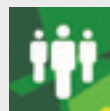


Tematsko izvješće

Pružaju li se financijskom potporom EU-a odgovarajuća rješenja za potrebe mikropoduzetnika?



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2015.

Print	ISBN 978-92-872-2601-3	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/776656	QJ-AB-15-008-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-2594-8	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/214823	QJ-AB-15-008-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2587-0	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/33252	QJ-AB-15-008-HR-E

© Europska unija, 2015.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće

Pružaju li se financijskom potporom EU-a odgovarajuća rješenja za potrebe mikropoduzetnika?

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim
podstavkom UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Henri Grethen, a specijalizirano je za rashodovna područja strukturnih politika, prometa i energije. Reviziju je predvodila članica Suda Iliana Ivanova, a na njoj su radili i voditelj ureda Tony Murphy, ataše u uredu Mihail Stefanov, voditelj odjela Emmanuel Rauch, voditelj tima Dennis Wernerus, voditelj tima Romuald Kayibanda te revizori Piotr Senator i Christian Wieser.



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

Odlomak

Pokrate

Pojmovnik

I.–VI. **Sažetak**

1.–16. **Uvod**

17.–18. **Opseg revizije i revizijski pristup**

19.–63. **Opažanja**

19.–37. **Osmišljavanje potpore EU-a mikropoduzetnicima i izrada povezanih programa**

21.–30. Nedostatak procjena posebnih potreba i odgovarajućih sustava upravljanja rizicima za potporu ESF-a mikropoduzetnicima

31.–33. Organizacijski ustroj u okviru EMIP-a bio je općenito zadovoljavajući

34.–36. Većina financijskih instrumenata ESF-a nije bila uspješna u privlačenju dodatnih financijskih sredstava

37. Financijski instrumenti EMIP-a privukli su određenu količinu privatnih financijskih sredstava

38.–54. **Sustavi praćenja i izvješćivanja o uspješnosti**

41.–44. Nepotpune informacije o doseg projekata i stopama opstanka za operativne programe ESF-a

45.–47. Potpunije informacije o doseg projekata i stopama opstanka za projekte EMIP-a

48.–54. Projekti su donijeli koristi mikropoduzetnicima, od kojih je približno pola prethodno bilo nezaposleno

55.–63. **Informacije o troškovima pružanja potpore EU-a mikropoduzetnicima**

56.–58. Nepotpune informacije o administrativnim troškovima provedbe operativnih programa ESF-a

59.–63. Razlike u troškovima koji su naplaćeni za financijske instrumente EFS-a

64.–72. **Zaključci i preporuke**

Odgovori Komisije

BND: Bruto nacionalni dohodak

CGAP: Savjetodavna skupina za pomoć siromašnima

EaSI: Program EU-a za zapošljavanje i socijalne inovacije

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj

EIB: Europska investicijska banka ili grupa Europske investicijske banke kad je riječ o EIB-u i EIF-u zajedno

EIF: Europski investicijski fond

EMIP: Europski mikrofinancijski instrument Progress

ESF: Europski socijalni fond

EU: Europska unija

MSP: Mala i srednja poduzeća

OP: Operativni program

Doseg projekta: Doseg projekta (engl. *outreach*) mjera je u kojoj su projekti donijeli koristi predviđenoj ciljnoj skupini (npr. mikropoduzetnicima).

Europski etički kodeks za pružanje usluga mikrokreditiranja: Skupina smjernica i preporuka s primjerima dobre prakse namijenjena davateljima mikrokredita koju je Komisija objavila u prosincu 2011. godine.

Europski fond za regionalni razvoj (EFRR): Cilj je Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) ojačati gospodarsku i socijalnu koheziju unutar Europske unije umanjivanjem razlika među regijama s pomoću financijske potpore za izgradnju infrastrukture i ulaganja u proizvodnju kojima se otvaraju radna mjesta, pri čemu je potpora prvenstveno namijenjena poslovnim subjektima.

Europski investicijski fond: Stručno područje EIF-a pružanje je usluga rizičnog financiranja u korist malih i srednjih poduzeća (MSP) na razini cijele Europe. EIF čini dio grupe EIB-a, a njegovi su dioničari Europska investicijska banka (EIB), Europska komisija i čitav niz javnih i privatnih bankarskih i financijskih institucija.

Europski mikrofinancijski instrument Progress (EMIP): Za provedbu Europskog mikrofinancijskog instrumenta Progress (EMIP) u ime Komisije zadužen je Europski investicijski fond (EIF), i to u području jamstava za mikrokredite i zajmova bankama i drugim financijskim posrednicima.

U pogledu navedenih zajmova, EIB jedan od ulagača u EMIP.

Europski socijalni fond (ESF): Cilj je Europskog socijalnog fonda (ESF) ojačati gospodarsku i socijalnu koheziju unutar Europske unije poboljšavanjem prilika za zapošljavanje (uglavnom s pomoću mjera osposobljavanja) te poticanjem visoke razine zaposlenosti i otvaranja novih i boljih radnih mjesta.

Financijski instrumenti: Financijski instrumenti opći je naziv za ugovore na temelju kojih njihovi vlasnici ostvaruju pravo na potraživanja od dužnika. Postoje tri vrste financijskih instrumenata s pomoću kojih EU pruža potporu: vlasnički, kreditni i jamstveni instrumenti. Vlasnički ili kreditni instrumenti ugovori su između ulagača i subjekata u koje se ulaže ili između zajmodavca i zajmoprimca. Jamstva su ugovori na temelju kojih jamac jamči za prava ulagača ili zajmodavca.

Izlazna politika: Pojam koji se odnosi na politiku/strategiju likvidacije udjela određenog financijskog instrumenta u skladu s planom ostvarivanja najvećeg mogućeg povrata.

Likvidacija: Likvidacija je postupak koji obuhvaća prodaju cjelokupne imovine fonda, isplatu vjerovnika, raspodjelu preostale imovine nalogodavcima i zatim raspuštanje fonda. Likvidacija se u osnovi može shvatiti kao obustava djelatnosti fonda s pomoću kojeg se provodi određeni financijski instrument.

Mala i srednja poduzeća: Mala i srednja poduzeća (MSP) poduzeća su koja broje manje od 250 zaposlenika te čiji godišnji promet ne prelazi 50 milijuna eura i/ili čija ukupna godišnja bilanca ne prelazi 43 milijuna eura. Unutar kategorije malih i srednjih poduzeća, malo poduzeće definira se kao poduzeće koje broji manje od 50 zaposlenika te čiji godišnji promet i/ili godišnja bilanca ne prelaze 10 milijuna eura.

Mikrofinanciranje: Mikrofinanciranje se za potrebe ovog izvješća definira kao zajmove mikropoduzetnicima te jamstva bankama i drugim financijskim posrednicima koja izdaju takve zajmove.

Mikrokredit: Komisija definira mikrokredite kao zajmove mikropoduzetnicima u iznosu do 25 000 eura (vidjeti radni dokument službi Komisije „Mikrokrediti za mala poduzeća u Europi“, SEC(2004) 1156).

Mikropoduzeće: Mikropoduzeće je, kako je navedeno u preporuci Komisije 2003/361, poduzeće koje broji manje od 10 zaposlenih i čiji godišnji promet i/ili ukupna bilanca ne prelaze dva milijuna eura.

Mikropoduzetnik: Za potrebe ovog izvješća, pojam mikropoduzetnici odnosi se na samozaposlene osobe i mikropoduzeća (tj. one koji su upisani u registar kao pravne osobe).

Operativni program (OP): U operativnom programu utvrđuju se prioritete i posebni ciljevi određene države članice te način na koji će se financijska sredstva (javno i privatno sufinanciranje EU-a i države članice) upotrebljavati tijekom određenog (u pravilu sedmogodišnjeg) razdoblja za financiranje projekata. Tim se projektima mora pridonijeti ostvarenju određenog broja ciljeva koji su utvrđeni na razini prioritetne osi operativnog programa. Operativni program postoji za svaki od fondova u području kohezije (tj. EFRR i ESF). Država članica priprema operativni program te ga Komisija mora odobriti prije nego što se mogu izvršiti bilo kakva plaćanja iz proračuna EU-a. Operativne programe moguće je izmijeniti tijekom razdoblja koje obuhvaćaju samo uz pristanak obje strane.

Prevelik financijski instrument: Financijski instrument smatra se prevelikom kada ukupna financijska sredstva kojima raspolaže znatno prekoračuju sredstva potrebna za pokriće stvarnih potreba ciljne skupine (npr. mikropoduzetnika u kontekstu ove revizije).

Program EaSI: Program za zapošljavanje i socijalne inovacije (program EaSI) instrument je financiranja na razini EU-a s ciljem promicanja visokokvalitetnog i održivog zapošljavanja, jamčenja primjerene i dostojne socijalne zaštite, borbe protiv socijalne isključenosti i siromaštva te poboljšanja radnih uvjeta.

Programom EaSI izravno upravlja Europska komisija. U njemu su objedinjeni EMIP i još dva programa EU-a kojima se u razdoblju 2007.–2013. upravljalo zasebno.

Rizični portfelj: Vrijednost svih nepodmirenih zajmova s jednim ili više obroka glavnice koji su dospjeli prije više od nekog utvrđenog broja dana (obično 30).

Savjetodavna skupina za pomoć siromašnima (CGAP): Savjetodavna skupina za pomoć siromašnima (CGAP, engl. *Consultative Group to Assist the Poor*) centar je za politike i istraživanje kojem potporu pruža otprilike 30 razvojnih agencija i privatnih zaklada posvećenih tome da siromašnima u svijetu omoguće lakši pristup financijskim sredstvima. Sjedište je skupine u Svjetskoj banci.

Stopa opstanka: Stopa opstanka pokazatelj je uspjeha financijske potpore mikropoduzetnicima. Računa se tako da se broj subjekata kojima je dodijeljena potpora i koji i dalje posluju na kraju određenog (referentnog) razdoblja podijeli s ukupnim brojem subjekata kojima je dodijeljena potpora.

Učinkovitost financijske poluge: Za financijske instrumente koji se financiraju iz proračuna EU-a i javnih financijskih sredstava država članica, učinkovitost financijske poluge izražava se u iznosu (javnih i privatnih) sredstava u eurima koja su u konačnici bila raspoloživa za pružanje financijske potpore krajnjim korisnicima po svakome euru javnih sredstava (EU-a i država) kojima je instrument raspolagao.

Učinkovitost obnovljivosti: Učinkovitost barem jednokratne ponovne uporabe sredstava kojima određeni financijski instrument raspolaže (uporabom zajmova ili jamstava).

Upravljačko tijelo: Nacionalno, regionalno ili lokalno javno tijelo (ili bilo koje drugo javno ili privatno tijelo) koje je država članica odredila za upravljanje operativnim programom. To posebno obuhvaća odabir projekata koji će se financirati, praćenje provedbe tih projekata te izvješćivanje Komisije o financijskim aspektima i postignutim rezultatima.

I

Mikropoduzetnici se suočavaju s problemima u vezi s pristupom konvencionalnom kreditnom tržištu, što otežava osnivanje novih mikropoduzeća i samozapošljavanje. Potporom EU-a želi se u određenoj mjeri smanjiti postojeći nedostatak financijskih sredstava dodjeljivanjem bespovratnih sredstava mikropoduzećima (u okviru ESF-a) ili olakšavanjem pristupa zajmovima s pomoću financijskih instrumenata za davatelje mikrokredita, i to u obliku zajmova i jamstava.

II

Potpora EU-a pruža se poglavito s pomoću dvaju različitih instrumenata: Europskoga socijalnog fonda (ESF) i Europskog mikrofinancijskog instrumenta Progress (EMIP). ESF obuhvaća mjere koje se uglavnom provode bespovratnim sredstvima, ali i financijskim instrumentima (zajmovima ili jamstvima), i koje su uključene u operativne programe koje pripremaju države članice i odobrava Komisija. S druge strane, za provedbu EMIP-a u ime Komisije zadužen je Europski investicijski fond.

III

Sud je procijenio jesu li potpora EU-a i s njome povezani programi osmišljeni tako da se njima pruže rješenja za stvarne potrebe mikropoduzetnika te jesu li postojali pouzdani sustavi izvješćivanja o uspješnosti. Povrh toga, Sud je ispitao jesu li raspoložive dostatne informacije o troškovima provedbe različitih mehanizama EU-a za financiranje kojima se pruža potpora mikropoduzetnicima.

IV

Sud je zaključio da u području financijske potpore ESF-a mikropoduzetnicima postoje određeni nedostaci u pogledu osmišljavanja potpore i povezanih programa te da su informacije o praćenju uspješnosti nedostatne i nedovoljno pouzdane. Osim toga, Komisija i države članice ne raspolažu dostatnim informacijama o administrativnim troškovima za svaku državu članicu i svaki mehanizam financiranja (tj. bespovratna sredstva ili financijske instrumente kao što su zajmovi ili jamstva).

V

Općenito gledajući, Sud smatra da ova pitanja mogu nepovoljno utjecati na djelotvornost financijske potpore EU-a usmjerene na potrebe mikropoduzetnika.

VI

Kako bi se riješila pitanja koja su navedena u ovom izvješću, Sud preporučuje sljedeće:

- (a) države članice trebale bi u programskom razdoblju 2014.–2020. dosljedno provoditi procjene potreba prilikom osmišljavanja instrumenata za financiranje i pripreme operativnih programa koji uključuju potporu EU-a mikropoduzetnicima. Time bi se omogućilo i izdvajanje odgovarajućeg iznosa financijskih sredstava za alternativne mehanizme financiranja, tj. bespovratna sredstva ili financijske instrumente (zajmove ili jamstva). Komisija bi u tom pogledu trebala pružati smjernice;
- (b) Komisija bi u vezi s uporabom financijskih instrumenata ESF-a u državama članicama osim usklađenosti sa zakonskim propisima kao uvjet trebala utvrditi i postojanje pouzdanog sustava upravljanja rizicima kako bi se izbjegle prekomjerne razine financijskih sredstava;
- (c) kako bi se povećao doseg projekata, Komisija bi s državama članicama trebala osmisliti mjere financijske potpore ESF-a mikropoduzetnicima i utvrditi kriterije prihvatljivosti čiji je cilj obuhvatiti nezaposlene i ugrožene pojedince koji se nalaze u nepovoljnom položaju u pogledu pristupa konvencionalnom kreditnom tržištu;
- (d) Komisija bi za programsko razdoblje 2007.–2013. trebala provesti komparativnu analizu troškova provedbe za bespovratna sredstva ESF-a, financijske instrumente ESF-a i financijske instrumente u okviru Programa EU-a za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI) kako bi utvrdila njihove stvarne razine. Ta bi procjena trebala omogućiti utvrđivanje „dobrih praksi“ u vezi s načinom na koji se bespovratna sredstva, zajmovi i jamstva malih iznosa mogu isplatiti uz razumne troškove.

01

Mikropoduzetnici često nemaju dovoljno prilika za pristup konvencionalnom kreditnom tržištu. Naime, ukupna potražnja za mikrofinanciranjem u državama članicama EU-a, koja je u 2012. godini procijenjena na više od 12 milijardi eura¹, veća je od raspoloživog iznosa zajmova koje nude banke i druge financijske institucije. Cilj je financijske potpore EU-a mikropoduzetnicima u određenoj mjeri smanjiti nedostatak financijskih sredstava koji se javlja u tom području.

02

Pružajući mogućnost pokretanja ili razvoja novih poduzeća, financijskom potporom mikropoduzetnicima nastoji se riješiti i pitanje isključenosti te povećati zaposlenost, osobito u slučaju osoba koje su prethodno bile nezaposlene. EU na taj način doprinosi ostvarenju ciljeva strategije EU 2020., odnosno, pametnom, održivom i uključivom rastu, i to povećanjem zaposlenosti, produktivnosti i socijalne kohezije.

03

Komisija definira mikrofinanciranje kao financijsku potporu u iznosu do 25 000 eura koja se u okviru EMIP-a može pružiti mikropoduzetnicima. Financijskim instrumentima u obliku zajmova i jamstava omogućava se njihova veća pristupačnost i dostupnost. U okviru ove revizije, financijskom potporom mikropoduzetnicima smatraju se i bespovratna sredstva dodijeljena radi pokretanja ili razvoja novih poduzeća koja ne prelaze navedeni prag od 25 000 eura.

Potpore EU-a mikropoduzetnicima s pomoću ESF-a i EMIP-a

04

Financijska potpora EU-a mikropoduzetnicima uglavnom se pružala s pomoću Europskog socijalnog fonda (ESF) tijekom programskog razdoblja 2007.–2013. i s pomoću Europskog mikrofinancijskog instrumenta Progress (EMIP) u razdoblju 2010.–2013.

05

Mikrofinanciranje za mikropoduzetnike dostupno je i iz drugih instrumenata EU-a kao što su financijski instrumenti za mala i srednja poduzeća (MSP) u okviru operativnih programa EFRR-a (3 136 milijuna eura u programskom razdoblju 2007.–2013.²) i Instrument za davanje jamstva MSP-ovima u okviru Programa za konkurentnost i inovacije (CIP) kojim upravlja EIF u ime Komisije (550 milijuna eura³ u programskom razdoblju 2007.–2013.). Ti instrumenti nisu obuhvaćeni ovom revizijom s obzirom na to da nisu dio proračuna EU-a (zajmovi EIB-a) ili nisu posebno usmjereni na mikropoduzetnike.

06

Primjeri projekata koje je Sud ispitao prikazani su u **okviru 1.**

- 1 Europska komisija, Evaluacija pilot faze tehničke pomoći koja se pruža u okviru inicijative JASMINE (engl. *Evaluation of the JASMINE Technical Assistance Pilot Phase*), ICF GHK na zahtjev GU-a za regionalnu i urbanu politiku, 14. studenoga 2013., str. 20.–22.
- 2 Izvor: sažetak podataka o napretku ostvarenom u financiranju i provedbi instrumenata financijskog inženjeringa na temelju izvješća koja su dostavila upravljačka tijela u skladu s člankom 67. stavkom 2. točkom (j) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.), programsko razdoblje 2007.–2013., rujna 2014., Europska komisija, stanje na dan 31. prosinca 2013., str. 26.
- 3 Izvor: iznosi financijskog doprinosa za razdoblje 2007.–2013., EIF, studeni 2011. (http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html).

Koja je vrsta mikropoduzetnika ostvarila koristi od potpore EU-a?

Jedan mikropoduzetnik iz maloga grada u Opolskom vojvodstvu (Poljska) primio je **bespovratna sredstva** u iznosu od 40 000 zlota (otprilike 9 500 eura) u okviru projekta ESF-a kao pomoć pri pokretanju poslovanja dječjeg igrališta u zatvorenom prostoru i prodavaonice odjeće.

Jedan mikropoduzetnik u saveznoj zemlji Bavarskoj (Njemačka) iskoristio je mikrokredit u iznosu od 7 000 eura za financiranje novog zvučnog sustava kako bi privukao veći broj gostiju u svoj ugostiteljski objekt smješten uz obalu jezera. **Zajam** je izdao financijski posrednik uz potporu ESF-a.

Jedan je mikropoduzetnik s Krete (Grčka) upotrijebio 5 000 eura obrtnog kapitala za proširenje svog gradskog kioska. Taj je mikrokredit izdala jedna lokalna banka uz **jamstvo** EMIP-a.

Europski socijalni fond

07

Cilj je ESF-a olakšati zapošljavanje radnika (uključujući samozapošljavanje) i povećati njihovu zemljopisnu i profesionalnu mobilnost te olakšati njihovu prilagodbu industrijskim promjenama i promjenama u proizvodnim sustavima⁴. Tijekom programskog razdoblja 2007.–2013. Komisija se zalagala za to da se ESF-om podupiru mjere kojima se povećava financijska i socijalna uključenost osoba u nepovoljnijem položaju te da im se omogući pristup tržištu rada⁵.

08

Potpore mikropoduzetnicima koja se financira iz ESF-a uključuje mjere koje se provode bespovratnim sredstvima i financijskim instrumentima te se definira u operativnim programima koje pripremaju države članice, a odobrava Komisija.

09

Tijekom programskog razdoblja 2007.–2013. države članice uspostavile su 117 operativnih programa u okviru ESF-a, od kojih se 96 programa odnosilo na financiranje mjera koje su svrstane pod kod (tj. stavku) „Potpora za samozaposlenje i pokretanje poduzeća”⁶ u ukupnoj vrijednosti od otprilike 2,4 milijarde eura, i to uglavnom u bespovratnim sredstvima. Međutim, nisu raspoložive informacije o tome koliko je od navedenih bespovratnih financijskih sredstava izdvojeno za mikropoduzetnike. S druge strane, financijskim instrumentima ESF-a za pružanje potpore mikropoduzetnicima do kraja 2013. godine dodijeljeno je 680 milijuna eura⁷.

- 4 Članak 162. Ugovora o funkcioniranju EU-a.
- 5 Preporuka Komisije 2008/867/EZ od 3. listopada 2008. o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada (SL L 307, 18.11.2008., str. 11.); SEC(2010) 1564 završna verzija od 16. prosinca 2010. „Popis ključnih inicijativa”.
- 6 Procjena se temelji na analizi potrošnje prema 86 kodova (tj. stavki) koje je Komisija utvrdila u vezi s izvješćima koje podnose države članice, u skladu s Prilogom II. Uredbi Komisije (EZ) br. 1828/2006 od 8. prosinca 2006. o utvrđivanju pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i Uredbi (EZ) br. 1080/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za regionalni razvoj (SL L 371, 27.12.2006, str. 1.), a posebno rashoda u okviru koda 68 „Potpora za samozaposlenje i pokretanje poduzeća”.
- 7 Potpora u vrijednosti 680 milijuna koja se pruža u obliku mikrokredita djelomično je, ali ne i isključivo, obuhvaćena rashodima ESF-a za potporu samozapošljavanju koji iznose 2,4 milijarde.

Europski mikrofinancijski instrument Progress

10

Cilj je EMIP-a povećati pristup mikrofinanciranju pojedincima kao što su nezaposleni te ostalim ugroženim skupinama koje se nalaze u nepovoljnom položaju u pogledu mogućnosti pristupa konvencionalnom kreditnom tržištu⁸, kao i mikropoduzetnicima. Za provedbu EMIP-a u ime Komisije zadužen je Europski investicijski fond (EIF), i to u ulozi upravitelja fondova u području financiranih instrumenata i u ulozi ovlaštenog tijela u području jamstava.

11

Odluka Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavljanju EMIP-a temeljila se na *ex ante* evaluaciji koju je obavila Komisija. U tom se dokumentu zaključuje da postoji potreba da se uz postojeće alate EU-a uspostavi instrument za mikrofinanciranje u okviru proračuna EU-a⁹.

12

EMIP je u razdoblju 2010.–2013. raspolagao iznosom od 203 milijuna eura (103 milijuna eura iz proračuna EU-a i 100 milijuna eura iz EIB-a): za jamstva je bilo predviđeno 25 milijuna eura (12 % ukupnog iznosa), a za financiranje zajmova 178 milijuna eura (88 %). Financijskim instrumentima EMIP-a ne pruža se izravna financijska pomoć mikropoduzetnicima, već potpora posrednicima u obliku zajmova i/ili jamstava.

13

EIF odabire banke ili druge financijske posrednike koji iskažu interes za pružanje potpore mikropoduzetnicima pod uvjetima koji su što bliži tržišnim uvjetima. Ti posrednici prihvatljivim krajnjim korisnicima izdaju zajmove po povlaštenim uvjetima u odnosu na uvjete koji se primjenjuju na tržištu na zajmoprimce sličnog kreditnog rizika.

14

Do 30. lipnja 2014. odabrano je 55 banaka ili drugih financijskih posrednika u 20 država članica¹⁰, a mikropoduzetnicima je isplaćeno više od 23 000 mikrokredita u ukupnom iznosu od 208 milijuna eura¹¹.

15

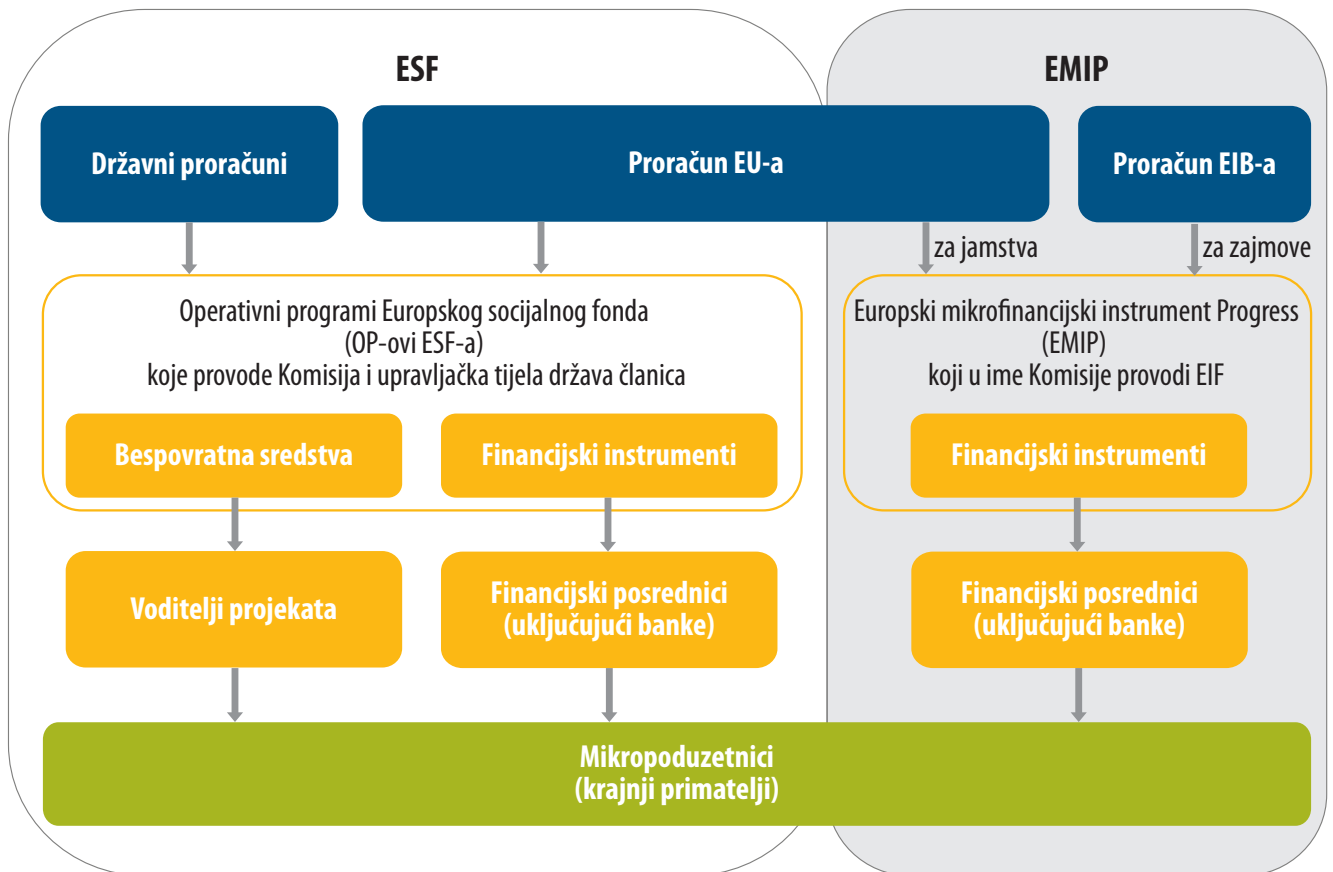
U programskom razdoblju 2014.–2020. jedna od triju osi Programa EU-a za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI)¹² postupno će zamijeniti EMIP.

16

Na **slici 1.** prikazano je na koji se način potpora EU-a mikropoduzetnicima pruža u obliku bespovratnih sredstava ESF-a, financijskih instrumenata ESF-a i EMIP-a.

- 8 Odluka br. 283/2010/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2010. o uspostavljanju Europskog mikrofinancijskog instrumenta Progress za zapošljavanje i socijalnu uključenost (SL L 87, 7.4.2010., str. 1.)
- 9 SEC(2009) 907 od 2. srpnja 2009.
- 10 Belgija, Bugarska, Danska, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Cipar, Litva, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Slovačka, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.
- 11 COM(2014) 639 završna verzija od 20. listopada 2014. „Provedba Europskog mikrofinancijskog instrumenta Progress – 2013.“
- 12 Uredba (EU) br. 1296/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o Programu Europske unije za zapošljavanje i socijalne inovacije i izmjeni Odluke br. 283/2010/EU o uspostavi Europskog mikrofinancijskog instrumenta za zapošljavanje i socijalnu uključenost – Progress (SL L 347, 20.12.2013., str. 238.).

Slika 1. Potpora EU-a mikropoduzetnicima u obliku bespovratnih sredstava ESF-a, financijskih instrumenata ESF-a i EMIP-a (shematski prikaz)



Izvor: Sud.

17

Sud je u okviru ove revizije procijenio jesu li financijskom potporom Europskog socijalnog fonda (ESF) i Europskog mikrofinancijskog instrumenta Progress (EMIP) pružena odgovarajuća rješenja za potrebe mikropoduzetnika. Sud je posebno ispitao sljedeće:

- jesu li potpora EU-a i s njome povezani programi osmišljeni tako da se njima pruže rješenja za stvarne potrebe mikropoduzetnika,
- jesu li postojali pouzdani sustavi izvješćivanja o uspješnosti,
- jesu li raspoložive dostatne informacije o troškovima provedbe različitih mehanizama EU-a za financiranje kojima se pruža potpora mikropoduzetnicima.

18

Rezultati revizije temelje se na:

- ispitivanju dokumenata na razini Komisije i država članica (za ESF) te EIF-a (za EMIP),
- ispitivanju uzorka od 27 projekata¹³ u okviru kojih se pružala financijska potpora mikropoduzetnicima, kojima je obuhvaćeno šest operativnih programa u okviru ESF-a, odnosno 14 dodjela bespovratnih sredstava i šest financijskih instrumenata (tri kreditna i tri jamstvena fonda) te sedam financijskih instrumenata u okviru EMIP-a (dva instrumenta za izdavanje zajmova i pet instrumenata za izdavanje jamstava). Navedeni projekti, za koje je rezervirano otprilike 1,6 milijardi eura (a isplaćeno 1,2 milijarde eura) provodili su se u pet država članica¹⁴ (Njemačka, Grčka, Italija, Poljska i Rumunjska) te su djelomično ili u cijelosti dovršeni do kraja 2013. godine (vidjeti **tablicu 1.**),

- razgovorima sa stručnjacima u tom području,
- analizi podataka o korisnicima (korisnici bespovratnih sredstava i zajmoprimci) na razini banaka i drugih financijskih posrednika,
- upitniku kojim je obuhvaćeno 18 dodatnih upravljačkih tijela u 14 država članica¹⁵ zaduženih za 22 operativna programa u okviru ESF-a koji obuhvaćaju rashode za samozapošljavanje i pokretanje poduzeća. Stopa odgovora na upitnik bila je 89 %¹⁶ te su tako prikupljene povratne informacije o iskustvu upravljačkih tijela u pogledu mjera financijske potpore mikropoduzetnicima. Sud je analizirao odgovore 11 upravljačkih tijela u 10 država članica koja su navela da njihovi operativni programi uključuju mjere za mikropoduzetnike.

13 Projekti su ispitani na razini upravljačkog ili posredničkog tijela (u slučaju bespovratnih sredstava) ili financijskog posrednika (u slučaju financijskih instrumenata).

14 Njemačka (pet projekata), Grčka (šest projekata), Italija (četiri projekta), Poljska (osam projekata) i Rumunjska (četiri projekta).

15 Belgija, Bugarska, Češka, Estonija, Španjolska, Francuska, Latvija, Litva, Malta, Portugal, Slovenija, Slovačka, Finska i Ujedinjena Kraljevina.

16 Zaprimiti su odgovori 16 upravljačkih tijela iz 14 država članica u vezi s 19 operativnih programa.

Tablica 1. Javna financijska sredstva upotrijebljena (do kraja 2013.) za potporu pri pristupanju financijskim sredstvima u projektima koje je Sud ispitao izražena u milijunima eura

Država članica	ESF			EMIP		Ukupno
	Bespovratna sredstva	Jamstva	Zajmovi	Jamstva	Zajmovi	
Njemačka	665,8		100,0			765,8
Grčka	368,9			0,8		369,7
Italija	9,1	13,9	9,5			32,5
Poljska	21,0		11,6	7,9		40,5
Rumunjska	1,7			6,2	18,9	26,8
Ukupno	1 066,5	13,9	121,1	14,9	18,9	1 235,3

Izvor: analiza koju je proveo Sud, prosinac 2013.

Osmišljavanje potpore EU-a mikropoduzetnicima i izrada povezanih programa

19

Osmišljavanje financijskih instrumenata kojima će se ostvariti određeni cilj politike zahtjevan je zadatak. U tom je pogledu važno omogućiti da se prirodno i vrstom potpore (bespovratna sredstva ili financijski instrumenti) kao i raspoloživim iznosima pruže rješenja za stvarne potrebe mogućih korisnika.

20

Sud je stoga procijenio sljedeće:

- u pogledu ESF-a, jesu li obavljene procjene potreba kako bi se utvrdila opća razina i vrsta mjera potpore koje su predložene mikropoduzetnicima te, u pogledu financijskih instrumenata, jesu li postojale odgovarajuće strategije ulaganja i postupci upravljanja rizicima kako bi se izbjegli prekomjerni ili premaleni iznosi predviđenih financijskih sredstava te jesu li definirane izlazna politika i/ili odredbe o likvidaciji,
- je li za financijske instrumente koji su financirani u okviru EMIP-a postojao pouzdan sustav upravljanja rizicima i, posebno, je li obavljena potrebna procjena rizičnog portfelja,
- jesu li financijski instrumenti koji su financirani iz ESF-a ili EMIP-a bili uspješni u privlačenju dodatnih privatnih financijskih sredstava izračunom ostvarenog omjera financijske poluge.

Nedostatak procjena posebnih potreba i odgovarajućih sustava upravljanja rizicima za potporu ESF-a mikropoduzetnicima

Upravljačka tijela nisu se posebno usmjerila na potrebe mikropoduzetnika u fazi izrade operativnih programa ESF-a

21

Revizijom koju je proveo Sud utvrđeno je da tijela koja su upravljala ispitanim operativnim programima nisu provela procjenu posebnih potreba mikropoduzetnika prije nego što su dodijelila sredstva i utvrdila najprikladniji način uporabe tih sredstava.

22

U svojim odgovorima na upitnik Suda 11 upravljačkih tijela u 10 država članica¹⁷ navelo je da su njihovi operativni programi ESF-a uključivali mjere potpore mikropoduzetnicima. Međutim, analizom koju je proveo Sud utvrđeno je da nijedno od tih 11 upravljačkih tijela nije obavilo procjenu posebnih potreba mikropoduzetnika prije odobravanja operativnog programa. To je vrijedilo i za sve operativne programe u pet država članica u kojima je Sud ispitao određene projekte. Sud napominje da u programskom razdoblju 2007.–2013. državama članicama nije bila propisana obveza da provode procjene potreba.

17 Bugarska, Češka, Estonija, Francuska (kontinentalna Francuska bez Korzike, Martinique), Latvija, Litva, Portugal (Madeira), Slovenija, Slovačka i Finska.

23

U **okviru 2.** prikazan je primjer koji nije uključen u uzorak obuhvaćen revizijom te se odnosi na provedbu pouzdane procjene potreba kako bi se utvrdila potreba za mjerama potpore usmjerenima na mikropoduzetnike.

Okvir 2.

Primjer studije kojom je utvrđena potreba za posebnom mjerom potpore koja je usmjerena na mikropoduzetnike

U njemačkoj saveznoj pokrajini Brandenburg 2006. godine provedena je studija kako bi se utvrdile posebne potrebe koje su povezane s pokretanjem poduzeća¹⁸, a posebno vezi s prikladnošću financijskih usluga koje banke pružaju mikropoduzetnicima.

Studija se temeljila na kvalitativnoj i kvantitativnoj procjeni ponude i potražnje za mikrofinanciranjem u toj regiji.

U studiji je utvrđeno sljedeće: i. pružanje financijskih usluga za mikropoduzetnike nije bilo privlačno tradicionalnim bankama, osobito za male zajmove u iznosu do 10 000 eura; i ii. postojeće inicijative financijske potpore (npr. zajmovi koje subvencionira država) nisu nudile prikladne alternativne mogućnosti za mikropoduzetnike.

18 *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, prethodno GTZ GmbH)*, „Microfinance in Europe – Regional Case Studies from France, Germany and Greece“ (hrv. *Mikrofinanciranje u Europi – regionalne studije slučajja iz Francuske, Njemačke i Grčke*), str. 13. – 15. (izvješće koje je sufinancirao ESF).

Za tri od šest ispitanih financijskih instrumenata ESF-a nije postojala strategija ulaganja

24

Nakon uspostave pravne strukture financijskih instrumenata ESF-a, u njihova ukupna raspoloživa sredstva u pravilu ulazi i doprinos iz operativnog programa. Ta se sredstva kasnije upotrebljavaju za pružanje potpore projektima koji su obuhvaćeni područjem primjene operativnog programa (tj. za izdavanje zajmova i jamstava krajnjim primateljima). Stoga je u skladu sa zakonskim propisima koji se

primjenjuju na financijske instrumente ESF-a za svaki fond potrebno razviti strategiju ulaganja. Kad je riječ o financijskim instrumentima ESF-a, strategija ulaganja¹⁹ obuhvaća i analizu moguće ciljne skupine kako bi se izbjeglo da se fondu dodjeli prekomjeran ili premanlen iznos financijskih sredstava.

19 Članak 43. Uredbe Komisije (EZ) br. 1828/2006.

25

Sud je utvrdio da za tri od šest financijskih instrumenata ESF-a obuhvaćenih revizijom, i to u Poljskoj i Italiji (Kalabrija), nije izrađena strategija ulaganja (vidjeti **tablicu 2.**).

Tablica 2. Postojanje strategije ulaganja, sustava upravljanja rizicima i izlazne politike/odredbi o likvidaciji u financijskim instrumentima ESF-a obuhvaćenim revizijom

Financijski instrumenti ESF-a obuhvaćeni revizijom (država članica)	Strategija ulaganja	Sustavi upravljanja rizicima (analiza rizičnog portfelja)	Izlazna politika/odredbe o likvidaciji
Financijski instrument A (Njemačka)	● da	● ne	● da
Financijski instrument B (Italija)	● ne	● ne	● ne
Financijski instrument C (Italija)	● ne	● ne	● ne
Financijski instrument D (Italija)	● da	● ne	● ne
Financijski instrument E (Poljska)	● da	● da	● da
Financijski instrument F (Poljska)	● ne	● ne	● da

Izvor: analiza koju je proveo Sud (2014.).

Sustavi upravljanja rizicima bili su neodgovarajući u slučaju pet od šest ispitanih financijskih instrumenata ESF-a

26

Osim provedbe početne procjene potreba, upravitelji fondova trebali bi utvrditi i odgovarajuće postupke upravljanja rizicima. To posebno obuhvaća analizu rizičnog portfelja financijskog instrumenta kako bi se procijenilo je li fondu dodijeljen odgovarajući iznos sredstava i osobito kako bi se utvrdilo mogu li se pokriti

mogući gubici od zajmova i jamstava. U skladu s Komisijinim smjernicama²⁰ za države članice za programsko razdoblje 2007.–2013., provedbom takve analize poštuju se načela dobrog financijskog upravljanja.

²⁰ Smjernice za instrumente financijskog inženjeringa u skladu s člankom 44. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006, COCOF_10-0014-04-EN (Odbor za koordinaciju fondova), 21. veljače 2011., članak 4.1.6.

27

Sud je utvrdio da je među šest financijskih instrumenata ESF-a koje je Sud ispitaio analiza rizičnog portfelja obavljena samo za jedan (vidjeti **tablicu 2.**), a kad je riječ o Italiji, Sud smatra da su sredstva koja su izdvojena za tri financijska instrumenta ESF-a obuhvaćena revizijom bila u znatnoj mjeri prekomjerna (vidjeti **okvir 3.**)

28

U skladu s Uredbom, neiskorištena sredstva financijskih instrumenata po njihovom se zaključenju moraju vratiti u proračun EU-a²¹.

21 Članak 43. stavak 2. Uredbe Komisije (EZ) br. 1828/2006.

Okvir 3.**Primjeri financijskih instrumenata ESF-a koji su raspolagali prekomjernim sredstvima**

Do kraja 2013. godine isplate mikropoduzetnicima činile su 9,5 % ukupnog iznosa financijskih sredstava kojima je raspolagao kreditni fond u Kampaniji (uspostavljen u prosincu 2009.), dok su u slučaju dvaju jamstvenih fondova u Kalabriji (uspostavljenih u rujnu i studenome 2012.) isplate mikropoduzetnicima činile 0 % i 26,7 % ukupnog iznosa.

U skladu s pravilom o prihvatljivosti rashoda, potporu je potrebno isplatiti do 31. prosinca 2015.²² Nije izgledno da će mikropoduzetnici primiti preostala sredstva do kraja 2015. godine.

22 Trenutačno su u tijeku rasprave o kraju razdoblja prihvatljivosti utvrđenog Uredbom br. 1083/2006.

Nedostatci u pogledu izlaznih politika i odredaba o likvidaciji za financijske instrumente ESF-a**29**

Sud je procijenio i jesu li upravljačka tijela utvrdila izlaznu politiku i/ili odredbe o likvidaciji u skladu s pravilima koja se primjenjuju²³ na financijske instrumente ESF-a. Svrha je tih politika i odredaba omogućiti sigurnu i urednu likvidaciju fonda u trenutku njegova zatvaranja.

30

Sud je utvrdio da za tri od šest ispitanih financijskih instrumenata ESF-a (dva u Kampaniji i jedan u Kalabriji) nisu postojale izlazna politika i/ili odredbe o likvidaciji.

23 Članak 43. stavak 2. Uredbe Komisije (EZ) br. 1828/2006.

Organizacijski ustroj u okviru EMIP-a bio je općenito zadovoljavajući

31

Ustroj financijskih instrumenata EMIP-a razlikuje se od ustroja financijskih instrumenata ESF-a. Financijski posrednici EMIP-a (kao što su banke) moraju podnijeti zahtjev EIF-u kako bi primili sredstva za svoje financijske instrumente. Ako ne postoji potražnja za zajmovima ili jamstvima, financijski posrednici jednostavno neće zatražiti sredstva EIF-a. Stoga nije potrebna posebna procjena regionalnih potreba.

32

Povrh toga, EIF u skladu s pravilima EMIP-a nad svakim financijskim posrednikom provodi postupak dubinske analize, tzv. *due diligence*. Taj postupak obuhvaća procjenu sustava upravljanja rizicima, uključujući postupke koji se odnose na rizični portfelj. Financijski posrednici nakon toga prate portfelj i povezanu stopu neispunjenja obveza te o tome redovito izvješćuju EIF. Posebna pravila o tim mehanizmima praćenja i izvješćivanja čine sastavni dio ugovora između EIF-a i financijskog posrednika.

33

Sud je utvrdio da su potrebne analize rizičnog portfelja provedene za svih sedam financijskih instrumenata EMIP-a koji su ispitani. Aktivnosti povezane s mikrofinanciranjem same po sebi nose visoki rizik, no analiza koju je proveo Sud pokazala je da je rizični portfelj jednog kreditnog fonda u Rumunjskoj bio nizak u usporedbi sa sličnim fondovima. Rizik neispunjenja obveza za portfelj navedenog fonda, koji je poslovao od ožujka 2012. godine, iznosio je 0,3 % te do 30. rujna 2013. nisu zabilježeni nikakvi otpisi.

Većina financijskih instrumenata ESF-a nije bila uspješna u privlačenju dodatnih financijskih sredstava

34

Jedna je od prednosti uporabe financijskih instrumenata u odnosu na bespovratna sredstva njihova mogućnost da privuku privatna financijska sredstva kao dodatak javnom financiranju (iz proračuna EU-a i državnih proračuna). To se naziva i učinkom financijske poluge, koji se izražava kao omjer ukupnih financijskih sredstava u odnosu na javno financiranje. Omjer financijske poluge veći od 1 znači da su privučena privatna financijska sredstva. Sud je ispitao jesu li financijski instrumenti koji su se koristili u okviru ESF-a i EMIP-a za pružanje potpore mikropoduzetnicima bili uspješni u privlačenju privatnih financijskih sredstava kojima se nadopunjavalo javno financiranje.

35

Analiza koju je proveo Sud pokazala je da je samo jedan od šest financijskih instrumenata ESF-a obuhvaćenih revizijom privukao dodatna privatna financijska sredstva s omjerom financijske poluge koji je iznosio 1,2, a riječ je o jednom jamstvenom fondu u Italiji (Kalabrija). Za četiri od šest instrumenata učinak financijske poluge uopće nije zabilježen s obzirom na to da je omjer financijske poluge iznosio 1 ili manje²⁴. U slučaju posljednjeg instrumenta, još jednog jamstvenog fonda u Italiji (Kalabrija), upravljačko tijelo nije bilo u mogućnosti dostaviti informacije o omjeru financijske poluge.

24 Omjer financijske poluge manji od 1,0 moguć je kada se dio raspoloživih sredstava upotrijebi za troškove upravljanja.

36

Kad je riječ o mjerljivim ciljevima, Sud napominje da u programskom razdoblju 2007.–2013. nije postojala zakonska obveza utvrđivanja ciljnog omjera financijske poluge. Međutim, Sud je utvrdio da su ciljni omjeri financijske poluge veći od 1,0 određeni prilikom uspostave fonda samo u slučaju dvaju jamstvenih fondova u Italiji (omjer 1,25 koji je potrebno ostvariti do zatvaranja fondova 2015. godine). U svim ostalim slučajevima informacije nisu bile raspoložive ili ciljnim omjerom financijske poluge nije predviđeno privlačenje privatnih financijskih sredstava.

Financijski instrumenti EMIP-a privukli su određenu količinu privatnih financijskih sredstava

37

Sud je utvrdio da je svih sedam financijskih instrumenta EMIP-a koji su postojali u vrijeme revizije privuklo dodatna privatna financijska sredstva (vidjeti **tablicu 3.**). Kad je riječ o jamstvima, u jednom od sedam slučajeva postignut je omjer financijske poluge koji je točno odgovarao ciljnom omjeru, dok u dva slučaja ciljna vrijednost nije dosegnuta. U dvama drugim slučajevima postoji mala vjerojatnost da će se postići početne ciljne vrijednosti s obzirom na to da je razlika između trenutnog i ciljnog omjera prevelika da bi se prevladala do ciljnog roka sredinom 2015. godine. U slučaju dvaju portfelja mikrokredita ciljne vrijednosti nisu bile ni utvrđene. Prema planu Komisije završna procjena mjere u koje je ostvaren ciljni omjer financijske poluge za EMIP u cijelosti provest će se nakon njegovog zaključenja, što neće biti prije 2020. godine.

Tablica 3. Učinak financijske poluge ispitanih financijskih instrumenata EMIP-a

Subjekt (država članica)	Opis projekta	Omjer financijske poluge		Ciljni rok	Privatno financiranje (u milijunima eura)
		Ciljna vrijednost	Stvarni omjer (31.12.2013.)		
Subjekt 1. (Grčka)	Jamstvo za portfelj mikrokredita	7,47	1,33	18.12.2014.	0,3
Subjekt 2. (Rumunjska)	Portfelj mikrokredita	Nije utvrđena	1,25 ¹	20.3.2014.	2,4
Subjekt 3. (Rumunjska)	Portfelj mikrokredita	Nije utvrđena	1,18	16.5.2013.	1,7
Subjekt 4. (Rumunjska)	Jamstvo za portfelj mikrokredita	8,33	1,38	29.12.2013.	2,4
Subjekt 5. (Poljska)	Jamstvo za portfelj mikrokredita	9,13	9,13	30.3.2013.	55,2
Subjekt 6. (Poljska)	Jamstvo za portfelj mikrokredita	6,67	1,33	27.6.2015.	0,3
Subjekt 7. (Poljska)	Jamstvo za portfelj mikrokredita	7,58	1,33	27.6.2015.	0,1

1 Datum stvarnog omjera financijske poluge je 30.9.2013.

Izvor: analiza koju je proveo Sud na temelju podataka EIF-a (2013.).

Sustavi praćenja i izvješćivanja o uspješnosti

38

Sud je u prvom redu procijenio relevantnost sustava izvješćivanja o uspješnosti koje su uspostavile države članice i EMIP, a potom i jesu li projekti obuhvaćeni uzorkom imali izgleda za pružanje potpore mikro-poduzetnicima, posebno onima koji su prethodno bili nezaposleni. Sud napominje da se praćenje ESF-a u programskom razdoblju 2007.–2013. nije provodilo na razini projekata, već na razini prioritetne osi²⁵.

39

Krajnji je cilj financijske potpore EU-a mikropoduzetnicima omogućiti otvaranje ili daljnji razvoj održivih poduzeća i radnih mjesta kako bi se spriječila ili u što većoj mjeri iskorijenila nezaposlenost. S obzirom na to Komisija u svom etičkom kodeksu i organizacije stručnjaka u području mikrofinanciranja²⁶ preporučuju takvu vrstu pokazatelja, Sud je procijenio jesu li ESF ili EMIP podnosili izvješća koja su obuhvaćala sljedeće informacije:

- informacije o društvenom profilu primatelja financijske potpore mikropoduzetnicima (npr. obrazovanje, dob, zemljopisni položaj ili pripadnost izrazito ugroženim skupinama poput nezaposlenih, osoba s invaliditetom, etničkih manjina ili migranata), te

- informacije o stopi opstanka mikropoduzeća nakon određenog razdoblja po završetku potpore (npr. dvije godine).

40

Procjena je izvršena na temelju terenskog ispitivanja projekata, odgovora na upitnik Suda i pregleda godišnjih izvješća o provedbi koja su upravljačka tijela podnijela Komisiji za 17 operativnih programa ESF-a obuhvaćenih revizijom.

Nepotpune informacije o dosegu projekata i stopama opstanka za operativne programe ESF-a

41

Analiza koju je proveo Sud pokazala je sljedeće:

- informacije o tome pripadaju li primatelji financijske potpore namijenjene mikropoduzetnicima ugroženoj skupini nisu bile dostupne za 11 od 17 (65 %) ispitanih operativnih programa ESF-a. Za ostalih šest programa smatra se da su informacije bile djelomično dostupne s obzirom na to da su dostavljene samo za projekte koji su bili izričito usmjereni na nezaposlene. Povrh toga, u slučajevima kad su informacije o profilu primatelja bile dostupne za operativne programe ESF-a obuhvaćene revizijom one nisu bile sustavno praćene,
- informacije o stopama opstanka bile su dostupne za tri operativna programa ESF-a (u Njemačkoj, Bugarskoj i Finskoj) od njih 17 (18 %). Budući da ne postoje pouzdani i utemeljeni podatci o uspješnosti u pogledu stope opstanka, za preostalih 14 operativnih programa nije moguće procijeniti održivost projekata.

25 Članak 20. stavak 2. Uredbe Komisije (EZ) br. 1828/2006.

26 Europski etički kodeks za pružanje usluga mikrokreditiranja; CGAP, Pametna kampanja (engl. *The Smart Campaign*, Centar za financijsku uključenost), Univerzalni standardi za upravljanje društvenom uspješnošću (engl. *Universal Standards for Social Performance Management*, projektna skupina za društvenu uspješnost).

42

Navedena analiza potvrđena je pregledom godišnjih izvješća o provedbi operativnih programa koja su upravljačka tijela podnijela Komisiji u kojima također ima vrlo malo ili nimalo podataka o potpori EU-a mikropoduzetnicima.

43

Zbog tako male količine podataka koje su dostavile države članice Komisija nije u mogućnosti prikupiti dosljedne, smislene i pouzdane informacije koje bi joj omogućile da prati što je postignuto potporom ESF-a mikropoduzetnicima, posebno u pogledu uključenosti.

44

Sud stoga smatra da zbog nedostatnih i nedovoljno pouzdanih informacija o uspješnosti nije moguće doći do općeg zaključka o mjeri u kojoj su ostvareni krajnji ciljevi financijske potpore ESF-a mikropoduzetnicima.

Potpunije informacije o doseg projekata i stopama opstanka za projekte EMIP-a**45**

Za svih sedam projekata EMIP-a obuhvaćenih revizijom koju je proveo Sud dostavljene su informacije o tome jesu li ti projekti donijeli koristi mikropoduzetnicima. U izvješćima o EMIP-u u većini su slučajeva navedene i informacije o profilu primatelja financijske potpore mikropoduzetnicima (kao što su spol, obrazovanje, dob i regija). Međutim, podatci o prethodnom zaposlenju krajnjih primatelja bili su dostupni samo za jedan od sedam ispitanih financijskih instrumenata EMIP-a (u Grčkoj).

46

Kad je riječ o stopama opstanka, za tri projekta EMIP-a prijavljena je stopa od 100 %, dok je za jedan projekt prijavljena prosječna stopa od 70 %. Za ostala tri projekta EMIP-a takav izračun još nije moguće izvršiti s obzirom na fazu u kojoj je njihova provedba.

47

Općenito gledajući, Sud je utvrdio da je izvješćivanje za svih sedam ispitanih projekata bilo u skladu s uvjetima propisanim Odlukom o EMIP-u²⁷, kao i da su njime prikupljene kvalitetnije informacije od onih koje su raspoložive za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem.

27 Članak 8. Odluke br. 283/2010/EU.

Projekti su donijeli koristi mikropoduzetnicima, od kojih je približno pola prethodno bilo nezaposleno

48

Sud je procijenio je li vjerojatno da je projektima uključenima u uzorak pružena potpora mikropoduzetnicima, posebice nezaposlenima. Procjena je u prvom redu izvršena provjerom toga je li prosječni iznos potpore odgovarao potrebama mikropoduzetnika, a zatim ispitivanjem profila primatelja bespovratnih sredstava ili korisnika financijskih instrumenata.

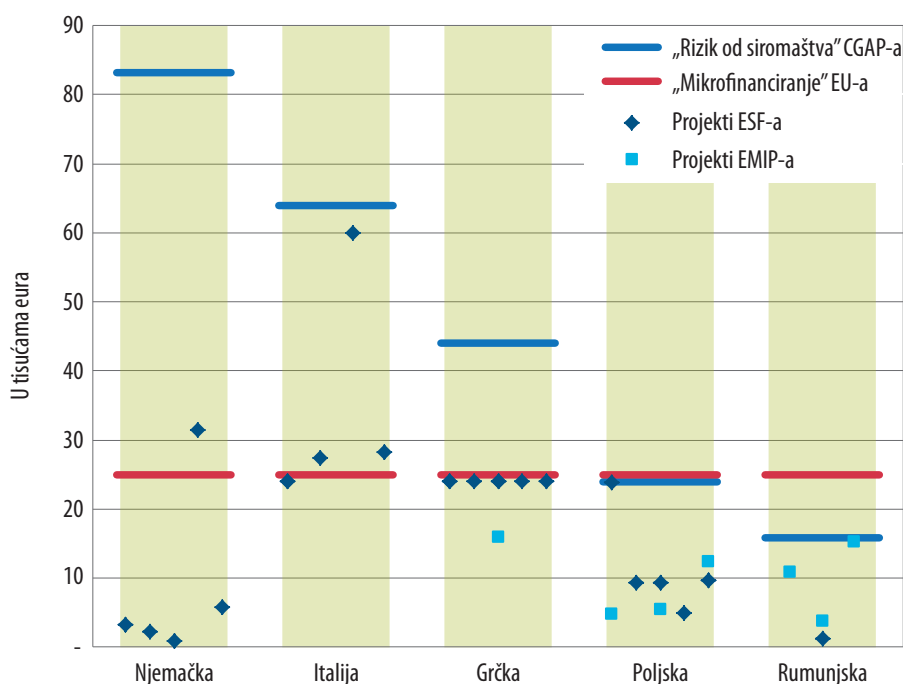
Prosječni iznos financijske potpore EU-a odgovarao je potrebama mikropoduzetnika

49

Sud je utvrdio da je u slučaju svih 20 ispitanih projekata ESF-a osim jednoga prosječni iznos potpore bio manji ili tek nešto veći od gornje granice od 25 000 eura koju je preporučio EU²⁸. Obvezni prag od 25 000 eura koji je utvrđen pravnom osnovom EMIP-a poštovao se u svih sedam ispitanih projekata EMIP-a (vidjeti **sliku 2.**). U skladu s podacima Komisije od 30. rujna 2014., zajam EMIP-a prosječno je iznosio 9 825 eura za jamstva i 6 717 eura za kreditne instrumente.

28 Preporuka Komisije 2003/361/EZ od 6. svibnja 2003. o definiciji mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća (SL L 124, 20.5.2003., str. 36.).

Slika 2: Prosječni iznos financijske potpore EU-a mikropoduzetnicima po projektima u odnosu na odabrane pragove



Izvor: analiza koju je proveo Sud (2013.) na temelju podataka koje su dostavili upravljačka tijela (2013.) i Svjetska banka (2012.).

Opažanja

50

Sud napominje da se gornjom granicom od 25 000 eura koja se primjenjuje na svaku od 28 država članica ne uzimaju u obzir njihove znatne razlike u dohodcima i bogatstvu. Sud je stoga procijenio je li iznos potpore bio ispod praga ponderiranog na temelju BND-a kojim se uzima u obzir mjera u kojoj je obuhvaćeno stanovništvo kojem prijete rizik od siromaštva („Rizik od siromaštva“ CGAP-a²⁹). Ta dodatna analiza pokazala je da je svih ispitanih 27 projekata bilo ispod praga CGAP-a.

51

Iz toga proizlazi da se iznos pojedinačnih mjera financijske potpore može smatrati odgovarajućim za potrebe mikropoduzetnika.

Dio projekata iz uzorka nije bio usmjeren na nezaposlene

52

Sud je također pregledao profile primatelja bespovratnih sredstava (na razini upravljačkih tijela) ili profile korisnika koji su primili financijsku potporu iz financijskih instrumenata ESF-a i EMIP-a (na razini upravitelja fondova) kako bi procijenio u kojoj je mjeri potpora bila usmjerena na mikropoduzetnike koji su prethodno bili nezaposleni.

53

Potpore je bila usmjerena na mikropoduzetnike koji su prethodno bili nezaposleni u 11 od 20 ispitanih projekata ESF-a (55 %). To uključuje devet projekata (45 %) koji su isključivo bili usmjereni na nezaposlene (pet u Grčkoj, dva u Poljskoj, jedan u Italiji (Kampanija) i jedan u Njemačkoj).

54

U pogledu EMIP-a, posebna usmjerenost na krajnje korisnike koji su prethodno bili nezaposleni utvrđena je u jednom od sedam ispitanih projekata. Međutim, prema podacima Komisije ukupni objedinjeni podatci o EMIP-u s kraja rujna 2014. godine ukazuju na to da je 58 % samozaposlenih koji su primali financijska sredstva u okviru EMIP-a prethodno bilo nezaposleno te da su među mikropoduzećima koja su primala potporu EMIP-a novopokrenuta poduzeća zauzimala udio od preko 60 %, iz čega proizlazi da je doseg projekata do prethodno nezaposlenih mikropoduzetnika bio na visokoj razini.

²⁹ Prag CGAP-a iznos je BND-a po glavi stanovnika izražen u američkim dolarima i pomnožen s 2,5.

Informacije o troškovima pružanja potpore EU-a mikropoduzetnicima

55

Kad je riječ o troškovima pružanja potpore EU-a mikropoduzetnicima, potrebno je razmotriti dva sastavna dijela: javne administrativne troškove i troškove naplaćene za financijske instrumente. Sud je stoga procijenio raspoložu li Komisija i države članice dostatnim informacijama o tim troškovima.

Nepotpune informacije o administrativnim troškovima provedbe operativnih programa ESF-a

56

Komisija je 2011. godine procijenila da su administrativni troškovi provedbe operativnih programa iznosili 3,2 % ukupnih financijskih sredstava za EFRR/KF i ESF u programskom razdoblju 2007.–2013. To uključuje troškove kontrole koji se procjenjuju na 0,9 %, a odnose se na aktivnosti provjere, potvrđivanja i revizije koje obavljaju nacionalna tijela. Procjena se temelji na vrijednostima koje su određene države članice³⁰ dostavile u vezi s operativnim programima EFRR-a/KF-a i ESF-a za početne godine programskog razdoblja 2007.–2013.

57

Na temelju tih podataka³¹ Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost procijenila je u svom godišnjem izvješću o radu za 2013. da troškovi na razini država članica iznose otprilike 4,8 % proračuna ESF-a za programsko razdoblje 2007.–2013. (što obuhvaća upravljačka i revizijska tijela te tijela za ovjeravanje). Procjena se temelji na prosječnim troškovima država članica koji su se kretali između 2 % i 13 %. Usto, ukupni godišnji administrativni troškovi Komisije iznosili su otprilike 0,2 % ukupnih odobrenih sredstava. Ukupni administrativni troškovi upravljanja ESF-om i njegove kontrole procjenjuju se na otprilike 5 % ukupnog godišnjeg proračuna. Glavni sastavni dijelovi administrativnih troškova opisani su u **okviru 4**.

58

Konačno, Sud napominje da Komisija ne raspolaže usporedivim informacijama o administrativnim troškovima za svaku državu članicu ili svaki mehanizam financiranja (tj. bespovratna sredstva ili financijske instrumente kao što su zajmovi ili jamstva). Osim toga, raspoložive brojčane vrijednosti ažurirane su samo za financijske instrumente. Za operativne programe ESF-a koje je Sud ispitao u pet država članica nisu bile raspoložive informacije o stvarnim troškovima administracije na razini različitih upravljačkih tijela.

30 Belgija, Češka, Italija, Malta, Poljska, Finska i Ujedinjena Kraljevina.

31 GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost, Godišnje izvješće o radu za 2013., str. 61., (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf).

Glavni sastavni dijelovi javnih administrativnih troškova operativnih programa ESF-a

Kad je riječ o državama članicama, administrativni troškovi obuhvaćaju troškove povezane s upravljanjem, kontrolom, praćenjem i evaluacijom operativnih programa koje obavljaju nacionalna tijela. Takvi troškovi mogu se odnositi na plaće osoblja, operativne troškove te troškove putovanja i osposobljavanja. Kako bi se omogućilo da određena zemlja djelotvorno iskoristi pruženu potporu, administrativnim troškovima mogu se pokrivati i troškovi povezani s aktivnostima informiranja i komunikacije u vezi s mogućnostima financiranja iz operativnih programa ESF-a ili troškovi jačanja administrativnih kapaciteta korisnika (npr. osposobljavanjem).

U slučaju financijskih instrumenata upravitelji fondova obavljaju dio administrativnih aktivnosti (npr. odabir krajnjih primatelja), što vodi do manjih administrativnih troškova na razini država članica. Upravitelji fondova troškove upravljanja koji se odnose na takve aktivnosti naplaćuju izravno na teret operativnih programa.

Na razini Komisije, administrativni troškovi povezuju se s troškovima izrade regulatornog okvira ESF-a, financijskog upravljanja, kontrole, revizije, tehničke koordinacije s državama članicama te aktivnosti evaluacije i informiranja.

Ti administrativni troškovi ne uključuju troškove koje snose primatelji financijske potpore EU-a.

Razlike u troškovima koji su naplaćeni za financijske instrumente EFS-a

59

Visoki troškovi vode do toga da je u konačnici mikropoduzetnicima raspoloživo manje financijskih sredstava te mogu ugroziti održivost fonda, osobito u slučaju malih fondova za mikrofinanciranje. Troškovi koji se najčešće naplaćuju za financijske instrumente troškovi su upravljanja koji se mogu sastojati od raznih sastavnih dijelova (npr. troškovi osoblja, troškovi promidžbe i oglašavanja, putni troškovi i troškovi savjetovanja).

60

Analiza koju je proveo Sud pokazala je da su se troškovi upravljanja za pet od šest ispitanih financijskih instrumenata ESF-a kretali između 2,3 % i 4,2 %³². Konačno, jedan jamstveni fond u Italiji (Kalabrija) nije mogao dostaviti informacije o svojim troškovima upravljanja kad ih je Sud zatražio.

32 U skladu s člankom 43. Uredbe Komisije (EZ) br. 1828/2006 troškovi upravljanja za financijske instrumente ESF-a ograničeni su na najviše 4 % ukupnih sredstava kojima fond u prosjeku godišnje raspoložuje, osim ako je upravitelj fonda odabran na temelju natječajnog postupka, što je bio slučaj za jedan fond u Njemačkoj.

61

Sud napominje da su u okviru njegova uzorka u slučaju dvaju financijskih instrumenata ESF-a u Italiji (Kalabrija) uz troškove upravljanja na teret operativnog programa naplaćeni i dodatni troškovi, i to kamate na zajmove za koje je izdano jamstvo (vidjeti **okvir 5.**). Slijedom toga, za jedan od dvaju financijskih instrumenata troškovi provedbe povećali su se na 7,8 %, odnosno otprilike 4 milijuna eura godišnje.

62

Struktura troškova koji su se naplaćivali za financijske instrumente ESF-a na teret proračuna EU-a razlikovala se zbog toga što oni obuhvaćaju različite sastavne dijelove. Sud je svjestan da mogu postojati opravdani razlozi za takve razlike, no Komisija nema potpun pregled nad osnovom za izračun troškova upravljanja financijskim instrumentima i njihove provedbe te nad time jesu li ti troškovi opravdani.

63

S druge strane, Komisija procjenjuje da prosječni godišnji troškovi isplaćeni iz proračuna EU-a za EMIP (zajmovi i jamstveni instrumenti zajedno) iznose najviše od 0,5 % do 0,7 % dodijeljenih sredstava.

Okvir 5.**Visoki troškovi naplaćeni za financijski instrument u Kalabriji**

Troškovi upravljanja koje je naplatio jamstveni fond za mikrokredite u Kalabriji Komisiji su prijavljeni kao 2,23 % ukupnih sredstava kojima je fond raspolagao čime su službeno zadovoljavali propisanu gornju granicu od 4 %.

Međutim, upravljačka tijela dogovorila su s lokalnim bankama strukturu troškova upravljanja u okviru koje ESF u ime zajmoprimaca plaća kamate na mikrokredite. Kada se kamatama na zajmove za koje je izdano jamstvo, koje iznose 5,6 %, pridodaju troškovi upravljanja, ukupni troškovi koji su naplaćeni na teret OP-a prelaze 7,8 % sredstava fonda. Povrh toga, iste privatne banke kojima su se plaćale kamate istodobno su ostvarivale prihod od kamata na polog ESF-a koji je služio kao jamstvo.

64

Sud je zaključio da u području financijske potpore ESF-a mikropoduzetnicima postoje određeni nedostaci u pogledu osmišljavanja potpore i povezanih programa te da su informacije o uspješnosti nedostatne i nedovoljno pouzdane. Osim toga, Komisija i države članice ne raspolažu usporedivim informacijama o administrativnim troškovima za svaku državu članicu i svaki mehanizam financiranja (tj. bespovratna sredstva ili financijske instrumente kao što su zajmovi ili jamstva).

65

Općenito gledajući, Sud smatra da ova pitanja mogu nepovoljno utjecati na djelotvornost financijske potpore EU-a usmjerene na potrebe mikropoduzetnika.

Nedostaci u osmišljavanju potpore ESF-a mikropoduzetnicima i izradi povezanih programa

66

Države članice općenito nisu obavljale odgovarajuću procjenu posebnih potreba mikropoduzetnika prilikom izrade operativnih programa ESF-a. Tijekom programskog razdoblja 2007.–2013. nije postojala zakonska obveza pronalaženja rješenja za posebne potrebe mikropoduzetnika na europskoj razini. Tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom bespovratna sredstva bila su uvjerljivo najkorišteniji mehanizam potpore ESF-a mikropoduzetnicima.

67

Financijska potpora EU-a mikropoduzetnicima iz ESF-a općenito se pružala bez ikakve obrazložene procjene potreba. U slučaju određenih ispitanih financijskih instrumenata nedostatak strategija ulaganja zajedno s neodgovarajućim sustavima upravljanja rizicima doveo je do toga da su fondovi raspolagali prekomjernom količinom sredstava. Sud je također utvrdio da za polovicu ispitanih financijskih instrumenata ESF-a nisu postojale izlazne politike i odredbe o likvidaciji unatoč tome što je to bio uvjet propisan relevantnim uredbama.

68

Organizacijski ustroj EMIP-a, financijskog instrumenta Komisije, smatra se općenito zadovoljavajućim u pogledu sustava upravljanja rizicima. EMIP je uspješno privukao određena dodatna privatna financijska sredstva što nije bio slučaj kad je riječ o financijskim instrumentima ESF-a. Međutim, dosad su za EMIP iz proračuna EU-a (u usporedbi s financijskim instrumentima ESF-a) izdvojeni tek ograničeni iznosi.

1. preporuka

Države članice trebale bi u programskom razdoblju 2014.–2020. dosljedno provoditi procjene potreba prilikom osmišljavanja instrumenata za financiranje i pripreme operativnih programa koji uključuju potporu EU-a mikropoduzetnicima. Time bi se omogućilo i izdvajanje odgovarajućeg iznosa financijskih sredstava za alternativne mehanizme financiranja, tj. bespovratna sredstva ili financijske instrumente (zajmove ili jamstva). Komisija bi u tom pogledu trebala pružati smjernice.

Zaključci i preporuke

2. preporuka

Komisija bi u vezi s uporabom financijskih instrumenata ESF-a u državama članicama osim usklađenosti sa zakonskim propisima kao uvjet trebala utvrditi i postojanje pouzdanog sustava upravljanja rizicima kako bi se izbjegle prekomjerne razine financijskih sredstava.

Nedostatne i nedovoljno pouzdane informacije o praćenju uspješnosti

69

Informacije koje su prikupljene sustavima za izvješćivanje o uspješnosti EMIP-a potpunije su od onih koje su prikupljene sustavima za ESF, koji se smatraju neodgovarajućima. Na temelju podataka koje su dostavile države članice Komisija nije u mogućnosti prikupiti dosljedne, smislene i pouzdane informacije (npr. stope opstanka mikropoduzetnika i doseg projekata) koje bi joj omogućile da prati što je postignuto mikrofinanciranjem ESF-a koje je namijenjeno mikropoduzetnicima. Sud smatra da takvo stanje onemogućava donošenje općeg zaključka o djelotvornosti potpore ESF-a mikropoduzetnicima.

70

Ispitani je uzorak pokazao da su mikropoduzetnici zaista dobili financijsku potporu u obliku bespovratnih sredstava ESF-a, financijskih instrumenata ESF-a te putem EMIP-a. Mikropoduzetnici koji su prethodno bili nezaposleni ostvarili su koristi samo u otprilike pola projekata.

3. preporuka

Kako bi se u budućnosti povećao doseg projekata, Komisija bi s državama članicama trebala osmisliti mjere financijske potpore ESF-a mikropoduzetnicima i utvrditi kriterije prihvatljivosti čiji je cilj obuhvatiti nezaposlene i ugrožene pojedince koji se nalaze u nepovoljnom položaju u pogledu pristupa konvencionalnom kreditnom tržištu.

Nedostatne informacije o troškovima provedbe za bespovratna sredstva ESF-a i financijske instrumente

71

Upravljačka tijela nisu raspolagala informacijama o stvarnim troškovima administracije za ispitane operativne programe ESF-a. Komisija i države članice ne raspolažu usporedivim informacijama o javnim administrativnim troškovima za svaku državu članicu ili svaki mehanizam financiranja (tj. bespovratna sredstva ili financijske instrumente kao što su zajmovi ili jamstva). Zbog takvog stanja nisu u mogućnosti razmotriti koji je najisplativiji način pružanja potpore EU-a mikropoduzetnicima.

72

Sud je primijetio različite strukture troškova u ispitanim financijskim instrumentima, kao i razlike u postotku troškova upravljanja koji se terete na proračun EU-a. Komisija nema potpun pregled nad osnovom za izračun troškova provedbe za financijske instrumente ESF-a te stoga nije u mogućnosti procijeniti jesu li razlike u troškovima za instrumente opravdane.

4. preporuka

Komisija bi za programsko razdoblje 2014.–2020. trebala provesti komparativnu analizu troškova provedbe za bespovratna sredstva ESF-a, financijske instrumente ESF-a i financijske instrumente u okviru Programa EU-a za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI) kako bi utvrdila njihove stvarne razine. Ta bi procjena trebala omogućiti utvrđivanje „dobrih praksi“ u vezi s načinom na koji se bespovratna sredstva, zajmovi i jamstva malih iznosa mogu isplatiti uz razumne troškove.

Ovo je izvješće usvojilo II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Henri GRETHEN, na sastanku održanom u Luxembourggu 10. lipnja 2015.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Sažetak

VI (a)

Komisija prihvaća preporuku.

Za programsko razdoblje 2014.–2020. regulatornim okvirom osigurat će se da svaki financijski instrument bude „temeljen na *ex ante* procjeni” kojom su ustanovljeni tržišni nedostaci ili neoptimalne investicije te potrebe za investicijama. Zahtjevi za *ex ante* procjenu predviđeni su i za nastavak financijskih instrumenata uspostavljenih u prethodnom programskom razdoblju.

Pri odobravanju operativnih programa Komisija je osigurala usklađenost sa strateškim prioritetima, utvrđivanje/ispunjavanje *ex ante* uvjeta i ocjenu utemeljenosti oblika predložene potpore.

Komisija se također obvezuje pružiti savjete o *ex ante* procjeni i smjernice u pogledu provedbe financijskih instrumenata.

Već je osigurala smjernice i praktičnu metodologiju za pripremu obvezne *ex ante* procjene za novo programsko razdoblje.

VI (b)

Komisija prihvaća tu preporuku koja je već razmatrana u novom regulatornom okviru ESF-a kojim se zahtijeva *ex ante* procjena za financijske instrumente.

VI (c)

Komisija prihvaća preporuku.

Novim regulatornim okvirom omogućit će se utvrđivanje najvažnijih ciljnih skupina instrumenta mikrofinanciranja za svako razmatrano tržište. To će se postići *ex ante* procjenom.

VI (d)

Komisija ne prihvaća preporuku.

S jedne strane, Komisija smatra da bi u analizi trebalo izolirati upravne troškove za bespovratna sredstva ili financijski instrument koje snosi upravljačko tijelo. Nadalje, bilo bi teško provesti usporedbu troškova i naknada između bespovratnih sredstava i financijskih instrumenata ESF-a te između financijskih instrumenata ESF-a i EPMF-a (npr. troškovi za financijske instrumente ESF-a uključuju bankovne naknade, ali ne i troškove za upravljačka i posrednička tijela); osim toga, struktura troškova financijskih instrumenata EPMF-a različita je od ESF-ovih s obzirom na to da upravljačka tijela ne interveniraju u tom području.

S druge strane, analizom se možda neće postići cilj stvaranja dobre prakse za novo programsko razdoblje jer se regulatornim okvirom određuju nova pravila o troškovima i naknadama za upravljanje koja se temelje na uspješnosti i uključuju pragove (vidjeti Delegiranu uredbu Komisije (EU) br. 480/2014).

Uvod

09

Tijekom programskog razdoblja 2007.–2013. izvješćivanje upravljačkih tijela Komisiji na razini projekata o ciljnoj skupini mikropoduzetnika nije bilo obvezno.

Promatranja

Zajednički odgovor na odlomke 21. i 22.

Za financijske instrumente u dijeljenom upravljanju Uredbom o zajedničkim odredbama 1303/2013 u programskom razdoblju 2014.–2020. uvodi se obvezna *ex ante* procjena koja bi trebala obuhvaćati, među ostalim, utemeljenost oblika predložene potpore.

Zajednički odgovor na odlomke 24. i 25.

U okviru dijeljenog upravljanja i u skladu s načelom supsidijarnosti odgovornost je nacionalnih tijela da osiguraju provedbu pojedinačnih operacija u skladu s primjenjivim pravnim odredbama.

Komisija uvažava činjenicu da nije izrađena strategija ulaganja za uspostavu triju od šest financijskih instrumenata.

Pitanje koje proizlazi iz programskog razdoblja 2007.–2013. vjerojatno se može pripisati nesigurnosti Opće uredbe 1828/2006 koja je izmijenjena nekoliko puta u 2010. i 2011. u pogledu financijskih instrumenata.

26

Tijekom programskog razdoblja 2007.–2013. taj zahtjev proizašao je iz navedene napomene COCOF-a. Nadilazi okvire nadležnosti upravljačkih tijela i ovisi o upravitelju fonda u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja.

Za programsko razdoblje 2014.–2020. ti zahtjevi jasno su predviđeni člankom 37. stavkom 2. Uredbe o zajedničkim odredbama koja propisuje obvezu provođenja *ex ante* procjene.

27

Vidjeti zajednički odgovor na odlomke 21. i 22.

U okviru programskog razdoblja 2014.–2020. preduvjet je provođenje *ex ante* procjene, a pravilima plaćanja predviđa se postupno certificiranje plaćanja. To će pridonijeti optimizaciji razine sredstava financijskih instrumenata.

Okvir 3.

U vezi s Kampanijom, kako je utvrdio Sud, raspolaganje prekomjernim sredstvima može se pripisati prekomjernom unosu za cilj jedne osi na štetu drugih, koji nisu uneseni. Naknadni poziv na podnošenje prijedloga izmijenjen je kako bi se riješilo to pitanje. Krajem svibnja 2015. isplata mikropoduzetnicima dosegla je 37,4 % ukupnih sredstava fonda.

33

Komisija smatra da je još uvijek prerano za analizu rizičnog portfelja s obzirom na to da je portfelj EPMF-a nov, a prvi ciklus naknada sredstava još nije završen.

Zajednički odgovor na odlomke 35. i 36.

Učinak poluge nije bio pravni zahtjev za programsko razdoblje 2007.–2013. Međutim, uključen je u pravni okvir za razdoblje 2014.–2020.¹

Međutim, čak i bez privlačenja dodatnih privatnih sredstava, financijski instrumenti koje financira ESF mogu imati multiplikacijski učinak zahvaljujući svojoj obnovljivosti.

¹ Uvodna izjava 34. i članak 37. stavak 2. točka (c) i članak 46. stavak 2. točka (h) Uredbe (EU) br. 1303/2013.

37

U vezi s ciljanim učinkom financijske poluge, Komisija želi naglasiti da činjenica da neke transakcije ne dosežu očekivan učinak poluge nije pitanje uspješnosti, nego prihvatljiva poslovna stvarnost za nezrelo mikrofinancijsko tržište i za instrument kojim se nastoje obuhvatiti ne samo posrednici s najboljim rezultatima, već i oni koji su nedavno uspostavljeni te oni koji su usmjereni na ugrožene skupine. Kako bi se što više iskoristio raspoloživi proračun EU-a, EIF u ugovorima o jamstvu kojima se ne postiže ciljani učinak financijske poluge prilagođuje odgovarajuće najviše iznose i oslobođene najviše iznose ponovno upotrebljava za nove transakcije. Nadalje, posrednici su dužni plaćati naknade za obvezu ako ne ostvare dogovorene opsege portfelja.

Zajednički odgovor na odlomke 41.–44.

Praćenje ESF-a provodi se na razini prioritetne osi, a ne na razini projekata. Pokazatelji ostvarenja i rezultata utvrđeni su na razini prioritetne osi u skladu s ciljevima. Poboljšanje će nastupiti do programskog razdoblja 2014.–2020. s obzirom na to da su pokazatelji ostvarenja i rezultata utvrđeni na razini prioriteta ulaganja, a odražavaju specifične ciljeve tog prioriteta ulaganja.

Što se tiče izvješćivanja o stopi preživljavanja, s obzirom na to da ne predstavlja zahtjev iz Uredbe, ne može se očekivati.

Nadalje, Komisija ne smatra da je sama stopa preživljavanja relevantno mjerilo za procjenu uspjeha instrumenta mikrofinanciranja. Na primjer, kad bi nezaposlena osoba pokušala pokrenuti vlastito poduzeće i potom doživjela neuspjeh, ipak bi stekla profesionalno iskustvo i vještine upravljanja zahvaljujući kojima bi mogla pronaći zaposlenje u kasnijoj fazi. Stoga bi se rezultati intervencije trebali smatrati pozitivnima.

Stopa preživljavanja mikropoduzetnika koji su primili potporu mogla bi se, na primjer, nadopuniti mjerenjem stanja na tržištu rada krajnjeg primatelja u razdoblju nakon završetka mjere.

45

U okviru pravila EPMF-a prikupljani su podatci o prethodnom radnom statusu za fizičke osobe, ali ne i za mikropoduzeća. Ovo se pitanje uzimalo u obzir u oblikovanju financijskih instrumenata u okviru Programa za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI).

Zajednički odgovor na odlomke 52.–54.

Komisija napominje da su revidirani instrumenti mikrofinanciranja alati za postizanje odgovarajućih ciljeva dijelova operativnih programa ESF-a i EPMF-a u okviru kojih se provode, a oni mogu nadilaziti integraciju nezaposlenih.

U okviru Odluke EPMF-a utvrđene ciljne skupine čine pojedinci, posebno iz ugroženih skupina, i mikropoduzeća.

Suradnjom s nebankovnim institucijama za mikrofinanciranje kad god su one prisutne na odgovarajućem tržištu osigurava se otvaranje prema korisnicima mikrozajmova koji su u nepovoljnom položaju u odnosu na konvencionalno kreditno tržište. Poslovni model nebankovnih monetarnih financijskih institucija temelji se na postojećoj situaciji u kojoj su ugrožene osobe u nepovoljnom položaju u pogledu pristupa konvencionalnom kreditnom tržištu jer ih glavne banke smatraju neisplativijima i/ili riskantnijima.

58

Komisija smatra da bi pružanje te informacije predstavljalo nerazmjern teret u odnosu na očekivane rezultate. To bi posebno zahtijevalo izoliranje upravnih troškova za bespovratnu potporu ili financijski instrument koje snosi upravljačko tijelo. Nadalje, bilo bi teško provesti usporedbu troškova i naknada između bespovratnih sredstava i financijskih instrumenata ESF-a (npr. troškovi za financijski instrument ESF-a uključuju bankovne naknade, ali ne i troškove za upravljačka i posrednička tijela).

59

Troškovi upravljanja mikrokreditnim aktivnostima po definiciji su viši od uobičajenog davanja zajmova zbog specifične ciljane populacije, malog iznosa i velikog broja zajmova koje su odobrile institucije za mikrofinanciranje.

62

U okviru dijeljenog upravljanja i u skladu s načelom supsidijarnosti odgovornost je nacionalnih tijela da osiguraju provedbu pojedinačnih operacija u skladu s primjenjivim pravnim odredbama.

Od 2011. države članice imaju obvezu dostavljanja podataka o troškovima i naknadama za upravljanje u vezi s provedbom financijskih instrumenata u godišnjem izvješću o provedbi.

Ti podatci dostupni su institucijama i javnosti u „Sažetom prikazu podataka o napretku postignutom u financiranju i provedbi instrumenata financijskog inženjeringa koji su dostavila upravljačka tijela“ (*Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities*), koji se objavljuje svake godine u prosincu.

Također je potrebno naglasiti da se upravitelj fonda bira na temelju natječajnog postupka dok razinu troškova i naknada za upravljanje određuje tržište.

U vezi s izračunom troškova, kao što je bio slučaj za programsko razdoblje 2007.–2013., pravni okvir za razdoblje 2014.–2020. uključuje određivanje gornje granice troškova i naknada za upravljanje. Osim toga, komponenta uspješnosti sada je obavezan element tih troškova².

Komisija je u Delegiranoj uredbi (EU) br. 480/2014 postavila kriterije za utvrđivanje troškova i naknada za financijske instrumente na temelju uspješnosti i odredila pragove za troškove i naknade za upravljanje koji se temelje na dobrim tržišnim praksama.

² Vidjeti članak 42. stavak 5. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

Zaključci i preporuke**Zajednički odgovor na odlomke 64. i 65.**

Komisija smatra da bi prikupljanje tih informacija predstavljalo nerazmjern teret u odnosu na očekivane rezultate. Nadalje, bilo bi teško provesti usporedbu troškova i naknada između bespovratnih sredstava i financijskih instrumenata ESF-a.

Štoviše, administrativni troškovi ne bi trebali biti glavni pokretač u odabiru najprikladnijeg mehanizma financiranja.

67

Vidjeti odgovore Komisije na odlomke 21., 22. i 27.

68

EPMF djeluje kao pilot-inicijativa od 2010. Daljnja proračunska sredstva dodijeljena su programu nasljedniku u okviru programa EaSI.

1. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

Za programsko razdoblje 2014.–2020. regulatornim okvirom osigurat će se da svaki financijski instrument bude „temeljen na *ex ante* procjeni“ kojom su ustanovljeni tržišni nedostaci ili neoptimalne investicije te potrebe za investicijama. Zahtjevi za *ex ante* procjenu predviđeni su i za nastavak financijskih instrumenata uspostavljenih u prethodnom programskom razdoblju.

Pri odobravanju operativnih programa Komisija je osigurala usklađenost sa strateškim prioritetima, utvrđivanje/ispunjavanje *ex ante* uvjeta i ocjenu utemeljenosti oblika predložene potpore.

Komisija se također obvezuje pružiti savjete o *ex ante* procjeni i smjernice u pogledu provedbe financijskih instrumenata.

Već je osigurala smjernice i praktičnu metodologiju za pripremu obvezne *ex ante* procjene za novo programsko razdoblje.

2. preporuka

Komisija prihvaća preporuku, koja je već razmatrana u novom regulatornom okviru ESF-a, koji zahtijeva *ex ante* procjenu za financijske instrumente.

69

Čini se da EPMF nije suočen s nedostatnim i nepoznatim praćenjem informacija o uspješnosti.

Za programsko razdoblje 2014.–2020. Komisija napominje da, osim stope preživljavanja, posebni pokazatelji ESF-a, kao što je broj mikropoduzeća koji su primili potporu te poslovni status sudionika prilikom dolaska i odlaska, također omogućuju mjerenje učinkovitosti potpore ESF-a mikropoduzetnicima.

3. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

Novim regulatornim okvirom omogućit će se utvrđivanje najvažnijih ciljnih skupina instrumenta mikrofinanciranja za svako razmatrano tržište. To će se postići *ex ante* procjenom.

Zajednički odgovor na odlomke 71. i 72.

U vezi s financijskim instrumentima ESF-a, od 2011. države članice imaju obvezu dostavljanja podataka o troškovima i naknadama za upravljanje u pogledu provedbe financijskih instrumenata u godišnjem izvješću o provedbi.

Za programsko razdoblje 2014.–2020. Komisija je u Delegiranoj uredbi (EU) br. 480/2014 postavila kriterije za utvrđivanje troškova i naknada za financijske instrumente na temelju uspješnosti i odredila pragove za troškove i naknade za upravljanje koji se temelje na dobrim tržišnim praksama.

4. preporuka

Komisija ne prihvaća preporuku.

S jedne strane, Komisija smatra da bi u analizi trebalo izolirati upravne troškove za bespovratna sredstva ili financijski instrument koje snosi upravljačko tijelo. Nadalje, bilo bi teško provesti usporedbu troškova i naknada između bespovratnih sredstava i financijskih instrumenata ESF-a te između financijskih instrumenata ESF-a i EPMF-a (npr. troškovi za financijske instrumente ESF-a uključuju bankovne naknade, ali ne i troškove za upravljačka i posrednička tijela); osim toga, struktura troškova financijskih instrumenata EPMF-a različita je od ESF-ovih s obzirom na to da upravljačka tijela ne interveniraju u tom području.

S druge strane, analizom se možda neće postići cilj stvaranja dobre prakse za novo programsko razdoblje jer se regulatornim okvirom određuju nova pravila o troškovima i naknadama za upravljanje koja se temelje na uspješnosti i uključuju pragove (vidjeti Delegiranu uredbu (EU) br. 480/2014).

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(* Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Mikropoduzetnici na razini cijelog EU-a suočavaju se s poteškoćama u vezi s pristupom konvencionalnom kreditnom tržištu. S ciljem poboljšanja tog stanja EU pruža financijsku potporu u obliku bespovratnih sredstava i financijskih instrumenata.

Sud je u ovom izvješću procijenio jesu li financijska potpora EU-a i s njome povezani programi osmišljeni tako da se njima pruže rješenja za stvarne potrebe mikropoduzetnika te jesu li postojali pouzdani sustavi izvješćivanja o uspješnosti. Sud je usto ispitao jesu li raspoložive dostatne informacije o troškovima provedbe različitih mehanizama EU-a za financiranje kojima se pruža potpora mikropoduzetnicima.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije