

Doporučení Rekonstrukce státu k transparentnímu a férovému rozdělování finanční pomoci v koronakrizi

V prvních týdnech epidemie nového koronaviru musela vláda rychle konat ve zcela nové situaci, je tedy pochopitelné, že docházelo k dílčím chybám. Nyní, více než dva měsíce po konci nouzového stavu, je však namístě programy finanční pomoci již připravovat nebo upravovat v konzultaci s relevantními aktéry tak, aby finanční pomoc skutečně směřovala zamýšleným adresátům a aby nebyly překotně měněny podmínky jejího čerpání. Dále je nutné dodržet základní prvky transparentnosti a předvídatelnosti a nesmí docházet ke skrytému znevýhodňování.

Rekonstrukce státu přináší následující **doporučení** k programům finanční pomoci:

1) OTEVŘENOST: Konzultovat programy s relevantními aktéry a odůvodňovat podobu programů

Vytvořit k připravovaným programům pracovní skupiny, přizvat nezávislé experty, opozici a relevantní aktéry, vytvořit ke každému programu důvodovou zprávu, uvést důvody podpory i výběru cílové skupiny, jasně cílovou skupinu vymezit, formulovat měřitelné cíle programu, nastavit program souladně s cíli.

2) VČASNOST: Včas informovat a neměnit podmínky programu za běhu

Záměr vypsání programu oznámit dostatečně předem před spuštěním programu, úplné a konečné parametry programu včetně podmínek podávání žádostí zveřejnit s dostatečným předstihem před spuštěním programu, podmínky programu po spuštění programu neměnit, rozhodně ne k tíži žadatelů.

3) ROVNOST: Zajistit účastníkům programu rovný přístup

Psát jednoduchým jazykem, uvádět znění odkazovaných ustanovení právních předpisů, maximum věcí umožnit prokázat čestným prohlášením, nevyžadovat zbytečné doklady, přednostně využívat nahlížení do registrů před povinností ve státních registrech dohledatelné věci dokládat, umožnit přečíst podmínky programu a podat žádost nejméně i v angličtině.

Jednotlivé body doporučení podrobněji rozpracováváme níže a dále podrobněji rozebíráme vybrané příklady, kdy doporučované principy nebyly dodrženy.

1) Konzultovat programy s relevantními aktéry a odůvodňovat podobu programů

Vláda by měla vytvořit pracovní skupiny, kde budou účastní zástupci vlády, opozice, cílové skupiny i externí odborníci. Pracovním skupinám může svěřit zejména návrh rysů podpůrného programu a následně i oponenturu návrhu. Podrobné konzultace a řádná oponentura by měly vést v první řadě k jednoznačnému vymezení cílové skupiny, cílů a podmínek programu, které se musí s reálným nastavením programu shodovat. Příkladem špatné praxe je program COVID I, ve kterém měly šanci uspět spíše jen větší, dobře zajištěné a koronakrizí méně poškozené podniky. Z nejvíce zasaženého pohostinství uspělo se žádostí jen 25 podniků.¹

V podmínkách programu musí být jasně vymezeno, kdo jsou adresáti pomoci. Skuteční příjemci by poté také měli být zveřejněni, jsou-li právníckými osobami. Výběr této cílové skupiny a parametry pomoci musí být řádně podloženy daty včetně zdůvodnění, proč nebyly zahrnuty další obdobné skupiny tak, jako se to stalo například při zavádění ošetrovného pro OSVČ, které nezahrnulo zaměstnance na DPP či DPČ a nízkopříjmové skupiny, které neplatí sociální pojištění, ale práce jim uzavřením provozů byla také znemožněna. Součástí programu musí být i měřitelné cíle, kterých má být programem dosaženo, aby bylo možné provést zpětnou evaluaci účinnosti vynaložených prostředků. Pro uvedené účely by tedy program měl být vybaven **důvodovou zprávou**.

Nesrozumitelné důvody či nejasné pohnutky vyvolávají oprávněnou nedůvěru. V zájmu vlády je proto srozumitelnou důvodovou zprávou s relevantním obsahem ke každému programu zpracovat. Otevřenost je základem pro důvěru veřejnosti v její kroky.

Příklad nesouladu cílů s výsledky programu Covid I

Doporučení: Nastavit podmínky programu v souladu s jeho cíli

Cílem programu je pomoc menším firmám zasaženým koronakrizí, jak vyplývá např. z Výzvy k předkládání projektů: „*Cílem programu je usnadňovat přístup k provoznímu financování malým a středním podnikatelům, jejichž ekonomické aktivity jsou omezeny v důsledku výskytu koronavirové infekce a souvisejících preventivních opatření.*”²

¹<https://www.e15.cz/koronahelpdesk-e15/podporu-covid-i-ziskalo-25-gastronomickych-podniku-u-restaurateri-celkem-dostali-uvery-za-67-milionu-1369021>

² ČMZRB, Národní program Úvěr COVID, Výzva k předkládání projektů, 16. 3. 2020, dostupné z: <https://www.cmzrb.cz/podnikatele/uvery/uver-covid/>

S tímto deklarovaným cílem je však v ostrém rozporu reálný dopad programu. Jeho podmínky v souhrnu totiž vedou k podpoře těch nejméně zasažených podniků, nikoliv podnikům, které naopak pomoc nejvíce potřebují, jak je podrobněji rozvedeno níže:

První překážkou je administrativní náročnost podání žádosti v kombinaci s krátkým časem běhu programu. Program byl vyhlášen 16. 3. a pozastaven 20. 3., přihlášky tak bylo možné podávat jen po dobu 5 dní. Alokované finanční prostředky pro firmy registrované v Praze však byly vyčerpány ještě dříve.³ Při žádosti je nutné popsat a doložit řadu skutečností, např.: účel úvěru a vzniklou újmu (a to na počátku krize, kdy nikdo nemohl vědět, jak dlouho bude krize trvat a s jakou intenzitou, ostatně to není jasné ani dnes), včetně doložení např. odstoupení od smlouvy, odmítnutí plnění, zpoždění plnění, zrušení zájezdu, úbytek hostů či ušlé tržby k prokázání zasažení koronakrizí. Dále musí podnikatel prokazovat svou bonitu, tzn. předložit ekonomické informace o svém podnikání v podobě finančních výkazů a případné ekonomické predikce.⁴ Náročnost žádosti překvapila i profesionály - finanční poradce.⁵ Část podnikatelů tedy mohla žádost pro administrativní náročnost rovnou vzdát, další podání žádosti během pěti dnů nestihli. Vyšší šanci stihnout podání žádosti měly větší podniky s robustním administrativním zázemím.

Další překážkou je krátká doba splatnosti, která činí 2 roky od uzavření smlouvy. Splacení úvěru si přitom stát zaručuje velice tvrdým způsobem, tzn. formou blankosměnky. V době nejistoty ohledně délky trvání krize je tedy žádost o půjčku riskantním krokem, který si mohou dovolit spíše jen dobře zajištěné firmy, které mají jistotu, že peníze do dvou let skutečně splatí.

Další překážkou je posuzování bonity žadatelů, které jde částečně proti smyslu programu. Vyřazeny jsou tak firmy, které nejsou v dobré finanční kondici nebo nemohou doložit v této nejisté době schopnost úvěr splatit. Státní pomoc se tak nedostává těm, kteří jí nejvíc potřebují a naopak směřuje těm, kteří jsou postižení spíše méně ve srovnání s ostatními.

Kombinace výše uvedených faktorů vede k tomu, že na půjčku v rámci programu Úvěr COVID dosáhnou spíše větší firmy při hranici 250 zaměstnanců, které jsou dobře finančně zajištěné a které nejsou koronakrizí příliš zasažené (jinak by nedoložily bonitu). To je zcela v rozporu se smyslem a cílem programu.

³<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/stat-slibil-rychle-penize-vyrizovani-uveru-ale-pripomina-lo-loterii-101083>

⁴ ČMZRB, Nejčastější otázky a odpovědi, dostupné z:
<https://www.cmzrb.cz/podnikatele/uvery/uver-covid/>

⁵
<http://casopisargument.cz/2020/04/23/zkusenost-k-nezaplacenim-aneb-uvery-covid-pro-podnikatele/>

2) Včas informovat a neměnit podmínky programu za běhu

Nešvarem mnohých podpůrných programů byla překotnost jejich spuštění a následných změn podmínek. Například podnikatelé z Prahy se teprve den před spuštěním programu COVID II dozvěděli, že jim není určen. Žadatelé v rámci programu Antivirus se až při vrácení žádosti dozvěděli, že odhadovaná částka k proplacení je ve skutečnosti povinný údaj, ačkoliv v instruktážním videu byl uveden opak.⁶ Nestabilitu podmínek by měla minimalizovat právě řádná diskuse všech relevantních aktérů, která by měla odhalit slabá místa a nedokonalosti, ale předem vyjednanými kompromisy i obrousit jinak následně zákonitou kritiku. V současnosti se již nacházíme v době, kdy je vhodné, aby rychlá a přirozeně nedokonalá řešení vystřídalily dobře promyšlené a podrobně konzultované programy pomoci.

Kromě stability je však důležitá i včasnost. Nadále by se nemělo stávat, že prostředky programu jsou vyčerpány dříve, než někteří žadatelé vůbec stihnou vyplnit přihlášku, tak jako se to stalo např. v programu COVID I. Oznámení o záměru spustit program včetně zveřejnění všech konečných podmínek musí proběhnout natolik včas, aby výhodu nezískali ti, kteří mají známé na ministerstvu, a tedy nad ostatními informační převahu, nebo ti, kteří na zpracování žádosti mají tým právníků, kdežto ostatní musí složitou žádost mnohem déle vyplňovat sami. Například o podmínce předschváleného úvěru od banky v programu COVID Praha spuštěnému 21. března se žadatelé dozvěděli v pátek 17. března, bez tohoto pátku měli tedy jen jeden celý pracovní den na vyřízení žádosti o úvěr, která běžně trvá několik týdnů. Výhodu tak paradoxně získali ti, kteří již v minulosti úvěr od banky čerpali.

3) Zajistit účastníkům programu rovný přístup

Nejde tedy jen o včasné zveřejnění úplných podmínek, ale také o jejich podobu. Pokud má být program skutečně efektivní, musí pomoci i těm, kteří nejsou od státu zvyklí pomoc žádat, i těm, kteří nemají vysoké právní povědomí nebo nemají dostatečně rozvinutou čtenářskou kompetenci. Stát by také neměl žádat zbytečné doklady. V programu ANTIVIRUS zatíženém náročnou administrativou a zbytečnou a složitou povinností dokládat vlastnictví bankovního účtu bylo kolem 70 % žádostí neúspěšných. Přitom například umožnění dokládat většinu ostatních dokumentů jen čestným prohlášením lze v programu ANTIVIRUS považovat za dobrou praxi.

Podmínky je třeba psát srozumitelným jazykem s přehlednou větnou skladbou, případné odkazy na právní předpisy doplňovat nejméně citacemi příslušných ustanovení a důležité věci, jako jsou podmínky nebo vyplývající povinnosti, na závěr či úvod shrnout. O pomoc by měl být schopen požádat i právní laik.

<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/chybovost-az-70-procent-program-antivirus-se-potyka-s-problemy-98743>

Je také třeba myslet na to, že podnikat v České republice mohou i cizinci, kteří se sice mohou česky dobře domluvit, ale porozumění odbornému textu podmínek programu spolu s odkazy na právní řád pro ně může být ještě složitější než pro běžného Čecha. Podmínky programu by tedy měly být k dispozici nejméně také v angličtině. Uvedenou podmínku se programům naplňovat nedaří.

Příklad k jednoduchosti žádostí: Program antivirus

Doporučení: maximum věcí umožnit prokázat čestným prohlášením; nevyžadovat zbytečné doklady

Má-li být pomoc efektivní, stát by neměl požadovat doložení skutečností, které není nutné dokládat, případně umožnit doložení skutečností čestným prohlášením. Např. v programu Antivirus není v zájmu jednoduchosti programu nutné prokázat důvodnost žádosti o příspěvek státu dokládáním příslušných dokumentů, postačí totiž čestné prohlášení a kontrola dokumentů případně probíhá zpětně. Jinak než čestným prohlášením se v rámci programu dokládá mimo zastoupení jediná skutečnost, a to vlastnictví bankovního účtu.

Podle Ministerstva práce a sociálních věcí (dále „MPSV“) povinnost doložit vlastnictví bankovního účtu vyplývá ze zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně z § 118 odst. 2, písm. b), podle kterého: „K žádosti o příspěvek na jednotlivé nástroje aktivní politiky zaměstnanosti je nutné přiložit [...] b) doklad o zřízení účtu u peněžního ústavu.“ Ovšem totožná povinnost platí i pro „doklady osvědčující skutečnosti uvedené v žádosti“ podle písm. a) odst. 2 § 118. Není tedy jasné, proč dle MPSV postačí doložit „skutečnosti uvedené v žádosti“ (například prokázání důvodnosti žádosti) čestným prohlášením, zatímco pro doložení zřízení účtu u peněžního ústavu čestné prohlášení nepostačí.

MPSV tuto povinnost odůvodňuje tím, „aby peníze byly vyplaceny na účet, který je prokazatelně účtem příjemce.“ Není ovšem jasné, proč by žadatel v žádosti uváděl jiné než vlastní číslo bankovního účtu, jinými slovy není zřejmé, v čem spočívá riziko případného zneužití. Neexistuje tak jasný a důležitý důvod, proč by měla být zrovna tato skutečnost dokazována mnohem důkladněji než všechny ostatní skutečnosti, včetně splnění podmínek finanční pomoci. Právě ohledně splnění podmínek finanční pomoci lze očekávat největší riziko uvádění nesprávných údajů s cílem získat finanční pomoc, na kterou by jinak žadatel neměl nárok.

<https://www.penize.cz/podnikani/413390-dokaz-ze-jsou-zavrene-skoly-statni-pomoc-napadl-virus-byrokracie>

Příklad k rovným šancím: Programy Antivirus a Pětadvacítka

Doporučení: umožnit přečíst podmínky programu a podat žádost nejméně i v angličtině

V ČR žije přes 570 000 cizinců. ČR není ostrovem v tichomořském oceánu, ale členem Evropské unie, která mluví 24 jazyky a má jednotný trh s vysokou pracovní mobilitou. V ČR dále žijí významné národnostní menšiny jako jsou Ukrajinci a Vietnamci.⁸ Přesto chybí dostatek informací ohledně programů na podporu poškozených koronavirem v jiném jazyce nežli v češtině. Tím jsou zásadním způsobem znevýhodněni cizinci dlouhodobě žijící a pracující v ČR, aniž by k tomu byl spravedlivý důvod. Tito cizinci se navíc mohou česky bez problémů domluvit. Při nutnosti porozumět složitému právnímu textu podmínek programu a formuláři určenému pro žádost jsou však i tak významně znevýhodněni.

Absence informací v cizích jazycích byla ilustrována na programech Antivirus a Pětadvacítka.

Program Antivirus

Základní informace jsou dostupné ve 4 jazycích kromě češtiny, jsou však velice neaktuální a neobsahují link na webový formulář, prostřednictvím kterého lze žádost vypracovat. Navíc jsou tyto informace pouze přiložené formou přílohy v závěru hlavní stránky [informačního webu](#) MPSV, takže je nutné scrollovat na konec česky psané stránky, aby je našel člověk, který česky nerozumí. Při přepnutí celého webu do angličtiny se už vůbec není možné k relevantním informacím dostat. Dále MPSV nabízí podrobný manuál k programu Antivirus v angličtině. Ten však zřejmě nebyl aktualizován od spuštění programu, protože ohledně webového formuláře odkazuje na web Úřadu práce, kde ovšem webový formulář žádosti o podporu v rámci programu Antivirus dostupný není. Hlavním problémem pak je, že samotný formulář pro vytvoření žádosti je dostupný pouze v českém jazyce.

Pětadvacítka

Na webu Ministerstva financí chybí jakékoliv informace v cizích jazycích.

Na webu Finanční správy jsou v anglickém jazyce dohledatelné informace k mimořádným opatřením v oblasti daní, nejsou ovšem žádné informace k finanční podpoře OSVČ.

Rovněž webový formulář k vytvoření žádosti je jen v českém jazyce.

⁸ <https://www.ceskovdatech.cz/clanek/129-cizinci-v-cesku/>

Příklad zbytečných podmínek finanční pomoci - Pětadvacítka

Doporučení: umožnit proplácení finanční pomoci složenkou

Zákonnou podmínkou programu “Pětadvacítka” je vlastnictví bankovního účtu, protože peníze nejsou vypláceny jinak než na bankovní účet. V zájmu co možná nejvyšší jednoduchosti a rychlosti vyřizování žádostí je žádoucí, aby maximum finančních prostředků bylo vypláceno na bankovní účet. Není však důvodné z programu zcela vyloučit OSVČ, které bankovní účet zřízený nemají. Stát tak přenáší nadměrnou administrativní zátěž v podobě zřizování bankovního účtu na ty nejohroženější živnostníky.

Za Rekonstrukci státu analýzu vypracovali Jakub Černý a Věnek Bonus