



SVAZ PRŮMYSLU A DOPRAVY
ČESKÉ REPUBLIKY

PODPORA EXPORTU

Státní versus tržní model financování

Listopad 2021

Praha

Zpracovatel: GOVCOM, a. s.

OBSAH

ÚVOD – ZADÁNÍ PROJEKTU	2
PODPORA EXPORTU.....	5
AKTUÁLNÍ SITUACE V ČR	10
HOSPODÁŘSKÁ STRATEGIE 2020–2030	11
MEZINÁRODNÍ OBCHOD A PANDEMIE COVID-19	13
VÝVOZ Z ČR A PANDEMIE COVID-19	16
NÁRODNÍ STRATEGIE ZEMÍ EU NA PODPORU EXPORTU V DOBĚ PANDEMIE	17
PODPŮRNÝ VÝZKUM.....	20
DEFINOVÁNÍ PROBLÉMU	21
PRŮZKUM MEZI EXPORTÉRY	26
ZÁVĚRY	32
STÁTNÍ VS. TRŽNÍ PODPORA EXPORTU.....	34
EVROPSKÁ OBCHODNÍ POLITIKA – PŘÍPRAVA NA SVĚT V ROCE 2030	34
FUNGUJÍCÍ MODEL Y A ZAHRANIČNÍ PRAXE – EXPORT PROMOTION AGENCY (EPA, TPO)	38
FUNGUJÍCÍ MODEL Y A ZAHRANIČNÍ PRAXE – EXPORT CREDIT AGENCY (ECA).....	53
LEGISLATIVNÍ RÁMEC PODPORY EXPORTU	66
KOMPETENČNÍ SPOR A MOŽNÁ ŘEŠENÍ	68
PŘÍSTUP K VLÁDNÍM ZAHRANIČNÍM ZAKÁZKÁM, B2G A G2G.....	71
PERSONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ SYSTÉMU PODPORY EXPORTU.....	74
MODEL Y MOŽNÝCH ŘEŠENÍ.....	77
LEGISLATIVNÍ KOMENTÁŘ	77
NAVRHOVANÝ POSTUP PŘI REALIZACI	84
MODEL 1 – PLÁN UNIFIKACE USPOŘÁDÁNÍ PODPORY EXPORTU	84
MODEL 2 – MODERNÍ EPA / TPO A BUSINESS KOMUNITA	86
MODEL 3 – MODERNÍ ECA A BUSINESS KOMUNITA	87
MODEL 4 – PODNIKATELSKÁ SFÉRA JAKO KVAZIPOSKYTOVATEL VEŘEJNÉ PODPORY	87
DOPORUČENÍ.....	89
ZÁVĚR.....	94
PŘEHLEDY	96
TABULKY	96
OBRÁZKY	96
GRAF Y	97
MODEL Y	97
POUŽITÉ ZDROJE	98
PŘILOŽENÉ ZDROJE (ELEKTRONICKY).....	101
SEZNAM ZKRATEK	102

ÚVOD – Zadání projektu

Téma hledání vhodné institucionálního uspořádání podpory exportu, resp. hledání vhodného modelu fungování je v podmínkách České republiky diskutováno již mnoho let. Hlavním tématem této práce je zhodnotit přínosy, rizika, silné a slabé stránky státního versus tržního modelu financování exportu. V českém, duálním, pojetí podpory exportu, tedy agenturou Czechtrade, jakožto příspěvkovou organizací Ministerstva průmyslu a obchodu ČR, a Českou exportní bankou, jakožto licencovanou bankou ČNB řídicí se pravidly konsenzu OECD, je tato otázka cyklicky otevírána a diskutována. Zejména však v stále se měnícím globálním prostředí je potřeba reagovat na potřeby exportérů rychle.

Otázkami této práce tedy není jen vytvořit doporučení a závěry z běžné komparativní analýzy státního versus tržního modelu financování exportu, ale zamyslet se nad schopností systému pružně a rychle reagovat na globální výzvy a adaptovat se neustálým změnám. V práci bereme v úvahu schopnosti státu upravovat legislativu dle aktuálních potřeb exportérů. V průběhu sběru dat a podkladů jsme na jednu stranu byli častokrát konfrontováni se zahraničními příklady dobré praxe, připravenými analýzami a strategiemi pro rozvoj nabídky proexportních služeb a hromadou tvrdých dat. Na druhou stranu jsme však stále vnímali prostá fakta – například produktová nabídka České exportní banky nebyla mnoho let zásadně aktualizována. Klíčovou otázkou našich výzkumníků na konci dne bylo zamyšlení nad tím, zdali se skutečně zaměřit na zásadní reformu či optimalizaci systému podpory exportu anebo jen prostě reflektovat základní potřeby exportérů. Tedy pohlédnout na problém z jiné perspektivy, z perspektivy běžného začínajícího či již vyvážejícího exportéra. Co potřebuje ten? A dokážeme mu to ve stávajícím systému nabízet?

Zadavatel této analýzy očekává odpovědi na otázky spojené s participací soukromých subjektů na státní podpoře exportu, potřebné úpravě legislativy a hmotným i personálním zajištěním. V analýze se zabýváme také otázkou kompetenčního sporu MZV, MPO a dalších subjektů. V této analýze, jak navazujeme, tak konfrontujeme závěry z komparativní analýzy zahraničních systémů podpory exportu, kterou zpracoval Governance Institute v roce 2019.

Během několika měsíců jsme sbírali a získávali data, která umožní zhodnotit vhodnost opatření pro prostředí České republiky, zejména s ohledem na systém plně řízený a financovaný státem vs. systém s významným zapojením privátního sektoru. Analýza se dále snaží odpovědět na otázku, zda lze zvýšit flexibilitu našeho systému ve smyslu reakce na nové výzvy, jakou je také pandemická situace (COVID-19). V průběhu zpracování jsme vnímali fakt, že data a závěry z této analýzy budou sloužit jako podklad při formulaci stanovisek a doporučení sociálních partnerů, dále budou projednány se zástupci dotčených subjektů.

V průběhu příprav jsme museli překonat řadu překážek. Je velmi obtížné stanovit jednotné hodnotící kritérium pro evaluaci úspěchu daného exportního modelu. Každá země má svá ekonomická, průmyslová a politická specifika. Pro úplnost jsme tak naše studium zaměřili nejen

na sběr dat a aktuální srovnání, ale hledali jsme i ve starší literatuře, příkladech úspěchu i selhání exportních agentur a národních strategií v historii. Výsledky nás poněkud překvapily, ale zároveň nám poskytly poměrně stabilní data pro modelaci dalších doporučení. Tomu se už však budeme věnovat v této práci a v následných závěrech.

Analýza je tedy rozdělená do 2 částí:

Část 1

- Popis aktuálního stavu (výchozí stav)
- Dopady pandemie COVID-19 na exportéry a mezinárodní obchod
- Výzkum mezi exportéry
- Analýza participace podnikatelské sféry na podpoře exportu (přímá, nepřímá)
- Pohled na kompetenční spor (jak měkký, tak věcný)
- Pohled na přístup k podpoře na zahraničních vládních zakázkách, zakázkách typu B2G, G2G

Část 2

- Návrhy legislativního, personálního, hmotného řešení případné změny či úpravy systému podpory exportu
- Zpracování optimálního modelu uspořádání
- Doporučení pro zadavatele

Legislativní a informační doplnění

- Příprava celé zprávy (analýzy) jako celek vychází z aktuální situace jak v České republice, tak v návaznosti na globální dopady pandemie COVID-19.
- Analýza byla zpracovávána v období duben–listopad 2021, tedy v období přelomu volebního období – (parlamentní volby – říjen 2021). Závěry a doporučení byla definována s ohledem na skutečnost nejasného směřování podpory exportu nově zvolené vlády.¹
- Země vybrané pro srovnání v rámci analýzy byly vybrány jako mix zemí s odlišným přístupem ke státní podpoře exportu, avšak o země s podobnými limitujícími prvky (např. konsenzus OECD, ekonomický stav země atd.).
- Během sběru dat jsme oslovili vybrané stakeholdery v oblasti podpory exportu a data srovnali s řadou zahraničních příkladů. K dosažení objektivitu informací jsme tak sbírali

¹ Žádný z volebních programů nevnímal podporu exportu jako prioritu.

data z více zdrojů a navzájem je ověřovali. V případě zahraniční praxe pak jak od českých zastoupení ve vybraných zemích, tak od ambasad vybraných zemí v ČR. Data jsme dále ověřovali ze statistických zdrojů jak na úrovni EU, tak na úrovni ČR.

- Příklady dobré praxe jsou do značné míry závislé na geopolitické situaci, personálním faktoru a ekonomickém stavu věcí a nelze je vždy převádět jako obecně platné do našich podmínek, pokusili jsme se však inspirovat způsoby dosažení úspěchů.
- K práci jsme nepřistoupili s cílem vytvořit utopický model řešení, ale vždy jsme přihlíželi k faktickým možnostem realizace takového řešení, tedy i k limitujícím prvkům společenským, politickým, personálním atd. a také zahraničním zkušenostem.

PODPORA EXPORTU

Pro určení možné optimalizace podpory exportu je potřeba vnímat komplexnost, návaznost a vlivy jednotlivých oborů na vývoz jako takový. Od počátku je potřeba jasně definovat co a jak budeme podporovat. Odpovědět na otázku, jak je vnímán export a podpora exportu pro účely této práce.

Vývoz definuje např. zákon č. 58/1995 Sb. – zákon o pojišťování a financování vývozu se státní podporou v §2 část cc takto: „vývozem dodání zboží nebo poskytnutí služeb nebo dodání zboží a poskytnutí služeb dovozcí podle smlouvy o vývozu za účelem užití mimo území České republiky“. OECD pak definuje vývoz jako „Trade in goods includes all goods which add to, or subtract from, the stock of material resources of a country by leaving its economic territory (exports)“² (Obchod se zbožím zahrnuje veškeré zboží, které snižuje zásoby hmotných zdrojů země opuštěním jejího ekonomického území (vývoz)).

EGAP definuje státní podporu exportu jako „ručení státu za závazky, vyplývající z uzavřených pojistných smluv.“³. Czechtrade pak jako „Agentura CzechTrade je národní proexportní organizace ... s cílem rozvíjet mezinárodní obchod a vzájemnou spolupráci mezi českými a zahraničními subjekty.“⁴ Takto bychom mohli pokračovat dále. Ohledně aktuálních nástrojů a uspořádání podpory exportu bylo napsáno mnoho analýz a strategií, během této analýzy jsme se však zaměřili nejen na běžná a neustále citovaná témata, ale také na pohled ze strany exportéra jako takového.

K pochopení aktuálního stavu a dalšího směřování slouží národní hospodářská strategie a návazně na ní exportní strategie. K datu publikování této analýzy bohužel nebyla k dispozici žádná národní exportní strategie. Česká republika funguje již druhým rokem v jakémsi vakuu z pohledu strategie státní podpory exportu.

Britský Commonwealth Secretariat, jakožto organizace sloužící k podpoře a rozvoji míru, demokracie, rovnosti a dobré správy všech členů Commonwealthu, se dlouhodobě věnuje otázka podpory exportu, národním exportním strategiím a jejich implementaci. Ve své publikaci **Implementing a National Export Strategy** (Implementace národní exportní strategie) zmiňuje důležitost exportních strategií nejen pro exportně orientované země. „A strategy is both a road and a vehicle. It is a road because a clear route is required to get from the current situation to the desired situation. It is a vehicle because it provides a practical means of getting to the destination.“⁵ (Strategie je jak silnice, tak vozidlo. Je to cesta, protože je zapotřebí jasné

² OECD (2021), Trade in goods (indicator). doi: 10.1787/1ea6b5ed-en (Accessed on 19 September 2021)

³ Zdroj: <https://www.egap.cz/cs/statni-podpora-exportu>, stránky EGAP, ze dne 19.9.2021

⁴ Zpráva o činnosti agentury Czechtrade za rok 2020, str. 4, zdroj: <https://www.czechtrade.cz/d/documents/01/2-o-czechtrade/2-1-predstaveni-czechtrade/2-1-3-vysledky-vyrocní-zpravy/zprava-o-cinnosti-2020.pdf>, ze dne 28.10.2021

⁵ Commonwealth Secretariat. (2010). Implementing a National Export Strategy. ISBN: 978-1-84929-021-0, str. 1

směřování, aby se člověk dostal ze současné situace do požadované situace. Je to vozidlo, protože poskytuje praktické možnosti, jak se dostat k cíli.)

Tím hlavním je pak obecný přístup Commonwealthu k plánování budoucích aktivit. V kapitole „Koncepce strategie“ najdeme odpověď na zásadní otázku v přípravách a implementaci exportní strategie. Jako nejlepší považuje kombinaci 3 klíčových faktorů:

- 1) Pohled zpět – učit se z předchozích zkušeností a odvodit co se může stát
- 2) Posouzení budoucích scénářů a seřazení dle jejich pravděpodobnosti
- 3) Přijetí aktuální pozice na základě předvídání obecných parametrů a různých perspektiv

Dobrá národní exportní strategie bude mít jasný cíl, bude akční, a hlavně rozpozná vzájemný vztah mezi technologickými, ekonomickými, sociálními, politickými a kulturními aspekty společnosti.⁶

Jednoduše řečeno, exportní strategie bude plánovaná s ohledem na faktické možnosti státu a společnosti. Sebelepší strategie, kterou nebude možné implementovat (z mnoha různých důvodů) bude jen ztrátou času.

Při implementaci národní strategie doporučuje organizace využít **situační analýzu 5C**. Tedy posouzení 5 hlavních oblastí ekonomického rozvoje⁷. Jedná se o:

- 1) Country context – tedy hlavní parametry státu, směřování, demografie, velikost, zdroje, kulturu, geografickou pozici atd.
- 2) Collaborators – tedy hlavní exportní trhy
- 3) Customers – ve kterých zemích a ve kterých sektorech máme zákazníky
- 4) Competitors – o koho se jedná a v jakých průmyslových odvětvích
- 5) Climate – makroekonomické faktory včetně politického prostředí, úrovně regulace, ekonomické, sociálně-kulturní a technologické prostředí

Jednou z nejčastějších chyb při implementaci národní exportní strategie, které jsou historicky zdokumentované, je nesprávná komunikace záměrů strategie a strategie jako takové. Výzkumy ukázaly, že jen okolo 5 % zaměstnanců⁸ v organizacích jasně rozumí aktuální strategii. Riziko nesprávné komunikace strategie napříč státním sektorem a jeho organizacemi pak vede ke ztrátám na straně možných přínosů.

Vzhledem k faktu, že Česká republika disponuje velkým množstvím podkladů, dat, materiálů a strategií, upřednostňujeme efektivní řízení, implementaci a komunikaci vybraných klíčových

⁶ tamtéž

⁷ Zdroj: <http://netmba.com/marketing/situation/>, použito a editováno také v „Implementing a National Export Strategy“ přístup 19.9.2021

⁸ Commonwealth Secretariat. (2010). Implementing a National Export Strategy. ISBN: 978-1-84929-021-0, str. 13

dokumentů před vytvářením nových a nových materiálů. V tomto duchu se lze odkázat na slova Vicepremiéra ČR a Ministra průmyslu a obchodu ČR v úvodu Inovační strategie ČR pro roky 2020–2030: „Málokterá země disponuje takovým množstvím strategických dokumentů jako Česká republika. Problém bohužel spočívá v tom, že se jimi nikdy příliš neřídila. Politická nechuť, neztotožnění se s cíli, resortismus, přílišná komplikovanost akčních plánů a nízká realizační schopnost těch, co za ně odpovídají, jsou hlavními důvody, proč naše vize zůstávají obvykle jen na papíře.“⁹ Podobná slova pak opakuje v úvodu vládou schválených tezí Hospodářské strategie ČR 2020–2030: „Ještě donedávna chyběla naší zemi jasná hospodářská vize. Sice jsme disponovali desítkami strategických dokumentů, většina z nich ale končila v akademických nebo ministerských šuplících, pouze ojediněle se pracovalo s dlouhodobými cíli, které by měly nadčasový charakter a které by byly sdíleny a aplikovány jinými vládami než těmi, které je vytvořily.“¹⁰

S tématem neúspěšné implementace se potýká řada zemí. Publikace Implementing a National Export Strategy¹¹ zmiňuje pár vybraných, avšak zásadních problémů při implementacích národních exportních strategií.

Prvním problémem je **politická vůle** a nedostatek pochopení potřeby změny. Zásadní otázkou je přiznání možného kompetenčního sporu a zasazení se o co největší podporu napříč resorty. Budeme-li vnímat Ministerstvo průmyslu a obchodu jako klíčové pro přípravu exportní strategie, ale nesjednáme podporu na Ministerstvu financí, nedojde fakticky k naplnění záměru. Součástí kvalitní implementace je také zajištění personálních a finančních zdrojů.

Dalším problémem je pak zmiňovaná **byrokracie veřejné správy** – veřejná správa si nemusí vždy poradit s porozuměním zájmu tržního sektoru. Navíc meziresortní a interní vládní komunikační mechanismy nefungují efektivně a jsou časově velmi náročné. Případná účast většího počtu oddělení, sekcí či odborů musí být nařízena shora a schválena na více úrovních. Veřejná správa navíc klade důraz na analýzy a přípravu materiálu namísto faktického konání. Čím delší je pak konzultační a meziresortní proces, tím více opadá zájem tržních hráčů o participaci. Tržní sektor je zaneprázdněn svým „bojem o přežití“ a nemůže se účastnit řady jednání, konzultací a setkání. Postupně tak dochází k oddělování tržního zájmu od záměrů připravované exportní strategie.

Třetím vybraným problémem je **nedostatek technicky vzdělaných lidí a technologií**, tedy nedostatečné personální zajištění pro uspokojení všech segmentů nabídky a poptávky a technologický základ pro další rozvoj.

⁹ Inovační strategie ČR pro roky 2019-2030, východiska a struktura strategie, str. 5

¹⁰ Teze Hospodářské strategie ČR 2020-2030 ze dne 17.1.2020, str. 3

¹¹ Commonwealth Secretariat. Implementing a National Export Strategy. 2010. ISBN: 978-1-84929.

Považujeme tedy za vhodné vnímat realitu a zkušeností rozvinutých západních zemí a poučit se z opakování stejných chyb. I přesto, že se většina bodů pro úspěšnou implementaci exportní strategie zdá být zcela jasná, jedná se o právě ty body, které nakonec způsobí neúspěch:

Fáze návrhu NES	- Diskuse všech zúčastněných stran nad potřebou aktualizované / nové exportní strategie - Všechny strany musí být přizvány do prvních fází plánování - Ministerstvo financí či jiný orgán zodpovědný za finance musí hrát jednu z klíčových rolí při přípravách
Fáze zpracování NES	- Vláda musí schválit prostředky a zdroje na zpracování strategie - Všechny zúčastněné strany zajistí personální zdroje pro práci - Exportní strategie přímo navazuje na hospodářskou strategii státu - Strategie by měla být v co největší míře napojená na plány a financování rozvoje
Implementační fáze NES	- Zkušenosti ukázaly, že pokud nejsou finanční a personální zdroje připraveny ihned při představení, ztrácí postupně na síle až nemají efekt. - Navržení skvělé národní exportní strategie je prokazatelně pouze polovina úspěchu. Implementace samotná je mnohem důležitější. Až reálná aktivita implementace ukáže její životaschopnost. - Implementace strategie vyžaduje zásah a změnu do implementačních struktur. Lidé v dotčených orgánech, agenturách a úřadech musí přijmout a podporovat změnu a samotnou implementaci. Přehlížení tohoto faktu je jedním z nejčastějších důvodů neúspěchu. - Různí lidé na různých politických a úřednických úrovních budou mít nevyhnutelně tendenci nevnímat daný proces implementace jako optimální. Je však úkolem gestora zajistit dokonalou komunikaci a vysvětlení na všech úrovních státní správy. - Implementace strategie musí být v danou chvíli postavena mezi hlavní priority státní správy a musí pro ni být vyčleněno dostatek zdrojů. Dosažení cílů bez podpůrných aktivit nebude jinak možné.

Vzhledem k výše zmíněnému a dostatku materiálu považujeme za klíčové podporovat na všech úrovních Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR v úspěšné implementační fázi vybrané

strategie. První otázkou by mělo být stanovení klíčového a zdrojového dokumentu pro návazné strategie.

Implementace nové strategie je řízení změny (change management)

Strategií máme mnoho. Zkušenosti commonwealthu však definují 4 nezbytné pilíře implementace každé strategie:

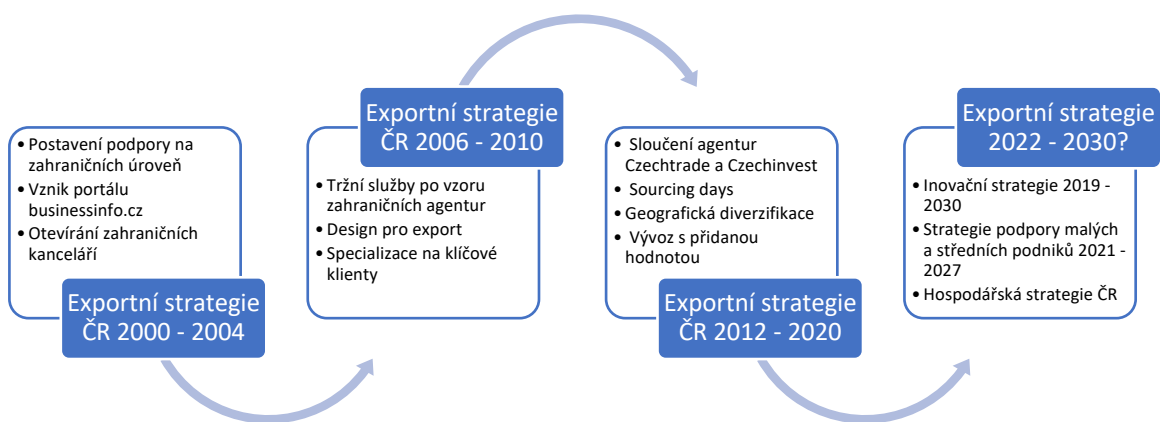
- 1) Strategický výběr řídicí organizace – při implementaci strategií jde vždy o řízení změny, určená řídicí organizace pro implantaci tak sama musí projít změnou. Tu lze spatřovat například v:
 - a. Okamžité navýšení lidských zdrojů a finančních prostředků
 - b. Proces implementace nemůže být brán jako nezávislý projekt, ale jako součást změny celé organizace
 - c. Vzdělávání a zvyšování kompetencí klíčových zaměstnanců organizace (v oblastech change managementu, procesních změnách, řízení atd.)
 - d. Vylepšení infrastruktury celé organizace
 - e. Organizace musí přijmout koncepty change managementu ohledně přístupů a hodnot
- 2) Komunikace strategie a jejího obsahu – výzkumu naznačují, že jen 5 % zaměstnanců organizace rozumí strategií a plánované změně¹², z čehož vyplývá že zbylých 95 % zaměstnanců není do procesu dostatečně integrováno. I přesto, že mohou následující kroky působit komicky, jedná se o nejčastěji podceňované postupy:
 - a. Prezentace exportní strategie všem členům vlády
 - b. Plošná distribuce kopií (elektronicky i tištěných) ve velkém množství všem zúčastněným stranám
 - c. Aktualizace a prezentace dokumentu na webových stránkách vlády a ministerstev včetně propojení na podnikatelské asociace
 - d. Prezentace v národních médiích a tiskovinách – komunikační strategie
 - e. Prezentace v regionálních partnerských organizacích a na všech krajských úřadech země
 - f. Zpracování zkrácené verze strategie a její distribuce ve všech státních i polo-státních organizacích
- 3) Operační učení – realizace jednotlivých kroků – ihned po představení strategie je potřeba spustit veškeré návazné procesy. Jednotlivé akční kroky ze strategie se musí plně integrovat do každodenní práce všech napojených organizací. Úkoly spojené s implementací musí být prioritizovány a finančně zajištěny, a to v rámci běžných organizačních rozpočtů (formou realokace z jiných činností).

¹² Commonwealth Secretariat. Implementing a National Export Strategy. 2010. str. 11. ISBN: 978-1-84929.

- 4) Měření – v případě národních strategií nelze vždy aplikovat v businessu běžný model „nelze kontrolovat co nelze změřit“. V případě státních implementačních plánů lze hovořit spíše o „měřit co lze a měřit co je potřeba“. Jedna z nejužívanějších metod měření výkonu se nazývá „Balanced scorecard“ (Kaplan, Norton – 2004). Ta hodnotí implementaci strategie ze 4 perspektiv – Zákazník (jak se mu prezentovat), Interní procesy (ve kterých je potřeba excelovat ke splnění cílů), Finance (bude naše investice do nových procesů a služeb návratná v podobě vyššího objemu exportu) a Učení a růst (udržíme si schopnost změny a vylepšování za účelem dosažení vizí).

Aktuální situace v ČR

V přímé návaznosti na předchozí kapitolu jsme zanalyzovali současnou situaci a vládní směřování státní podpory exportu. Během analýzy zpracované v roce 2019 byly důkladně popsány historické milníky podpory, plánované změny i přípravy klíčových dokumentů. Exportní strategie pro období 2012–2020 měla být návazně nahrazena národohospodářskou strategií a novou exportní strategií. Obdobná situace však nastala již v letech 2010–2012 kdy nebyla exportní strategie ihned nahrazena novou, ale byla prodloužena platnost té předchozí. Pro přesnost uvádíme klíčové časové milníky v exportních strategiích



Graf 1 - Historický přehled vývoje exportních strategií v ČR, zdroj: vlastní zpracování

Z dostupných zdrojů je pro exportéra či veřejnost velmi obtížné identifikovat klíčové body pro směřování státní politiky podpory exportu. V současné chvíli je v platnosti Inovační strategie ČR pro roky 2019–2030, nově představená Strategie podpory malých a středních podniků v České republice pro období 2021–2027 a dle několika nalezených tiskových zpráv pak i teze Hospodářské strategie ČR. Ty měly být schváleny počátkem ledna 2020 s doplněním, že během 2020 bude představena finální Hospodářská strategie ČR. „*Samotná Hospodářská strategie má spojovat strategické dokumenty ČR, mezi které patří například Inovační strategie 2019–2030 či Strategie chytré specializace (RIS3). Inovační strategie je založena na udržení*

silné průmyslové základy a energeticky soběstačné ekonomiky s vysokou přidanou hodnotou, připravenou na nejpokročilejší technologie, které se stanou základem posilování konkurenceschopnosti a růstu životní úrovně“¹³

Bohužel během pandemie COVID-19 došlo k personální destabilizaci některých úřadů a k přerušení poskytování běžných informací. Například každoroční Zpráva o plnění exportní strategie České republiky byla naposled vydána za rok 2019 a celý web přestal být v květnu 2020 aktualizován. Stejně tak na webu www.countryforthefuture.com, což měl být výstavní web české hospodářské politiky a zároveň i exportních zájmů je téměř neaktualizovaný, za poslední rok zde najdeme pouze několik obecných příspěvků. Twitter, jakožto komunikační nástroj přestal být zcela aktualizován v únoru 2021.

Hospodářská strategie 2020–2030

Hospodářskou strategii ČR, resp. zatím její schválené teze vládou považujeme za klíčový dokument pro veškeré plánování a návaznosti na podporu exportu, resp. i možné připravované exportní strategie. Teze strategie kladou základ dalšímu směřování ČR, jako vizi a cíl stanovilo MPO: *„Konkurenceschopnost České republiky bude založena na vysoké přidané hodnotě, růstu produktivity práce a tvorbě prostředí pro finální produkci, předvýrobní a povýrobní aktivity firm, kde výzkum, vývoj a inovace jsou propojeny s průmyslem, obchodem a službami. Hlavním cílem hospodářské strategie je posunout ČR do roku 2030 mezi 20 nejkonkurenceschopnějších ekonomik světa podle žebříčku Světového ekonomického fóra.“*¹⁴

Strategie určuje 8 klíčových ekonomických pilířů:

1) Vzdělávání a trh práce, 2) Výzkum, vývoj, inovace a digitalizaci, 3) Podnikání a obchod, 4) Zdraví, 5) Průmysl, stavebnictví a suroviny, 6) Energetiku, 7) Dopravu, 8) Regiony, krajinu a zemědělství

Celý dokument je koncipován jako přehled 8 klíčových pilířů a jejich návazností na významné stávající strategické dokumenty. Jejich komplexní přehled přinášíme v příloze analýzy.

V návaznosti na výše zmíněné a zkušenosti ze zahraničí vnímáme jako nezbytné a možná nejdůležitější důsledně zpracovat implementační mechanismy strategie. Ve schválených tezích najdeme pouze prosté konstatování: „Tam, kde to bude účelné, budou konkrétní nástroje rozpracovány v rámci akčního plánu a řízeny projektovými týmy s jasně definovanými gescemi, odpovědnostmi a harmonogramem.“ Součástí nástinu implantační strategie je informace o zapracování exportní strategie jako nedílné součásti Hospodářské strategie ČR. Jako nebezpečnou vnímáme informaci, že tvorba strategie nepočítá s žádnými přímými náklady kromě výdajů na publicitu. S odkazem na zahraniční zkušenosti je naopak nezbytné dbát na vyčlenění

¹³ Zdroj: Stránky Ministerstva průmyslu a obchodu ČR (<https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/vlada-schvalila-teze-hospodarske-strategie--252206/>) ze dne 19.9.2021

¹⁴ Teze Hospodářské strategie ČR pro období 2020-2030 (ze dne 17.1.2020), str. 12

jasných finančních i personální zdrojů ještě před zahájením implementace strategie. Hospodářská strategie ČR má tedy sloužit jako klíčový dokument zastřešující všechny analýzy, strategie a dokumenty a jasně určující cíle a vize směřování hospodářské politiky.

Bohužel však ke dni zpracování této analýzy (listopad 2021) nedošlo k zásadnímu posunu a nebylo možné dohledat žádný postup v publikaci Hospodářské strategie ČR. Dokument předkládá vládě ke schválení finální termín pro představení strategie na červen 2020. Celá strategie se opírá o brand Czech Republic – Country for the Future. Z dostupných webových stránek a veřejných zdrojů však od roku 2020 nedošlo k žádné aktualizaci.

Cílem této analýzy není důkladně rozebírat všechny strategie a dokumenty, které jsou v platnosti. Pro pochopení návazností a nejnovějšího vývoje je však vhodné se zaměřit na dokument „Strategie podpory malých a středních podniků v České republice pro období 2021–2027“. Nejedná se jen o nejnovější ze strategií, ale obsahuje také poměrně detailní implementační plány včetně implementace plánu 2c – přístup na trhy. Toto lze fakticky považovat za základy exportní strategie ČR, a to z důvodu stanovení opatření a cílových hodnot. Strategickým cílem celého plánu je významná přítomnost MSP na zahraničních trzích. Pro úplnost vybíráme nej důležitější specifické cíle a opatření:

Specifický cíl	Opatření
Usnadnění působení českých MSP na evropském trhu	- Realizovat opatření ve sdělení EK - Zřízení jednotné digitální brány - SOLVIT centra, jednotná kontaktní místa EU
Diverzifikace vývozu českých MSP i mimo trhy EU	- Mezinárodní centra, aliance a klastry, adresář exportérů, podnikatelské mise - Organizace zahraničních obchodních a incomingových misí doprovázejících politiky - Poskytovat služby pojištění a financování exportu mimo trhy EU
Zvýšení schopností českých MSP internacionalizovat své aktivity a zajištění jejich trvalé přítomnosti na zahraničních trzích	- Poskytovat poradenské služby pro MSP (konzultace atd.) - Účasti na zahraničních veletrzích a výstavách - Tým sdílené podpory podnikání – one-stop shop, resp. „no wrong door“ koncept - Organizace vzdělávacích a osvětových akcí - Jednotná podoba expozic na veletrzích (CR-CFTF) - Rozšíření zastupitelských úřadů poskytujících služby PROPEA - Zvýšit počet aktérů v systému PROPED

Tabulka 1 - Přehled vybraných specifických cílů a opatření v implementačním plánu 2c - přístup na trhy (podpora MSP), zdroj: Strategie podpory MSP 2021-2027

Otázkou zůstává, jaké indikátory jsou klíčové u jednotlivých strategií pro vyhodnocení jejich efektivity. A také zdali by neměly být klíčové indikátory stejné pro naplňování všech strategií, zejména vezmeme-li v úvahu, že Hospodářská strategie ČR by měla být hlavním dokumentem pro ekonomické směřování země. V případě Hospodářské strategie, resp. jejích schválených tezí, tak primární roli hrají výsledky porovnání mezinárodní konkurenceschopnosti, které se stavuje od roku 2004 Světové ekonomické fórum (dále jen WEF).¹⁵ Dokument se odkazuje na data z roku 2019, protože WEF v roce 2020 historicky poprvé (od roku 1979) nevydalo tzv. Global Competitiveness Index, tedy porovnání konkurenceschopnosti jednotlivých zemí.

Mezinárodní obchod a pandemie COVID-19

Globální pandemie koronaviru COVID-19 měla naprosto zásadní vliv na mezinárodní obchod, nastavení aktuálních vztahů, ale také směřování obchodních politik jednotlivých zemí. Jak je zřejmé ze Zprávy o globální konkurenceschopnosti za rok 2020¹⁶, dochází k úplné transformaci a reflexi základních pohonů výkonu a produktivity. Poprvé po krizi v roce 2008-2009 tak můžeme přemýšlet nad tvarováním ekonomických systému jednotlivých zemí tak, aby nepřemýšlely pouze nad produktivitou samotnou, ale také nad udržitelností životního prostředí a sdílenou prosperitou. Nové a funkční modely by měly spojovat 3 hlavní myšlenky – a) analýzu historických priorit důležitých pro rozvoj ekonomiky před pandemií COVID-19, b) priority potřebné pro obnovu a restart ekonomik v návaznosti na krizi COVID-19 (horizont 1–2 let) a c) ty priority, které povedou k restartu ekonomických systémů v dlouhodobém horizontu (a povedou k dosažení udržitelnosti a prosperity v budoucnu – horizont 3–5 let)¹⁷

Státy by měly období krize brát jako příležitost pro zhodnocení a obrození svých politik a dlouhodobého směřování. Zpráva o globální konkurenceschopnosti rozděluje doporučení pro další postup do 3 zásadních oblastí – 1) Období mezi finanční krizí a koronavirovou krizí, 2) Obrození (1–2letý horizont) a 3) Období transformace (3–5 let).

Zpráva zmiňuje řadu zjištění z před-covidového období, na které je potřeba brát ohled a upravit jeho vnímání. Jedním z vybraných a hlavních zjištění je dlouhodobý rozklad veřejných institucí napříč regiony, nižší míra schopnosti kontroly a transparentnosti. Cestou okamžitého řešení na úrovni vlád je zajištění dlouhodobého smýšlení o funkci veřejných institucí, jejich modernizace, stabilizace a digitalizace. Z dlouhodobého hlediska je pak nezbytné vrátit veřejným institucím principy silné správy. Ostatně i níže uvedená zjištění z výzkumu mezi firmami (exportéry) poukazují na problémy s fungováním principu státní správy.

¹⁵ Teze Hospodářské strategie ČR, příloha č. 1, str. 26, taktéž <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/>, ze dne 25.9.2021

¹⁶ Global Competitiveness Report, k dispozici zde: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf, ze dne 25.9.2021

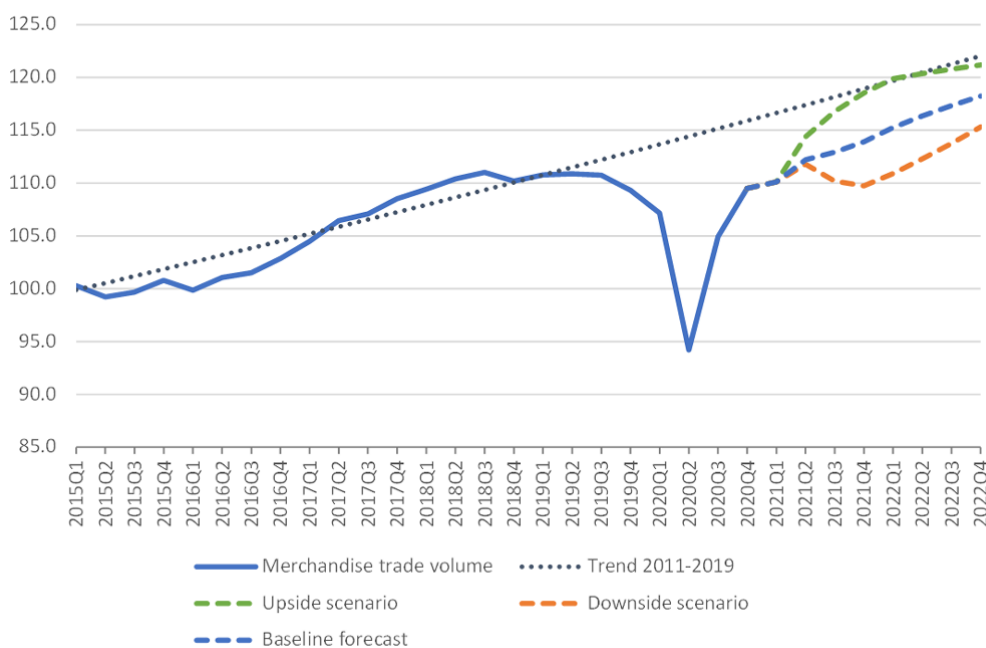
¹⁷ Tamtéž, Executive Summary, str. 5

Velký důraz pro po-covidové obrození je kladen na tvoření „trhu zítřka“ či „budoucích trhů“ (markets of tomorrow). Ty volají po odolnosti místních dodavatelských řetězců či pobídek a investic do výzkumu, vývoje a inovací.

Vyhlídky na rychlé oživení světového obchodu se však zlepšily – Světová obchodní organizace (WTO) nedávno deklarovala, že oživení přichází rychleji, než se ve druhé polovině loňského roku očekávalo. Podle nových odhadů WTO se očekává, že objem světového obchodu se zbožím se v roce 2021 zvýší o 8,0 % poté, co v roce 2020 klesl o 5,3 %, a bude pokračovat v odrazu od kolapsu vyvolaného pandemií. Ten dosáhl dna ve druhém čtvrtletí loňského roku. V roce 2022 však WTO očekává zpomalení růstu na 4 % s tím, že ani v roce 2022 se trendy světového obchodu nevrátí do před-covidového období.¹⁸

Světový objem obchodu se zbožím, vývoj a predikce dle Světové obchodní organizace.

Jednotlivé scénáře (rostoucí, aktuální, klesající) se odvíjejí dle předpokládaného vývoje pandemie COVID-19. Index 2015 = 100.



Graf 2 - Světový objem obchodu se zbožím, vývoj a predikce, převzato z WTO, zdroj: WTO a UNCTAD, ze dne 31.3.2021

Jako nezbytný pro obnovu po krizi se jeví holistický přístup, tedy komplexní přístup, který pohlíží na problematiku napříč resorty a zákony a řeší celou problematiku s vědomím svých návazností.

¹⁸ Tisková konference WTO k obchodnímu výhledu ze dne 31.3.2021, vedena DG Ngozi Okonjo-Iweala. Zdroj: https://www.wto.org/english/news_e/spno_e/spno5_e.htm, ze dne: 25.9.2021

Vývoj světového objemu obchodu se zbožím dle regionů v letech 2017–2022

údaje dle roční procentuální změny, 2021 a 2022 jsou projekcemi WTO

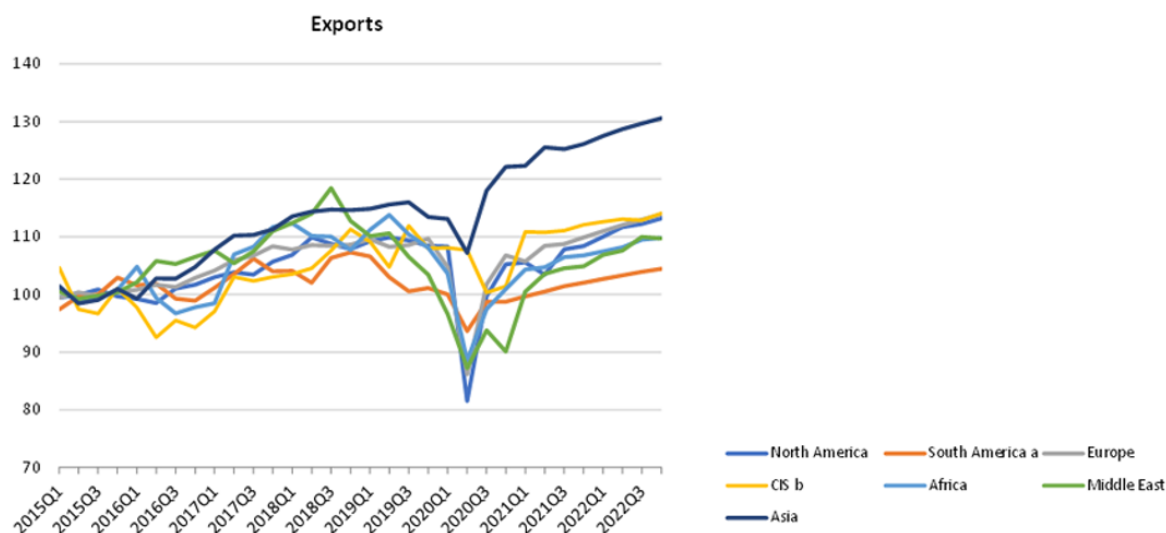
VÝVOZ / EXPORT	2017	2018	2019	2020	2021P	2022P
<i>Objem světového obchodu se zbožím</i>						
Celkem svět	4.9	3.2	0.2	-5.3	8.0	4.0
Severní Amerika	3.4	3.8	0.3	-8.5	7.7	5.1
Jižní Amerika	2.3	0.0	-2.2	-4.5	3.2	2.7
Evropa	4.1	1.9	0.6	-8.0	8.3	3.9
Afrika	4.7	2.7	-0.5	-8.1	8.1	3.0
Blízký východ	-2.1	4.7	-2.5	-8.2	12.4	5.0
Asie	6.7	3.8	0.8	0.3	8.4	3.0

Tabulka 2 - Přehled procentuální změny u světového obchodu se zbožím, 2017-2022P, zdroj: WTO, vlastní zpracování

Doplněním k tabulce č. 2 je pak fakt, že největší dopad (zejména v Q2/2020) měla pandemie COVID-19 na Evropu a Severní Ameriku (25,8 %, resp. 20,4 %)¹⁹. Na rozdíl od zmiňovaných regionů měl dopad na vývoz u Asijských zemí mnohem menší dopad a zároveň mnohem rychlejší oživení a návrat k původním údajům. Toto oživení u asijských zemí lze vysvětlit menším (resp. krátkodobějším) dopadem covidových opatření na ekonomiku a také faktem, že tyto země zásobovaly během pandemie zbytek světa spotřebním a zdravotnickým materiálem.

Vývoj světového vývozu dle čtvrtletí (Q1 a Q3) od roku 2015 do 2021, resp. 2022 (predikce)

údaje dle obchodování v US dolarech, index 2015 = 100



Graf 3 - Vývoj světového obchodu, čtvrtletně v US dolarech dle indexu (index 2015 = 100), včetně predikce 2022, zdroj: WTO

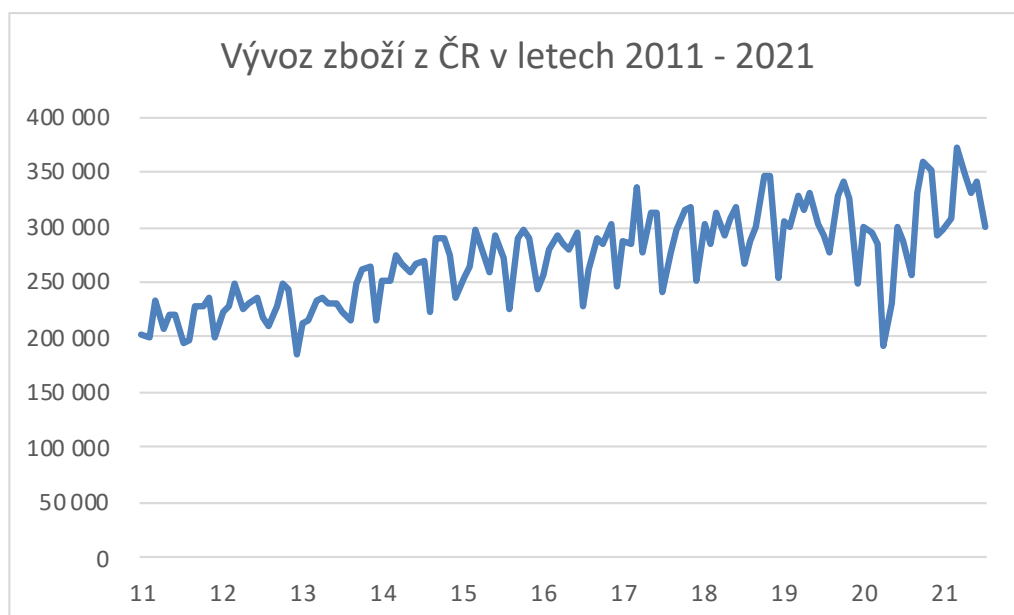
Graf 3 ilustruje čtvrtletní vývoj obchodu se zbožím v aktuálním vyjádření v amerických dolarech. Z grafu je zřejmé, že největší oživení vývozu nastalo v asijských zemích.

¹⁹ tamtéž

Vývoz z ČR a pandemie COVID-19

Dopady pandemie COVID-19 byly zjevně stejné i u českých firem. Hlavním důvodem, proč jsme se tématem zabývali byl stav, kdy řada českých společností musela přehodnotit své ekonomické plány, exportní záměry a přizpůsobit se nové situaci. Vzhledem k faktu, že vývoz EU jako celku byl zasažen skoro nejvíce ve srovnání s ostatními regiony, je nezbytné vnímat věci v kontextu.

V druhé polovině roku 2021 však už bylo zřejmé, že se průmysl téměř zotavil z dopadů pandemie COVID-19.²⁰ Co se týče trhu práce – pak opatření proti šíření onemocnění covid-19 dopadla na trh práce selektivně. Rozvíjelo se ICT, zdravotní a sociální péče byla pod velkým tlakem, jiná odvětví strádala. Pozoruhodným výsledkem je snížení mzdového rozdílu mezi muži a ženami. Fakticky se dá říct, že mzdy zaměstnanců rostly, pokud si udrželi svou práci.²¹



Graf 4 - Zahraniční obchod se zbožím, VÝVOZ v letech 2011–2021, celkový objem, zdroj: ČSÚ, vlastní zpracování

Jako důležité vnímáme hodnoty vývozu zboží z ČR členěné, a to jako do států EU 27, tak mimo EU. Exportní politika ČR se dlouhodobě zaměřuje na podporu geografické diverzity vývozu, avšak statistika jasně uvádí že poměr vývozu do EU a mimo EU se neustále překlápí směrem k EU. Tabulka je navíc zkreslená faktem, že Velká Británie opustila EU 1. února 2020 a není nadále členem. I přes tento fakt roste poměrně hodnota vývozu do EU v neprospěch mimoevropských států.

²⁰ Český statistický úřad, analýzy k zotavení průmyslu a stavebnictví ze dne 6. září 2021, zdroj: <https://www.czso.cz/csu/czso/prumysl-i-stavebnictvi-se-postupne-zotavuji>, ze dne 25.9.2021

²¹ Český statistický úřad, tisková konference „Mzdy v koronakrizi“ ze dne 4. června 2021, zdroj: <https://www.czso.cz/csu/czso/pokud-si-zamestnanci-udrzeli-praci-jejich-mzdy-rostly>, ze dne 25.9.2021

Procentuální podíl vývozu v letech 2018–2021 (měsíce 1–7) členěný dle oblasti

	EU 27	Mimo EU
2018	79,89 %	20,04 %
2019	79,93 %	20,00 %
2020	79,51 %	20,46 %
2021	80,49 %	19,48 %

Tabulka 3 - Podíl vývozu z ČR v letech 2018-2021 v % dle oblastí (EU27 x mimo EU), zdroj: ČSÚ, vlastní zpracování

Hlavními dovozci českého zboží pak jsou Německo, Slovensko, Polsko, Maďarsko, Velká Británie, Francie, Maďarsko, Itálie, Rakousko a Nizozemsko.²²

Vytvoření funkčních obchodních strategií pro svět roku 2030 nutně znamená vzít v úvahu politické, ekonomické, technologické, environmentální a sociální změny a z nich vzešlé globální změny.²³

Národní strategie zemí EU na podporu exportu v době pandemie

Pro účely této analýzy jsme zmapovali reakce některých členských států EU ve svých exportních a národohospodářských strategiích na aktuální situaci.

Velmi zajímavý vývoj lze najít v **Rakousku**. Rakousko vnímá jako klíčovou v podpoře exportu Rakouskou hospodářskou komoru (WKO) a její agenturu (AWO), která disponuje cca 100 pobočkami v 70 zemích světa a má na starosti dlouholetý program podpory exportu „Go International“ (www.go-international.at). Jedná se o společnou iniciativu spolkového ministerstva pro digitalizaci a podnikatelské prostředí (BMDW) a právě WKO. V oblasti financování vývozu pak hrají klíčovou roli 2 banky – OeKB, tedy státní garanční a úvěrová banka. Ta je vlastněná komerčními bankami a AWS, kde je 100 % vlastníkem stát. V období pandemie pak založilo Rakousko státní finanční agenturu s názvem COFAG GmbH (www.cofag.at, celé jméno COFAG Covid-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH), která má za cíl nabízet překlenovací záruky a úvěry. Celkový rozpočet 15 miliard EUR. S cílem podpořit rakouskou ekonomiku v důsledku pandemie nabízí výše uvedená státní banka AWS v rámci pandemických opatření mj. investiční bonus, tj. program financování s pobídkami pro investice do podniků. Covid-19 KRR (Kontrollbank-Refinanzierungsrahmen) je program na podporu rakouské exportní ekonomiky, který představilo spolkové ministerstvo financí (BMF) společně s OeKB. Program zahrnuje rozšířené poskytování úvěrů pro společnosti ve výši 3 mld. EUR (viz <https://www.oekb.at/export-services/sonder-krr-covid-hilfe.html>).

²² Český statistický úřad, vývoz dle teritoriálního členění, kód tabulky: 242002-21, ze dne 6.9.2021

²³ European Union (Publications Office of the European Union), Trade Policy Review, Duben 2021, ISBN: 978-92-76-28778-0, str. 5

Itálie, pro kterou je podpora exportu jedním ze stěžejních témat vládní strategie. Ministerstvo zahraničí a mezinárodní kooperace Itálie společně s Ministerstvy hospodářského rozvoje a zemědělství spustilo v květnu plán na podporu exportu v hodnotě 605 mil. EUR pro období 2021–2024. Finance spravuje ICE (Italská agentura na podporu exportu) a financuje z něj organizování proexportních akcí, veletrhů. Část fondů připadne rovněž malým, středním a mikro podnikům a startupům, obchodním komorám v zahraničí, na přilákání zahraničních investic, účast firem v zahraničních tendrech a valorizaci a ochranu italských potravinářských značek v zahraničí. Byl rovněž zřízen veřejný portál Export.gov.it pro přístup k národním a regionálním exportním službám, který umožní společnostem se orientovat na iniciativy a školicí a informační nástroje, které jsou k dispozici Ministerstvem zahraničních věcí a mezinárodní kooperace Itálie, Agenturou ICE, SACE a SIMEST. Portál export.gov.it, vytvořený v rámci Paktu pro export, je určen jak pro začínající exportéry, tak pro již exportující a mají v úmyslu rozšířit podnikání. Současný systém podpory internacionalizace italských společností se skládá převážně ze tří společností fungujících komplementárně: ICE, SACE a SIMEST. Za zmínku zde stojí Italská investiční banka SIMEST, která je vlastněná ze 76 % Agenturou SACE a zbytek skupinou italských bank a obchodních asociací. SIMEST je spolu se SACE součástí exportního a internacionalizačního centra CDP Group, jediného kontaktního místa pro společnosti, které chtějí konkurovat a růst v mezinárodním měřítku.

Chorvatsko v současné době nemá žádnou konkrétní / vlastní strategii podpory exportu. Export je však zmiňován hned v několika dalších strategiích, zejména v chorvatské průmyslové strategii, strategii podpory inovací a ve strategii inteligentní specializace (S3). Podobné i Národní strategie rozvoje Chorvatska do roku 2030 (www.hrvatska2030.hr) definuje řadu cílů, jedním z nich je konkurenceschopná a inovační ekonomika a jedním z ukazatelů úspěchu je právě i nárůst vývozu. Jako základní / počáteční hodnota vývozu zboží a služeb je zde brána hodnota exportu ve výši 52,3 % HDP země (z roku 2019) s tím, že cílová hodnota v roce 2030 by se měla zvýšit až na 70 % HDP (průměr EU přitom v roce 2019 činil 45,8 % HDP).

Zajímavý přístup nalezneme v **Nizozemsku**, které nemá jednotnou strategii, ale individuální strategie pro tzv. „top sectors“. Jedná se o 9 prioritních odvětví, které vláda podporuje na národní úrovni. Nejedná se však o sektory, jaké známe z českého prostředí, ale jsou průsečíkem několika souvisejících oborů, např. agri-food, voda, humanitní vědy (zdravotnictví), energetika, logistika, kreativní průmysly, high-tech.

Pro **Portugalsko** není v současné době přehodnocení exportní strategie tématem. Hlavními prioritami byly v době pandemie udržení zaměstnanosti, podpora malých a středních firem, které tvoří páteř ekonomiky, a také těžce postiženého sektoru cestovního ruchu, který patří z hlediska zaměstnanosti mezi klíčové. Portugalská agentura pro podporu investic a mezinárodního obchodu AICEP mj. vytvořila webový portál se shrnutím relevantních informací pro exportéry v souvislosti s pandemií (viz <https://www.covid19aicep.pt/>). Poslední velkou změnou bylo zaražení agentury AICEP přímo do působnosti Ministerstva zahraničních věcí, k čemuž došlo s nástupem současné socialistické vlády premiéra Antónia Costy v roce 2016.

Španělsko již stihlo aktivně implementovat plány EU v oblasti podpory obchodu a internacionalizace firem do svých akčních plánů. Aktuálně pracuje pod „Akčním plánem pro internacionalizaci Španělské ekonomiky 2021–2022“. Klíčovými tématy plánu je diverzifikace exportu a podpora španělských exportérů ve strategických sektorech a destinacích. Dále pak odolnost v případě krizí a propagace digitální transformace a udržitelného rozvoje. V platnosti dále zůstává aktualizovaná strategie – Internattionalization strategy of the Spanish economy 2017–2027.

Velmi rychlou reakci na pandemii přineslo **Švédsko**, které okamžitě reagovalo adaptací svých politik. Tematicky pojatá úprava v podobě 3 klíčových transformací, které Business Sweden podporuje s cílem zajistit úspěch svých firem v novém prostředí. Státní podpora tedy směřovala do dalšího rozvoje a to formou: (1) Znovuobjevení inovací, které spočívá v přímé podpoře firem v investicích do R&D, ale také vyhledávání nových kontaktů a dodavatelů v oblasti inovací. (2) Dekáda udržitelných akcí – Švédsko je dlouhodobě na špičce v oblasti udržitelnosti a zelených řešení. Švédské firmy pak jsou podporovány při podnikání v zahraničí využít jedinečné prodejní přednosti své země, konkurenční výhody a znalosti oboru. To znamená v budování trojího cíle – ekonomického, sociálního, ekologického – a přejít k udržitelnějším operacím a procesům, aby byly dlouhodobě ziskové. (3) Digitální dekáda – Švédsko patří mezi prvních pět zemí v indexech digitální vyspělosti a konektivity. Zatímco mnoho švédských společností má silný náskok již z hlediska digitálního výkonu, mohou je rychle předběhnout zahraniční kolegové. Firmy potřebují zdvojnásobit a rozšířit své schopnosti v oblasti analýzy dat a kybernetické bezpečnosti. Společnosti by se také měly orientovat v integritě zákazníků a etice související s přístupností a ukládáním dat a nadále se připravovat na umělou inteligenci a další základní technologie, jako je rozšířená realita a virtuální realita. V tom budou podporovány. Švédsko dále představilo 7 klíčových trendů, které budou hybnou silou další dekády.

Spojené státy americké v roce 2020 zadaly americké EXIM bance nový a nejvíce financovaný úkol v jeho historii – Program na Čínu a transformační vývoz. Ten je zaměřený na podporu amerických společností v boji proti konkurenci podporované Čínou. Program je zaměřen primárně na neutralizaci podpory ČLR svému exportu a podpory 10 vybraných sektorů americké ekonomiky (umělá inteligence, biotechnologie, bezdrátové komunikace atd.). Americká EXIM tak musí vyčlenit minimálně 20% celé své kapacity na naplnění tohoto programu.

Německo v reakci na pandemii připravilo (Ministerstvo průmyslu a energetiky) balíček služeb pro exportéry, které měly pomoci překonat krizi, tj. především zlepšení financování, snížení poplatků exportního pojištění Hermes, zlepšení možnosti refinancování pro banky. Federální vláda také zvýšila svou alokaci pro záruky a umožnila státem garantované krátkodobé záruky (do 24 měsíců) také v zemích EU a vybraných státech OECD.

Lotyšsko pak již funguje dle nového Národního rozvojového plánu 2021-2027, kde má export svou pozici. Podpora se zaměřuje na několik klíčových sektorů – bioekonomie, smart materiály, hight-technologie, smart energy a digitalizace. Tomu přizpůsobuje i své dotace.

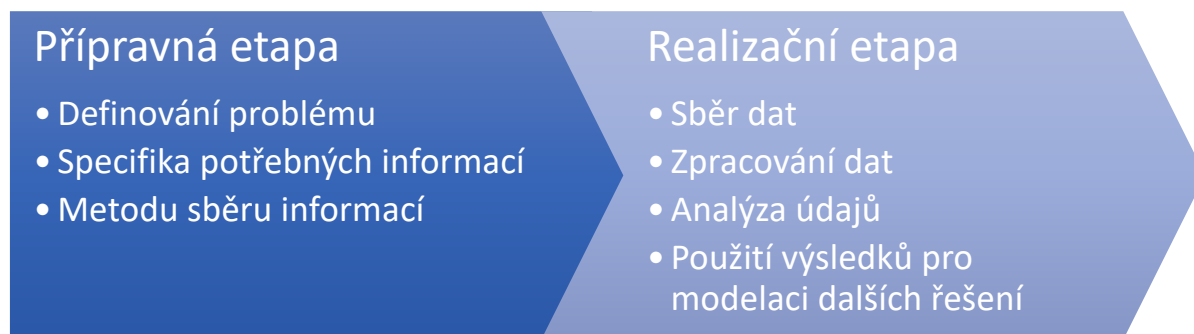
PODPŮRNÝ VÝZKUM

Vzhledem ke komplexnosti stanovených otázek a neočekávaným vlivům pandemie COVID-19 na státy a jejich politiky jsme rozdělili podpůrný výzkum na 2 části. První je kvalitativní analýza aktuálního stavu a možné optimalizace institucionálního uspořádání podpory exportu ve smyslu státní x tržní systém financování exportu. Druhou částí pak je podpůrný výzkum mezi českými exportéry ohledně nabídky českého systému podpory exportu, dopadů pandemie COVID-19 na jejich podnikatelské záměry a možnou optimalizaci nabídky podpory exportu. Vzhledem k participaci autorů této analýzy na komparativní analýze podpory exportu z roku 2019 jsme byli schopni využít možnosti srovnání sebraných dat s odstupem let 2019–2021. Toto vnímáme jako velmi přínosný prvek pro evaluaci situace.

Sběr dat pro definování závěrů byl proveden z následujících zdrojů:

- 1) Analýza aktuálního stavu a možné optimalizace (státní x tržní systém) – Rozhovory, dotazování a komunikace se zástupci MPO, MZV, Czechtrade, Czechinvest, ČEB, EGAP, ČMZRB, vybranými exportéry využívajícími služby Czechtrade, EGAP či ČEB, zástupci podnikatelských svazů. Dále pak komunikací se zahraničními ambasádami vybraných zemí, českým zastoupením ve vybraných zahraničních lokalitách, komunikací se zástupci Evropské komise, členy europarlamentu. Sebraná data byla konfrontována a srovnána se závěry a zjištěními z komparativní analýzy z roku 2019.
- 2) Podpůrný výzkum mezi českými exportéry – Dotazníkové šetření mezi českými exportéry z více zdrojů – společnosti, které se již zúčastnily stejného šetření v roce 2019, dále pak oficiální dotazníkové šetření provedené ve spolupráci se Svazem průmyslu a dopravy ČR. Závěry byly srovnány s výstupy šetření Svazu průmyslu a dopravy z ledna a května 2021. Verifikace závěrů byla prováděna doprovodným osobním či telefonickým rozhovorem.

Sběr dat a analýzu jsme v obou případech rozdělili do 2 základních etap (dle Zbořila²⁴):



²⁴ Zbořil, K.: Marketingový výzkum, str. 13

Definování problému

Jednou z nejdůležitějších částí výzkumu je přesné definování problému. Cílem je vymezit hlavní a vedlejší cíle studovaného tématu, nalézt možná řešení a nastavit procesy optimalizace. Z pohledu poměrně obsáhlého zadání a množiny doplňkových otázek je potřeba nejdříve stanovit informační matici a hypotézy.

Téma institucionálního uspořádání podpory exportu, financování podpory exportu, účast zástupců trhu na systému podpory exportu, ale také témata kompetenčního sporu, přístupy k zahraničním vládním zakázkám (tedy zakázkám typu B2G a G2G), vlivu pandemie COVID-19 na exportní záměry firem či optimalizace produktové nabídky v rámci podpory exportu, nejsou povětšinou krátkodobě řešitelné. Zaměřujeme se navíc na téma, které podléhá politickým a společenským vlivům. Směřování podpory exportu v kontextu hospodářské politiky státu je nezbytné jasně definovat. Výsledky exportně zaměřených firem však vykazují pozitivní bilanci i přesto, že Česká republika funguje již druhým rokem bez jasně stanovené exportní strategie.

Cílem této analýzy je porovnat principy financování exportu – a to jak založené na státním, tak na tržním financování. V tomto duchu. Jsme nasbírali velké množství dat a je nám více než jasné, že rozhodující odpověď na tuto otázku nebude jednoduché stanovit. Problém jsme uchopili holistickým způsobem, avšak s přihlédnutím k místním potřebám a možnostem. Jednoduše řečeno, nevnímáme jako ideální modelovat statisticky dokonalý systém uspořádání podpory exportu za plného vědomí nemožnosti jej v českém prostředí aplikovat. Nesnažíme se tedy přinést dokonalé řešení, ale navrhnout závěry a doporučení tak, aby zefektivnili aktuální systém v krátkodobém horizontu.

Získána data bychom rádi opřeli o podpůrný dotazníkový výzkum mezi českými exportéry.

Očekávané výsledky výzkumu

I přesto, že je stanoveno poměrně obsáhlé zadání, očekáváme poměrně zřetelné odpovědi či závěry na předem stanovené hypotézy.

Stanovili jsme několik základních hypotéz, které bude potřeba ověřit či vyvrátit:

- 1) Pandemie COVID-19 neměla vliv na exportní záměry českých firem
- 2) Tržní model financování exportu přináší vyšší efektivitu při dosahování výsledků
- 3) Tržní model financování se lépe adaptuje na nové výzvy (jako např. COVID-19)
- 4) Model přístupu k B2G zakázkám je jasně definován
- 5) Kompetenční spor nemá vliv na institucionální uspořádání podpory exportu
- 6) Exportní strategie a nástroje podpory podniků jsou jasně a aktuálně prezentovány

Specifikace potřebných informací

Jedním z primárních zdrojů této analýzy jsou sekundární data, tedy data, která lze získat z otevřených veřejných zdrojů. Jedná se primárně o webové stránky, výroční zprávy, portály, statistická data, příklady dobré praxe, odborné publikace, analýzy a další. Zdrojem primárních informací jsou pak rozhovory se zástupci vlády, ministerstev, agentur, institucí, českými i zahraničními exportéry, ambasádami, členy europarlamentu, asociacemi atd.

Metoda sběru informací

Nejdůležitější data byla získána v průběhu osobních rozhovorů a schůzek s jednotlivými stakeholdery (všichni patřili do definované cílové skupiny). Takto získaná data jsou velmi cenná, protože dokážou dotvořit ucelený obraz o faktické situaci a vyplnit tak mezery a otázky vzešlé při sběru sekundárních dat. Součástí každé komunikace (osobně, email, SMS či předání dokumentů) byla informace o účelu a cílech výzkumů. Nevýhodou tohoto velmi cenného zdroje informací je střet zájmů jednotlivých účastníků či citlivost předané informace (také předání informace tzv. off-record). Faktickým výstupem tohoto šetření tak může být pouze obecná matice závěrů primární dat podložená sběrem sekundárních dat a doložená zdokumentovanou komunikací a výzkumem mezi exportéry.

Doprovodným dotazováním mezi exportéry jsme se pokusili ověřit data získaná z rozhovorů. Celkem jsme oslovili na 230 českých firem z naší databáze (exportéři či firmy se zájmem o export). Celkově reagovalo na 90 společností, některé společnosti však nesouhlasily s dalším dotazováním či zveřejňováním svých názorů (pouze anonymně). Tyto reakce jsme tedy nezaznamenávali v přílohách této analýzy, ale přihlíželi jsme k nim v rámci srovnání s odevzdanými odpověďmi ostatních firem. Ty se v drtivé většině případů shodovaly. Výzkum byl podpořen skrze komunikační kanály Svazu průmyslu a dopravy. Celkově se podařilo získat a zdokumentovat dotazníkové odpovědi 68 firem, z čehož u drtivé většiny došlo i k následné komunikaci a doplnění dat.

Jako nespornou výhodu považujeme i fakt, že jsme mohli provést unikátní srovnání odpovědí aktuálních dat získaných od stejných firem z roku 2019. Dokážeme tedy dosledovat i vývoj názorů a pohledu na podporu exportu u vybraných firem.

Stanovené otázky doprovodného výzkumu:

- 1) Měla pandemie COVID-19 vliv na vaši exportní strategii a realizované projekty?
- 2) Prosím uveďte, jaký vliv? Případně jak vás ovlivnila / změnila realizované projekty?
- 3) Změnily se Vaše exportní preference, příp. plánujete změny v návaznosti na pandemii COVID-19?
- 4) Jak se změnil, resp. jaké změny plánujete? (cílové destinace, rozsah atd.)
- 5) Využíváte (využili jste) nějakou ze státních služeb podpory exportu? (Czechtrade, ČEB nebo další instituce?)

- 6) Vnímáte veletrhy a B2B jednání v cílových destinacích jako efektivní nástroj, který budete v budoucnu využívat?
- 7) Je nějaký nástroj, který byste ocenili (ať už existující či nový) na základě Vašich zkušeností?

Vlastnosti získaných dat ovlivňujících výzkum jsou jejich validita (přednost), spolehlivost (pravdivost) a také jejich úplnost. Samotná zjištění a odpovědi jsme v případě nejasnosti doplnili osobním dotazem, konzultací se zadavatelem či zástupci zahraničních agentur – zejména co se týče nových nástrojů podpory exportu. Nedostatky a nejasnosti závěrů tak byly napraveny.

Sběr dat

Sběr dat pro hlavní část výzkumu probíhal od května do října 2021 a to z více důvodů. Velká část rozhovorů či komunikace (email, telefon, SMS) probíhala online z důvodů částečných omezení v návaznosti na pandemii COVID-19. V některých případech bylo velmi obtížné získat reakce či potvrzení schůzky s manažery či zástupci institucí. Během sběru dat se vyskytly určité problémy, které bylo potřeba vyřešit.

Jedním z často vnímaných problémů byla neochota zástupců státních institucí poskytnout klíčová data. Různé osoby pak zmiňovaly různé důvody – od minimálního faktického dopadu takového sběru dat na jejich vlastní činnost až po strach z negativních dopadů na jejich činnost.

V případech, kdy se nám podařilo získat kvalitní a návazná data (jak legislativně, tak společensky), nebylo nám umožněno je nijak zaznamenat ani zdokumentovat. Většina použitelných dat tak byla předána tzv. OFF record. Tato data jsme museli složitým způsobem verifikovat pro jejich další použití. Zásadním problémem tedy je anonymita kvalitních či dokonce inside dat.

V drtivé většině případů pak respondenti vnímali kladené otázky či diskusi jako pozitivní, prospěšné a rádi přispěli k možné optimalizaci státní podpory exportu v ČR.

Zpracování shromážděných dat

Získaná data jsme zpracovali do přehledné matice platných či neplatných výroků. Nové, inovativní a potenciálně přínosné závěry jsme pak ověřovali z více zdrojů a konzultovali se zadavatelem. Ve většině případů jsme odpovědi zdokumentovali a přiložili k této analýze.

Průběh a závěry výzkumů

Průběh sběru dat byl obecně bezproblémový. Využívali jsme ověřených kontaktů jak ve státní správě, tak v tržním sektoru. Velmi dobrým zdrojem byly konference a setkání, např. Výroční

konference AFI (21. 9. 2021 v prostorech České národní banky), Sněm svazu průmyslu a dopravy ČR během mezinárodního strojírenského veletrhu MSV 2021 (9.11.2021)²⁵, kulaté stoly nebo další realizované výzkumy a ankety.²⁶

Vnímali jsme i postupně vznikající aktivity české podnikatelské sféry a Svazu průmyslu a dopravy ČR v oblasti iniciativy „Druhé ekonomické transformace“²⁷. Ta ve svém prvním pilíři – Česká značka – definuje jako jednu z priorit proexportní politiku. Priorita se však omezuje na pouhé konstatování potřeby reformované ČEB a EGAP.

V diskusích s účastníky jsme otevřeli vybraná témata. Ta vycházejí a jsou v souladu s Programovým prohlášením Svazu průmyslu a dopravy ČR – Priority a požadavky v oblasti podpory exportu 2021.²⁸

Jedná se zejména:

- Restart doprovodných podnikatelských misí ústavních činitelů
- Vyhodnocování dopadů sloučení agentur na podporu českého exportu
- Prosazování nových nástrojů na podporu exportu (v reflexi na aktuální situaci na globálním trhu)
- Integrace tržního vlivu (tedy pro-businessového pohledu) na ovlivňování exportního financování a pojišťování a vydávat odborná stanoviska k připravovaným novelám
- Větší participaci MPO na systému podpory exportu
- Podpora tvorby jednotné identity a prezentace státní správy
- Re-start veletržního businessu a oficiálních účastí

V evaluaci získaných dat jsme se bohužel nemohli opřít o východiska exportní strategie ČR, jelikož k datu publikování této analýzy žádná aktuální neexistovala.

Ze získaných dat zároveň nelze okamžitě vyvozovat konkrétní závěry, a to primárně z důvodu střetu zájmů jednotlivých aktérů. Zástupce Ministerstva financí pravděpodobně nebude prezentovat záměr zrušení České exportní banky či její převedení zpět pod MPO i kdyby byl takový krok prospěšný a efektivnější.

²⁵ Záznam ze Sněmu Svazu průmyslu a dopravy ČR, MSV Brno 2021, 9.11.2021, rotunda A, zdroj: <https://www.spcr.cz/pro-media/tiskove-zpravy/14933-sp-cr-na-snemu-diskutoval-o-prioritach-byznysu-pro-novou-vladu>

²⁶ Anketa „Rozvoj exportu“ realizovaná Svazem průmyslu a dopravy ČR, zdroj: <https://www.spcr.cz/157-podnikatelske-prostredi/podpora-exportu/14845-anketa-vetsimu-rozvoji-exportu-by-pomohly-podnikatelske-mise>, ze dne 25.9.2021

²⁷ Web a prohlášení iniciativy „Druhá transformace ekonomiky“, zdroj: <https://druhaekonomickatransformace.cz>, ze dne 15.11.2021

²⁸ Programové prohlášení SPČR, podpora exportu 2021, zdroj: https://www.spcr.cz/files/cz/valne_hromady/PP_SPCR_Export_2021.pdf ze dne 25.9.2021

Na základě jednotlivých rozhovorů jsme sestavili tabulku obecné platnosti vybraných výroků a podpořili či vyvrátili stanovené hypotézy:

- 1) Pandemie COVID-19 neměla vliv na exportní záměry českých firem

Závěr: **NEPOTVRZENO**

Zdůvodnění: Více než 82 % firem v rámci našeho výzkumu odpovědělo, že měla pandemie COVID-19 přímý vliv na jejich exportní strategii a realizované exportní záměry. V řadě případů se pak jedná o fatální dopady na konkrétní projekty či záměry.

- 2) Tržní model financování exportu přináší vyšší efektivitu při dosahování výsledků

Závěr: **NELZE URČIT**

Zdůvodnění: Data ze zahraničí, a to zejména ze státu, které pracují v tržním modelu financování podpory exportu (např. Švédsko) jasně ukazují, že je tento model efektivnější a pružnější na zájmy exportéru. Mezi roky 2014–2018 vzrostly švédský export zboží o téměř 30 % a počet exportujících firem se zvedl o 4 %. Z důvodů odlišných ekonomických podmínek a strategií však nelze potvrdit přínos vyšší efektivity konkrétně v českých podmínkách. Zejména v návaznosti na potřeby exportérů vzešlé z výzkumu pak nelze s jistotou potvrdit zájem většiny exportérů o tržní služby.

- 3) Tržní model financování se lépe adaptuje na nové výzvy (jako např. COVID-19)

Závěr: **POTVRZENO**

Zdůvodnění: Data ze Švédska ukazují jasný tlak z klientských firem (exportérů) na okamžitou reakci a adaptaci politik podpory exportu. Švédská vláda aktualizovala svou exportní strategii z roku 2015 v roce 2019/2020 a agentura Business Sweden reagovala okamžitými opatřeními v rozsahu poskytovaných služeb a přístupu k firmám v roce 2020/2021. Dokumenty typu „New Thinking: Decade of Change“ (Nový přístup – dekáda změn) jasně formují přístup švédské agentury k nabídce podpory exportu. Stejnou reakci ve formě adaptace nám potvrdil i zástupce Business Sweden v Praze. Literatura a další zahraniční praxe (Irsko, Izrael, Dánsko) pak nestaví přímo tržní model do světla lepší adaptace, ale země využívající tržní model financování a přímou participaci podnikatelské sféry na systému podpory exportu vykazují rychlejší reakci a širší nabídku produktů (a to i v návaznosti na COVID-19).

- 4) Model přístupu k B2G a G2G zakázkám je jasně definován

Závěr: **NEPOTVRZENO**

Zdůvodnění: Potřeba definovat službu podpory českým exportérům k zahraničním B2G zakázkám jsme diskutovali již v roce 2019. I přesto, že většina firem se zájmem o přístup k B2G a G2G zakázkám v konečném důsledku získá podporu českých zahraničních zastoupení, diplomatů či zástupců agentury Czechtrade, nedohledali ani nezískali jsme doposud žádná ověřitelná data o ucelené nabídce služeb. Literatura i zahraniční praxe odkazuje na fungující agentury podporující (garantující) B2G a G2G zakázky. Kanadský

systém dokonce povýší B2G zakázku na G2G u prověřených firem (due dilligence). Další modely pak definují jasné podmínky pro přístup ke státní podpoře při B2G a G2G zakázkám. České MZV definuje na stránkách některých svých zahraničních zastoupení (primárně v Asii) možnosti využít služeb ekonomických diplomatů při realizaci B2G zakázek. Z diskusí s firmami je zřejmé, že určitá nabídka existuje. Dohledat se ji však nepodařilo.

5) Kompetenční spor nemá vliv na institucionální uspořádání podpory exportu

Závěr: NEPOTVRZENO

Zdůvodnění: České firmy i asociace (včetně SPČR) volají dlouhodobě po jednotné strategii, prezentaci, přístupu k informacím o kompetenčním vypořádání podpory exportu. Bohužel, ve srovnání s rokem 2019 je situace ještě nepřehlednější. MPO je fakticky vyloučeno z vlivu na řízení ČEB, MZV realizuje služby exportérům skrze ekonomické diplomaty a Czechtrade dále nabízí služby českým exportérům. Z implementačních plánů Strategie podpory malých a středních podniků není zřejmá vize ucelení a sjednocení nabídky služeb. Pro mnoho společností je přístup k podpoře obtížně uchopitelný.

6) Exportní strategie a nástroje podpory podniků jsou jasně prezentovány

Závěr: NEPOTVRZENO

Zdůvodnění: Ze získaných dat z trhu, ale i odborných a politických kruhů je zřejmé, že se cílová skupiny (veřejnost, firmy) musí obracet na mnoho informačních zdrojů k získání ucelené podpory o nástrojích podpory exportu. I přesto, že některé portály a zdroje (businessinfo.cz) fungují dobře, nikdy neobsahují ucelenou a komplexní nabídku. Politické pokusy o tvoření nových strategií bez jasných implementačních mechanismů (Tým Česko, Country for the Future, Hospodářská strategie a další strategie) nejsou dotahovány a dlouhodobě spravovány. Ještě horší je problematika veřejné podpory, která je roztříštěná do mnoha zdrojů. Jak nám potvrzují firmy, ani dotační agentury se nevyznají v celé nabídce. V tomto duchu se vedla i diskuse Asociace pro zahraniční investice (21. 9. 2021, ČNB) kde se účastníci panelu shodli na nezbytnosti řešit aktuální potřeby exportérů před neustálým produkováním strategií, které ani nejsou naplňovány (Singer, Niedermayer – první blok).

Průzkum mezi exportéry

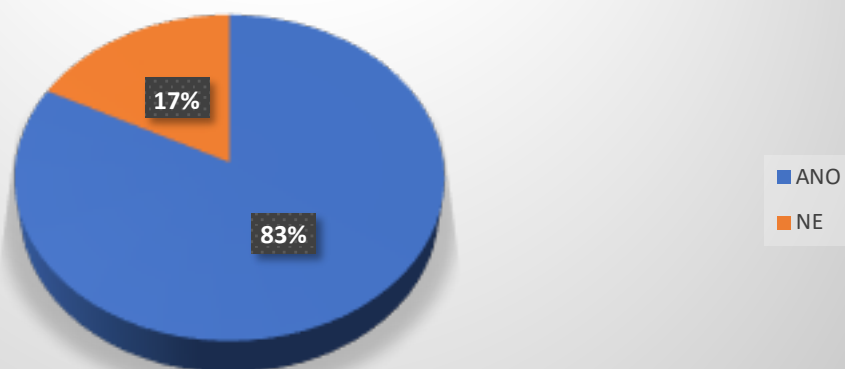
Ověření získaných dat bylo podpořeno průzkumem mezi exportéry.

Otázka č. 1: Měla pandemie COVID-19 vliv na Vaši exportní strategii a realizované projekty?

	ANO	NE	Celkem
Počet odpovědí	57	12	69

Tabulka 4 - Vliv pandemie COVID-19 na exportní strategii a realizované projekty, vlastní výzkum

Měla pandemie COVID-19 vliv na Vaši exportní strategii a realizované projekty?



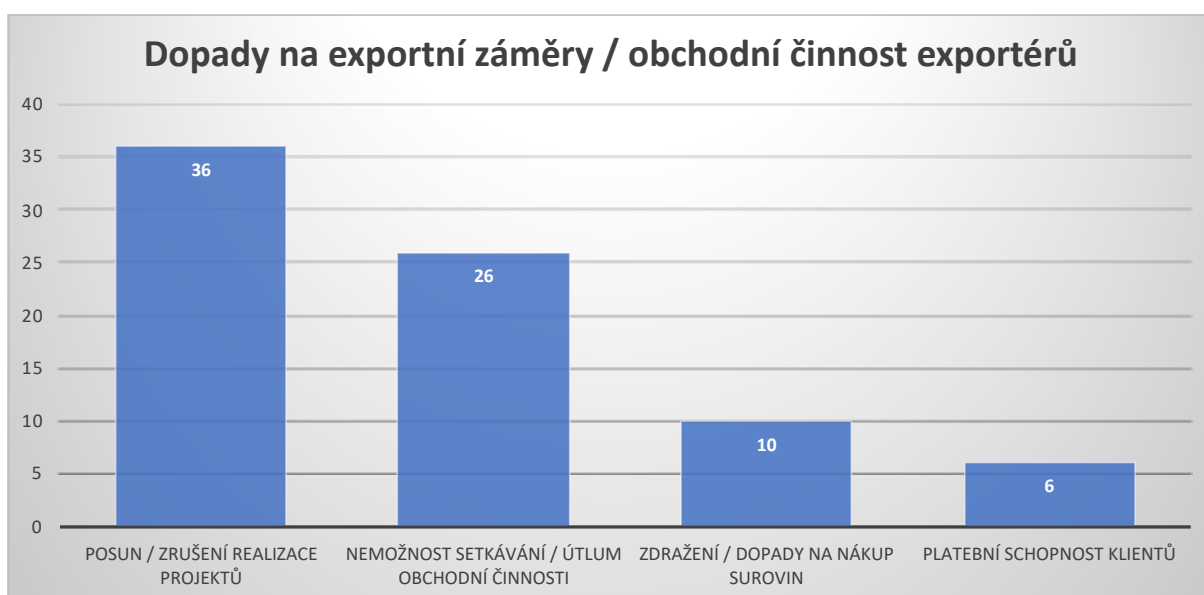
Graf 5 - Vliv pandemie COVID-19 na exportní strategii a realizované projekty, vlastní výzkum

Ze získaných dat je zřejmé, že na drtivou většinu firem a jejich exportních záměrů měla pandemie COVID-19 negativní dopad.

Otázka č. 2: Prosím uveďte, jaký vliv? Případně jak vás ovlivnila / změnila realizované projekty?

Důvod	Posun / zrušení realizace projektů	Nemožnost setkávání / útlum obchodní činnosti	Zdražení / dopady na nákup surovin	Platební schopnost klientů
Počet reakcí	36	26	10	6

Tabulka 5 - Vybrané důvody dopadů na exportní záměry / obchodní činnost, vlastní zpracování



Graf 6 - Vybrané důvody dopadů na exportní záměry / obchodní činnost, vlastní zpracování

Detailní informace k dopadům na exportní záměry firem nám poskytlo celkem 56 respondentů. Každý z nich mohl uvést textovou odpověď, tzn. některé odpovědi obsahovaly více důvodů. Jako nejčastější důvod útlumu byl uveden posun či zrušení realizace projektu v cílové destinaci. Zejména při komplexnějších projektech je osobní účast projektového týmu na místě nezbytná.

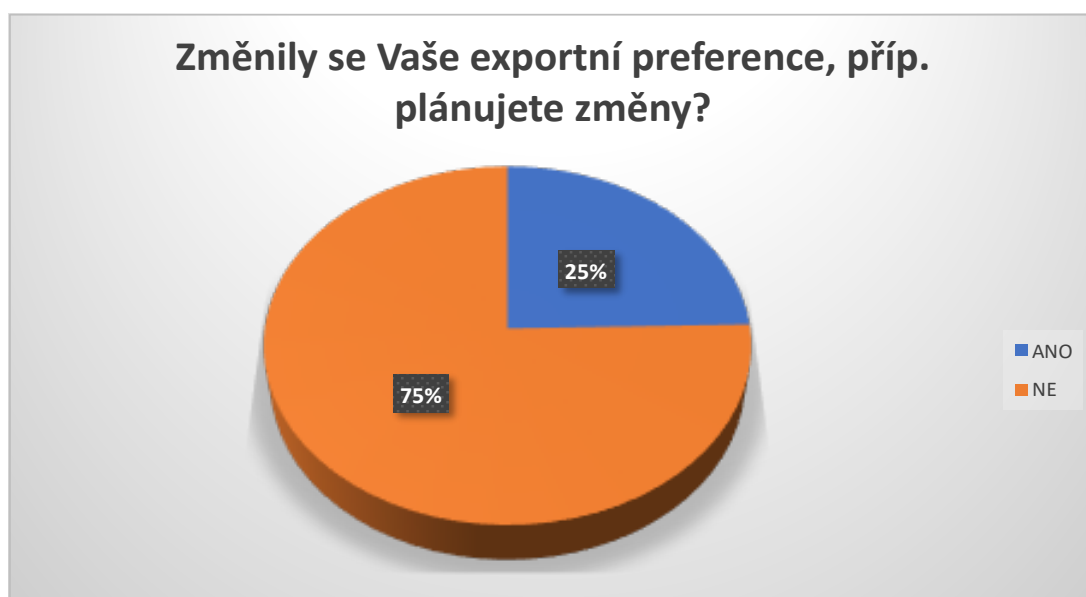
Téměř všichni respondenti se shodli na zásadním problému ve formě nemožnosti se setkávat se svými obchodními partnery či realizovat projekty v cílových destinacích, ideálně na veletrzích a B2B setkáních. Dopady na respondenty by se daly rozložit do 3 jednotlivých úrovní – zpomalení obchodní činnosti díky nemožnosti se setkávat se svými obchodními partnery, utlumení, posunutí či zrušení realizace exportních projektů až po fatální dopady formou ukončení činnosti společnosti.

Poměrně zajímavým ukazatelem bylo zmiňované utlumení obchodní činnosti díky nemožnosti se setkávat na veletrzích. Respondenti vnímali všechny online nástroje, online veletrhy či B2B jednání, ale nepovažovali je za dostatečnou a adekvátní náhradu F2F setkání. Toto vnímáme jako zásadní zjištění. Jako horší vnímali respondenti problém, kdy bylo potřeba kvůli pandemii omezit, posunout či zrušit rozpracované projekty. Nemožnost cestovat do řady zemí tak způsobila zásadní problémy řadě firem. Narušené globální dodavatelské a logistické řetězce pak způsobily zdražování surovin a materiálů a problém tak ještě prohloubily. Bohužel jsme však zaznamenali i řadu případů, kdy respondenti museli zcela zrušit své exportní projekty či dokonce ukončit podnikatelskou činnost.

Otázka č. 3: *Změnily se Vaše exportní preference, příp. plánujete změny v návaznosti na pandemii COVID-19?*

	ANO	NE	Celkem
Počet odpovědí	17	52	69

Tabulka 6 - Změnily se Vaše exportní preference, příp. plánujete změny? vlastní zpracování

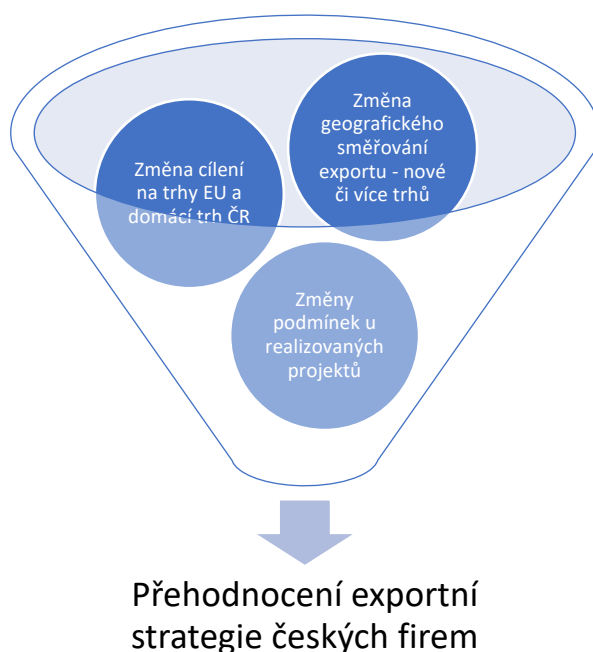


Graf 7 - Změnily se Vaše exportní preference, příp. plánujete změny? vlastní zpracování

Na většinu respondentů měla pandemie COVID-19 přímý vliv, a to jak na realizované zakázky, tak plánovanou obchodní činnost. Co se týče změn exportní preference či strategií, došlo k nim u 25 % respondentů.

Otázka č. 4: *Jak se změnila Vaše exportní preference, resp. jaké změny plánujete? (cílové destinace, rozsah atd.)?*

Celá čtvrtina respondentů byla nucena změnit své exportní preference a uváděla v této fázi výzkumu nutnost změny geografického cílení exportu na nové státy, resp. častokrát na státy EU či domácí odbyt.

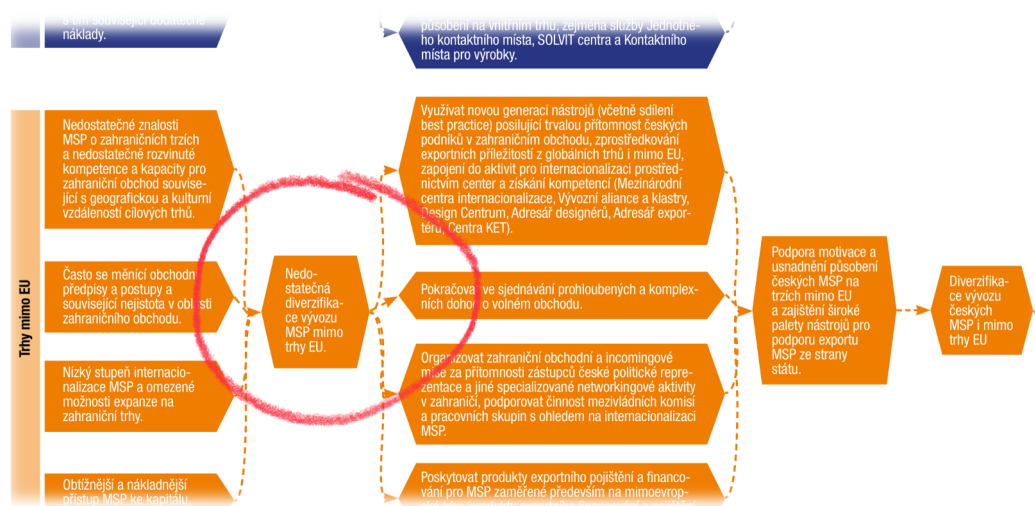


Graf 8 - Vybrané dopady pandemie COVID-19 na exportní záměry firem, vlastní zpracování

Respondenti uváděli potřebu zaměřit se více na trhy EU či domácí odbyt v rámci saturace ztrát ze zastavených zahraničních realizací. Ty společnosti, které pokračovaly v realizaci svých projektů pak uváděly potřebu změn podmínek při realizaci projektů. Tímto je myšlena změna ve strategii realizace, tedy např. větší podíl místních dodávek či větší angažovanost místní pracovní síly.

Ve výzkumu se objevilo i několik společností, které v průběhu pandemie COVID-19 výrazně zvýšily svou exportní aktivitu. Nutno podotknout, že se nejedná o společnosti, které by dodávaly zdravotnický či návazný materiál.

Vládní dokumenty ČR, jako teze hospodářské strategie 2030 či nejnovější Strategie podpory malých a středních podniků v České republice pro období 2021–2027, jasně deklarují potřebu více geograficky diverzifikovat český export. Čísla z posledních let, ale také odpovědi respondentů, však jasně ukazují tendenci směřovat vývoz do zemí EU. Zmíněná strategie podpory MSP pak přímo deklaruje jako jediný problém větší internacionalizace firem mimo trhy EU nedostatečnou diverzifikaci vývozu.²⁹



Obrázek 1 - Teorie změny, přístup na trhy – Strategie podpory MSP pro období 2021-2027

Otázka č. 5: Využíváte (využili jste) nějakou ze státních služeb podpory exportu? (Czechtrade, ČEB nebo další instituce)

	ANO	NE	Celkem
Počet odpovědí	32	37	69

Tabulka 7 - Využití služeb podpory exportu, vlastní zpracování



Graf 9 - Využití služeb podpory exportu, vlastní zpracování

²⁹ Strategie podpory malých a středních podniků v ČR pro období 2021-2027, příloha 3 – Teorie změny dle klíčových oblastí, sekce Přístup na trhy, str. 5.

Mírným překvapením pak byly odpovědi na téma využití služeb podpory exportu. Aktuálně pouze 46 dotazovaných respondentů odpovědělo, že využívá služeb podpory exportu. Bohužel z uvedených čísel nedokážeme s jistotou říct, zdali došlo pouze k výkyvu v návaznosti na pandemii COVID-19 nebo některé společnosti nadále nevyužívají žádné služby podpory exportu.

Otázka č. 6: *Vnímáte veletrhy a B2B jednání v cílových destinacích jako efektivní nástroj, který budete v budoucnu využívat?*

	ANO	NE	NEVÍM	Celkem
Počet odpovědí	48	8	13	69

Tabulka 8 - Veletrhy a B2B jednání jako efektivní nástroj v budoucnu, vlastní zpracování



Graf 10 - Veletrhy a B2B jednání jako efektivní nástroj v budoucnu, vlastní zpracování

Naprostu v souladu s ostatními vyjádřeními a zároveň v plném souladu s výzvami Svazu průmyslu a dopravy ČR, ale i dalších klíčových institucí, byly odpovědi respondentů na otázku „Vnímáte veletrhy a B2B jednání v cílových destinacích jako efektivní nástroj, který budete v budoucnu využívat?“. Většina respondentů (69 % ano, 19 % nevím) jasně deklaruje potřebu co nejrychleji obnovit návštěvy veletrhů a realizaci B2B jednání pro další rozvoj jejich exportních záměrů. Nahrazení formou online aktivit není vnímáno jako dostatečné.

Otázka č. 7: *Je nějaký nástroj, který byste ocenili (ať už existující či nový) na základě Vašich zkušeností?*

Jako nejpřínosnější pro závěry této analýzy vnímáme odpovědi na otevřenou otázku 7. Tedy jaký nástroj by respondenti ocenili pro další podporu svého podnikání a exportu. Vzhledem k velkému počtu odpovědí a dat jsme sestavili seznam nejčastějších odpovědí.

- **Nástroje financování exportu** – zjednodušení přístupu k financování, administrace žádostí
- **Přístup k účasti na veletrzích** – zjednodušení žádostí o podporu, přímá finanční podpora – na letenky či vstupy, širší nabídka podporovaných veletrhů
- **Podpora E-marketingu pro export** – finanční ale i konzultační podpora pro optimální e-marketing v cílových destinacích, podpora inovativních nástrojů – komunikace či rozšířená realita jakožto reakce na omezení během pandemie
- Realizace **podnikatelských misí** a využívání nástrojů **ekonomické diplomacie** – návštěvy u zákazníků či klientů za doprovodu obchodního rady, velvyslance či představitelů států během návštěv. Dále pak realizace schůzek na ambasádě, využití prostor ambasády.
- **Eliminace chaosu v pravidlech pro cestování či návštěvy veletrhů** v jednotlivých zemích – nastavení pravidel, jednoduchá a jasná komunikace opatření
- Jasná deklarace **podpory B2G a G2G ujednání**. Při strategických a vybraných oborech podnikání se v globálním měřítku nedá řešit jinou cestou.

Poměrně zajímavým a novým segmentem odpovědí byla potřeba koordinovat či alespoň správně a jednoduše komunikovat opatření pro vstupy na paluby letadel a návštěvy zahraničních veletrhů. Respondenti uváděli jako problém situaci, kdy letecká společnost, cílová destinace i veřejná komunikace ČR uvádí jiné podmínky.

Závěry

Průzkum mezi exportéry pomohl objasnit řadu neověřených hypotéz a předpokladů. Z výzkumu je zřejmé, že pandemie COVID-19 měla přímý dopad na většinu českých exportérů. V některých případech bohužel zásadní či fatální. Čtvrtina společností pak musela přehodnotit své exportní záměry a preference, a to změnou geografické diverzifikace svého exportu, zaměřením se na trhy EU a domácí odbyt či změnou podmínek realizace exportních záměrů. Pandemie COVID-19 narušila globální dodavatelské a logistické řetězce, a to vedlo ke zdražování surovin a materiálů.

Z výzkumu vyplynulo, že exportéři nevnímají online veletrhy a B2B jednání jako adekvátní náhradu skutečných veletrhů na místě ve vybraných destinacích. Vnímají však potřebu se adaptovat na nové podmínky a žádají o podporu forem e-marketingu – tedy online marketingu, využití místních sociálních sítí či inovativních komunikačních nástrojů.

Statistické údaje pak potvrzují další zásadní téma. V rozporu s vládními dokumenty se geografická diverzita vývozu stále více směřuje k exportu do zemí EU, což potvrzují i odpovědi některých respondentů.

Z pohledu doporučení pro zadavatele této analýzy pak vnímáme jako podstatné uvést, že respondenti tohoto výzkumu nevolali ani tak po nových či rozšířených nástrojích podpory exportu, ale vysloveně požadovali zjednodušení přístupu k aktuální podpoře, jasné komunikaci, podpoře veletrhů a výstav a podnikatelských misí. V tomto duchu je potřeba apelovat na jasná a jednoduše komunikovaná pravidla podpory.

STÁTNÍ VS. TRŽNÍ PODPORA EXPORTU

Hlavním tématem této analýzy je zhodnotit, jaký konkrétní model podpory exportu by nejlépe pomáhal zvyšovat hospodářský růst a tvorbu pracovních míst s vyšší přidanou hodnotou v ČR. Otázkou je, zdali je vhodné změnit významně aktuální systém státní podpory nebo jej s určitými parametrickými změnami spíše držet. Věříme, že na tuto otázku je možné pohlížet z mnoha úhlů pohledu. Dokážeme najít podpůrné argumenty pro všechny navrhované modely a perfektně je podložit dobrou praxí a zkušenostmi ze zahraničí. K tématu jsme se snažili přistoupit holisticky a pochopit jej v komplexu zájmů hospodářské politiky ČR. V analýze se budeme zabývat jak jednotlivými prvky systému institucionální podpory exportu a jejich výkonem a možnou optimalizací, tak ale komplexním přístupem za účelem vytvoření jednoduchých aplikovatelných doporučení. Pro představu rozsahu finanční náročnosti provozního financování státní podpory exportu – Provozní náklady agentury Czechtrade v roce 2020 činily téměř 324 miliónů Kč vs. 417 miliónů Kč v roce 2019³⁰. Provozní náklady České exportní banky v roce 2020 pak 604 miliónů Kč, resp. 357 miliónů Kč v roce 2019³¹.

Evropská obchodní politika – příprava na svět v roce 2030

Česká republika a její obchod je zásadní měrou ovlivňován společným evropským rámcem. V dubnu 2021 vydala Evropská unie tzv. „Trade Policy Review“, tedy revizi obchodní politiky. Tu je potřeba brát v úvahu při hodnocení a revizích obchodní a exportní politiky ČR. Obchod je nejmocnějším nástrojem Evropské Unie. EU silně podporuje svůj vnitřní trh a zahraniční aktivity. Sjedením evropské obchodní politiky tak může EU mluvit „jedním hlasem“ na globálním trhu. Nové vnitřní i vnější výzvy a částečně i nový a na udržitelný růst více zaměřený model definovaný **Evropským green dealem** a **Evropskou digitální strategií** povede k **přehodnocení obchodní strategie EU**. Dlouhodobým cílem definovaným EU musí být vybudování odolnější Evropy ve světě.³²

Obchodní strategie EU musí hrát klíčovou roli při obnově po pandemii COVID-19 a v zelených a digitálních transformacích EU za účelem vybudovat silnější Evropu ve světě.

Globální nejistota poslední doby je podporována jak politickými, tak geo-ekonomickými tlaky. Místo mezinárodní spolupráce a multilaterální správy věcí v poslední době můžeme vnímat nárůst unilateralismu, který vede k obcházení až ignorování mezinárodních institucí. Tyto trendy mají kořeny v několika meznících:

³⁰ Zpráva o činnosti Agentury Czechtrade za rok 2020, str. 23 publikováno 1.5.2021, zdroj: <https://www.czechtrade.cz/d/documents/01/2-o-czechtrade/2-1-predstaveni-czechtrade/2-1-3-vysledky-vyrocní-zpravy/zprava-o-cinnosti-2020.pdf>, ze dne 3.10.2021

³¹ Výroční zpráva České exportní banky za rok 2020, str. 10, zdroj: https://www.ceb.cz/_sys_/FileStorage/download/4/3485/dw6mqvznjsskvelt9f22-2020-12-31.html, ze dne 3.10.2021

³² European Union (Publications Office of the European Union), Trade Policy Review, Duben 2021, ISBN: 978-92-76-28778-0, str. 5

- 1) **Globalizace a technologická evoluce** vedla na jedné straně k obrovským obchodem řízeným přínosům v mnoha částech světa. Na druhou stranu podpořila růst nerovností a rozevírání sociálních nůžek. To vyvolalo tlaky na de-globalizaci světa, izolaci a protekcionismus.
- 2) **Rychlý růst Číny** demonstrující své globální ambice a prosazující svůj státně-kapitalistický model zásadně změnil globální ekonomický a politický pořádek.
- 3) Akcelerace změny klimatu s prokazatelnými dopady na životní prostředí povede k potřebě **zelené transformace**. Tato transformace bude hnací silou evropské konkurenceschopnosti a povede k progresivní ale hluboké změně evropských ekonomik.
- 4) **Digitální transformace** je dalším klíčem k udržitelnému rozvoji. Podstata obchodu se bude díky digitální dekádě a nezbytným změnám dále vyvíjet. Inovace budou hnací silou obchodu, následovanou ochranou duševního vlastnictví a narůstajícím významem obchodu se službami místo obchodu se zbožím.

V roce 2016 bylo 82 % evropského vývozu generováno průmyslem založeným na ochraně duševního vlastnictví.

Hlavní výzvou síly evropského obchodu budou v následujících letech mimoevropské regiony. Dle predikcí vývoje světového růstu HDP bude už v roce 2024 téměř 85 % růstu soustředěno mimo EU. Zejména růst Číny bude mít zásadní dopady na rozvoj světové ekonomiky. Dramatická je pak predikce podílu globálního HDP v roce 2030. Ve srovnání s rokem 2020 pak přijdou o své pozice jak USA, tak EU a zařadí se za nejsilnější Čínu. EU bude dle predikce generovat v roce 2030 méně než 15 % světového HDP (ve srovnáním s téměř 25 % v roce 2020).³³

Potřeba vnitřních i vnějších akcí k zachování odolné a silnější EU naplňuje plán „Open Strategic Autonomy“, tedy plán Otevřené strategické autonomie. Ta odráží základní myšlenky EU a to, že řešení dnešních problémů stojí více než méně na **globální spolupráci a otevřenosti**. Plán volá po znovunaplnění závazku EU na otevřený a férový obchod s dobře fungujícími, diverzifikovanými a udržitelnými globálními hodnotovými řetězci. To zahrnuje:

- Odolnost a konkurenceschopnost k posílení evropské ekonomiky
- Udržitelnost a férovost
- Spolupráci založenou na pravidlech k demonstraci preferencí EU k mezinárodnímu obchodu a zároveň boji proti neférovým praktikám

EU stojí na otevřenosti, jak vnitřní, tak vnější. Je největším importérem a exportérem zboží a služeb na světě. Evropský export zajišťuje více než 35 miliónů pracovních pozic. EU však nutně potřebuje importovat zboží (kritické suroviny a materiály jako vstupy). 60 % evropského importu je použito na další výrobu zboží.

³³ OECD (2021), Real GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en (Accessed on 09 October 2021)

Existující mezinárodní ekonomický správní rámec je podkopáván. Při pokračování tohoto trendu budeme svědky zásadních dopadů na ekonomické vztahy a obchod, stejně jako bezpečnost a stabilitu, kterou vnímáme jako normální.³⁴

Pohled na ekonomické vazby největších světových ekonomik

EU bude muset v návaznosti na tlaky mezi největšími hráči reagovat na nový multipolární světový pořádek v obchodu. **Transatlantické partnerství** je největším a ekonomicky nejvýznamnějším partnerstvím na světě. Nová americká administrativa spolu s EU pracují společně na reformování Světové obchodní organizace. **Obchodní vztah EU a Číny** pak musí být založen na férovějším modelu a na pevných pravidlech. To však vyžaduje, aby Čína přijala více závazků v mezinárodním obchodě. Evropa bude muset v rámci širší strategické perspektivy znovu a více vnímat obchodní vazby se zeměmi v a okolo EU, stejně tak prohloubit vazby s africkými státy.

Aby mohla Evropská unie dosáhnout všech vytyčených cílů, stanovila si prostřednictvím Evropské komise 6 kritických oblastí střednědobých změn³⁵:

- 1) Reforma Světové obchodní organizace
- 2) Podpora zeleného přechodu a propagací zodpovědných a udržitelných hodnotových řetězců
- 3) Podpora digitálního přechodu a obchodu se službami
- 4) Posílení dopadů EU regulatoriky
- 5) Posílení Evropských partnerství se sousedními zeměmi, zeměmi budoucího rozšíření a zeměmi afrického kontinentu
- 6) Posílení zaměření EU na implementaci a vynucování obchodních smluv včetně zajištění rovných podmínek

Při hledání odpovědi o nejlépe fungujícím systému narazíme na cyklické výstupy světových organizací (Světová banka, EU, US a další) o neúspěších, reformách či potřebě adaptace.³⁶ Před samotným zhodnocením efektivity jednotlivých systémů se však musíme podívat na majoritně zastoupené modely fungování a financování po světě.

Taxonomie EU

Pro splnění cílů EU v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a dosažení cílů green dealu EU je potřeba nasměřovat investice do udržitelných činností a projektů. Pandemie COVID-19 posílila potřebu přesměrovat finanční prostředky na udržitelné projekty s cílem učinit evropské

³⁴ European Union (Publications Office of the European Union), Trade Policy Review, Duben 2021, ISBN: 978-92-76-28778-0, str. 11

³⁵ Tamtéž str. 14

³⁶ Keesing, Donald B. and Andrew Singer. Why Official Export Promotion Fails. Finance And Development, A Quarterly Publication Of The International Monetary Fund And The World Bank. Březen 1992. str. 52-53

ekonomiky, podniky a společnosti odolnější vůči klimatickým a environmentálním otřesům. Jedná se tedy o strategii udržitelnosti finančního systému EU.

K dosažení tohoto cíle je zapotřebí společná řeč a jasné definice toho, co je „udržitelné“. Proto došlo k vytvoření společného klasifikačního systému pro udržitelné hospodářské činnosti neboli „taxonomie EU“³⁷. Jedná se o klasifikační systém, který stanovuje seznam environmentálně udržitelných ekonomických činností. Cílem je zvýšit udržitelné investice a pomoci realizovat green deal EU. Taxonomie EU bude společností, investorům a tvůrcům politik poskytovat vhodné definice podle nich lze hospodářské činnosti považovat za environmentálně udržitelné. Tak vytvoří jistotu pro investory, bude chránit soukromé investory či pomůže přesunout investice do zelené transformace. Nařízení o taxonomii vstoupilo v platnost dne 12. července 2020.

Nařízení o taxonomii stanoví šest environmentálních cílů, mezi kterými jsou: (1) Zmírňování změny klimatu, (2) Přizpůsobení se změně klimatu, (3) Udržitelné využívání a ochrana vodních a mořských zdrojů, (4) Přejít k oběhovému hospodářství (cirkulární ekonomice), (5) Prevence a omezování znečištění, (6) Ochrana a obnova biologické rozmanitosti a ekosystémů

Nová strategie udržitelného financování³⁸

Unie si v posledních letech začala klást v boji proti změně klimatu podstatně vyšší cíle. Evropská komise již podnikla bezprecedentní kroky, které vytvářejí základy pro udržitelné financování. Udržitelnost je ústředním prvkem plánů zotavení EU po koronavirové pandemii a finanční sektor sehraje při plnění cílů green dealu EU klíčovou úlohu.

V červenci 2021 pak přijala strategii zahrnující 6 okruhů činnosti:

- rozšíření nynějších nástrojů pro udržitelné financování s cílem financovat transformaci
- větší zapojení MSP poskytnutím vhodných nástrojů pro financování transformace
- posílení odolnosti hospodářského a finančního systému vůči rizikům v udržitelnosti
- navýšení příspěvku finančního sektoru k udržitelnosti
- zajištění integrity finančního systému EU a sledování jeho přechodu k udržitelnosti
- rozvíjení mezinárodních iniciativ a norem v oblasti udržitelného financování a podpora pro partnerské země EU

V červenci 2021 předložila Komise také balíček „Fit for 55“ – soubor návrhů a iniciativ, jejichž cílem je revidovat a aktualizovat právní předpisy EU tak, aby byly v souladu s cíli EU v oblasti klimatu pro roky 2030 a 2050.

³⁷ Taxonomie EU (EU Taxonomy for sustainable activities), zdroj: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_cs, dostupné ze dne: 23.10.2021

³⁸ Nová strategie udržitelnosti finančního systému EU (v rámci Taxonomie EU), zdroj: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_21_3405, dostupné ze dne: 23.10.2021

Fungující modely a zahraniční praxe – Export Promotion Agency (EPA, TPO)

EPA (Export Promotion Agency), případně TPO (Trade Promotion Organizations), tedy agentury na podporu exportu mohou být perfektním nástrojem na rozvoj mezinárodního obchodu pomáhajícím exportérům v dosažení nových trhů. Cílovým klientem nemusí být jen malý a střední podnik, ale i zkušený a velký exportér. Ten může těžit ze sítě zahraničních zastoupení jednotlivých agentur. Agentura Czechtrade poskytuje v roce 2021 své služby v 58 zemích světa. Agentury se často sdružují pro multiplikační efekt – např. koncem roku 2018 založená European Trade Promotion Organisations' Association³⁹, která deklaruje přes 600 sdružených zahraničních kanceláří.

Zejména doba postcovidová přináší řadu nových omezení a výzev, se kterými musí státy při podpoře exportérů bojovat. Jedná se hlavně o diskriminační a protekcionistická opatření vůči zahraničním exportérům ve třetích zemích.

Literatura opakovaně zmiňuje 4 hlavní kategorie, které určují efektivitu EPA⁴⁰. Jedná se o:

- 1) Identifikace produktů a zahraničních trhů a jejich rozvoj
- 2) Informace o obchodních příležitostech
- 3) Specializované podpůrné služby
- 4) Nástroje propagace zájmů v zahraničí

Většina expertů dlouhodobě věří, že k dokonalému fungování systému podpory exportu bude dosaženo pouze při naplnění 4 zmíněných podmínek⁴¹:

- 1) Systém bude podporován business komunitou
- 2) Bude adekvátně finančně zabezpečen
- 3) Zaměstnává kvalifikované lidi, kteří mají tržně konkurenceschopné platy
- 4) Je částečně nezávislý na vládě

Nutno zmínit, že první odkazy na výše uvedené fungování systému podpory exportu lze najít již desítky let zpět. V současné chvíli můžeme odpovídající systémy najít v severovýchodních evropských státech (Švédsko, Finsko) či v Kanadě.

³⁹ <https://etpoa.eu/whoweare/>, ze dne 9.10.2021

⁴⁰ Jaramillo, Camilo. "The basic function of national trade promotion organizations", 1998, web Světové banky, dále pak v Giovannucci, Daniele, National Trade Promotion Organizations: Their Role and Functions., Daniele Giovannucci, ed., World Bank, 2004, dostupné na webu SSRN: <https://ssrn.com/abstract=996771>, str. 1-2, ze dne 9.10.2021

⁴¹ Keesing, Donald B. and Andrew Singer. Why Official Export Promotion Fails. Finance And Development, A Quarterly Publication Of The International Monetary Fund And The World Bank. Březen 1992.

Z diskusí se zahraničními zastoupeními EPA v České republice (zejména pak Švédsko, Kanada) vyplývá nutnost národních agentur vnímat potřeby své business komunity. Nelze tedy zkopírovat úspěšnou zahraniční praxi a očekávat stejné výsledky. Dalším pohledem do literatury však potvrdíme historicky stejnou potřebu u vzniku a rozvoje exportních agentur.⁴²

Agentura na podporu exportu musí být **řízena trhem**⁴³. Mandáty a zaměření musí jasně odrážet požadavky soukromých podniků a musí být strukturováno a obsazeno tak, aby byla dostatečně flexibilní a přizpůsobila se měnícím se požadavkům a situacím. Ve skutečnosti musí taková agentura odrážet provozní styl a řízení úspěšného soukromého podniku.

Fungování TPO by mělo vyplynout z konzultací veřejného a soukromého sektoru, které svolají všechny relevantní zúčastněné strany včetně lídrů v podnikatelské komunitě, úspěšných exportérů, odborníků na marketing a zástupců vlád na vysoké úrovni. Takový řídicí výbor lze výrazně podpořit přizváním odborníků na mezinárodní obchod.

Efektivně řízené severské agentury si postupně vybudovaly svůj vlastní přístup k podpoře exportu a ve všech hraje klíčovou roli potřeba okamžité **ADAPTACE**.

Agentura Business Finland: Malá ekonomika (jako je Finsko) je jako myš obklopená velkými tlustými kočkami. Klíč úspěchu neleží v objemu či efektivitě, ale ve schopnosti se hýbat rychleji než ostatní.

Zajímavostí je, že například Finský model (Business Finland) je z rozhodnutí vlády provázáno s celou hospodářskou strategií země než pouze navázáno na exportní strategii jako takovou.

Typy uspořádání EPA

Obecně se dají agentury na podpory exportu rozdělit do dvou kategorií. **Monistický model** zahrnuje samostatnou agenturu na podporu exportu většinou fungující vedle dalších organizací (jako např. centra na regionální podporu, agentur na podporu zahraničních příchozích investic). To je v zahraničí a zejména EU častějším modelem, můžeme jej najít v Dánsku, Německu, Španělsku, Švédsku, Finsku, Lotyšsku, Polsku, Slovensku a dalších zemích.

Na druhé straně stojí tzv. **Dualistický model**, tedy spojené agentury na podporu exportu a příchozích investic. Ty většinou mají jednu síť domácích i zahraničních kanceláří a sdílejí je. Tento model najdeme v České republice (Czechtrade, Czechinvest), v Maďarsku (HEPA, HITA).

⁴² Giovannucci, Daniele, National Trade Promotion Organizations: Their Role and Functions., Daniele Giovannucci, ed., World Bank, 2004, dostupné na webu SSRN: <https://ssrn.com/abstract=996771>, str. 2, ze dne 9.10.2021

⁴³ tamtéž

Samotné uspořádání není tak důležité, jako vnímání kontextu zodpovědností za danou problematiku. Problematika kompetenčního sporu podpory exportu je tématem ve všech zemích EU. Neexistuje ani jednotný či dominantní přístup, a tak jsou dlouhodobě vedeny diskuse o spádových resortech pro podporu exportu. Dánský model je monistický a kompetenčně spadá do působnosti Ministerstva zahraničních věcí. Zatímco například agentury v Německu (GTAI, reorganizace v roce 2009) a Španělsku (ICEX, reorganizace v roce 2012) spadají pod Ministerstvo obchodu. To však znamená, že stejně jako v ČR působí na poli aktivit podpory exportu také Ministerstva zahraničních věcí, a to alespoň formou sítě ambasad a svých obchodních radů. Většina evropských agentur však v posledních 15 letech prošla změnami směřující k unifikaci (slučování) a sjednocení prezentace i nabídky svých služeb.

Zajímavostí může být pohled do struktury financování vybraných zemí ze studie Evropské ekonomické a sociální rady (2018) - tedy Dánska, Německa a Španělska. V Dánsku se na rozpočtu ve výši 60 milionů EUR (2017) podílí 75% Ministerstvo zahraničních věcí (tedy kompetenční organizace), 25 % pak výnosy ze své vlastní činnosti (poplatky za služby poskytované exportérům). Německý rozpočet agentury (180 mil. EUR, 2017) je pak financován Federálním ministerstvem ekonomických věcí a energetiky a zároveň výnosy z členských poplatků a poskytovaných služeb. Stejný model najdeme ve Španělsku (80 mil. EUR, 2017), rozpočet tvoří finance z Ministerstev průmyslu a obchodu a zahraničních věcí (2 ministerstva) a zároveň z výnosů za poskytnuté služby exportérům⁴⁴.

Pokud se podíváme do zdrojů za hranice Evropské unie, můžeme identifikovat více typů uspořádání podpory exportu. Jedna organizace, která se soustředí na všechny možné činnosti podpory exportu, je jen jednou z mnoha možných možností uspořádání. Ve skutečnosti může být národní prostředí podpory exportu osídleno různým počtem organizací s interakcemi různé povahy a různým stupněm intenzity. V této oblasti tedy můžeme najít země s organizacemi, které mohou být veřejné, soukromé nebo smíšené. Kromě toho mohou široce orientované organizace zaměřené na podporu zahraničního obchodu ve všech hospodářských odvětvích koexistovat s úzce zaměřenými organizacemi, které působí v omezeném územním rozsahu a jejichž činnosti se soustředí na konkrétní odvětví nebo dokonce produkty a konkrétní skupiny firem.

Vztah mezi těmito organizacemi může být konkurenční, kooperativní nebo bez vzájemné interakce. V případech sdílení geografické oblasti, sektorů nebo firem, budou tyto vztahy pravděpodobně intenzivnější, i když nemusí nutně vést k lepším výsledkům. Typologicky se jedná o tyto 4 modely⁴⁵:

⁴⁴ Study on best practices on national export promotion activities, European Economic and Social Committee, Denmark, Záhř 2018, str. 20, ISBN: 978-92-830-4171-9

⁴⁵ Jacint Jordana, Christian Volpe Martincus, Andrés Gallo. (Inter-American Development Bank), 2010, Export promotion organizations in Latin America and the Caribbean : an institutional portrait / p. cm. (IDB working paper series ; 198), str. 5-6

Hierarchický veřejný model: V tomto modelu existuje jediná veřejná organizace s dostatečnými zdroji a technickými schopnostmi, která v zemi vede politiku podpory exportu. Pod dohled této organizace spadají další organizace, které hrají sekundární a specializovanější role. Ačkoliv jsou možné modely organizace partnerství, pokud se správní rada skládá ze zástupců veřejného i soukromého sektoru, což umožňuje formálnější začlenění preferencí firem do tvorby politiky podpory exportu, míra kontroly, kterou si veřejný sektor ponechává, být podstatné (např. jmenování vedoucího organizace).

Decentralizovaný veřejný model: V tomto modelu existuje několik veřejných (nebo částečně veřejných) organizací na podporu exportu a žádná z nich hierarchicky nepřevládá. Nesoutěží mezi sebou navzájem, protože jejich územní a funkční prostory jsou jasně ohraničeny. Každá organizace následuje strategii řízení veřejné politiky v podpoře exportu, čímž monitoruje aktéry a aktivity v rámci svého vlivu. V tomto modelu se lze jak horizontálně, tak vertikálně spojovat ke společným aktivitám.

Pluralistický model: V tomto případě existuje řada organizací na podporu exportu veřejného i soukromého charakteru. Jsou aktivní podle různých funkčních linií (např. oborový rozsah, cíl velikosti firmy atd.). Převládá fragmentace, ale také specializace, kdy organizace přizpůsobují svou nabídku vnímaným potřebám v oboru. Povaha vztahů mezi těmito organizacemi se v průběhu času mění, někdy je konkurenční, protože bojují o zdroje k získání velikosti a moci, a někdy spolupracují při konkrétních iniciativách. Veřejný sektor nepůsobí zejména jako jednotný aktér, ale také fragmentárně prostřednictvím různých organizací poskytujících podporu v různých územních a/nebo odvětvových liniích.

Soukromý model: Tento model odpovídá dominantní míře převahy soukromé organizace na podporu exportu. I když někdy mají tyto organizace veřejný status a uznání a často veřejné financování, řízení a rozhodování při tvorbě politik má původ v soukromých aktérech. Ti si stanovují jak politické cíle, tak politické nástroje. Veřejné organizace působící v této oblasti hrají nanejvýš sekundární roli.

Tyto čtyři modely nejsou celkovým výčtem, ale představují nejběžnější organizační nastavení podpory exportu ve většině zemí po celém světě. V Evropě se pak setkáme primárně s veřejným, v několika případech pak smíšeným. Skutečné uspořádání podpory exportu může být výsledkem komplexního institucionálního vývoje pro jednotlivé země za několik desetiletí. Zejména mohou být výsledkem souhry několika faktorů, včetně institucionální struktury zemí a jejich politických tradic, existence vedoucího postavení veřejného sektoru v intervencích na podporu exportu a síly kolektivních akcí soukromého sektoru v této oblasti.

Přehled vybraných EPA dle právního statutu

Země	Agentura	Právní statut
Argentina	EXPORTAR	Soukromá
Austrálie	AUSTRADE	Veřejná
Dánsko	TCD	Veřejná
Ecuador	CORPEI	Soukromá
Filipíny	BETP	Veřejná
Finsko	BUSINESS FINLAND	Smíšená
Irsko	EI	Smíšená
Izrael	IEICI	Soukromá
Katalánsko (Španělsko)	COPCA	Smíšená
Korea	KOTRA	Veřejná
Mexico	PROMEXICO	Veřejná
Španělsko	ICEX	Veřejná
Švédsko	BUSINESS SWEDEN	Smíšená
Uruguay	URUGUAY XXI	Veřejná
Velká Británie	UKTI	Veřejná

Tabulka 9 - Přehled vybraných EPA z pohledu právního statutu, vlastní zpracování

Organizační vymezení EPA

Z pohledu organizačního vymezení můžeme rozdělit podporu exportu do následnicích skupin:

- Organizace v rámci ministerstva (zahraničních věcí, průmyslu a obchodu či ekonomie) – taková organizace je v podstatě oddělením či sekcí ministerstva a v některých případech mu může být přiznána určitá forma autonomie
- Autonomní organizace – jsou přímo řízené organizace ministerstva, založené jako separátní právní jednotky, včetně samostatného managementu
- Nezávislé organizace (asociace) – tyto organizace většinou fungují samostatně, avšak mohou být mixem soukromých i veřejných zájmů. Částečně mohou být financovány z veřejných zdrojů, ale nejsou pod přímou kontrolou státu či ministerstva zodpovědného za obchod (vývoz).
- Čistě soukromé organizace – tyto organizace mají silně diverzifikované zdroje financování a vládní podpory, které jsou tvořeny a kontrolovány obchodními komorami či asociacemi.

Poměrně rozsáhlá studie ekonomické fakulty University v Portu (Universidade do Porto)⁴⁶ se zabývala porovnáním vlastností vnitřního uspořádání a nastavení agentur na podporu exportu a zhodnocením jejich vlivu na jejich efektivitu. Většina analýz a studií se primárně zabývá zhodnocením úspěchu agentur pomocí hodnocení počtu klientů, obslužených vývozců atd.

⁴⁶ Ines Beloso Ferreira, Aurora A.C. Teixeira: Organizational Characteristics and Performance of Export Promotion Agencies: Portugal and Ireland compared, 2010, Universidade do Porto, str. 40-41

Téměř žádná se však nezabývá zhodnocením vnitřního nastavení agentur. Zmiňovaná studie bere v úvahu 2 agentury – z pohledu výsledků zaostalou Portugalskou a vysoce efektivní Irskou agenturu na podporu exportů. Analýza hodnotí kvalitativním výzkumem vybrané faktory vnitřního řízení, těmi jsou: strategie, inovační přístup, knowledge management, strukturu, HR, procesy, procedury a systémy. Portugalská agentura (AICEP) funguje jako organizace bez jasného prezentovaného záměru, zatímco irská agentura (EI) a její filozofie je postavena na tržně-orientovaném přístupu a upřednostnění zájmů klientů.

Ze sebraných dat je zřejmé, že největším rozdílem u obou agentur je přístup zaměstnanců k vnímání inovací a procesů. Irský inovační přístup a prostředí silně podporující kreativitu vede k přinášení nových nápadů a projektů ze strany zaměstnanců. Procesy jsou pak lépe implementovány a vysvětleny v irské radši než portugalské agentuře. V druhé zmiňované agentuře nejsou jasné mechanismy odměn, náborové procedury, nastavené krátkodobé a dlouhodobé cíle a mechanismy pomoci s každodenní práci.

Analýza jednotlivých faktorů tak vedla k jasnému závěru, že méně efektivní organizace na podporu exportu či organizaci v rané fázi fungování se zabývají primárně vnitřním uspořádáním, jako komunikací a knowledge management (řízení znalostí, zpracování dat a jejich následné užití). Na příkladu Irské agentury (EI) je pak vidět, že znalostní báze a komunikace sama o sobě nevede k vyšší efektivitě agentury. Klíčová pozornost směřuje k nastavení jasné strategie (odpovídající tržním potřebám) a to zajišťuje lepší výsledky irské agentury. To vše následováno kreativitou a nastavením kvalitních procesů. Irská agentura (EI) je tak vnímána jako „učící se organizace“, která je otevřená vnějším partnerům (klientům a ostatním organizacím, a to hlavně skrze srovnání) a více zaměřená na tržní přístup. Portugalská (AICEP) je pak v kontrastu s irskou agenturou, jelikož je více zaměřená na vnitřní záležitosti než na vnější tržní zájmy.

Poměrně zajímavé je srovnání počtu zaměstnanců a rozpočtů na působení v obou zemích (ve sledovaném období), kdy Irská agentura disponovala 4x větším rozpočtem na 3x menší počet zaměstnanců a zahraničních kanceláří.⁴⁷

Efektivní organizace na podporu exportu je taková, která upraví svou strukturu, praktiky řízení, odměny a lidské zdroje tak, že přímo zapadají do exportní strategie.⁴⁸

Poměrně zajímavý je pohled na efektivitu organizací na podporu exportu skrze řídicí strukturu a osobu předsedy / generálního ředitele. Zatímco v některých státech jmenují hlavy agentur přímo prezidenti či ministři, v jiných zase správní rady či představenstva a v některých dokonce vychází z výběrových řízení.

⁴⁷ Tamtéž, str. 14

⁴⁸ Tamtéž, str. 42

Přehled vybraných agentur s odlišným přístupem ke jmenování ředitele:

Stát	Agentura	Ředitele jmenuje
Argentina	EXPORTAR	Představenstvo agentury
Austrálie	AUSTRADE	Vláda (MPO)
Dánsko	TCD	Vláda (MZV)
Ekvádor	CORPEI	Veřejná soutěž / VŘ
Filipíny	BETP	Prezident země
Finsko	BUSINESS FINLAND	Představenstvo agentury
Irsko	EI	Veřejná soutěž / VŘ
Izrael	IEICI	Vláda (MPO)
Katalánsko (Španělsko)	COPCA	Veřejná soutěž / VŘ
Korea	KOTRA	Vláda (MPO)
Mexico	PROMEXICO	Prezident země
Španělsko	ICEX	Vláda (MPO)
Švédsko	BUSINESS SWEDEN	Představenstvo agentury
Uruguay	URUGUAY XXI	Prezident země
Velká Británie	UKTI	Veřejná soutěž / VŘ

Tabulka 10 - Přehled agentur s odlišným přístupem ke jmenování generálního ředitele / předsedy, vlastní zpracování

Řada studií se pak věnuje tématu vztahu mezi řídicím orgánem (představenstvo, výkonná rada) agentury na podporu exportu a její efektivitou. Studie D. Ledermana (2010) jasně prokazuje navýšení exportní výkonnosti u agentur v jejichž řídicích orgánech sedí převážná většina zástupců business komunity (privátní sféry).⁴⁹ Průměrná EPA má tak okolo 9 členů v řídicím orgánu, z čehož minimálně 50 je zastoupeno privátní sférou. V Asii a východní Evropě pak najdeme spíše menší agentury s menším či žádným zastoupením privátní sféry.

Medián členů řídicích orgánů EPA – svět

Region	Počet členů	Zástupci privátní sféry	Zástupci ministerstva či státem jmenovaní	Podíl privátní sféry na řízení
Asie	7	3	2	29 %
ECA	7	3	6	40 %
LAC	9	5	5	54 %
MENA	12	6	8	50 %
OECD	10	6	1	57 %
SSA	10	5	5	54 %
Celkem	9	5	4	50 %

Tabulka 11 - Medián počtu členů v řídicích orgánech EPA, svět, zdroj: World Bank Group (Anatomy and Impact of Export Promotion Agencies, 2018)

Poznámka: ECA = východní Evropa, LAC = latinská Amerika a Karibik, MENA = blízkých východ a severní Afrika, SSA = státy subsaharské Afriky

⁴⁹ D. Lederman, M. Olarreaga, L. Payton: Export promotion agencies: Do they work?, Journal of Development Economics, 2010, ISBN: 91(2): 257-265.

Keesing a Singer ve své práci pro Světovou banku vytvořili na základě dat z literatury a rozhovorů s experty na export profil neefektivní agentury na podporu exportu.

PROFIL NEEFEKTIVNÍ AGENTURY NA PODPORU EXPORTU

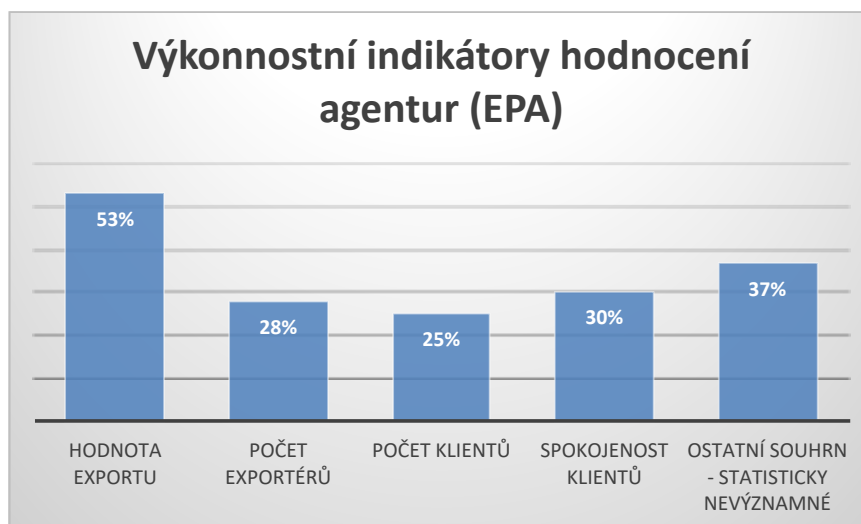
dle D. Keesing, A. Singer (Trade Policy Division, World Bank)

Pilíř	Profilový faktor
Plánování a úkoly	- Nemá korporátní plánování, individuální a měřitelné cíle - „Plánování“ začíná a končí na objemu finančních prostředků schválených vládou. Samotná náplň je derivátem rozpočtu agentury - Její role je vnímána jako naplňovatele exportní strategie, zadání, administrativních úkolů atd., ale ne jako zodpovědná entita za rozšiřování vývozu - Nekonzistentní přístup k prioritním sektorům (letos sklo, loni letadla) - Nikdy nevytvořila faktickou sektorovou studii vývozního potenciálu vybraného průmyslu
Vztahy s vládou	- Vláda či nadřízený orgán nemá důvěru v agenturu a neintegruje ji do rozhodovacích procesů, nicméně ani ji nechce zrušit - Organizace je podfinancována a nemůže poskytovat přímou exportní asistenci
Vztahy s business komunitou	- Je možné vnímat velké rozdíly mezi veřejnými činiteli (zaměstnanci agentury) a obchodní komunitou. I v rozdílech na úrovni životního stylu či přístupu k problematice podpory vývozu. - Obchodní komunita musí být přemlouvána a aktivně žádána o účast na aktivitách agentury - Místo okamžité široké distribuce klíčových proexportních informací jsou tyto ponechávány jako cenné vyjednávací zdroje - Více služeb je poskytováno vládě než exportérům
Podnikatelské mise a veletrhy	- Podnikatelské mise a veletrhy představují jediný významný dopad činnosti agentury na obchodní komunitu - Alespoň 1/3 účastníků mise jsou zaměstnanci agentury nebo jiní státní / veřejní činitelé - Účastníci podnikatelských misí jsou vybíráni na základě netržních úvah (přátelé, regionální původ, osobní výběr agentury, vyvažování účastníků dle kritérií atd.) - Podnikatelská mise stráví alespoň 1/3 času na setkáních s vládními činiteli či jiných oficiálních přijetích - Většina misí jsou pouze průzkumné, a ne zaměřené na faktické výsledky - Neexistuje follow-up a systém vyhodnocení misí
Vztahy s financujícími organizacemi	- Organizace je rezistentní vůči požadavkům na změnu - Organizace je v analýzách a odborných komentářích vyzývána ke změně - Organizace se zaměřuje na hry proti ostatním institucím žádajícím o financování a požaduje navyšování provozních rozpočtu na zahraniční výjezdy pro své zaměstnance, nákup systému a dalšího vybavení a požadavky na financování výjezdu na veletrhy do cestovatelsky atraktivních lokalit
Management organizace	- Generální ředitel je jmenován ministerstvem či vládou a ne představenstvem / správní radou s napojením na obchodní komunitu - Většina členů vedení organizace nemá žádné tržní zkušenosti - Organizace nemá kontrolu nad vysíláním zahraničních zastoupení
Zaměstnanci	- Zaměstnanci agentury jsou placeni tak špatně, že vyhledávají další zdroje příjmu - Většina zaměstnanců stráví až 80 % času u stolu a nejsou v žádném kontaktu s novými klienty, exportéry nebo dokonce aktivně takové nevyhledávají

	- Organizace je přeplněna úředníky, kteří tráví většinu času u stolu čtením dokumentů nebo také soukromými činnostmi - Seniorní zaměstnanci hledají cesty jak „odejít“ a nechat se zaměstnat u klient-ských společnosti, nadřazených organizací a nejlépe v atraktivních lokalitách
--	--

Pohled na hodnocení výkonu

Další otázkou je, podle jakých kritérií na celou problematiku pohlížet a zdali dokážeme vůbec vyhodnotit efektivitu agentur na podporu exportu. Stejnou problematikou se zabývá řada zdrojů – v roce 2017 vyšla publikace výkonnostního srovnání agentur na podporu exportu⁵⁰. Z 95 světových agentur používá evaluační mechanismy 78 % z nich. Z pohledu indikátorů pro hodnocení výkonnosti agentur na podporu exportu uvedlo 53 % respondentů jako klíčové hodnoty exportu, následované počtem exportérů (28 %), počtem klientů (25 %) a spokojeností klientů (30 %).⁵¹



Graf 11 - Výkonnostní indikátory hodnocení agentur (EPA), zdroj: Olarreaga, M., Sperlich, S., & Trachsels, V. (2017). Export promotion: What works? FERDI Working Paper Development Policy No 184., vlastní zpracování

Většina studií, analýz a komentářů však vychází z hodnocení agentur čistě podle interních ukazatelů, tedy počet obslužených klientů, vykázaných školení či účasti na B2B jednáních. Málokteré analýzy se zaměřují na hodnocení dopadů na ekonomiku státu v meziročních srovnáních (výkonnost ekonomiky) či objemu exportu ve vztahu k strategickému plánu.

Zajímavou informaci přinesl globální výzkum světové banky mezi exportními agenturami k tématu hodnocení výkonnosti agentury. Podstatou bylo zjistit kterému faktoru dávají světové EPA nejvyšší důraz při hodnocení efektivity organizace. Zatímco ve všech částech světa (Asia,

⁵⁰ Mauro Boffa, Matteo Fiorini and Bernard Hoekman: Performance Evaluation and Export Promotion Agencies: Does one size fit all?, European University Institute, červen 2018, zdroj: http://respect.eui.eu/wp-content/uploads/sites/6/2019/02/presentation_political_economy_epa.pdf, ze dne 9.10.2021

⁵¹ tamtéž

východní Evropa, Latinská Amerika, blízký východ, Afrika) je nejdůležitějším indikátorem (KPI) hodnota exportu, případně počet obslužených exportérů, v zemích OECD je nejvyšší hodnota přisuzována spokojenosti klientů následované celkovým počtem klientů.⁵²

Data Světové banky potvrzují, že lze tvrdit a prokázat tvrzení, že EPA mají pozitivní a statisticky významný dopad na export. Dle jejich výpočtů pak 10 % navýšení rozpočtu EPA vede v průměru k 0,6 – 1procentnímu navýšení exportu. Tato data potvrzují studie z Japonska (K. Hayakawa: Do export promotion agencies increase exports, 2011), která prezentovala závěry, že otevření zahraničního zastoupení EPA v dané zemi v podstatě nahradilo vyjednanou dohodu o volném obchodu (free-trade agreement).⁵³

Dle dat Světové banky (2018) má průměrná EPA 86 zaměstnanců, zaměřuje se na malé a střední firmy, prošla změnou či reorganizací po roce 2005 a investuje mnohem více peněz do etablovaných exportérů než do vzdělávání neexportérů s potenciálem stát se exportérem či nových exportérů.

CZ PRES 2022

Česká republika se historicky podruhé ujme předsednictví EU 1. 7. 2022, stejně jako v roce 2009 s Francií a Švédskem. Příprava i realizace probíhá pod vedením předsedy vlády prostřednictvím Sekce pro evropské záležitosti. Tato situace vytváří unikátní možnost ČR prosazovat své i společné zájmy na celoevropské úrovni (více: www.eu2022.cz)

Finální pracovní program českého předsednictví 2022 bude vycházet ze tří klíčových dokumentů: dokumentu k sektorovým prioritám, společného 18měsíčního programu předsednického tria Francie–Česká republika–Švédsko (FR, CZ, SE) a také politických priorit vlády, která bude ustanovena po parlamentních volbách v říjnu 2021.

Nejrozpracovanější je v současnosti dokument k sektorovým prioritám, jenž shrnuje a prioritizuje agendy projednávané ve všech deseti formacích Rady EU. Priority všech formací vycházejí z aktuálních unijních diskusí týkajících se postpandemické obnovy evropského hospodářství, zeleného a digitálního přechodu a také budování otevřené strategické autonomie EU.⁵⁴

⁵² M. Cruz, D. Lederman, L. Zoratto: Anatomy and Impact of Export Promotion Agencies, World Bank Group, str. 10, červen 2018, č. WPS8470

⁵³ Tamtéž, str. 11

⁵⁴ Zdroj: <https://www.mpo.cz/cz/zahranicni-obchod/podnikani-v-eu/vnitri-trh-eu/den-evropy-2021-ve-svetle-bliziciho-se-ceskeho-predsednictvi-v-rade-evropske-unie--261276/>, ze dne 30.10.2021

Obchodní výkon vybraných zemí – export

Pokud vezmeme v úvahu, že klíčem pro efektivní fungování agentur na podporu exportu je moderní přístup, adaptace na aktuální podmínky, pevné nastavení procesů a motivace zaměstnanců, musíme hledat podpůrná data pro tyto závěry. Země s modely podpory exportu spoléhajícími na propojení s obchodní komunitou, jako jsou Irsko, Finsko, Švédsko nebo Izrael, jsme pak podrobili srovnání procentuální změny v růstu vývozu zboží a služeb v době před pandemií COVID (2019) a v době pandemie COVID (2020).

V roce 2019 se Irsko, Finsko, Švédsko či Izrael umístily na předních příčkách v meziročním růstu vývozu.

Přehled vývozu zboží a služeb ve vybraných zemích, meziroční procentuální změna, 2019

Trade in goods and services Exports, Annual growth rate (%), 2016 – 2020

Location ▼	▼ 2016	▼ 2017	▼ 2018	▼ 2019	▼ 2020
Ireland	4.59	9.64	11.55	10.42	9.50
Lithuania	4.93	13.52	6.78	9.48	-0.01
Finland	3.89	8.82	1.50	6.83	-6.77
Estonia	4.82	4.83	3.88	6.48	-4.98
Sweden	2.40	4.13	4.25	5.97	-4.62
Hungary	3.80	6.48	5.04	5.81 ^e	-6.80 ^e
Poland	9.27	9.63	6.95	5.19	-0.19 ^e
Denmark	4.11	4.81	3.35	5.03	-7.01
Greece	-0.41	8.51	9.11 ^e	4.84 ^e	-21.67 ^e
Slovenia	6.16	11.07	6.16	4.52	-8.66
Portugal	4.43	8.41	4.13	3.95 ^e	-18.65 ^e
Israel	2.02	5.26	5.09	3.92	-1.89
Austria	2.99	4.90	5.55	2.94	-10.00
European Union	3.45	5.79	3.80	2.82	-8.43
Spain	5.37	5.51	2.26 ^e	2.28 ^e	-20.20 ^e
Latvia	3.96	6.37	4.32	2.11	-2.73
Netherlands	1.67	6.50	4.33	1.98	-4.83 ^e
Italy	1.87	5.44	2.14	1.62	-13.76
France	1.78	4.39	4.53	1.62 ^e	-15.82 ^e
Czech Republic	4.34	7.20	3.71	1.48	-6.92
Germany	2.47	4.90	2.29 ^e	1.11 ^e	-9.32 ^e
Belgium	6.20	5.47	0.59	1.02	-4.62 ^e
Luxembourg	2.62	0.72	0.47	0.84	2.47
Slovak Republic	5.03	3.60	5.18	0.79	-7.51

Information on data for Israel: <http://oe.cd/israel-disclaimer>. Information on the data for Cyprus: <https://oe.cd/cyprus-disclaimer>.

Tabulka 12 - Přehled vývozu zboží a služeb, meziroční procentuální změna, 2019, vlastní zpracování. OECD (2021), Trade in goods and services (indicator). doi: 10.1787/0fe445d9-en (Accessed on 10 October 2021)

I přesto, že data nemohou zcela korelovat se studovaným tématem, je zřejmé, že tyto „moderní“ agentury schopné rychlé adaptace a reakce, sídlí v zemích, které vykazují nejlepší výsledky v meziročních srovnáních růstu vývozu zboží a služeb.

V roce 2020, tedy v roce, kdy pandemie COVID-19 způsobila zásadní dopady na světový obchod, se pak všechny zmiňované země udržely ve vyšších příčkách a zaznamenávaly mnohem menší ztráty ve srovnání s ostatními zeměmi EU. Velice zajímavým příkladem je Irsko, které jako jediné ze všech sledovaných zemí nezaznamenalo silný meziroční nárůst vývozu i v době pandemie.

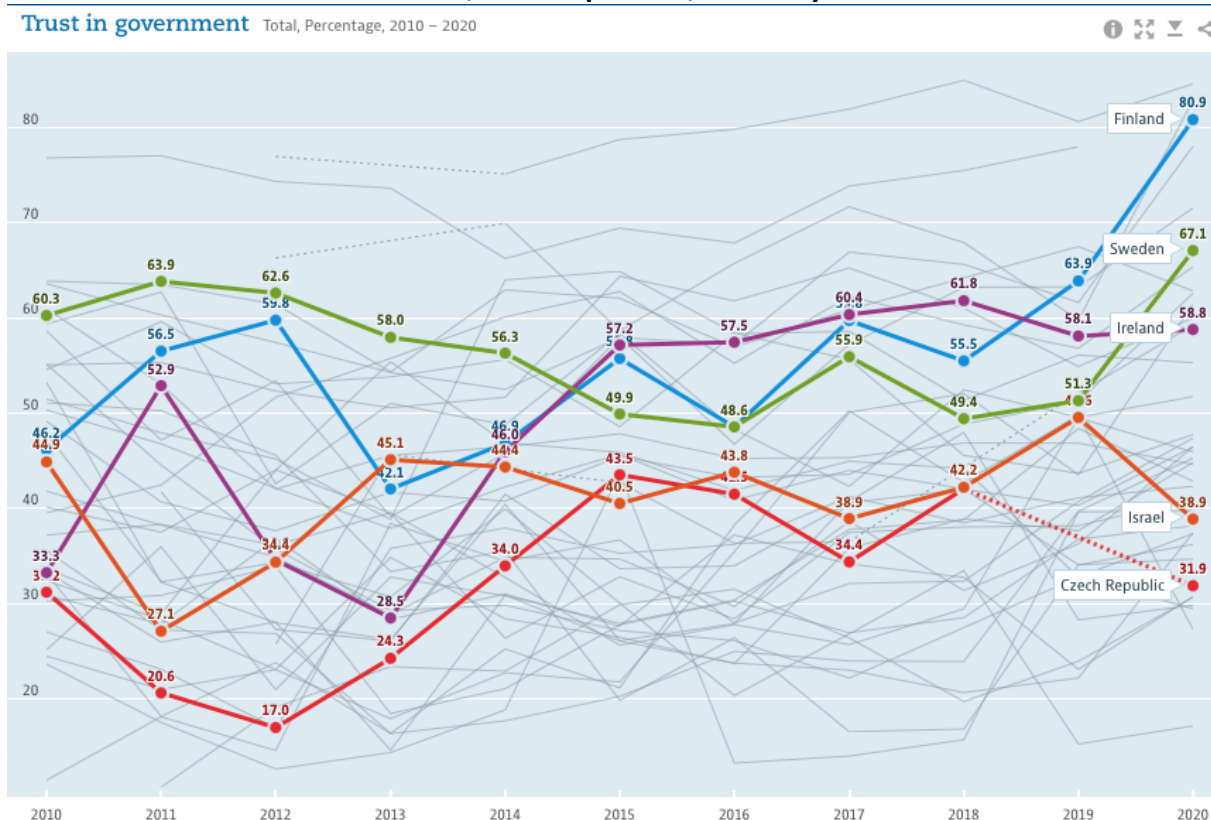
Přehled vývozu zboží a služeb ve vybraných zemích, meziroční procentuální změna, 2020

Trade in goods and services Exports, Annual growth rate (%), 2016 – 2020

Location ▼	▼ 2016	▼ 2017	▼ 2018	▼ 2019	▼ 2020
Ireland	4.59	9.64	11.55	10.42	9.50
Luxembourg	2.62	0.72	0.47	0.84	2.47
Lithuania	4.93	13.52	6.78	9.48	-0.01
Poland	9.27	9.63	6.95	5.19	-0.19 ^e
Israel	2.02	5.26	5.09	3.92	-1.89
Latvia	3.96	6.37	4.32	2.11	-2.73
Sweden	2.40	4.13	4.25	5.97	-4.62
Belgium	6.20	5.47	0.59	1.02	-4.62 ^e
Netherlands	1.67	6.50	4.33	1.98	-4.83 ^e
Estonia	4.82	4.83	3.88	6.48	-4.98
Finland	3.89	8.82	1.50	6.83	-6.77
Hungary	3.80	6.48	5.04	5.81 ^e	-6.80 ^e
Czech Republic	4.34	7.20	3.71	1.48	-6.92
Denmark	4.11	4.81	3.35	5.03	-7.01
Slovak Republic	5.03	3.60	5.18	0.79	-7.51
European Union	3.45	5.79	3.80	2.82	-8.43
Slovenia	6.16	11.07	6.16	4.52	-8.66
Germany	2.47	4.90	2.29 ^e	1.11 ^e	-9.32 ^e
Austria	2.99	4.90	5.55	2.94	-10.00
Italy	1.87	5.44	2.14	1.62	-13.76
France	1.78	4.39	4.53	1.62 ^e	-15.82 ^e
Portugal	4.43	8.41	4.13	3.95 ^e	-18.65 ^e
Spain	5.37	5.51	2.26 ^e	2.28 ^e	-20.20 ^e
Greece	-0.41	8.51	9.11 ^e	4.84 ^e	-21.67 ^e

Tabulka 13 - Přehled vývozu zboží a služeb, meziroční procentuální změna, 2020, vlastní zpracování. OECD (2021), Trade in goods and services (indicator). doi: 10.1787/0fe445d9-en (Accessed on 10 October 2021)

Důvěra ve vládu, celkem procent, mezi lety 2010-2020



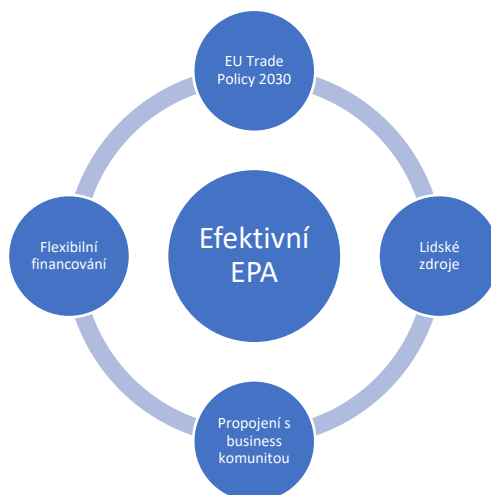
Graf 12 - Důvěra ve vládu, celkem procent, mezi lety 2010-2020, zdroj: OECD (2021), Trust in government (indicator). doi: 10.1787/1de9675e-en (Accessed on 10 October 2021)

Je poměrně zajímavé postavit data o vývozu do korelace s důvěrou ve vládu. V určitém smyslu lze dosledovat přímou linku mezi důvěrou ve vládu své země a růstem obchodu a vývozu. Zejména Irsko, Švédsko, Finsko vykazují velmi vysoká čísla.

Klíčové faktory pro efektivní agenturu na podporu exportu

Ze zahraniční praxe můžeme identifikovat několik klíčových faktorů efektivně fungující organizace na podporu exportu:

- 1) Lidské zdroje – nastavení motivačního systému, konkretizace úkolů a postavení zaměstnanců na úroveň konkurenčních tržních agentur (konzultační společnosti).
- 2) Propojení s business komunitou, částečná nezávislost na vládě – je nezbytné, aby měla obchodní komunita přímý vliv na rozhodování o řízení, podpoře, procesech, nabízených nástrojích a financování agentury.
- 3) Adaptabilita a kreativní volnost – u agentur, které se dokážou rychle adaptovat, reagovat na aktuální výzvy a umožnit zaměstnancům kreativní volnost při plánování lze sledovat vyšší míru efektivity.
- 4) Dostatečné finanční zajištění – ať už formou dotací, schválených rozpočtů nebo přímého financování tržními nástroji.



Obrázek 2 - Grafické zpracování priorit efektivní EPA dle sebraných dat a literatury, zdroj: vlastní zpracování

České prostředí a nabídka

V každém systému lze najít výhody i nevýhody. Ty se však z nedostatků vlastních, národních dat nedají jednoduše predikovat. Příkladem může být pokus agentury Czechtrade o zavedení tržního principu přístupu k exportní podpoře, resp. zpoplatnění některých služeb a vytvoření návazných systému motivace. Někteří klienti nebyli spokojeni se službami předpřipravených analýz trhu a tím pádem ani se službami agentury. Návazně na to zaměstnanci agentury byli hodnoceni podle výnosu, resp. obslužených a vyfakturovaných klientů. Tyto nezdary však nesmí položit základ pro další rozvoj vybraných modelů. Musíme se tedy poohlédnout po zkušenostech ze zahraničí. Finanční participace na službách exportních agentur jsou v Evropě zcela běžné (Dánsko, Španělsko, Německo, Finsko, Švédsko), v některých zemích je pak model postaven na úroveň top konzultačních / lobbyistických společností, které pracují pro své klienty. To si samozřejmě nechají zaplatit.

Agentura Czechtrade reagovala na výzvy pandemie COVID-19 a efektivně se přizpůsobila aktuální situaci přesunutím realizace svých služeb do online prostoru. Jak paní náměstkyně Tabuerová uvádí ve výroční zprávě Agentury Czechtrade za rok 2020, zajišťovala agentura účast na online veletrzích, realizovala online exportní konzultace se zahraničními kanceláři a další. MPO dále podpořilo záměr vytvořit nové Design Centrum Czechtrade, které bude poskytovat informace, poradenství a dotační servis v oblasti průmyslového designu. Iniciativa MPO a Czechtrade se tak zaměřovala na hledání cest online řešení své běžné nabídky služeb.

V mezidobě se však v zahraničních agenturách vedly diskuse i o jiných tématech. Ve Spojených státech byla představena historicky největší a nejlépe financovaná iniciativa podpory domácích vývozců v boji proti čínským vývozcům. V některých Evropských zemích (Dánsko, Švédsko, Finsko) se pak vedly diskuse o podpoře exportu skrze digitalizaci a přístup k zelené transformaci (green deal) včetně představení akčních plánů a řešení. Prioritou se tak stává podpora firem vyvážejících zelená řešení a technologie.

SHRNUTÍ

Vzhledem k neustálým změnám v institucionálním uspořádání podpory exportu ve všech sledovaných zemích, slučování, oddělování nelze určit jeden ideální případ. Je nutné brát ohled na potřeby a zájmy dané země. Velmi obtížně lze také stanovit evaluační mechanismy pro podložení úspěšnosti dané agentury a následný výběr prvků pro možnou implementaci do našeho prostředí. Pandemie COVID-19 navíc měla v některých případech negativní vliv na běžné procesy naplňování a implementaci akčních plánů. Pro komplexní pohled na věc jsme se pokusili získaná data srovnat s literaturou a historickými úspěchy i neúspěchy exportních strategií a činnosti exportních agentur. Historická data však pouze potvrzují aktuální stav a zjištění. To, po čem volali odborníci před 30 lety jsou témata, která řešíme i dnes.

Veškerá literatura a zkušenosti ze zahraničí poukazuje na několik základních faktorů pro úspěch exportních agentur (EPA). Jedná se o práci s lidskými zdroji, přímé propojení s business komunitou, adaptabilitu a kreativní volnost agentur a dostatečné finanční zajištění. Ze sebraných dat je zřejmé, že problémem není jasné stanovení priorit a potřeby změny, ale nalezení politické podpory, personálního a finančního zajištění. Ani v době zpracovávání této analýzy nebylo zřejmé, že by politická reprezentace měla za primární podporu exportu, stejně tak to nenalezneme ve volebních programech.⁵⁵

Pro podložení zmiňovaných výroků jsme se snažili hledat korelace mezi exportním růstem zemí a aktivitami a uspořádáním agentur na podporu exportu. Bylo obtížné stanovit hodnotící prvek, a proto jsme závěry provázali s dalšími sledovanými faktory. Z výběru zemí, jejich ekonomiky vykazují největší meziroční nárůsty v exportu, pak většina spadala do zemí s nejmodernějšími agenturami. Ty dlouhodobě naplňují všechny výše zmiňované faktory. Nejde jen o institucionální uspořádání – tržní či veřejné, ale o způsob řízení (výběr ředitele agentury), přístup k procesům a strategiím agentury. Všechny však vykazují přímý přístup podnikatelské sféry na řízení či rozhodování o směřování podpory exportu. Všechny zároveň vykazují obrovskou míru adaptability na nové podmínky, tzn. schopnost rychlé reakce a změn.

Exportně úspěšné země také do značné míry následují a implementují směřování obchodních politik Evropské unie. Z globální ekonomické situace je zřejmé, že potřeba jednotného a společného evropského hlasu je esenciální pro další rozvoj exportu členských států. V tomto duchu je potřeba hrát významnou roli a mít svůj „share-of-voice“ ve společných aktivitách vůči EU (a to nejen na státní úrovni ale i ze strany podnikatelských svazů). V exportně úspěšných zemích pak lze velmi jednoduše a srozumitelně dohledat nástroje podpory exportu, exportní strategie i reakce na aktuální výzvy. Zajímavým doplněním může být silná důvěra ve vládu v zemích, které jsou exportně úspěšné.

⁵⁵ Analýza byla dokončena po volbách (říjen 2021), ale před ustavením nové vlády. Z tohoto důvodu jsme porovnávali všechny volební strany všech politických stran s potenciálem účasti v parlamentu.

Fungující modely a zahraniční praxe – Export Credit Agency (ECA)

Mnohem diskutovanější téma jsou exportní úvěrové agentury neboli Export Credit Agency (ECA). Primárním úkolem agentur je poskytovat půjčky, záruky a pojištění vývozu a eliminovat tak jeho rizika. Hlavním cílem je tedy podpora domácí ekonomiky a zaměstnanosti skrze navyšování vývozních schopností firem. ECA mohou být jak vládní (veřejné) instituce, tak smíšené (polo-veřejné), ale také čistě tržní. Na trhu úvěrových agentur však panuje řada omezení.

Původní myšlenka úvěrových agentur spočívala v zajištění systému financování poslední volby. Tedy ECA přicházela na řadu až tam kde nebylo možno zajistit komerční financování. Obecně lze říct, že agentury nabízejí státem garantované půjčky, záruky a pojištění v rizikových a méně stálých zemích světa a zajišťují tak financování např. staveb infrastrukturních projektů. To by běžnou tržní cestou nemohlo být poskytnuto.

ECA účtují poplatky za své služby, případně úrok z úvěrů (v mnoha případech pak obojí). Pojištění a úvěry jsou pak poskytovány střednědobě (2–5 let), případně dlouhodobě (5–10 let). V České republice najdeme agenturu EGAP (Exportní garanční a pojišťovací společnost, a. s.) a ČEB (Česká exportní banka).

Na rozdíl od EPA jsou ECA velmi silně regulovány. Potřeba regulace vychází z historického zájmu vyhnout se škodlivým a nákladným závodům v subvencování vlastních společností v podpoře exportu. Česká republika se tedy při pohledu na možnou optimalizaci či změnu v institucionálním uspořádání musí řídit následujícími pravidly:

- 1) Evropská unie – Regulace formou Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1233/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o uplatňování některých pravidel v oblasti státem podporovaných vývozních úvěrů a o zrušení rozhodnutí Rady 2001/76/ES a 2001/77/ES.⁵⁶ Ta fakticky navazuje na „Ujednání o státem podporovaných vývozních úvěrech“, viz Konsenzus OECD. Evropská Unie od 9. 11. 2011 disponuje pravomocí začleňovat veškeré akty Konsenzu OECD do evropského práva.
- 2) Konsenzus OECD – neboli „Agreement on Officially Supported Export Credits“ z roku 1978 (Ujednání o státem podporovaných vývozních úvěrech), má za cíl zaručovat rovné podmínky pro státem podporované vývozní úvěry na světových trzích. Hlavními body ujednání (konsenzu) pak je povzbuzení hospodářské soutěže mezi vývozci na základě jakosti a ceny vyváženého zboží a služeb, a nikoliv na základě nejpriznivějších podporovaných finančních podmínek, které lze získat od vlády. OECD se snaží zamezit situacím kdy by bohatší státy převládaly svou podporou vývozu státy chudší.

⁵⁶ Nařízení EP a Rady EU č. 1233/2011, zdroj: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1233/oj>, ze dne 17.10.2021

Ujednání se vztahuje na veškerou státní podporu od vlády (nebo jejím jménem) na vývoz zboží nebo služeb (včetně leasingu) se lhůtou splatnosti 2 roky a více. Zahrnuje řadu dílčích pravidel, např. že kupující musí zaplatit předem alespoň 15 % hodnoty zakázky, maximální splatnost maximálně 8,5–10 let (v závislosti na bohatství země) či minimální fixní úroková sazba na úrovni CIRR (Commercial Interest Reference)

Ujednání dále zahrnují konkrétní podmínky pro (a) lodě, (b) jaderné elektrárny, (c) civilní letadla, (d) obnovitelnou energii, (e) železniční infrastrukturu, (f) projekty energie poháněné uhlíkem. Nevztahuje se pak například na vývoz vojenského zařízení a zemědělských produktů.

Je nezbytné zmínit, že se jedná o tzv. „gentlemanské ujednání“ a není právně vynutitelné. To se netýká členů EU.⁵⁷ Kromě členů EU se Konsenzu účastní také Austrálie, Kanada, Japonsko, Korea, Nový Zéland, Norsko, Švýcarsko a USA.

- 3) Světová obchodní organizace (WTO) – ČEB se řídí pravidly WTO, jako např. ministerským rozhodnutím z Nairobi (2015) kdy při financování nad 18 měsíců nepodpoří vybrané zemědělské produkty.

Patřičnou pozornost při plánování a vyhodnocování efektivity je potřeba dát konsenzu OECD. Pro členské státy EU jsou díky implementaci ujednání do práva EU pravidla závazná. Ke ujednání se však například doposud nepřipojily členské země OECD jako Izrael či Mexiko. Pravidly pak nejsou vůbec vázány nečlenské země OECD, tedy primárně země skupiny BRICS (Brazílie, Rusko, Indie, Čína a Jižní Afrika). Již několik let pak platí fakt, že podpora exportu poskytnutá mimo ujednání OECD převládá nad tou v rámci ujednání. Tahounem světových změn je pak Čína.

Evropská unie a její členské státy jsou nejvíce regulovaným poskytovatelem exportního financování na světě (konsenzus, EU, WTO).

Výrazný nepoměr v poskytování financování exportu a stále větší nekonkurenceschopnost regulovaných států pak vedly k pokusům vytvořit nový regulační rámec napříč všemi státy (jak členy, tak nečleny OECD). Na popud společné iniciativy USA a Číny byla v roce 2012 založena pracovní skupina na vývozní úvěrování (IWG), která přizvala i nečleny OECD.

⁵⁷ Právní předpisy EU – vývoz, zdroj: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGIS-SUM%3A4379997>, ze dne 17.10.2021

Mezinárodní regulatorní rámec správy exportního financování

Celek	Úroveň zapojení	Výčet států
EU27	Zákonné, účastníci ujednání + zákon o veřejné podpoře	Všechny členské státy EU
Účastníci konsenzu OECD	Zapojení na základě „gentlemanské dohody“, dobrovolné zapojení	Austrálie, Kanada, Japonsko, Jižní Korea, Nový Zéland, Norsko, Turecko, Švýcarsko a USA
Členové IWG (mezinárodní pracovní skupiny)	Bez dohody, zatím nepřistoupili na společný rámec	Brazílie, Čína, Indie, Mexiko, Izrael, Rusko, Jižní Afrika, Indonésie
WTO	Dohoda o subvencích a vyrovnávacích opatřeních, tzv. ASCM" převeden – zákon č. 191/1995 Sb.	Členové Světové obchodní organizace

Tabulka 14 - Mezinárodní regulatorní rámec správy exportních financí, vlastní zpracování

Mezinárodní pracovní skupina pro vývozní úvěrování (IWG) však je dle našeho názoru odsouzena k neúspěchu. To dokládá i fakt, že 19. listopadu 2020 vydaly členské státy skupiny stanovisko k dočasnému ukončení jednání o vytvoření společného rámce. Po více než 8 letech jednání nepanuje jednoznačná shoda na vytvoření rámce, a to v několika klíčových otázkách. Jednou z nich je přístup k transparentnosti poskytování úvěrového financování.⁵⁸

Stále více mimoevropských agentur se přesouvá mimo konsenzus OECD a pokrývá stále větší prostor nabídky služeb. Tyto „moderní“ agentury poskytují služby spojené se zapojováním firem do globálních dodavatelských řetězců, lákají potenciální zahraniční zákazníky a nabízejí další služby.

Typy uspořádání ECA

V OECD je aktuálně 34 zemí se svými ECA. Obecně lze rozdělit typy institucionální uspořádání podpory financování exportu na monistický model, tedy model sloučené garanční a úvěrové činnosti, a dualistický model, tedy samostatnou banku (úvěrovou společnost) a samostatnou garanční (pojišťovací společnost). V České republice najdeme aktuálně dualistický model, ale Ministerstvo financí již zahájilo proces sloučení do monistického modelu. V zemích OECD převažuje jednoznačně monistický model uspořádání.

⁵⁸ Stanovisko členů IWG k pozastavení vyjednávání o společném regulatorním rámci, 19.11.2020, zdroj: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc_159084.pdf, ze dne 17.10.2021

Přehled modelů institucionálního uspořádání agentur na financování exportu (OECD)

Země	Model	Instituce
Austrálie	Monistický	Export Finance Australia
Rakousko	Monistický	OeKB
Belgie	Monistický	Credendo
Kanada	Monistický	Export Development Canada
Kolumbie	Monistický	Bancoldex
Česká republika	Dualistický	EGAP + ČEB
Dánsko	Monistický	EKF
Estonsko	Monistický	KredEx
Finsko	Monistický	Finnvera
Francie	Monistický	Bpifrance Assurance Export
Německo	Monistický	Euler Hermes Aktiengesellschaft
Řecko	Monistický	ECIO
Maďarsko	Dualistický	Eximbank + MEHIB
Izrael	Monistický	ASHRA
Itálie	Dualistický	SACE + SIMEST
Japonsko	Dualistický	NEXI + JBIC
Korea	Dualistický	K-SURE + KEXIM
Lotyšsko	Monistický	JSC
Litva	Monistický	INVEGA
Lucembursko	Monistický	ODL
Mexiko	Monistický	BNCE
Nizozemí	Monistický	Atradius
Nový Zéland	Monistický	ECO
Norsko	Monistický	Eksfin
Polsko	Monistický	KUKE
Portugalsko	Monistický	CSC
Slovensko	Monistický	Eximbanka SR
Slovinsko	Monistický	SID
Španělsko	Monistický	CESCE
Švédsko	Dualistický	EKN + SEK
Švýcarsko	Monistický	SERV
Turecko	Monistický	Turk Eximbank
Velká Británie	Monistický	UKEF
USA	Monistický	Export-Import Bank USA

Tabulka 15 - Přehled modelů institucionálního uspořádání agentur na financování exportu (OECD), zdroj: OECD

Aktuální výzvy systému financování exportu

Současný systém veřejného financování exportu je pod silným tlakem na několika různých frontách. Zejména evropští exportéři čelí neuvěřitelnému nárůstu konkurence ze států mimo

OECD. Počty institucí poskytujících exportní financování narůstají rychlým tempem.⁵⁹ Experti z několika evropských ECA pod vedením komisaře EU připravili v rámci iniciativy ExFi Lab dokument volající po přehodnocení přístupu k financování exportu. Dle jejího názoru je zřejmé, že globální tlak na veřejnou podporu export je znát nejvíce v rámci EU. Evropská unie nedisponuje centrálním či jasně soudržným modelem veřejného financování exportu. I přes volání po jednotném celoevropském vládním přístupu ke všem typům veřejných financí – ať už podpory exportu, obchodu, vývoje nebo zahraničních investic, jsou další kroky velkou výzvou.

Požadavky na financování exportních záměrů se v dnešní, turbulentní, době vyvíjí a stávají se více komplexními. Takové projekty vyžadují kombinace různých typů exportního financování – ať už z veřejných, soukromých či tržních zdrojů. Národní agentury tak čelí zásadním výzvám z pohledu svého organizačního, ale také geografického a produktového zaměření. Evropská unie a její národní státy už nestačí držet krok s aktivitami agentur obřích hráčů, jako jsou Spojené státy nebo Čína. Odborníci tak volají po rychlé reakci EU formou přehodnocení a přestavění systému.

Ale veřejné finance samy o sobě nebudou stačit. Musíme proniknout do soukromých investic tím, že zelené a udržitelné financování postavíme do středu našeho investičního řetězce a finančního systému. Abych toho dosáhla, hodlám předložit strategii zeleného financování a investiční plán pro udržitelnou Evropu.⁶⁰

„But public finances alone will not be enough. We need to tap into private investment by putting green and sustainable financing at the heart of our investment chain and financial system. To achieve this, I intend to put forward a strategy for green financing and a Sustainable Europe Investment Plan.“

Experti z národních ECA se shodli na potřebě nezbytné reakce EU na klíčové hrozby a faktory, kterým systém financování exportu právě čelí. Jedná se o tyto hrozby⁶¹:

- 1) **Rizika rozvojových trhů** – Státy mimo systém OECD a Čína se stávají významnými poskytovateli exportního financování. Čína patří mezi 3 největší poskytovatele exportních financí. Rozvojové země, které byly dříve čistými příjemci exportních financí se stávají jedněmi z největších poskytovatelů tohoto financování (např. Indie či Brazílie). Čína poskytla v roce 2018 celých 39,1 miliard USD střednědobých exportních úvěrů, což je

⁵⁹ ExFi Lab – White Paper on Public Export Finance in the EU, Duben 2021, str. 9 zdroj: <https://ekf.dk/media/marbx1f3/re-issue-white-paper-on-public-export-finance-in-the-eu-april-2021.pdf>, ze dne 17.10.2021

⁶⁰ Ursula von der Leyen, proslov „My agenda for Europe“, EU parlament, 2019

⁶¹ ExFi Lab – White Paper on Public Export Finance in the EU, Duben 2021, str. 10 zdroj: <https://ekf.dk/media/marbx1f3/re-issue-white-paper-on-public-export-finance-in-the-eu-april-2021.pdf>, ze dne 17.10.2021

stejná úroveň jako celá EU.⁶² Čína však není svázána přísnými pravidly na poskytování exportních půjček. Nic nenasvědčuje tomu, že by se podařilo situaci brzy vyřešit (viz ukončení vyjednávání o společném rámci regulace exportního financování) a EU tak bude nadále čelit narůstajícímu tlaku ze strany třetích zemí.

- 2) **Rozpad multilateralismu** – Rizika nových „závodů ve zbrojení“ v exportních financích v případě rozpadu multilateralismu a tomu návazných společných dohod, ujednání a pravidel se neustále zvyšuje. Světová obchodní organizace hledá nový rámec globálního obchodu. Pro členské státy EU je toto velkou hrozbou, zejména pokud narůstá počet hráčů nespádajících pod pravidla OECD. Stávající rámec EU (tedy i OECD) není dostatečně flexibilní a nedokáže se adaptovat specifickým potřebám exportního průmyslu (a projektů). Stále více ECA tak hledá cesty, jak obejít pravidla ujednání OECD. Závěry ze zprávy o konkurenceschopnosti exportního financování americké EXIM banky potvrzují, že jen 1/3 exportního financování byla v souladu s pravidly OECD. To nechává EU samostatnou a bezradnou na konci řady.
- 3) **Globalizace a digitalizace** – Nesoulad a nekompatibilita pravidel položených v 90. letech se odtrhly od reality teprve nedávno. Digitalizace produkce, globalizace hodnotových řetězců a narůstající důležitost inovací přináší nové výzvy pro evropské exportéry. Ti budou potřebovat nové produkty a služby. Ty aktuální nevyhovují.
- 4) **Plány a cíle globálního rozvoje** – Veřejné finanční instituce jako jsou rozvojové finanční instituce nebo mezinárodní rozvojové banky pracují pořád více ve stejném prostoru jako exportní úvěrové společnosti. Zatímco evropské ECA pracují v přísně regulovaném prostředí, rozvojové banky či instituce pak mohou poskytovat služby stejným příjemcům, avšak nejsou natolik svazovány pravidly. Ve státech mimo EU najdeme i příklady efektivního spojení všech systémů za účelem dosažení stanovených cílů v rámci akčních plánů.
- 5) **Změny klimatu a udržitelnost** – ECA v Evropských zemích čeká zásadní dilema. Evropských green deal, taxonomie vybraných udržitelných aktivit a nová politika Evropské investiční banky přináší nový pohled na exportní financování. ECA jsou blíže průmyslu než kterákoliv jiná instituce a dokážou tak podpořit jejich naplnění. Zelený průmysl a budoucí vývoj veřejné podpory tak může být realizován právě pomocí ECA.
- 6) **Reakce na globální krize** – Veřejné finance a ECA jsou považovány za extrémně důležité právě v dobách krize kdy ostatní tržní hráči mohou stahovat či měnit svou nabídku.

⁶² US EXIM Report to the U.S. Congress on Global Export Credit Competition, zdroj: https://www.exim.gov/sites/default/files/reports/competitiveness_reports/2019/EXIM_2019_CompetitivenessReport_FINAL.pdf, ze dne 17.10.2021

Je nezbytné připravit právě ECA na rychlou reakci a adaptaci v dobách krizí. Z poslední koronavirové krize je zřejmé, že starý rámec fungování ECA bude potřeba upravit.

Další vývoj financování exportu v EU

Vezmeme-li v úvahu sílu regulace financování exportu v EU a historické důvody proč různí poskytovatelé veřejných financí a finančních nástrojů operují odděleně (exportní, investiční a rozvojové), musíme postavit otázku optimalizace systému či institucionálního uspořádání podpory exportu na úroveň EU. V Českých podmínkách lze diskutovat sloučení EGAP a ČEB a omezení jejich nabídku. Experti z evropských ECA však volají po holistickém přístupu k dalšímu vývoji pohledu a přístupu k podpoře exportu na úrovni EU. Jednotný přístup totiž zatím nefunguje.

Jako ideální se jeví vytvoření strategické mapy cílů podpory exportu EU pro blízkou budoucnost tak aby korespondovala s akčním plánem EU. To by umožňovalo velmi rychle reagovat na krize a změny podnikatelského prostředí a umožnit tak národním ECA okamžitou úpravu nabídky služeb. Systém by byl odolný vůči změnám, připraven na okamžitou adaptaci a reakci.

Zástupci evropských ECA se shodují na tom, že nastavení nového a komplexního rámce pro využití veřejných financí na podporu exportu také zamezí závodům mezi jednotlivými zeměmi EU. To je důležité nejen pro exportéry, kteří vyvážejí mimo EU, ale primárně pro ty, kteří pracují na obou úrovních – jak EU, tak mimo EU.

Evropská unie aktuálně silně prosazuje „zelenou proměnu“ a nutně na to musí reagovat i podpora exportu. Vývoz zelených a inovativních technologií bude klíčovým tématem a musí se tak implementovat i do kapacit proměněných ECA a jejich finančních systémů.

V České republice aktuálně probíhá diskuse o výhodách a spíše nevýhodách zelené transformace. Fakticky je však ale směr již nastaven a není žádný předpoklad, že se bude měnit. Zahraníční ECA i exportní agentury již spustili programy a nástroje pro zelenou transformaci. Švédská exportní úvěrová agentura EKN spustila program zelených záruk jako součást svého úsilí vyhovět vládní poptávce pomoci při přechodu energetiky od fosilních paliv. Rozsah záruky je velmi široký. Vztahuje se nejen na financování švédského vývozu, ale také na jakékoli financování nebo provozní kapitál pro investici do „přeměny klimatu“, kterou provádí místní společnost s „přímým nebo nepřímým vývozem“. Nový produkt může pokrýt úvěry až do výše 57,6 mil. USD a až 80 % rizika banky při financování namísto standardních 50 %.⁶³

Jedním z akčních bodů zadaných vládou v roce 2020 bylo vyvinout novou domácí zelenou záruku pro projekty šetrné k životnímu prostředí ve Švédsku, které jsou spojeny se švédským

⁶³ Zdroj: <https://www.gtreview.com/news/europe/swedens-ekn-fans-climate-transition-with-new-green-guarantee/>, ze dne 29.10.2021

exportem. EKN využije taxonomii EU pro udržitelné činnosti, aby určila, jaké investice a projekty mohou využít záruky. Britské UK Export Finance začalo začátkem tohoto roku zavádět produkt Export Development Guarantee (EDG), který má exportním podnikům pomoci při přechodu od uhlí, ropy a plynu. Opatření mělo částečně pomoci vývozcům znepokojeným rozhodnutím vlády přestat rozšiřovat pojištění vývozních úvěrů na sektor fosilních paliv.

Návrhy politik k řešení situace

Odborníci napříč spektrem se v reakci na pandemii COVID-19 shodli na 3 primárních doporučeních v oblasti tvorby politik. Ty by měly řešit stávající stav a vytvořit dlouhodobý a odolný systém financování exportu.

- Vytvoření detailní strategie EU pro financování exportu, obchodu a investic
 - a. Sběr dat ohledně možné konsolidace systémů financování obchodu, investic a rozvoje do jednoho
 - b. Prověření propojení mezi jednotlivými typy produktů a financování na úrovni jednotlivých států a možné propojení do komplexní finanční nabídky
 - c. Prověření možnosti navýšení rozpočtu jednotlivých národních ECA a relevantních institucí EU v rámci jejich spolupráce (např. v oblasti zvýšené kapacity pojištění či doprovodných nástrojů z existujících systému podpory exportu na úrovni EU).

Takovéto kroky lze provádět se zapojení Rady EU, Evropské komise a národních států. Z pohledu národních států bude potřeba zajistit následujících přístup:

- Přistoupit společně k vyjednávání s Evropskou komisí a Radou Evropy na společné strategii. Tlak je potřeba vyvíjet ze tzv. od spodu – tedy Svaz průmyslu a dopravy ČR, Hospodářská komora atd.
 - Podpořit EGAP a ČEB (resp. své ECA) k vzájemné provázanosti napříč EU
 - Přijmout celonárodní a jednotný přístup k pilířům financování obchodu, investic a rozvoje
-
- Převzetí vedení a zajištění globální dohody na pravidlech financování exportu
 - a. Vytvoření rámce exportního financování, který reflektuje globální ekonomický stav. EU by se stále měla zaměřovat na spravedlivý přístup než na co nejlepší podmínky a pravidla.
 - b. Rámec by měl zohlednit produkci v globálních hodnotových řetězcích, exportu služeb, digitální technologie a podporu malých a středních firem.
 - c. Dále by měl vzít v úvahu „zelenou transformaci“, udržitelné financování vývozu a boj se změnou klimatu.
 - d. Navýšení dalších finančních nástrojů jako jsou rozvojové finance a financování mezinárodních investic s národními zájmy.

V této politice je potřeba aby se národní vlády zavázaly k:

- Vytvoření přehledu evropských priorit v rámci mezinárodních ujednání pro exportní finance
 - Vyhnutí se závodům ve finanční podpoře svých firem s ostatními zeměmi
 - Zabránění zhroucení oficiálních a formálních postupů v udělování podpory
-
- Vytvoření strategie vyčlenění prostředků exportního financování za účelem podpory zelené transformace⁶⁴
 - a. Zelená transformace nebude možná bez exportu nových zelených technologií. Finanční systém EU toto musí odrazet.
 - b. Zelená strategie exportního financování zajistí zelený obchod, aniž by bylo potřeba soupeřit mezi sebou.

V této politice je potřeba aby se národní vlády zavázaly k:

- Podpoře vytvoření nástroje mezinárodního zeleného financování, které podpoří evropskou zelenou transformaci.

Nutno dodat, že problematiku nedostatečné produktové nabídky a propojenosti evropských zemí v otázkách financování exportu, vnímá mnoho evropských zemí a ECA. Dokument „Take action or fall behind“, tedy „Jednejte nebo zaostanete“ společně předložilo na evropskou úroveň 10 států. Mezi nimi Francie, Švédsko, Nizozemí, Německo, Dánsko, Rakousko, Velká Británie, Slovensko, Finsko a Itálie. Česká republika se iniciativy nezúčastnila. Je dobré zmínit, že DG (ředitel sekce) obchodní sekce Evropské komise, Adam Jirousek, se zúčastnil přípravy dokumentu.

[Analýza českého prostředí a produktová nabídka](#)

Jak již bylo zmíněno, problematiku produktové nabídky, ale i dalšího směřování jak EGAP, tak ČEB nelze hodnotit pouze z úhlu českého politického či businessového zájmu. Manévrovací prostor je silně regulovaný konsenzem OECD, členstvím v EU. Česká republika si tak jednoduše nemůže zvolit okamžitou restrukturalizaci svého uspořádání na tržně orientované k plné podpoře zájmů vlastních firem. Může se však inspirovat v pojetí a produktové nabídce ostatních hráčů pod konsenzem OECD. Je zřejmé, že produktová nabídka ČEB nemůže reflektovat aktuální globální situaci, protože zákon č. 1995/58 Sb. nebyl od svého vzniku výrazněji novelizován. Drobnými změnami prošel pouze v rámci zákona č. 282/2002 Sb. (problematikou investic v zahraničí) a prostřednictvím zákona č. 293/2009 (problematika komercializace výstupů vědy a výzkumu). Poslední novelou pak byla č. 214/2020 Sb., která vytvořila rámec pro vznik programu COVID Plus, správcem byl pověřen EGAP.

⁶⁴ Green transition, tedy transformace založená na nízkoemisní, nízkouhlíkové a udržitelné ekonomice.

Aktuální strategie ČEB je v současné chvíli založena na spolupráci s bankovním sektorem při větších zakázkách, orientaci na tržní mezery (tedy obory, které trh nedokáže běžně financovat – letectví, energetika, obranný průmysl), transakce na bázi suverénního rizika v regionech, kde dlužníci požadují státní protistranu, podporu geografické diverzifikace vývozu či podporu vývozců v investičních aktivitách na cílových trzích.

Problematika hodnocení nabídky ČEB a EGAP a zejména jejího srovnání se západními zeměmi spočívá ve 2 českých specifických oblastech. Většina českých exportérů nejsou vývozci finálních produktů mimo EU, ale pouze dodavatelů dílčích dodávek pro zahraniční odběratelé, kteří pak dokončují a exportují finální výrobek. Druhým specifikem pak je vlastnictví českých malých a středních vývozců – ty vlastní zahraniční koncerny (zejména západní), které si sami určují exportní politiku a nesledují tak primárně české zájmy. Západní ECA poskytují těmto národním šampionům jako firmám s produkty s vysokou přidanou hodnotou své specifické portfolio služeb.

Při porovnání nabídky ostatních ECA v rozvinutých zemích (pod konsenzem OECD) najdeme nepatrné, ale zásadní rozdíly. Na produktovou nabídku lze pohlížet z více úhlu pohledu. Česká nabídka je postavena na exportní transakci jako takové, tedy na produkty spojené s vývozní transakcí a jsou podloženy smlouvou o vývozu. Tak je to ostatně zakotveno i v zákoně č. 58/2995 Sb. (§2, písmeno cc – vývozem se rozumí dodání zboží nebo poskytnutí služeb nebo dodání zboží a poskytnutí služeb dovozci podle smlouvy o vývozu za účelem užití mimo České republiky). To sice neplatí pro investici v zahraničí a záruky za nabídku jako výjimky, ale jinak jde o platný princip.

Na rozdíl od zahraničních partnerů tak ČEB nepohlíží na dlouhodobý zájem exportéra nebo dokonce firmy, která se chce stát exportérem. V zahraničí nabízené a využívané řešení v oblasti investic do zvyšování exportního potenciálu či zvyšování atraktivity firem z pohledu mezinárodních dodavatelsko-odběratelských řetězců tak v českých podmínkách nenajdeme. Jedná se například o produkty v kategorii financování budování a modernizace exportních kapacit nebo projektové financování a mezibankovní záruky.

Financování budování a modernizace exportních kapacit – Logika podpory tohoto financování vychází z přístupu, že základy pro udržení a zvyšování mezinárodní konkurenceschopnosti exportní firmy jsou položeny dlouho před samotným podpisem smlouvy o vývozu (tedy základu pro financování poskytnuté ČEB). I přesto, že se evropské ECA nestaví do konkurenční pozice vůči komerčním bankám, dokážou najít prostor pro financování provozních a investičních nákladů u exportních firem. Přímé i nepřímé úvěrové a záruční produkty určené exportně orientovaným firmám (a to nejen ze segmentu malých a středních) za účelem budování, roz-

šiřování a modernizace exportních kapacit dnes najdeme u většiny evropských ECA. Zajímavostí je, že základem pro přiznání tohoto typu financování není smlouva o vývozu, ale prokázání exportní orientace firmy (např. podílem tržeb na exportu atd.)

Spojené produkty, tedy produkty jako jsou úvěr na vybudování a modernizaci exportních kapacit (v nabídce Australské či Jihokorejské banky), úvěr na rozšíření a modernizaci exportních kapacit (v nabídce Kanadské, Jihokorejské či Švédské banky), úvěr na financování růstu, internacionalizace nebo restrukturalizace společnosti (v nabídce Finské banky, dále pak v různých obměnách Maďarské či Dánské banky) najdeme v téměř všech ECA zastoupených v OECD.

Projektové financování a mezibankovní záruky – Projektové financování v českém prostředí nenajdeme, jedná se však bezesporu o zajímavé finanční nástroje pro exportéry. Logika produktů vychází z nabídky přímých úvěrů na financování projektů v zahraničí a poskytování záruk komerčnímu bankovnímu sektoru. Jedná se o záruky za úvěry poskytnuté na financování výrobních projektů s exportní produkcí v domovské zemi, dále pak poskytování úvěrových linek zahraniční bance odběratele na financování celkového objemu dodávek více národních dodavatelů pro projekt realizovaný stejným odběratelem, financování leasingu a pronájmu v rámci projektu v zahraničí.

U ECA najdeme jako nejčastější produkt – úvěr na financování projektu v zahraničí (např. v Australské, Italské, Kanadské, Jihokorejské, Maďarské či Švédské bance).

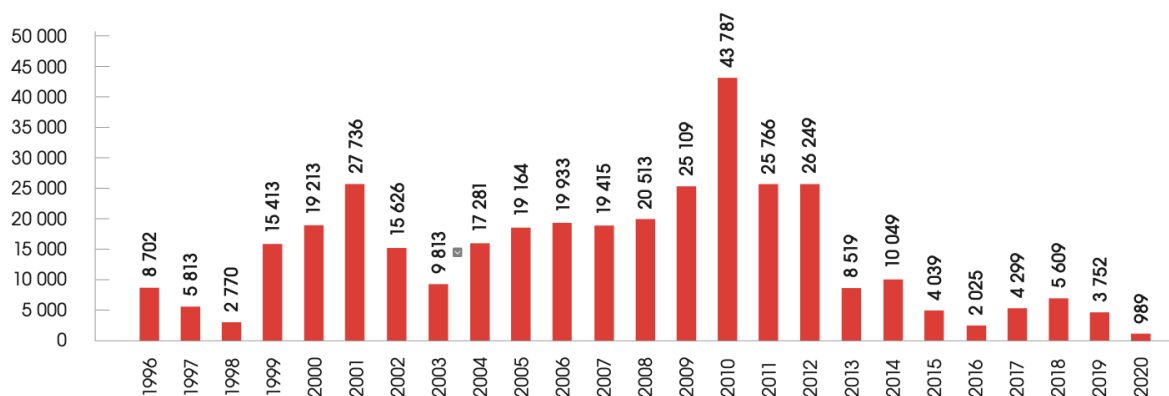
Vzhledem k jasné výchozí situaci českého ČEB a EGAP v globálním měřítku, aktuální produktové nabídky, ale i politickým prohlášením o dalším směřování a vývoji ČEB a EGAP nelze aktuálně generovat objektivní SWOT analýzu stavu. Pro příklad – jako silnou stránku aktuálního stavu bychom mohli určit schopnost odolávat politickým vlivům a zájmům na financování projektů, což v případě samostatné agentury mimo konsenzus OECD a bankovní licenci zamezit nelze. Toto „riziko“ může být pro některé země i výhodou (např. Čína), ovšem v našem případě není ani tématem pro diskusi, neboť rozhodnutí o takovéto změně nelze učinit na národní úrovni, ale muselo by vycházet z přehodnocení celého ujednání (konsenzu) OECD a evropské legislativy.

Z kroků vlády a Ministerstva financí ČR jakožto hlavního akcionáře EGAP je zřejmé, že je ČEB dlouhodobě veden k utlumení činnosti a vše směřuje ke sloučení agentur do jedné⁶⁵. Otázkou na novou vládu ČR pak už je, jak naloží s produktovou nabídkou a samotným lobbyingem na evropské úrovni. Ze silných prohlášení vlády Andreje Babiše (do listopadu 2021) o slučování agentur Czechtrade, Czechinvest a Czechtourism a taktéž ČEB a EGAP však nakonec zatím šlo. Dle uvedených informací za zpožděním stojí pandemie COVID-19 a další průtahy. Banka se

⁶⁵ Zdroj: <https://www.e15.cz/domaci/ceska-exportni-banka-bude-definitivne-spadat-pod-egap-1364521>, dostupné ze dne 24.10.2021

však dlouhodobě potýká s problematickými projekty a nedůvěrou vlády (zejména pak vlády Andreje Babiše). Největší riziko však vnímáme v neschopnosti se domluvit napříč resorty. Zdržení slučování agentur a také odstavení MPO od výkonu rozhodovacích práv v ČEB je pouze malou částí z celkového výčtu faktorů, které negativně ovlivňují potřebné působení zmiňovaných institucí.⁶⁶

Objem podepsaných smluv 1996–2020 (v mil. Kč) / graf č. 1



Graf 13 - Objem podepsaných smluv 1996–2020 (v mil. Kč), zdroj: ČEB

Z dat o poskytnutém financování pak lze jednoduše vyvodit, že ČEB jako instituce fakticky zaniká ve své činnosti. Bude otázkou dalších vlád, jak se k tomuto tématu postaví.

SHRNUTÍ

ECA, neboli Export Credit Agency, tedy exportní úvěrové agentury, jsou velmi důležitým pilířem financování exportu. Česká republika, stejně jako ostatní členské státy EU, se musí řídit přísnými pravidly pro poskytování veřejných financí na podporu exportu, a to nejen v návaznosti na evropské normy a nařízení, ale primárně v návaznosti na konsensus OECD (příp. ujednání členů OECD), které nastavuje rovné podmínky financování exportu pro členské země OECD. Cílem nařízení je soutěžit kvalitou výrobků, a nikoliv státní podporou. V poslední dekádě však sledujeme silný celosvětový nárůst financování exportu mimo konsensus OECD, a to v zemích jako jsou země BRICS (Brazílie, Rusko, Indie, Čína, Jižní Afriku), ale také například i Mexiko, Izrael a další asijské země. Nečlenské státy OECD nejsou pak vázány žádnými pravidly. Pokusy o nastavení jednotných pravidel mezinárodního společenství (primárně projednávané USA a Čínou) pak zcela ztroskotaly. V době neustále se měnící situace na globálním trhu a aktuální krizi pak musí ECA rychle reagovat a adaptovat se na nové podmínky.

Klíčovou otázkou pro Českou republiku není ani tak slučování agentur (ČEB a EGAP), i přestože monistický model ECA je zastoupen v převážné většině evropských států, ale spíše obecný přístup k nastavení pravidel na celoevropské úrovni a rozvoji konkrétní produktové nabídky na

⁶⁶ Zdroj: <https://www.e15.cz/domaci/vladou-slibovana-stamilionova-uspورا-padla-spojenci-exportni-banky-a-egap-je-v-nedohlednu-1384202>, dostupné ze dne 24.10.2021

národní úrovni. ČEB v současné chvíli nereflektuje globální ekonomickou situaci a potřeby exportérů, v nabídce banky nenajdeme ve srovnání s ostatními velkými hráči velkou řadu produktů. Problém vychází ze zastaralého nastavení zákona č. 58/1995 Sb. a z toho vycházející produktová nabídka zaměřena pouze na konkrétní exportní transakce (navázané na smlouvu o vývozu) a nikoliv na pohlížení na exportní zájmy firem jako celku. Chybějící produkty projektového financování, financování budování exportních kapacit či financování zelených projektů jednoduše nereflektují aktuální stav na celoevropské úrovni.

Mimo standartní ECA agentury se však rozvíjí i do exportního financování zasahující nabídka rozvojových a investičních bank. Vše dohromady vytváří v globálním měřítku systém, ve kterém evropské banky stále více zaostávají. Tím se dostáváme k obecnému nastavení pravidel veřejného financování exportu na celoevropské úrovni. Dle předních odborníků z evropských ECA (bohužel zatím bez českého zastoupení) je situace již neudržitelná a volají po okamžité celoevropské reakci. Tu lze shrnout do 3 klíčových potřeb – první je vytvoření detailní evropské strategie pro použití veřejného financování exportu, obchodu a investic, tedy společné strategie a pravidel nejen pro ECA, ale i pro rozvojové, investiční a další instituce. V tomto duchu bude potřeba reflektovat spolupráci a nabídku ČEB, EGAP a Národní rozvojové banky. Druhou a návaznou potřebou je následné převzetí vedení a sjednocení pravidel pro financování obchodu na globální úrovni. Třetím je vyčlenění prostředků pro exportní financování za účelem podpory zelené transformace, tedy exportu zelených a inovativních technologií. Tyto aktivity se již dějí a nelze k nim přistoupit jinak než velmi aktivní participací na formulacích doporučení a závěrů. V tomto tématu mohou sehrát klíčovou roli podnikatelské svazy (Svaz průmyslu a dopravy ČR, Hospodářská komora ČR) za silné politické podpory.

Jednoduše řečeno, v současné chvíli není prostor pro rozpory na národní úrovni, ale sjednocený postoj na úrovni evropské. Z dlouhodobého hlediska je vhodné uvažovat o vytvoření moderní ECA (jakožto nebankovní instituce či právnické osoby) s přímým podílem na rozhodování ze strany podnikatelských svazů. Vzhledem k obtížnosti realizovat takováto rozhodnutí bude však případná transformace vyžadovat velmi silný politický a manažerský základ.

Legislativní rámec podpory exportu

Ohledně legislativní úpravy je vhodné se odkazovat na dokument zpracovaný cca před 2 roky, kde se nachází podrobný rozbor práva veřejné podpory, které je neodmyslitelně spjato s jakoukoliv podporou podniků, ve které figurují veřejné instituce, a národní legislativy přímo či nepřímo spojené s podporou exportu. Cílem tohoto nového rozboru je především poukázat na některé změny, které se udály během dvou posledních let, s tím, že legislativa i ekonomika byla výrazně ovlivněna pandemií COVID-19.

Legislativa EU

V oblasti veřejné podpory došlo k určitým změnám blokových výjimek, tj. nařízení 651/2014 (GBER), avšak změny se úpravy exportu (poměrně explicitně zakázané) dotkly jen nepřímo. Asi nejzajímavější je určitá možnost akceptace podniku v obtížích být způsobilým uchazečem, pokud se tak stalo v důsledku pandemie, tj. během let 2020 a 2021 (srov. článek 1 odst. 4 písm. c) GBER). Tato informace je důležitá pro ty poskytovatele, kteří i přes zákaz přímé podpory exportu i tak rozhodnout GBER využít na financování aktivit alespoň nepřímo spojených. Předchozí analýza tak zmiňovala jako hlavní článek 19 podporující účast na veletrzích, tj. i zahraničních. Tudíž určitá tolerance podniku v obtížích v GBER v důsledku pandemie je jedním z nástrojů Komise, jak zmírnit negativní ekonomické dopady pandemie a v případě alespoň něčeho bližšího k exportu je článek 19 do určité míry možný.

Jinak stále platí v případě GBER i de minimis uvedená judikatura rozdělující tzv. 4 exportní aktivity na dvě vhodné a dvě nevhodné takto:

- Market-launch activities; *(činnosti spojené s uváděním na trh)*
- Participation in fairs and exhibitions in Germany and abroad; *(účast na veletrzích a výstavách v Německu a v zahraničí)*
- Offices shared abroad; *(zahraniční sdílené kanceláře)*
- Foreign trade assistants. *(asistenti zahraničního obchodu)*

přičemž podle Komise je v pořádku písm. a) a b), zatímco písm. c) a d) jsou činnosti spojené s vývozem, a tudíž zakázané.

Během srpna a září 2021 probíhaly veřejné konzultace k přezkumu Sdělení Komise členskými státy o uplatňování článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na krátkodobé pojištění vývozních úvěrů.⁶⁷ Toto sdělení stanovuje pravidla, která pomáhají zajistit, aby veřejná podpora nenarušovala hospodářskou soutěž mezi soukromými a veřejnými nebo veřejně podporovanými pojistiteli vývozních úvěrů. Pomáhá vytvořit rovné podmínky mezi vývozci. Jeho účelem je poskytnout členským státům podrobnější vysvětlení k zásadám, na nichž Ko-

⁶⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52012XC1219\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52012XC1219(01))

mise hodlá založit svůj výklad článků 107 a 108 Smlouvy a jejich použití ve vztahu ke krátkodobému pojištění vývozních úvěrů. Komise v rámci přezkumu dospěla k závěru, že pravidla pro veřejnou podporu ve vztahu ke krátkodobému pojištění vývozních úvěrů fungují dobře, a tím pádem navrhuje, aby sdělení platilo i po 2021 a některé další spíš technické změny, např. navýšení výjimky ze zákazu pro poskytování pojištění pro MSP na základě ročního obrátu z 2 na 2,5 mil. EUR. Zatím ještě není výsledné znění, každopádně informace o průběhu lze dohledat na stránkách Komise.⁶⁸

Z hlediska veřejné podpory je však zapotřebí zmínit tzv. Dočasný rámec pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19. Jedná se o předpis pro notifikaci, tudíž na první pohled pro administrativně náročný a nedoporučovaný proces. Je ovšem pravdou, že režim přijímání tohoto předpisu a jeho změn, a hlavně samotná notifikační řízení jsou velmi krátká, tj. v řádu dnů. Jde tak o jeden z hlavních nástrojů Komise na poli veřejné podpory pro boj s ekonomickými dopady pandemie. V průběhu těchto dvou let se Dočasný rámec opakovaně novelizuje o nové možnosti podpor a v reakci na vývoj pandemie se také prodlužuje.

Do Dočasného rámce tak byla v průběhu doplněna mimo jiné i kapitola 3.5 (krátkodobé pojištění vývozních úvěrů). Zde se odkazem na výše uvedené Sdělení o krátkodobém pojištění vývozních úvěrů uvádí, že v důsledku současné situace způsobené šířením koronavirové nákazy COVID-19 a po veřejné konzultaci o dostupnosti krátkodobého pojištění vývozních úvěrů pro vývoz do všech zemí s obchodovatelným rizikem Komise dospěla k závěru, že kapacita soukromého pojištění krátkodobých vývozních úvěrů je všeobecně nedostatečná a krytí obchodovatelných rizik je dočasně nedostupné. Komise v této souvislosti považuje všechna obchodní a politická rizika spojená s vývozem do zemí uvedených v příloze sdělení Komise o krátkodobém pojištění vývozních úvěrů za dočasně neobchodovatelná **do 31. prosince 2021**. Konsolidované verze Dočasného rámce včetně novel a odůvodnění jsou k nalezení na stránkách Komise⁶⁹ či na stránkách ÚOHS.⁷⁰

Národní legislativa

V předchozím rozboru bylo uvedeno několik zákonů, které mohou dopadat na podporu exportu. Jejich celý výčet uvádíme v příloze č. 1. této analýzy. Z jejich případných novelizací a změn je vhodné zde uvést především zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou, jelikož ostatní zákony jsou obecné a jejich změny se týkají exportu více méně nepřímo.

⁶⁸ https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2021-revision-stec_en

⁶⁹ https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus/temporary-framework_en

⁷⁰ <https://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/pandemie-covid-19-a-pravidla-verejne-podpory.html>

Zákon č. 58/1995 Sb. se potom už týká podpory exportu konkrétně a od uplynulé analýzy došlo k jeho jedné novelizaci zákonem č. 214/2020 Sb., přičemž změny jsou následující:

I zde reakce na probíhající pandemii a potřeba rychle reagovat na vzniklý stav a vytvořit efektivní nástroje k podpoře zejména výrobních podniků s exportním potenciálem.

EGAP může nově poskytovat i záruky úvěrů na provoz, pracovní kapitál, na inovaci a zkvalitnění výroby vývozcům nebo výrobcům s cílem posílení likvidity exportně orientovaných podniků. Vedle záruk za úvěry, které by poskytoval přímo EGAP, se navrhuje rovněž zavedení, resp. inovace produktů EGAP, tak aby mohla exportní pojišťovna nabízet jednak pojištění přímých a nepřímých záruk a ručení spojených s vývozem a investicemi nebo pojištění finančních služeb poskytnutých bankou vývozce, bankou dovozce a bankou investora proti riziku nesplnění závazků vývozce, investora, dovozce nebo dlužníka, jednak pojištění refinančních úvěrů poskytovaných exportní bankou.

Tato novela byla provedena v rychlosti s ohledem na pandemii, nicméně už druhým rokem probíhá proces vládního návrhu novely pod sněmovním tiskem 757.⁷¹ V době sepisování této analýzy⁷² se od dubna 2021 novela nachází před druhým čtením v Poslanecké sněmovně. Novela především cílí na to, aby účelem činnosti ČEB a EGAP nebyla jen podpora vývozu, ale i tuzemských investic v zahraničí. Za účelem vyšší flexibility při reakcích na exportní trh se navrhuje přesun nástrojů pojišťování a financování do vyhlášky jako prováděcího předpisu.

Mezi další navrhované změny patří:

- vedení peněžních prostředků ČEB a EGAP poskytnutých ze státního rozpočtu na účtech vedených u ČNB,
- rozšíření možností zakládání právnických osob a nabývání podílů v právnických osobách exportní pojišťovnou a exportní bankou,
- nastavení limitů pro schvalování obchodních případů od určitého objemu vládou,
- zjednodušení rozpočtování a vyúčtování záloh na dorovnávání úrokových rozdílů a
- rozšíření kontrolní pravomoci Ministerstva financí vůči EGAP.

Kompetenční spor a možná řešení

Vzhledem k tomu, že je problematika kompetenčního sporu tématem v řadě evropských i mimoevropských zemí, je na místě analyzovat různá řešení. Této tématice se postupně věnujeme ve všech kapitolách této práce, proto zde uvádíme souhrn možných řešení a zahraniční dobré praxe.

⁷¹ <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=757>

⁷² Říjen 2021

Kompetenční spor lze rozdělit na věcný (legislativní) a měkký (vnímání rolí jednotlivých hráčů). Legislativní řešení kompetenčního sporu by z pohledu náročnosti a problematiky procesu nebylo obtížné, musela by na něm však panovat politická shoda a vůle. Měkký kompetenční spor je pak řešitelný po vzoru zahraniční dobré praxe a fakticky se o něj již předchozí vlády pokoušely. Nutno dodat, že neúspěšně.

- **Legislativní změna kompetenčního zákona** – Kompetenční spor byl v Maďarsku vyřešen sloučením Ministerstev zahraničí a obchodu pod jednu entitu – Ministerstvo zahraničních věcí a obchodu. Dopady této změny nelze jednoduše zatím vyhodnotit, ale přinesla bezesporu úspory na provozních nákladech (nikoliv na odborných), zodpovědnostech jednotlivých odborů. Do jaké míry se podařilo spojit 2 různé kultury (Ministerstvo obchodu a zahraničních věcí) nelze také z důvodů dopadů pandemie na ekonomiku posoudit. Dánsko si pak poradilo s kompetenčním sporem reorganizací agentur do monistického modelu a přesunutím pod Ministerstvo zahraničních věcí.

Potřeba změny kompetenčního zákona (č. 2/1969 Sb.) – v zásadě změna působností uvedená v zákoně (odebrání stávajícím týkajícím se exportu), nicméně vzhledem k formulacím tohoto zákona, které jsou spíše obecného charakteru je možné, že změny by byly v některých případech spíše minimální. Větší by byl dopad na návazné právní předpisy (Změna zákona č. 47/2002 Sb., Změna zákona č. 58/1995 Sb. atd.)

V případě vzniku nového ministerstva by se toto do kompetenčního zákona muselo zakotvit a vymezit mu působnost tak, aby nedocházelo k překryvu (a tím ke kompetenčním sporům s jinými ministerstvy), což by bylo zajištěno změnami působností u jiných ministerstev (v některých případech možná drobnějšího charakteru). Pokud by se měla podpora exportu sjednotit pod stávající ministerstvo, nejpravděpodobněji se z hlediska svého poslání jeví ministerstvo průmyslu a obchodu, nicméně by musely být vymezeny základní mantinely mezi kompetencemi a spolupráce především s Ministerstvem zahraničních věcí. Poslední uvedené platí i v případě vzniku nového ministerstva, a to takové jasné vymezení především ke stávajícímu MPO a MZV.

Podstatná je však informace, že kompetenční zákon přímo nespecifikuje téma podpory exportu, mimo případ vývozu vojenského materiálu (MZV), tedy jde spíš o ujednání mezi jednotlivými resorty a jejich působnostmi.

Závěr: Vzhledem k aktuálnímu rozpoložení politického a ekonomického prostředí není tento krok politicky průchodný. Závěry této analýzy směřují svá doporučení spíš k optimalizaci aktuálního nastavení radši než zásadním reorganizačním změnám.

- **Řešení měkkého kompetenčního sporu** – Kanada vsadila na prezentaci všech zahraničních aktivit pod jeden brand (jakési asociační uspořádání formou dohod mezi jed-

notlivými účastníky) a vystupuje pod značkou Global Affairs Canada, Rakousko pak programem „Go International“, Švédsko svým Business Sweden a Finsko Team Finland. V České prostředí došlo v posledních 10 letech k několika pokusům o sjednocení společné prezentace (ať už Team Czech nebo Czech Republic – Country for the Future), všechny však byly neúspěšné. Jak jsme již zmínili v úvodní fázi této analýzy, skutečným problémem není schválení strategie, ale její implementace. Té nebylo věnováno dostatek prostoru. Věříme, že při dostatečné politické vůli a zajištění alespoň elementárních finančních prostředků pro implementaci řešení by se dal měkký kompetenční spor vyřešit jednou pro vždy. Nelze však říct, že by měkký kompetenční spor nebyl řešen. Jak uvádí webové stránky MZV ohledně svých zahraničních zastoupení, pro běžné exportní aktivity jsou k dispozici zaměstnanci Czechtrade, pro aktivity, kde je potřeba účasti ambasády (státu) a pro zakázky typu B2G nebo G2G jsou zde ekonomičtí diplomati, tedy zástupci MZV.

Legislativně vhodným nástrojem by mohly být tzv. “kvazikoordinační veřejnoprávní smlouvy” podle ustanovení § 160 odst. 3 správního řádu. Nejedná se totiž o typickou koordinační veřejnoprávní smlouvu, která se uzavírá mezi subjekty veřejné správy, ale o kvazismouvu mezi organizačními složkami jednoho subjektu (tj. státu). Její parametry se řídí podle správního řádu obdobě ustanoveními pro veřejnoprávní smlouvy, nicméně u nich neexistuje povinnost zákonného zmocnění. Tudíž není potřeba, aby ministerstva měla pro takovouto smlouvu stanovená zákonná zmocnění.

Je jasné, že uzavření kvazikoordinační veřejnoprávní smlouvy by mělo být v mezích zákonných kompetencí, které jsou u ministerstev dány kompetenčním zákonem. Potom je otázka, zda se k dohodě přizvou veškerá ministerstva, jejichž součet agend pokryje celou požadovanou problematiku tohoto modelu, a pak by nebylo potřeba tento zákon měnit, anebo se bude počítat jen s některými (např. jen MPO a MZV). Ta dohoda by samozřejmě nezakládala nový subjekt, nicméně není vyloučeno, aby měla svůj název, web a další podobné atributy z hlediska komfortního přístupu ke konkrétním uživatelům (např. jako společný projekt více OSS).

Závěr: Měkké řešení kompetenčního sporu je jednoznačně efektivnějším řešením stávající situace. Zejména v turbulentní době neustálých změn institucionálního uspořádání exportu v celé EU, ale i globálně, nelze předjímat skutečně optimální model. Jako nezbytné vnímáme zaměřit se na jednotnou prezentaci, kontaktní místa a zjednodušení přístupu k informacím – ostatně vše dle již stanovených a deklarovaných plánů. Jedná se tedy o efektivní implementaci řešení.

Přístup k vládním zahraničním zakázkám, B2G a G2G

B2G, tedy business-to-government, je obecné pojmenování obchodování na úrovni firma – vláda. G2G, tedy government-to-government, pak znamená obchodování mezi 2 či více vládami mezi sebou. Téma B2G a G2G zakázek a podpory v rámci exportu není nové. V materiálech agentur téměř všech zemí o těchto způsobech obchodování a podpory najdeme zmínky. Agentury pak už ale nezveřejňují, jakým způsobem. V České republice pak lze najít vazby na podporu při B2G a G2G zakázkách na Ministerstvo zahraničních věcí, specificky odbor ekonomické diplomacie, oddělení služeb pro exportéry. B2G a G2G služby pak zajišťují ekonomičtí diplomaté na českých ambasádách. Veškeré dostupné materiály pak ale spojují B2G a G2G podporu v rámci podnikatelských misí a obchodních jednání. Zejména pak v mimoevropských zemích (specificky země BRICS – Brazílie, Rusko, Indie, Čína, Jižní Afrika, obecně tento model pak převládá v asijských zemích) je aktivní podpora B2G a G2G spojována s téměř všemi podnikatelskými misemi a dodávkami státním firmám a úřadům.

Pokud se ohlédneme na práci s B2G a G2G zakázkami v zahraničí, najdeme více přístupů a možností. Je zřejmé, že národní státy nechtějí veřejně prezentovat jakým způsobem přistupují k podpoře B2G a G2G zakázek v zahraničí a už vůbec ne se o své know-how dělit. Jsou však země, kde je nastaven systém nástrojů (finančních i agenturních) na podporu svých firem v zahraničí.

Poměrně efektivně využívají systém B2G severské země (Business Finland, Business Sweden), které pro své klienty zajišťují komunikaci s vládami v cílových destinacích. Zaměstnanci těchto agentur pak využívají všech nástrojů prezentace své země pro usnadnění přístupu k zakázkám, řízením či na trh. Například klienti Business Sweden tak mohou v zahraničí nahradit svá oddělení korporátních či vnějších vztahů právě díky službám exportní agentury. Ta pak jedná z pozice Švédského státu jménem vybrané firmy. Obdobně to samozřejmě funguje i u dalších států, záleží na míře propojení s exportní agenturou. Nutno zmínit, že takové služby jsou zpoplatněny na úrovni nejlepších konzultačních světových společností, nejsou tedy určeny všem.

V USA i Kanadě pak najdeme specifické organizace založené za účelem advokacie, spolupráce a pomoci s realizací B2G a G2G zakázek. V případě Kanady se jedná o Kanadskou obchodní korporaci (CCC, Canadian Commercial Corporation). Tato organizace naplňuje cíl internacionalizace kanadských firem prostřednictvím zajišťování přístupu ke smlouvám se zahraničními vládami (a jejich nákupčími). CCC funguje i naopak, vytváří síť zahraničních nákupčích, se kterými dlouhodobě udržuje vztah za účelem budoucích nákupů kanadských výrobků a služeb. Organizace vstupuje do celého procesu poptání, uzavření i dodávání zakázky, a to za účelem snížení rizik (kvalita dodání, rizika úplatků či korupce a platební schopnosti)

CCC pak figuruje jako hlavní dodavatel služby či produktu pro zahraniční vládu, spravuje smlouvy se zahraničními vládami a zodpovídá za ně. Každá smlouva pak má právní účinek podepsání jménem kanadské vlády. Vytváří tak záruku pro zahraničního partnera (zahraniční

vládu). CCC podepisuje subdodavatelskou smlouvu a předává smluvní závazky kvalifikovanému kanadskému exportérovi. Kanadský vývozce plní své závazky vyplývající ze smlouvy, CCC pak přebírá veškerý dohled nad plněním smlouvy a správou finančních toků. Organizace je v přímé spolupráci s kanadskou ECA (v tomto případě EDC – Export Development Canada) a zástupci ekonomických diplomatů.

Tradičně se na systém B2G a G2G zakázek pohlíží jako na odlišné typy přístupu. B2G jako způsob získávání vládních zakázek pro běžné firmy – exportéry a G2G jako způsob získávání mezivládních zakázek mezi státními firmami či ve strategických oborech (letectví, obranný průmysl, biochemie atd.). V tomto duchu, tedy organizací B2B, B2G nebo G2G jednání, jedná česká ekonomická diplomacie⁷³. Z dohledaných dokumentů se pak o běžnou podporu exportu stará Czechtrade a ekonomičtí diplomaté (MZV) přichází na řadu v případech potřeby jednat se státní firmou či vládou v cílové zemi.

Moderní přístup však staví veškeré vyjednávání s cizími vládami a státními firmami na úroveň G2G. Každý požadavek exportéra, tedy firmy, která prošla due dilligence, na přístup k zahraničním vládním zakázkám je postaven na úroveň G2G. Vládní organizace přebírají zodpovědnost za závazky exportéra a prezentují jeho zájmy značkou svého státu. Tyto modely jsou časté u velkých států jako je USA či Kanada. V Evropě najdeme modely založené na principu převzetí zájmu exportéra pod hlavičku státu za účelem zvýšení jeho důvěryhodnosti a kvality (Finsko, Švédsko a další).

Principem podpory ze strany státu exportérovi v B2G a G2G zakázkách je vybudovat důvěryhodnost u vládního nákupčího v cílové zemi. Obecně lze tedy problematiku služeb B2G, resp. G2G shrnout do následujících okruhů:

1) Poskytování garance státu za plnění smlouvy

Hlavním úkolem exportéra je získat důvěru a sdělit potenciálnímu zákazníkovi, že mu jeho vláda věří. Ideální situací bude poskytnutá garance za plnění smlouvy ze strany pojišťovny. V moderních ECA či organizacích najdeme tuto produktovou nabídku. Pro partnera je pak exportér důvěryhodným a dlouhodobým partnerem.

2) Potvrzení schopností firmy dostát svým závazkům

Exportér, který projde domácím procesem due dilligence získá potvrzení své vlády (v rámci ekonomické diplomacie) o důvěryhodnosti a kvalitě. Zahraniční organizace či agentury tak dokážou pro své firmy zajistit posouzení technických, manažerských a finančních schopností včetně výrobních kapacit a důvěryhodnosti. Proces due dilligence

⁷³ Zdroj: <https://www.kurzy.cz/zpravy/616024-prilezitosti-pro-cesky-obranny-prumysl-ve-finsku/>, ze dne 29.10.2021

je transparentní a veřejně dohledatelný. Obchodní partner exportéra tak získá od vlády důkaz o schopnostech firmy.

3) Spojení exportéra se značkou své země

Většina západních zemí má ve světě dobrou pověst a značka státu tak působí jako záruka spolehlivosti, důvěryhodnosti a etiky. Pro spoustu zahraničních firem je benefitem, pokud spolupracují s vládní institucí či firmou podpořenou vládou země.

Kvalitně nastavený systém ekonomické diplomacie v nabídce podpory B2G a G2G zakázek tak může pomoci řadě exportérů nahradit složité shánění personálu se znalostí místních vlád.

Česká republika je však primárně zaměřena na export do zemí EU a vyváží dílčí dodávky pro celky. V našem prostředí by tak bylo vhodné převzít části švédského a kanadského modelu do hybridní varianty vhodné pro použití jak v EU, tak v mimoevropských státech.

Dubai představila na své výstavě Expo 2020 (od 1. října 2021) aplikaci s umělou inteligencí za účelem vyhledávat profily se stejným obchodním zaměřením a propojovat je v B2B, B2G a G2G vyjednáváních a zakázkách. Dubai si od této aplikace slibuje i pokračování v budoucnu.⁷⁴

Government-to-government advocacy

V době zvyšujících se globální nejistoty v mezinárodním obchodě je vyvíjen tlak na nová řešení podpory exportu. Systém Spojených států či Kanady se zaměřuje také na tzv. Government-to-government advocacy a to nejen v návaznosti na přístup k B2G a G2G zakázkám. Tomuto tématu věnujeme pozornost, protože hraje ve světovém obchodě stále větší roli. Velké státy, jako USA či Kanada jsou schopny prosazovat své zájmy prostřednictvím nových multilaterálních smluv (FTA – free trade agreements). Veškeré tyto snahy mají zamezit bariérám, problémům a neférovému přístupu jejich exportérům (jako např. importním tarifům, exportním dotacím, neadekvátní ochraně duševního vlastnictví, bariérám ve vývozních službách či přímým investicím anebo praktikám proti hospodářské soutěži. G2G advocacy má za úkol jednat s vládami zahraničních partnerů tak, aby měly firmy rovný přístup k zahraničním trhům. Po podobném přístupu volají některé národní země v rámci EU. Vzhledem k silné regulaci v oblasti financování exportu v EU je potřeba se připojit k této iniciativě a vyvíjet společný tlak jménem EU na ostatní světové mocnosti.

Evropská komise má mandát řešit dohody o volném obchodě (free trade agreements) zatímco samotná podpora exportu je záležitostí národních států.⁷⁵

⁷⁴ Zdroj: https://www.lidovky.cz/pr/sdeleni-komerzni/expo-2020-zahajuje-program-prosperujeme-spol-lecne.A210817_162332_komerzni-sdeleni_jedli, ze dne 29.10.2021

⁷⁵ Study on best practices on national export promotion activities, European Economic and Social Committee, Denmark, Zář 2018, str. 5 ISBN: 978-92-830-4171-9

Personální zajištění systému podpory exportu

Zásadní otázkou této analýzy je personální zajištění optimalizovaného modelu systému podpory exportu. K tématu lidských zdrojů v podpoře exportu si však lze najít cestu z mnoha úhlů pohledu. ČR měla v letech 2020 / 2021 nejnižší nezaměstnanost ze sledovaných zemí (OECD, EU). Otázka adaptace studijních programů, vzdělávacích metod a dalších témat by měla tedy být řešena spíše na úrovni hospodářské strategie ČR. Stejně tak nelze jednoznačně říct, že modely Irska, Finska, Švédska, Izraele a dalších zemí se silným tržním přístupem k podpoře exportu, tedy zemí, kde jsou zaměstnanci postaveni na úroveň odborníků nejlepších globálních konzultačních agentur, budou lehce přenositelné do českého prostředí. Změna přístupu k náboru a hodnocení zaměstnanců by musela přímo navazovat na změnu řízení a uspořádání systému. Cílem naší analýzy je reflektovat aktuální situaci a analyzovat fakticky přijatelná řešení.

Global Competitiveness Report (Special Edition 2.0) Světového ekonomického fóra jasně zmiňuje obecné problémy rozvinutých zemí v přístupu k lidským zdrojům. Dle reportu je dlouhodobě výše platu oddělená od skutečné produktivity zaměstnanců. Zároveň nejsou nastaveny dostatečně motivující pracovní pobídky a odměny pro zaměstnance. Udržení kvalifikovaných odborníků spočívá nejen v dlouhodobém vzdělávání a péči o zaměstnance, ale také v péči o jejich zdraví. Report volá také po zajištění „Upskilling & Reskilling revolution“ (revoluce v re-kvalifikaci a vzdělávání). Problematické je také téma importu kvalifikovaných zaměstnanců – schopnost importovat kvalitní zaměstnance se v roce 2020 v rozvinutých zemích snížila o 17 % oproti roku 2008.⁷⁶

Zásadní je dle reportu potřeba reflektovat nové formáty přístupu k zaměstnání – primárně pak s ohledem k digitalizaci a novým technologiím. Organizace i státy budou muset reagovat novými regulacemi, revizemi pracovních zákonů a firemních směrnic. Musí probíhat aktivní re-kvalifikace a dozdělování zaměstnanců právě pro tato nová prostředí.

Nedojde-li tedy k zásadní politické změně a absolutní reorganizaci přístupu k podpoře exportu (zahraniční zkušenosti pak naznačují, že změny probíhají vždy postupně a dlouhodobě), musíme pohlížet na otázku personálního zajištění agentur jako na otázku managementu, motivace a práce se stávajícími zaměstnanci. Již zmiňovaná komparativní studie University v Portu⁷⁷ zabývající se organizačními charakteristikami a výkonem jednotlivých agentur na podporu exportu (srovnání Portugalsko / Irsko) vedla k několika zásadním zjištěním v oblasti lidských zdrojů. Organizace, která podporuje kreativní schopnosti svých zaměstnanců a nevede je pouze k plnění přesně stanovených úkolů tzv. „od stolu“ vykazuje jednoznačně vyšší

⁷⁶ The Global Competitiveness Report, Special Edition 2020, World Economic Forum, str. 21

⁷⁷ Ines Beloso Ferreira, Aurora A.C. Teixeira: Organizational Characteristics and Performance of Export Promotion Agencies: Portugal and Ireland compared, 2010, Universidade do Porto, str. 18-24

výsledky ve srovnání. Zaměstnanci v takové agentuře jsou motivováni i k práci „v terénu“ a přímo se svými klienty.

Dobré řízení svých lidských zdrojů pak v agentuře zahrnuje i pravidelná hodnocení (jak odshora-dolů, tak odspoda-nahoru), odměňování navázané na výkon a motivační politiky). Taková agentura pak snáze vykazuje schopnost přinášet inovace a implementovat je do své nabídky.

Z 13 srovnávaných stanovisek v oblasti lidských zdrojů pak hned 8 vykazovalo statisticky významné rozdíly.

Přehled vybraných stanovisek v tématu „Lidské zdroje“ vykazující statisticky významný rozdíl ve prospěch efektivnější organizace v hodnocení odpovědí 2 agentur (Irsko, Portugalsko)

Číslo stanoviska	Stanovisko	Statistický významný rozdíl
5	V agentuře je silný závazek vzdělávání a rozvoje zaměstnanců	ANO
13	Zaměstnanci jsou hodnoceni a odměňováni v závislosti na svém výkonu	ANO
21	Hodnocení se koná alespoň jednou ročně	NE
29	Hodnocení je prováděno od shora-dolů a odspoda-nahoru	ANO
37	Lidé spolu funkčně pracují napříč odděleními	ANO
42	Zaměstnanci pracují efektivně v týmech	NE
47	Týmová práce je preferována a podporována	ANO
52	Většina zaměstnanců má odpovídající know-how / kompetence / znalosti pro svou práci	NE
56	Zaměstnanci navrhuji vylepšení v agenturních procedurách	NE
60	Zaměstnanci přímo participují na stanovení strategií svých oddělení / sekcí	ANO
66	Změna pozic napříč odděleními v rámci stejné hierarchické úrovně je agenturou podporována	ANO

Tabulka 16 - Přehled vybraných stanovisek v tématu „Lidské zdroje“ vykazující statisticky významný rozdíl v hodnocení odpovědí 2 agentur (Irsko, Portugalsko), zdroj: Organizational Characteristics and Performance of Export Promotion Agencies: Kruskal-Wallis Test, Universita v Portu, 2010, vlastní zpracování

Nedostatek interakce mezi jednotlivými odděleními a zaměstnanci, týmové práce a změny pozic lze považovat za Achillovu patu méně efektivní organizace. Obecně lze pak říci, že efektivnější organizace se vyznačovala silným přesvědčením zaměstnanců, že jejich agentura je zavázána k jejich rozvoji a vzdělávání a úpravám procesů na základě jejich návrhů. To vše přispívá k dosažení motivovaného a schopného personálu exportní agentury.

Analýza pracuje s natolik statisticky významnými rozdíly mezi sledovanými agenturami, že lze konstatovat, že efektivnější agentura na podporu exportu je formována právě zmiňovanými stanovisky (a pozitivním pohledem zaměstnanců na ně).

Druhou stanovenou otázkou v oblasti personálního zajištění systému je možnost jej posílit o zahraniční odborníky. Po zohlednění zahraniční praxe a aktuální potřeby zahraničních odborníků v místě plnění služeb podpory exportu (tedy v zahraničních destinacích) nevnímáme potřebu adaptace imigračního systému právě pro tyto účely. Podnikatelská sféra dlouhodobě volá po efektivnějším a rychlejším přístupu zahraničních odborníků na tuzemský trh za účelem zaplnění chybějících pozic (až 200 000 pracovníků). Pro běžné zaměstnance například po vzoru režimu Ukrajina. Pro účely vysoce kvalifikovaných zaměstnanců však mohou zaměstnavatelé (ale i organizace v rámci systému podpory exportu) využít služeb agentury Czechinvest. Ta sama přiznává, že nestíhá v rámci svého programu Aftercare obsluhovat všechny své klienty a zaměřuje se tak primárně na statutární zástupce a management firem.⁷⁸ V současné chvíli lze využít programu Kvalifikovaný zaměstnanec, Vysoce kvalifikovaný zaměstnanec a programu Klíčový a vědecký personál.

⁷⁸ Vízová politika a aktuality Aftercare agentury Czechinvest, dostupné ze dne 10.11.2021, zdroj: <https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-investory/Sluzby-AfterCare/Vizova-podpora>

MODELÝ MOŽNÝCH ŘEŠENÍ

Při navrhování jednotlivých způsobů především co do institucionálního zabezpečení podpory exportu je především zapotřebí upozornit, že z **hlediska pravidel veřejné podpory uvedených výše nezáleží na tom, zda poskytovatel či příslušná agentura budou organizační složky státu, jimi zřizované agentury organizace či jiné právnické osoby, tj. nezáleží na formě a postavení, pokud zároveň nebude dodržen tzv. princip soukromého investora.**⁷⁹

Legislativní komentář

Při modelování jednotlivých návrhů je třeba vycházet minimálně z výše uvedeného zákona č. 58/1995 Sb. a z těchto zákonů, tak jak byly uvedeny v předchozí analýze:

- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) – vymezuje taxativně poskytovatele podpor ze státního rozpočtu a stanoví základní pravidla financování z veřejných rozpočtů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád – základní správně právní předpis závazný pro veřejnoprávní instituce, obsahuje základní správně právní zásady závazné pro poskytovatele podpor a mimo jiné obsahuje úpravu veřejnoprávních smluv.
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky neboli kompetenční zákon – základní zákon ustavující statut ministerstev a další ústředních orgánů včetně jejich působností. Pro danou analýzu je nutno podotknout, že od května 2021 je do zákona doplněna pravomoc **Ministerstva průmyslu a obchodu prověřovat zahraniční investice**.
- Zákon č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání – z hlediska poskytování podpor pro malé a střední podniky poměrně zbytečný zákon, nicméně institucionálně zakotvuje agenturu Czechinvest a pro Operační programy Agenturu pro podnikání a inovace. Mimo tyto dvě agentury uvádí další dva specifické poskytovatele podpory Czechtrade a Národní rozvojovou banku (dříve Českomoravskou záruční a rozvojovou banku).
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích – mimo jiné upravuje účast státu v jiných právnických osobách a sdruženích.

⁷⁹ To znamená, že jeden z pojmových znaků veřejné podpory, kterým je veřejný zdroj neznámá pouze finance ze státního rozpočtu (popř. ÚSC), ale i z rozpočtů soukromoprávních osob (např. bank), pokud jejich rozhodování je ovlivněno ze strany orgánů veřejné moci (např. stát má v bance rozhodující podíl a ovlivňuje její rozhodování). Aby veřejná podpora nebyla přítomna, musí daná instituce postupovat v souladu s principem soukromého investora, tudíž chovat se tak jako jakýkoliv jiný subjekt na trhu jednající za účelem dosažení zisku. V daném případě se nabízí poskytování finančních nástrojů, jako by je poskytovala klasická banka v tržním prostředí, tj. poskytování nikoliv bezúročných půjček apod. Jinými slovy při poskytnutí jakékoliv podpory bude zapotřebí vyžadovat určité odpovídající protiplnění, aby bylo možno veřejnou podporu vyloučit. Principiálně tak nemohou takovou podmínku splnit dotace.

Jak již vyplývá z dřívějších analýz, prakticky každá změna zahrnující stávající poskytovatele či další dotčené instituce připadající v úvahu ohledně podpory exportu bude vyžadovat změnu některého z výše uvedených zákonů. Takový, ač náročný postup je však vhodné doporučit, tj. provést změnu a pracovat se stávajícími institucemi, a nikoliv podpořit vznik paralelní další, a to na jakékoliv úrovni (tj. od organizační složky státu až po právnickou osobu podle soukromého práva). Důvodem je rostoucí nepřehlednost v systému poskytování podpor obecně a časté překryvy mezi jednotlivými poskytovateli. Systému nepomáhá ani nejasné vymezení mezi některými normami, a ne zcela jasné vymezení některých agentur a zda mají podle nich postupovat či ne.⁸⁰ Vznik nové instituce, aniž by došlo k transformaci některé ze stávajících či k jejímu zániku by byl pro konečné uživatele minimálně nepřehledný. Je tedy zapotřebí maximálně apelovat na co nejvyšší unifikaci ohledně udělování podpor na poli exportu stejně jako se to ukazuje u jiných hospodářských oblastí.⁸¹

A. Vymezení rolí

Z hlediska ustanovení na nejvyšší úrovni, tj. na úrovni ústředních orgánů státní správy, se nabízí jako nejjednodušší varianta ponechat veškerou, resp. valnou část agendy pro podporu exportu na jednom ministerstvu a na jeho podřízených organizacích. V předchozí analýze byl popsán tzv. maďarský model, podle kterého by se mohla agenda unifikovat pod nově vzniklé ministerstvo ("obchodu a zahraničních vztahů"), nicméně tuto variantu nelze doporučit s ohledem na extrémně administrativně náročnou agendu při vytváření nového úřadu, nehledě na potřebu změny kompetenčního zákona, kde by bylo zapotřebí i silnou politickou vůli. Naopak využití stávajícího ministerstva se jeví jako nejmeně náročné. Jako nejvhodnější se jeví MPO s ohledem na jeho vymezení v kompetenčním zákoně (tj. především obchodní politika), přičemž nejbližším dalším ministerstvem, kde by mohlo docházet ke kompetenčním překryvům, je MZV. Výhodou je, že kompetenční zákon stanoví působnosti ministerstev spíše obecně a vývoz jako takový není na takové úrovni podrobnosti zde řešen.⁸² **Proto se v této variantě nabízí vymezení působnosti pro oblast exportu s dalšími dotčenými ministerstvy (především MZV) na úrovni memoranda,** které jako neprávní nástroj jinak často slouží za účelem vymezení hranic tam, kde mohou vznikat překryvy.

B. Unifikace uspořádání

Od výše uvedeného návrhu, aby MPO bylo ústředním orgánem státní správy na poli exportu se pak odvíjí i jako vhodný postup sjednotit některé agentury pod jednu, resp.

⁸⁰ Jedná se především o vztah správního řádu a rozpočtových pravidel, neustále se dynamicky měnících v částí týkající se dotací ze státního rozpočtu, ale také i zákona o podpoře MSP, který prakticky nemá procesní postup a jedná se spíše jen o torzo legálně zakotvující některé agentury.

⁸¹ Např. v oblasti aplikovaného výzkumu je několik poskytovatelů, tj. MPO, TA ČR a další resorty v oblasti své působnosti (např. MŽP, MZe), a na poli základního výzkumu GA ČR a MŠMT, což vytváří nepříznivý stav v podobě odlišných podmínek jednotlivých poskytovatelů, různým požadavkům na účetní vykazování, interním překryvům apod.

⁸² S tou výjimkou, že MZV uděluje souhlas v případech dovozu a vývozu vojenského materiálu.

omezit jejich počet. Na druhou není nutný jejich úplný zánik, tj. aby agendu exportu převzalo MPO přímo na sebe na kmenové zaměstnance. V první řadě by bylo vhodné sloučit agentury Czechinvest a CzechTrade, jelikož obě jsou podřízeny MPO, přičemž první z nich je zřízena zákonem a druhá pouze rozhodnutím ministra. Taková operace by vyžadovala úpravu zákona 47/2002 Sb., nicméně taková změna není srovnatelná např. se změnou kompetenčního zákona a měla by být výrazně jednodušší. Nabízí se však otázka, zda nově vzniklá agentura z důvodu podpory exportu by měla spadat pod služební zákon stejně jako Agentura pro podnikání a Inovace upravená v tom samém zákoně. Na jednu stranu vznik této agentury a její podřazení pod služební zákon se uváděly jako podmínka pro zprostředkující subjekt pro operační programy v rámci MPO jako jednoho z řídicích orgánů, na druhou stranu někteří poskytovatelé v rámci národních programů (např. TA ČR) pod služební zákon nespádají. Tudíž podmínka, aby na zaměstnance poskytovatelů podpor dopadal vždy služební zákon, není nezbytná. Co se týče otázky, zda prvně zmíněné agentury slučovat i s Agenturou pro podnikání a inovace, tak by toto spíše nebylo účelné, jelikož její agenda je výhradně pro potřeby operačního programu v gesci MPO. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu, který Agenturu pro podnikání a inovace do zákona 47/2002 Sb. zavedl, ta se naopak po složitých jednáních z CzechInvest vyčlenila právě z důvodu, aby tento pod služební zákon jako celek nespadal. Jejich slučování by znamenalo návrat k diskusím o 5 let zpátky s vysokým rizikem neprůchodnosti takového řešení.

C. Rozsah slučování

Slučování s dalšími agenturami by pak znamenalo navíc potřebu dohody s jinými ministerstvy. V gesci MMR je jím zřízená agentura CzechTourism, jejímž posláním je propagace České republiky jako destinace cestovního ruchu v zahraničí i v České republice. Zde by musela panovat shoda MPO a MMR nad změnou zákona č. 47/2002 Sb., ale i kompetenčního zákona, jelikož MMR má cestovní ruch uveden v rozsahu své působnosti. Je sice pravda, že oblast turismu a exportu má společného jmenovatele právě v onom zahraničním prvku, avšak nabízí se otázka, zda natolik, aby bylo potřeba měnit některé zákony, především kompetenční, a CzechTourism slučovat s ostatními agenturami pod působností MPO.

D. Finanční nástroje – ČEB a EGAP

Obdobně složitá situace by byla s institucemi pod gescí MF, které jsou buď speciálními bankami (včetně ČMZRB jako poskytovatele v oblasti finančních nástrojů) či EGAP podle výše uvedeného zákona 58/1995. Zde by věcně bylo účelnější, aby došlo k sjednocení pod jednu agenturu, nicméně taková změna by byla podstatně složitější s ohledem na postavení bank a pojišťovny z hlediska jejich licencí a dozoru a nabízí se zásadní otázka, jakou výslednou právní formu by měl mít výsledný subjekt. Samotná ČMZRB by podobně jako Agentura pro podnikání a inovace mohla spíše zůstat mimo a samostatně, nicméně ČEB a EGAP již mají v oblasti exportu větší průnik v agendě s Czechinvest a Czechtrade.

U EGAP i ČEB již došlo ke strategickým rozhodnutím o sloučení a výhledově k reorganizaci na novou moderní ECA. ČEB je držitelem bankovní licence a tu může mít pouze banka, moderní ECA jako nebankovní instituce (tedy bez možnosti poskytovat bankovní služby). V takovém případě by bankovní služby ČEB pod licencí mohly být převedeny po ČMZRB, která jako státní banka poskytuje finanční nástroje firmám a neexistuje fakticky důvod proč by se nemohlo jednat i o nástroj na podporu exportu. Obě banky jsou ve vlastnictví státu, a tudíž jejich sloučení či produktové následnictví nebude tak zásadní problém. **Každopádně pouhé sloučení Czechinvest a Czechtrade se jeví prozatím jako nejschůdnější cesta a první krok k požadované a potřebné unifikaci na poli poskytování podpor.**

E. Jednotná prezentace, politická vůle

Z hlediska společného postupu vůči soukromým příjemcům v oblasti podpory exportu však nemusí nezbytně dojít ke slučování a přejmenovávání institucí. V minulé analýze byl popsán tzv. kanadský model, podle kterého se mohou dotčené úřady a agentury spojit nikoliv organizačně, ale na základě dohody, což celý proces zásadně může zjednodušit. Nejen mezi Czechinvest a Czechtrade, ale i dalšími dotčenými ministerstvy a zmíněnými bankami a EGAP mohou být uzavřeny jak klasické smlouvy podle soukromého práva, tak veřejnoprávní smlouvy podle správního řádu podle povahy účastníků a kdo vše by se hodlal takového projektu zúčastnit. Cílem by bylo dohodnout se na společném postupu navenek včetně pojmenování daného projektu, společného webu, rozdělení činností, rozdělení pravomocí, určení lokálních pracovišť za účelem poradenství potencionálním příjemcům. Stejně tak by bylo potřeba vyjasnit financování a určení počtu zaměstnanců včetně převedení na jiné pracovní pozice anebo změna či rozšíření agendy, s tím, že financování některých účastníků je řízeno rozpočtovými pravidly a podléhá sféře veřejného finančního práva. **Výhodou takové varianty je, že není potřeba měnit obecně závazné předpisy, ale pouze vymezit jednotlivé aspekty dohody v jejich rámci.**

F. Veřejná podpora přes podnikatelskou asociaci

Poněkud odlišným přístupem podpory exportu je využití některých stávajících organizací na bázi dobrovolného členství podnikatelů, ať už HK ČR upravená zvláštním zákonem anebo SPČR, popř. také AMSP ČR zřízené podle soukromého práva. Spíš ale než o institucionální zajištění podpory exportu, jak je uvedeno výše, by se jednalo o režim podpory, kdy by byly tyto subjekty využity jako zprostředkující příjemci příjemcům konečným, tj. především jejich členům. Výběr takového zprostředkovatele by v rámci vyhlášeného programu či výzvy (pravděpodobně MPO) byl proveden na základě zadávacích kritérií, přičemž by se mu následně poskytly (ex post či ex ante) finanční prostředky za účelem poskytnutí podpory konečným příjemcům dále. Zprostředkovatel by podle podmínek programu organizoval a zajišťoval výběr konečných příjemců a případně by

podle nastavené míry podpory spolufinancoval danou podporu (např. z členských příspěvků). Veškerou poskytnutou podporu (resp. výhodu) by přenesl na konečné příjemce formou dotací, bezplatného či (oproti tržním podmínkám) zlevněného poradenství, popř. jinou formou služeb, tak aby nebylo zapotřebí řešit veřejnou podporu na jeho úrovni. Veřejná podpora by se řešila až na úrovni konečných příjemců, kdy by jako nejvhodnější pro takové situace byl režim de minimis, a zprostředkovatel by měl povinnost jako “kvaziposkytovatel” postupovat podle zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a zadávat poskytnuté podpory do registru de minimis. Nevýhodou takového modelu je samotný režim de minimis a jeho nepoužitelnost pro ty subjekty, které mají vyčerpaný daný limit. Stejně tak povinnost zprostředkovatele zadávat do registru je nastavena pouze na 5 dní s reálnými pokutami od ÚOHS, takže je zapotřebí na to dopředu pamatovat a být na agendu připraven.

G. Majetková účast státu v právnických osobách

Nabízí se rovněž otázka majetkové účasti státu v právnických osobách, které by byly pověřeny podporou exportu. V předešlé analýze je o této variantě rovněž zmínka s tím, že aby takový model měl smysl, je zapotřebí, aby taková účast byla 100 %. Prakticky by se totiž jednalo o dodavatele služeb ve prospěch státu, který by zajišťoval agendu podpory exportu a z toho důvodu by jej bylo zapotřebí vysoutěžit. Jedná se o podmínku zakázkového práva, nicméně z hlediska pravidel veřejné podpory je toto rovněž zapotřebí, aby se zamezilo neomezené výhodě vzniklé přímým výběrem dodavatele takové služby. V podstatě se jedná o podobný přístup jako v předchozím případě, kde se však předpokládá výběr zprostředkovatele v určité veřejné soutěži, která obecně musí splňovat zásady transparentnosti, rovného přístupu a nediskriminace (+ ještě zásady 3E), a jde tak o vhodný ekvivalent k veřejným zakázkám. 100 % majetková účast však znamená možnost využití výjimky ze zákona o zadávání veřejných zakázek (tzv. in house zadávání), pokud by stát chtěl pověřit službami zajišťování podpory exportu rovnou svůj subjekt. Takto funguje v současnosti již ČMZRB, např. poskytováním služeb zprostředkujícího subjektu pro případy forem podpory v podobě některých finančních nástrojů

- H.** Samozřejmě i podílová majetková účast státu v určité právní osobě má význam v tom směru, že podle poměru hlasovacích práv může stát ovlivňovat chod její činnosti. Režim vstupu státu do právnických osob se pak řídí zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky (§ 28 až § 30). Zpravidla se jedná ale o založení či vstup do akciových společností pouze ministerstvy určenými vládou, popřípadě některé právní formy spíše neziskového charakteru, avšak za poměrně přísně stanovených podmínek. Nelze potvrdit, že by některá ze zde uvedených forem byla přínosem pro podporu exportu. Účast ve zde uvedených právnických osobách není pro podporu exportu buď možná anebo účelná. Pokud stát hodlá podpořit soukromý sektor a motivovat zájmové organizace pro podporu exportu, je tak vhodnější učinit některým z postupů uvedeným výše, než se přímo majetkově či hlasovacími právy v nich účastnit.

I. Legislativní průchodnost

Z pohledu legislativní průchodnosti přístupu podnikatelské sféry k rozhodování o směrování podpory exportu se jako nejprůchodnější jeví bod F) – tedy možného využití kapacit podnikatelských asociací pro zprostředkovatelů veřejné podpory konečným příjemcům. Takto jsou aktuálně postaveny např. projekty v programu Služby infrastruktury v rámci operačního programu OP PIK⁸³. MPO podpoří vznik či rozvoj infrastruktury skrze např. podnikatelskou asociaci a ta má pak povinnost předávat zlevněným poradenstvím podporu na konečné příjemce (a zapisovat do registru v režimu de minimis). Taková výzva bude pravděpodobně otevřená, ale může být připravena logikou cílové potřeby (směrem k SPČR, HKČR, AMSP atd.). Podobně pouze pro výrazně omezený okruh subjektů na řád jednotek jsou takto nastavené výzvy v rámci OP PIK na podporu tvorby digitálních technických map některých subjektů (zejména SŽDC, ŘSD a pak také jednotlivé kraje).⁸⁴

- J. Taková výzva může být postavena i na úrovni klastru jako cílových příjemců, popř. jiných společenství bez právní subjektivity na základě smlouvy o spolupráci, ale tady si neuvedeme moc představit, jak by to fakticky fungovalo a spíše nedoporučujeme. Z důvodu zodpovědnosti je ideální vždy jeden subjekt, přes který teče vybraná podpora exportu.

K. Přístup podnikatelských asociací k rozhodovacím a řídicím procesům

Z pohledu získání přístupu k rozhodovacím a řídicím procesům v institucích podpory exportu pak lze hledat analogii např. u TA ČR (Technologická agentura ČR) – ta má v zákoně přímo definováno, že její orgány musí být složeny z odborníků – především výzkumná rada jako koncepční orgán, ale také předsednictvo jako orgán výkonný a pak i jednotlivé oborové orgány v rámci hierarchie při výběru projektů. Analogicky by tak i v našem případě mohlo fungovat členství v dané instituci, kde by např. MPO na návrh některé z asociací (HKČR, SPČR, AMSP popř. jiné) z řad odborníků jmenovalo členy pro oblast exportu. Účelné by bylo určité poměrové (např. třetinové) zastoupení velkých, středních a malých podniků, popř. také i tzv. mikropodniků, přičemž HKČR by mohlo jmenovat členy za malé, popř. i střední podniky a za velké by tak mohlo činit SPČR. S ohledem na to, která organizace by byla takto upravována by bylo potřeba změnit příslušný předpis či zákon – pro ČEB, EGAP a Czechinvest jejich zákony, pro Czechtrade rozhodnutí ministra, resp. jeho základní vnitřní předpisy. K další legislativní analýze pak je, zda by nestačilo pouze změnit základací dokument v mezích zákona. Inspiraci lze dále najít i u velkých projektů (např. u TA ČR – Centra kompetence) či hierarchicky složitějších projektů (např.

⁸³ Např. <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/dotace-a-podpora-podnikani/oppik-2014-2020/vyzvy-op-pik-2020/viii-vyzva-sluzby-infrastruktury---257347/>, ze dne: 29.10.2021

⁸⁴ Např. <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/dotace-a-podpora-podnikani/oppik-2014-2020/vyzvy-op-pik-2020/vysokorychlostni-internet---vyzva-iii---vznik-a-rozvoj-digitalnich-technickych-map-verejnopravnich-subjektu-dtm-vps--256266/>, ze dne 29.10.2021

GAMA), kde je povinnost sestavit odborné rady na úrovni konsorcií příjemců a schvalování dílčích projektů. Fakticky jde ale o výběr varianty, na které se všichni účastníci shodnou, legislativní překážky v těchto případech nejsou tak složité. Pokusy o přístup podnikatelské sféry na rozhodovacích a řídicích procesech se diskutují již mnoho let. Během plnění minulé exportní strategie (2012–2020) tak minimálně jednou ročně zasedal nejvyšší orgán hodnocení a implementace strategie – Řídicí výbor pro implementaci exportní strategie ČR. Bohužel jeho poslední zasedání lze dohledat do února 2018. Svaz průmyslu a dopravy ČR stejně tak vyvíjí tlak na možnost ovlivňování exportního financování a pojišťování skrze Platformu exportérů. Politické kroky však zatím směřovaly spíše k menší transparentnosti v této oblasti a oddělování rozhodování o budoucnosti exportního financování od podnikatelských zájmů (ČEB v rozhodovací pravomoci Ministerstva financí ČR atd.)

L. Tržní / soukromá agentura

Posledním směrem přístupu je zcela tržní agentura jako neveřejný či soukromý subjekt (a.s., s.r.o., případně i formou ústavu či spolku), který ve spolupráci se státem realizuje politiku podpory exportu. Asociaci můžeme najít např. u Dopravního podniku hl. m. Prahy (akciová společnost), avšak ta je celá v držení města (100 %). Jedná se tedy o pověřenou právnickou osobu určitým úkolem. Dalším příkladem je SŽDC (Správa železniční dopravní cesty) – ta je navíc zřízená zákonem (právní forma je státní organizace), zajímavostí však je, že má převážný zákonný monopol na správu železniční dopravní cesty, tedy zde se lze inspirovat pro realizaci podpory exportu. Pokud bychom však řešili variantu, kde stát nemá majetkovou účast, pak se opět nabízí řešení dle písmene F) – zprostředkovatel veřejné podpory vybrán na základě veřejné soutěže, který následně formou zlevněného či bezplatného poradenství a dalších služeb poskytuje podporu podnikům v oblasti exportu.

M. Analogii pro neveřejnou realizaci lze najít také u některých neziskových organizací pro určitou činnost. Například kolektivní správci podle autorského zákona (zapsané spolky) jsou pověřeni rozhodnutím ministra (kultury) k vybírání autorských odměn (např. OSA a další). Technologické centrum Akademie věd České republiky (TC AV ČR) má zase pověření MŠMT k poskytování poradenství pro program Horizon 2020. V těchto případech by pravděpodobně stačila změna zákona o podpoře malého a středního podnikání, kde by se uvedlo, že MPO pověří určitý subjekt (vybraný na základě VZ nebo in house) k podpoře exportu dle stanovených podmínek. Zde by mohl být pověřen SPČR, HKČR nebo další subjekty.⁸⁵ Případně by zákon pouze stanovil požadavky a rámec pro takovou osobu – Svaz průmyslu a dopravy ČR by se pak pouze přizpůsobil, např. skrze realizaci platformy exportérů (či jakýkoliv jiný název) a mohl by se účastnit.

⁸⁵ U Hospodářské komory, která je již upravená zákonem by bylo potřeba toto pověření stanovit přímo v zákoně.

Navrhovaný postup při realizaci

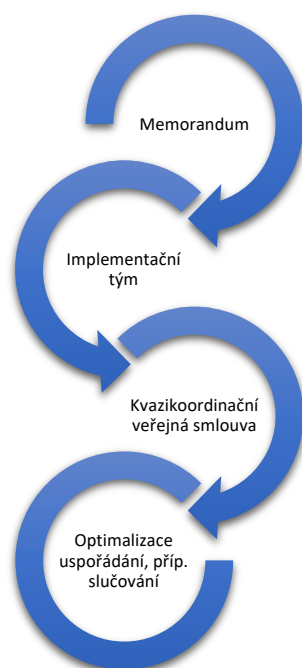
Ze studovaných dat jsme schopni vytvořit několik možných modelů dalšího vývoje institucionálního uspořádání podpory exportu s přímou či nepřímou participací podnikatelských asociací na rozhodovacích a strategických procesech. Před vytvářením modelů jsme každý z nich podrobili důkladné legislativní analýze, tedy i zhodnocení, zdali je v českém prostředí realizovatelný a jak náročný takový proces bude. Jak uvádí literatura, ale i zkušenosti ze zahraničních zemí při změně, je potřeba veškeré kroky činit se silným politickým mandátem, musí být dostatečně finančně zajištěny a komunikovány na všech úrovních státní správy. Hlavně však musí být realizovány postupně, tedy každá fáze procesu musí být sama o sobě funkční, a ne pouze jakýmsi polotovarem.

Z legislativní analýzy jsme zjistili několik důležitých faktů, které umožňují přemýšlet o realizaci státní podpory exportu ve smíšené (tedy poloprivátní) či čistě soukromé verzi. Tím hlavním zjištěním je, že pravidla veřejné podpory nevylučují takovou realizaci státu ať už na úrovni organizační složky státu, státem zřízené agentury či jiné právnické osoby, tedy nezáleží na formě a postavení. Zároveň však vnímáme celosvětový trend unifikovat veřejnou podporu do menšího počtu institucí.

Model 1 – Plán unifikace uspořádání podpory exportu

Prvním krokem je deklarace všech hráčů směřující k unifikaci systému. Základy pro přístup podnikatelských asociací na státní podpoře exportu jsou již položeny, nicméně plánovaná transformace může sloužit k užšímu zapojení.

Možný proces unifikace podpory exportu



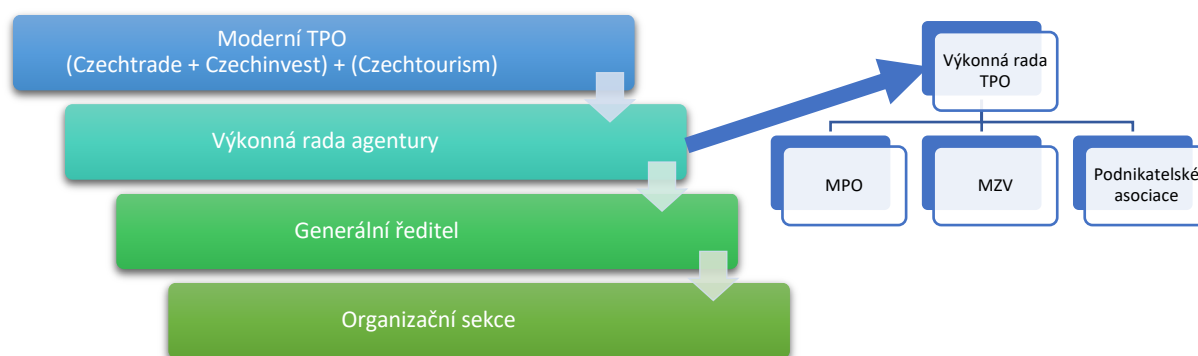
Model 1 - Možný proces unifikace podpory exportu v ČR, zdroj: vlastní zpracování

- 1) Memorandum – tedy deklarace jednotlivých účastníků směrem k unifikaci systému podpory exportu. Definice plánovaného cíle, který má v současnosti již obrysy. Důležitým prvkem je faktická aktivní účast všech klíčových hráčů. Tento krok musí logicky vzejít z politické vůle a musí být řízen vládou. Dokument bude obsahovat vymezení působnosti, tedy fakticky i částečné řešení měkkého kompetenčního sporu. To se týká primárně MPO a MZV. Podnikatelské asociace jsou součástí dohody s tím, že se budou přímo podílet na řízení a strategiích podpory exportu. Z pohledu vnější i vnitřní komunikace se jedná o zcela nezbytný krok. Jak ukazuje literatura historických neúspěchů, právě podcenění vnitřní i vnější komunikace teorie změny vedla k následným neúspěchům veškerých plánů. V této fázi je potřeba **představit řídicí organizaci**, tedy organizaci, která bude mít na starosti implementaci a change management. Pro řídicí organizaci znamená takové pověření automaticky spuštění procesu změn (navýšení rozpočtu, reorganizace infrastruktury, školení pro vedoucí zaměstnance, přehodnocení rozpočtových plánů a řízení lidských zdrojů). Celý proces změny musí být součástí připravené změny organizace a nemůže stát a být komunikován jako samostatný projekt v rámci či mimo organizaci. Na konci dne naplňování celé exportní strategie nebude na bedrech managementu organizací, ale na úřednicích a back office zaměstnancích.
- 2) Implementační tým – Tým bude složen interně ze zástupců všech zúčastněných stran + profesionálové z oboru, kteří řeší veškerá spojená témata – change management, řízení procesu, technická podpora úředníkům, kontrolní mechanismy implementace. Implementační tým pravidelně reportuje všem stakeholderům postup dle plánu a zpracovává zprávu o implementačním procesu. Jedná se v podstatě o projektové řízení a je potřeba jej kvalitně personálně i finančně zabezpečit. Doporučením a zkušenostem v oblasti změny při implementaci exportních strategií se věnuje řada publikací. V této fázi je doporučeno naplnit 3 zbývající pilíře:
 - a. Představení řídicí organizace – řešeno viz bod 1
 - b. Komunikační plán (interní, externí)
 - c. Realizace (operační učení)
 - d. Měření výkonu
- 3) Kvazikoordinační veřejná smlouva – Následuje ukotvení jednotlivých ujednání do smlouvy. Takováto smlouva dává všem výhodu ve faktickém zakotvení sjednaných faktorů. Společné kroky tak lze prezentovat pod vybraným brandem, stanovit jednotlivé role účastníků. Tady bude na místě nejen definovat formu přístupu pro každého hráče, včetně podnikatelské sféry, ale fakticky smluvně zaváže jednotlivé aktéry k dodržování a naplňování jednotné komunikační, prezentační a kompetenční strategie. Je zřejmé, že se nebude jednat o extrémně náročnou smlouvu, ale smlouvu, která ukotví již nyní nepsaná pravidla, anebo právě kompetenčně rozhodne měkké spory, které nejsou doposud vyřešeny či jasně stanoveny.

- 4) Poslední krok nastane v situaci, kdy je většina témat jasně vyjasněna a komunikována, a to na všech úrovních státní správy (viz implementace exportních strategií, případy neúspěchu exportních agentur v úvodu analýzy atd.). Přistupuje se k následným krokům, ať už sloučení agentur či změny v organizaci jednotlivých institucí. Sloučení či reorganizace slouží také k otevření legislativy a vymezení role podnikatelských subjektů na řízení podpory exportu. Zde je možné dořešit ideální formu implementace navržených prvků přístupu podnikatelské sféry k rozhodovacím procesům a řízení (též modelované níže). Tento poslední krok procesu by však měl být jasně stanoven od počátku.

Model 2 – Moderní EPA / TPO a business komunita

Prvním modelem, kterým se zabýváme je moderní EPA (export promotion agency), resp. TPO (trade promotion organization). V tomto modelu vycházíme z potřeby zajistit prvek tržního přístupu na řízení organizace včetně implementace některých faktorů z úspěšně fungujících zahraničních agentur.



Model 2 - Model přístupu business komunity na řízení TPO / EPA, zdroj: vlastní zpracování

Výběr generálního ředitele agentury na základě výběrového řízení či z rozhodnutí výkonné rady je jedním z faktorů směřujících k efektivnější agentuře. Podnikatelská sféra se skrze své členství ve výkonné radě přímo podílí na formování strategií, politik ale i exekutivě organizace. Přístupem zástupců MPO, MZV i podnikatelské sféry pak dochází k vytvoření částečného řešení kompetenčního sporu.

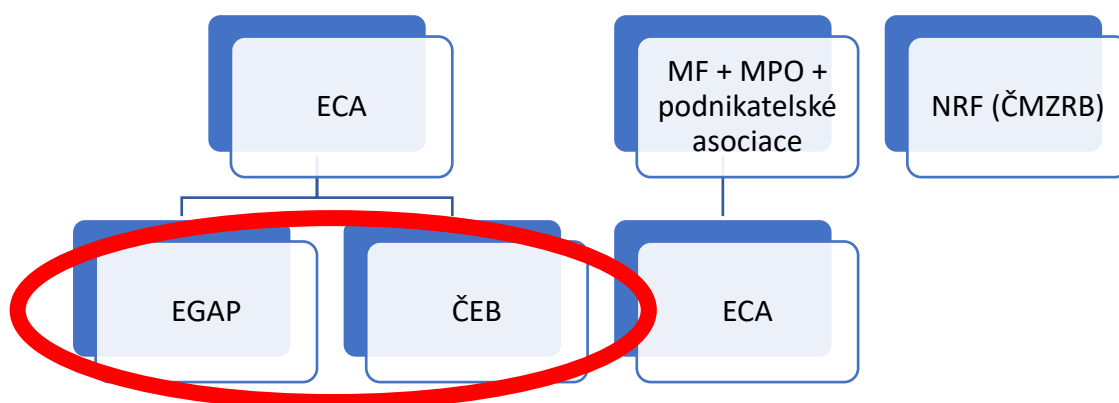
Možné řešení bylo již zmíněno v případě agentury TAČR, která má již v zákoně přímo definováno, že její orgány musí být složeny z řad odborníků. Jedna z možností řešení je, že MPO na návrh některé z asociací (HK, SPDČR, AMSP) z řad odborníků z obchodní komunity jmenuje výkonnou radu agentury či její poměrné zastoupení.

Legislativní dopady pak budou na Rozhodnutí ministra č. 97/1997 o zřízení Czechtrade – návazně bod 8, jmenování generálního ředitele, dále pak Zákon č. 47/2002 Sb.

Model 3 – Moderní ECA a business komunita

Moderní Export Credit Agency neboli ECA poskytuje služby pojištění, garancí i úvěrování v jednom. Plán Ministerstva financí dlouhodobě počítá s možností realizace této moderní agentury, avšak z nedostatku politické vůle k němu prozatím nedošlo. Výhoda této moderní instituce spočívá ve větší flexibilitě nabízených produktů a schopnosti se rychle adaptovat a reagovat na aktuální výzvy. Agentura by mohla přinášet okamžitá řešení ve spolupráci s business komunitou. Zřízení přístupu business komunity nad agenturou se jeví jako nejlepší řešení hned v úvodních fázích diskuse.

Nutno dodat, že již dnes navržené novely zákony č. 58/1995 Sb. či analýzy optimalizace fungování ČEB a EGAP s uvolněním možných změn v oblasti produktové nabídky počítají. Změna tedy již započala, ale není veřejně ani jinak komunikována.



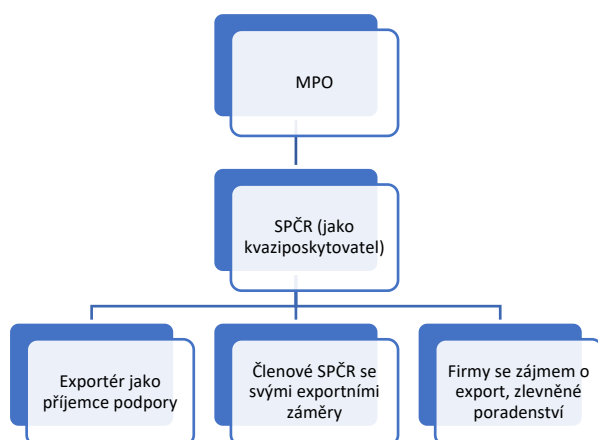
Model 3 - Model přístupu business komunity v nově vzniklé ECA, zdroj: vlastní zpracování

Model vychází z předpokladu budoucího sloučení EGAP a ČEB a následného vytvoření nové ECA (export credit agency). Už nyní je však potřeba přemýšlet na ukotvení přístupu podnikatelské sféry na řízení nové agentury. NRF, resp. ČMZRB je v modelu zmíněna, jelikož může převzít část exportních finančních nástrojů a implementovat je do své nabídky.

Model 4 – Podnikatelská sféra jako kvaziposkytovatel veřejné podpory

V tomto modelu se jedná o přenesení zadávání veřejné podpory na zprostředkovatele, v tomto případě Svaz průmyslu a dopravy ČR či jiná asociace. Zprostředkovatel by podle podmínek programu organizoval a zajišťoval výběr konečných příjemců a případně by podle nastavené míry podpory spolufinancoval danou podporu (např. z členských příspěvků). Veškerou poskytnutou podporu (resp. výhodu) by přenesl na konečné příjemce formou dotací, bezplatného či (oproti tržním podmínkám) zlevněného poradenství, popř. jinou formou služeb, tak

aby nebylo zapotřebí řešit veřejnou podporu na jeho úrovni. Veřejná podpora by se řešila až na úrovni konečných příjemců. Zprostředkovatel by tak mohl jménem státu poskytovat veřejnou podporu ve vybraném programu.



Model 4 - Podnikatelské sféra jako kvaziposkytovatel veřejné podpory, zdroj: vlastní zpracování

Tento model je legislativně snadno realizovatelný a celá jeho existence stojí pouze na politické dohodě. Problematická pro zprostředkovatele by pak mohla být náročná administrace a plnění zákonných podmínek takového zprostředkování veřejné podpory, tedy povinnost zadávat do registru udělenou podporu do 5 dní atd. Otázkou je, zdali by to přineslo faktický benefit v podpoře exportu či nikoliv.

DOPORUČENÍ

Ze zjištěných dat, sesbíraných materiálů, nastudované literatury a z výzkumu mezi exportéry a jednotlivými stakeholdery jsme sestavili několik doporučení, jejichž naplnění podpoří efektivitu státní politiky podpory exportu. Věříme, že teorie změny vyžaduje zřetelný plán, jehož plnění po jednotlivých krocích směřuje ke stanovenému cíli. Důležitým faktorem pak je nastavit jednotlivá doporučení tak, aby každý jednotlivý krok byl sám o sobě funkční a nevyžadoval nutně další návaznost. Zahraniční zkušenost udává potřebu počítat i s variantou, že v čase nedojde k dosažení plánovaného cíle, ale naplnění pouze dílčích opatření. Každé doporučení a návazné opatření tak musí počítat s variantou, že bude z vytyčeného plánu také poslední realizované. Obecným spojovníkem všech našich doporučení je téma „IMPLEMENTACE“.

1) Vyvíjení tlaku na vládu ČR směřující k realizaci unifikace podpory exportu s přístupem podnikatelské sféry k rozhodovacím procesům (PLÁN UNIFIKACE PODPORY EXPORTU)

Již nelze zaostávat. Úspěšnou exportní zemí není ta, která exportuje největší objemy zboží a služeb, ale ta, která dokáže udržet exportní růst i v dobách krize a velkých změn. Všechny takové země vykazují velmi aktivní přístup k státní podpoře exportu, jejich agentury jsou moderní a schopné rychlé reakce. Není důležité, zdali jsou soukromé či smíšené, ale vždy vykazují přístup podnikatelské sféry k rozhodovacím procesům a řízení strategií. Unifikace podpory exportu je politicky velmi složitý proces a vyžaduje aktivní přístup na všech úrovních státní správy. S vědomím toho i se znalostí historických neúspěchu jsme představili možný plán unifikace podpory exportu, který je realizovatelný v českém právním prostředí a je složen z několika kroků. Jsme si vědomi důležitosti implementačních, komunikačních i finančních rozměrů takové změny, a proto volíme přístup, který není teoreticky optimální, ale který je v našem prostředí nejefektivněji proveditelný a nejlépe říditelný. Nutno dodat, že ze zahraničí převzatý zcela optimální model je pouze teoretickou možností bez průkaznosti životaschopnosti v našich podmínkách.

2) Představení Exportní strategie 2030 a plánu její implementace

Podstatou tohoto doporučení není ani tak vyvíjení tlaku na představení národní exportní strategie 2030, ale spíše obavy z nastavení implementačních mechanismů. Dle zkušeností ze zahraničí (viz Implementaion National Export Strategy, Commonwealth Secretariat), nejdůležitější částí samotné strategie je její cílená implementace do všech úrovní státní správy. Bude nezbytné vyvíjet tlak nejen na představení strategie samotné, ale i implementační mechanismy, finanční zajištění, zodpovědné resorty a evaluační mechanismy. Česká republika je silně exportně orientovaná země, není možné nevěnovat tématu podpory exportu a exportní strategii prostor. Stejně tak je potřeba návratu k pravidelným zprávám o plnění exportní strategie a účast podnikatelské sféry

jakožto příjemců těchto informací. Důležitou roli v celém procesu hraje sestavení implementačního týmu, který bude projektově řídit celý proces (viz Plán unifikace podpory exportu).

3) Vyvíjení tlaku na vládu ČR v oblasti celoevropských obchodních zájmů, jednotné evropské strategie udržitelného financování – využití CZ PRES 2022

Řada evropských národních států již delší dobu volá po jednotné obchodní politice EU, stejně tak jako jednotné politice udržitelného financování exportu. Globální situace je krizová, financování exportu již není spravedlivá disciplína podléhající společným pravidlům a EU včetně jejich členských států se stávají rukojmími svých vlastních omezení. Česká republika musí hrát mnohem větší roli na evropské úrovni. Sledujeme aktivity Svazu průmyslu a dopravy ČR⁸⁶, nicméně je potřeba volat po jednotné a ucelené akci všech aktérů v oblasti obchodních zájmů a podpory exportu na evropské úrovni. Z pohledu exportní banky a EGAP doporučujeme připojení k iniciativě „Take action or fall behind“ představitelů evropských úspěšných exportních států. Argumenty, že Česká republika nemá dostatečnou sílu musí jít stranou – od druhého pololetí 2022 bude ČR předsedat EU a může tak již nyní deklarovat svá témata. Sjednání obchodní politiky a exportního financování může být jedním z nich.

4) Usilování o přístup podnikatelské sféry k řízení a rozhodování u TPO / ECA

Jednou z možností řešení problematiky přístupu podnikatelské sféry k řízení a rozhodování na úrovni agentury na podporu obchodu (Czechtrade, Czechinvest) je vytvoření mezičlánku v hierarchii řízení, např. výkonné rady agentury, která je orgánem rozhodujícím o strategickém naplňování cílů a směřování organizace. Podobně řešené jsou rady Technologické agentury ČR, kde je již v zákoně zakotvena potřeba zastoupení odborníků ve výkonných radách organizace. Data ze světa potvrzují, že agentury, kde generální ředitele a management jmenuje pouze ministr / prezident / vláda, patří tyto agentury mezi méně úspěšné z hlediska vnímání potřeb exportérů – to se projeví na výkonnosti. Z pohledu Czechtrade se jedná o řešení na úrovni příkazu ministra, z pohledu následně sloučené Czechtrade i Czechinvest pak i na úrovni zákona č. 47/2002 Sb. Toto řešení není legislativně nejnáročnější a nabízí přímý přístup na řízení organizace, výběr generálního ředitele organizace (ať už výběrovým řízením či přímo na základě rozhodnutí výkonné rady). Ideální zastoupení ve výkonné radě by mělo být rozumným poměrem mezi MPO, podnikatelskou sférou a případně MZV. V každém případě by tento bod měl být součástí většího plánu (např. Plánu unifikace podpory exportu).

⁸⁶ Například vystoupení viceprezidenta Svazu průmyslu a dopravy ČR k tématu energetiky a vliv na následnou komunikaci předsedkyně Evropské komise, Ursuly von der Leyen.

5) Hledání okamžitého řešení problematiky financování exportu – Životaschopnost ČEB či návazná moderní ECA + reflexe produktové nabídky

Ze získaných dat je zřejmé, že aktivita ČEB zcela upadá až zaniká. Z již dříve deklarovaných prohlášení má dojít ke sloučení s EGAP a ve střednědobém horizontu pak vytvoření nové moderní ECA. Bohužel není možné mezičas nijak nevyplňovat. Část exportérů se obrací na ČMZRB, dnešní Národní rozvojovou banku. Ta skrze svůj Národní rozvojový fond a produktovou nabídku fakticky v některých faktorech může suplovat chybějící produktové portfolio ČEB. Legislativa tomu nebrání, ale organické a nedeklarované řešení touto cestou není transparentní. Je potřeba žádat okamžité řešení dané situace, a to minimálně formou jasné deklarace o plánech a mezikrocích v otázce financování exportu. Pokud vláda rozhodne či bude dále naplňovat postupnou integraci ČEB do struktur EGAP a následné reformování do moderní ECA, je to jistě v pořádku. Nelze však nereflektovat aktuální situaci a neřešit systémově produktovou nabídku a samotnou činnost banky. Aktuální produktová nabídka neodpovídá reálným potřebám exportérů a už vůbec nereflektuje aktuální globální situaci. Na rozdíl od zahraničních evropských ECA nemá žádný produkt v oblasti modernizace a rozšiřování exportních kapacit či řešení projektového financování. Tlak na novelizaci zákona a zjednodušení úprav v produktové nabídce by měl být zásadní krátkodobou prioritou, nikoliv však dlouhodobým finálním řešením.

6) Reflexe zelené a digitální transformace do produktové nabídky a finančních nástrojů + Taxonomie EU

Zelená dohoda, zelená transformace a digitální transformace je v Českém prostředí skloňována častokrát v negativním podtextu. Jedná se však primárně o 1/3 všech investic EU, které budou alokovány do projektů zelené a digitální transformace. Zahraniční exportní agentury a ECA reagují představením nových zelených produktů (garancí, půjček) pro exportéry. Výhodou těchto produktů je, že pokrývají mnohem větší část (záruka ve výši až 80% místo standardních 50 %) a směřují do místních firem (nejen exportních, ale i s exportním potenciálem). Domníváme se, že je potřeba vyvíjet tlak k okamžité implementaci produktů zelené a digitální transformace do nástrojů ČEB, EGAP a poradenství Czechtrade.

7) Ukončení diskusí o řešení kompetenčního sporu

Mnoho let vedené diskuse o kompetenčním sporu je potřeba jednou pro vždy vyřešit. Pro mnoho stakeholderů se stalo folklorem a automatickou odpovědí na pokusy o řešení či unifikaci podpory exportu. Řešení této problematiky je primárně politické a může být otevřeno nově složenou vládou. I přesto, že kompetenční spor nevnímáme jako zásadní problém efektivity podpory exportu, jednou za čas, zejména při otevření otázky slučování či nové produktové nabídky, vyplave napovrch. Věříme, že téma kompetenčního sporu není potřeba řešit na legislativní úrovni a už vůbec ne např. maďar-

skou cestou (sloučení ministerstev do jednoho). Řešení formou postupné dohody a komunikace na kompetencích (viz Plán unifikace podpory exportu), která bude vedena na úrovni vlády a následná důsledná implementace plánu. Samotný kompetenční zákon totiž mimo schválení exportu vojenského materiálu toto téma neotvírá.

8) Představení transparentního modelu přístup ke službám B2G a G2G v oblasti ekonomické diplomacie

Velcí světoví hráči mají skvěle nastavené služby B2G, resp. G2G a to tak, že každou firmu – exportéra, který projde transparentním systémem due dilligence, přijmou jako klienta a umožní mu přístup ke garancím, brandu země a jakési certifikaci kvality a důvěryhodnosti. V evropských zemích pak můžeme najít systémy podporující B2G a G2G pro své klienty v rámci hrazených služeb. Ekonomičtí diplomaté či zaměstnanci exportní agentury tak plní roli jakéhosi manažera korporátních či vládních vztahů. Firma získává know-how a přístup k zahraničním (vládním) nákupčím pod hlavičkou svého státu. V ČR vidíme modely B2G a G2G v rámci nabídky služeb ekonomické diplomacie (MZV), ty však zahrnují primárně organizaci jednání, zajištění prostor ambasády pro jednání či služby incomingových misí (viz nástroje PROPED, PROPEA). Věříme, že představení transparentního modelu přístupu ke službám B2G a G2G navázané na due dilligence exportéra by jednoznačně prospělo zájmům českých firem zejména v mimoevropských teritoriích.

9) Řízení lidských zdrojů po vzoru efektivních agentur a dle doporučení Světového ekonomického fóra

Bude stále více potřeba reflektovat nové formáty přístupu k zaměstnancům, jejich vzdělávání, rozvoji a motivaci – primárně pak s ohledem na digitalizaci a nové technologie. Je potřeba reagovat na dlouhodobý trend v rozvinutých zemích ve formě oddělování výše platu od skutečného výkonu zaměstnance. Dle zkušeností a provedených analýz pak dobré řízení svých lidských zdrojů v agentuře zahrnuje pravidelná hodnocení (jak odshora-dolů, tak odspoda-nahoru), odměňování navázané na výkon, motivační programy a silný závazek vzdělávání a rozvoje zaměstnanců. Nejdůležitějším faktorem efektivních agentur pak jsou kreativní svobody zaměstnanců (včetně méně práce „od stolu“ a více v terénu) a možnost spolurozhodovat o strategii agentury. Taková agentura pak snáze vykazuje schopnost přinášet inovace a implementovat je do své nabídky.

10) Získání politické pozornosti pro priority a požadavky v oblasti podpory exportu

Data získaná během zpracovávání této analýzy, následná závěry a doporučení se shodují s programovým prohlášením Svazu průmyslu a dopravy ČR v prioritách a požadavcích v oblasti podpory exportu pro rok 2021 a ze stanovisky Sněmu Svazu průmyslu a dopravy během Mezinárodního strojírenského veletrhu v Brně. Věříme, že aktualizovaná verze prohlášení pro rok 2022 bude obsahovat i závěry z této práce. Nově zvolená

vláda ČR by měla tyto výzvy vnímat jako své priority od samého počátku svého působení. V duchu zjištění v této analýze tak doporučujeme využít veškerých informačních toků, kontaktů a politických úrovní k předání informace o potřebě jasně definované politiky a dalších krocích v oblasti podpory exportu. Proexportní politika je také jedním z hlavních pilířů výzvy „Druhá transformace ekonomiky“ podporované také Svazem průmyslu a dopravy ČR. Věříme, že komplexní pojetí tohoto tématu je příležitostí pro prosazení jednotlivých doporučení.

ZÁVĚR

Téma optimalizace institucionálního uspořádání podpory exportu je cyklicky otevíráno v téměř všech exportně založených zemích. Cílem této práce bylo prostudovat možnosti, výhody a nevýhody tržního a státního modelu financování exportu a participace podnikatelské sféry na systému podpory exportu. Otázkou je také jak by taková tržní participace vypadala a jak by ji bylo možné legislativně zakotvit. Z dílčích otázek jsme řešili přístup ke kompetenčnímu sporu a možnostem jeho řešení a přístupu vlády k B2G a G2G zakázkám.

Analýza byla prováděna v době, kdy jsou téměř všechny modely přístupu k podpoře exportu podrobeny zásadním výzvám jak v oblastech efektivity jejich uspořádání a řízení. Globální hráči přestávají diskutovat o jednotném rámci pravidel a agresivní konkurence v podpoře národních exportů mění dosavadní pravidla. Evropská unie a národní instituce participující na financování exportu jsou svázány přísnými regulacemi a pravidly (konsenzus OECD, legislativa EU atd.) a přestávají tak držet krok s hráči, kteří stále více pracují mimo veškerá ujednání (mimoevropské země, BRICS, ale i „ohýbání“ pravidel konsenzu OECD). Dlouholetá snaha o nalezení systému jednotných pravidel v roce 2020 zapadla zcela do ztracena (odstoupením největších hráčů z diskuse). Diskusi k problematice podpory a financování exportu členských zemí EU tak už nelze vést pouze na národní úrovni, ozývá se stále více hlasů volajících po systému celoevropského řešení. Je tak potřeba vyvíjet tlak na vytvoření rámce finanční podpory exportu (ať už skrze celoevropskou instituci či změnu přístupu), prezentovat zájmy členů EU v globálním světě jednotným hlasem a rozvázat ruce národním exportním společnostem v pravidlech a regulacích.

Ze studia přístupu zahraničních agentur a organizací je zřejmé, že nelze zavírat oči před celoevropskými politikami, ale naopak aktivně kultivovat svá prostředí a pragmaticky přistupovat k jejich implementaci a maximálnímu využití pro své ekonomiky. Máme na mysli nástroje, investice a příležitosti související se zelenou (green deal) a digitální transformací. V Evropě najdeme úspěšné hráče v oblasti podpory exportu, kteří již efektivně implementovali do svých produktových nabídek (podpora inovací, zeleného a digitálního exportu), strategií i přístupu prvky související se zmiňovanými politikami. Implementace prvků Taxonomie EU pak pomůže efektivně stanovit ekonomicky podporované aktivity. Vést diskuse o kvalitách politik, které jsou již v běhu, můžeme, ale fakticky se tak na národní úrovni připravujeme o řadu příležitostí.

Pro důkladné studium výhod a rizik spojených s tržním modelem podpory exportu jsme vytvořili matici přístupů tak, abychom byli schopni efektivně zhodnotit ideální stav a identifikovat prvky přenositelné do českého systému. Pandemie koronaviru COVID-19 a návazný přístup států ke svým politikám podpory exportu do velké míry tento plán naboural. V dobách zásadních výkyvů v ekonomických ukazatelích, častých změnách a různých přístupech napříč zeměmi je velmi obtížné stanovit ideální evaluační prvek. Kladli jsme si otázku – Budeme se za-

obírat modely a ekonomikami zemí před pandemií, budeme hodnotit adaptabilitu a reakci exportně úspěšných zemí v době pandemie nebo budeme hledat úplně nový model reflektující možnosti další krize spolu s běžným ekonomickým stavem.

Abychom dosáhli skutečně validních dat, prostudovali jsme nejen reakce globálních hráčů, jednotlivých národních států, ale také českých exportérů. Získaná data jsme konfrontovali s literaturou a historickými úspěchy i neúspěchy významných exportních ekonomik. Důkladné analýze jsme podrobili přístup k moderním TPO (Trade Promotion Organization, tedy organizacím na podporu exportu) a také ECA (Export Credit Agency, úvěrovým a pojišťovacím institucím). Na základě stanovených faktorů (procentuální meziroční růst, adaptace na pandemii) jsme pak prostudovali možné prvky, které by bylo možné implementovat do českého prostředí.

Česká ekonomika a jejich exportní struktura je velmi specifická. Žádný z úspěšných modelů exportu nelze zkopírovat do českého prostředí s očekáváním stejných výsledků. Naším cílem však nebylo sestavit ideální a zároveň silně teoretický model fungování podpory exportu po vzoru ze zahraničí. Naším cílem bylo vzít v úvahu společenská, politická a ekonomická specifika České republiky a vytvořit plán realizovatelného řešení implementace efektivních prvků ze zahraničí do našeho systému. Tento plán jsme navíc vytvořili s důrazným ohledem na negativní zkušenosti a doporučení velkých světových hráčů (zkušenosti Commonwealthu, zkušenosti odborníků z celého světa, např. „Why Official Export Promotion Fails“ atd.), tedy s ohledem na politickou situaci v ČR, zkušenosti s implementací změn z dřívějška, názory klíčových stakeholderů a důkladnou legislativní analýzu. Podrobení našich nápadů legislativní analýze vnímáme jako nejdůležitější krok, který může zajistit jejich faktickou realizovatelnost.

Sesbíraná data nám umožnila formulovat odpovědi na naše otázky. Ve skupině zemí, které úspěšně rostly ve svých vývozech, najdeme země jak s čistě tržním, smíšeným, tak veřejným přístupem k podpoře exportu. Všechny země (moderní TPO a ECA) vykazují několik společných prvků, jako jsou přímý vliv podnikatelské sféry na řízení a rozhodování organizací podporujících export, dostatečně, silné personální zajištění, kreativní svobody zaměstnanců agentur atd.

V doporučeních jsme tak reflektovali pragmatický a realizovatelný přístup k optimalizaci uspořádání podpory exportu. Představili jsme Plán unifikace podpory exportu včetně jednotlivých legislativních a akčních kroků, které pomůžou vyřešit kompetenční spor, jednotnou prezentaci i modernizaci produktového portfolia. Jedná se o doporučení související s přístupem podnikatelské sféry k řízení a rozhodování o podpoře exportu včetně modelace možných řešení, dále pak potřebu vyvíjení tlaku na vládu ČR k deklarování jasné strategie směrem k EU a potřebám „společného hlasu“ na celoevropské úrovni. V neposlední řadě pak návrh řešení přístupu k nástrojům jako jsou B2G a G2G zakázky a personálnímu zajištění systému podpory exportu.

Přehledy

Tabulky

Tabulka 1 - Přehled vybraných specifických cílů a opatření v implementačním plánu 2c - přístup na trhy (podpora MSP), zdroj: Strategie podpory MSP 2021-2027	12
Tabulka 2 - Přehled procentuální změny u světového obchodu se zbožím, 2017-2022P, zdroj: WTO, vlastní zpracování	15
Tabulka 3 - Podíl vývozu z ČR v letech 2018-2021 v % dle oblastí (EU27 x mimo EU), zdroj: ČSU, vlastní zpracování	17
Tabulka 4 - Vliv pandemie COVID-19 na exportní strategii a realizované projekty, vlastní výzkum	26
Tabulka 5 - Vybrané důvody dopadů na exportní záměry / obchodní činnost, vlastní zpracování	27
Tabulka 6 - Změnily se Vaše exportní preference, příp. plánujete změny? vlastní zpracování	28
Tabulka 7 - Využití služeb podpory exportu, vlastní zpracování	30
Tabulka 8 - Veletrhy a B2B jednání jako efektivní nástroj v budoucnu, vlastní zpracování	31
Tabulka 9 - Přehled vybraných EPA z pohledu právního statutu, vlastní zpracování	42
Tabulka 10 - Přehled agentur s odlišným přístupem ke jmenování generálního ředitele / předsedy, vlastní zpracování	44
Tabulka 11 - Medián počtu členů v řídicích orgánech EPA, svět, zdroj: World Bank Group (Anatomy and Impact of Export Promotion Agencies, 2018)	44
Tabulka 12 - Přehled vývozu zboží a služeb, meziroční procentuální změna, 2019, vlastní zpracování. OECD (2021), Trade in goods and services (indicator). doi: 10.1787/0fe445d9-en (Accessed on 10 October 2021)	48
Tabulka 13 - Přehled vývozu zboží a služeb, meziroční procentuální změna, 2020, vlastní zpracování. OECD (2021), Trade in goods and services (indicator). doi: 10.1787/0fe445d9-en (Accessed on 10 October 2021)	49
Tabulka 14 - Mezinárodní regulační rámec správy exportních financí, vlastní zpracování ..	55
Tabulka 15 - Přehled modelů institucionálního uspořádání agentur na financování exportu (OECD), zdroj: OECD	56
Tabulka 16 - Přehled vybraných stanovisek v tématu „Lidské zdroje“ vykazující statisticky významný rozdíl v hodnocení odpovědí 2 agentur (Irsko, Portugalsko), zdroj: Organizational Characteristics and Performance of Export Promotion Agencies: Kruskal-Wallis Test, Universita v Portu, 2010, vlastní zpracování	75

Obrázky

Obrázek 1 - Teorie změny, přístup na trhy - Strategie podpory MSP pro období 2021-2027 ..	30
Obrázek 2 - Grafické zpracování priorit efektivní EPA dle sebraných dat a literatury, zdroj: vlastní zpracování	51

Grafy

Graf 1 - Historický přehled vývoje exportních strategií v ČR, zdroj: vlastní zpracování.....	10
Graf 2 - Světový objem obchodu se zbožím, vývoj a predikce, převzato z WTO, zdroj: WTO a UNCTAD, ze dne 31.3.2021.....	14
Graf 3 - Vývoj světového obchodu, čtvrtletně v US dolarech dle indexu (index 2015 = 100), včetně predikce 2022, zdroj: WTO	15
Graf 4 - Zahraniční obchod se zbožím, VÝVOZ v letech 2011–2021, celkový objem, zdroj: ČSÚ, vlastní zpracování	16
Graf 5 - Vliv pandemie COVID-19 na exportní strategii a realizované projekty, vlastní výzkum	27
Graf 6 - Vybrané důvody dopadů na exportní záměry / obchodní činnost, vlastní zpracování	27
Graf 7 - Změnily se Vaše exportní preference, příp. plánujete změny? vlastní zpracování.....	28
Graf 8 - Vybrané dopady pandemie COVID-19 na exportní záměry firem, vlastní zpracování	29
Graf 9 - Využití služeb podpory exportu, vlastní zpracování	30
Graf 10 - Veletrhy a B2B jednání jako efektivní nástroj v budoucnu, vlastní zpracování	31
Graf 11 - Výkonnostní indikátory hodnocení agentur (EPA), zdroj: Olarreaga, M., Sperlich, S., & Trachsel, V. (2017). Export promotion: What works? FERDI Working Paper Development Policy No 184., vlastní zpracování	46
Graf 12 - Důvěra ve vládu, celkem procent, mezi lety 2010-2020, zdroj: OECD (2021), Trust in government (indicator). doi: 10.1787/1de9675e-en (Accessed on 10 October 2021).....	50
Graf 13 - Objem podepsaných smluv 1996-2020 (v mil. Kč), zdroj: ČEB.....	64

Modely

Model 1 - Možný proces unifikace podpory exportu v ČR, zdroj: vlastní zpracování.....	84
Model 2 - Model přístupu business komunity na řízení TPO / EPA, zdroj: vlastní zpracování	86
Model 3 - Model přístupu business komunity v nově vzniklé ECA, zdroj: vlastní zpracování..	87
Model 4 - Podnikatelské sféra jako kvaziposkytovatel veřejné podpory, zdroj: vlastní zpracování	88

Použité zdroje

- Canadian Commercial Corporation. (20. 10 2019). Načteno z www.ccc.ca
- Commitee, E. E. (2018). Study on best practices on national export promotion activities. 978-92-830-4171-9.
- Commitee, E. E. (2018). Study on best practices on national export promotion activities. 978-92-830-4171-9.
- Czechtrade. (1. 5 2021). Získáno 3. 10 2021, z Zpráva o činnosti Agentury Czechtrade za rok 2020: <https://www.czechtrade.cz/d/documents/01/2-o-czechtrade/2-1-predstaveni-czechtrade/2-1-3-vysledky-vyrocní-zpravy/zprava-o-cinnosti-2020.pdf>
- Czechtrade. *Zpráva o činnosti agentury Czechtrade za rok 2020*. Získáno 28. 10 2021, z <https://www.czechtrade.cz/d/documents/01/2-o-czechtrade/2-1-predstaveni-czechtrade/2-1-3-vysledky-vyrocní-zpravy/zprava-o-cinnosti-2020.pdf>
- ČEB. Získáno 3. 10 2021, z Výroční zpráva České exportní banky za rok 2020: https://www.ceb.cz/_sys_/FileStorage/download/4/3485/dw6mqvznjsskvelt9f22-2020-12-31.html
- Český statistický úřad. (4. 6 2021). Získáno 25. 9 2021, z Tisková konference "Mzdy v koronakrizi": <https://www.czso.cz/csu/czso/pokud-si-zamestnanci-udrzeli-praci-jejich-mzdy-rostly>
- Český statistický úřad. (6. 9 2021). Získáno 25. 9 2021, z Analýzy k zotavení průmyslu a stavebnictví: <https://www.czso.cz/csu/czso/prumysl-i-stavebnictvi-se-postupne-zotavuji>,
- Český statistický úřad. (2021). Vývoz dle teritoriálního členění, kód: 242002-21. 25.
- Švédská vláda. (1. 1 2015). Švédská exportní strategie. Stockholm.
- Švédská vláda. (2018). Výroční zpráva přímo řízených organizací. Stockholm.
- D. Lederman, M. O. (2010). Export promotion agencies: Do they work?, *Journal of Development Economics*. 91(2): 257-265.
- E15. Získáno 24. 10 2021, z ČEB bude spadat pod EGAP: <https://www.e15.cz/domaci/ceska-exportni-banka-bude-definitivne-spadat-pod-egap-1364521>
- E15. Získáno 24. 10 2021, z Článek: <https://www.e15.cz/domaci/vladou-slibovana-stamilionova-uspora-padla-spojenci-exportni-banky-a-egap-je-v-nedohlednu-1384202>
- EGAP. (2021). <https://www.egap.cz/cs/statni-podpora-exportu>.
- etpoa.eu. Získáno 9. 10 2021, z <https://etpoa.eu/whoweare/>,
- EU. Získáno 30. 10 2021, z EUR-LEX: https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2021-revision-stec_en
- EU. Získáno 30. 10 2021, z EUR-LEX: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus/temporary-framework_en
- EU. Získáno 30. 10 2021, z EUR-LEX: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52012XC1219\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52012XC1219(01))
- EU. Získáno 17. 10 2021, z Nařízení EP a Rady EU č. 1233/2011: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1233/oj>,

EU. Získáno 23. 10 2021, z Nová strategie udržitelnosti finančního systému EU: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_21_3405

EU. Získáno 17. 10 2021, z Právní předpisy EU - vývoz: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3A4379997>

EU. Získáno 23. 10 2021, z Taxonomie EU: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_cs,

EU. (2021). Trade Policy Review. 978-92-76-28778-0.

ExFi Lab. (1. 4 2021). Získáno 17. 10 2021, z White Paper on Public Export Finance in the EU: https://ekf.dk/media/marbx1f3/re-issue_white_paper_on_public_export_finance_in_the_eu_april-2021.pdf

EXIM, U. (2019). Získáno 17. 10 2021, z US EXIM Reeport to the U.S. Cogress: https://www.exim.gov/sites/default/files/reports/competitiveness_reports/2019/EXIM_2019_CompetitivenessReport_FINAL.pdf,

Giovannucci, D. (2004). National Trade Promotion Organizations: Their Role and Functions., . gtreview.com. Získáno 29. 10 2021, z Sweden - Climate transition: <https://www.gtreview.com/news/europe/swedens-ekn-fans-climate-transition-with-new-green-guarantee/>,

Ines Beloso Ferreira, A. A. (2010). Organizational Characteristics and Performance of Export Promotion Agencies: Portugal and Irelan compared.

IWG. Získáno 17. 10 2021, z Stanovisko členů IWG: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc_159084.pdf

Jacint Jordana, C. V. (2010). Export promotion organizations in Latin America and the Caribbean : an institutional portrait .

Jaramillo, C. (1998). The basic function of national trade promotion organizations.

Keesing, D. B. (1992). *Why Official Export Promotion Fails. Finance And Development. A Quarterly Publication Of The International Monetary Fund And The World Bank.*

kurzy.cz. Získáno 29. 10 2021, z Článek: <https://www.kurzy.cz/zpravy/616024-prilezitosti-procesky-obranny-prumysl-ve-finsku/>,

Layen, U. v. (2019). Proslov "My agenda for Europe".

lidovky.cz. Získáno 29. 10 2021, z Článek: https://www.lidovky.cz/pr/sdeleni-komerzni/expo-2020-zahajuje-program-prosperujme-spolecne.A210817_162332_komerzni-sdeleni_jedli

M. Cruz, D. L. (2018). Anatomy and Impact of Export Promotion Agencies. WPS8470.

Mauro Boffa, M. F. (1. 6 2018). *European University Institute*. Získáno 9. 10 2021, z Performance Evaluation and Export Promotion Agencies: Does one size fit all?: http://respect.eui.eu/wp-content/uploads/sites/6/2019/02/presentation_politic

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR. Získáno 29. 10 2021, z Dotace a podpora podnikání: <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/dotace-a-podpora-podnikani/oppik-2014-2020/vyzvy-op-pik-2020/viii--vyzva-sluzby-infrastruktury---257347/>,

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR. Získáno 29. 10 2021, z Dotace a podpora podnikání, OPPIK: <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/dotace-a-podpora-podnikani/oppik-2014-2020/vyzvy-op-pik-2020/vysokorychlostni-internet---vyzva-iii---vznik-a-rozvoj-digitalnich-technicky-map-verejnopravnich-subjektu-dtm-vps--256266/>

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR. Získáno 30. 10 2021, z MPO: <https://www.mpo.cz/cz/zahranicni-obchod/podnikani-v-eu/vnitrni-trh-eu/den-evropy-2021-ve-svetle-bliziciho-se-ceskeho-predsednictvi-v-rade-evropske-unie--261276/>

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR. *Web Ministerstva průmyslu a obchodu ČR*. Získáno 19. 9 2021, z <https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/vlada-schvalila-teze-hospodarske-strategie--252206/>

netmba.com. Získáno 19. 9 2021, z <http://netmba.com/marketing/situation/>

OECD. (2021). Real GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en (Accessed on 09 October 2021).

OECD. (2021). Trade in goods (indicator). doi: 10.1787/1ea6b5ed-en (Accessed on 19 September 2021).

Okonjo-Iwela, N. (31. 3 2021). Získáno 25. 9 2021, z Tisková konference WTO k obchodnímu výhledu: https://www.wto.org/english/news_e/spno_e/spno5_e.htm

PSPČR Získáno 30. 10 2021, z Sněmovní tisk 757: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=757>

ÚOHS. Získáno 30. 10 2021, z Pravidla veřejné podpory: <https://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/pandemie-covid-19-a-pravidla-verejne-podpory.html>

Secretariat, C. (2010). *Implementing a National Export Strategy* (Sv. ISBN: 978-1-84929-021-0).

Vláda ČR. (2019). Inovační strategie ČR pro roky 2019-2030. Praha.

Vláda ČR. (2020). Teze Hospodářské strategie ČR 2020-2030. Praha.

WEForum. Získáno 25. 9 2021, z World Economic Forum: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/>,

WEForum. Získáno 25. 9 2021, z Global Competitiveness Report 2020: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf

Zbořil, K. (2003). *Marketingový výzkum*. ISBN 80-245-0615-7.

zákon 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv). (nedatováno).

zákon 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání . (nedatováno).

zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky neboli kompetenční zákon. (nedatováno).

zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory . (nedatováno).

zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů.

zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě se týká státní správy ohledně požadavků na poměry zaměstnanců.

zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky .

zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě .

zákon č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání .

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád .

Zákon č. 58/1995 Sb. (1995).

zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou .

Přiložené zdroje (elektronicky)

- 1) Elektronické zdroje – zejména analýzy a datové sady použité v této analýze (složka datové zdroje)
- 2) 14x odpověď zahraniční ambasády a zahraničního zastoupení v ČR – podpora exportu vybrané země (přílohy 1-14, „šetření-zahraničí“)
- 3) 69x odpověď firmy v rámci výzkumu o nástrojích podpory exportu (příloha závěry výzkumu v xls, „Výzkum-firmy“)

Seznam zkratek

CI	Czechinvest
CT	Czechtrade
ČEB	Česká exportní banka
ČMZRB	Českomoravská záruční a rozvojová banka
ČR	Česká republika
EEN	Enterprise Europe Network
EGAP	Exportní a garanční pojišťovací společnost
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
GDP	Gross Domestic Product (HDP)
HKČR	Hospodářská komora České republiky
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
SPČR	Svaz průmyslu a obchodu ČR
TC AV ČR	Technologické centrum Akademie věd ČR
HDP	Hrubý domácí produkt
ČNB	Česká národní banka
MSP	Malé a středí podniky
SME	Small and medium enterprises
EDC	Export Development Canada
CCC	Canadian Commercial Corporation
ECA	Export Credit Agency
CBD	Canadian Development Bank
ČSÚ	Český statistický úřad
TPO	Trade Promotion Organization
EPA	Export Promotion Agency
HIPA	Hungarian Investment Promotion Agency
US EXIM	United States Export-Import Bank
DFI	Development Finance Institution
ASCM	Agreement on Subsidies and Countervailing Measures under WTO
WTO	Světová obchodní organizace
IWG	International working Group on Export Credits
atd.	a tak dále
apod.	a podobně

Příloha č. 1 – Původní analýza legislativního rámce podpory (zdroj: Komparativní analýza systému podpory exportu, SPČR, 2019)

Pro účely analýzy jsme provedli přesný výčet legislativního podkladu a vymezení státní podpory exportu jak z pohledu Evropské unie, tak z pohledu národního. Zejména při modelaci optimalizace podpory exportu a nových programů či výzev je pak nezbytné pohybovat se po poměrně tenké legislativní linii možné podpory.

Z pohledu evropského práva

Z hlediska podpory exportu je zapotřebí věnovat pozornost právu Evropské unie stanovící podmínky veřejné podpory (popř. se někdy uvádí státní podpory). Východiskem úpravy veřejné podpory je článek 107 odst. 1 Smlouvy o fungování EU (generální klauzule EU),⁸⁷ přičemž pokud dané financování nespadá pod tuto generální klauzuli, je mnohem jednodušší jeho realizace z toho důvodu, že legislativu z hlediska veřejné podpory není třeba dále řešit. Aby tomu tak bylo, stačilo by, aby nebyl naplněn jeden ze 4 (popř. 5 podle druhu odborného výkladu) pojmových znaků veřejné podpory, kteréžto musí být jinak splněny kumulativně.

Z dostupných informací ohledně zamýšlené podpory exportu lze však konstatovat, že všechny pojmové znaky kumulativně naplněny jsou, a tudíž je zapotřebí se pravidly veřejné podpory zabývat. Obecně platí, že pokud je určitá aktivita financována z veřejných financí, další znaky se obtížně vyvracejí a jedná se spíše o výkladově dané výjimky (zpravidla ESD či Komise). Pro představu jsou jimi:

- a) *Veřejný zdroj* – tj. zdroj ze státních prostředků nebo jiných zdrojů pod kontrolou státu (tzv. přičitatelnost státu) včetně zdrojů územně samosprávných celků. Je evidentní, že toto kritérium splňuje jak podpora z rozpočtu MPO nebo Czechinvestu jako příspěvkové organizace jemu podřízené.
- b) *Podpora (zvýhodnění) podniku (anebo odvětví), potažmo podpora ekonomické činnosti* – tento znak je rovněž nepochybně splněn, neboť export je typickou ekonomickou činností a souvisí s nabízením zboží a služeb na trhu. Tento znak se typicky vyvrací rozhodovací praxí Komise či ESD ke konkrétním případům (např. infrastruktury, školství, muzea apod.) anebo tzv. principem soukromého investora (stát se při financování chová tak, jako by se choval soukromý investor, tj. zpravidla obdrží protihodnotu), nicméně pro export toto není použitelné.

⁸⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>

- c) *Selektivita* – tento pátý znak (vyplývá totiž z generální klauzule spíše implicitně) je rovněž naplněn. Jako neselektivní slouží opatření obecné povahy (např. snížení daní) což podpora exportu nedokáže naplnit.
- d) *Narušení soutěže* – zvýhodněním podniku nebo odvětví dochází automaticky k narušení soutěže.
- e) *Ovlivnění obchodu mezi členskými státy* – tento znak se vyvrací asi nejjednodušeji, pokud je zřejmé, že daná služba cílí výhradně na lokální zákazníky, a nikoliv na zahraniční. Export je však typickým příkladem přeshraniční nabídky zboží či služeb a ani tento znak u něj nelze vyvrátit.

Pokud tedy daná podpora spadá pod pojem veřejné podpory, je zapotřebí prověřit některou z výjimek stanovených sekundárním právem EU (zpravidla se jedná o předpisy stanovené Komisí na základě zmocňovacích ustanovení daných Smlouvou o fungování EU), protože primárně jinak primárně platí, že veřejná podpora je zakázána neboli je neslučitelná s vnitřním trhem. Tyto výjimky či možnosti jsou následující:

- a) SGEI
- b) Podpora de minimis
- c) Blokované výjimky
- d) Notifikace

- SGEI

Neboli pravidla obecného hospodářského zájmu (services of general economic interest) pravděpodobně nejsou pro export použitelná. Jedná se o závazek k vyrovnávací platbě podnikům, které plní služby obecného hospodářského zájmu tam, kde stát nezvládá danou činnost provádět sám, ale má veřejný zájem, aby se tak dělo. Pravidla SGEI byla zformována především případem Altmark, který se týkal zajištění veřejné dopravy v tomto městě. Jejich použití si lze představit i ve zdravotnictví. SGEI je sice složité, nicméně má obrovskou výhodu v tom, že jako jediná pravidla v souvislosti s veřejnou podporou umožňují financování více jak 100 % na dané náklady, tj. zahrnují i přiměřený zisk. Export však nelze vnímat jako něco, co je nezbytné z hlediska veřejného zájmu a pravidla SGEI tak nelze použít.

- Podpora de minimis

Podpora de minimis se skládá ze 4 nařízení, z nichž jedno je obecné, a další 3 jsou na konkrétní hospodářské činnosti a pro export nejsou relevantní. Podpora de minimis stojí na

pomezí veřejné podpory, protože již z názvu vyplývá, že je tak malá, že nenarušuje hospodářskou soutěž, odpadá tudíž tento znak. Jinak ale splňuje ostatní znaky a jediný rozdíl je v kvantitě financí, která v případě překročení již veřejnou podporou je.

Obecné nařízení de minimis (1407/2013)⁸⁸ stanoví tento strop na 200.000 EUR za tři osoby jdoucí jednoletá účetní období. Nevýhoda je v tom, že tato částka je jednak nízká z pohledu 3 let a kumuluje se za veškerou jinak poskytnutou podporu de minimis. Poskytovatelé ji využívají (MPO celkem často) protože její poskytnutí je jinak jednoduché. Její kumulace se hlídá v registru de minimis a v případě překročení je třeba do konce tříletého období jakoukoliv podporu dle de minimis zastavit. Tímto se podpora de minimis liší např. od blokových výjimek (srov. dále), které takto na konkrétní subjekt omezeny nejsou.

Dalším problémem je zohlednění propojenosti podniků, která je z hlediska práva veřejné podpory obrovským tématem. De minimis má sice zjednodušený přístup podle pravidel „jednoho podniku“ (single undertaking), ale i tak je třeba zohledňovat (tj. sčítat) podpory de minimis i u podniků, které mají mezi sebou ovládací vztahy (velmi zjednodušeně řečeno mateřské a dceřiné společnosti).

Využití de minimis je sice na jednu stranu jednoduché a není zapotřebí řešit některé skutečnosti, jako vyžadují blokové výjimky (např. náklady či velikost podniku), jeho častým požíváním se však rychle může vyčerpat, zvláště pokud se tak bude dít od různých poskytovatelů naráz.

Z hlediska exportu však zde existuje jedna zásadní překážka, a to negativní vymezení oblasti působnosti tohoto nařízení, do něhož mimo jiné export spadá (srov. návětí článku 1 a odst. 1 písm. d)):

„Toto nařízení se vztahuje na podporu poskytovanou podnikům ve všech odvětvích s výjimkou podpory na činnosti spojené s vývozem do třetích zemí nebo členských států, tj. podpory přímo spojené s vyváženým množstvím, se zavedením a provozem distribuční sítě nebo s jinými běžnými výdaji v souvislosti s vývozní činností.“

Co se rozumí pod činnostmi spojenými s vývozem, částečně odpovídá samotné nařízení v recitálu 9, když uvádí, že **podpora umožňující pokrytí nákladů na účast na veletrzích nebo na studie či poradenské služby potřebné k uvedení nového nebo stávajícího výrobku na nový trh v jiném členském státě nebo v třetí zemi zpravidla podporu vývozu nepředstavuje**. Pokud by byl záměr podporovat export v tomto smyslu, není z hlediska de minimis problém.

Dalším upřesněním z hlediska exportu je rozhodnutí Komise (2003/595/EC)⁸⁹ týkající se případu z Německa (podpora exportu produktů z Meklenburska – Předního Pomořanska).

⁸⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32013R1407&qid=1568747412140>

⁸⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32003D0595>

Tento program měl 4 podprogramy:

- a) Market-launch activities;
- b) Participation in fairs and exhibitions in Germany and abroad;
- c) Offices shared abroad;
- d) Foreign trade assistants.

přičemž podle Komise je z hlediska de minimis v pořádku písm. a) a b), zatímco písm. c) a d) jsou činnosti spojené s vývozem. Podle c) nelze vyloučit možnost, že podpora na provozovnu v zahraničí a obchodní zastoupení by mohla být použita pro zahraniční distribuční síť, a tudíž musí být považována za protiprávní podporu na export. Podle d), které mělo za cíl motivovat příjemce k zaměstnávání zahraničních pracovníků s jazykovými schopnostmi a zkušenostmi v mezinárodním obchodu s cílem proniknout na zahraniční trhy, se opět jedná o podporu spojenou s vývozem.

Na druhou stranu ve věci řízení o předběžné otázce C-518/16 ZPT v Narodno sabranie na Republika Bulgaria⁹⁰ se Evropský soudní dvůr vyjádřil tak, že nelze dané ustanovení vykládat pouze restriktivně. Jedná se na rozdíl od předchozího případu o relativně nový případ, který se sice týkal již neplatného znění nařízení de minimis, nicméně toto bylo po obsahové stránce velmi podobné, jako de minimis současné a závěry rozsudku jsou tak stejné:

“Předmětem čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006 je omezit působnost uvedené výjimky vyloučením vývozních podpor. Tento zákaz je tak třeba vykládat jako návrat ke Smlouvou zavedené zásadě zákazu státních podpor. Nemůže proto, být vykládána restriktivně.”

*“Článek 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006 nevylučuje jakoukoliv pomoc, která by mohla mít vliv na vývoz, ale pouze ty, jejichž přímým, předmětem plynoucím ze samotné jejich formy je podpořit prodeje do jiného státu. Za takové jsou považovány pouze podpory „**přímo spojené** s vyváženým množstvím“, podpory na vytvoření a provoz distribuční sítě a podpory jiné běžné výdaje související s vývozní činností.”*

A nakonec důležité tvrzení k danému případu:

*“Z toho vyplývá, že investiční podpora, která svou povahou a svou výší v nějaké formě **nezávisí na množství vyvezeného zboží**, nepatří mezi „podpory na činnosti spojené s vývozem“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006, a nespadá proto do působnosti tohoto ustanovení, **i když takto podporované investice umožňují rozvoj produktů určených na vývoz.**”*

⁹⁰

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199769&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=450322>

Pokud se tedy zvažuje podpora podle de minimis podnikům činným v exportu, je zapotřebí ji poskytovat pouze na takové činnosti, které nespádají do množiny činností spojených s vývozem. Toho lze pak dosáhnout mimo jiné podmínkou odděleného účtování daných aktivit. Takové oddělení aktivit nebo rozlišení nákladů se v oblasti veřejné podpory vyskytuje často, aby nedocházelo ke křížovému financování aktivit, na které podpora směřovat nesmí. V obecném nařízení de minimis se jedná o článek 1 odst. 2, který se sice na podporu vývozu neodkazuje, nicméně z hlediska textace ustanovení zakazující podporu vývozu, se bude aplikovat obdobně.

- Blokové výjimky

Nebo také nařízení o blokových výjimkách (651/2014)⁹¹ či GBER je nejčastějším používaným nástrojem pro poskytování veřejné podpory (v roce 2015 až 96 %). Z názvu již vyplývá, že se jedná o výjimky ze zákazu veřejné podpory, tj. jedná se o slučitelnou podporu s vnitřním trhem. Nařízení obsahuje řadu kategorií, podpory neboli různá hospodářská odvětví, a proto se označuje jako „blokové“ výjimky. Komise tímto nástrojem cílí na zjednodušení poskytování podpor, kdy již nehodlá každý konkrétní režim či podporu ad hoc posuzovat sama (jelikož výhradně Komise může posuzovat slučitelnost), ale na základě zkušeností stanovuje soubor pravidel, do kterého, pokud se členské státy „napasují“, mohou poskytovat podporu rovnou. Z hlediska přímého použití členskými státy se jedná o podobný princip jako v případě de minimis či SGEI.

Výhodou (zejména oproti de minimis), je v zásadě neomezená podpora na „jeden podnik“, avšak omezená na základě jiných kritérií, tj. stropy pro jednotlivé projekty anebo míry podpory na způsobilé náklady. Právě ony míry podpory naopak znevýhodňují tento režim, protože málokdy je možnost obdržet 100 % financování a podniky si zpravidla musí dofinancovávat určité procento z neveřejných zdrojů, což de minimis samo o sobě nevyžaduje (a dokonce SGEI jde až nad 100 %). Míry podpory mohou být i velmi nízké a v řadě případů se odvíjí také od velikosti podniků (což opět de minimis neřeší), tudíž pro velké podniky, které mají míry podpory nejvyšší, je podpora podle GBER často neatraktivní.

Obrovskou nevýhodou GBER je dále řada podmínek, které musí být splněny. Oproti de minimis, které má podmínek jen několik, je zapotřebí dodržovat celou řadu obecných (transparentnost, kumulace, motivační účinek, velikost podniku, podniky v obtížích, zveřejňování apod.)

ale i konkrétních podmínek pro jednotlivé kategorie podpory (např. prahové hodnoty, vymezení způsobilých nákladů a další specifika). Ukazuje se, že spousta podmínek je buď nejasných anebo nereálných ke splnění, což spolu s výkladovou praxí Komise, velmi extenzivními výklady

⁹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32014R0651&qid=1568751923153>

a nedostatkem metodických pokynů, z GBER dělá někdy rizikový nástroj z pohledu budoucích auditů.

GBER má ohledně vývozu prakticky stejné ustanovení (včetně recitálu): *Toto nařízení se nepoužije na podporu činností spojených s vývozem do třetích zemí nebo členských států, a to podporu přímo spojenou s vyváženým množstvím, podporu na zřízení a provoz distribuční sítě nebo na jiné běžné náklady spojené s vývozní činností (Podporu činností spojených s vývozem zpravidla nepředstavuje podpora na pokrytí nákladů na účast na veletrzích nebo na studie či poradenské služby potřebné k uvedení nového nebo stávajícího výrobku na nový trh v jiném členském státě nebo třetí zemi.*

Výše uvedené rozhodnutí Komise ohledně aktivit a) až d) a rozsudek ESD o předběžné otázce v bulharském případě tak platí i zde.

Oproti de minimis, které má akorát negativní výčet hospodářských oblastí, má GBER jednak negativní výčet (velmi podobný) a zároveň výčet pozitivní, který je představován rozsáhlou kapitolou III týkající se různých kategorií podpory. To znamená, že i když se dospěje k závěru, že daná podpora kolem exportu není podporou přímo spojenou s exportem, a tudíž podporou zakázanou, pořád je zapotřebí učinit ještě další krok (který již u de minimis není třeba) a najít, podle kterého článku 14 až 56 je možné tuto podporu udělit. Pokud se dojde ke zjištění, že žádný takový článek není vhodný, anebo se zamýšlené opatření žádnému takovému článku nepřizpůsobí, nelze GBER využít.

Při výběru případného konkrétního článku je pak zapotřebí splnit veškeré jeho podmínky. Zpravidla se jedná o:

- a) intenzitu či míru podpory (pozor podle GBER zpravidla nelze na rozdíl od de minimis poskytovat 100 % na dané náklady)
- b) maximální výši podpory (tj. strop), která je ale uvedena nikoliv v konkrétním článku kapitoly III ale souhrnně pro všechny kategorie v článku 4
- c) vymezení způsobilých nákladů (někdy lze financovat např. pouze pořízení investic)
- d) některé kategorie jsou pouze pro malé a střední podniky a některé jsou pro velké podniky s dalšími podmínkami.

Z hlediska exportu, který je zakázán napříč celým GBER bez výjimky, co se týče jednotlivých kategorií podpor, se mu nejvíc podobá kategorie podle článku 19, tj. podpora na účast malých a středních podniků na veletrzích. Jak ale z názvu vyplývá, nelze jej použít pro podniky velké, intenzita podpory je maximálně 50 % a vymezení nákladů je omezeno pouze na nájem, zřízení a provoz stánku při účasti podniku na konkrétním veletrhu nebo výstavě. Jakákoliv odchylka od tohoto článku znamená, že jej nelze použít.

Podobně je třeba prověřit jakýkoliv další zamýšlený článek, přičemž je evidentní, že některé články z hlediska svých specifických podmínek jsou v zásadě předem vyloučeny (např. podpora

kultury, širokopásmových sítí, podpora na náhradu škod způsobených některými přírodními pohromami), popř. podpora by byla velmi nepřímá, tj. podporovány by byly jiné aktivity daného podniku (samozřejmě účetně oddělitelné od samotného exportu z důvodu zabránění křížového financování). V druhém případě by se tak dalo uvažovat např. o určitých způsobech energetických úspor, obnovitelných zdrojích energií či jiných podobných nástrojích v příslušných člancích v kategorii podpory na ochranu životního prostředí.

Tak jako tak článek 19 je nejspíše podpoře exportu nejbližší a další kategorie jsou podstatně méně vhodné (za zvážení však stojí ještě komplikovaný ale pro velké podniky za určitých podmínek použitelný článek 14, a dále pro malé a střední podniky články 17 a 18).

- Notifikace

Notifikace je v oblasti veřejné podpory považována za ultima ratio, tj. za nástroj, který lze použít až poté, co selžou veškeré výše uvedené. V případě exportu se ukazuje, že tento sektor je velmi problematický a de minimis i blokové výjimky zakazují jeho podporu, ledaže se jedná o aktivity nepřímo spojené či dovolené (srov. výše uvedené rozhodnutí Komise). Notifikační proces je velmi zdoluhavý (měsíce i roky) a spočívá v žádosti o schválení daného režimu Komisí. Na druhou stranu existují nástroje pro zrychlení (např. Komise odsouhlasí režim v rámci tzv. prenotifikace) a výhodou notifikace je určitá právní jistota správnosti postupu členského státu, která u GBER chybí.

Pokud je tedy zamýšlena podpora spojená s exportem, zřejmě není jiné cesty než notifikace, ve které se bude daný poskytovatel snažit přesvědčit Komisi, že zde existuje selhání trhu a tím pádem klady podpory převyšují zápory v podobě narušení soutěže a Komise pak prohlásí daný režim za slučitelný. S notifikačním procesem pak pomáhá ÚOHS, který je hlavním koordinacním orgánem (mimo podporu v oblasti zemědělství, kde je jím MZe) v oblasti veřejné podpory a komunikačním bodem s Komisí.

K notifikaci je zapotřebí uvést, že případnou podporu je zapotřebí naplánovat minimálně jeden rok dopředu s ohledem na dlouhé notifikační lhůty.

Je však možné s ohledem na charakter vývozu již předem odhadnout, že opatření spojené s vývozem anebo jiná zakázaná aktivita dle GBER či de minimis nebude povoleno ani v rámci notifikace. Výše uvedený rozsudek ohledně předběžné otázky případu z Bulharska jasně připomíná, že vývoz zboží je opravdu činností významně narušující trh, byť jen v malé míře:

“Podpory vývozu, byť malého rozsahu, přitom ze své podstaty patří mezi podpory, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy, a to přímo poskytnutím konkurenční výhody pro vyvážené výrobky i nepřímo tím, že ze strany ostatních členských států vyvolají symetrická protiopatření, která mají tuto konkurenční výhodu kompenzovat. Jak uvedla Komise na jednání, povolení těchto podpor by mohlo významně narušit fungování vnitřního trhu.”

*“Důvody, pro něž se Soudní dvůr rozhodl, že ustanovení Smlouvy o FEU týkající se státní podpory nesmí sloužit k prolomení pravidel Smlouvy týkajících se volného pohybu zboží, totiž odůvodňují rovněž **reciproční tvrzení**, a sice že tato ustanovení a pravidla sledují **stejný cíl**, kterým je **zajistit volný pohyb zboží** mezi členskými státy **za obvyklých podmínek hospodářské soutěže**”*

Pokud se tedy nehodlají podporovat pouze činnosti explicitně dovolené GBER či de minimis (např. účast na veletrzích) či na základě tohoto rozsudku vyvozené aktivity, které mají od vývozu již dostatečně “daleko”, nedoporučuje se zkoušet ani cesta notifikace. Toto je pak možné si pro jistotu ověřit konzultací s ÚOHS či neformální konzultací s Komisí.

Národní úprava

Pokud se případný poskytovatel podpory exportu vypořádá s pravidly veřejné podpory, která jsou pro něj jako zástupce členského státu závazná, nastupuje národní úprava poskytování dotací.

- Základním zákonem je zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), který mimo jiné stanoví základní pravidla financování z veřejných rozpočtů. V § 14 vymezuje poskytovatele, kteří jediná jsou oprávněni poskytovat dotace a návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu:
 - a) organizační složky státu (tj. např. ministerstva)
 - b) Úřad práce České republiky,
 - c) Akademie věd České republiky,
 - d) Grantová agentura České republiky,
 - e) Technologická agentura České republiky nebo
 - f) organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon.

Z hlediska možné podpory exportu jsou tak relevantní především ministerstva. Tyto instituce jsou pak odpovědné za dodržování rozpočtových pravidel.

Na základě § 1 písm. d) se rozpočtovými pravidly řídí i tyto instituce

- a) Agentura Czechinvest jako příspěvková organizace – tento subjekt je vymezen zákonem 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně § 4a, který na základě poznámky pod čarou č. 3a přímo závaznost rozpočtovými pravidly uvádí.
- b) Agentura CzechTrade, která je uvedena opět v § 5 zákona č. 47/2002 Sb., jako jeden z možných poskytovatelů pro podporu malých a středních podniků. Fakt, že se jedná o příspěvkovou organizaci nevyplývá explicitně ze zákona jako u agentury

Czechinvest, ale z jejího zřizovacího dokumentu (rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu č. 97/1997),⁹² tudíž závaznost rozpočtovými pravidly je v konečném důsledku stejná.

Z hlediska § 14 rozpočtových pravidel se však nejedná o poskytovatele ze státního rozpočtu, podobně jako další instituce zmíněné dále (např. Českomoravská záruční a rozvojová banka – ČMZRB). V některých případech (např. API či ČMZRB) se pak jedná o tzv. “zprostředkující subjekty” podle § 14g zákona, které spíše administrují distribuci podpory na základě veřejnoprávní smlouvy.⁹³

Rozpočtová pravidla upravují poskytování dotací v § 14 až 15. Tato část zákona byla v posledních letech značně rozšiřována z důvodu častých soudních sporů mezi poskytovateli dotací (především MŠMT) a příjemci, přičemž jádrem těchto sporů byl především nedostatečně transparentní proces při poskytování dotací, popř. jejich zpětného odnětí. Základní pravidlo uvedené v § 14, že na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok, zůstává nadále neprolomeno, nicméně judikatura zakotvila takto právní nárok na spravedlivý a transparentní proces. Neboli žadatel o dotaci musí vědět jasně dopředu, jaké podmínky má splnit a pokud mu bude udělení dotace zamítnuto, musí vědět z jakého důvodu, a nesmí se tak stát pouze na základě svévole daného poskytovatele.

Problém spočíval také mimo jiné v tom, že nebyl zcela jasný vztah ke správnímu řádu, přičemž rozpočtová pravidla uváděla, že se tento zákon nepoužije, což nebyla zcela pravda, neboť co se týče základních správních zásad, tak ty platí vždy. Vzhledem k těmto situacím a faktu, že správní řád je v zásadě nevhodným předpisem pro poskytování dotací, byla rozpočtová pravidla postupně rozšiřována o ustanovení 14a až na 14q, kde se zákonodárce snažil nastavit vlastní proces při poskytování dotací (tj. lhůty, parametry žádosti, parametry rozhodnutí apod.). Proces poskytování dotací se tak poměrně dost zkomplikoval.

- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád – jedná se o základní správně-právní předpis závazný pro veřejnoprávní instituce. Zakotvuje základní zásady správního práva

⁹² <https://www.czechtrade.cz/d/documents/01/2-o-czechtrade/2-5-zverejnovane-informace/2-5-1-povinne-informace-a-vzajemna-pomoc-v-trestnich-vecech/zakladaci-listina-czechtrade.pdf>

⁹³ Důvodová zpráva k § 14g uvádí: “Řízení o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu vede poskytovatel. Kdo může být poskytovatelem, je upraveno v § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel. Veřejnoprávní smlouvou může poskytovatel dotace nebo návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu převést některé svoje činnosti na právnickou osobu nebo jinou organizační složku státu. Činnosti budou přenášeny zejména na státní fondy (ve smyslu § 28 rozpočtových pravidel) a státní příspěvkové organizace. Pokud je poskytovatel dotace nebo návratné finanční výpomoci zřizovatelem státní příspěvkové organizace, může tuto organizaci k výkonu činností pověřit. Převáděny mohou být zejména administrativní činnosti, jako je shromažďování žádostí, jejich prvotní posuzování včetně návrhu pro poskytovatele na vyřízení žádosti. Vyhlášovat výzvu k podávání žádostí o dotace nebo návratné finanční výpomoci a vydávat rozhodnutí však bude moci pouze poskytovatel.”

a postupy správních orgánů vůči veřejnosti. Jeho použití na poskytování dotací je nyní vyjasněno v § 14q rozpočtových pravidel, kde se konkrétně uvádí ustanovení správního řádu, která se nepoužijí. Není tak již vyloučen zcela ale pouze některá jeho ustanovení, tj. ustanovení, která nejsou explicitně vyloučena § 14q rozpočtových pravidel, jsou nadále použitelná, ledaže by rozpočtová pravidla obsahovala úpravu vlastní (rozpočtová pravidla jsou speciálním zákonem ke správnímu řádu).

- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky neboli kompetenční zákon. Jeho význam spočívá v tom, že v podmínkách České republiky by měl odpovědět na otázku, které ministerstvo má v působnosti podporovat export. Jeho ustanovení jsou ale spíš základní a občas dochází ke kompetenčním nesrovnalostem, přičemž je pak zapotřebí diskuse nad vymezením vzájemných mantinelů. V úvahu lze vzít následující ministerstva:
 - a) Ministerstvo průmyslu a obchodu (§ 13) – obecně z pohledu zakotvené obchodní politiky, nicméně podpora exportu v současném kompetenčním zákoně není tak explicitně zakotvena jako do roku 1996 u tehdejšího ministerstva hospodářství. Každopádně z hlediska exportu je jeho působnost nejpravděpodobnější, popř. působnost jeho výše uvedených příspěvkových organizací.
 - b) Ministerstvo zemědělství (§ 15) – v případě zemědělských výrobků. Z hlediska veřejné podpory je mimo ÚOHS druhým koordinačním orgánem, neboť zemědělství (především prvovýroba), rybářství a akvakultura jsou specifické sektory s vlastními pravidly. Tyto sektory mají i vlastní úpravu de minimis a blokové výjimky (tzv. ABER).
 - c) Ministerstvo obrany (§ 16) – v případě exportu vojenského materiálu.
 - d) Ministerstvo zdravotnictví (§ 10) – v případě exportu zdravotnického materiálu.
 - e) Ministerstvo zahraničních věcí (§ 6) – obecně z pohledu zahraniční politiky.
 - f) Ministerstvo financí (§ 4) – toto ministerstvo poskytuje podporu v některých formách finančních nástrojů (např. úvěry).
- Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje – jedná se o vnitrostátní normu pro oblast veřejné podpory, jelikož tato stanoví pravidla z pohledu práva EU pro členské státy. Tento zákon pak dále rozvíjí, které orgány jsou vnitrostátně za dodržování těchto pravidel odpovědné. Je tak zakotvena koordinační role ÚOHS jako obecného orgánu a MZE pro oblast zemědělství a rybolovu. Jednotliví poskytovatelé tak těmito orgány zodpovídají za dodržování pravidel veřejné podpory a mimo jiné musí plnit evidenční povinnosti v registru pro podporu malého rozsahu (de minimis), neboť ÚOHS reálně dává pokuty z neplnění.

- Zákon č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů – jak z názvu vyplývá, tento zákon není použitelný pro podporu velkých podniků. Definičně se odkazuje již na neexistující nařízení z roku 2001, nicméně aktuálně platí odkaz do přílohy č. 1 současného GBER.

Obsahuje podobně jako GBER určité kategorie, na které může směřovat podpora (§ 3), čímž stejně tak platí, že je zapotřebí vybrat některou z nich. Opět se nabízí kategorie uvedená pod písm. j) jako “navazování kontaktů a spolupráce se zahraničními partnery a účast na vnitrostátních i zahraničních výstavách a veletrzích”.

Podle tohoto zákona mohou poskytovat podporu jednak Ministerstvo průmyslu a obchodu, Czechtrade, Agentura pro podnikání a inovace (pro operační programy) a Czechinvest, přičemž tito poskytovatelé mohou poskytovat dotace (pouze však služeb) nebo návratné finanční výpomoci. Formy podpory v podobě dalších finančních nástrojů poskytuje pak ČMZRB.

Tento zákon je poměrně krátký a nabízí se jeho otázka vztahu k rozpočtovým pravidlům. Podobně jako ve vztahu k zákonu č. 130/2002 o podpoře výzkumu a vývoje by mělo platit, že rozpočtová pravidla jsou zákonem obecným a použijí se tak jeho ustanovení tam, kde speciální zákon nestanoví vlastní úpravu. V případě tohoto zákona 47/2002 Sb., není toto až tak podstatné, protože obsahuje velmi málo procesních ustanovení a jsou jimi akorát § 6 (náležitosti programu) a § 7 (je zmíněna žádost) a jsou stanoveny základní náležitosti rozhodnutí či smlouvy o poskytnutí podpory. Pouze v těchto aspektech se tedy použije úprava tohoto zákona oproti rozpočtovým pravidlům.

- Zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou a o doplnění zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů – tento zákon je nepřímým nástrojem podpory exportu prostřednictvím finančních institucí (srov. důvodová zpráva), které poskytují pak vývozcům pojištění vývozních úvěrových rizik a zvýhodněné financování.

Tento zákon upravuje činnost následujících institucí:

- a) Exportní garanční a pojišťovací společnost, a. s. (EGAP), která zajišťuje pojištění exportních vývozních rizik
- b) Česká exportní banka, a. s. (ČEB), která vykonává finanční služby spojené s vývozem
- c) Česká národní banka jako orgán dohledu a vydávající povolení k pojištění a zajištění vývozních úvěrových rizik

- d) Ministerstvo financí, které schvaluje nebo stanovuje některé parametry činností podle tohoto zákona, např. schvaluje základní ekonomické parametry jednotlivých nově zaváděných typů pojištění vývozních úvěrových rizik.

Z hlediska pravidel veřejné podpory stanovenými výše je vhodné upozornit, že poskytování finančních služeb ČEB a EGAP je nutno považovat za veřejný zdroj, neboť ono poskytování je tzv. přičitatelné státu, když ten má v obou institucích ze zákona majoritní podíly a má tak dominantní vliv, tj. v EGAP 100 % a v případě ČEB alespoň ze ⅓. Akcionářská práva jsou pak vykonávána ministerstvy. Tato poznámka je relevantní i proto, že § 9 se přímo na zákon o veřejné podpoře odkazuje, a podpora podle tohoto zákona podle něj musí být poskytována.

- Zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky – spíše doplňkově se uvádí tento zákon, neboť tyto právnické osoby mají rovněž vliv na podnikatelské prostředí včetně exportu. Podle tohoto zákona obě komory poskytují poradenství a další činnosti pro své členy, např. vystavují osvědčení o skutečnostech důležitých v právních vztazích, které vznikají v mezinárodním obchodě. Vztahy mezi komorami a jejich členy jsou sice soukromoprávního charakteru, nicméně jejich ustanovení přímo zákonem a financování (byť jen částečné) pomocí dotací z nich dělá opět relevantní poskytovatele podpory v tomto výčtu.

V případě poskytování podpory z veřejných prostředků je zapotřebí brát v potaz další zákony, které přímo neurčují nástroje k poskytování podpor, ale které mají na ně větší či menší vliv a je třeba s nimi počítat:

- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů a zákon 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád), podle nichž poskytovatelé postupují při kontrole účelnosti a správnosti použitých veřejných prostředků jejich příjemci.
- Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), který dopadá jednak na ministerstva, tak na výše uvedené agentury (jako příspěvkové organizace). Podle něj se zveřejňují soukromoprávní smlouvy a smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, přičemž je pak na hlubší rozbor, zda se tato povinnost týká i smluv uzavřených na finanční nástroje s ČMZRB.
- Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě se týká státní správy ohledně požadavků na poměry zaměstnanců, kteří ji vykonávají. Z hlediska poskytovatelů dotací je relevantní v tom smyslu, že tito zpravidla spadají pod tento zákon, přičemž v některých případech je tak přímo stanoveno. To se týká např. realizace operačních programů, kdy např. agentura Czechinvest pod tento zákon nespadá, a proto z ní byla vyčleněna samostatná

Agentura pro podnikání a inovace, která již podle zákona o malém a středním podnikání pod něj spadá. V zásadě se vztahuje na všechna ministerstva, nevztahuje se ale např. na poskytovatele v oblasti výzkumu a vývoje (TAČR a GAČR), kteří (resp. jejich zaměstnanci) administrují poskytování podpor jako ministerstva (včetně operačních programů) obdobně.

- Občanský zákoník, podle něhož se pak zpravidla řídí primárně smlouvy o poskytování dotace.