

Zvláštní zpráva

Řeší finanční podpora z EU vhodným způsobem potřeby mikropodnikatelů?



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, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2547-4	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/34552	QJ-AB-15-008-CS-C
PDF	ISBN 978-92-872-2542-9	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/0249	QJ-AB-15-008-CS-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2552-8	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/1704	QJ-AB-15-008-CS-E

© Evropská unie, 2015
Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

Zvláštní zpráva

Řeší finanční podpora z EU vhodným způsobem potřeby mikropodnikatelů?

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

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu či témata z oblasti řízení. EÚD vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, míru příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát II, jemuž předsedá člen EÚD Henri Grethen a který se zaměřuje na výdajové oblasti strukturálních politik, dopravy a energetiky. Audit vedla členka EÚD Iliana Ivanova s podporou vedoucího kabinetu Tonyho Murphyho, atašé kabinetu Mihaila Stefanova, vedoucího oddělení Emmanuela Raucha, vedoucího týmu Dennise Werneruse, vedoucího týmu Romualda Kayibandy, auditora Piotra Senatora a auditora Christiana Wiesera.



Zleva doprava: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, D. Wernerus, P. Senator, M. Stefanov.

Body

Zkratky

Glosář

I – VI **Shrnutí**

1 – 16 **Úvod**

17 – 18 **Rozsah a koncepce auditu**

19 – 63 **Připomínky**

19 – 37 **Programování a koncepce podpory EU pro mikropodnikatele**

21 – 30 **Nedostatek specifického posouzení potřeb a vhodných systémů řízení rizika pro podporu ESF pro mikropodnikatele**

31 – 33 **Mechanismy zřizování finančních nástrojů v rámci EPMF byly obecně uspokojivé**

34 – 36 **Většinu finančních nástrojů ESF se nepodařilo přilákat soukromé financování**

37 **Finanční nástroje EPMF určité soukromé financování přilákaly**

38 – 54 **Systémy pro monitorování a vykazování výkonnosti**

41 – 44 **U operačních programů ESF existovaly jen omezené informace o projektech a mírách přežití**

45 – 47 **U projektů EPMF byly k dispozici úplnější informace o dosahu projektů a míře přežití**

48 – 54 **Projekty se k mikropodnikatelům dostaly, přičemž polovina z těchto mikropodnikatelů byla předtím nezaměstnaná**

55 – 63 **Informace o nákladech na provádění podpory EU pro mikropodnikatele**

56 – 58 **Neúplné informace o administrativních nákladech na realizaci operačních programů ESF**

59 – 63 **Variabilita nákladů účtovaných za finanční nástroje ESF**

64 – 72 **Závěry a doporučení**

Odpovědi Komise

CGAP: Konzultační skupina pro pomoc chudým (*Consultative Group to Assist the Poor*)

EaSI: Program Evropské unie pro zaměstnanost a sociální inovace (*Employment and Social Innovation*)

EFRR: Evropský fond pro regionální rozvoj

EIB: Evropská investiční banka nebo skupina Evropské investiční banky v případě, že je v textu společný odkaz na EIB a EIF

EIF: Evropský investiční fond

EPMF: Evropský nástroj mikrofinancování Progress (*European Progress Microfinance Facility*)

ESF: Evropský sociální fond

EU: Evropská unie

HND: Hrubý národní důchod

MSP: Malé a střední podniky

OP: Operační program

PAR: Rizikové portfolio (*Portfolio-at-risk*)

Dosah: Dosah je míra, v níž se projekty se dostanou k zamýšlené cílové skupině (např. mikropodnikatelům).

EaSI: Program pro zaměstnanost a sociální inovace (EaSi, *Employment and Social Innovation*) je finanční nástroj na úrovni EU, jehož cílem je podporovat vysokou kvalitu a udržitelnost zaměstnanosti, zaručit odpovídající a důstojnou sociální ochranu, bojovat proti sociálnímu vyloučení a chudobě a zlepšovat pracovní podmínky.

EaSI je řízen přímo Evropskou komisí. Slučuje EPMF a dva další programy EU, které byly v období 2007–2013 řízeny samostatně.

Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR): Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) má za cíl posílit hospodářskou a sociální soudržnost v Evropské unii vyrovnáváním hlavních nerovností mezi regiony Unie prostřednictvím finanční podpory určené na budování infrastruktury a na produktivní investice vytvářející pracovní místa. Tato podpora je určena hlavně podnikům.

Evropský investiční fond: EIF je specializovaný poskytovatel rizikového financování ve prospěch malých a středních podniků (MSP) v celé Evropě. Tvoří součást skupiny EIB a jeho akcionáři jsou Evropská investiční banka (EIB), Evropská komise a celá škála veřejných a soukromých bank a finančních institucí.

Evropský nástroj mikrofinancování Progress (EPMF): Evropský nástroj mikrofinancování Progress (EPMF) provádí za Komisi pro záruky mikroúvěrů a pro úvěry bankám a dalším finančním zprostředkovatelům Evropský investiční fond (EIF).

Co se týče úvěrů bankám a dalším finančním zprostředkovatelům, je EIB spoluinvestorem nástroje EPMF.

Evropský sociální fond (ESF): Evropský sociální fond (ESF) má za cíl posilovat hospodářskou a sociální soudržnost v rámci Evropské unie zvyšováním zaměstnanosti a počtu pracovních příležitostí (zejména prostřednictvím akcí odborného vzdělávání), podporou vysoké úrovně zaměstnanosti, zajištěním vyššího počtu pracovních míst a zvyšováním jejich kvality.

Finanční nástroje: Finanční nástroje je obecný pojem pro smlouvy, které oprávněné straně poskytují nárok vůči povinné straně (dlužníkovi). EU poskytuje podporu při tři možné typy finančních nástrojů: kapitálové, úvěrové a záruční nástroje. Kapitálové či úvěrové nástroje jsou smlouvy mezi investorem a příjemcem investice či mezi věřitelem a dlužníkem. Záruky jsou smlouvy, v nichž se ručitel zaručuje za práva investora či věřitele.

Kodex správného chování pro poskytování mikroúvěrů: Soubor pokynů a doporučení týkajících se „osvědčených postupů“, určený pro poskytovatele mikroúvěrů a vydaný Komisí v prosinci 2011.

Konzultační skupina pro pomoc chudým (CGAP): Konzultační skupina pro pomoc chudým (CGAP) je středisko pro politiky a výzkum, které je podporováno přibližně 30 rozvojovými agenturami a soukromými nadacemi, jež mají za úkol usnadňovat přístup k financím chudému obyvatelstvu na světě. Skupina sídlí ve Světové bance.

Malý a střední podnik: Malé a střední podniky jsou podniky, které zaměstnávají méně než 250 zaměstnanců a mají roční obrát nepřesahující 50 milionů EUR anebo roční bilanční sumu nepřesahující 43 milionů EUR. V rámci kategorie malých a středních podniků je malý podnik definován jako podnik, který zaměstnává méně než 50 zaměstnanců a jehož roční obrát či bilanční suma nepřesahuje 10 milionů EUR.

Mikrofinancování: V této zprávě je mikrofinancování definováno jako úvěry mikropodnikatelům a záruky bankám a dalším finančním zprostředkovatelům, kteří tyto úvěry poskytují.

Mikropodnik: Jak je uvedeno v doporučení Komise 2003/361, mikropodnik je podnik s méně než deseti zaměstnanci, jehož roční obrat anebo bilanční suma nepřesahuje dva miliony eur.

Mikropodnikatel: V této zprávě se mikropodnikateli rozumí jednak samostatně výdělečně činné osoby a jednak mikropodniky (tj. zapsané jako podnikatelské subjekty).

Mikroúvěr: Komise definuje mikroúvěry jako úvěry v maximální hodnotě 25 000 EUR poskytované mikropodnikatelům (viz pracovní dokument útvarů Komise „Mikroúvěry pro evropské malé podniky“, SEK(2004) 1156).

Míra přežití: Míra přežití je ukazatel úspěšnosti finanční podpory pro mikropodnikatele. Vypočítává se tak, že se vydělí počet subjektů, které byly podpořeny a které jsou ke konci daného období stále funkční („zpětné sledovací období“), celkovým počtem podpořených subjektů.

Nadměrně dimenzovaný finanční nástroj: Finanční nástroj je klasifikován jako nadměrně dimenzovaný v případě, že jeho přidělené prostředky výrazně překračují objem financování, který je nutný k pokrytí skutečných potřeb cílové skupiny (tj. v kontextu tohoto auditu mikropodnikatelů).

Operační program (OP): Operační program stanoví priority členského státu a konkrétní cíle a jak bude financování (EU i vnitrostátní prostředky z veřejných zdrojů a spolufinancování ze soukromého sektoru) v daném období (obvykle sedm let) využito k financování projektů. Projekty musí přispívat k dosažení určitého počtu cílů specifikovaných na úrovni prioritní osy OP. Všechny fondy pro oblast soudržnosti (tj. EFRR a ESF) mají operační programy. Operační program připravuje členský stát a před provedením jakýchkoliv plateb z rozpočtu EU ho musí schválit Komise. Operační programy je možné v průběhu období, k němuž se vztahují, měnit, pokud s tím obě strany souhlasí.

Pákový efekt: Ve vztahu k finančním nástrojům financovaným z rozpočtu EU a vnitrostátních veřejných prostředků se pákový efekt vyjadřuje tím, kolik eur financování (veřejného či soukromého) bylo skutečně k dispozici pro finanční podporu pro konečné příjemce na jedno euro veřejného financování (EU a národních veřejných prostředků), jež bylo poskytnuto pro finanční nástroj k dispozici.

Revolvingový efekt: Efekt, při němž jsou finanční prostředky přidělené na určitý nástroj nejméně jednou opětovně využity (prostřednictvím úvěrů a záruk).

Rizikové portfolio: Hodnota všech nesplacených úvěrů, jejichž jedna či více splátek jistiny je po splatnosti více než určitý počet dní (obvykle 30 dní).

Řídící orgán: Národní, regionální nebo místní veřejný orgán (nebo jiný veřejný či soukromý subjekt) určený členským státem k řízení operačního programu. Mezi jeho úkoly patří zejména výběr projektů k financování, monitorování realizace těchto projektů a podávání zpráv Komisi o finančních aspektech a o dosažených výsledcích.

Výstupní politika: Výstupní politika znamená politiku anebo strategii pro zrušení účasti finančního nástroje podle určitého plánu, aby se dosáhla maximální návratnost.

Zrušení: Proces, který zahrnuje prodej veškerého majetku fondu, vypořádání s věřiteli, rozdělení případného zbývajících majetku mezi vlastníky a rozpuštění fondu. Zrušením se v zásadě chápe likvidace fondu realizujícího finanční nástroj.

I

Mikropodnikatelé mají problémy s přístupem na tradiční úvěrový trh, což komplikuje vytváření nových mikropodniků nebo zahajování samostatně výdělečné činnosti. Podpora EU má za cíl odstranit do určité míry stávající mezeru ve financování, a to poskytováním finanční podpory mikropodnikům (v rámci ESF) nebo zajišťováním snadnějšího přístupu k úvěrům díky finančním nástrojům pro poskytovatele mikroúvěrů, kterými jsou konkrétně úvěry a záruky.

II

Podpora EU je poskytována hlavně prostřednictvím dvou různých nástrojů: Evropského sociálního fondu (ESF) a Evropského nástroje mikrofinancování Progress (EPMF). Pod ESF spadají opatření, která jsou realizována hlavně formou grantů a také finančních nástrojů (úvěrů či záruk) a která tvoří součást operačních programů připravovaných členskými státy a schválovanými Komisí. EPMF je pak za Komisi realizován Evropským investičním fondem.

III

Účetní dvůr posuzoval, zda programování a koncepce podpory EU řešily skutečné potřeby mikropodnikatelů a zda byly zavedeny spolehlivé systémy pro vykazování výkonnosti. Kromě toho Účetní dvůr prověřoval, zda byly k dispozici dostatečné informace o realizačních nákladech jednotlivých mechanismů financování EU podporujících mikropodnikatele.

IV

Účetní dvůr dospěl k závěru, že u finanční podpory z ESF pro mikropodnikatele existují nedostatky v programování a koncepci podpory a že neexistují dostatečné a spolehlivé informace o monitorování výkonnosti. Kromě toho Komise a členské státy nemají k dispozici dostatečné informace týkající se administrativních nákladů za každý členský stát a za jednotlivé mechanismy financování (tj. granty či finanční nástroje jako např. úvěry či záruky).

V

Účetní dvůr se celkově domnívá, že tyto otázky mohou mít negativní dopad na účinnost finanční podpory EU, která má řešit potřeby mikropodnikatelů.

VI

Pro odstranění problémů zjištěných v této zprávě Účetní dvůr doporučuje:

- a) Pro programové období 2014–2020 by členské státy měly při koncipování finančních nástrojů a přípravě operačních programů, které zahrnují podporu EU pro mikropodnikatele, provádět důsledně posouzení potřeb. To by rovněž pomohlo při alokaci vhodného objemu prostředků pro alternativní mechanismy financování, tj. granty nebo finanční nástroje (úvěry či záruky). Komise by v tomto ohledu měla poskytnout pokyny.
- b) Komise by měla podmínit využívání finančních nástrojů ESF členskými státy nejen splněním regulačních požadavků, ale též existencí spolehlivého systému řízení rizika, aby se tak předešlo předimenzování fondů.
- c) Aby se v budoucnu zlepšil dosah projektů, měla by Komise spolu s členskými státy koncipovat opatření finanční podpory z ESF pro mikropodnikatele a definovat kritéria způsobilosti tak, aby se dosáhlo na nezaměstnané a na zranitelné osoby, které jsou ve znevýhodněné situaci z hlediska přístupu na konvenční trh s úvěry.
- d) Komise by měla pro programové období 2014–2020 provést srovnávací analýzu realizačních nákladů grantů ESF, finančních nástrojů ESF a finančních nástrojů EaSi s cílem zjistit jejich skutečnou úroveň. Toto vyhodnocení by mělo umožnit zjištění osvědčených postupů týkající se toho, jak bude možno tyto malé částky grantů, úvěrů a záruk vyplácet za přiměřených nákladů.

01

Mikropodnikatelé často trpí nedostatkem přístupu na tradiční úvěrový trh. To potvrzuje skutečnost, že celková poptávka po mikrofinancování v členských státech EU, která byla v roce 2012 odhadována na více než 12 miliard EUR¹, přesahuje nabídku úvěrů poskytovanou bankami a jinými finančními institucemi. Finanční podpora EU pro mikropodnikatele si klade za cíl do určité míry vyřešit tuto mezeru ve financování, se kterou se mikropodnikatelé potýkají.

02

Tím, že nabídne možnost založit či rozvinout nové podniky, má finanční podpora též řešit vyloučení z trhu práce a zvýšit zaměstnanost, zejména pak mezi osobami, které byly předtím nezaměstnané. Evropská unie tak přispívá k dosahování cílů strategie EU2020: inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění dosaženého prostřednictvím zvyšování zaměstnanosti, produktivity a sociální soudržnosti.

03

Podle definice Komise je mikrofinancování finanční podpora do výše 25 000 EUR, která může být v rámci Evropského nástroje mikrofinancování Progress udělena mikropodnikatelům. Zvýšení přístupnosti a dostupnosti této podpory je zajištěno pomocí finančních nástrojů ve formě úvěrů a záruk. V kontextu tohoto auditu jsou za finanční podporu pro mikropodnikatele považovány i granty poskytnuté na založení či rozvinutí nových podniků, které nepřesahují zmíněný limit 25 000 EUR.

Podpora EU pro mikropodnikatele z ESF a EPMF

04

Finanční podpora EU pro mikropodnikatele byla v programovém období 2007–2013 poskytována převážně z Evropského sociálního fondu (ESF) a v období 2010–2013 také z Evropského nástroje mikrofinancování Progress (EPMF).

05

Mikrofinancování mikropodnikům je poskytováno i dalšími nástroji EU, jako např. finančními nástroji pro malé a střední podniky v rámci operačních programů EFRR (3 136 milionů EUR v programovém období 2007–2013²) nebo záručním mechanismem pro malé a střední podniky v rámci programu pro konkurenceschopnost a inovace, který za Komisi řídí EIF (550 milionů EUR³ v programovém období 2007–2013). Na tyto nástroje se tento audit nevztahuje, protože buď nespádají pod rozpočet EU (půjčky EIB), nebo se na mikropodnikatele specificky nezaměřují.

06

Příklady projektů přezkoumávaných Účetním dvorem jsou uvedeny v **rámečku 1**.

- 1 Evropská komise, vyhodnocení pilotní fáze technické pomoci JASMINE, ICF GHK v zastoupení GR pro regionální a městskou politiku, 14. listopadu 2013, s. 20–22.
- 2 *Zdroj:* Shrnutí údajů o pokroku při financování a provádění nástrojů finančního inženýrství předkládaných řídicími orgány v souladu s čl. 67 odst. 2 písm. j) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25), programové období 2007–2013, září 2014, Evropská komise, stav k 31. prosinci 2013, s. 26.
- 3 *Zdroj:* Údaje týkající se finančních příspěvků za období 2007–2013, EIF, listopad 2011 (http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html).

Jaký typ mikropodnikatelů využil podporu z EU?

V malém městě v Opolském vojvodství (Polsko) získala mikropodnikatelka **grant** ve výši 40 000 zlotých (přibližně 9 500 EUR) z projektu ESF, který ji měl pomoci se zahájením provozu interiérového dětského hřiště a obchodu s oděvy.

Ve spolkové zemi Bavorsko (Německo) byl mikropodnikateli poskytnut mikroúvěr ve výši 7 000 EUR na financování nové hudební aparatury, která má přilákat více klientů do jeho baru umístěného u jezera. **Úvěr** poskytl finanční zprostředkovatel podpořený z ESF.

Na ostrově Kréta (Řecko) využil mikropodnikatel provozní úvěr ve výši 5 000 EUR na rozšíření svého kiosku ve městě. Tento mikroúvěr byl poskytnut místní bankou s **garancí** EPMF.

Evropský sociální fond

07

Cílem ESF je rozšiřovat možnosti zaměstnávání pracovníků (včetně samostatně výdělečné činnosti) a zvyšovat jejich profesní a geografickou mobilitu a usnadňovat jejich přizpůsobování se změnám v průmyslu a ve výrobních systémech⁴. V programovém období 2007–2013 Komise doporučovala, aby se z ESF podporovala opatření, která zajišťují lepší finanční a společenské začlenění znevýhodněných osob a umožňují přístup k zaměstnání⁵.

08

Podpora pro mikropodniky financovaná z ESF zahrnuje opatření realizovaná prostřednictvím grantů a finančních nástrojů. Je definována v operačních programech, které připravují členské státy a schvaluje Komise.

09

V programovém období 2007–2013 členské státy připravily 117 operačních programů v rámci ESF, z nichž 96 financovalo opatření klasifikovaná jako „podpora pro samostatně výdělečnou činnost a zahájení podnikání“⁶, v celkové výši přibližně 2,4 miliardy EUR, většinou prostřednictvím grantů. Nejsou však k dispozici žádné informace o tom, jaký podíl z tohoto financování grantů byl přidělen mikropodnikatelům. Finanční nástroje v rámci ESF určené na podporu mikropodnikatelů ke konci roku 2013 měly přiděleny prostředky ve výši 680 milionů EUR⁷.

- 4 Článek 162 Smlouvy o fungování EU.
- 5 Doporučení Komise 2008/867/ES ze dne 3 října 2008 o aktivním začleňování osob vyloučených z trhu práce (OJ L 307, 18.11.2008, p. 11); SEK(2010) 1564 v konečném znění ze dne 16. prosince 2010, „Seznam hlavních iniciativ“.
- 6 Tento odhad vychází z analýzy výdajů podle 86 kódů stanovených Komisí pro vykazování ze strany členských států v souladu s přílohou II nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj (Úř. věst. L 371, 27.12.2006, s. 1) a zejména pak výdajů pod kódem 68 „Podpora samostatně výdělečné činnosti a zakládání podniků“.
- 7 Podpora ve výši 680 milionů poskytnutá prostřednictvím mikroúvěrů je částečně (ale ne výhradně) zahrnuta do 2,4 milionu EUR výdajů z ESF na podporu samostatně výdělečné činnosti.

Evropský nástroj mikrofinancování Progress

10

EPMF má za cíl rozšířit přístup k mikrofinancování například nezaměstnaným či jiným znevýhodněným osobám, které jsou znevýhodněny z hlediska přístupu k tradičnímu trhu s úvěry⁸, a mikropodnikům. Za Evropskou komisi tento nástroj provádí Evropský investiční fond (EIF), který jedná jako správce fondu pro financované nástroje a jako pověřený subjekt pro záruky.

11

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o zřízení EPMF vycházelo z posouzení *ex ante* provedeného Komisí. Posouzení dospělo k závěru, že je navíc ke stávajícím nástrojům EU zapotřebí vytvořit v rámci rozpočtu EU nástroj pro mikrofinancování⁹.

12

V období 2010–2013 byly pro EPMF přiděleny prostředky ve výši 203 milionu EUR (103 milionu EUR z rozpočtu EU a 100 milionů EUR z EIB): 25 milionů EUR (12 % z celkové částky) bylo určeno na záruky a 178 milionů EUR (88 %) na úvěrové financování. Finanční nástroje EPMF neposkytují mikropodnikatelům finanční podporu přímo: poskytují podporu zprostředkovatelům prostřednictvím úvěrů anebo záruk.

13

EIF vybírá banky či jiné finanční zprostředkovatele, kteří mají zájem o poskytování podpory mikropodnikatelům za podmínek, které jsou co nejlíže tržním podmínkám. Tito zprostředkovatelé poskytují úvěry způsobilým konečným příjemcům, a to za preferenčních podmínek ve srovnání se stávajícími podmínkami na trhu pro dlužníky s podobným úvěrovým rizikem.

14

K 30. červnu 2014 bylo vybráno 55 bank nebo jiných finančních zprostředkovatelů v celkem 20 členských státech¹⁰ a mikropodnikatelům bylo vyplaceno více než 23 000 mikroúvěrů v objemu 208 milionů EUR¹¹.

15

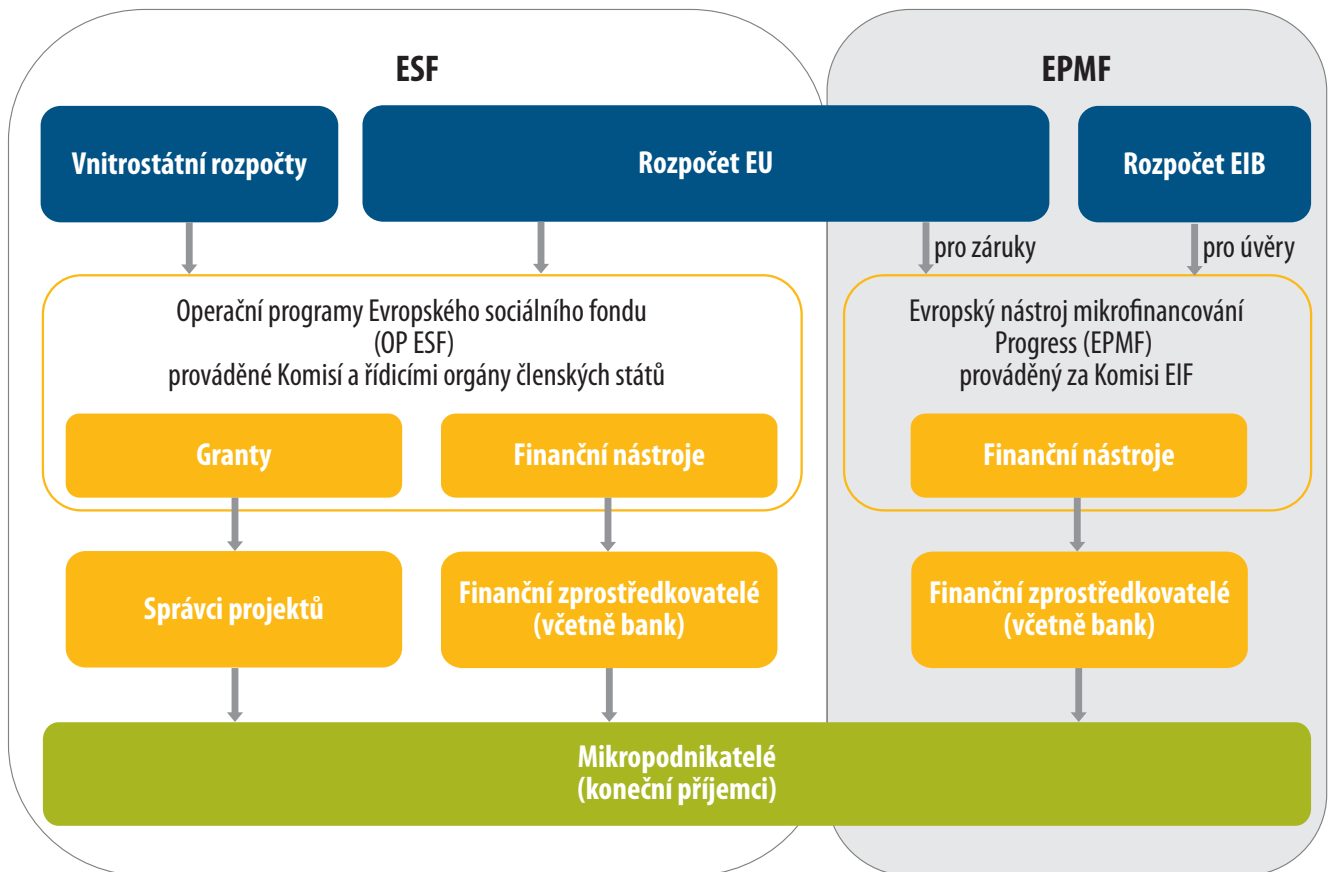
Pro programové období 2014–2020 bude EPMF postupně nahrazen jednou ze tří částí programu EU pro zaměstnanost a sociální inovace (EaSI)¹².

16

Graf 1 ilustruje, jak je podpora EU mikropodnikatelům prostřednictvím grantů z ESF, finančních nástrojů ESF a EPMF poskytována.

- 8 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 283/2010/EU ze dne 25. března 2010, kterým se zřizuje evropský nástroj mikrofinancování Progress pro oblast zaměstnanosti a sociálního začleňování (Úř. věst. L 87, 7.4.2010, s. 1).
- 9 SEK(2009) 907 ze dne 2. července 2009.
- 10 Belgie, Bulharsko, Dánsko, Irsko, Řecko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Litva, Nizozemsko, Rakousko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko, Švédsko a Spojené království.
- 11 COM(2014) 639 final ze dne 20. října 2014 „Provádění evropského nástroje mikrofinancování Progress – 2013“.
- 12 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1296/2013 ze dne 11. prosince 2013 o programu Evropské unie pro zaměstnanost a sociální inovace („EaSI“) a o změně rozhodnutí č. 283/2010/EU, kterým se zřizuje evropský nástroj mikrofinancování Progress pro oblast zaměstnanosti a sociálního začleňování (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 238).

Graf 1 Podpora EU pro mikropodnikatele prostřednictvím grantů ESF, finančních nástrojů ESF a EPMF (schématické zobrazení)



Zdroj: EÚD.

17

Účetní dvůr v rámci tohoto auditu posuzoval, zda finanční podpora z Evropského sociálního fondu (ESF) a Evropského nástroje mikrofinancování Progress (EPMF) řešila potřeby mikropodnikatelů. Účetní dvůr zejména přezkoumával, zda:

- programování a koncepce podpory EU zohledňovaly skutečné potřeby mikropodnikatelů,
- byly zavedeny spolehlivé systémy na vykazování výkonnosti,
- byl k dispozici dostatek informací o realizačních nákladech jednotlivých mechanismů financování EU na podporu mikropodnikatelů.

18

Výsledky auditu vycházely z:

- přezkumu dokumentů na úrovni Komise a členských států (u ESF) a EIF (u EPMF),
- přezkumu vzorku 27 projektů¹³, v jejichž rámci byla poskytnuta finanční podpora mikropodnikatelům: pro šest operačních programů ESF – 14 grantů a šest finančních nástrojů (tři úvěrové a tři záruční fondy); a sedm finančních nástrojů EPMF (dva nástroje poskytující úvěry a pět nástrojů poskytujících záruky). Tyto projekty, které představovaly přibližně 1,6 miliardy EUR prostředků přidělených na závazky (1,2 miliardy EUR bylo vyplaceno), byly realizovány v pěti členských státech¹⁴ (Německu, Řecku, Itálii, Polsku a Rumunsku) a byly buď zčásti či úplně dokončeny na konci roku 2013 (viz **tabulka 1**),

- pohovory s odborníky v dané oblasti,
- analýzy složek klientů (příjemci grantů a dlužníci) na úrovni bank a jiných finančních zprostředkovatelů,
- průzkumu provedeného mezi 18 dalšími řídicími orgány ve 14 členských státech¹⁵, které mají na starosti 22 operačních programů ESF s výdaji na oblast samostatně výdělečné činnosti a zahájení podnikání. Míra odpovědí v průzkumu byla 89 %¹⁶ a řídicí orgány poskytly zpětnou vazbu o svých zkušenostech s finanční podporou pro mikropodnikatele. Účetní dvůr analyzoval odpovědi 11 řídicích orgánů v deseti členských státech, které uvedly, že jejich operační programy zahrnují opatření pro mikropodnikatele.

- 13 Projekty byly přezkoumávány na úrovni řídicího orgánu či zprostředkujícího subjektu (v případě grantů) nebo finančního zprostředkovatele (v případě finančních nástrojů).
- 14 Německo (pět projektů), Řecko (šest projektů), Itálie (čtyři projekty), Polsko (osm projektů) a Rumunsko (čtyři projekty).
- 15 Belgie, Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Španělsko, Francie, Lotyšsko, Litva, Malta, Portugalsko, Slovinsko, Slovensko, Finsko a Spojené království.
- 16 Odpovědi byly obdrženy od 16 řídicích orgánů ze 14 členských států a týkaly se celkem 19 operačních programů.

Tabulka 1

Veřejné finanční prostředky využité (do konce roku 2013) na podporu přístupu mikropodnikatelů k financování u projektů přezkoumávaných Účetním dvorem v milionech EUR

Členský stát	ESF			EPMF		Celkem
	Granty	Záruky	Úvěry	Záruky	Úvěry	
Německo	665,8		100,0			765,8
Řecko	368,9			0,8		369,7
Itálie	9,1	13,9	9,5			32,5
Polsko	21,0		11,6	7,9		40,5
Rumunsko	1,7			6,2	18,9	26,8
Celkem	1 066,5	13,9	121,1	14,9	18,9	1 235,3

Zdroj: Analýza EÚD, prosinec 2013.

Programování a koncepce podpory EU pro mikropodnikatele

19

Vytvoření koncepce finančních nástrojů, které mají dosáhnout určitých cílů politiky, je náročným úkolem. Důležitým faktorem v tomto ohledu je zajistit, aby charakter a druh podpory (tj. granty nebo finanční nástroje) a také částky, které jsou k dispozici, odpovídaly skutečným potřebám potenciálních příjemců.

20

Účetní dvůr proto posuzoval, zda:

- byla pro ESF provedena posouzení potřeb, aby se stanovil celkový objem a druh opatření podpory nabízených mikropodnikatelům a, v případě finančních nástrojů, zda byly zavedeny náležité investiční strategie a postupy řízení rizika, jimž lze předejít nadměrné či naopak nedostatečné velikosti fondů, a dále zda byly definovány výstupní politika anebo pravidla pro zrušení,
- byl pro finanční nástroje financované v rámci EPMF zaveden spolehlivý systém řízení rizika, zejména pak zda bylo provedeno posouzení rizikového portfolia,
- byly finanční instrumenty financované z ESF nebo EPMF úspěšné v přilákání dodatečného soukromého financování – vypočtením dosaženého pákového efektu.

Nedostatek specifického posouzení potřeb a vhodných systémů řízení rizika pro podporu ESF pro mikropodnikatele

Potřeby mikropodnikatelů nebyly řídicími orgány ve fázi koncipování přezkoumávaných operačních programů ESF specificky zohledněny

21

Z auditu Účetního dvora vyplynulo, že řídicí orgány ESF přezkoumávaných operačních programů neprovedly před přidělením finančních prostředků posouzení specifických potřeb mikropodnikatelů a nestanovily nejvhodnější způsob, jakým mají být tyto finanční prostředky využity.

22

Při odpovědích na dotazník Účetního dvora odpovědělo 11 řídicích orgánů v deseti členských státech¹⁷, že jejich operační programy ESF zahrnovaly opatření podpory pro mikropodnikatele. Z analýzy provedené Účetním dvorem však vyplynulo, že žádný z těchto 11 řídicích orgánů před schválením příslušného operačního programu neprovedl posouzení specifických potřeb mikropodnikatelů. To platilo též pro všechny operační programy v pěti členských státech, kde Účetní dvůr přezkoumával konkrétní projekty. Účetní dvůr konstatuje, že v programovém období 2007–2013 neexistovala pro členské státy žádná regulatorní povinnost provádět posouzení potřeb.

17 Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Francie (metropolitní Francie, Martinik), Lotyšsko, Litva, Portugalsko (Madeira), Slovinsko, Slovensko a Finsko.

23

Rámeček 2 uvádí příklad nespádající do kontrolovaného vzorku, kdy bylo provedeno solidní posouzení potřeb za účelem zjištění potřeby cílených opatření pro mikropodnikatele.

Rámeček 2

Příklad studie, která měla zjistit potřebu specifického opatření podpory zaměřeného na mikropodnikatele

V německé spolkové zemi Braniborsko byla v roce 2006 provedena studie, která měla zjistit specifické potřeby začínajících podniků¹⁸, a zejména pak přiměřenost finančních služeb poskytovaných bankami mikropodnikatelům.

Studie vycházela z kvalitativního a kvantitativního posouzení poptávky a nabídky mikrofinancování v tomto regionu.

Ve studii se zjistilo, že i) pro tradiční banky není poskytování finančních služeb mikropodnikatelům atraktivní, zvláště u malých úvěrů do 10 000 EUR, ii) stávající iniciativy na finanční podporu (např. úvěry dotované státem) nenabízejí mikropodnikatelům vhodné alternativy.

18 *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (Německá společnost pro mezinárodní spolupráci, GIZ, někdejší GTZ) GmbH, „Mikrofinance v Evropě – regionální případové studie z Francie, Německa a Řecka“, s. 13–15 (zpráva spolufinancovaná ESF).

U tří ze šesti přezkoumávaných finančních nástrojů ESF nebyly vytvořeny investiční strategie

24

Obecně platí, že finanční nástroje ESF dostávají příspěvek z operačního programu na své prostředky v momentu, kdy je vytvořena jejich právní struktura. Tyto prostředky následně použijí na podporu projektů spadajících do rozsahu daného operačního programu (tj. poskytováním úvěru a záruk konečným příjemcům). V souladu s regulačními požadavky na finanční nástroje ESF musí tedy být pro každý fond vytvořena investiční strategie.

Pro finanční nástroje ESF je součástí investiční strategie¹⁹ též analýza potenciální cílové populace, aby se předešlo příliš velkým či naopak nedostatečným prostředkům pro daný fond.

19 Článek 43 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

25

Ve třech ze šesti kontrolovaných finančních nástrojů ESF (v Polsku a Itálii (Kalábrii)) Účetní dvůr zjistil, že nebyla vytvořena žádná investiční strategie (viz **tabulka 2**).

Tabulka 2 Existence investiční strategie, systémů pro řízení rizika a výstupní strategie / pravidel pro zrušení v kontrolovaných finančních nástrojích ESF

Kontrolované finanční nástroje v rámci ESF (členský stát)	Investiční strategie	Systémy pro řízení rizika (analýza rizikového portfolia)	Výstupní politika / pravidla pro zrušení
Finanční nástroj A (Německo)	● ano	● ne	● ano
Finanční nástroj B (Itálie)	● ne	● ne	● ne
Finanční nástroj C (Itálie)	● ne	● ne	● ne
Finanční nástroj D (Itálie)	● ano	● ne	● ne
Finanční nástroj E (Polsko)	● ano	● ano	● ano
Finanční nástroj F (Polsko)	● ne	● ne	● ano

Zdroj: Analýza EÚD, 2014.

Systémy pro řízení rizika nebyly vhodné u pěti z šesti přezkoumávaných finančních nástrojů ESF

26

Kromě počátečního posouzení potřeb by správci fondů měli rovněž zavést vhodné postupy pro řízení rizika. Sem patří zejména analýza rizikového portfolia daného finančního nástroje s cílem posoudit, zda jsou prostředky fondu přiměřené, a zejména aby se zjistilo, zda je možno pokrýt potenciální ztráty z úvěrů a záruk. Podle

pokynů Komise²⁰ pro členské státy pro programové období 2007–2013 zajistí provedení takovéto analýzy soulad se zásadami řádného finančního řízení.

²⁰ Pokyny týkající se nástrojů finančního inženýrství podle článku 44 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, COCOF_10-0014-04-EN, 21. února 2011, článek 4.1.6.

27

Účetní dvůr zjistil, že analýza rizikového portfolia byla provedena pouze pro jeden finanční nástroj ESF z šesti kontrolovaných finančních nástrojů (viz **tabulka 2**). V případě Itálie má Účetní dvůr za to, že tři kontrolované finanční nástroje ESF jsou výrazně předimenzovány (viz **rámeček 3**).

28

Podle nařízení musí být nevyužité prostředky finančních programů při uzavírce těchto programů vráceny do rozpočtu EU²¹.

21 Čl. 43 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

Rámeček 3**Příklad předimenzovaných finančních nástrojů ESF**

Ke konci roku 2013 představovaly platby mikropodnikatelům 9,5 % celkových prostředků úvěrového fondu v Kampánii (tento fond byl zřízen v prosinci 2009); u dvou záručních fondů v Kalábrii (zřízených v září a listopadu 2012) pak tento údaj činil 0 % a 26,7 %.

Aby se dodržela pravidla způsobilosti výdajů, měla by být tato podpora vyplacena do 31. prosince 2015²². Není pravděpodobné, že do konce roku 2015 se zbývající prostředky k mikropodnikatelům dostanou.

22 Konec období způsobilosti, definovaného v nařízení č. 1083/2006, je v současné době předmětem jednání.

Nedostatky v oblasti výstupní politiky a pravidel pro zrušení pro finanční nástroje ESF**29**

Účetní dvůr rovněž posuzoval, zda řídicí orgány zavedly výstupní politiku či pravidla pro zrušení v souladu s platnými předpisy²³ pro finanční nástroje ESF. Účelem této politiky a pravidel je zajistit řádné zrušení fondu v době jeho uzávěrky.

30

Účetní dvůr zjistil, že u tří ze šesti přezkoumávaných finančních nástrojů ESF (dvou v Kampánii a jednoho v Kalábrii) nebyla vytvořena ani výstupní politika, ani pravidla pro zrušení.

23 Čl. 43 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

Mechanismy zřízení finančních nástrojů v rámci EPMF byly obecně uspokojivé

31

Zřízení finančních nástrojů v rámci EPMF se liší od zřízení finančních nástrojů v rámci ESF. Finanční zprostředkovatelé u EPMF (jako například banky) musí vznést žádost k EIF o přidělení financování pro své finanční nástroje. V případě, že finanční zprostředkovatelé nemají žádnou poptávku po úvěrech či zárukách, o financování z EIF vůbec nežadají. Není tudíž nutné specifické posouzení regionálních potřeb.

32

Kromě toho v souladu s pravidly EPMF podléhá každý finanční zprostředkovatel standardnímu procesu due diligence, který provádí EIF. Tento proces zahrnuje posouzení systémů řízení rizika včetně postupů pro rizikové portfolio. Toto portfolio a příslušný poměr selhání jsou následně finančním zprostředkovatelem sledovány a pravidelně EIF hlášeny. Konkrétní pravidla pro tyto monitorovací a vykazovací mechanismy tvoří nedílnou součást smlouvy mezi EIF a finančním zprostředkovatelem.

33

Účetní dvůr zjistil, že požadované analýzy rizikového portfolia byly provedeny u všech sedmi prověřovaných finančních nástrojů EPMF. Ačkoli činnosti v oblasti mikrofinancování jsou ze své podstaty vysoce rizikové, z analýzy Účetního dvora vyplynulo, že rizikové portfolio pro jeden úvěrový fond v Rumunsku bylo považováno za nízké ve srovnání s podobnými fondy. Tento fond, který fungoval od března 2012, měl k 30. září 2013 u svého portfolia poměr selhání 0,3 % a nevykazoval žádné odpisy.

Většině finančních nástrojů ESF se nepodařilo přilákat soukromé financování

34

Jednou z výhod využití finančních nástrojů ve srovnání s granty je to, že mohou potenciálně navíc k financování z veřejných zdrojů (z EU a vnitrostátních rozpočtů) přilákat také soukromé financování. To se označuje též jako pákový efekt. Pákový efekt se měří jako poměr celkového financování k financování z veřejných zdrojů. Pákový poměr přesahující hodnotu 1 znamená, že se soukromé financování podařilo přilákat. Účetní dvůr prověřoval, zda byly finanční nástroje, použité v rámci ESF či EPMF na podporu mikro-podnikatelů, úspěšné v získání soukromého financování navíc k financování veřejnému.

35

Z analýzy Účetního dvora vyplynulo, že soukromé financování se podařilo získat pouze jednomu ze šesti finančních nástrojů ESF: jednalo se o záruční fond v Itálii (Kalábrie) s pákovým poměrem 1,2. U čtyř z těchto šesti nástrojů neexistoval pákový poměr žádný, neboť jejich pákový poměr činil jedna nebo méně²⁴ (viz **tabulka 3**). U posledního nástroje – dalšího záručního fondu v Itálii (Kalábrie) – nebyl řídicí orgán informace o pákovém poměru schopen poskytnout.

24 V případě, že část prostředků byla použita na poplatky za správu, se může vyskytnout i pákový poměr menší než 1,0.

36

Co se týče kvantitativních cílů, Účetní dvůr konstatuje, že stanovení cílového poměru pákového efektu netvořilo v programovém období 2007–2013 regulatorní povinnost. Zjistil však, že cílový poměr pákového efektu nad 1,0 byl při zřízení fondu stanoven pouze u dvou italských záručních fondů (jednalo se o poměr 1,25, kterého mělo být dosaženo při uzávěrce fondů v roce 2015). Ve všech ostatních případech nebyly buď k dispozici žádné informace, nebo cílová hodnota pákového efektu nepředpokládala, že se podaří nějaké soukromé financování přilákat.

Finanční nástroje EPMF určité soukromé financování přilákaly**37**

Účetní dvůr zjistil, že sedm finančních nástrojů EPMF, které byly v době auditu realizovány, přilákalo dodatečné soukromé financování. Co se týče záruk, cílovou hodnotu pro pákový poměr se podařilo přesně splnit v jednom ze sedmi případů a ve dvou případech tato hodnota dosažena nebyla. U dvou dalších případů není pravděpodobné, že se původních cílových hodnot dosáhne, neboť rozdíl mezi stávající hodnotou a cílovou hodnotou je příliš výrazný na to, aby mohl být do poloviny roku 2015 (cílové datum) odstraněn. Ve dvou případech portfolií mikroúvěrů nebyly žádné cílové hodnoty stanoveny. Dle vyjádření Komise bude konečné posouzení toho, zda se podařilo dosáhnout cílových pákových efektů za celý nástroj EPMF, provedeno po uzávěrce tohoto nástroje, nejdříve však v roce 2020.

Tabulka 3 Pákový efekt přezkoumávaných finančních nástrojů EPMF

Subjekt (členský stát)	Popis projektu	Ukazatel pákového poměru		Cílové datum	Soukromé financování (v mil. EUR)
		Cílová hodnota	Skutečná situace (31. 12. 2013)		
Subjekt 1 (Řecko)	Záruka za portfolio mikroúvěrů	7,47	1,33	18.12.2014	0,3
Subjekt 2 (Rumunsko)	Portfolio mikroúvěrů	Nebyla stanovena	1,25 ¹	20.3.2014	2,4
Subjekt 3 (Rumunsko)	Portfolio mikroúvěrů	Nebyla stanovena	1,18	16.5.2013	1,7
Subjekt 4 (Rumunsko)	Záruka za portfolio mikroúvěrů	8,33	1,38	29.12.2013	2,4
Subjekt 5 (Polsko)	Záruka za portfolio mikroúvěrů	9,13	9,13	30.3.2013	55,2
Subjekt 6 (Polsko)	Záruka za portfolio mikroúvěrů	6,67	1,33	27.6.2015	0,3
Subjekt 7 (Polsko)	Záruka za portfolio mikroúvěrů	7,58	1,33	27.6.2015	0,1

¹ Údaje o skutečně dosaženém pákovém poměru jsou k 30. 9. 2013.

Zdroj: Analýza EÚD vycházející z údajů EIF (2013).

Systémy pro monitorování a vykazování výkonnosti

38

Účetní dvůr nejprve posuzoval relevantnost systémů na vykazování výkonnosti zavedených členskými státy a EPMF a pak to, zda u projektů zařazených do vzorku bylo pravděpodobné, že poskytly podporu mikro-podnikatelům, a to obzvláště předtím nezaměstnaným osobám. Účetní dvůr konstatuje, že monitorování ESF bylo v programovém období 2007–2013 prováděno na úrovni prioritní osy, nikoli projektů²⁵.

39

Konečným cílem finanční podpory EU pro mikropodnikatele je vytváření udržitelných podniků a pracovních míst a předcházení nebo překonávání nezaměstnanosti. Účetní dvůr proto posuzoval, zda byly ze strany ESF či EPMF vykazovány následující informace, neboť takovéto ukazatele výkonnosti jsou rovněž doporučovány Komisí v kodexu správného chování a také odbornými organizacemi v oblasti mikrofinancí²⁶:

- informace o sociálním profilu (např. vzdělání, věk, místo nebo příslušnost ke specifické znevýhodněné skupině jako např. nezaměstnaní, zdravotně postižení, etnické menšiny nebo migranti) příjemců finanční podpory pro mikropodnikatele,

- informace o míře přežití mikropodniků po uplynutí určité doby od konce podpory (např. dvou let).

40

Toto posouzení bylo provedeno na základě přezkumu projektů na místě, odpovědí na dotazník Účetního dvora a prověrky výročních zpráv o provádění předložených řídicími orgány Komisi za 17 operačních programů ESF, kterých se tento audit týkal.

U operačních programů ESF existovaly jen omezené informace o projektech a mírách přežití

41

Z analýzy Účetního dvora vyplynulo, že:

- Informace o tom, zda jsou příjemci finanční podpory pro mikropodnikatele součástí znevýhodněné skupiny, nebyly k dispozici u 11 z celkem 17 (65 %) prověřovaných operačních programů ESF. U dalších šesti programů měl Účetní dvůr za to, že tyto informace jsou k dispozici jen částečně, neboť byly poskytnuty pouze k projektům, které byly specificky zaměřeny na nezaměstnané. Kromě toho nebyly u kontrolovaných operačních programů ESF systematicky monitorovány informace o profilu příjemců (v případě, že byly k dispozici),
- informace o míře přežití byly k dispozici u tří (v Německu, Bulharsku a Finsku) ze 17 operačních programů ESF (18 %). Vzhledem k absenci spolehlivých informací o výkonnosti v oblasti míry přežití nelze udržitelnost projektů u zbývajících 14 operačních programů posoudit.

25 Čl. 20 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

26 Evropský kodex správného chování pro poskytování mikroúvěrů; CGAP, Inteligentní kampaň (Středisko pro finanční začleňování), Univerzální normy pro řízení sociální výkonnosti (Pracovní skupina pro sociální výkonnost).

42

Tuto analýzu potvrzuje přezkum výročních zpráv o provádění operačních programů, předložených Komisi řídicími orgány, které také obsahují jen omezené údaje o podpoře EU pro mikropodnikatele či takové údaje neobsahují vůbec.

43

Vzhledem k těmto omezením u údajů poskytovaných členskými státy není pro Komisi možné agregovat jednotné, smysluplné a spolehlivé souhrnné informace týkající se monitorování výsledků podpory ESF pro mikropodnikatele, a to zejména z hlediska začleňování.

44

Účetní dvůr se proto domnívá, že vzhledem k nedostatku odpovídajících a spolehlivých informací o výkonnosti není možné dojít k celkovému závěru o tom, do jaké míry byly splněny konečné cíle finanční podpory z ESF pro mikropodnikatele.

U projektů EPMF byly k dispozici úplnější informace o dosahu projektů a míře přežití

45

U sedmi projektů EPMF, kterých se týkal audit Účetního dvora, byly ve všech případech poskytnuty informace o tom, zda projekty dosáhly k mikropodnikatelům. Ve většině případů zahrnovalo vykazování EPMF rovněž informace o profilu příjemců finanční podpory pro mikropodnikatele (např. o pohlaví, vzdělání, věku a náboženském vyznání). Údaje o předchozím zaměstnání konečných příjemců byly však k dispozici pouze u jednoho ze sedmi prověřovaných finančních nástrojů EPMF (v Řecku).

46

Pokud jde o míru přežití, tři projekty EPMF vykazovaly míru přežití 100 % a jeden projekt průměrnou míru přežití 70 %. U tří dalších projektů EPMF nedovoluje dosud stav jejich realizace podobný výpočet provést.

47

Účetní dvůr celkově zjistil, že vykazování informací bylo v souladu s rozhodnutím o EPMF u všech sedmi přezkoumávaných projektů²⁷ a poskytnuté informace byly kvalitnější než informace, které byly k dispozici za finanční nástroje v rámci sdíleného řízení.

27 Článek 8 rozhodnutí č. 283/2010/EU.

Projekty se k mikropodnikatelům dostaly, přičemž polovina z těchto mikropodnikatelů byla předtím nezaměstnaná

48

Účetní dvůr posuzoval, zda je u projektů zařazených do vzorku pravděpodobné, že podpořily mikropodnikatele a zejména pak nezaměstnané osoby. Toto posouzení bylo provedeno nejprve ověřením toho, zda byla průměrná částka podpory úměrná potřebám mikropodnikatelů a následně pak přezkoumáním profilů příjemců grantů či finančních nástrojů.

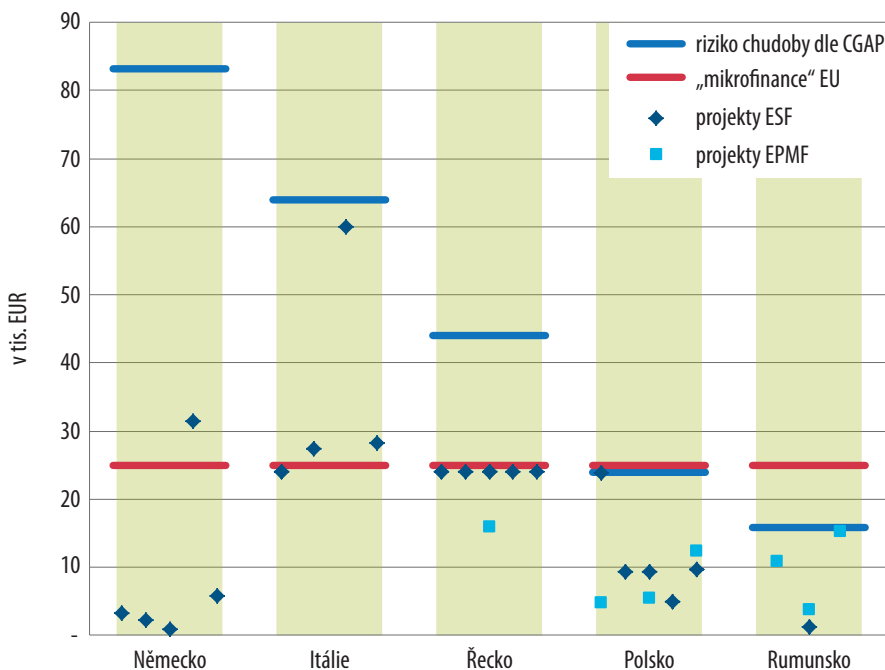
Průměrná finanční podpora EU je úměrná potřebám mikropodnikatelů

49

Účetní dvůr zjistil, že průměrná částka podpory u všech 20 prověřovaných projektů ESF s výjimkou jednoho pohybovala pod či těsně nad doporučeným limitem EU, který činí 25 000 EUR²⁸. U všech sedmi prověřovaných projektů EPMF byl pak dodržen doporučený povinný limit 25 000 EUR, stanovený v právním základu pro EPMF (viz **graf 2**). Podle vyjádření Komise činil k 30. září 2014 průměrný objem úvěru poskytnutého v rámci EPMF 9 825 EUR u záruk a 6 717 EUR u úvěrových nástrojů.

28 Doporučení Komise 2003/361/ES ze dne 6. května 2003 týkající se definice mikropodniků a malých a středních podniků (Úř. věst. L 124, 20.5.2003, s. 36).

Graf 2 Průměrná finanční podpora EU pro mikropodnikatele na jeden projekt ve srovnání s vybranými limity



Zdroj: Analýza EÚD (2013) vycházející z údajů poskytnutých řídicími orgány (2013) a Světovou bankou (2012).

50

Účetní dvůr však konstatuje, že limit 25 000 EUR, platný ve všech 28 členských státech, nebere v úvahu výrazné rozdíly v příjmech a bohatství mezi nimi. Účetní dvůr proto ověřoval, zda byla podpora pod limitem váženým HND: ten zohledňuje míru, v níž podpora dosáhla na populaci ohroženou chudobou („riziko chudoby“ dle CGAP²⁹). Z této dodatečné analýzy vyplynulo, že se všech 27 prověřovaných projektů pohybovalo pod stropem CGAP.

51

Z uvedeného vyplývá, že objem jednotlivých podpůrných opatření lze považovat za úměrný potřebám mikropodnikatelů.

Ne všechny projekty ve vzorku byly zacíleny na nezaměstnané

52

Účetní dvůr rovněž přezkoumal profily příjemců grantů (na úrovni řídicích orgánů) či profily klientů, kteří získali finanční podporu prostřednictvím nástrojů ESF a EPMF (na úrovni správců fondů). Účelem bylo posoudit, do jaké míry byli zacílení mikropodnikatelé, kteří byli dříve nezaměstnaní.

53

Na mikropodnikatele, kteří byli dříve nezaměstnaní, bylo zaměřeno 11 z 20 přezkoumávaných projektů ESF (55 %). Mezi ně patřilo devět projektů (45 %), které na nezaměstnané cílily výlučně (pět v Řecku, dva v Polsku, jeden v Itálii (Kampánie) a jeden v Německu).

54

U EPMF byli dříve nezaměstnaní koneční příjemci zacílení specificky v jednom ze sedmi přezkoumávaných projektů. Dle Komise však z celkových agregovaných údajů za EPMF ke konci září 2014 vyplývá, že 58 % samostatně výdělečných osob financovaných v rámci EPMF bylo dříve nezaměstnaných a že více než 60 % mikropodniků podporovaných EPMF byly nově založené podniky, což dokládá vysokou míru míra dosahu na dříve nezaměstnané mikropodnikatele.

²⁹ Strop dle CGAP představuje hodnota HND na jednoho obyvatele vyjádřená v USD vynásobená 2,5.

Informace o nákladech na provádění podpory EU pro mikropodnikatele

55

Co se týče realizačních nákladů na podporu EU pro mikropodnikatele, je třeba vzít v úvahu dva prvky: náklady na veřejnou správu a náklady účtované za příslušné finanční nástroje. Účetní dvůr proto posuzoval, zda má Komise a členské státy o těchto nákladech k dispozici dostatečné informace.

Neúplné informace o administrativních nákladech na realizaci operačních programů ESF

56

Podle odhadu Komise provedeného v roce 2011 činí administrativní náklady na realizaci operačních programů 3,2 % z celkového objemu financování EFRR/FS a ESF pro programové období 2007–2013. Tento údaj zahrnuje náklady na kontroly, odhadované ve výši 0,9 %, které se týkají ověřování, certifikace a auditních činností prováděných vnitrostátními orgány. Tento odhad vychází z údajů vykázaných některými členskými státy³⁰ za úvodní roky programového období 2007–2013 pro operační programy jak EFRR/FS, tak ESF.

57

Na základě těchto údajů³¹ provedlo Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2013 odhad, že tyto náklady na úrovni členských států budou představovat přibližně 4,8 % rozpočtu ESF na programové období 2007–2013 (náklady pokrývají řídicí, certifikační a auditní orgány). Odhad vychází z průměrných nákladů členských států, jež se pohybovaly mezi 2 % a 13 %. Kromě toho celkové roční administrativní náklady Komise činí přibližně 0,2 % celkových přidělených prostředků. Celkové odhadované administrativní náklady na správu a kontroly ESF představují okolo 5 % celkového ročního rozpočtu. Hlavní prvky administrativních nákladů jsou popsány v **rámečku 4**.

58

Jako závěr Účetní dvůr konstatuje, že Komise nemá k dispozici žádné srovnatelné informace o administrativních nákladech za každý členský stát nebo za každý mechanismus financování (tj. granty nebo finanční nástroje jako např. úvěry a záruky). Údaje, které jsou k dispozici, byly kromě toho aktualizovány pouze za finanční nástroje. U operačních programů ESF prověřovaných Účetním dvorem v pěti členských státech nebyly na úrovni různých řídicích orgánů k dispozici informace o reálných administrativních nákladech.

30 Belgie, Česká republika, Itálie, Malta, Polsko, Finsko a Spojené království.

31 GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování, *výroční zpráva o činnosti za rok 2013*, s. 61 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf).

Hlavní složky veřejných administrativních nákladů na operační programy ESF

Pro členské státy představují administrativní náklady související se správou, kontrolami, monitorováním a hodnocením operačních programů vnitrostátními orgány. Takovéto náklady mohou zahrnovat odměny pracovníků, provozní náklady, cestovní náklady a náklady na odborné vzdělávání. Aby se zajistilo, aby daná země účinně využívala poskytnutou podporu, mohou administrativní náklady obsáhnout též náklady na informační a komunikační činnosti týkající se propagace možností financování z OP ESF nebo náklady na posílení správních kapacit příjemců (např. prostřednictvím odborného vzdělávání).

V případě finančních nástrojů provádí část administrativní činnosti správce fondu (např. výběr konečných příjemců), což znamená nižší administrativní náklady na úrovni členského státu. Za tyto činnosti jsou správní náklady správci fondů účtovány přímo na vrub operačních programů.

Na úrovni Komise souvisejí administrativní náklady s náklady na vypracování regulačního rámce ESF, finanční řízení, kontroly, auditu, technickou koordinaci s členskými státy a také na vyhodnocovací a informační činnosti.

Tyto administrativní náklady nezahrnují náklady, které nesou příjemci finanční podpory EU.

Variabilita nákladů účtovaných za finanční nástroje ESF

59

Vysoké náklady vedou k tomu, že pro mikropodnikatele je v konečném důsledku k dispozici méně financování, a může tak být ohrožena udržitelnost fondu, zejména v případě malých fondů pro mikrofinancování. Nejběžnějšími náklady účtovanými za finanční nástroje jsou správní náklady, které mohou obsahovat různé složky (např. osobní náklady, náklady na reklamu a marketing, cestovní náklady a náklady na poradenství).

60

Z analýzy Účetního dvora vyplývá, že se správní náklady pro pět ze šesti přezkoumávaných finančních nástrojů ESF pohybovaly mezi 2,3 % a 4,2 %³². Jeden záruční fond v Itálii (Kalábrie) nebyl schopen poskytnout informace o svých správních nákladech, o které jej Účetní dvůr požádal.

32 Podle článku 43 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 jsou správní náklady pro finanční nástroje ESF omezeny na maximální částku 4 % z celkových prostředků fondu v ročním průměru, kromě případů, kdy byl správce fondu vybrán na základě veřejné soutěže, což byl případ jednoho fondu v Německu.

61

Účetní dvůr konstatuje, že v jeho vzorku byly u dvou finančních nástrojů v Itálii (Kalábrie) účtovány na vrub operačního programu dodatečné náklady navíc ke správním nákladům. Konkrétně šlo o platbu úroků ze zaručených úvěrů (viz **rámeček 5**). V důsledku toho tak narostly realizační náklady u jednoho ze dvou finančních nástrojů na 7,8 %, což představuje přibližně 4 miliony EUR ročně.

62

Struktura nákladů, jež jsou za finanční nástroje ESF účtovány na vrub rozpočtu EU, se lišila v závislosti na variabilních složkách. Ačkoli Účetní dvůr uznává, že pro takovéto rozdíly mohou existovat platné důvody, Komise nemá úplný přehled o základu pro výpočet nákladů na správu a provádění finančních nástrojů ESF, ani o tom, zda jsou tyto náklady opodstatněné.

63

Na druhé straně činí u EPMF (úvěrové a záruční instrumenty dohromady) dle odhadů Komise průměrné roční náklady splatné z rozpočtu EU maximálně 0,5–0,7 % celkových prostředků.

Vysoké náklady účtované finančním nástrojem v Kalábrii

V Kalábrii byly správní náklady účtované záručním fondem pro mikroúvěry vykázány Komisi ve výši 2,23 % celkových prostředků. Znamená to, že formálně byly pod regulačním limitem 4 %.

Řídící orgány však s místními bankami sjednaly takovou strukturu správních nákladů, v níž ESF bude hradit úroky z mikroúvěrů jménem dlužníků. Když se ke správním nákladům přidají platby úroků ze zaručených úvěrů ve výši 5,6 %, činí celkové náklady účtované na vrub OP více než 7,8 %. Kromě toho stejné soukromé banky, které dostávaly platby úroků, získávaly rovněž úroky z uložených fondů ESF sloužících jako záruky.

64

Účetní dvůr dospěl k závěru, že u finanční podpory z ESF pro mikropodnikatele existují nedostatky v programování a koncepci podpory a že informace o výkonnosti nejsou dostatečné a spolehlivé. Kromě toho Komise a členské státy nemají k dispozici žádné srovnatelné informace týkající se administrativních nákladů za každý členský stát a za jednotlivé mechanismy financování (tj. granty či finanční nástroje jako např. úvěry či záruky).

65

Celkově se Účetní dvůr domnívá, že tyto otázky mohou mít negativní dopad na účinnost finanční podpory EU, která má řešit potřeby mikropodnikatelů.

Nedostatky v programování a koncepci finanční podpory z ESF pro mikropodnikatele

66

Členské státy obecně při stanovování koncepce operačních programů ESF neposoudily přiměřeným způsobem specifické potřeby mikropodnikatelů. V programovém období 2007–2013 neexistovala žádná regulatorní povinnost řešit specifické potřeby mikropodnikatelů na evropské úrovni. Během období, kterého se audit týkal, byly hlavními používanými mechanismy podpory pro mikropodnikatele z ESF granty.

67

Finanční podpora EU pro mikropodnikatele z ESF byla zpravidla poskytována bez doloženého posouzení potřeb. U některých z přezkoumávaných finančních nástrojů ESF vedla absence investiční strategie spolu s nepřiměřenými systémy řízení rizika k nadměrnému objemu prostředků přidělených fondům. Účetní dvůr rovněž zjistil, že polovina přezkoumávaných finančních nástrojů ESF neměla žádnou výstupní politiku a pravidla pro zrušení, přestože je toto příslušnými nařízeními vyžadováno.

68

Finanční nástroj Komise EPMF je považován za nástroj, který uspokojivým způsobem zřídil mechanismy týkající se systémů řízení rizika. Tomuto nástroji se též podařilo přilákat určité dodatečné veřejné financování, což nebyl případ finančních nástrojů ESF. Avšak částky, které byly z rozpočtu EU do EPMF dosud přiděleny, jsou (ve srovnání s finančními nástroji ESF) omezené.

Doporučení 1

Pro programové období 2014–2020 by členské státy měly při koncipování finančních nástrojů a přípravě operačních programů, které zahrnují podporu EU pro mikropodnikatele, provádět důsledně posouzení potřeb. To by rovněž pomohlo při alokaci vhodného objemu prostředků pro alternativní mechanismy financování, tj. granty nebo finanční nástroje (úvěry či záruky). Komise by v tomto ohledu měla poskytnout pokyny.

Doporučení 2

Komise by měla podmínit využívání finančních nástrojů ESF členskými státy nejen splněním regulačních požadavků, ale též existencí spolehlivého systému řízení rizika, aby se tak předešlo předimenzování fondů.

Neexistence dostatečných a spolehlivých informací o monitorování výkonnosti

69

Systémy na vykazování výkonnosti v rámci EPMF poskytovaly úplnější informace než stejné systémy v rámci ESF, které byly považovány za nedostatečné. Pro Komisi není na základě údajů poskytnutých členskými státy možné agregovat jednotné, smysluplné a spolehlivé informace (např. o míře přežití mikropodnikatelů a dosahu projektů) a monitorovat tak výsledky podpory ESF u mikrofinancování mikropodnikatelů. Účetní dvůr má za to, že tento stav neumožňuje dospět k celkovému závěru o účinnosti podpory z ESF poskytované mikropodnikatelům.

70

Z přezkoumávaného vzorku vyplývá, že mikropodnikatelům byla poskytnuta podpora z grantů ESF, finančních nástrojů ESF a z Evropského nástroje mikrofinancování Progress (EPMF). Zhruba polovina projektů dosáhla k mikropodnikatelům, kteří byli dříve nezaměstnanými osobami.

Doporučení 3

Aby se v budoucnu zlepšil dosah projektů, měla by Komise spolu s členskými státy koncipovat opatření finanční podpory z ESF pro mikropodnikatele a definovat kritéria způsobilosti tak, aby se dosáhlo na nezaměstnané a zranitelné osoby, které mají znevýhodněné postavení z hlediska přístupu na konvenční trh s úvěry.

Nedostatek informací o realizačních nákladech grantů ESF a finančních nástrojů

71

U přezkoumávaných operačních programů ESF neměly řídicí orgány žádné informace o reálných administrativních nákladech. Komise a členské státy nedisponují žádnými srovnatelnými informacemi o veřejných administrativních nákladech za jednotlivé členské státy či mechanismy financování (tj. granty či finanční nástroje jako např. úvěry a záruky). Tento stav jim neumožňuje zvážit, jaký je nákladově nejefektivnější způsob poskytování podpory EU pro mikropodnikatele.

72

U kontrolovaných finančních nástrojů Účetní dvůr zjistil rozdílné struktury nákladů a také odlišnosti v procentní sazbě správních nákladů účtovaných na vrub rozpočtu EU. Komise nemá komplexní přehled o základu pro výpočet realizačních nákladů finančních nástrojů ESF, a není tedy schopna posoudit, zda jsou rozdíly v nákladech mezi jednotlivými nástroji odůvodněné.

Doporučení 4

Pro programové období 2014–2020 by Komise měla provést srovnávací analýzu realizačních nákladů grantů ESF, finančních nástrojů ESF a finančních nástrojů EaSI s cílem zjistit jejich skutečnou úroveň. Toto vyhodnocení by mělo umožnit zjištění osvědčených postupů týkající se toho, jak bude možno tyto malé částky grantů, úvěrů a záruk vyplácet za přiměřených nákladů.

Tuto zprávu přijal senát II, jemuž předsedá Henri GRETHEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 10. června 2015.

Za Účetní dvůr



předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Shrnutí

VI a)

Komise s tímto doporučením souhlasí.

V programovém období 2014–2020 regulační rámec zajistí, aby byl každý finanční nástroj podpořen „na základě předběžného posouzení“, které prokázalo různá selhání trhu či neoptimální investiční situace, a na základě potřeb v oblasti investic. Požadavky týkající se předběžného posouzení se předpokládají i v případě zachování finančních nástrojů, které byly vytvořeny v předchozím programovém období.

Při schvalování operačních programů zajistila Komise rovněž soulad se strategickými prioritami, určení/splnění předběžných podmínek a posouzení odůvodnění navrhované formy podpory.

Komise se také zavazuje vydat doporučení k předběžnému posouzení a poskytnout vodítka ohledně provádění finančních nástrojů.

Komise již poskytla pokyny a praktickou metodiku pro přípravu povinného předběžného posouzení v novém programovém období.

VI b)

Komise s tímto doporučením, kterým se již zabývá nový regulační rámec ESF, jenž u finančních nástrojů vyžaduje předběžné posouzení, souhlasí.

VI c)

Komise s tímto doporučením souhlasí.

Nový regulační rámec umožní určit pro každý zvažovaný trh nejdůležitější cílové skupiny nástroje mikrofinancování. Toho by mělo být dosaženo prostřednictvím předběžného posouzení.

VI d)

Komise s tímto doporučením nesouhlasí.

Komise se na straně jedné domnívá, že by analýza vyžadovala oddělení nákladů na řízení grantu nebo finančního nástroje, které nese řídicí orgán. Srovnání nákladů a poplatků mezi granty a finančními nástroji ESF a mezi finančními nástroji ESF a EPMF by bylo mimoto obtížné (např. náklady na finanční nástroje ESF zahrnují bankovní poplatky, nikoli však náklady řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů; rovněž struktura nákladů se u finančních nástrojů EPMF liší od struktury nákladů u finančních nákladů ESF, jelikož nezasahují řídicí orgány).

Na straně druhé nemusí analýza dosáhnout účelu spočívajícího v zjištění osvědčených postupů pro nové programové období, jelikož regulační rámec stanoví nová pravidla pro náklady a poplatky spojené s řízením, které jsou výkonnostně založené a zahrnují prahové hodnoty (viz nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014).

Úvod

09

V programovém období 2007–2013 nebylo podávání zpráv o cílové skupině mikropodnikatelů na úrovni projektů Komisi ze strany řídicích orgánů povinné.

Připomínky

Společná odpověď k bodům 21 a 22

U finančních nástrojů v rámci sdíleného nařízení zavádí nařízení o společných ustanoveních č. 1303/2013 v programovém období 2014–2020 povinné předběžné posouzení, které by mělo zahrnovat mimo jiné odůvodnění navrhované formy podpory.

Společná odpověď k bodům 24 a 25

V rámci sdíleného řízení odpovídají v souladu se zásadou subsidiarity vnitrostátní orgány za zajištění toho, aby byly jednotlivé operace provedeny v souladu s platnými právními předpisy.

Komise uznává, že u tří ze šesti finančních nástrojů nebyla investiční strategie vytvořena.

Tento problém, který vznikl v programovém období 2007–2013, byl pravděpodobně způsoben nedostatečnou jistotou u obecného nařízení č. 1828/2006, které bylo s ohledem na finanční nástroje v roce 2010 a 2011 několikrát pozměněno.

26

V programovém období 2007–2013 vyplýval tento požadavek ze zmíněných pokynů COCOF. Tento požadavek jde nad rámec pravomocí řídicích orgánů a v souladu se zásadami řádného finančního řízení za něj nese odpovědnost správce fondu.

V programovém období 2014–2020 jsou tyto požadavky jednoznačně stanoveny v čl. 37 odst. 2 nařízení o společných ustanoveních, který ukládá povinnost provést předběžné posouzení.

27

Viz společná odpověď k bodům 21 a 22.

V programovém období 2014–2020 představuje provedení předběžného posouzení požadavek a pravidla týkající se plateb předpokládají postupnou certifikaci plateb. To přispěje k optimalizaci velikosti finančních nástrojů.

Rámeček 3

Pokud jde o Kampánii, předimenzování bylo způsobeno (jak zjistil Účetní dvůr) nadměrným předkládáním žádostí týkajících se jednoho cíle osy na úkor ostatních, s ohledem na něž žádosti podány nebyly. V zájmu vyřešení této záležitosti byla následná výzva k předkládání návrhů pozměněna. Koncem května 2015 bylo mikropodnikatelům vyplaceno 37,4 % celkových finančních prostředků fondu.

33

Komise se domnívá, že na posouzení rizikového portfolia je ještě příliš brzy, jelikož portfolio EPMF je nové a dosud nebylo dosaženo prvního cyklu úhrad.

Společná odpověď k bodům 35 a 36

Pákový poměr nepředstavoval v programovém období 2007–2013 právní požadavek. Do právního rámce na období 2014–2020 však byl zahrnut¹.

I bez získání dodatečných soukromých finančních prostředků však mohou finanční nástroje financované z ESF dosáhnout vzhledem ke své revolvin-
gové formě multiplikačního efektu.

¹ 34. bod odůvodnění a čl. 37 odst. 2 písm. c) a čl. 46 odst. 2 písm. h) nařízení (EU) č. 1303/2013.

37

Pokud jde o cílovou hodnotu pro pákový poměr, Komise chce zdůraznit, že skutečnost, že některé transakce nedosahují očekávaného pákového poměru, není otázkou výkonnosti, nýbrž přijatelnou obchodní realitou v případě nevspěšného trhu s mikrofinancováním a nástroje, který se snaží oslovit nejen nejvýkonnější zprostředkovatele, nýbrž i nové zprostředkovatele a zprostředkovatele, kteří se zaměřují na zranitelné skupiny. Aby se maximálně využil dostupný rozpočet EU, upravuje EIF v dohodách o zárukách, které nedosahují cílové hodnoty pro pákový poměr, v souladu s tím příslušné maximální částky a uvolněné maximální částky používá na nové transakce. Zprostředkovatelé musí mimoto uhradit poplatky za poskytnutí, nedosáhnou-li dohodnutého objemu portfolia.

Společná odpověď k bodům 41 až 44

Monitorování ESF se uskutečňuje na úrovni prioritních os, a nikoli na úrovni projektů. Ukazatele výstupů a výsledků byly stanoveny na úrovni prioritních os v souladu s cíli. V programovém období 2014–2020 dojde k zlepšení, jelikož ukazatele výstupů a výsledků jsou stanoveny na úrovni investiční priority se zohledněním specifických cílů dané investiční priority.

Pokud jde o podávání zpráv o míře přežití, nelze je očekávat, jelikož se nejedná o požadavek stanovený v nařízení.

Komise se mimoto nedomnívá, že by míra přežití byla sama o sobě důležitým kritériem pro posouzení úspěšnosti nástroje mikrofinancování. Pokud například nezaměstnaná osoba zkusila založit vlastní podnik a neuspěla, získala i tak odborné zkušenosti a řídicí dovednosti, díky kterým si může později najít zaměstnání. Výsledek intervence by se proto měl hodnotit kladně.

Míra přežití podpořených mikropodnikatelů by mohla být doplněna například posouzením situace konečného příjemce na trhu práce po určité době od provedení opatření.

45

Podle pravidel EPMF byly údaje o předchozím zaměstnání shromažďovány u fyzických osob, nikoli však u mikropodniků. V návrhu finančních nástrojů v rámci programu pro zaměstnanost a sociální inovace byla tato otázka vzata v úvahu.

Společná odpověď k bodům 52 až 54

Komise podotýká, že kontrolované nástroje mikrofinancování představují nástroje k dosažení příslušných cílů částí operačních programů ESF a EPMF, v jejichž rámci jsou prováděny, to může přesahovat začlenění nezaměstnaných osob.

Podle rozhodnutí o EPMF jsou cílové skupiny vymezeny jako jednotlivci, zejména ze zranitelných skupin, a mikropodniky.

Spoluprací s nebankovními mikrofinančními institucemi (pokud na příslušném trhu existují) je zajištěn náležitý dosah k příjemcům mikroúvěrů, kteří jsou v nevýhodné pozici z hlediska přístupu na tradiční úvěrový trh. Obchodní model nebankovních mikrofinančních institucí vychází ze současné situace, kdy zranitelné osoby jsou v nevýhodné pozici z hlediska přístupu na tradiční úvěrový trh, jelikož je hlavní banky považují za nákladnější a/nebo rizikovější.

58

Komise se domnívá, že by poskytování těchto informací bylo v porovnání s očekávanými výsledky nepřiměřeně zatěžující. Vyžadovalo by zejména oddělení nákladů na řízení grantu nebo finančního nástroje, které nese řídicí orgán. Srovnání nákladů a poplatků mezi granty a finančními nástroji ESF by bylo mimoto obtížné (např. náklady na finanční nástroje ESF zahrnují bankovní poplatky, nikoli však náklady řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů).

59

Náklady na řízení opatření týkajících se mikroúvěrů jsou z podstaty věci vyšší než u běžných úvěrů kvůli zvláštní cílové skupině, malé částce a vysokému počtu úvěrů poskytnutých mikrofinančními institucemi.

62

V rámci sdíleného řízení odpovídají v souladu se zásadou subsidiarity vnitrostátní orgány za zajištění toho, aby byly jednotlivé operace provedeny v souladu s platnými právními předpisy.

Od roku 2011 musí členské státy poskytovat ve výroční zprávě o provádění údaje o nákladech a poplatcích spojených s prováděním finančních nástrojů.

Tyto údaje jsou institucím a veřejnosti zpřístupněny v dokumentu nazvaném „Shrnutí údajů o pokroku ve financování a provádění nástrojů finančního inženýrství spolufinancovaných ze strukturálních fondů“, který je zveřejňován každý rok v prosinci.

Je třeba rovněž zdůraznit, že správce fondu je určen prostřednictvím zadávacího řízení, zatímco výši nákladů a poplatků spojených s řízením stanoví trh.

Pokud jde o výpočet nákladů, právní rámec na období 2014–2020 zahrnuje stejně jako v programovém období 2007–2013 omezení výše nákladů a poplatků spojených s řízením. Povinným prvkem těchto poplatků je nyní výkonnostní složka².

Komise v nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014 stanovila kritéria pro určení nákladů a poplatků spojených s finančními nástroji na základě výkonnosti a rovněž prahové hodnoty nákladů a poplatků spojených s řízením, které jsou založeny na osvědčených tržních postupech.

² Viz čl. 42 odst. 5 nařízení (EU) č. 1303/2013.

Závěry a doporučení

Společná odpověď k bodům 64 a 65

Komise se domnívá, že by shromažďování těchto informací bylo nepřiměřeně zatěžující. Srovnání nákladů a poplatků mezi granty a finančními nástroji ESF a mezi jednotlivými členskými státy by bylo mimoto obtížné.

Administrativní náklady nemohou být navíc samy o sobě hlavním faktorem při výběru nejhodnějšího mechanismu financování.

67

Viz odpovědi Komise k bodům 21, 22 a 27.

68

EPMF uskutečňuje od roku 2010 pilotní iniciativu. Další rozpočtové zdroje byly přiděleny následnému programu v rámci programu pro zaměstnanost a sociální inovace.

Doporučení 1

Komise s tímto doporučením souhlasí.

V programovém období 2014–2020 regulační rámec zajistí, aby byl každý finanční nástroj podpořen „na základě předběžného posouzení“, které prokázalo různá selhání trhu či neoptimální investiční situace, a na základě potřeb v oblasti investic. Požadavky týkající se předběžného posouzení se předpokládají i v případě zachování finančních nástrojů, které byly vytvořeny v předchozím programovém období.

Při schvalování operačních programů zajistila Komise rovněž soulad se strategickými prioritami, určení/splnění předběžných podmínek a posouzení odůvodnění navrhované formy podpory.

Komise se také zavazuje vydat doporučení k předběžnému posouzení a poskytnout vodítka ohledně provádění finančních nástrojů.

Komise již poskytla pokyny a praktickou metodiku pro přípravu povinného předběžného posouzení v novém programovém období.

Doporučení 2

Komise s tímto doporučením, kterým se již zabývá nový regulační rámec ESF, jenž u finančních nástrojů vyžaduje předběžné posouzení, souhlasí.

69

Nezdá se, že by se EPMF potýkal s nedostatečnými a nespolehlivými informacemi z monitorování výkonnosti.

Komise podotýká, že v programovém období 2014–2020 pomohou při měření účinnosti podpory poskytované mikropodnikatelům z ESF kromě míry přežití i zvláštní ukazatele pro ESF, jako je počet podpořených mikropodniků a zaměstnanecký status účastníků při vstupu a výstupu.

Doporučení 3

Komise s tímto doporučením souhlasí.

Nový regulační rámec umožní určit pro každý zvažovaný trh nejdůležitější cílové skupiny nástroje mikrofinancování. Toho by mělo být dosaženo prostřednictvím předběžného posouzení.

Společná odpověď k bodům 71 a 72

Co se týká finančních nástrojů ESF, od roku 2011 musí členské státy poskytovat ve výroční zprávě o provádění údaje o nákladech a poplatcích spojených s prováděním finančních nástrojů.

Pro programové období 2014–2020 stanovila Komise v nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014 kritéria pro určení nákladů a poplatků spojených s finančními nástroji na základě výkonnosti a rovněž prahové hodnoty nákladů a poplatků spojených s řízením, které jsou založeny na osvědčených tržních postupech.

Doporučení 4

Komise s tímto doporučením nesouhlasí.

Komise se na straně jedné domnívá, že by analýza vyžadovala oddělení nákladů na řízení grantu nebo finančního nástroje, které nese řídicí orgán. Srovnání nákladů a poplatků mezi granty a finančními nástroji ESF a mezi finančními nástroji ESF a EPMF by bylo mimoto obtížné (např. náklady na finanční nástroje ESF zahrnují bankovní poplatky, nikoli však náklady řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů; rovněž struktura nákladů se u finančních nástrojů EPMF liší od struktury nákladů u finančních nákladů ESF, jelikož nezasahují řídicí orgány).

Na straně druhé nemusí analýza dosáhnout účelu spočívajícího v zjištění osvědčených postupů pro nové programové období, jelikož regulační rámec stanoví nová pravidla pro náklady a poplatky spojené s řízením, které jsou výkonnostně založené a zahrnují prahové hodnoty (viz nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014).

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:
na zastoupeních Evropské unie (http://ec.europa.eu/represent_cs.htm)
a na 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>).

Mikropodnikatelé v celé EU mají problémy s přístupem na tradiční úvěrový trh. Aby Unie jejich situaci zlepšila, poskytuje formou grantů a finančních nástrojů finanční podporu.

V této zprávě Účetní dvůr posuzoval, zda programování a koncepce podpory EU řešily skutečné potřeby mikropodnikatelů a zda byly zavedeny spolehlivé systémy pro vykazování výkonnosti. Účetní dvůr rovněž zkoumal, zda je k dispozici dostatek informací o realizačních nákladech jednotlivých mechanismů financování EU podporujících mikropodnikatele.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace