí pákového efektu, jelikož výpočet pákového efektu v rámci konkrétního finančního nástroje by měl být součástí investiční strategie a dohody o financování či operační dohody FN. Lze však zjednodušeně říct, že pákový efekt bude podílem součtu výše vyplacených podpor a dalších zdrojů financování ku vkladu do fondu (zjednodušená definice bez započtení úroků).

*Podrobnější doplňující informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

* 1. **EO6: Jaké procento příjemců FN obdrželo též dotační podporu v OP PIK? Lze vysledovat synergické efekty mezi různými podporami? Jaké byly hlavní bariéry případného čerpání více druhů podpor (např. vyčerpaný limit de minimis) a celkové zkušenosti žadatelů?**
     1. Východiska

Výchozí hypotézou pro tuto EO je, že FN slouží především podnikatelským subjektům, které nejsou příjemci dotací z OP PIK. Využívány jsou zejména subjekty, které mají vyčerpanou veřejnou podporu, s žádostí o dotaci neuspěly nebo nesplňují podmínky pro získání dotace.

Administrativní náročnost zpracování žádosti o podporu vč. nastudování pravidel získání podpory může být velmi výraznou bariérou v čerpání finanční podpory, a to zejména pro malé podniky či mikropodniky, které nemají dostatečné administrativní kapacity pro zajištění těchto úkonů.

* + 1. Zjištění v návaznosti na EO

|  |  |
| --- | --- |
| Evaluační otázka | Jaké procento příjemců FN obdrželo též dotační podporu v OP PIK? Lze vysledovat synergické efekty mezi různými podporami? Jaké byly hlavní bariéry případného čerpání více druhů podpor (např. vyčerpaný limit de minimis) a celkové zkušenosti žadatelů? |
| Zhodnocení | Spíše ano |
| Hlavní závěry a zjištění | **Dotační podporu z OP PIK obdrželo 22,5 % příjemců z programu Expanze-úvěry a 16,6 % příjemců z Expanze-záruky**.  Co se týče PP Úspory energie, získalo zároveň dotaci z OP PIK 19 % příjemců; stejné procento platí v případě PP Rizikový kapitál.[[5]](#footnote-6) Příjemci podpory z programu Expanze-úvěry čerpají v 17 % také podporu z Expanze-záruky. Naopak příjemci Expanze-záruky čerpají podporu z Expanze-úvěry jen v 5 % případů.  Koneční příjemci využívající Expanzi hodnotili tento program velmi pozitivně, byli spokojeni s nastavenou spoluprací i přístupem a ve většině případů také s administrativní náročností, která jim přišla obdobná nebo dokonce jednodušší než v případě čerpání standardního úvěru.  Pozitivní zpětnou vazbu poskytli také příjemci podpory z Rizikového kapitálu, fondů Lighthouse a Nation1. Oceňovali jak jednoduchost, rychlost a připravenost celého procesu, a to i v porovnání s jinými fondy, které postupně využili. Kladně byl hodnocen také lidský přístup, profesionalita a schopnost pomoct příjemci v nejrůznějších situacích (získání důležitých kontaktů, řešení krizových situací apod.). Jako námět na zlepšení byl uveden systematizovaný reporting příjemce.  Nejvyužívanějším programem z programů pro překonání následků pandemie COVID-19 byl Antivirus, který využilo 27–51 % příjemců podpory z finančních nástrojů OP PIK. Druhým nejvyužívanějším programem byl COVID II, který využilo 8–22 % příjemců podpory z FN. Tyto programy nejčastěji využívali příjemci záruk z programu Expanze, naopak nejméně programy pro překonání dopadů pandemie využívají příjemci Rizikového kapitálu.  **Díky nízkému podílu vícečetného čerpání z FN nedochází ani k výrazným synergickým efektům**. 62 % respondentů dotazníkového šetření uvedlo, že jim získaná podpora dostačovala a nepotřebovali další. Čtvrtina respondentů pak uváděla jako bariéru pro další čerpání podpory administrativní náročnost nebo nesplnění podmínek programů podpory.  Z hlediska administrativní náročnosti zpracování dotace, délky trvání hodnotícího procesu žádosti a složitosti administrace projektu při jeho realizaci jsou všechny **zkoumané programy podpory hodnoceny lépe než dotační programy OP PIK, které se respondentům zdají složitější i časově náročnější, což je i jedním z důvodů, proč příjemci podpory z FN nechtějí dotační tituly příliš využívat.** |
| Doporučení | - Zajistit informovanost potenciálních žadatelů o možnosti využít finanční nástroje OP PIK. V cílové skupině OP PIK jsou poměrně silně zastoupeny podnikatelské subjekty, které dotace čerpat nechtějí, ale finanční nástroje jsou pro ně přijatelným řešením pro zajištění rozvoje jejich činností. Při posilování informovanosti spolupracovat především s Hospodářskou komorou, AMSP, profesními sdruženími a bankami, které jsou velmi často prvním místem, kde se žadatel o možnosti využít FN OP PIK pro svůj investiční projekt dozví. Webovou prezentaci programů doplnit o přímé kontakty na specialisty spolupracujících bank, kteří se zabývají touto podporou. |

* + 1. Doplňující informace k EO

*Podrobnější doplňující informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

* 1. EO7: Kromě evaluovaných forem podpory (úvěry, záruky, kapitálové vstupy), jakým jiným vhodným způsobem podpořit motivaci k realizaci projektů, které negenerují dostatečnou dobu návratnosti?
     1. Východiska

Konkrétní vhodná forma FN byla pro dané SC vymezena v Předběžném posouzení na základě analýzy předpokladů a očekávaných efektů jednotlivých typů FN a jejich vztahu k SC. Analýza v EO 2 sice ukázala, že předpoklady Předběžného posouzení jsou nadále platné. Nad rámec uvedeného je ale nutné zohlednit také širší kontext: Za prvé, po výrazně posílené aplikaci FN napříč členskými státy EU je k dispozici podstatně širší znalostní základna o působení, výhodách a přidané hodnotě i negativech využívání jednotlivých FN (resp. jejich konfigurace). Za druhé, pro nové programové období dochází opět k inovacím, jsou vymezovány nové přístupy a formy FN (mj. také v souvislosti s implementací programu InvestEU a dalších).

Při zvažování různých variant kombinací forem podpory vždy musíme vzít v úvahu potenciální morální hazard. Pokud existuje takové nastavení podpor, jež umožní zvýhodnění jednoho či druhého projektu v závislosti na jeho nastavení, tak toto může vést k tomu, že příjemce se nerozhoduje racionálně podle svých potřeb, ale podle maximalizace dotačního efektu. Tyto předběžné úvahy bude tedy při zodpovídání na EO rozpracovány a aplikovány.

* + 1. Zjištění v návaznosti na EO

|  |  |
| --- | --- |
| Evaluační otázka | Kromě evaluovaných forem podpory (úvěry, záruky, kapitálové vstupy), jakým jiným vhodným způsobem podpořit motivaci k realizaci projektů, které negenerují dostatečnou dobu návratnosti? |
| Zhodnocení | *Není relevantní* |
| Hlavní závěry a zjištění | Nad rámec uvažovaných hlavních typů FN (úvěry, záruky, kapitálové vstupy) je **vhodné uvažovat o jejich možných kombinacích, a to včetně kombinací s dotační podporou**. Jakákoliv kombinace návratných podpor a dotací (nástroj pro snížení doby návratnosti projektu) by ale měla být využívána pouze tehdy, pakliže dodatečná dotace zajistí další, výrazné socio-ekonomické přínosy, které jinak nelze dosáhnout (např. vytvoření pracovních míst pro hendikepované osoby nebo třeba dosažení „nadstandardních“ úspor energie).  Při výběru konkrétního typu vhodného nástroje by mělo do úvahy vstupovat, mimo samotnou oprávněnost využití vhodného finančního nástroje na základě analyzovaného selhání trhu, také hodnocení rizikovosti investice a délka fungování podniku.  Na základě výše popsané kategorie dělení dle rizikovosti aktivit a stáří podniku můžeme získat následující kombinace návratné a nenávratné podpory, které mají přímou vazbu na doporučený finanční produkt:   |  |  |  | | --- | --- | --- | |  | Konzervativní | Spekulativní | | Začínající firmy | **Úvěr + dotace (na úroky či jiné výdaje)** | **Ekvita, mezanin (bezúročné období, odklad úroků dle ekonomických výsledků)** | | Zavedené firmy | **Úvěr, záruka + dotace (na úroky či jiné výdaje)** | **Mezanin (bezúročné období, odklad úroků dle ekonomických výsledků)** |   **Podpora rozvoje podnikání formou FN by měla být obecně posílena, a to na úkor dotační podpory**. Podpora formou FN poskytuje podnikatelům **vyšší flexibilitu** a rychlost a včasnost podpory ve srovnání se standardním mechanismem dotační podpory. Dále je pozorováno, že silné zapojení renomovaných bank a finančních institucí do implementace FN nejen rozkládá **náklady na administraci** takové podpory (a tedy méně zatěžuje veřejné subjekty), ale také výrazně **omezuje působení „morálního hazardu“** spojeného s poskytováním dotační podpory (subjekt nerealizuje investice, které jsou potřebné pro rozvoj jeho podnikání, ale takové investice, na které obdrží externí podporu). V neposlední řadě bylo prokázáno výše, že podpora formou FN v dlouhodobém horizontu výrazně **snižuje zátěž veřejných rozpočtů** – tedy se stejným objemem prostředků lze dosáhnout násobně vyššího efektu. |
| Doporučení pro aktuální PO | - Pokračovat v podpoře takových projektů, jenž vykazují dostatečnou návratnost a jsou ekonomicky životaschopné.  - Pokud je to oprávněné a projekty generují významné socioekonomické benefity, využít v budoucím programu (OP TAK) ve vyšší míře potenciálu kombinace typů návratných zdrojů a (např. podpora typu mezanin), včetně kombinací s dotační podporou tam, kde to je oprávněné. Tato varianta musí být analyzována již v rámci předběžného posouzení a dobře zpracována v rámci investiční strategie, a to z důvodu omezení případného rizika morálního hazardu. |

* + 1. Doplňující informace k EO

Finanční nástroje se z principu mohou použít pouze tehdy, pokud financují ekonomickou činnost, jenž generuje výnos, investiční či neinvestiční opatření, jenž generují úspory, případně kombinaci obou přístupů. Zjednodušeně lze říci, že v případě využití finančních nástrojů vždy existuje „business case“, tedy souhrn, který zahrnuje výnosy, náklady, zdroje, rizika a adekvátní výnos.

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

* 1. **EO8: Jsou správně a vhodně nastaveny podmínky pro získání podpory prostřednictvím finančních nástrojů? Jak je hodnocena administrativní náročnost ze strany žadatelů/příjemců podpory v porovnání s obdobnými finančními produkty na trhu a v porovnání s podporou prostřednictvím dotací?**
     1. Východiska

Evaluační otázka zpracovává následující hypotézy:

* Podmínky pro získání podpory prostřednictvím FN jsou z pohledu administrativní náročnosti nastaveny adekvátně.
* Podmínky pro získání podpory jsou svým charakterem srovnatelné s obdobnými finančními produkty na trhu.
* Podmínky pro získání podpory jsou svým charakterem nanejvýš stejně nebo méně náročné než v případě obdobných dotačních programů.

Evaluační otázka byla vyhodnocována na základě dat ze tří zdrojů:

1. Administrativní data sledovaná při předkládání žádostí o podporu
2. Výsledky dotazníkového šetření mezi příjemci podpory
3. Data z individuálních rozhovorů / případových studií.

Tato data byla doplněna o expertní vstupy ze strany expertů realizačního týmu a panelu.

Základem pro vyhodnocení je přitom komparace s obdobnými nástroji poskytovanými na trhu a s dotačními nástroji.

* + 1. Zjištění v návaznosti na EO

|  |  |
| --- | --- |
| Evaluační otázka | Jsou správně a vhodně nastaveny podmínky pro získání podpory prostřednictvím finančních nástrojů? Jak je hodnocena administrativní náročnost ze strany žadatelů/příjemců podpory v porovnání s obdobnými finančními produkty na trhu a v porovnání s podporou prostřednictvím dotací? |
| Zhodnocení | Spíše ano |
| Hlavní závěry a zjištění | Průměrná doba mezi podáním žádosti o úvěr nebo zaručený úvěr a podpisem smlouvy činí v průměru cca 55–60 dní, ovšem v závislosti na délce implementace programu (doba schvalování úvěrů se v čase zkracuje) a především aktuální zátěži. V tomto smyslu je extrémem období duben–květen 2020, kdy se, v důsledku otevření programu COVID II, který byl financován ze záruční části programu Expanze, až stonásobně navýšil počet žádostí o podporu, zatímco průměrná délka schvalování se od normálního stavu navýšila pouze 3-4násobně.  **Ve srovnání s komerčními úvěry je** tak **doba schvalování delší, prodloužení je ale spíše mírné.**  Příjemci podpory v dotazníkovém šetření potvrzují, že pozorují delší dobu schvalování zvýhodněných nebo zaručených úvěrů ve srovnání se standardní dobou u komerčních úvěrů, navýšení je ale pouze mírné (nejčastěji respondenti odpovídají, že administrativní náročnost je srovnatelná nebo „spíše“ náročnější / pomalejší). Respondenti také pozorují mírný nárůst administrativní náročnosti ve srovnání se standardním komerčně dostupným úvěrem, který souvisí především s vyplňováním dodatečných formulářů, které vyžaduje záruční program. V případě příjemců v období 2020–2021 (které tvořili především příjemci krizového programu COVID II) však nemalá část respondentů uvádí, že administrace je dokonce snadnější než u standardního produktu.  Při srovnání s dotační podporou naopak respondenti, kteří mají s tímto typem podpory zkušenosti, pozorují, že realizace projektu podpořeného formou finančního nástroje je snadnější a/nebo rychlejší než v případě dotační podpory. To platí zejména v případě hodnocení rychlosti schvalování žádostí o podporu.  Obecně tak mezi příjemci podpory, dle výsledků dotazníkového šetření, převládá spíše spokojenost s podmínkami a procesy spojenými s podporou z FN, vyšší podíl respondentů ale vykazuje jistou nespokojenost s administrativní náročností zpracování žádostí o podporu.  Tyto závěry potvrzují také zpracované případové studie. **Klíčovou přidanou hodnotou FN, ve srovnání s dotační podporou, je především rychlost schvalování, průběžný charakter podpory a flexibilita.** Respondenti také pozorují **nárůst administrativní náročnosti ve srovnání s běžným úvěrovým financováním, to ale považují za oprávněnou „cenu“ za lepší podmínky financování.** |
| Doporučení | - Zachovat a případně dále rozvinout prvky flexibility při implementaci podpořených zvýhodněných úvěrů nebo poskytnutých záruk, včetně flexibility při čerpání finanční podpory – například možnost požádat o proplacení zaplacených úroků (pokud je součást podpory) dle vlastního uvážení příjemce podpory. |

* + 1. Doplňující informace k EO

**Administrativní data**

Ve vztahu k administrativním datům jsou pro evaluaci k dispozici data vztahující se k podání žádosti o úvěr nebo záruku za úvěr a data k podpisu smlouvy s žadatelem. V průměru činí odstup mezi podáním žádosti a podpisem smlouvy 55–60 dní.

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

**Výsledky dotazníkového šetření**

V souladu se zadáním byli respondenti dotazníkového šetření vyzváni, aby srovnali administrativní náročnost a obecně složitost a délku procesu žádostí o zvýhodněný úvěr nebo záruku se svou zkušeností s čerpáním komerčního úvěru a čerpáním dotací, pokud mají takovou zkušenost.

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

**Zjištění z individuálních rozhovorů a případových studií**

Respondenti individuálních rozhovorů poskytovali zpětnou vazbu k administrativním procesům a obecně nastavení podpory formou finančních nástrojů. Bez ohledu na typ nástroje, který respondent využil, i období, ve kterém o podporu žádal, respondenti jednomyslně poskytují velmi pozitivní zpětnou vazbu. Ani při explicitním dotazu na případné negativní zkušenosti nebo negativní dopady podpory nebyla ze strany respondentů, až na ojedinělé výjimky žádná taková negativní zpětná vazba formulovaná.

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

* 1. **EO9: Jaké jsou nezamýšlené (pozitivní i negativní) efekty poskytování podpory prostřednictvím FN?**
     1. Východiska

Hypotéza pro tuto evaluační otázku není formulovaná. Identifikace nezamýšlených efektů je z podstaty obtížné předpokládat, specificky formulované hypotézy by ale především dopředu omezily rozsah této identifikace – analýza by se zaměřila na verifikaci těchto hypotéz a neměla by tak dostatečnou šíři pro zachycení všech relevantních nezamýšlených efektů, a to ať už pozitivních, nebo i negativních.

* + 1. Zjištění v návaznosti na EO

|  |  |
| --- | --- |
| Evaluační otázka | Jaké jsou nezamýšlené (pozitivní i negativní) efekty poskytování podpory prostřednictvím FN? |
| Zhodnocení | *Není relevantní* |
| Hlavní závěry a zjištění | Většina příjemců neidentifikovala žádné nezamýšlené efekty, ať pozitivního či negativního charakteru. V případě, že příjemci nezamýšlené efekty pozorovali, zpravidla jsou silně provázány přímo s charakterem realizované investice a spíše než o nové nebo zcela nečekané efekty jde o vedlejší efekty její realizace, nebo o skutečnost, že pozitivní dopady investice se projevily intenzivněji, než příjemce očekával. V tomto smyslu příjemci podpory zmiňují především:   * zvýšení soběstačnosti a efektivity (PP Expanze) * nárůst poptávky (PP Expanze) * zvýšení přidané hodnoty (PP Expanze) * využití další půjčky/půjček z programu podpory (PP Expanze) * větší než zamýšlený rozvoj firmy (PP Expanze) * zisk z pronájmu části nově zrekonstruovaných prostor (PP Úspory energie) * udržení/zlepšení cash-flow (COVID II) * udržení stávajících zaměstnanců (COVID II)   Podrobněji jsou nezamýšlené efekty rozpracovány v některých případových studiích. Příjemci zmiňují například následující nezamýšlené efekty:   * V důsledku realizace investice je firma atraktivnější pro potenciální zaměstnance (PP Expanze). Na trhu s převisem poptávky nad nabídkou práce (v daném případě stavebnictví, lze ale zobecnit – převis poptávky nad nabídkou práce je nadále jednou z klíčových charakteristik ekonomiky ČR) může investice zprostředkovaně zvýšit atraktivitu podniku pro uchazeče nad konkurenčními podniky. V analyzovaném případě šlo o investici do komfortnějšího strojního vybavení, které hraje při rozhodování uchazečů roli. * Zvýšení aktiv firmy (PP Expanze) v důsledku investice vede, mimo jiné, k lepší pozici firmy při jednání s bankami o dalších úvěrech pro investice. Podpora tak zprostředkovaně zlepšuje pozici příjemců při zajišťování zdrojů pro jejich rozvoj v budoucnosti (firma díky podpoře sídlí ve vlastním reprezentativním objektu, což snižuje její kreditní rizikovost i posiluje reputaci na trhu). * Podpora se v některých případech „přelila“ do obecnějšího fungování podpořených subjektů. Konkrétně bylo zaznamenáno, že podpora směřující do zlepšení marketingu v konkrétním segmentu a její úspěch vedl k „replikaci“ těchto aktivit v dalších segmentech trhu, ve kterých firma působí, resp. na zahraničních trzích.   V případě programu Rizikový kapitál všichni respondenti případových studií uvádějí jako zásadní přidanou hodnotu podpory (nad rámec samotného poskytnutí financování formou kapitálového vstupu) partnerský přístup ze strany zástupců (z programu OP PIK podpořených) fondů a poskytování poradenských služeb / mentoringu i zprostředkování kontaktů a sítí na potenciální partnery a zákazníky, především v zahraničí. Podrobněji viz případové studie v Příloze č. 4.  V kontextu pandemie COVID-19 a podpory z FN OP PIK (poskytované v rámci programu COVID II) někteří respondenti explicitně zmiňovali skutečnost, že podpora pomohla pružně reagovat na nové potřeby trhu, které vznikly v souvislosti s pandemií COVID-19. Explicitně bylo v tomto smyslu zmíněno například využití nanovláken v souvislosti s protipandemickými opatřeními (např. nano roušky). Dalším příkladem byla výroba desinfekčních stojanů. Významný byl také přínos spočívající v nákupu zásob, které zmínili dva respondenti. Podpora z programu (COVID II) umožnila v období propadu poptávky na trhu pokračovat ve výrobě „na sklad“ (příjemce před krizí své produkty vyráběl až na základě konkrétních objednávek). To se projevilo nejen tím, že příjemce v důsledku propadu poptávky nemusel přerušit výrobu, podpora navíc zprostředkovaně umožnila změnu obchodního modelu. V důsledku tedy měl příjemce po oživení trhu své produkty bezprostředně k dispozici a mohl rychleji uspokojovat nabídku.  Negativní nezamýšlené efekty, které byly respondenty zmíněny, jsou spojeny především se situací způsobenou pandemií a restrikcemi z ní vyplývajícími, část respondentů se také vyjadřuje k administrativním podmínkám programu. Zmíněny jsou především:   * dlouhý schvalovací proces (PP Expanze) * nedostatečná informovanost a složitost čerpání úvěru (COVID II) * získání podpory bylo velmi pomalé (COVID II)   Především ve vztahu k pandemii COVID-19 a roli programu Expanze při zvládání jejích dopadů byly analyzovány také makroekonomické souvislosti, vztahující se k protipandemickým programům jako celku. V tomto smyslu byly identifikovány především následující efekty:   * Zabránění většímu propadu ekonomické výkonnosti; * Zajištění stability trhu práce; * Zhoršení fiskální disciplíny, které bude v budoucnu vyžadovat fiskální konsolidaci – což může vést k omezené dostupnosti zdrojů pro potřebné reformy a investice do restrukturalizace (týká se ale především protipandemických programů, které byly financovány nikoliv z programu Expanze, ale z národních zdrojů); * Částečný vliv podpůrných programů na aktuálně vysoké tempo růstu inflace (podpora směřovaná do covidových programů se v dominantní míře do ekonomiky přelil skrze výdaje domácností; vysoké tempo zvyšování spotřeby domácností je jedním z inflačních tlaků). |
| Doporučení | *Bez doporučení* |

* + 1. Doplňující informace k EO

Nezamýšlené efekty poskytování podpory prostřednictvím finančních nástrojů byly zjišťovány prostřednictvím dotazníkového šetření mezi příjemci podpory z programu Expanze, Úspory energie a také z programů pro překonání následků pandemie COVID-19 a souvisejících restrikcí vyhlášených Vládou ČR. Stejné otázce byli také podrobeni příjemci zapojení do řízených rozhovorů.

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

* 1. **EO10: Lze předpokládat, že intervence realizované prostřednictvím finančních nástrojů povedou k trvalému zlepšení identifikovaných problémů? Je v tomto smyslu potřeba dané aktivity podporovat i programovém období 2021+, nebo se další podpora z hlediska principu 3E nejeví jako smysluplná?**
     1. Východiska

Evaluační otázka má charakter syntézy zjištění a závěrů předchozích evaluačních otázek. Je významně napojena na EO 1, kdy vychází z (re)konstruovaných teorií změny jednotlivých SC, resp. aplikace FN v analyzovaných SC a na základě poznatků ve vztahu k plnění těchto SC i dalších formulovaných cílů / očekávaných výsledků, stejně jako na základě výsledků kontrafaktuální analýzy a dalších doplňkových analýz dovozuje a predikuje příspěvek programů k naplňování potřeb cílových skupin, resp. zlepšení identifikovaných problémů. Pro zpracování evaluační otázky byly dále využity vstupy Expertního panelu.

* + 1. Zjištění v návaznosti na EO

|  |  |
| --- | --- |
| Evaluační otázka | Lze předpokládat, že intervence realizované prostřednictvím finančních nástrojů povedou k trvalému zlepšení identifikovaných problémů? Je v tomto smyslu potřeba dané aktivity podporovat i programovém období 2021+, nebo se další podpora z hlediska principu 3E nejeví jako smysluplná? |
| Zhodnocení | Spíše ano |
| Hlavní závěry a zjištění | Účelnost podpory byla analyzovaná v EO1 a EO2. Cíle stanoveny pro SC 2.1 a 3.2 jsou naplňovány – **lze pozorovat zvyšování přidané hodnoty podpořených subjektů a výrazné zvyšování míry přežití nad rámec stanovených cílových hodnot**, stejně tak je pozorován pozitivní trend u indikátorů stanovených pro SC 3.2. Přímo ve vztahu k cílům stanoveným pro FN lze pozorovat, že trend počtu podpořených subjektů odpovídá stanoveným cílovým hodnotám a je tak pravděpodobné, že těchto hodnot bude dosaženo.  V tomto smyslu je ale důležité zmínit, že využívání FN bylo výrazně akcelerováno externím „šokem“ – a sice pandemií COVID-19. Do vzniku této krize byl trend čerpání programu Expanze spíše pomalý a neodpovídal stanoveným ambicím. To souvisí také s tím, že záruční část programu byla spuštěna až v roce 2019. Pandemie COVID-19 ale umožnila velmi flexibilně a rychle využít zdroje programu Expanze pro okamžitou podporu zasažených podniků a „překlenutí“ období, než byl spuštěn robustní nástroj podpory z národních zdrojů (program COVID III a následné plošné programy spuštěné v roce 2021). Tato **flexibilita a rychlost reakce je ze strany příjemců i panelu expertů vnímána pozitivně a lze ji uvést jako jeden z hlavních důvodů uspokojivého trendu využívání FN v OP PIK**. Zároveň je ale nutné zmínit dva problematické body, které se na toto využití programu Expanze vážou: Za prvé, drtivá většina podpory v režimu programu COVID II byla poskytnuta na provozní úvěry, nikoliv na rozvojové investiční akce. Tím program jednoznačně odpovídal na aktuální potřebu zasaženého sektoru MSP, ale **odchyluje se od původní teorie změny, která předpokládala, že FN poskytnou MSP rozvojový investiční impulz**. Za druhé, průměrný objem úvěrů zaručených v programu COVID II je výrazně nižší (právě z důvodu svého provozního charakteru) než ve „standardním“ modelu podpory z programu. To vede k pozorované skutečnosti, že zatímco cílové hodnoty počtu podpořených i počtu nových podpořených subjektů bude pravděpodobně dosaženo, **tempo nárůstu ukazatele soukromých investic, které implementace FN generuje, je pomalejší**.  Účelnost podpory v programu Expanze potvrdily také výsledky kontrafaktuální analýzy. **Program jednoznačně (již před krizovým obdobím) posiluje zaměstnanost v podpořených podnicích** a velmi pravděpodobně lze kontrafaktuálně pozorovat také **přímý dopad na nárůst přidané hodnoty a produktivity práce** v podpořených podnicích (efekt ale musí být ještě potvrzen v delším časovém horizontu).  Ve vztahu k programu **Úspory energie jsou výsledky podpory nižší** a implementace prozatím naznačuje, že cílové hodnoty stanovené v Předběžném posouzení mohou být ambiciózní.  Program **Rizikový kapitál je, z pohledu podpořených projektů, plněn v souladu s předpoklady** z Předběžného posouzení, ovšem s nižší průměrnou investicí, než jaká byla předpokládaná.  Obecně tak lze podporu považovat za účelnou a v přímém důsledku jsou pozorovány pozitivní trendy, které reflektují potřeby formulované v Předběžném posouzení.  Ve vztahu k účinnosti podpory bylo v EO5 konstatováno, že prozatím, až na výjimky, není dosahováno očekávaného pákového efektu, to je ale způsobeno především relativně krátkou dobou implementace programů – je oprávněné předpokládat, že pákový efekt se s postupem implementace programů bude zvyšovat. **V krátkodobém horizontu nelze pozorovat, že by uplatnění FN vedlo ke snížení zátěže veřejných rozpočtů. Při dlouhodobější projekci se ale snížení zátěže jednoznačně projevuje.** Bez započtení revolvingu investic lze v delším časovém horizontu předpokládat, že zátěž hodnocených programů je, ve srovnání s podporou ve formě dotace ve výši 40 % celkových způsobilých výdajů, cca poloviční. Při započítání prostředků z exitu investic (a konzervativním odhadu) lze očekávat, že zátěž FN ve srovnání s dotacemi bude méně než třetinová. V tomto smyslu tak lze FN nástroje považovat za účinné.  Při srovnání lze pozorovat vyšší pákový efekt podpory ve formě záruk, který souvisí především s nižšími náklady na řízení tohoto nástroje. Výsledkem ale je menší možnost zacílení podpory na identifikované problémy. Z tohoto důvodu je navrhováno zachování obou nástrojů a jejich doplnění vhodnými kombinacemi s dotační podporou nebo jinými nástroji, viz EO7.  Efektivitu z pohledu účelnosti a účinnosti potvrzují také vstupy z expertního panelu. Hlavní přidaná hodnota použitých finančních nástrojů je spatřována především v efektivitě vynaložených prostředků, a také v tom, že lze přímo analyzovat efekt vynaložené podpory, tedy dopad poskytnutých prostředků (na rozdíl od dotačních prostředků). To vychází automaticky a implicitně z toho, že finanční nástroj je konstruován na principu přímé finanční návratnosti, proto je schopen identifikovat přesný přínos vložených prostředků ze zdrojů EU. Východiskem podpory je (často na rozdíl od dotační podpory) skutečná rozvojová potřeba, pro kterou podnikatel hledá financování. (Tento efekt potvrzují i zpracované případové studie). Experti tak pozorují **přirozený potenciál finančních nástrojů lépe reflektovat reálné potřeby podpořených subjektů**. Finanční nástroje povětšinou nejsou spojeny s další tradiční dotační zkušeností, že v rámci nějaké konkrétní prioritní osy či oblasti podpory je buď obrovský převis poptávky, který je třeba nějakým způsobem řešit a regulovat (například způsobem vyhlašování výzev, případně přidělováním podpory na základě času (pořadí) předložení žádosti o podporu), anebo naopak o danou oblast podpory není žádný zájem a prostředky je nutné realokovat na jiný účel.  V neposlední řadě je jako **vysoce efektivní zdůrazňován revolvingový charakter podpory**, a tedy a možnost disponibilními zdroji opakovaně disponovat. Tím se v průběhu času efektivita FN dále zvyšuje. To je důležité zdůraznit mimo jiné v kontextu budoucí podoby kohezní politiky – prostředky na kohezní politiku budou po roce 2027 výrazně sníženy, experti očekávají cca třetinový stav v porovnání s aktuální situací. Včasné nastavení efektivních finančních nástrojů tak bude klíčovým pro budoucí fungování podpůrných programů.  Efektivitu a efektivnost podpory potvrzují také realizované případové studie. Výrazem toho je, mimo jiné, **jednomyslné pozitivní hodnocení FN ze strany příjemců podpory** a také skutečnost, že všichni příjemci potvrzují, že po zkušenosti s podporou z FN OP PIK se pro ně tyto nástroje staly první volbou při rozhodování o zdrojích financování dalšího rozvoje jejich společností (ať už plánované, nebo skutečně realizované).  Úspornost implementace podpory prostřednictvím FN by měla být standardně zajištěna procesem otevřeného a nediskriminačního výběrového řízení na správce finančního nástroje. V případě nástrojů realizovaných prostřednictvím NRB přichází v úvahu hodnocení úspornosti prostřednictvím srovnávací analýzy alternativních nákladů realizace komerčním manažerem. |
| Doporučení | - Posílit důraz na využívání FN v budoucím programovém období, zvýšit podíl alokace určený na rozvoj MSP, který je pro FN vyčleněn; posílit jejich prostřednictvím nabídku financování projektů s důrazem na začínající a rozvojové MSP a rizikovější investice.  - V Předběžném posouzení FN OP TAK analyzovat možnosti absorpční kapacity pro zvýšení alokace programu Rizikový kapitál a dostupnosti investic pro začínající podniky v seed fázi obecně  - Posílit institucionální zázemí a personální kapacity v rámci skupiny NRB pro systematické řízení a analýzu využívání finančních nástrojů v České republice pro podnikatelský sektor[[6]](#footnote-7); průběžně sledovat a vyhodnocovat situaci na trhu finančních produktů pro MSP  - Posílit zájem MSP o podporu ve formě FN, mimo jiné posílením podpůrných, poradenských a konzultačních služeb; využít prostředků Technické podpory aktuálního i budoucího OP na zvyšování informovanosti cílových skupin o možnostech financování jejich investic. V tomto smyslu je konkrétně vhodné například posílit partnerství s Hospodářskou komorou a AMSP s cílem posílit informovanost o dostupných FN i dostupnost konzultačních služeb pro případné vhodné projektové záměry, nebo posílit informační kampaň zaměřenou na využívání FN. Jak ukázala analýza, většina příjemců se o možnosti využít zaručený / zvýhodněný úvěr dověděla až při jednání se svou bankou, prvotní rozhodování o investici tak byla realizována bez znalosti o této formě podpory. |

* 1. **EO11: Jak přispěly intervence realizované prostřednictvím finančních nástrojů OP PIK ke snížení dopadů pandemie COVID-19? Který finanční nástroj, resp. oblast podpory, byly pro příjemce neúčinnější?**
     1. Východiska

Výchozí hypotézou pro tuto EO je, že intervence OP PIK realizované v přímé reakci na pandemii COVID-19 přispěly k lepšímu zvládnutí pandemie na straně příjemců, a to především co se týče zachování zaměstnanosti a přežití podpořených firem.

* + 1. Zjištění v návaznosti na EO

|  |  |
| --- | --- |
| Evaluační otázka | Jak přispěly intervence realizované prostřednictvím finančních nástrojů OP PIK ke snížení dopadů pandemie COVID-19? Který finanční nástroj, resp. oblast podpory, byly pro příjemce neúčinnější? |
| Zhodnocení | Spíše pozitivní příspěvek, nelze ale prozatím ověřit kvantitativně. |
| Hlavní závěry a zjištění | Kontrafaktuální analýza neposkytla statisticky významné výsledky, na jejichž základě by bylo možné vyslovit závěr o přičitatelnosti podpory k některému ze sledovaných trendů.  Ohledně míry přežití byl, stejně jako v případě analýzy do roku 2020, zaznamenán jen velmi ojedinělý výskyt negativních událostí, které by prokazovaly nebo alespoň naznačovaly „nepřežití“ firmy, a to jak ve vzorku podpořených / v kontrolním vzorku, tak i v celém souboru podpořených subjektů. Podobný výsledek je pozorován i při prodloužení referenčního období až do konce října 2021.  Podpora udělená z FN OP PIK tak nemá prokazatelný vliv na přežití firem, ovšem z důvodu velmi nízkého výskytu nepřežití u podpořených i nepodpořených, které je primárně způsobeno externími faktory a velmi krátkým referenčním obdobím. **Lze předpokládat, že pozitivní dopad přežití se může projevit v delším časovém horizontu, kdy u kontrolní skupiny budou zaznamenávány případy nepřežití ve vyšší míře**, která by mohla být referenčním rámcem pro analýzu míry přežití u podpořených subjektů.  **Ve vztahu k zaměstnanosti rovněž nebyl pozorován statisticky významný efekt programu, ovšem především z důvodu relativně nízké dostupnosti spolehlivých dat za rok 2020**. Z tohoto důvodu byla provedena rovněž analýza kategoriální zaměstnanosti, tedy analýza příslušnosti k jednotlivým kategoriím a jejich meziročního trendu (pro kterou jsou dostupná data u násobně početnějšího vzorku). Odhad efektu podpory vychází z analýzy jako kladný v případě současného využívání programu Antivirus (u podpořených i kontrolních), ale rovněž statisticky nevýznamný.  Ve vztahu k ekonomickým ukazatelům je efekt statisticky nevýznamný u všech uvažovaných ukazatelů.  Závěr, že skutečný efekt podpory z hodnocených programů na zaměstnanost prozatím nelze jednoznačně prokázat, potvrzuje také srovnání trendů u podpořených subjektů s trendy v odpovídajících odvětvích ekonomiky. Naopak zahraniční zdroje analyzující dopad opatření obdobného typu, které alespoň zčásti využívaly také kontrafaktuálních metod dopadu, pozitivní efekt protipandemických opatření jako celku (tedy včetně opatření na podporu zachování pracovních míst, tedy obdobu programu Antivirus, který není předmětem této analýzy) potvrzují, a to jak co se týče zaměstnanosti, tak i zabránění hromadným bankrotům firem způsobeným ztrátou likvidity (např. Gourinchas a kol. 2020, podobně také Dörr a kol. 2021 k problematice insolvencí nebo Belghitar a kol. 2021[[7]](#footnote-8)).  **Z důvodu nízké výpovědní hodnoty kvantitativní analýzy bylo mezi příjemci podpory ve sledovaném krizovém období realizováno dotazníkové šetření**. Nad rámec toho bylo realizováno dotazníkové šetření mezi nepodpořenými subjekty. Srovnatelnost obou vzorků je ale spíše omezená – z výrazně nižšího podílu využívání podpory Antivirus u vzorku nepodpořených lze dovozovat, že respondenti tohoto šetření byli v průměru méně zasaženi pandemií než příjemci podpory.  Podpořené subjekty většinově pozorují **pozitivní dopad zaměstnanosti především v tom smyslu, že podpora pomohla udržet zaměstnanost na předkrizové úrovni.** V průměru činí k 30. 6. 2021 počet zaměstnanců (při přepočtu na FTE) u podpořených podniků cca 98 % počtu zaměstnanců ke konci roku 2019, zatímco u nepodpořených klesl počet zaměstnanců v průměru o cca 7 %.  Respondenti uvádějí, že v průměru se v přímém důsledku udělení podpory **zvýšil obrat společnosti o cca 14 % oproti stavu, kdy by podpora udělena nebyla**. Co se týče dopadu podpory na **zisk** (případně ve formě snížení ztráty), respondenti odhadují **průměrné zlepšení v důsledku podpory z programu o cca 16 %**. V případě nepodpořených je patrné, že více než polovina respondentů zaznamenala snížení obratu a/nebo zisku společnosti v přímém důsledku pandemie COVID-19 a vládních restrikcí. Tito respondenti odhadují, že v průměru se jejich obrat snížil o cca 39 a zisk o cca 41 %.  **Až 40 % podpořených respondentů předpokládá, že by bez získání podpory čelilo významným obtížím** (např. by museli spotřebovávat finanční rezervy z minulých let, začali by se zpožďovat s proplácením faktur, musely by přistoupit ke snížení počtu zaměstnanců, atd.)**, 8 % se dokonce domnívá, že by jejich společnost byla bezprostředně ohrožena úpadkem**. U nepodpořených jsou odpovědi na skutečný dopad pandemie odlišné, silně negativní dopad pandemie skutečně pocítil výrazně nižší podíl respondentů (cca 15 %) a pouze 3,5 % respondentů uvádí, že v důsledku pandemie se jejich podnik skutečně dostal do existenčních potíží. |
| Doporučení | - Podrobně analyzovat výsledky a dopady využití programu COVID II v delším časovém horizontu a nejlépe ve srovnání s dalšími protikrizovými opatřeními – plošnými i sektorově zacílenými (včetně podpory ve formě finančních příspěvků; ovšem za předpokladu dostupnosti dat o udělené podpoře v jiných programech).  - Při budoucím zvládání krize obdobného rozsahu využít zkušeností s flexibilní a rychlou reakcí s podporou FN v rámci nástrojů ESIF pro zajištění provozního kapitálu podnikům postiženým krizí a zajistit dostatečnou kapacitu takového nástroje tak, aby o získání podpory nerozhodovala rychlost podání žádosti. Analyzovat možnosti kombinace podpory ESIF a národních zdrojů tak, aby bylo možné v případě krize obdobného rozsahu v co nejkratším čase spustit program s kapacitou, která, dle zkušeností z úvodní fáze krize COVID-19, odpovídá potřebám ekonomiky. Analyzovat velikost „finanční mezery“ v dostupnosti financování, tedy částku, kterou komerční banky nebudou ochotny v rámci svých pravidel vyplatit na provozních úvěrech, a tomu přizpůsobit kapacitu nástroje pro krizi obdobného rozsahu. |

* + 1. Doplňující informace k EO

Analýza byla zpracována dle metodiky uvedené ve Vstupní zprávě s využitím metody kontrafaktuální analýzy.

Jak bylo uvedeno výše, čerpání v režimu COVID II na celkovém čerpání podpory z programu Expanze tvořilo významnou část; tím více na čerpání záruční části programu v „krizovém“ období v roce 2020. Celkem 72 % všech záruk udělených v programu Expanze bylo poskytnuto právě v režimu COVID II a tyto záruky tvoří přibližně polovinu celkového objemu záruk, které byly v programu Expanze poskytnuty.

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

**Výstupy z kontrafaktuální analýzy**

**Párování**

Do vzorku podpořených subjektů vstoupilo 1694 příjemců podpory v krizovém období. Jak bylo uvedeno výše, jednou z významných skutečností je souběh podpory z FN OP PIK s podporou z programu Antivirus, jehož cílem bylo především zachování zaměstnanosti v postižených podnicích. Kontrolní vzorek byl vytvořen jako podmnožina z 10 525 náhodně vybraných subjektů pomocí metody Propensity score matching. Do analýzy vstoupilo celkem 7 601 nepodpořených subjektů s dostupnými daty k analyzovaným proměnným.

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

**Míra přežití**

Stejně jako v případě podpory udělené do roku 2020 byl zaznamenán jen velmi ojedinělý výskyt negativních událostí, které by prokazovaly nebo alespoň naznačovaly „nepřežití“ firmy, a to jak ve vzorku podpořených, tak i v kontrolním vzorku. V obou vzorcích byly zaznamenány pouze jednotky případů, kdy došlo k negativní události – i v takovém případě jsou ale ve vzorku podpořených a v kontrolním vzorku pozorovány pouze výskyty událostí, kdy subjekt má nějaký záznam v insolvenčním rejstříku (tj. byl na něj například podán návrh na insolvenci). I pokud by byl brán do úvahy celý soubor podpořených subjektů, byly by zaznamenány pouze jednotky případů významných negativních událostí (jeden subjekt podpořený v období 2020–2021 v likvidaci, tři subjekty v kategorii nespolehlivých plátců DPH a událost v ISIR zaznamenaná u 22 subjektů). Analýza tak není žádným způsobem ovlivněna například skutečností, že do párování vstupují pouze subjekty, které předkládají účetní uzávěrky – velmi nízký výskyt negativních událostí byl zaznamenán jak u celého souboru podpořených, tak i u všech nepodpořených, kteří vstoupili do konstrukce kontrolní skupiny (celkem 10 525 subjektů, přičemž nové případy podniků v likvidaci byly v celém tomto souboru v referenčním období zaznamenány pouze u 7 subjektů).

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

**Zaměstnanost**

Analýza zaměstnanosti na základě stejného zdroje dat, jako v případě podpořených před rokem 2020 (viz EO 3, která identifikovala statisticky významný příspěvek programu k zvýšení zaměstnanosti) se ukázala jako problematicky realizovatelná. Data z roku 2020 byla chybějící pro příliš mnoho subjektů, a navíc v tomto období subjekty vykazovaly jiné trendy než před rokem 2020, což by mohlo způsobit zavádějící a chybné závěry. Pro podpořené v roce 2020 bylo provedeno porovnání počtu zaměstnanců z roku 2019 a 2020. Bohužel i v tomto vzorku je informace o zaměstnanosti v roce 2020 velmi často chybějící.

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

**Ekonomické ukazatele**

Obdobně jako v EO 3 byla provedena také kontrafaktuální analýza zvolených ekonomických ukazatelů u subjektů podpořených z programu v roce 2020. Tato analýza bohužel vykazuje podobný problém jako analýza zaměstnanosti: pro velké množství subjektů (až 80 % ve vzorku podpořených a 60 % v kontrolním vzorku) data ke sledovaným proměnným chybí. K dispozici jsou tedy pouze informace pro 289 podpořených a 520 kontrolních pro prvních 6 ukazatelů (po eliminaci subjektů s chybně zadanými hodnotami pouze 282 podpořených a 507 nepodpořených).

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

**Výstupy z dotazníkového šetření**

**Zaměstnanost**

Většina podpořených respondentů (66 %) uvedla, že přímým důsledkem podpory bylo udržení zaměstnanosti na stejné úrovni, přičemž bez udělení této podpory by došlo ke snížení zaměstnanosti. Pouze minimum respondentů pozorovalo ať už pozitivní, nebo negativní dopad podpory na zaměstnanost v jejich podniku.

Naopak nepodpoření většinově uvádějí, že pandemie COVID-19 neměla na zaměstnanost v jejich podniku žádný vliv (téměř 70 % respondentů). Pouze cca 14 % respondentů zaznamenalo, že skutečně došlo ke snížení počtu zaměstnanců.

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

**Ekonomické ukazatele**

Většina respondentů nepozoruje přímý vliv podpory na obrat nebo zisk svého podniku, nicméně to platí spíše u obratu než u zisku. Lze tedy dovodit, že příčinná souvislost mezi podporou a ziskovostí podniků je o něco vyšší, než co se týče obratu. Respondenti uvádějí, že v průměru se v přímém důsledku udělení podpory zvýšil obrat společnosti o cca 14 % oproti stavu, kdy by podpora udělena nebyla. Co se týče dopadu podpory na zisk (případně ve formě snížení ztráty), respondenti odhadují průměrné zlepšení v důsledku podpory z programu o cca 16 %.

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

**Přežití podniků**

Drtivá většina respondentů u podpořených subjektů uvádí, že podpora z FN OP PIK jim pomohla zvládnout dopady pandemie (cca 83 % respondentů). Respondenti dále odpovídali na otázku, jak by se situace jejich podniku pravděpodobně vyvíjela, kdyby podporu nezískali. Odpovědi naznačují, že až 40 % respondentů předpokládá, že by bez získání podpory čelilo významným obtížím, 8 % se dokonce domnívá, že by jejich společnost byla bezprostředně ohrožena úpadkem.

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

* 1. **EO12: Došlo ke změně v distribuci podpory mezi jednotlivé sektory ekonomiky (CZ NACE) oproti stavu před pandemií? Byla podpora více směřována do nejohroženějších odvětví?**
     1. Východiska

Implementace programu Expanze se v přímém důsledku pandemie COVID-19 výrazně změnila. V důsledku pandemie byl vyhlášen program COVID II, který v rámci programu Expanze poskytoval záruky za provozní úvěry malých a středních podniků s cílem posílit jejich likviditu v krizové ekonomické situaci. Před touto úpravou přitom byly způsobilými výdaji, ke kterým může být čerpán zaručený úvěr, primárně investiční výdaje do dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku a financování provozních výdajů muselo přímo souviset s realizací investičního projektu příjemce podpory – nebylo tedy možné čerpat podporu z programu pouze na financování provozních výdajů.

* + 1. Zjištění v návaznosti na EO

|  |  |
| --- | --- |
| Evaluační otázka | Došlo ke změně v distribuci podpory mezi jednotlivé sektory ekonomiky (CZ NACE) oproti stavu před pandemií? Byla podpora více směřována do nejohroženějších odvětví? |
| Zhodnocení | V omezené míře ano. Výrazný nárůst zastoupení nejohroženějších odvětví v čerpání programu Expanze po roku 2020 jde ale téměř výhradně na vrub Stravování a pohostinství a v omezené míře některých dalších služeb navázaných a cestovní ruch. |
| Hlavní závěry a zjištění | Charakter a struktura čerpání podpory z obou částí programu Expanze před rokem 2020 a v období 2020–2021 se výrazně odlišuje. Zatímco v úvěrové části programu je počet podpořených projektů v obou obdobích přibližně vyrovnaný (708 projektů podpořených před rokem 2020 a 645 v následujícím období), v záruční části je rozdíl téměř desetinásobný (416 záruk udělených před rokem 2020 a 3926 v následujícím období) – a to především v důsledku podpory udělované v rámci programu COVID II (3143 projektů).  S ohledem na široké zaměření podpory z programů Expanze (úvěrová i záruční část) je odvětvová struktura podpořených příjemců velmi roztříštěná. Na úrovni dvouciferného CZ-NACE byly podpořeny společnosti v 71 různých odvětvích. Nejčastěji podpořeným odvětvím je Velkoobchod kromě motorových vozidel s cca 16 % všech podpořených projektů. Na druhém místě se nachází kovodělný průmysl (CZ-NACE 25) s cca 10% podílem na všech podpořených projektech. Toto odvětví je ale zároveň nejčastějším příjemcem podpory v úvěrové části programu s téměř 18% podílem.  Přibližně třetina podpory z programu Expanze je cílená do odvětví ekonomiky, která nebyla významně zasažena pandemií COVID-19, nebo na ně měla pandemie dokonce pozitivní dopad. Mezi oběma typy finančního nástroje v programu přitom není výrazný rozdíl. V průběhu krizového období se ale struktura příjemců podpory změnila. Zatímco podpora odvětví, která nebyla pandemií zasažena nebo dokonce z dopadu pandemie měla benefit je nadále stabilní, **výrazně se zvýšil podíl odvětví, která byla pandemií nejvíce zasažena** (ze 7 na 13-15 % všech podpořených subjektů).  Pozorované navýšení podpory odvětví, která byla nejvíce zasažena pandemií je nutné přičíst **především výraznému navýšení podílu subjektů podnikajících v odvětví stravování a pohostinství**. Jistý relativní nárůst lze také pozorovat u **činnosti cestovních agentur** – ovšem především proto, že jde o nárůst z nuly, v krizovém období bylo podpořeno pouze několik desítek těchto subjektů. Obdobný charakter mají také trendy u dalších služeb, například **sportovní, zábavní a rekreační činnosti** nebo poskytování ostatních osobních služeb. Podíl těchto odvětví rovněž sice nepatrně relativně narostl, jde ale nadále pouze o desítky podpořených subjektů. **U ostatních odvětví, která byla nejvíce zasažena pandemií, je trend spíše stabilní nebo dokonce klesající** (zejména případ odvětví „výroba strojů a zařízení jinde neuvedených).  Obecně ale nelze pozorovat, že by se distribuce podpory výrazněji koncentrovala do nejvíce zasažených / ohrožených odvětví ekonomiky. Relativně vysoký podíl málo zasažených nebo dokonce z krize profitujících odvětví na udělené podpoře lze zčásti vysvětlit také novými příležitostmi, které pandemie pro část podniků nabízí, v kombinaci s plošným charakterem podpory. Sekundární literatura i zapojení experti se shodují, že tato skutečnost nemusí být nutně vnímaná negativně: v akutní fázi krize přidaná hodnota rychle dostupné a administrativně nenáročné podpory (tou podpora v rámci programu COVID II, jak bylo ukázáno výše v EO 8, byla) zajištění likvidity zasažených podniků převáží nad případnými neefektivitami plošného charakteru podpory (tedy nedostatečné zacílenosti). Analýzy OECD, Evropského parlamentu[[8]](#footnote-9) i další sekundární literatura se ale shoduje v tom, že v pozdější fázi krize již musí být podpora více cílená – intervence by měly být cíleněji zaměřeny na obnovu a nastartování rozvoje zasažených sektorů. |
| Doporučení | - Analyzovat dostupnost adekvátních finančních zdrojů pro obnovu a rozvoj podnikání v nejvíce zasažených odvětvích ekonomiky (služby napojené na cestovní ruch, stravování a pohostinství, doprava, další služby, audiovizuální odvětví, atd. – viz analýza zasaženosti v této EO). V případě identifikovaného deficitu zvážit vyhlášení cílených výzev kombinujících FN a dotace (například podpora sociálních podniků) na rozvoj podnikání v těchto odvětvích (včetně využití programu OP TAK, implementovaného v novém programovém období). |

* + 1. Doplňující informace k EO

Analýza EO se skládá ze tří částí. V první části je představena metodologie klasifikace ekonomických odvětví dle jejich ohroženosti pandemií COVID-19 a s ní spojenými restriktivními opatřeními a na tomto základě je zpracována samotná klasifikace. Ve druhé části je zpracována datová analýza podpořených projektů v obou souborech (projekty podpořené do konce roku 2019 a v letech 2020–2021) dle jejich příslušnosti k ekonomickým odvětvím CZ-NACE i dalších charakteristik. Ve třetí části jsou obě analýzy sloučeny a je tak zpracována odpověď na EO.

**Klasifikace ekonomických odvětví dle zasaženosti pandemií COVID-19**

Východiskem této klasifikace je charakter krize, která byla pandemií vyvolána. Na rozdíl od předchozí krize (česká ekonomika zažila v roce 2009 v důsledku globální fiskální krize značný pokles) se v prvních dvou kvartálech roku nejednalo o krizi poptávky, nýbrž spíše o **krizi nabídky**. Propad výroby, tržeb a HDP tedy nebyl způsoben nedostatkem likvidity na straně kupujících, ale **faktickou nemožností vyrobit a dodat výrobky či poskytnout služby**, přičemž toto platilo pro široké spektrum odvětví. V této situaci se některým výrobcům, prodejcům a poskytovatelům služeb prudce snížily tržby (mnohdy až na nulu), přičemž fixní náklady podnikům často zůstaly v původní výši.

Klasifikace byla zpracovaná na základě syntézy makroekonomických dat (odvětvové statistiky), mikroekonomických dat o trendech obratu a zisku u 34 365 malých a středních podniků a, v neposlední řadě, vstupech expertního panelu.

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

**Zaměření podpory dle ohroženosti odvětví**

Pro analýzu je využita kategorizace ohroženosti odvětví představena výše. Klíčový pro analýzu je přitom trend, resp. změna v zaměření podpory dle ohroženosti odvětví proti předkrizovému období, nikoliv absolutní počet podpořených subjektů (takové vyjádření by mohlo být, vzhledem k odlišnostem ve velikosti jednotlivých odvětví, co se týče počtu podniků i jejich výkonů, výrazně zavádějící).

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

* 1. **EO13: Existuje jiná forma podpory financovatelná z OP PIK, která by efektivně pomohla příjemcům překlenout období pandemie (vazba na EO7)?**
     1. Východiska

Viz EO7.

* + 1. Zjištění v návaznosti na EO

|  |  |
| --- | --- |
| Evaluační otázka | Existuje jiná forma podpory financovatelná z OP PIK, která by efektivně pomohla příjemcům překlenout období pandemie (vazba na EO7)? |
| Zhodnocení | *Není relevantní* |
| Hlavní závěry a zjištění | Evaluační otázka byla, dle Vstupní zprávy, zpracována na základě rešerše sekundární literatury zaměřené na zvládání pandemie COVID-19 a expertního posouzení s využitím panelu expertů.  Obecná doporučení pro podporu překlenutí pandemické nebo obdobné krize lze shrnout následovně:   * v počátku krize nastavit systém podpor, který je jednoduchý, pokud možno univerzální a zejména dostatečně kapacitní; * pokud stát omezuje určité obory podnikání, měly by obratem následovat kompenzační schémata; * po odeznění bezprostřední krize by měly být připraveny takové programy, které lépe reflektují situaci v konkrétním nejvíce zasaženém oboru či regionu, a to s cílem odlišit škody způsobené epidemií a špatnou ekonomickou výkonností žadatele; * **finanční nástroje a návratná podpora by měly podnikům poskytnout stimul nad rámec bezprostřední kompenzace způsobených škod** a umožnit obnovování činnosti a postupný rozjezd s uvolňováním restrikcí.   Podpora z FN OP PIK (program Expanze) byla zaměřena na první z výše uvedených bodů a v tomto smyslu lze, na základě provedené rešerše sekundárních zdrojů i vstupu expertů, vyhodnotit přístup jako správný. Podpora v úvodní, „emergency“ fázi krize by měla být co nejvíce plošná, a to i za cenu nižší efektivity (podporu získávají i podniky, které krizí zasaženy nejsou a kryjí si tím své investiční potřeby) a/nebo udržitelnosti (podpora je směřována i firmám, které byly již před vznikem krize na sestupné trajektorii a patrně by se ocitly v insolvenci i bez jejího přičinění – podpora tedy jejich bankrot pouze oddálila poskytnutím chybějící likvidity). V tomto kontextu tedy bylo plošné schéma podpory správným řešením. Mimo zajištění likvidity postiženým firmám experti zdůrazňují také „psychologický“ efekt této rychlé podpory, ve smyslu ujištění podnikatelského sektoru o dostupnosti podpory.  V následující fázi zvládání krize a zotavování se z jejích dopadů je ale nutné již brát v potaz intenzitu, s jakou byly konkrétní sektory (a případně i území) zasažena pandemickou krizí. Podpora by tedy měla být cílenější a také více podmíněná plněním konkrétních kritérií. Podpora v této fázi by také již měla být schopna zohlednit předkrizovou kondici žadatelů o podporu a eliminovat podniky, které již před příchodem krize směřovaly do insolvence. Jak uvádějí někteří autoři, v nejkritičtější fázi je sice vhodné zachraňovat i tyto podniky, příliš dlouhá podpora podniků, které jsou i bez krize na sestupné trajektorii ale generuje negativní dopady – „přežívající“ firmy, jejichž bankrot je podporou likvidity pouze odsunutý, spotřebovávají zdroje, které by mohly být využity na rozvoj nových podniků (včetně lidských zdrojů).  Jak bylo uvedeno v EO12, v současné fázi pandemické krize by měla být podpora cílenější na odvětví ekonomiky, která byla skutečně krizí významně zasažena. V tomto smyslu je platné doporučení z EO12, jehož výsledkem by měla být identifikace deficitů v (adekvátní) podpoře, která je těmto odvětvím k dispozici a příprava odpovídajících zacílených výzev. Podmínky této podpory by ale již měly zohledňovat předkrizovou kondici žadatelů o podporu.  Finanční nástroje, které jsou aktuálně v OP PIK využívány, jsou experty považovány za vhodné k poskytování takto cílené podpory. Jak bylo ukázáno výše v analýze, samotní příjemci podpory je považují za vhodnější formu podpory než dotace. FN, zejména potom záruky, navíc umožní zapojit finanční kapacitu komerčních bank, a tedy zvýšit objem dostupné podpory.  Jak ale zároveň upozorňují některé zdroje (např. OECD[[9]](#footnote-10)), tento přístup s sebou nese riziko předlužení MSP, které byly nejvíce zasaženy krizí. Pro fázi cílené obnovy je proto vhodné analyzovat možnosti využití také dalších nástrojů, které k předlužení nevedou, např.:   * Některé sekundární zdroje uvádějí jako dobrou praxi kombinaci vratné podpory s nevratnými úvěry, které jsou podmíněné splněním klíčových podmínek, především potom zachování zaměstnanosti[[10]](#footnote-11). * OECD doporučuje zvážit využití nástroje typu kvazi-ekvity a/nebo mezanin (viz EO 7) pro obnovu zasažených odvětví jako opatření, které pomůže zabránit předlužení MSP v těchto ohrožených odvětvích. |
| Doporučení | *Viz doporučení v EO 12 ve vztahu k cílení podpory v období po kritické fázi krize*  - Zohlednit finanční výsledky žadatelů o podporu v předkrizovém období při poskytování podpory v případných výzvách zaměřených na obnovu nejvíce zasažených odvětví.  - Analyzovat možné využití alternativních FN ve výzvách zaměřených na obnovu nejvíce zasažených odvětví, které nebudou zasažené podniky nadměrně zatěžovat – například úvěry v kombinaci s dotační složkou při splnění stanovených podmínek, kvazi-ekvita nebo mezanin. |

* + 1. Doplňující informace k EO

*Podrobnější informace k analýze EO viz Příloha č. 1 – Technická zpráva.*

1. Přílohy
   * + 1. Technická příloha – rozpracované analýzy
       2. Zpracované teorie změny
       3. Shrnutí výsledků dotazníkového šetření
       4. Případové studie
       5. Podrobné výsledky kontrafaktuální analýzy
       6. Shrnutí expertního panelu

1. Pákovým efektem fondu obecně rozumíme poměr vynaložených veřejných a soukromých investic na projekty financované fondem vůči hodnotě vkladu do fondu. Konkrétní metodika výpočtu pákového efektu se může lišit fond od fondu. [↑](#footnote-ref-2)
2. Viz např. OECD (2017): *The theory and practice of financial instruments for small and medium-sized enterprises* nebo Wren, C. (2004): *Regional grants: Are they worth it?* [↑](#footnote-ref-3)
3. V rámci programu Rizikový kapitál byl na podzim roku 2020 spuštěn další fond rizikového kapitálu, a sice IPO Fond. Tento program není předmětem hodnocení. [↑](#footnote-ref-4)
4. Pákovým efektem fondu obecně rozumíme poměr vynaložených veřejných a soukromých investic na projekty financované fondem vůči hodnotě vkladu do fondu. Konkrétní metodika výpočtu pákového efektu se může lišit fond od fondu. Pokud tedy pákový efekt dosahuje hodnoty 1, znamená to, že součet projektových výdajů (veřejné a soukromé investice) a hodnota fondu / finančního nástroje – tedy především vklad do fondu z operačního programu plus úroky jsou v rovnováze. S ohledem na metodiku kalkulace pákového efektu ale má jeho průběžné hodnocení omezenou vypovídající schopnost – hodnota projektových výdajů (především soukromé investice) bude v čase narůstat s ukončováním realizace podpořených projektů. V souladu s metodikami stanovení pákového efektu u jednotlivých finančních nástrojů totiž zpravidla platí, že projekty, u kterých probíhá realizace, do pákového efektu nejsou započítávány. Podrobněji ke kalkulaci pákového efektu viz Technická příloha. [↑](#footnote-ref-5)
5. Ovšem vzhledem k nízkému celkovému počtu příjemců v obou těchto PP jde v absolutním počtu jen o 11 příjemců dohromady za oba tyto programy. [↑](#footnote-ref-6)
6. Formulováno na základě vstupů expertů a rešerše předchozích evaluací. Vyššímu užívání návratné podpory, které tato evaluace doporučuje, musí odpovídat dostatečná kapacita NRB. [↑](#footnote-ref-7)
7. Gourinchas, P.O. a kol. (2020): *COVID-19 and SME Failures*

   Dörr, J.O. a kol. (2021): *Small firms and the COVID-19 insolvency gap*

   Belghitar, Y. a kol. (2021): *When the rainy day is the worst hurricane ever: the effects of governmental policies on SMEs during COVID‑19* [↑](#footnote-ref-8)
8. Např. OECD 2021: *One year of SME and entrepreneurship policy responses to COVID-19: Lessons learned to “build back better”*, nebo Evropský parlament 2021: *Impacts of the COVID-19 pandemic on EU industries*. [↑](#footnote-ref-9)
9. OECD 2021: *One year of SME and entrepreneurship policy responses to COVID-19: Lessons learned to “build back better”.* [↑](#footnote-ref-10)
10. Viz např. Paycheck Protection Programme implementovaný v USA [↑](#footnote-ref-11)