

Zvláštní zpráva

Podpořil EFRR úspěšně rozvoj podnikatelských inkubátorů?



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014

ISBN 978-92-872-0116-4
doi:10.2865/31610

© Evropská unie, 2014
Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

Zvláštní zpráva

Podpořil EFRR úspěšně rozvoj podnikatelských inkubátorů?

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU)

Body

Glosář

I – VII Shrnutí

1 – 9 Úvod

10 – 17 Rozsah a cíle auditu

18 – 78 Připomínky

19 – 28 **Kvalita infrastruktury byla obecně dobrá, ale výkonnost inkubátorů za touto kvalitou zaostávala**

20 – 23 Ve většině případů byly inkubátory dobře přizpůsobeny a byly vybudovány a vybaveny v souladu s plánem

24 – 28 Kontrolované podnikatelské inkubátory byly při referenčním srovnání méně účinné

29 – 58 **Kontrolované inkubátory EFRR nevyužívaly osvědčené postupy dostatečným způsobem**

31 – 34 Když byly podnikatelské inkubátory plánovány, věnovala se účinnosti jejich podpůrných služeb pro podnikání příliš malá pozornost

35 – 48 Inkubační služby byly s potřebami klientů provázány jen volně

49 – 51 Monitorovací systémy v inkubátorech neposkytovaly vhodné informace k řízení

52 – 58 Finanční udržitelnost inkubátorů byla v rozporu s cílem poskytovat vhodné inkubační služby relevantním podnikům

59 – 72 **Řídící systémy EFRR se nezaměřovaly na efektivnost služeb poskytovaných podnikatelskými inkubátory**

60 – 68 Postup pro výběr inkubátorů řádným způsobem nezohledňoval určité zásadní prvky inkubační činnosti

69 – 72 Nebylo vyžadováno, aby inkubátory spolufinancované EFRR pokračovaly dostatečně dlouhou dobu v inkubační činnosti

73 – 78 **Omezení v šíření poznatků Evropskou komisí komplikovala propagaci osvědčených postupů**

79 – 85 **Závěry a doporučení**

Příloha — Seznam kontrolovaných inkubátorů

Odpovědi Komise

EBN: Evropská síť podnikatelských a inovačních center (*European Business and Innovation Centre Network*)

EFRR: Evropský fond pro regionální rozvoj

Inkubační program: Speciálně vytvořený dokument, v němž se popisují plánované kroky a opatření pro každý jednotlivý začínající podnik (start-up), který působí v inkubátoru. Cílem inkubačního programu je stanovit podnikatelské cíle pro klientský podnik a definovat škálu cílených zdrojů a služeb, které podpoří jeho rozvoj. Plnění programu a dosahování podnikatelských cílů je monitorováno pomocí ukazatelů.

Inkubátor EC-BIC: Inkubátor, který je certifikovaným členem Evropské sítě podnikatelských a inovačních center.

Klient: Podnikatel či podnik, jemuž je poskytována asistence na základě dohody o spolupráci s podnikatelským inkubátorem. Tato asistence může mít podobu pronájmu prostor a/nebo účasti na činnostech na podporu podnikání.

MSP: Malé a střední podniky. Do této kategorie spadají podniky, jež zaměstnávají méně než 250 osob a/nebo jejichž roční obrát nepřesahuje 50 milionů EUR a/nebo jejichž bilanční suma roční rozvahy nepřesahuje 43 milionů EUR.

Podnik s potenciálně vysokým růstem: Podnik, který dosahuje lepší výkonnosti než odvětví nebo trh jako celek nebo u kterého se to očekává.

Regionální inovační strategie (RIS): Dokument, v němž jsou systematicky a cíleně stanoveny regionální priority a který se na tyto priority zaměřuje prostřednictvím opatření, jež mají za cíl rozvoj místních inovací akademickými a podnikatelskými organizacemi.

Scoutingová činnost: Aktivní vyhledávání klientů a průzkum potenciálních trhů.

Spin-off: Nezávislá společnost vytvořená v případě, kdy se oddělí divize nebo část určité existující společnosti a stane se samostatným subjektem.

Virtuální inkubace: Program, který umožňuje podniku využívat podporu určitého inkubátoru, aniž by byl tento podnik umístěn v prostorách daného inkubátoru.

Vytváření sítí (networking): Podnikatelská činnost, v jejímž rámci podnikatelé navazují osobní styky a vytvářejí podnikatelské příležitosti.

Začínající podnik (tzv. start-up): Nově vytvořený podnik či partnerství provádějící počáteční vývoj svého produktu či služby a realizující průzkum trhu.

I

Malé a střední podniky (MSP) hrají důležitou úlohu při tvorbě růstu a nových pracovních míst. Jejich podpora se proto v posledních letech stává čím dál tím větší politickou prioritou. Objem podpory ze strukturálních fondů vyčleněné v posledních dvou programových obdobích pro oblast MSP činil 23 a 15 miliard EUR. Cílem podnikatelských inkubátorů je podporovat úspěšné zakládání a další rozvoj začínajících podniků (tzv. start-upů).

II

Hlavním cílem auditu bylo posoudit, zda podnikatelské inkubátory spolufinancované Evropským fondem pro regionální rozvoj (EFRR) úspěšně podporovaly začínající podniky s vysokým potenciálem. Auditní tým provedl audit na místě u vzorku inkubátorů ve čtyřech členských státech. Navštívil rovněž řídicí orgány v těchto členských státech a na rozšířeném vzorku, který zahrnul inkubátory i z dvou dalších členských států, provedl referenční srovnávání.

III

Účetní dvůr dospěl k závěru, že EFRR poskytl významný finanční příspěvek na vytvoření infrastruktury inkubátorů, a to zejména v členských státech, kde byl předtím tento typ podnikatelské podpory relativně vzácný. Výkonnost kontrolovaných inkubátorů však byla skromná.

IV

Neuspokojivé výsledky zaznamenané u kontrolovaných inkubátorů lze vysvětlit skutečností, že zavedené osvědčené postupy byly uplatněny jen v omezené míře. Konkrétněji šlo o to, že se při zakládání inkubátorů věnovala příliš malá pozornost účinnosti jejich funkcí na podporu podnikání. Také inkubační služby byly s podnikatelskými cíli klientů propojeny jen volně. Dalším důvodem je to, že monitorovací systémy v inkubátorech neposkytovaly dostatečné informace k řízení. Inkubační činnost také komplikovaly obavy o finanční udržitelnost.

V

Na úrovni řídicích orgánů byly řídicí systémy příliš zaměřeny na výstupy a nevěnovaly dostatečnou pozornost provozní činnosti podnikatelských inkubátorů. Postupy pro výběr inkubátorů ke spolufinancování řádně nezohledňovaly určité prvky, které mají pro inkubační činnost zásadní důležitost, jako např. kvalifikaci personálu, rozsah a relevanci inkubačních služeb a finanční udržitelnost. Ve většině případů nebyly vyhodnocovány ani očekávané přínosy pro regionální ekonomiku.

VI

Ačkoli Komise podnikla určité úsilí na získání vědomostí o činnostech a charakteru podnikatelských inkubátorů v Evropě, nelze podporu, kterou nabízela, považovat za dostatečnou. Činnosti Komise na propagaci inkubátorů a osvědčených postupů byly příliš omezené na to, aby zmírnily riziko neúspěchu inkubátorů s nedostatečnými zkušenostmi či nedostatečnou zralostí.

VII

Účetní dvůr doporučuje:

Za prvé by měla Komise od členských států vyžadovat, aby schvalovaly zřizování nových inkubátorů s využitím spolufinancování EU v závislosti na následujících podmínkách:

- a) Podnikatelské inkubátory by měly být zřizovány na základě podrobných a realistických podnikatelských záměrů, přičemž by měla být věnována obzvláštní pozornost udržitelnosti jejich neziskové inkubační činnosti.
- b) Inkubační činnost by měla být od počátku prováděna vhodně kvalifikovaným personálem, který je schopen poskytovat relevantní individuální podporu jak klientům, tak potenciálním budoucím podnikatelům.
- c) Inkubátory by měly proaktivně vyhledávat a získávat nové klienty bez ohledu na jejich zeměpisný původ a měly by se zaměřovat na takové klienty, kteří přicházejí s inovativními podnikatelskými záměry majícími růstový potenciál, aby se tak maximalizovala efektivnost veřejných výdajů, a tudíž i přidaná hodnota financování EU.
- d) Inkubační proces by měl být pro každý clientský podnik zahájen přípravou podrobného, na míru šitého inkubačního programu. Realizace tohoto programu by měla být kontrolována a měla by být posuzována míra dosažení cílů podniku.
- e) Inkubátory by měly nabízet služby též podnikům, které nejsou rezidenty, a tím umožnit, aby inkubační podpora měla širší dopad na místní podnikatelskou komunitu, a zároveň zlepšovat možnosti pro vytváření sítí.
- f) Inkubátory by měly zavést monitorovací systém založený nikoliv jen na údajích z jejich vlastní činnosti, ale také na podnikatelských údajích předkládaných podporovanými klienty.

Komise by měla po orgánech členských států vyžadovat, aby do koncepce postupů na výběr projektů inkubátorů spolufinancovaných EFRR a na dohled nad těmito projekty začlenila tyto prvky:

- g) V kritériích výběru projektů by měl být kladen větší důraz na očekávané výsledky projektů než na realizaci fyzických výstupů.
- h) V průběhu posuzování projektů a při formulaci smluvních závazků by se měly více využívat odborné znalosti z oblasti podnikatelské inkubace.
- i) Úroveň veřejné podpory by měla vycházet ze stanovených prognóz výsledků pro daný projekt inkubátoru. Hodnota plateb z EFRR by měla být propojena s výsledky, kterých inkubátor dosáhne.
- j) Období udržitelnosti by mělo být upraveno tak, aby odpovídalo reálnému životnímu cyklu aktiv podnikatelského inkubátoru spolufinancovaných z EFRR.

Zatřetí by měla Komise:

- k) aktualizovat své poznatky ohledně účinnosti a efektivnosti podnikatelské inkubace a tyto poznatky v praxi uplatňovat s cílem zajistit, aby podpora z EFRR byla dobře uzpůsobena potřebám odvětví podnikatelské inkubace.
- l) Vrátit se ke svému úsilí na podporu komunity podnikatelských inkubátorů, zejména pak inkubátorů, kterým je poskytována podpora EU, a to například organizováním výměny odborných znalostí a zkušeností s odpovědnými orgány v členských státech. Tato iniciativa by měla být zaměřena na všechny podnikatelské inkubátory, které mohou předložit příklad úspěchu, vyměňovat si poznatky a mít přístup k podpoře od rovnocenných subjektů na evropské úrovni.

Proč jsou podnikatelské inkubátory důležité?

01

Malé a střední podniky (MSP) mají důležitou úlohu pro hospodářský růst a tvorbu pracovních míst. Odhaduje se, že na 20,7 milionu malých a středních podniků v Evropě připadá celkově 67 % celkového počtu zaměstnanců a 58 %¹ hrubé přidané hodnoty². V důsledku toho se poskytování podpory těmto podnikům stalo v průběhu let čím dál tím důležitější evropskou politickou prioritou. Zvláštní důležitost vyčlenila odvětví MSP lisabonská strategie. Také následující strategie Evropa 2020 klade velký důraz na význam malých a středních podniků a inovací pro ekonomiku EU a klíčovou roli, kterou hrají při dosahování inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění.

02

Cílem podnikatelských inkubátorů je poskytovat širokou a intenzivní podporu mladým podnikům. Ta je nejvíce potřebná na začátku životního cyklu podniku, kdy je největší riziko neúspěchu. Definice podnikatelského inkubátoru podle Účetního dvora je **v rámečku 1**.

03

Ze zveřejněných výsledků výzkumů vyplývá, že u MSP, které získaly inkubační podporu, je riziko neúspěchu v prvních několika letech po založení výrazně méně pravděpodobné. Obecná míra přežití nových podniků v prvních třech letech je 56 %³, zatímco u podniků, kterým byla poskytována podpora z podnikatelských inkubátorů, činí tato míra přibližně 90 %⁴.

04

Inkubační proces je neefektivnější tehdy, je-li individuálně uzpůsoben konkrétním potřebám daného podnikatele. Rozsah, druh a intenzita podpory přitom závisí na různých faktorech. Obecně se ale liší podle toho, v jakém životním cyklu se podporovaný podnik nachází (např. založení, expanze), dále v jakém odvětví trhu působí (např. informační a komunikační technologie, biotechnologie) a jaký typ podniku představuje (např. start-up, spin-off).⁵

- 1 ECORYS, *EU SMEs in 2012: at the crossroads* (Malé a střední podniky v EU v roce 2012: na rozcestí), Evropská komise, září 2012 (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2012/annual-report_en.pdf).
- 2 Hrubá přidaná hodnota je hodnota vyprodukovaných výrobků a služeb, od níž jsou odečteny náklady všech vstupů a surovin, které s danou produkcí přímo souvisejí.
- 3 Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Business_demography_statistics
- 4 Evropská síť podnikatelských a inovačních center (EBN) uvedla, že míra přežití firem během inkubačního období činila 92 % a míra přežití během tří let po skončení inkubace potom 90 %. Zpráva „*BIC Observatory 2012*“ (http://www.ebn.be/assets/assets/pdf/2012/bic_obs_2012.pdf). Společnost UK Business Incubation Ltd ve své zprávě uvedla míru přežití firem během inkubačního období 98 % a 87 % po pěti letech (<http://www.ukbi.co.uk/resources/business-incubation.aspx>). Národní sdružení po podnikatelskou inkubaci USA (*US National Business Incubation Association*) uvedlo, že pětiletá míra přežití činila 87 %; zpráva *2012 State of the Business Incubation Industry* (Stav odvětví podnikatelské inkubace v roce 2012).
- 5 Viz bod 14.

Definice podnikatelského inkubátoru

Podnikatelský inkubátor je organizace vytvořená s cílem podporovat úspěšné zakládání a další rozvoj podniků. Často nabízí přístup k fyzické podnikatelské infrastruktuře a dále služby na podporu podnikání vytvořené na míru a příležitosti k vytváření sítí.

Inkubátory se navzájem liší, a to v mnoha ohledech, zejména co se týče jimi nabízených inkubačních programů, interní organizace, odvětví hospodářství, na které se specializují, a typu klientů, jimž poskytují služby.

05

Inteligentní průvodce po inkubátorech založených na inovacích (IBI) Evropské komise⁶ identifikuje tři typické fáze inkubační činnosti. Příklady činností prováděných v každé z těchto fází jsou popsány v **grafu 1**.

- a) Předinkubační fáze. Tato fáze zahrnuje činnosti zaměřené na podporu potenciálních podnikatelů při rozvíjení podnikatelských záměrů, podnikatelských modelů a podnikatelských plánů. Cílem je zvýšit pravděpodobnost toho, že podnikatelé budou schopni účinně založit podnik a úspěšně přejít do počáteční („start-up“) fáze podniku. Mezi typické služby poskytované v této fázi patří prvotní posouzení podnikatelského záměru a dále individuální poradenství ke všem aspektům přípravy podnikatelského plánu.
- b) Fáze inkubace. Tato fáze počíná založením MSP a končí ve chvíli, kdy se podnik stane samostatně udržitelným a je připraven nezávisle fungovat na volném trhu. Tato fáze trvá přibližně tři roky. Během

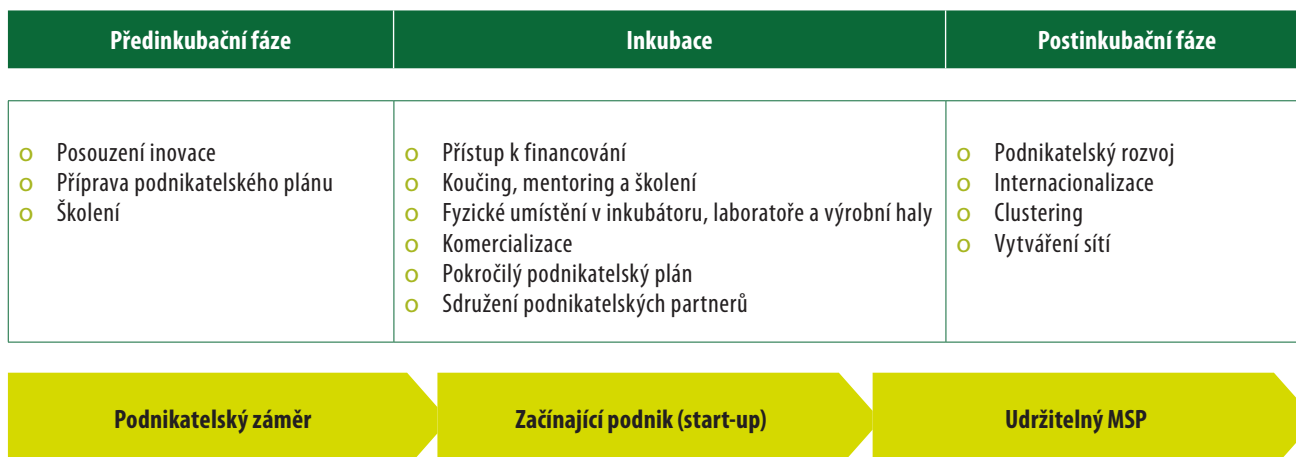
této doby nabízí inkubátor přístup k financování, školení a koučingu pro podnikatele a rovněž k sítím potenciálních obchodních a technologických partnerů, ke kancelářským prostorám a v některých případech přístup k plně vybaveným laboratořím, výrobním halám a zařízením na výrobu prototypů. V určitých ekonomických odvětvích (např. biotechnologii a pokročilých materiálech) je důležitá fyzická inkubace (tj. když jsou podniky skutečně přítomny v inkubátoru). V některých odvětvích (např. vývoj softwaru) může být efektivním řešením virtuální inkubace.

- c) Postinkubační fáze. Tato fáze zahrnuje činnosti, které jsou prováděny tehdy, když podnik dosáhl jak provozní, tak finanční nezávislosti a kdy je schopen dalšího provozu bez vnější podpory. Malé a střední podniky však mohou nadále potřebovat různé služby – např. opatření na zvýšení objemu tržeb, zkvalitňování výrobních procesů prostřednictvím metod jako např. internacionalizace nebo zavádění inovací.

6 Evropská komise, únor 2010 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/innovation_incubator.pdf).

Graf 1

Schematické zobrazení tří fází inkubačního procesu



Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě Inteligentního průvodce zveřejněného Komisí.

Jak Evropský fond regionálního rozvoje (EFRR) podporuje podnikatelské inkubátory?

06

Zvýšení konkurenceschopnosti a zaměstnanosti v regionech patří spolu s konvergencí mezi regiony a Evropskou územní spoluprací k nejdůležitějším cílům politiky soudržnosti EU. V praxi jsou hlavními zdroji financování EU pro programy podporující MSP strukturální fondy a Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR).

07

Strukturální fondy jsou programovány na sedmileté období a na stejné období je stanoven i jejich rozpočet. Celkový rozpočet strukturálních fondů na programové období 2000–2006 činil přibližně 225 miliard EUR. Pro období 2007–2013 představoval celkový rozpočet asi 345 miliard EUR. Finanční prostředky vyčleněné na podporu MSP činily v těchto obdobích (v uvedeném pořadí) 23 a 15 miliard EUR. K částkám konkrétně určeným pro rozvoj podnikatelských inkubátorů nejsou k dispozici žádné údaje.

08

Strukturální fondy podléhají sdílenému řízení. Celkovou odpovědnost za řízení strukturálních fondů však nese Komise. Vykonává ji tím, že posuzuje fungování národních systémů řízení a že schvaluje operační programy. Opatření stanovená v operačních programech (zejména výběr projektů) jsou realizována orgány na úrovni členských států.

09

Pro účely této zprávy lze projekty podnikatelských inkubátorů spolufinancovaných z EFRR rozdělit do dvou rozdílných fází:

Fáze I: zřízení

Tato fáze začíná podpisem grantové dohody. Vedoucí projektu pak začne plánovat výstavbu (nebo modernizaci) inkubátoru a nákup potřebného vybavení. Fáze končí, jakmile je inkubátor vybaven zařízením i zaměstnanci a je fyzicky připraven na provoz a když je investice dokončena jak z právního, tak finančního hlediska. Inkubátor je nyní připraven přijmout první inkubované podniky. Tato fáze obvykle trvá až dva roky.

Fáze II: provoz

Tato fáze začíná, když inkubátor získá své první klienty a zahájí se inkubační proces, a trvá do konce období udržitelnosti (jinými slovy do chvíle, kdy podmínky grantu již dále nezavazují vlastníka projektu k udržení projektových výsledků či aktiv pro účely inkubační činnosti). V případě kontrolovaných projektů tato fáze skončila pět let po podpisu grantové dohody, přičemž obvykle trvala přibližně tři roky po skončení fáze I.

10

Hlavním cílem auditu bylo posoudit, zda podnikatelské inkubátory spolufinancované z EFRR úspěšně podporovaly začínající podniky (tzv. start-upy) s vysokým růstovým potenciálem. Účetní dvůr hledal odpověď na následující tři auditní otázky, která se každá týkala jiné úrovně řízení:

- a) Uplatňovali příjemci při zakládání a provozování inkubátorů osvědčené postupy?
- b) Zavedly orgány odpovědné za řízení EFRR⁷ účinné mechanismy na výběr vhodných inkubátorů, které mají dostat podporu, a na zajištění jejich úspěšného provozu?
- c) Provedla Komise vhodná opatření na maximalizaci dopadu podpory EFRR na spolufinancované inkubátory?

11

Audit byl realizován v prostorách Evropské komise a dále ve čtyřech členských státech, které na zakládání podnikatelských inkubátorů přidělily největší částky finančních prostředků z EFRR (Česká republika, Španělsko, Polsko a Spojené království). Na základě analýzy seznamu projektů (k níž bylo přistoupeno vzhledem k chybějícím oficiálním údajům, jak je popsáno v bodu 7) Účetní dvůr odhaduje, že v období 2000–2013 bylo na opatření přispívající k zakládání inkubátorů v čtyřech navštívených členských státech přiděleno 1,2 miliardy EUR.

12

Účetní dvůr provedl audit na místě u vzorku 27 inkubátorů (viz **příloha**), které získaly v programovém období 2000–2015 podporu z EFRR a které byly v nepřetržitém provozu po dobu alespoň tří let. Účetní dvůr prověřoval všechny aspekty provozu těchto inkubátorů, od plánovacích rozhodnutí, z nichž vycházelo vybudování inkubátorů, přes praxi a postupy uplatňované u těchto inkubátorů. Průměrné celkové náklady u jednoho projektu činily 6,1 milionu EUR. Příspěvky z veřejných prostředků pokrývaly v průměru 82 % této částky: 42 % průměrných celkových nákladů bylo financováno z EFRR (celkem 70 milionů EUR), na členské státy připadalo dalších 40 %.

13

Účetní dvůr rovněž posuzoval řídicí systémy, které zavedlo šest řídicích orgánů odpovědných za daných 27 inkubátorů. Posouzení se zaměřilo na proces výběru projektů, podmínky grantových dohod a na to, jak byly tyto podmínky následně monitorovány, aby se dosáhlo splnění cílů stanovených v dohodách.

14

Standards, které byly použity jako auditní kritéria, vycházejí z osvědčených postupů popsaných v „Inteligentním průvodci“ zveřejněném Evropskou komisí i v dalších materiálech, jež byly k této oblasti publikovány⁸.

- 7 Např. řídicí orgány a zprostředkovatelské subjekty.
- 8 Národní sdružení podnikatelských inkubátorů (*National Business Incubation Association*), *Best practices in action - Guidelines for Implementing First-Class Business Incubation Programs* (Osvědčené postupy v praxi – pokyny k realizaci prvotřídních programů podnikatelské inkubace), 2. vydání 2010. Evropská komise, *Benchmarking of Business Incubators* (Srovnávací průzkum podnikatelských inkubátorů), únor 2002.

15

Nedílnou součástí auditu bylo referenční srovnávání (benchmarking), při němž byly shromážděny klíčové údaje a ukazatele, aby se mohla posoudit výkonnost a efektivnost provozu vybraných inkubátorů, které získaly podporu z EFRR. Podrobné informace o své provozní činnosti a finanční situaci poskytl celkem 49 inkubátorů⁹ (viz **příloha**) ve čtyřech navštívených členských státech a také v Itálii a Německu, což jsou dva členské státy, které také na provoz podnikatelských inkubátorů v rámci spolufinancování EU přidělily významné částky.

16

Těchto 49 inkubátorů ve vzorku spolufinancovaných EFRR bylo porovnáno s referenční hodnotou vycházející z výsledků dosažených 65 certifikovanými inkubátory EC-BIC¹⁰ uplatňujícími osvědčené postupy uznávané Komisí, které jsou členy Evropské sítě podnikatelských a inovačních center (*European Business and Innovation Centre Network, EBN*)¹¹ v šesti vybraných členských státech. Na těchto 65 certifikovaných inkubátorů se v této zprávě odkazuje jako na „referenční inkubátory“.

17

Důkazní informace v rámci auditu byly shromažďovány prostřednictvím pohovorů s úředníky Komise a členských států a s vedoucími projektů. Byly rovněž přezkoumány dokumenty získané od orgánů EU i vnitrostátních orgánů a také od podnikatelských inkubátorů.

- 9 Inkubátory kontrolované na místě (21) stejně jako určité jiné inkubátory spolufinancované ERDF (28).
- 10 Pro získání ochranné známky EC-BIC musí inkubátor projít akreditačním procesem, který zajišťuje soulad s kritérii pro značku EC-BIC.
- 11 EBN je evropské nevládní sdružení přibližně 200 inkubátorů. Je jedinou organizací, jež má oprávnění certifikovat inkubátory značkou EC-BIC, která je uznávána Evropskou komisí.

18

Tento oddíl se nejprve věnuje posouzení výkonnosti kontrolovaných inkubátorů. Dále pak rozpracovává připomínky na základě všech tří auditních otázek Účetního dvora.

Kvalita infrastruktury byla obecně dobrá, ale výkonnost inkubátorů za touto kvalitou zaostávala

19

Účetní dvůr posuzoval výkonnost kontrolovaných inkubátorů financovaných EFRR z hlediska jednak procesu jejich výstavby a vybavení či modernizace (tj. jejich výstupů) a jednak z hlediska výsledků, které dosáhly. Tyto dva rozměry odpovídají přibližně dvěma fázím realizace projektu inkubátoru, jak jsou popsány v bodě 9.

Ve většině případů byly inkubátory dobře přizpůsobeny a byly vybudovány a vybaveny v souladu s plánem

20

Účetní dvůr se domnívá, že fyzické prostory inkubátoru mají obzvláštní důležitost pro určitá vysoce růstová odvětví (např. biotechnologie, pokročilé materiály), která závisí na jinak nedostupném vybavení, jež je v inkubátorech v dispozici. Inkubátory by měly být navrženy tak, aby poskytovaly pohodlné pracovní a jednací prostředí s běžným kancelářským a komunikačním vybavením. Je rovněž důležité vytvořit sdílené odpočinkové prostory, které pomohou integrovat inkubované podniky a maximalizovat potenciál pro spolupráci a výměnu myšlenek.

Budova „Delta“ v technologickém parku ve Vratislavi financovaná z EFRR

Ve většině případů nabízely kontrolované projekty inkubátorů EFRR dobře uzpůsobené pracovní podmínky.



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

Architekt: Anna Kościuk

21

Naprostá většina navštívených inkubátorů úspěšně nabízela klientům atraktivní pracovní prostory. Profil kontrolovaných inkubátorů se pohyboval od jednoduchých kancelářských budov po plně vybavené laboratoře. Celkově 23 z 27 těchto inkubátorů nabízelo takové pracovní podmínky, které byly přizpůsobeny individuálním potřebám inkubovaných malých a středních podniků a podporovaly spolupráci. V rozvržení svých fyzických prostor braly inkubátory v úvahu důležitost vytváření sítí: inkubovaným podnikům totiž poskytovaly pro možné využití odpočinkové prostory, kde může docházet ke spontánnímu vytváření sítí.

22

Při posuzování této fáze Účetní dvůr také zahrnul proces plánování a výstavby kontrolovaných inkubátorů. Všechny inkubátory byly vybudovány v souladu s plánovací dokumentací, která v 23 případech z 27 obsahovala podrobné informace o zamýšleném charakteru inkubátoru a stanovovala pevné termíny výstavby. Většina z inkubátorů (23 z 27) byla v souladu s těmito plány realizována; avšak pouze 15 z 27 inkubátorů bylo dokončeno v termínech stanovených v projektové žádosti.

23

Účetní dvůr nezjistil žádný případ větších překročení nákladů a 20 z 27 projektů bylo dokončeno v souladu s plánovaným rozpočtem. Překročení nákladů bylo pokryto z vlastních zdrojů žadatelů a nemělo žádný dopad na rozpočet EU.

Kontrolované podnikatelské inkubátory byly při referenčním srovnání méně účinné

24

Účetní dvůr posuzoval účinnost a efektivnost projektů inkubátorů ve fázi II tím, že měřil jejich provozní činnost a hodnotil výstupy z hlediska hlavních cílů projektů:

- a) počet podnikatelských plánů vytvořených s podporou inkubátoru;
- b) počet inkubovaných začínajících podniků (start-upů);
- c) počet vytvořených pracovních míst.

25

V průběhu referenčního období napomohl průměrný kontrolovaný inkubátor vytvoření 20 nových podnikatelských plánů. To vedlo k vytvoření 15 start-upů a 27 nových pracovních míst. V každém kontrolovaném inkubátoru bylo v referenčním období průměrně zaměstnáno 164 osob, start-upy však měly na tomto počtu jen malý podíl.

26

Účinnost referenčních certifikovaných inkubátorů EC-BIC, které měly podobnou velikost jako inkubátory kontrolované Účetním dvorem, byla však o mnoho větší. Průměrný referenční inkubátor napomohl v referenčním období vytvoření 101 nových podnikatelských plánů a 65 nových start-upů; to vedlo k vytvoření 147 nových míst. Podpora nabízená podnikům mimo rozsah fyzické inkubace (tj. poskytnutí předinkubačních služeb a služeb virtuální inkubace podnikatelům) přispěla k této vysoké míře vytvoření start-upů. Hodnotu virtuální inkubace dokládá

skutečnost, že počet start-upů vytvořených kontrolovanými inkubátory významně přesahuje počet podniků inkubovaných v inkubátorech. Podrobné údaje o účinnosti obou skupin inkubátorů jsou uvedeny v **tabulce**.

Tabulka

Průměrné výstupy dosažené podnikatelskými inkubátory

Kontrolované inkubátory EFRR byly při srovnání méně účinné.

	Průměrný údaj	
	v kontrolovaných inkubátorech EFRR	v referenčních inkubátorech
Předinkubační činnost		
Dotazy ohledně podpory	92	738
Připravené podnikatelské plány	20	101
Projekty založení podniků	19	91
Inkubační činnost		
Počet vytvořených start-upů (vč. neinkubovaných podniků)	15	65
Pracovní místa vytvořená ve start-upech	27	147
Počet pracovních míst na jeden start-up	1,8	2,3
Celkový počet inkubovaných podniků v inkubátoru	26	35
Počet osob zaměstnaných ve všech inkubovaných podnicích	164	166
Počet zaměstnanců na inkubovaný podnik	6,4	4,7
Postinkubační činnost		
Podporované stávající MSP	54	168
Pracovní místa vytvořená v MSP v postinkubační fázi	20	49
Pracovní místa vytvořená na jeden MSP v postinkubační fázi	0,4	0,3

Zdroj: referenční údaje EÚD za rok 2011.

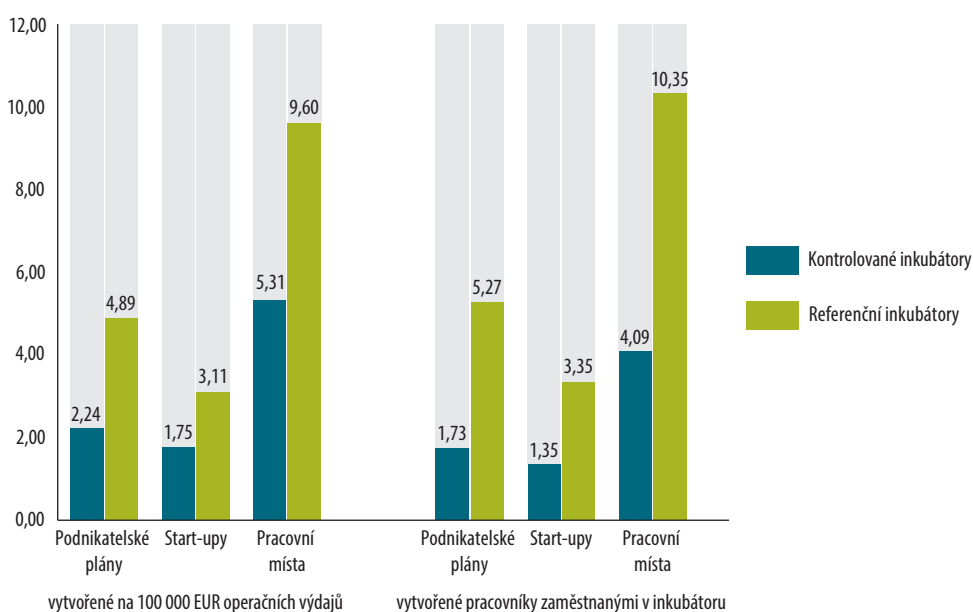
27

Za účelem posouzení efektivnosti byly tyto výsledky následně přezkoumány z hlediska úrovně vynaložených zdrojů (provozní náklady a počet zaměstnanců). Výstup z tohoto měření byl pak srovnán s výsledky dosaženými referenčními inkubátory EC-BIC. Podrobnosti uvádí **graf 2**. Například kontrolované inkubátory generovaly v průměru 5,3 pracovního místa na 100 000 EUR operačních nákladů ve srovnání s hodnotou 9,6 u referenčních inkubátorů, z čehož vyplývají náklady na jedno pracovní místo ve výši asi 18 000 EUR (v referenčních inkubátorech to bylo 10 400 EUR). U nákladů na vytvoření jednoho podnikatelského

plánu a nákladů na jeden vytvořený podnik je mezi inkubátory kontrolovanými Účetním dvorem a referenčními inkubátory EC-BIC rozdíl podobně velký. K podobným závěrům lze dospět i tehdy, když je za základ pro výpočet zvolen počet pracovníků zaměstnaných v inkubátoru.

Graf 2 Účinnost fungování inkubátorů – výsledky za rok 2011

Kontrolované podnikatelské inkubátory byly při srovnání méně účinné.



Zdroj: referenční údaje EÚD za rok 2011.

28

Většina z kontrolovaných inkubátorů zahájila svou činnost poměrně nedávno a tento nedostatek zkušenosti měl nepochybně vliv na jejich efektivnost. Velikost rozdílu mezi dvěma skupinami inkubátorů nicméně dokládá relativně nedostatečnou výkonnost inkubátorů spolufinancovaných EFRR, které Účetní dvůr kontroloval. Rozbor možných důvodů, který sleduje strukturu tří auditních otázek uvedených v bodu 10, následuje níže.

Kontrolované inkubátory EFRR nevyužívaly osvědčené postupy dostatečným způsobem

29

Podnikatelský inkubátor je komplexní systém, jehož úspěch závisí na externích faktorech, jako např. makroekonomické situaci, právním systému, v jehož rámci je inkubátor provozován, a na kultuře podnikání v zemi, kde se nachází. Úspěch inkubátoru však ovlivňují i vnitřní procesy.

30

Při zohlednění uvedeného Účetní dvůr prověřoval kvalitu a relevanci postupů a procesů kontrolovaných inkubátorů ve čtyřech oblastech:

- a) jejich interní plánování podnikatelské činnosti;
- b) relevance služeb poskytovaných jejich klientům;
- c) systémy využívané pro monitorování klientů;
- d) podnikatelský model inkubátoru.

Když byly podnikatelské inkubátory plánovány, věnovala se účinnosti jejich podpůrných služeb pro podnikání příliš malá pozornost

31

Účetní dvůr se domnívá, že by poslání a cíle podnikatelského inkubátoru měly být jasně definovány hned na samotném počátku. Jeho budoucí provoz by měl být v podnikatelském plánu přesně rozvržen. Tento plán by měl obsahovat informace o klíčových činnostech inkubátoru na podporu podnikání, podobně jako podrobné údaje o lidských a materiálních zdrojích, které inkubátor potřebuje k úspěšnému dosažení svých inkubačních cílů. Plán by měl rovněž obsahovat podrobné informace o mechanismu vytváření sítí.

32

Ačkoli 22 z 27 kontrolovaných inkubátorů mělo připravený podnikatelský plán v souladu s formálními povinnostmi dle právních předpisů platných pro podporu EFRR¹², pouze polovina z nich do plánů zahrnula i podobné informace o své činnosti a cíle orientované na výsledky.

12 V pěti ostatních případech neexistovala právní povinnost vytvořit podnikatelský plán.

33

Při analýze dokumentů k podnikatelským plánům byly zjištěny nedostatky, které měly vliv na faktory, jež jsou pro řádné fungování podnikatelského inkubátoru zásadní. Nejčastějším nedostatkem byl chybějící popis inkubačních programů, dále to, že nebyly specifikovány zdroje, které mají být na inkubační procesy uvolněny (tj. kvalifikované pracovní síly), případně nebyly programy kompletní či úplně chyběly některé informace o nákladech inkubačních činností. Bez těchto zásadních informací není možné provést u žádného inkubátoru spolehlivé posouzení budoucí hospodářské udržitelnosti.

34

Většina z velkého množství cílů obsažených v plánovací dokumentaci se týkala inkubátorů samotných a nebyla zaměřena na činnosti, které bude inkubátor skutečně realizovat. Důležitosti a výsledkům inkubačního procesu byla tedy věnována nedostatečná podpora. Toto jednostranné zaměření na fyzické cíle (např. výstavba a vybavení) kladlo tedy nepřiměřený důraz na cíle fáze výstavby (fáze I) namísto toho, aby se soustředilo na dosažení nejdůležitějších cílů inkubační činnosti (fáze II).

Inkubační služby byly s potřebami klientů provázány jen volně**35**

Účetní dvůr se domnívá, že klíčovou činností každého podnikatelského inkubátoru je poskytování podpůrných podnikatelských služeb klientům daného inkubátoru. Podnikatelům lze nabídnout širokou škálu služeb¹³; mezi ně patří pronájem fyzických prostor, mentoring, odborná příprava, konzultace v různých oblastech, vytváření sítí, přístup k financování a mnoho jiných. Má-li se účinně dosáhnout výsledků, nelze nabízet inkubační podporu v podobě pouhého seznamu dostupných služeb. Nejúčinnější inkubátory uplatňují individuální přístup a poskytují „na míru šité“ inkubační programy v kombinaci s dalšími iniciativami na podporu podnikání (např. přednáškami hostujících lektorů), které mají připravit nově vytvořené MSP k fungování na volném trhu.

Nabízené služby**36**

V kontrolovaných inkubátorech měla podpora pro inkubované společnosti většinou¹⁴ podobu dotovaných kancelářských prostor (to nabízelo 94 % inkubátorů). Kromě toho byly nabízeny bezplatně či za nízké poplatky tzv. „měkké služby“. Nejběžnější službou tohoto typu byl koučing, kurzy odborné přípravy a dále podpora v oblasti práva, marketingu, účetnictví a právu duševního vlastnictví.

- 13 Zpráva *State of the Business Incubation Industry* (Stav odvětví podnikatelské inkubace), zveřejněná v roce 2006 Národním sdružením pro podnikatelskou inkubaci USA, identifikuje 33 různých služeb, které podnikatelské inkubátory mohou klientům nabízet.
- 14 Ve Spojeném království nebyly dotované náklady na pronájem obvykle nabízeny.

37

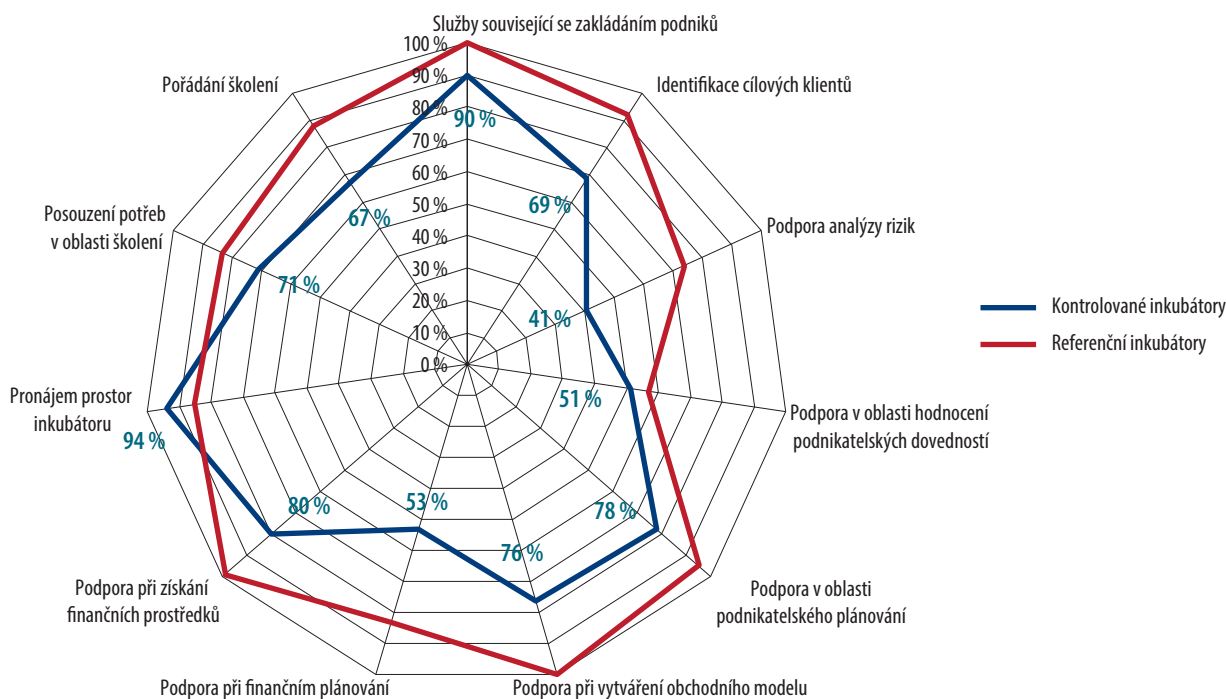
Graf 3 ukazuje rozsah služeb nabízených inkubátory EFRR, které kontroloval Účetní dvůr, v porovnání s rozsahem příslušných služeb nabízených inkubátory v referenčním souboru inkubátorů EC-BIC. Je třeba zdůraznit, že pouze 53 % inkubátorů bylo schopno poskytovat poradenství k finančnímu plánování a financování. To je důvod k obavám, neboť nedostatečný přístup k financování je uznáván jako hlavní překážka k rozvoji MSP¹⁵ a nedostatečné finanční poradenství ze strany inkubátorů tento problém nepomáhá odstranit. To mělo negativní dopad na to, jak klienti a potenciální klienti celkově vnímali užitečnost podpory nabízené inkubátory inkubovaným společnostem.

15 *The SME Financing Gap, Volume I, Theory And Evidence* (Mezera ve financování u MSP, svazek I, Teorie a důkazní informace), Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=624).

Graf 3

Typy a četnost nejdůležitějších služeb poskytovaných kontrolovanými inkubátory EFRR

Kontrolované inkubátory EFRR nabízejí omezenější rozsah služeb.



Zdroj: referenční údaje EÚD za rok 2011.

Inkubační programy

38

V průběhu auditu Účetní dvůr zjistil, že relativně omezený rozsah služeb nabízených kontrolovanými inkubátory byl přímým důsledkem inkubační koncepce zvolené pro tyto inkubátory. Obecně platí, že inkubátory spolufinancované z EFRR nebyly přímo zapojeny do podnikatelského rozvoje svých klientů a aktivně nepracovaly s inkubovanými podniky na identifikaci a stanovování jejich podnikatelských cílů. Inkubátory od inkubovaných podniků takovouto úzkou spoluprací nevyžadovaly. Na druhé straně inkubované podniky často nespatořovaly žádný přínos v tom, aby sdílely citlivé podnikatelské údaje, a nebyly proto ochotny to dělat.

39

Strukturované komplexní inkubační programy, jejichž součástí by byla intenzivní spolupráce mezi inkubátory a klienty inkubátorů, se vyskytovaly jen zřídka. Pouze 4 z 27 kontrolovaných inkubátorů systematicky připravovaly komplexní inkubační programy s každým jednotlivým klientem, které obsahovaly konkrétní cíle pro výkonnost a rozvoj. U pouze 6 z 27 kontrolovaných inkubátorů byly prováděny kontroly kvality mající za cíl zlepšit celkovou kvalitu inkubačních služeb.

40

Tato omezená úroveň spolupráce vedla k pocitu „izolovanosti“ od inkubátoru a měla rovněž negativní dopad na vytváření pocitu společenství mezi inkubovanými podniky. Neusnadnilo to ani synergie mezi inkubovanými podniky.

Odborné znalosti zaměstnanců

41

Chybějící kultura intenzivní spolupráce mezi inkubátory a klienty vedla k tomu, že pracovníci inkubátorů nebyli nijak motivováni, aby měli nebo získávali specifické odborné znalosti a zkušenosti, jež by jim umožnily účinněji pomáhat inkubovaným podnikům. Z toho vyplývající nedostatek odborných znalostí znamenal, že pracovníci inkubátorů nebyli schopni podniknout kroky, aby se u inkubovaných podniků více angažovali, což vytvořilo bludný kruh. Rozsah odborných znalostí a zkušeností, které pracovníci inkubátorů měli, byl u kontrolovaných inkubátorů ve srovnání s referenčními inkubátory menší, jak ukazuje **graf 4**.

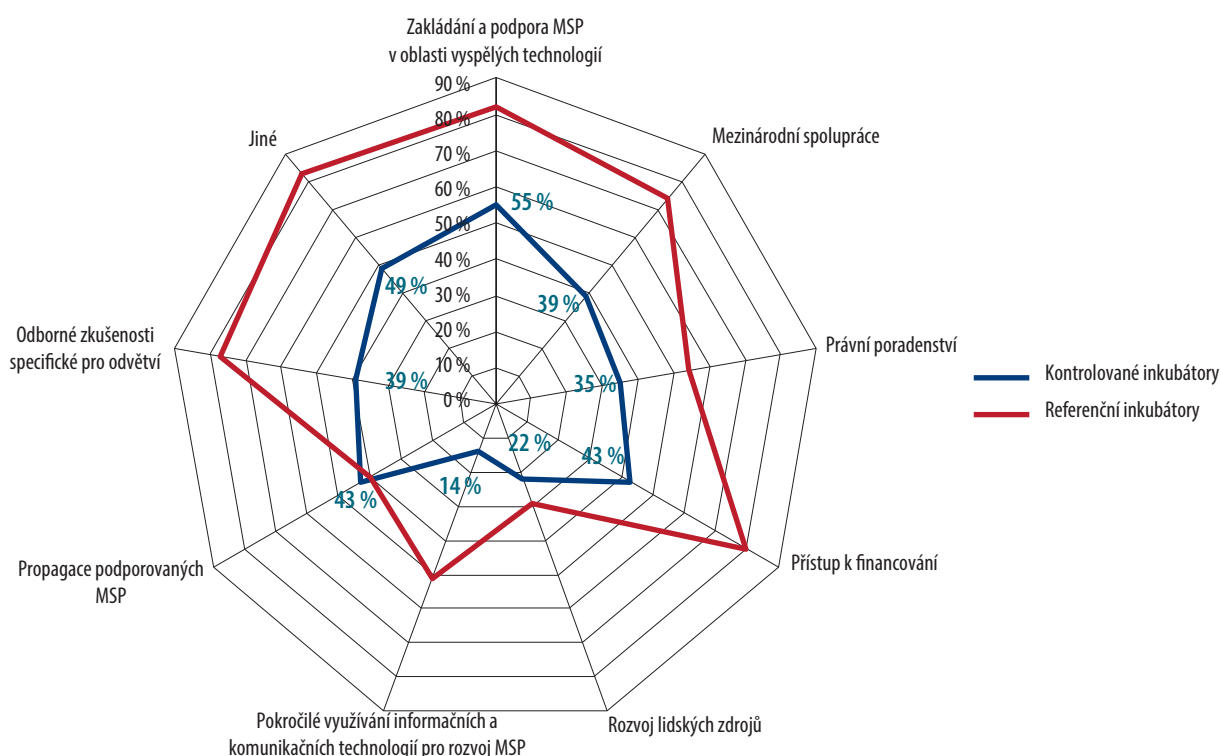
42

Relativně málo pracovníků podílejících se přímo na činnostech podnikatelské inkubace mělo odborné znalosti, které jim umožňovaly poskytovat podnikům specializovanější pomoc. Jedná se např. o specifické odborné zkušenosti pro dané odvětví (39 %) či o oblast přístupu k možnostem financování (43 %).

Graf 4

Srovnání nejdůležitějších znalostí a odborných zkušeností pracovníků

V kontrolovaných inkubátorech byl rozsah znalostí a odborných zkušeností pracovníků inkubátoru menší.



Zdroj: referenční údaje EÚD za rok 2011.

43

Dalším důsledkem tohoto nedostatku spolupráce bylo, že inkubátory měly jen omezenou strukturovanou znalost individuálních potřeb i úspěchů inkubovaných podniků.

Předinkubační fáze a virtuální inkubace

44

Nedostatky v programech a nízká míra angažovanosti byly zjištěny i ve dvou dalších důležitých oblastech činnosti inkubátoru: předinkubační podpoře (viz bod 5 odst. a) a virtuální inkubaci (viz bod 46). Tyto služby jsou poskytovány perspektivním klientům a klientům, kteří se nemusejí nutně fyzicky nacházet v prostorách inkubátoru.

45

Poskytování intenzivní předinkubační podpory potenciálním podnikatelům je důležité. Umožňuje to jednak inkubátoru, aby si vytvořil skupinu perspektivních klientů nezávisle na jejich zeměpisném původu. Zároveň to rozšiřuje angažovanost daného inkubátoru v místní komunitě. Intenzivní předinkubační podpora však vyžaduje velké množství času ze strany pracovníků inkubátoru. Celkově 14 z 27 kontrolovaných inkubátorů tuto předinkubační podporu nenabízelo. Absence této služby byla jedním z důvodů nízkého počtu dotazů, které inkubátory obdržely, jak dokládá **tabulka**.

46

Virtuální inkubace znamená poskytování inkubačních programů klientům, kteří nesídlí v prostorách inkubátoru. Je to služba, která zvyšuje účinnost inkubátorů (viz bod 26). Zájem o tento typ podnikatelské podpory z velké míry závisí na kvalitě a účinnosti inkubačních programů. Nekvalitní inkubační programy (viz bod 38 a 39) spolu s omezeními v rozsahu nabízených služeb byly dvěma hlavními důvody, proč pouze 11 z 27 kontrolovaných inkubátorů poskytovalo virtuální inkubaci externě umístěným klientům.

Vytváření sítí a inkubátory, které byly součástí místního partnera

47

Kontrolované inkubátory dobře vnímaly potřebu vytváření sítí a s tím souvisejících přínosů. Celkem 19 z 27 se snažilo o vytvoření sítě navzájem propojených zainteresovaných stran. Kromě toho téměř všechny kontrolované inkubátory měly spojení s uznávaným místním partnerem nebo byly přímo jeho součástí. Mezi tyto partnery patřily univerzity, organizace na podporu podnikání a veřejné orgány. Jen málo inkubátorům se však podařilo vytvořit síť, která by zahrnovala všechny typy relevantních zainteresovaných subjektů (např. univerzity, podniky s vedoucím postavením v daném odvětví i bývalí klienti inkubátoru, kteří se nyní nacházejí v postinkubační fázi).

48

Inkubátory by měly hrát důležitou roli v infrastruktuře na podporu podnikání v každém regionu. Při přípravě regionálních inovačních strategií však bylo někdy v minulosti konzultováno pouze 14 ze 27 inkubátorů. Z tohoto nízkého údaje nepřímo vyplývá, že hodnota inkubátorů jako důležitých center podpory podnikání často nebývá rozpoznána.

Monitorovací systémy v inkubátorech neposkytovaly vhodné informace k řízení

49

Účetní dvůr se domnívá, že v každém podnikatelském inkubátoru by měl být zaveden monitorovací systém. Tento systém by měl shromažďovat a zaznamenávat statistické údaje a další relevantní informace o činnosti inkubátoru a jeho klientů. Cílem shromažďování informací je posoudit, zda byly zdroje investovány účinným a efektivním způsobem a zda přispěly k dosažení strategických cílů. Těchto cílů lze dosáhnout pouze za předpokladu, že je možné získat údaje o podnikání ve formě standardizovaných finančních ukazatelů a ukazatelů činností, a to jak z řídicího systému inkubátoru, tak od inkubovaných podniků.

50

Pouze 15 z 27 inkubátorů mělo zavedený systém, v jehož rámci se pravidelně sledovaly a zaznamenávaly inkubační činnosti. Ve zbývajících inkubátorech se shromažďování dat omezovalo na povinné statistické údaje vyžadované účetními a daňovými předpisy. Inkubátory často nebyly schopny poskytnout podrobné finanční údaje o hodnotě podpory, která byla poskytnuta každému z jejich klientů. To ztěžuje řádné posouzení jejich inkubační činnosti. Integrovaní údajů o podnikatelské činnosti klientů do monitorovacích údajů inkubátoru bylo ještě méně časté. Některé inkubátory základní údaje o výkonnosti neshromažďovaly, neboť měly pouze omezený přehled o rozvoji svých klientů. Pouze 5 z 27 inkubátorů využívalo údaje o výkonnosti svých klientů ke zlepšení řízení inkubátoru. Příklad inkubátoru, který toto prováděl, je uveden v **rámečku 2**.

Rámeček 2

Osvědčený postup – integrovaný monitorovací systém

Jeden z nejúspěšnějších kontrolovaných inkubátorů v České republice pravidelně sledoval výkonnost inkubovaných podniků a také relevantnost a kvalitu podpory, která je těmto podnikům poskytována. Za tím účelem zavedl systém klíčových ukazatelů výkonnosti, který zahrnoval vyčerpávající informace o činnosti inkubátoru (např. počet kurzů školení, počet přednášek) a o výkonnosti inkubovaných podniků (např. obrat, počet přihlášených patentů, počet vytvořených pracovních míst přepočtených na ekvivalent plné pracovní doby). Výsledné informace byly řízením používány k hodnocení účinnosti inkubačních programů.

51

Všechny monitorovací systémy využívané inkubátory, které měření své činnosti prováděly, zahrnovaly ukazatele výkonnosti. Pouze u 10 z 27 případů byly však tyto ukazatele definovány pomocí odkazu na standardy stanovené uznávanými národními či mezinárodními organizacemi¹⁶. Tento nedostatek standardizace komplikoval možnost srovnání výkonnosti jednotlivých inkubátorů oproti dostupným referenčním údajům, aby se tak mohl posoudit jejich dopad na místní ekonomiku.

Finanční udržitelnost inkubátorů byla v rozporu s cílem poskytovat vhodné inkubační služby relevantním podnikům

52

Účetní dvůr má za to, že vhodný podnikatelský model by měl inkubátoru umožnit dosáhnout jeho strategických cílů (při zohlednění ekonomických omezení). Mělo by to znamenat, že inkubátory mají být selektivní při poskytování podpory a služeb cílené skupině inkubovaných podniků. Podporování by měli být pouze takoví podnikatelé, kteří jsou schopni předložit proveditelný, inovativní a konkurenceschopný podnikatelský záměr. Měla by být proto zavedena vhodná vstupní kritéria a měla by též probíhat scoutingová činnost, aby se zajistil dostatečný počet kvalitních kandidátů.

53

Inkubační činnost obvykle není zisková: podpora a služby se poskytují bezplatně či za poplatky, jejichž sazby nemohou náklady inkubátoru pokrýt. Z kontrolovaného souboru 27 inkubátorů pouze 7 zajistilo, aby finanční podpora poskytovaná zainteresovanými stranami byla k dispozici bez přerušení. Příklad tohoto mechanismu je popsán v **rámečku 3**. Zbýlých 20 inkubátorů mělo záměr být finančně soběstačné, což je ale nutilo zaměřovat se přílišně na finanční stránku své činnosti.

54

V důsledku toho závisely kontrolované inkubátory silně na výnosech interně vytvářených z inkubačních činností (zejména pronájmu kancelářských prostor), což představovalo 72 % jejich celkových příjmů. V referenčním souboru inkubátorů EC-BIC vytvářela tato činnost pouze 34 % příjmů a zbytek připadal na veřejné a soukromé financování.

55

Aby minimalizovaly svůj strukturální deficit, byly kontrolované inkubátory, u nichž nebylo pokračování financování zajištěno, nuceny snížit své náklady a maximalizovat své příjmy. Snižování nákladů nevyhnutelně vedlo ke snížení objemu nabízené podpory a ke zjednodušeným inkubačním programům. Zároveň to znamenalo, že na scoutingovou činnost bude k dispozici méně zdrojů. Jelikož hlavním zdrojem příjmů byl pronájem kancelářských prostor, snažily se inkubátory tento zdroj příjmů maximalizovat.

16 Existuje celá řada organizací, které tento typ informací zveřejňují. Patří k nim např. Evropská síť podnikatelských a inovačních center, Národní sdružení pro podnikatelskou inkubaci USA (*US National Business Incubation Association*) a také Evropská komise.

Osvědčený postup – finanční podpora od mateřského podniku

Ve Španělsku se za účelem zajištění stability provozu a finanční udržitelnosti formálně zavázaly obchodní komory (což byly organizace, které zde řídily inkubátory) dorovnat všechny roční schodky. Tento formální závazek představuje hmatatelný důkaz ochoty zainteresovaných stran inkubátorů podílet se na politice zakládání podniků, jež je chápána jako veřejné poslání, které je v souladu s činností mateřské organizace.

56

I nejvyužívanější kontrolované inkubátory měly jen zřídka více než několik žadatelů za měsíc. Inkubátory tak byly málo motivovány k tomu, aby zavedly formální vstupní postupy, v jejichž rámci by byli potenciální klienti vybíráni na základě přezkumu úrovně inovativnosti a potenciálu pro růst, které přinášejí jejich navrhované podnikatelské záměry. Pouze 12 z 27 kontrolovaných inkubátorů měly takovéto postupy zavedeny.

57

To umožnilo vstup do inkubátorů i podnikům s nižším potenciálem růstu, což snižovalo efektivnost využívání zdrojů inkubátorů.

58

Vzhledem k nedostatečnému financování a nedostatku externích finančních prostředků (např. od akcionáře) bylo 8 z 27 kontrolovaných inkubátorů nuceno omezit rozsah inkubační podpory, kterou nabízely po ukončení platnosti své grantové dohody s EFRR. Ve čtyřech případech tyto inkubátory úplně zanechaly inkubační činnosti

a přeměnily se ve standardní komerční kancelářské prostory bez jakékoli podpory podnikání. Nedostatečná výběrová kritéria spolu s nedostatkem rozvojových cílů pro inkubované společnosti měla negativní dopad na účinnost kontrolovaných inkubátorů a negativně ovlivnily celkovou efektivnost jejich inkubačních činností.

Řídící systémy EFRR se nezaměřovaly na efektivnost služeb poskytovaných podnikatelskými inkubátory

59

Tyto výsledky auditu (spolu s podpůrnými referenčními údaji) jasně ukazují, že kontrolované inkubátory neposkytovaly své služby s dostatečnou efektivností. Vyplývá z toho, že je obzvláště důležité přezkoumat řídicí systémy EFRR zavedené řídicími orgány pro oblast výdajů veřejných prostředků. Hodnocení Účetního dvora bylo zaměřeno na dvě důležité otázky: jak byly vybírány projekty určené ke spolufinancování a jak byla zajištěna udržitelnost jejich provozu.

Postup pro výběr inkubátorů řádým způsobem nezohled- ňoval určité zásadní prvky inkubační činnosti

60

Účetní dvůr se domnívá, že by veřejné orgány obecně měly koncipovat opatření podpory takovým způsobem, který zohledňuje potřeby zjištěné v jejich politice podnikání a který zajistí udržitelnost a přiměřenou návratnost investovaných veřejných prostředků ve formě nových MSP a pracovních míst. Projekty by proto měly být vybrány ke spolufinancování pouze v případě, že je zajištěna jejich budoucí udržitelnost.

61

Dvě fáze realizace projektů, které byly v souvislosti s podnikatelskými inkubátory popsány na začátku této zprávy (viz bod 9), se odrážejí také v řídicích postupech EFRR uplatňovaných řídicími orgány. EFRR je využíván hlavně ke spolufinancování investic do fyzické infrastruktury v regionech EU. Proces řízení uplatňovaný řídicími orgány se zaměřuje zejména na zajištění skutečné realizace fyzických výstupů.

Hodnocení a výběr projektů

62

V případě podnikatelských inkubátorů lze tento přístup orientovaný na výstupy zjistit již ve fázi výběru projektů. Zejména proces hodnocení a výběru projektů nevěnoval dostatečnou pozornost určitým klíčovým prvkům inkubační činnosti, která je součástí provozní fáze (fáze II) projektů.

- a) Kvalifikace pracovníků. V postupu výběru nebyla přiměřeným způsobem posuzována vhodnost pracovníků odpovědných za poskytování služeb podnikatelské inkubace. Účetní dvůr konkrétně zjistil, že ve třetině případů bylo uděleno spolufinancování projektům, u nichž nešlo doložit, že má některý zaměstnanec nezbytné znalosti nebo zkušenosti z dané oblasti. V některých případech měly tento nedostatek specifických odborných znalostí řešit další projekty spolufinancované EFRR.
- b) Inkubační služby. Rozsah a relevantnost inkubačních služeb, které měly být v budoucnu nabízeny, zejména pak inkubačních programů, nebyly v průběhu procesu schvalování grantů pro podnikatelské inkubátory posuzovány.
- c) Finanční udržitelnost. Žadatelé neměli povinnost předkládat podrobné informace ani o rozsahu podnikatelské podpory ani o jejich očekávaných nákladech či výsledcích. Nepožadovalo se také, aby předložili informace o svých strategiích pro případ nutnosti pokrýt schodek u provozních nákladů a pro zajištění kontinuity poskytování inkubačních služeb.
- d) Očekávaný dopad projektu. V rámci hodnotícího postupu se nevyhodnocovaly očekávané přínosy pro regionální ekonomiku. Nedostatek standardizovaných hodnotících kritérií rovněž znemožňoval posuzování efektivnosti plánovaných projektů z hlediska nákladů na jedno vytvořené pracovní místo nebo na jeden nově vzniklý MSP.

Cíle a ukazatele projektů

63

Některé z projektových cílů definovaných v žádostech byly vyčísleny za použití ukazatelů a měly stanoveny cílové hodnoty. Ukazatele výstupů byly použity vhodným způsobem: příkladem je třeba počet čtverečních metrů vybudovaných kancelářských ploch nebo množství instalovaných tiskáren.

64

Žádný z navštívených řídicích orgánů však nevyužíval systém ukazatelů, který by vycházel z pokynů o osvědčené praxi vydaných zkušeným národním či mezinárodním sdružením podnikatelských inkubátorů.

65

Obzvláště důležité je, aby byly ukazatele definovány přesně při stanovování cílů pro inkubační operace (fáze II). Obecně byly ve velké míře ukazatele stanovovány samotnými žadateli.

66

Nedostatečná strukturovanost při využívání ukazatelů pro účely stanovení cílů projektu a monitorování provozní činnosti zde měla rovněž dopad na celkovou efektivnost veřejných výdajů. Konkrétně šlo o to, že při podpisu grantových dohod nebyly řídicí orgány schopny zajistit, aby hodnota grantu EFRR nebo úroveň spolufinancování byla přiměřená výsledkům, které uchazeč plánoval dosáhnout, nebo dopadu na místní podnikatelské prostředí. Přínosy z poskytnutí veřejného financování nebyly ve fázi výběru projektů kvantifikovány a posuzovány.

Monitorování a následná kontrola projektů

67

Fyzické zřízení inkubátorů bylo obecně monitorováno řádným způsobem. Orgány členských států provedly návštěvy na místě a přezkumy finanční dokumentace.

68

Orgány členských států však nebyly schopny vhodným způsobem měřit účinnost inkubátorů z hlediska dosahování výsledků. Jedním z hlavních důvodů tohoto stavu bylo, že tyto orgány nepřijaly opatření k zajištění toho, aby řídicí systémy na úrovni inkubátorů splňovaly svou základní úlohu měření výkonnosti. Absence vhodného monitorování výsledků vedla k tomu, že tyto orgány nebyly schopny řádně sledovat dosahování očekávaných výstupů.

Nebylo vyžadováno, aby inkubátory spolufinancované EFRR pokračovaly dostatečně dlouhou dobu v inkubační činnosti

69

Účetní dvůr má za to, že je třeba věnovat obzvláště velkou pozornost finanční a provozní udržitelnosti spolufinancovaných projektů, kvalitě nabízených inkubačních služeb a celkovému očekávanému pozitivnímu dopadu na místní, a pokud možno i na širší hospodářství.

70

V tomto ohledu nebyla minimální délka období udržitelnosti¹⁷ (pět let) přizpůsobena charakteru procesu podnikatelské inkubace a neodrážela ani přesně životní cyklus aktiv vybudovaných a pořízených s podporou EFRR (20–30 let)¹⁸. Znamenalo to, že se řídicí orgány vzdaly své kontroly nad aktivity ihned po uplynutí minimální doby udržitelnosti stanovené v nařízení o strukturálních фондах¹⁹. Příklad toho, jak členský stát úspěšně řešil tento problém, je uveden v **ráměčku 4**.

71

Po ukončení období udržitelnosti byl subjekt odpovědný za realizaci projektu zproštěn svých smluvních závazků a mohl volně nakládat s aktivy, které získal. U kontrolovaných projektů 8 z 27 inkubátorů úplně nebo částečně pozastavilo svou inkubační činnost, jakmile vypršelo pětileté období udržitelnosti.

72

V podobných situacích tak byl skutečný přínos z veřejného financování převeden na majitele inkubátorů (např. soukromé společnosti, místní orgány, obchodní komory a univerzity) místo na lokální podnikatele a začínající podniky. Účetní dvůr odhaduje, že celková hodnota financování, kterého se toto týká, může činit zhruba dvě pětiny celkových investic EFRR do kontrolovaných projektů podnikatelských inkubátorů, tj. 30 milionů EUR.

- 17 Období, během něhož má příjemce povinnost dodržovat závazky stanovené v grantové dohodě.
- 18 Životní cyklus příslušných aktiv (tj. zejména budov) byl stanoven na základě odpisových sazeb uplatňovaných v daných členských státech.
- 19 Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních фондах (Úř. věst. L 161, 26.6.1999, s. 1).

Osvědčený postup – období udržitelnosti

V Polsku byl problém s krátkým obdobím udržitelnosti vyřešen v programovém období 2007–2013, a to v rámci jednoho opatření zahrnutého do horizontálního operačního programu. Období udržitelnosti stanovené v grantové dohodě bylo prodlouženo na 20 let a provozovatelé projektu měli povinnost během tohoto období převést veškeré prostředky veřejného financování poskytnuté na vybudování inkubátoru inkubovaným MSP ve formě podnikatelské podpory.

Omezení v šíření poznatků Evropskou komisí komplikovala propagaci osvědčených postupů

73

Posouzení Účetního dvora týkající se příspěvku Komise se zaměřilo na takové činnosti, které by v zásadě měly přispívat k rozvoji a realizaci projektů inkubátorů. Účetní dvůr zejména posuzoval, zda se Komisi podařilo shromáždit odborné znalosti týkající se inkubační činnosti a zda byly na úrovni EU dány k dispozici pokyny k osvědčeným postupům, které by vycházely z těchto odborných znalostí.

Iniciativy Komise

74

V průběhu tohoto auditu Účetní dvůr přezkoumával řadu iniciativ Komise. Zaměřil se přitom na iniciativy, které probíhaly od počátku roku 2000 a jejichž hlavním zaměřením byly podnikatelské inkubátory. Tyto iniciativy měly potenciál přispět k akumulaci relevantních poznatků v rámci Komise a zároveň též k šíření těchto poznatků a relevantních osvědčených postupů mezi zainteresovanými stranami či odpovědnými orgány.

75

Je třeba zmínit dvě důležité iniciativy v souvislosti s řízením znalostí:

- a) V roce 2002 zveřejnila Komise srovnávací studii, která poskytla cenné informace o stavu evropských inkubátorů. Studie doporučovala srovnání v budoucnu opakovat, k čemuž však nikdy nedošlo.
- b) Současně s touto srovnávací studií vytvořila Komise databázi inkubátorů²⁰. Údaje v ní byly do roku 2006 každoročně aktualizovány, ale pak se vývoj a aktualizace tohoto systému zastavily.

Šíření poznatků

76

Co se týče šíření odborných poznatků z oblasti inkubátorů, Komise kromě výše uvedené srovnávací studie v roce 2010 zveřejnila rovněž „Inteligentního průvodce po inkubátorech založených na inovacích“. Tento dokument, který byl vytvořen na základě zkušeností členů EBN, popisuje hlavní faktory a procesy mající největší vliv na úspěšnost podnikatelských inkubátorů a také způsoby, jak toto optimálně měřit. Dokument však neuvádí žádné údaje o výkonnosti nebo informace o účinnosti tohoto typu podnikatelské podpory. Průvodce byl zveřejněn příliš pozdě na to, aby mohl být kontrolovánými inkubátory v době jejich založení vzat v úvahu. O jeho existenci dokonce vědělo pouze několik z inkubátorů.

20 <http://cordis.europa.eu/incubators/about.htm>

77

Výše popsané iniciativy dokládají, že v minulém desetiletí Komise podnikla určité úsilí na shromáždění údajů o podnikatelské inkubaci. Nashromážděné zkušenosti a poznatky však byly kvůli přerušené kontinuitě v iniciativách Komise ztraceny. Komise neprovedla o podnikatelských inkubátorech žádné další systematické studie a neměla proto vhodné aktualizované informace, které by mohla sdílet. Takovéto informace by přitom byly velice užitečné pro členské státy, které intenzivně rozvíjely svou síť podnikatelských inkubátorů (tj. členské státy, které do EU přistoupily v roce 2004 a později).

78

Komise nedisponuje vhodnou znalostní základnou, která by jí umožnila posuzovat účinnost podnikatelských inkubátorů nebo poskytovat pokročilou podporu konkrétním podnikatelským inkubátorům – zejména inkubátorům financovaným EFRR. Vzhledem k tomu, že počet inkubátorů roste, je obzvláště důležité, aby Komise poskytovala podporu jejich provozovatelům, řídicím orgánům a členským státům, zejména poskytováním příkladů osvědčených postupů, úspěšných inkubačních programů nebo referenčních srovnávacích údajů, které řídicí orgány budou moci využívat při hodnocení návrhů na zřízení inkubátorů v budoucnu.

79

EFRR poskytl významný finanční příspěvek na vytvoření infrastruktury inkubátorů, a to zejména v členských státech, kde byl předtím tento typ podnikatelské podpory relativně vzácný. Účetní dvůr se však domnívá, že poskytování inkubačních služeb a následně také širší dopad na místní podniky bylo spíše omezené, a to v důsledku jednak finančních omezení a jednak nízké úrovně inkubačních činností. Příčinou byl hlavně nedostatek odborných zkušeností s inkubačními postupy a dále nedostatky v řídicích systémech.

Kontrolované inkubátory spolufinancované EFRR byly obecně založené řádným způsobem, ale podnikatelská podpora, kterou nabízely klientům, byla úspěšná jen v menší míře

80

Výkonnost kontrolovaných inkubátorů zaostávala za výkonností referenčních inkubátorů. Ačkoli EFRR fungoval účinně při vytváření infrastruktury inkubátorů, byl méně úspěšný při zajišťování toho, aby svým klientům poskytovaly účinnou a efektivní podporu. Inkubátory podporované z EFRR byly provozovány v moderních a vhodně uzpůsobených spolufinancovaných prostorách; ve srovnání s referenčními inkubátory byly ale náklady na jejich provoz vyšší a potřebovaly také více pracovníků na vytvoření jednoho začínajícího podniku.

Kontrolované inkubátory EFRR nevyužívaly dostatečně osvědčené postupy

81

Existuje několik možných důvodů, proč byly kontrolované inkubátory méně účinné a efektivní. Většina z inkubátorů zahájila svůj provoz relativně v nedávné době a nedostatečné zkušenosti byly překážkou pro jejich efektivnost. Nejjasnějšími projevy toho byly nedostatky v inkubačních programech a nevhodnost podnikatelských modelů zejména s ohledem na finanční udržitelnost. Toto omezení zapříčinilo, že se pozornost řídicích týmů inkubátorů zaměřila na vytváření příjmů spíše než na poskytování kvalitních služeb vysoce růstovým novým podnikům. Tento přístup orientovaný na příjmy vedl manažery inkubátorů k tomu, že u nových projektů změkčili kritéria způsobilosti. V důsledku toho byla nákladná inkubační podpora poskytována podnikům s nízkým růstem, což dále zvýšilo neefektivnost využívání veřejných zdrojů investovaných do podnikatelských inkubátorů.

82

Inkubátory svým klientům nebyly schopny nabídnout komplexní a na míru šitou podporu. Rozsah nabízených služeb byl omezený. Většina kontrolovaných inkubátorů nenabízela podporu perspektivním klientům v předinkubační fázi nebo klientům nerezidentům. Inkubační programy měly základní povahu a nezohledňovaly konkrétní individuální potřeby nebo cíle rozvoje podnikání klientů. Jelikož s klienty neexistovala úzká spolupráce, inkubátory neměly podrobné informace o úrovni vývoje klientů. To mělo dodatečný negativní dopad na kvalitu nabízené podpory podnikání.

Závěry a doporučení

Doporučení 1

Komise by měla po členských státech vyžadovat, aby schvalovaly zřízení nových inkubátorů s využitím spolufinancování EU v závislosti na následujících podmínkách:

- a) Podnikatelské inkubátory by měly být zřizovány na základě podrobných a realistických podnikatelských záměrů, přičemž by měla být věnována obzvláštní pozornost udržitelnosti jejich neziskové inkubační činnosti.
- b) Inkubační činnost by měla být od počátku prováděna vhodně kvalifikovaným personálem, který je schopen poskytovat relevantní individuální podporu jak klientům, tak potenciálním budoucím podnikatelům.
- c) Inkubátory by měly proaktivně vyhledávat a získávat nové klienty bez ohledu na jejich zeměpisný původ a měly by se zaměřovat na takové klienty, kteří přicházejí s inovativními podnikatelskými záměry majícími růstový potenciál, aby se tak maximalizovala efektivnost veřejných výdajů a tudíž i přidaná hodnota financování EU.
- d) Inkubační proces by měl být pro každý klientský podnik zahájen přípravou podrobného, na míru šitého inkubačního programu. Realizace tohoto programu by měla být kontrolována a měla by být posuzována míra dosažení cílů podniku.
- e) Inkubátory by měly nabízet služby též podnikům, které nejsou rezidenty, a tím umožnit, aby inkubační podpora měla širší dopad na místní podnikatelskou komunitu, a zároveň zlepšovat možnosti pro vytváření sítí.

- f) Inkubátory by měly zavést monitorovací systém založený nikoliv jen na údajích z jejich vlastní činnosti, ale také na podnikatelských údajích předkládaných podporovanými klienty.

Řídicí systémy byly účinné při zajišťování toho, aby byla vybudována infrastruktura, ale nikoliv toho, že bude poskytována účinná podpora podnikatelské inkubaci

83

Ve většině případů byly řídicí systémy při zajišťování toho, aby fyzické výstupy (např. budovy) byly dodány včas a podle plánu, účinné. Nepodařilo se jim však zajistit účinné a efektivní poskytování inkubačních služeb (např. koučing a školení). Měl by být kladen větší důraz na dlouhodobé řízení inkubačních služeb.

84

Orgány členských států, které vybíraly projekty ke spolufinancování, nekladly dostatečnou pozornost na očekávané výstupy inkubační činnosti ani na proveditelnost podnikatelského modelu inkubátorů. To mělo vážné následky: ovlivnilo to cíle, které byly pro jednotlivé inkubátory stanoveny, a mělo to také následné dopady na udržitelnost inkubačních činností. Zvláště otázka udržitelnosti je důvodem k obavám, neboť délka období udržitelnosti neodráží správně povahu projektů inkubátorů spolufinancovaných EFRR. Z toho vyplývá jedno velké riziko: zavedené systémy umožňují, aby po konci období udržitelnosti přešla významná část hodnoty veřejného financování na majitele inkubátorů.

Doporučení 2

Komise by měla po orgánech členských států vyžadovat, aby do konce postupů na výběr projektů inkubátorů spolufinancovaných EFRR a na dohled nad těmito projekty začlenila tyto prvky:

- a) V kritériích výběru projektů by měl být kladen větší důraz na očekávané výsledky projektů než na realizaci fyzických výstupů.
- b) V průběhu posuzování projektů a při formulaci smluvních závazků by se měly více využívat odborné znalosti z oblasti podnikatelské inkubace.
- c) Úroveň veřejné podpory by měla vycházet ze stanovených prognóz výsledků pro daný projekt inkubátoru. Hodnota plateb z EFRR by měla být propojena s výsledky, kterých inkubátor dosáhne.
- d) Období udržitelnosti by mělo být upraveno tak, aby odpovídalo reálnému životnímu cyklu aktiv podnikatelského inkubátoru spolufinancovaných z EFRR.

Komise nezavedla dostatečná opatření na to, aby usnadnila výměnu poznatků a osvědčených postupů

85

Ačkoli Komise podnikla určité úsilí, aby získala poznatky o činnostech a charakteru velkého souboru podnikatelských inkubátorů v Evropě, jí nabízená podpora tyto poznatky nevyužívá. Nedávno zveřejněný Inteligentní průvodce poskytuje cenný přehled zásad inkubace, není však dostatečně podrobný a opomíjí některé důležité údaje týkající se inkubačního procesu, např. referenční údaje pro klíčové ukazatele. Činnosti Komise při šíření příslušných poznatků a propagaci osvědčených postupů byly příliš omezené na to, aby mohly zmírnit riziko neúspěchu spolufinancovaných inkubátorů zřízených v poslední době.

Doporučení 3

Komise by měla:

- a) aktualizovat své poznatky ohledně účinnosti a efektivnosti podnikatelské inkubace a tyto poznatky v praxi uplatňovat s cílem zajistit, aby podpora z EFRR byla dobře uzpůsobena potřebám odvětví podnikatelské inkubace;
- b) vrátit se ke svému úsilí na podporu komunity podnikatelských inkubátorů, zejména pak inkubátorů, kterým je poskytována podpora EU, a to například organizováním výměny odborných znalostí a zkušeností s odpovědnými orgány v členských státech. Tato iniciativa by měla být zaměřena na všechny podnikatelské inkubátory, které mohou předložit příklad úspěchu, vyměňovat si poznatky a mít přístup k podpoře od rovnocenných subjektů na evropské úrovni.

Tuto zprávu přijal senát II, jemuž předsedá Henri GRETHEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 9. dubna 2014.

Za Účetní dvůr



předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Seznam kontrolovaných inkubátorů

Název inkubátoru	Navštívený	Šetřený formou dotazníku
Česká republika		
Agentura pro ekonomický rozvoj Vsetínska, o.p.s. Podnikatelský inkubátor Vsetín	X	X
BIC Ostrava spol.s r.o.		X
Podnikatelský inkubátor Nymburk příspěvková organizace	X	X
South Moravian Innovation centre	X	X
STEEL IT Třinec Institut EuroSchola, o.s.		X
TechnoPark Pardubice, k.s.	X	X
Vědeckotechnický park Plzeň, a.s.	X	X
Vědeckotechnický park Rostoky Trigema a.s.		X
VŠB–TU Ostrava		X
VÚSH, a.s. Podnikatelský inkubátor Brno-Jih		X
Německo		
BGI Biotechpark Gatersleben Infrastrukturgesellschaft mbH		X
Merseburger Innovations- und Technologiezentrum GmbH		X
Mitteldeutsches Multimediazentrum Halle GmbH		X
TechnologieZentrum Dresden GmbH		X
TGZ Halle Technologie- und Gründerzentrum Halle GmbH		X
Itálie		
Zi3T Società per la gestione dell'Incubatore di Imprese e per il Trasferimento Tecnologico dell'Università degli Studi di Torino		X
BIC Pieve di Bono		X
Bioindustry park Silvano Fumero Spa		X
Incubatore Comune di Ultimo		X
Incubatore università degli studi di Firenze (strutture di Via Nizza e Strada del Drosso)		X
Pépinière d'Entreprises Espace Aosta		X
Polo Scientifico e Tecnologico di Navacchio		X
Sistema di incubazione policentrico metropolitano Comune di Firenze		X
Tecnogrande Spa		X
Polsko		
Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. Beskidzki Inkubator Technologiczny w Bielsku-Białej		X
Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości Sp. z o.o.	X	X
Bełchatowsko – Kleszczowski Park Przemysłowo – Technologiczny		X
Fundacja Uniwersytetu im. A.Mickiewicza w Poznaniu	X	X
Inkubator Technologiczny ARTERION/Fundacja Wspierania Przedsiębiorczości i Nauki	X	X
Łódzki Regionalny Park Naukowo-Technologiczny Sp. z o.o.	X	X
Śląski Park Przemysłowo – Technologiczny Sp. z o.o.	X	X
Stowarzyszenie Inicjatywy Społeczno – Gospodarczych Inkubator Technologiczny w Białogardzie		X
Wrocławski Park Technologiczny S.A.	X	X

Název inkubátoru	Navštívený	Šetřený formou dotazníku
Španělsko		
BIC Granada		X
Parque Tecnológico de Andalucía	X	
Vivero de empresas de Badajoz	X	
Vivero Castilla de la Cuesta		X
Vivero de Azuaga		X
Vivero de Plasencia	X	X
Vivero de Puertollano	X	X
Vivero de Vigo		X
Vivero Nuevo Torneo Sevilla	X	X
Vivero de Alcalá de Guadaíra	X	
Vivero Salamanca		X
Vivero Talavera de la Reina	X	X
Spojené království		
Chester Innovation Economy Centre	X	X
Core Technology Facility	X	X
Daresbury Incubator	X	X
InfoLab21	X	X
Power Technologies Innovation Centre	X	X
Technium Springboard		X
The Media Factory	X	X
Swansea Technium II	X	
Aberystwyth Technium	X	
PONTIO - Bangor University	X	

Shrnutí

I
Má-li být posílena konkurenceschopnost malých a středních podniků, je nutno jejich finanční i nefinanční podporu skloubit s takovým rámcem právních a správních předpisů, který je vůči těmto podnikům vstřícný. Regulační rámec, jenž platí pro nové programové období 2014–2020, uvedený požadavek náležitě respektuje. Podpora konkurenceschopnosti malých a středních podniků je rovněž jednou z hlavních priorit evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondů). Nová generace programů nabízí příležitost k tomu zrevidovat a přesněji zacílit podporu malých a středních podniků a vypracovat komplexní a vzájemně provázaný mix politických strategií, který plně využívá celého spektra dostupných nástrojů včetně nástrojů finančních, služeb podpory malých a středních podniků, jakož i možností, jež nabízí veřejné zakázky.

Společná odpověď na zjištění shrnutá v bodech III a IV

Komise vítá závěr Účetního dvora, že EFRR poskytl významný finanční příspěvek na vytvoření podnikatelské infrastruktury.

K závěru, podle něž byla výkonnost kontrolovaných inkubátorů „skromná“, Komise podotýká, že tento závěr vychází z porovnání výsledků inkubátorů, které byly založeny teprve nedávno, s referenčními hodnotami, které byly nastaveny podle inkubátorů již dobře zavedených a vyzrálších.

Zejména v členských státech, které k EU přistupovaly od roku 2004, tento druh podnikatelské infrastruktury v minulosti chyběl a budován je teprve nyní, mj. za podpory strukturálních fondů. Není tedy s nimi dostatek zkušeností, a proto by mělo být vyvinuto další úsilí, máme-li se lépe naučit účinně této infrastruktury využívat k náležité podpoře nových podnikatelských nápadů a nových začínajících podniků (tzv. start-ups).

IV

Prezentované posouzení by mohlo být doplněno o další údaje v podobě referenčních hodnot, které jsou uvedeny ve zprávách Podnikatelského a inovačního centra Evropské komise (*European Commission Business and Innovation Center, EC-BIC*) a Mezinárodní asociace vědeckých parků a inovačních zón (*International Association of Science Parks and Areas of Innovation*).

V

Díky reformě politiky soudržnosti na období 2014–2020 bude monitorovací výbor příslušného operačního programu veden k tomu, aby schválil taková výběrová kritéria, která zajistí, aby tento druh investic dosáhl maximálního účinku. Jednotlivé země a regiony budou muset předem rozhodnout, jakých cílů chtějí s dostupnými zdroji dosáhnout, a přesně určit, jak budou měřit pokrok při jejich naplňování v rámci jednotlivých prioritních os. Bude tak možné pravidelně sledovat, jak jsou využívány finanční zdroje, a vést o tom diskuse.

VI

Evropská komise zřídila v roce 1984 své podnikatelské a inovační centrum (EC-BIC). Od té doby poskytuje podnikatelským inkubátorům trvalou podporu prostřednictvím systému zajišťování jakosti, jež centrum EC-BIC zavedlo.

V zájmu lepší informovanosti řídicích orgánů přímo na místě vypracovala Evropská komise příručku s názvem „A Guide to Regional Innovation Strategies“ (*RIS, „Průvodce regionálními inovačními strategiemi“*). Na základě zkušeností s regionálními investičními strategiemi různých generací vydávala Komise též orientační pokyny. Další vodítka nabízely podporované projekty a sítě. Za účelem podpory těchto opatření vyvinula Komise řadu iniciativ, k nimž patří i iniciativa zahájená v roce 2006 pod názvem „Regiony pro hospodářskou změnu“. Jedná se o vzdělávací platformu regionů EU, v jejímž rámci každoročně probíhají stejnojmenné konference a jsou udíleny ceny RegioStars. Součástí této platformy jsou i databáze pro výměnu politických zkušeností a meziregionální síť Fast Track, jež jsou financovány z programů INTERREG IVC a URBACT II.

V červnu 2008 přijala Komise iniciativu „Small Business Act“, komplexní rámec politiky zaměřené na malé a střední podniky, který je určen EU i jejím členským státům. Tato iniciativa na podporu malých a středních podniků vytyčila podnikání jako jednu z priorit a zavedla komplexnější přístup k odstraňování veškerých překážek, které rozvoji podnikání na úrovni EU i v členských státech brání. K tomuto úsilí přispěl i Akční plán podnikání 2020 přijatý počátkem roku 2013. V tomto celkovém rámci Komise nadále podporovala systém označování kvality BIC.

VII

Podle rámce, jímž se řídí politika soudržnosti, se Komise nepodílí na výběru projektů, s výjimkou schvalování projektů významných.

Nový regulační rámec na období 2014–2020 nicméně již od počátku, prostřednictvím obsahu přijatých programů a koncepce intervencí (včetně ukazatelů výsledků při plnění cílů a včetně výstupů prioritních os), zajišťuje, aby výběr projektů prováděly členské státy co možná v souladu s doporučením Účetního dvora.

Prostřednictvím různých milníků a ukazatelů bude Komise rovněž schopna stimulovat a přezkoumávat výkonnost programů, a to díky výkonnostním rámcům, které jsou stanoveny pro každý jednotlivý operační program. Pokud z přezkumu výkonnosti vyplyne, že určitá priorita nedosáhla při své realizaci stanovených milníků a že daný členský stát nepřijal potřebné kroky k nápravě problému, je Komise oprávněna pozastavit průběžnou platbu v plné či částečné výši nebo v konečném důsledku uplatnit finanční opravy. Takovému programu by pak neměly být přiděleny prostředky z výkonnostní rezervy.

V právním rámci na období 2014–2020 Komise též v zájmu účelného hospodaření fondů zpřísňuje podmínky, které musí být splněny předtím, než dojde k čerpání prostředků. Pokud jde o malé a střední podniky, týkají se tyto podmínky *ex ante* zvláštních opatření, jež při zohlednění iniciativy „Small Business Act“ provádějí členské státy za účelem podpory podnikání.

V rámci aktivní a trvalé spolupráce s členskými státy bude Komise vést řídicí orgány k tomu, aby doporučení Evropského účetního dvora promítly do postupu a kritérií výběru, které jsou uplatňovány v případě podnikatelských inkubátorů. Již platí požadavek, aby mezi výběrovými kritérii nechyběl ani příspěvek k očekávaným výsledkům realizace prioritní osy.

VII a)

Komise plně podporuje názor, že by podnikatelské inkubátory měly být zřizovány na základě podrobných a realistických podnikatelských záměrů. Tyto záměry by přitom měly být začleněny do celkové strategie regionálního rozvoje. Členskými státy je důrazně doporučováno, aby prosazovaly strategie inteligentní specializace.

VII b)

Dovednosti spojené s inkubací podnikatelské činnosti jsou zejména v členských státech, jež k EU přistupovaly od roku 2004, dosud ve fázi osvojování. Prvořadou potřebou přitom je postarat se o finanční udržitelnost nedávno dobudované inkubační infrastruktury, která při získávání těchto dříve chybějících dovedností funguje jako stimul.

VII c)

Komise s doporučením souhlasí. V programovém období 2014–2020 jsou inkubační činnosti podmíněny existencí vhodné rozvojové strategie. Inkubátory jsou zřizovány především proto, aby pomáhaly regionu v jeho hospodářském rozvoji a reagovaly na potřeby a možnosti, o nichž hovoří hospodářská (či inovační) strategie.

VII d)

Komise s doporučením souhlasí. Členské státy bude vést k tomu, aby doporučení Účetního dvora zavedly jako požadavek, k němuž je nutno přihlížet při výběru operací a přípravě smluv o podpoře mezi zprostředkujícími subjekty a vedením inkubačních zařízení.

VII e)

Komise s doporučením v zásadě souhlasí. V souladu se zásadou subsidiarity je však třeba jej chápat spíše jako doporučení členským státům, aby v závislosti na sledovaných cílech pečovaly o domácí hospodářský růst. Komise členským státům doporučí vést inkubátory k tomu, aby nabízely služby i společnostem, které sice nejsou rezidenty, ale mají dobře vymezenou strategii. Bude to znamenat přínos pro místní podnikatelskou komunitu. Komise členským státům dále doporučí, aby podporovaly vytváření sítí a vazeb na další inkubátory, a tím napomáhaly výměně znalostí a současně inkubaci, zejména podniků z více členských států EU i z nečlenských zemí.

VII f)

Komise s doporučením souhlasí. Členským státům doporučí vést inkubátory k tomu, aby zřídily monitorovací systém, který by však současně nezvyšoval administrativní zátěž podporovaných klientů. Jelikož však některé podnikatelské subjekty považují podnikatelské údaje za důvěrné, lze tak učinit pouze na bázi dobrovolnosti.

V rámci sdíleného řízení strukturálních fondů není dán právní základ k tomu, aby Komise mohla výslovně požadovat začlenění těchto prvků do koncepce postupů.

Ve své funkci orgánu dohledu bude Komise vést členské státy k tomu, aby se uvedeným doporučením řídily. Odpovědnost za výběr, provádění a monitorování projektů však v rámci sdíleného řízení nesou členské státy.

Komise se domnívá, že by doporučení Účetního dvora uvedená v písmeni g) a j) měla být adresována členským státům.

VII g)

Komise s doporučením souhlasí, neboť je v souladu s orientací na výsledky, kterou se vyznačuje reformovaná politika soudržnosti. Evropská komise doporučí jej zahrnout mezi relevantní výběrová kritéria.

VII h)

Komise s doporučením souhlasí. Odborné znalosti byly v podnikatelských inkubátorech, zejména v členských státech, které přistoupily k EU v roce 2004 a později, shromažďovány zejména podle metody „učení praxí“. Nyní je již pravděpodobnější, že jsou v těchto zemích k dispozici odborníci, kteří mají s inkubací určité zkušenosti a mohou své znalosti předávat dál formou školení dalších aktérů, kteří jsou do inkubace zapojeni, např. úřadů práce. Komise bude vést členské státy k tomu, aby se uvedeným doporučením řídily.

VII i)

Komise s doporučením v zásadě souhlasí. Příspěvek EFRR k projektu vychází z analýzy přínosů a nákladů, která byla provedena na základě podnikatelského záměru. Na výsledcích podnikatelského inkubátoru se však mohou projevit jednak vnější faktory, které nejsou vždy předem známy, jednak úroveň veřejné podpory na jedno vytvořené pracovní místo. Z tohoto důvodu by bylo problematické, pokud by měl být objem plateb z EFRR navázán na výsledky inkubátoru.

VII j)

Komise s doporučením nesouhlasí. Podle jejího názoru by období udržitelnosti, o němž hovoří Účetní dvůr, mělo odpovídat období trvalosti operací, které je vymezeno v článku 71 nařízení o společných ustanoveních. Chybí právní základ, který by Komisi umožňoval stanovit úpravu období trvalosti operací tak, aby odpovídalo reálnému životnímu cyklu aktiv podnikatelského inkubátoru a činilo déle než pět let.

V této souvislosti Komise bere na vědomí osvědčené postupy, s nimiž se Účetní dvůr setkal v některých členských státech.

VII k)

Komise uznává, že by měla aktualizovat své poznatky. V roce 2014 zveřejní zprávu k tématu vytváření, řízení a hodnocení vědeckých a technologických parků EU, která bude obsahovat doporučení a vodítka a bude distribuována řídicím orgánům.

VII I)

Komise s doporučeními souhlasí a zdůrazňuje, že se již promítají v nové orientaci sítě Enterprise Europe Network (EEN) (2015–2021). Uvedená síť bude spolupůsobit při propojování regionálních podpůrných služeb malým a středním podnikům (včetně inkubátorů) na straně jedné a osvědčených postupů na evropské úrovni na straně druhé.

Partneři v rámci sítě Enterprise Europe Network jsou v současnosti povinni spolupracovat s dalšími evropskými sítěmi a zavádět společná opatření, např. společnou propagaci či označování.

Úvod

01

Důležitou úlohu, kterou malé a střední podniky sehrávají v ekonomice, zohlednila Komise v regulačním rámci na nové programové období 2014–2020. Podle něj by podpora měla těmto podnikům plynout primárně z evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondů).

Rozsah a cíle auditu

16

Komise vítá, že Účetní dvůr uznal certifikační systém sítě EBN, jež podporuje Komise, jako přínos z hlediska tvorby osvědčených postupů. Inkubátory spolufinancované z EFRR, jež byly vybrány do vzorku Účetního dvora, jsou srovnávány s inkubátory EC-BIC, které jsou certifikovány podle široké škály kritérií.

Připomínky

Společná odpověď na body 21 až 23

Komise vítá hodnocení Účetního dvora.

26

Velikost inkubátorů je jedním z mnoha faktorů, jež mají zajistit srovnatelnost mezi účinností kontrolovaných inkubátorů financovaných z EFRR a účinností referenčního souboru. Komise by ráda zdůraznila, že důležité jsou i další vnější faktory, např. regionální ekonomika, profil inkubátoru, druh inkubovaných podniků a zásady selhání trhu.

Primární úlohou inkubátorů financovaných z EFRR je podporovat rozvoj začínajících podniků. Podporu podnikům nad rámec fyzické inkubace lze dosáhnout jinými prostředky. Jako příklad lze uvést podporu podnikání ve Spojeném království, kterou nezřídká zajišťují poskytovatelé služeb s širokou nabídkou poradenství v oblasti podnikání.

27

K příkladu uvedenému Účetním dvorem Komise poznamenává, že náklady na jedno vytvořené pracovní místo, podle nichž je posuzována efektivnost inkubátoru, se mohou v jednotlivých zemích lišit. Tento ukazatel totiž ovlivňují počáteční náklady, odpisy a účetní pravidla, jakož i úroveň platů v různých členských státech.

28

Relativně nedostatečnou výkonnost inkubátorů podporovaných z EFRR a zařazených do vzorku Účetního dvora lze přičíst i skutečnosti, že inkubátory BIC procházejí kvalitou kontroly v rámci certifikačního systému EC-BIC. Viz rovněž odpověď na bod 16.

29

Vnitřní výkonnost závisí na manažerských dovednostech, organizaci, motivačním systému a místním inovačním systému. Komise členským státům doporučuje, aby v inkubátorech financovaných z EFRR uplatňovaly systémy akreditací či řízení kvality.

32

Komise vítá hodnocení Účetního dvora, že 22 z 27 kontrolovaných projektů mělo připravený podnikatelský plán v souladu s povinnostmi, jež plynou z právních předpisů platných pro podporu z EFRR.

Komise uznává, že v některých případech tyto záměry sice splňovaly formální výběrová kritéria, avšak neobsahovaly kvantifikovatelné cíle a vhodné ukazatele výsledků. Výběr projektů je však v případě sdíleného řízení věcí členských států. To znamená, že při výběru podnikatelských inkubátorů mělo být primárně na členském státě (řídícím orgánu), aby ověřil kvalitu projektové žádosti a podkladů (např. podnikatelského záměru).

33

Jak Komise připomíná v odpovědi na bod 32 výše, nesou odpovědnost za výběr projektů v případě sdíleného řízení členské státy. Není úlohou Komise, aby u každé projektové žádosti ověřovala všechny zmíněné podrobnosti, a ani na to nemá kapacitu.

34

V některých členských státech, zejména těch mladších, jež k EU přistupovaly od roku 2004, se hlavní důraz kladl na výstavbu fyzické infrastruktury, neboť dosud chyběla zkušenost s podnikatelskými inkubátory. K tomu, aby podnikatelský inkubátor dosáhl stavu plné provozuschopnosti, potřebuje čas a dobře fungující místní inovační ekosystém. Tento proces bude prosazován pomocí nového, na výsledky orientovaného přístupu, jež sleduje politika soudržnosti.

36

Jak je vysvětleno v bodě 34, je podnikatelská infrastruktura (např. podnikatelské inkubátory) ve většině zemí, jež k EU přistupovaly od roku 2004, vyvinuta jen nedostatečně. V období 2007–2013 podporoval EFRR poprvé výstavbu podnikatelských inkubátorů a poskytování základních „měkkých služeb“. Brzy se ukázalo, že podpora tohoto druhu služeb byla podceněna, a proto jsou na programové období 2014–2020 plánována zlepšení.

37

Inkubátory procházejí různými fázemi životního cyklu a jejich nabídka závisí na stupni zralosti a na ekosystému, v němž působí. Ačkoli Komise sdílí názor, že by v zájmu bezproblémové inkubace měla být nabízena široká škála služeb, prochází nabízené služby v čase vývojem, který je dán právě životním cyklem inkubátoru.

38

EFRR podporoval výstavbu podnikatelských inkubátorů, ale ne dosti pozornosti bylo věnováno spolupráci mezi inkubátory a podniky. V členských státech, jež k EU přistupovaly od roku 2004, je tento jev dán nedostatkem znalostí potřebných k podnikání (podnikatelského plánování, manažerských dovedností atd.) na obou stranách – na straně podnikatelských inkubátorů (nová infrastruktura, k jejímuž řízení chybí kvalifikovaná pracovní síla) i na straně podniků. Totéž platí pro 15 členských států EU, kde bylo smyslem investic doplnit infrastrukturu pro systémové inovace.

Inkubované společnosti navíc nejsou nuceny spolupracovat se zaměstnanci inkubátoru, neboť mohou k sestavení svého plánu rozvoje využít externích služeb. Sdílení citlivých údajů by mohlo mít pro tyto společnosti negativní důsledky, není-li sjednána dohoda o zachování důvěrnosti.

Podnikatelské služby lze zadat externím poskytovatelům a nepověřovat jimi zaměstnance inkubátoru.

39

Komise odkazuje na svou odpověď na bod 38 výše.

40

Jak Účetní dvůr uvedl, lákají klienty dotované kancelářské prostory, a nikoli poskytované služby. Nájemci by měli být pečlivě vybíráni a jejich profil by měl splňovat požadavky inkubačního programu. Vzhledem k tomu, že výběr projektů a vymezení výběrových kritérií jsou v pravomoci členských států, Komise členským státům doporučí, aby uvedeným aspektům věnovaly pozornost.

41

Specializované služby mohou nabízet externí poskytovatelé, neboť interně nabízené služby jsou spíše obecné povahy. Budování odborných znalostí zaměstnanců inkubátoru může být finančně náročné a je možné, že inkubátor z něj nikdy nebude mít žádoucí přínos.

43

Komise se domnívá, že nedostatek spolupráce mezi inkubátory a klienty může být přímým důsledkem neochoty klientů sdílet citlivé údaje.

44

Komise se domnívá, že vyplacené prostředky EU příznivě ovlivňují rozvoj subjektů, které nejsou fyzicky přítomny v prostorách inkubátoru, ale využívají jeho služeb a spolupracují s jeho nájemci.

45

V tomto programovém období byly podnikatelské inkubátory zřizovány pouze v členských státech, které k EU přistupovaly od roku 2004. K tomu, aby se více rozvinula spolupráce mezi inkubátory a jejich klienty včetně klientů budoucích, bylo zapotřebí času. Dalším faktorem, který omezoval spolupráci, byla kvalita vedoucích pracovníků v podnikatelských inkubátorech, kterým často chyběly dostatečné dovednosti k podnikání. V neposlední řadě neměly některé inkubátory dostatek organizační kapacity na to, aby poskytovaly předinkubační podporu, která si obvykle žádá dodatečné vlastní zdroje.

Totéž platí pro 15 členských států EU, kde bylo smyslem investic doplnit tvorbu infrastruktury pro systémové inovace.

47

Slabá spolupráce mezi podnikovou sférou, univerzitami a výzkumnými a vývojovými organizacemi je dobře známým jevem v členských státech, které k EU přistupovaly od roku 2004. Komise se snaží tento problém řešit v současném programovém období, kdy v rámci možností zavádí mechanismy řádné koordinace. Tento problém se následně odráží na činnostech podnikatelských inkubátorů a na jejich snaze navazovat a udržovat kontakty s partnery z řad výzkumných a vývojových organizací a univerzit.

48

Role, kterou inkubátory sehrávají v podnikatelské infrastruktuře regionů, závisí na členských státech a specifickém vnitrostátním kontextu.

V novém programovém období je přístup k podpoře z EFRR podmíněn vypracováním strategie inteligentní specializace, včetně široké konzultace aktérů na poli inovací.

49

Jedním ze stávajících požadavků je, aby mezi výběrovými kritérii nechyběl ani příspěvek k výsledkům očekávaným při realizaci prioritní osy. Komise bude vést řídicí orgány k tomu, aby doporučení Evropského dvora o zřízení monitorovacího systému v každém podnikatelském inkubátoru zakomponovaly do postupu a kritérií výběru.

53

Poté, co EFRR ukončí spolufinancování, by měla být inkubační činnost udržitelná. Kritérium udržitelnosti je zakomponováno do kritérií, podle nichž jsou vybírány projekty. V souladu se zásadou řádného finančního řízení by měla být kontinuita činnosti zajištěna, aniž by inkubátor současně zcela závisel na veřejném financování.

56

Inkubátor nabízí primárně prostory k nájmu inkubovaným společnostem, jež se nacházejí zejména v rané fázi svého životního cyklu. V zájmu finanční životaschopnosti jsou vítáni potenciální žadatelé, kteří mají zájem o volné prostory.

Komise se rovněž domnívá, že jedním z hlavních cílů inkubátorů podporovaných z EFRR bylo vytvořit pracovní místa, a nikoli jen malé a střední podniky v oblasti špičkových technologií.

58

Nabídku inkubátorů lze nahlížet ze dvou úhlů pohledu, jimiž jsou poskytované služby a prostory. Co se týče prostor, dosáhl EFRR cíle, jenž spočívá v poskytování vhodných kancelářských prostor. Funkci služeb mohou plnit externí poskytovatelé.

Nedostatek externích finančních prostředků je při podpoře malých a středních podniků či výzkumu a vývoje častým problémem. Podnikatelské inkubátory byly vybudovány v regionech a po uplynutí období udržitelnosti podle nařízení o EFRR byly oprávněny přejít na jiné činnosti. Příčinou bylo zejména nesprávné vymezení výběrových kritérií. Proto v novém programovém období bude Komise v souladu se zásadou subsidiarity řídicím orgánům doporučovat, aby zejména tomuto aspektu věnovaly více pozornosti a za tímto účelem zavedly náročnější výběrová kritéria, která budou uplatňována při výběru operací.

59

V případě sdíleného řízení se Komise nepodílí na výběru projektů, s výjimkou schvalování projektů významných.

Jak totiž stanoví článek 125 nařízení o společných ustanoveních (nařízení č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013), nese odpovědnost za vymezení kritérií výběru řídicí orgán a tato kritéria schvaluje monitorovací výbor.

Podle čl. 48 odst. 3 nařízení o společných ustanoveních se Komise účastní činnosti monitorovacího výboru, avšak pouze jako poradce.

Evropská komise bude tedy řídicí orgány vést k tomu, aby doporučení Evropského účetního dvora promítly do postupu a kritérií výběru, které jsou uplatňovány v případě podnikatelských inkubátorů. Dále již platí požadavek, aby mezi výběrovými kritérii nechyběl ani příspěvek k výsledkům očekávaným při realizaci prioritní osy.

60

V programovém období 2014–2020 Komise po členských státech vyžaduje, aby ke splnění jedné z podmínek *ex ante* zavedly strategie inteligentní specializace, které musí být vypracovány v procesu rozvoje podnikavosti v těsné součinnosti s podniky. Smyslem je propojit silné stránky výzkumu s potřebami podniků.

Společná odpověď na body 62 až 62 písm. c)

Podle právního rámce, jenž platil pro období 2007–2013, bylo hodnocení a výběr projektů v kompetenci vnitrostátních orgánů, řídicího orgánu a monitorovacího výboru s tím, že Komise plnila v tomto výboru pouze poradní funkci.

Právní rámec na období 2014–2020 nyní vyžaduje, aby jedním z výběrových kritérií byl i příspěvek dané operace k výsledkům očekávaným při realizaci prioritní osy.

62 d)

Investice do podnikatelských inkubátorů jsou spíše něčím, co hospodářský růst umožňuje, než aby byly přímo jeho hnací silou. Hospodářský růst nemohou generovat podnikatelské inkubátory samy o sobě – k tomu je nutná souhra s dalšími vnějšími faktory. Prováděné zásahy navíc mohou být spojeny s významnými externalitami, které rozvoj regionu ovlivňují pozitivně i negativně. Proto má-li být vytvořena přímá vazba mezi investicí do podnikatelského inkubátoru a přínosy na regionální úrovni, je nutno provést hloubkové vyhodnocení.

Komise hodnotí deklarované cíle prioritních os operačních programů. Těmito cíli přitom nemusí být pouze vytvořená pracovní místa, nýbrž například i nově vyvinuté výrobky či generovaný vývoz.

64

Členské státy, které k EU přistupovaly od roku 2004, se dosud (nepřetržitě) učí, jak správně vymezovat ukazatele a hodnotit provádění projektů. Tato skutečnost se projevuje i v monitorování podnikatelských inkubátorů, které představují nově vybudovanou podnikatelskou infrastrukturu.

66

Komise poznamenává, že systém výběru projektů, za něž odpovědnost nesou členské státy, byl nastaven správně. Nicméně nezajistil, aby byla úroveň spolufinancování přiměřená dopadu na místní podnikatelské prostředí. Řídící orgány zavedly soubor ukazatelů, s jejichž pomocí je monitorována nikoli provozní činnost, nýbrž výkonnost operačních programů při jejich provádění. Komise doporučí členským státům, aby na monitorování provozní činnosti kladly větší důraz.

68

Komise odkazuje na svou odpověď na bod 66.

70

Doporučení, která Účetní dvůr vydal, přesahuje rámec regulační povinnosti podle nařízení o EFRR, které období trvalosti operací stanoví na pět let.

71

Pokud by chtěla Komise uložit příjemcům další povinnosti, pokud jde o výkon inkubační činnosti po uplynutí pětiletého období udržitelnosti, neměla by k tomu žádný právní základ.

Je věcí vnitrostátních orgánů, aby v rámci výběrových kritérií a podmínek poskytnutí grantu na projekt rozhodly o prodloužení období udržitelnosti nad rámec, jež stanoví příslušné nařízení.

75 a)

Toto dříve provedené srovnání pokračovalo v podobě cílenějšího opatření, jehož smyslem bylo stanovit referenční hodnoty a podněcovat osvědčené postupy v evropských inkubátorech, které se ucházejí o akreditaci k získání ochranné známky EC-BIC či chtějí zůstat členy sítě EBN. Komise jakožto vlastník ochranné známky EC-BIC a člen Výboru pro označování kvality BIC (*BIC Quality Mark Committee, BQMC*)¹ přispívá k úsilí o to, aby byla podnikatelská a inovační centra v Evropě i v dalších zemích motivována zlepšit svou kvalitu i postupy, chtějí-li ochrannou známku EC-BIC získat.

Podnikatelská a inovační centra, jež mají o tuto ochrannou známku zájem, musí projít procesem akreditace, při němž je kontrolováno, zda pro přiznání ochrany splňují specifická kritéria (systém kvality EBN).

Udělování sublicencí na tuto ochrannou známku je v gesci sítě EBN od roku 2002 na základě smlouvy s Komisí o udělení licence na ochrannou známku. Stávající licenční smlouva byla uzavřena v roce 2009 na dobu 5 let a Komise v současnosti zvažuje možnosti do budoucna. Síť EBN bude vyzývána, aby šířející propagovala svůj systém referenčních hodnot a aby podporovala jejich další zavádění.

75 b)

Databáze inkubátorů vznikla v rámci projektu na vytváření a udržování kontaktů mezi inkubátory, jenž byl financován jako součást 6. rámcového programu spolu s podobnými projekty, jež byly zaměřeny na vytváření sítě kontaktů mezi středisky předávání technologií a rizikovými fondy. V programových výborech rámcového programu pro konkurenceschopnost a inovace členské státy stále více zpochybňovaly hodnotu čistě „networkingových projektů“ a volaly po projektech, které by podporovaly „tematickou spolupráci“ na otázkách společného zájmu, např. „standardizaci a inovaci“, „inovaci ve službách“ a podobně. V těchto projektech byla dána přednost vertikální integraci různých aktérů na poli inovací (malých a středních podniků, podnikatelů, akademické obce, správy atd.) před tím, aby byly vytvářeny celoevropské sítě podobných organizací. V případě inkubátorů uplatnily projekty EurOffice 1 + 2 (dnes Softlanding Club sítě EBN) tento nový přístup za účelem prohloubení spolupráce s komunitou namísto jejího rozšíření. V rámci projektů byly vyvinuty a otestovány koordinované soubory služeb zúčastněných inkubátorů, jež napomohly rychlé internacionalizaci začínajících podniků, které si v nich najímají prostory.

Navíc, přestože se již neprovádí referenční srovnávání, mohou si podnikatelé díky vylepšení webových technologií snadno opatřit o jednotlivých inkubátorech informace přímo z jejich internetových stránek.

¹ Rozhodnutí udělit licenci na známku EC-BIC novým uchazečským organizacím; obnova či odnětí stávajících licencí; výběr podnikatelských a inovačních center ke kontrole; návrhy na změny systému certifikace a kvality EC-BIC; změny a přijímání jeho vnitřních pravidel.

77

Komise soustavně vydává orientační pokyny, tak aby mohly být použity v programovém období 2014–2020. Dále jsou členské státy povinny každoročně předkládat výroční zprávy o provádění jednotlivých operačních programů, jež podávají přehled o výkonnosti dosažené při čerpání strukturálních fondů.

78

Komise uznává, že by měla aktualizovat své poznatky. V roce 2014 zveřejní zprávu k tématu vytváření, řízení a hodnocení vědeckých a technologických parků EU, která bude obsahovat doporučení a vodítka a bude v měsících následujících po svém vydání široce distribuována řídicím orgánům.

Závěry a doporučení

80

K závěru, podle něž byla výkonnost kontrolovaných inkubátorů „skromná“, Komise podotýká, že tento závěr vychází z porovnání výsledků inkubátorů, které byly založeny teprve nedávno, s referenčními hodnotami, které byly nastaveny podle inkubátorů již dobře zavedených a vyzrálších.

Obecně lze konstatovat, že inkubátory zařazené do vzorku Účetního dvora byly relativně hůře personálně vybaveny než inkubátory referenční, což platí pro všechny jejich hlavní funkce včetně poradenství a podpory podnikatelům.

81

Komise souhlasí s názorem Účetního dvora ohledně nedostatečných zkušeností některých inkubátorů. V členských státech, které k EU přistupovaly od roku 2004, tento druh podnikatelské infrastruktury v minulosti chyběl a budován je teprve nyní, mj. za pomoci strukturálních fondů. Není tedy s nimi dostatek zkušeností, a proto by mělo být vyvinuto další úsilí, máme-li se lépe naučit tomu, jak této infrastruktury účinně využívat k náležitě podpoře nových podnikatelských nápadů a začínajících podniků.

82

Inkubátory procházejí různými fázemi životního cyklu a jejich nabídka závisí na stupni zralosti a ekosystému, v němž působí. Ačkoli Komise sdílí názor, že by v zájmu bezproblémové inkubace měla být nabízena široká škála služeb, prochází nabízené služby v čase vývojem, který je dán právě životním cyklem inkubátoru.

Doporučení 1

Podle rámce, jímž se řídí politika soudržnosti, se Komise nepodílí na výběru projektů. Výjimkou je schvalování projektů významných.

Nový regulační rámec na období 2014–2020 nicméně již od počátku, prostřednictvím obsahu přijatých programů a koncepce intervencí (včetně ukazatelů výsledků při plnění cílů a výstupů prioritních os), zajišťuje, aby výběr projektů prováděly členské státy co možná v souladu s doporučením Účetního dvora.

Prostřednictvím různých milníků a ukazatelů bude Komise rovněž schopna stimulovat a přezkoumávat výkonnost programů, a to díky výkonnostním rámcům, které jsou stanoveny pro každý jednotlivý operační program. Pokud z přezkumu výkonnosti vyplýne, že určitá priorita nedosáhla při své realizaci stanovených milníků a že daný členský stát nepřijal potřebné kroky k nápravě problému, je Komise oprávněna pozastavit průběžnou platbu v plné či částečné výši nebo v konečném důsledku uplatnit finanční opravy. Takovému programu by pak neměla být přiděleny prostředky z výkonnostní rezervy.

V právním rámci na období 2014–2020 Komise též v zájmu účelného hospodaření fondů zpřísňuje podmínky, které musí být splněny předtím, než dojde k čerpání prostředků. Pokud jde o malé a střední podniky, týkají se tyto podmínky *ex ante* zvláštních opatření, jež při zohlednění iniciativy „Small Business Act“ provádějí členské státy za účelem podpory podnikání.

V rámci aktivní a trvalé spolupráce s členskými státy bude Komise vést řídicí orgány k tomu, aby doporučení Evropského účetního dvora promítly do postupu a kritérií výběru, které jsou uplatňovány v případě podnikatelských inkubátorů. Jedním ze stávajících požadavků již je, aby mezi výběrovými kritérii nechyběl ani příspěvek k výsledkům očekávaným při realizaci prioritní osy.

Doporučení 1 a)

Evropská komise plně podporuje názor, že by podnikatelské inkubátory měly být zřizovány na základě podrobných a realistických podnikatelských záměrů. Tyto záměry by přitom měly být začleněny do celkové strategie regionálního rozvoje. Členskými státy je důrazně doporučováno, aby prosazovaly zpracované strategie inteligentní specializace.

Doporučení 1 b)

Dovednosti spojené s inkubací podnikatelské činnosti jsou zejména v členských státech, jež k EU přistupovaly od roku 2004, dosud ve fázi osvojování. Prvořadou potřebou přitom je postarat se o finanční udržitelnost nedávno dobudované inkubační infrastruktury, která při získávání těchto dříve chybějících dovedností funguje jako stimul.

Doporučení 1 c)

Komise s doporučením souhlasí. V programovém období 2014–2020 jsou činnosti inkubátoru podmíněny existencí vhodné rozvojové strategie. Inkubátory jsou zřizovány především proto, aby pomáhaly regionu v jeho hospodářském rozvoji a reagovaly na potřeby a možnosti, o nichž hovoří hospodářská (či inovační) strategie.

Doporučení 1 d)

Komise s doporučením souhlasí. Členské státy bude vést k tomu, aby doporučení Účetního dvora zavedly jako požadavek, k němuž je nutno přihlížet při výběru operací a přípravě smluv o podpoře mezi zprostředkujícími subjekty a vedením inkubačních zařízení.

Doporučení 1 e)

Komise s doporučením v zásadě souhlasí. V souladu se zásadou subsidiarity je však třeba jej chápat spíše jako doporučení členskými státy, aby v závislosti na sledovaných cílech pečovaly o domácí hospodářský růst. Komise členskými státy doporučuje vést inkubátory k tomu, aby nabízely služby i společně, které sice nejsou rezidenty, ale mají dobře vymezenou strategii. Bude to znamenat přínos pro místní podnikatelskou komunitu. Komise členskými státy dále doporučuje, aby podporovaly vytváření sítí a vazeb na další inkubátory, a tím napomáhaly výměně znalostí a současně inkubaci, zejména podniků z více členských států v EU i z nečlenských zemí.

Doporučení 1 f)

Komise s doporučením souhlasí. Členskými státy doporučuje vést inkubátory k tomu, aby zřídily monitorovací systém, který by však současně nezvyšoval administrativní zátěž podporovaných klientů. Jelikož však některé podnikatelské subjekty považují podnikatelské údaje za důvěrné, lze tak učinit pouze na bázi dobrovolnosti.

83

V období 2007–2013 EFRR podporoval poprvé výstavbu podnikatelských inkubátorů a poskytování základních „měkkých služeb“. Brzy se ukázalo, že podpora tohoto druhu služeb byla podceněna, a proto jsou na programové období 2014–2020 plánována zlepšení.

Komise řídicím orgánům doporučuje, aby zejména tomuto aspektu věnovaly více pozornosti a za tímto účelem zavedly pro výběr operací na programové období 2014–2020 náročnější výběrová kritéria.

84

Komise se domnívá, že stanovisko Účetního dvora je určeno subjektům mimo oblast působnosti Komise, jmenovitě členskými státy.

Pokud by chtěla Komise uložit příjemcům další povinnosti, pokud jde o výkon inkubační činnosti po uplynutí pětiletého období trvalosti operací, neměla by k tomu žádný právní základ.

Je věcí vnitrostátních orgánů, aby v rámci výběrových kritérií a podmínek poskytnutí grantu na projekt rozhodly o prodloužení období trvalosti operací nad rámec, jež stanoví příslušné nařízení.

Doporučení 2

V rámci sdíleného řízení strukturálních fondů není dán právní základ k tomu, aby Komise mohla výslovně požadovat začlenění těchto prvků do koncepce postupů.

Ve své funkci orgánu dohledu bude Komise vést členské státy k tomu, aby se uvedeným doporučením řídily. Odpovědnost za výběr, provádění a monitorování projektů však v rámci sdíleného řízení nesou členské státy.

Komise se domnívá, že by doporučení Účetního dvora podle písmene a) a d) mělo být adresováno členskými státy.

Doporučení 2 a)

Komise s doporučením souhlasí, neboť je v souladu s orientací na výsledky, kterou se vyznačuje reformovaná politika soudržnosti. Evropská komise doporučí jej zahrnout mezi relevantní výběrová kritéria.

Doporučení 2 b)

Komise s doporučením souhlasí. Odborné znalosti jsou v podnikatelských inkubátorech, zejména v nových členských státech, shromažďovány zejména podle metody „učení praxí“. Nyní je již pravděpodobnější, že jsou v těchto zemích k dispozici odborníci, kteří mají s inkubací určité zkušenosti a mohou své znalosti předávat dál formou školení dalších aktérů, kteří jsou do inkubace zapojeni, např. úřadů práce. Komise bude vést členské státy k tomu, aby se uvedeným doporučením řídily.

Doporučení 2 c)

Komise s doporučením v zásadě souhlasí. Příspěvek z EFRR na projekt vychází z analýzy přínosů a nákladů, která byla provedena na základě podnikatelského záměru. Na výsledcích podnikatelského inkubátoru se však mohou projevit jednak vnější faktory, které nejsou vždy předem známy, jednak úroveň veřejné podpory na jedno vytvořené pracovní místo. Z tohoto důvodu by bylo problematické, pokud by měl být objem plateb z EFRR navázán na výsledky inkubátoru.

Doporučení 2 d)

Komise s doporučením nesouhlasí. Podle jejího názoru by období udržitelnosti, o němž hovoří Účetní dvůr, mělo odpovídat období trvalosti operací, které je vymezeno v článku 71 nařízení o společných ustanoveních. Chybí právní základ, který by Komisi umožňoval stanovit úpravu období trvalosti operací tak, aby odpovídalo reálnému životnímu cyklu aktiv podnikatelského inkubátoru a činilo déle než pět let.

V této souvislosti Komise bere na vědomí osvědčené postupy, s nimiž se Účetní dvůr setkal v některých členských státech.

85

Evropská komise zřídila v roce 1984 své podnikatelské a inovační centrum (European Commission Business and Innovation Center, EC-BIC). Od té doby poskytuje podnikatelským inkubátorům trvalou podporu prostřednictvím systému zajišťování jakosti, jež centrum EC-BIC zavedlo.

V zájmu lepší informovanosti řídicích orgánů přímo na místě vypracovala Evropská komise příručku s názvem „A Guide to Regional Innovation Strategies“ (RIS, „Průvodce regionálními inovačními strategiemi“). Na základě zkušeností s regionálními investičními strategiemi různých generací vydávala Komise též orientační pokyny. Další vodítka nabízely podporované projekty a sítě. Za účelem podpory těchto opatření vyvinula Komise řadu iniciativ, k nimž patří i iniciativa zahájená v roce 2006 pod názvem „Regiony pro hospodářskou změnu“. Jedná se o vzdělávací platformu regionů EU, v jejímž rámci každoročně probíhají stejnojmenné konference a jsou udíleny ceny RegioStars. Součástí platformy jsou i databáze pro výměnu politických zkušeností a meziregionální síť Fast Track, jež jsou financovány z programů INTERREG IVC a URBACT II.

V červnu 2008 přijala Komise iniciativu „Small Business Act“, komplexní rámec politiky zaměřené na malé a střední podniky, který je určen EU i jejím členskými státy. Tato iniciativa na podporu malých a středních podniků vytyčila podnikání jako jednu z priorit a zavedla komplexnější přístup k odstraňování veškerých překážek, které rozvoji podnikání na úrovni EU i v členských státech brání. K tomuto úsilí přispěl i Akční plán podnikání 2020 přijatý počátkem roku 2013. V tomto celkovém rámci Komise nadále podporovala systém označování kvality BIC.

Doporučení 3 a)

Komise uznává, že by měla aktualizovat své poznatky. V roce 2014 zveřejní zprávu k tématu vytváření, řízení a hodnocení vědeckých a technologických parků EU, která bude obsahovat doporučení a vodítka a bude distribuována řídicím orgánům.

Doporučení 3 b)

Komise s doporučeními souhlasí a zdůrazňuje, že se již promítají v nové orientaci sítě Enterprise Europe Network (EEN) (2015–2021). Uvedená síť bude spolupůsobit při propojování regionálních podpůrných služeb malým a středním podnikům (včetně inkubátorů) na straně jedné a osvědčených postupů na evropské úrovni na straně druhé.

Partneři v rámci sítě Enterprise Europe Network jsou v současnosti povinni spolupracovat s dalšími evropskými sítěmi a zavádět společná opatření, např. společnou propagaci či označování.

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:
v zastoupeních Evropské unie (http://ec.europa.eu/represent_cs.htm)
a v delegacích Evropské unie v zemích mimo EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm);
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (*).

(*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Předplatné:

- u některého z prodejců Úřadu pro publikace Evropské unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_cs.htm).

EU v posledních letech spolufinancuje projekty podnikatelských inkubátorů v kontextu své politiky soudržnosti prostřednictvím podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj. To je v souladu s politickými prioritami Unie, zvláště pak s ohledem na Lisabonskou strategii a strategii Evropa 2020, které podporují zakládání a rozvoj malých a středních podniků (MSP), neboť ty hrají důležitou úlohu z hlediska růstu a tvorby nových pracovních míst. V této zprávě Evropský účetní dvůr posuzuje, zda byly takovéto projekty podnikatelských inkubátorů úspěšné při podpoře začínajících MSP.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace



9 789287 201164