

Osobitná správa

Riešia sa finančnou podporou EÚ potreby mikropodnikateľov primerane?



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Viac doplňujúcich informácií o Európskej únii je k dispozícii na internete.
Sú dostupné cez server Európa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2605-1	ISSN 1831-0931	doi:10.2865/790851	QJ-AB-15-008-SK-C
PDF	ISBN 978-92-872-2596-2	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/083295	QJ-AB-15-008-SK-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2580-1	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/951963	QJ-AB-15-008-SK-E

© Európska únia, 2015
Rozmnožovanie je povolené len so súhlasom autora.

Printed in Luxembourg

Osobitná správa

Riešia sa finančnou podporou EÚ potreby mikropodnikateľov primerane?

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky vybraných auditov výkonnosti a auditov zhody, ktoré sa týkajú konkrétnych rozpočtových oblastí alebo tematických oblastí riadenia. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti vykonala audítorská komora II, ktorej predsedá člen Dvora audítorov Henri Grethen a ktorá sa špecializuje na štrukturálne politiky, výdavkové oblasti dopravy a energetiky. Audit viedla členka Dvora audítorov Iliana Ivanova; pomáhal jej Tony Murphy, vedúci kabinetu; Mihail Stefanov, atašé kabinetu; Emmanuel Rauch, vedúci oddelenia; Dennis Wernerus, vedúci tímu; Romuald Kayibanda, vedúci tímu; Piotr Senator, audítor, a Christian Wieser, audítor.



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

Bod

Skratky

Glosár

I – VI **Zhrnutie**

1 – 16 **Úvod**

17 – 18 **Rozsah auditu a audítorský prístup**

19 – 63 **Pripomienky**

19 – 37 **Plánovanie a koncepcia podpory EÚ mikropodnikateľom**

21 – 30 **Chýbajúce posúdenia konkrétnych potrieb a náležité systémy riadenia rizík podpory ESF mikropodnikateľom**

31 – 33 **Vo všeobecnosti uspokojivé opatrenia na zriadenie finančných nástrojov EPMF**

34 – 36 **Väčšina finančných nástrojov ESF neprilákala dodatočné súkromné financovanie**

37 **Finančné nástroje EPMF prilákali určité súkromné financovanie**

38 – 54 **Systémy monitorovania a predkladania správ o výkonnosti**

41 – 44 **Obmedzené informácie o dosahu a miere prežitia za OP ESF**

45 – 47 **Úplnejšie informácie o dosahu a miere prežitia za projekty EPMF**

48 – 54 **Dosah na mikropodnikateľov, približne polovica z nich bola predtým nezamestnaná**

55 – 63 **Informácie o nákladoch na vykonávanie podpory EÚ mikropodnikateľom**

56 – 58 **Neúplné informácie o administratívnych nákladoch na vykonávanie OP ESF**

59 – 63 **Rôzne náklady účtované za finančné nástroje ESF**

64 – 72 **Záver a odporúčania**

Odpovede Komisie

CGAP: Poradná skupina pre pomoc chudobným

EaSI: Program Európskej únie v oblasti zamestnanosti a sociálnej inovácie

EFRR: Európsky fond regionálneho rozvoja

EIB: Európska investičná banka alebo skupina Európskej investičnej banky, keď sa odkazuje na EIB a EIF spolu

EIF: Európsky investičný fond

EPMF: európsky nástroj mikrofinancovania Progress

ESF: Európsky sociálny fond

EÚ: Európska únia

HND: hrubý národný dôchodok

MSP: malý a stredný podnik

OP: operačný program

Dosah: Dosah je stupeň, v akom projekty zasiahnu plánovanú cieľovú skupinu (napr. mikropodnikateľov).

EaSI: Program v oblasti zamestnanosti a sociálnej inovácie (EaSI) je finančný nástroj na úrovni EÚ na podporu vysokej kvality a udržateľnosti zamestnanosti, zaručenie primeranej a dôstojnej sociálnej ochrany, boj proti sociálnemu vylúčeniu a chudobe a zlepšenie pracovných podmienok.

EaSI riadi priamo Európska komisia. Sú v ňom spojené EPMF a dva ďalšie programy EÚ, ktoré boli riadené oddelene v rokoch 2007 až 2013.

Európsky etický kódex poskytovania mikroúverov: Súbor usmernení „osvedčených postupov“ a odporúčaní pre poskytovateľov mikroúverov, ktoré vydala Komisia v decembri 2011.

Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR): Cieľom Európskeho fondu regionálneho rozvoja je posilniť hospodársku a sociálnu súdržnosť v Európskej únii vyrovnaním hlavných regionálnych rozdielov prostredníctvom finančnej podpory na budovanie infraštruktúry a produktívnych investícií vytvárajúcich pracovné miesta, najmä pre podniky.

Európsky investičný fond: EIF je špecializovaný poskytovateľ rizikového financovania v prospech malých a stredných podnikov (MSP) v celej Európe. Je súčasťou skupiny EIB a jeho akcionármi sú: Európska investičná banka (EIB), Európska komisia a široké spektrum verejných a súkromných bánk a finančných inštitúcií.

Európsky nástroj mikrofinancovania Progress (EPMF): Európsky nástroj mikrofinancovania Progress implementuje v mene Komisie Európsky investičný fond (EIF), pokiaľ ide o záruky na mikroúvery a úvery pre banky a iných finančných sprostredkovateľov.

V druhom prípade je EIB spoluinvestorom v EPMF.

Európsky sociálny fond (ESF): Cieľom Európskeho sociálneho fondu je posilniť hospodársku a sociálnu súdržnosť v Európskej únii zlepšením zamestnanosti a príležitostí na zamestnanie (najmä prostredníctvom školení), podporovaním vysokej miery zamestnanosti a vytvárania viacerých a lepších pracovných miest.

Finančné nástroje: Finančný nástroj je všeobecný termín pre zmluvy, ktoré poskytujú ich držiteľovi nárok voči dlžníkovi. EÚ poskytuje podporu na tri možné typy finančných nástrojov: kapitálové, pôžičkové a záručné nástroje. Kapitálové alebo pôžičkové nástroje sú zmluvy medzi investorom a subjektom, do ktorého sa investuje, alebo medzi veriteľom a dlžníkom. Záruky sú zmluvy, pri ktorých ručiteľ ručí za práva investora alebo veriteľa.

Finančný nástroj nadmernej veľkosti: Finančný nástroj má nadmernú veľkosť, keď celkový vklad do nástroja značne preyšuje financovanie potrebné na pokrytie skutočných potrieb cieľovej skupiny (t. j. mikropodnikateľov v rámci tohto auditu).

Malé a stredné podniky: Malé a stredné podniky (MSP) sú podniky s menej ako 250 zamestnancami s ročným obratom pod 50 mil. EUR a/alebo celkovou ročnou bilančnou hodnotou pod 43 mil. EUR. V kategórii MSP sa malé podniky definujú ako podniky, ktoré zamestnávajú menej než 50 osôb a ktorých ročný obrat a/alebo celková ročná súvaha neprevyšuje 10 mil. EUR.

Miera prežitia: Miera prežitia je ukazovateľ úspechu finančnej podpory mikropodnikateľom. Vypočíta sa ako podiel subjektov, ktoré boli podporené a naďalej podnikajú na konci daného obdobia („spätne obdobie“), a celkového počtu podporených subjektov.

Mikrofinancovanie: V tejto správe sa mikrofinancovanie definuje ako úvery mikropodnikateľom a záruky bankám a iným finančným sprostredkovateľom, ktorí poskytujú takéto úvery.

Mikropodnik: Ako sa uvádza v odporúčaní Komisie 2003/361/ES, mikropodnik je podnik, ktorý zamestnáva menej ako 10 osôb a ktorého ročný obrat a/alebo celková ročná bilančná hodnota neprevyšuje 2 mil. EUR.

Mikropodnikateľ: V tejto správe mikropodnikateľ znamená samostatne zárobkovo činnú osobu, ako aj mikropodnik (t. j. registrovanú právnickú osobu).

Mikroúver: Komisia definuje mikroúver ako pôžičku vo výške do 25 000 EUR mikropodnikateľom [pozri pracovný dokument útvarov Komisie s názvom Mikroúver pre európske malé podniky, SEC(2004) 1156].

Operačný program (OP): V operačnom programe sa stanovujú priority a konkrétne ciele členských štátov a ako sa financovanie (spolufinancovanie z EÚ a vnútroštátnych verejných a súkromných zdrojov) použije v priebehu daného obdobia (vo všeobecnosti sedem rokov) na financovanie projektov. Tieto projekty musia prispieť k dosiahnutiu určitého počtu cieľov konkretizovaných na úrovni prioritnej osi OP. OP existujú pre každý fond v oblasti súdržnosti (t. j. EFRR, KF a ESF). OP vypracúvajú členské štáty a Komisia ich musí schváliť pred uhradením akýchkoľvek platieb z rozpočtu EÚ. OP sa môžu meniť v priebehu príslušného obdobia len vtedy, ak s tým súhlasia obidve strany.

Pákový efekt: V súvislosti s finančnými nástrojmi financovanými z rozpočtu EÚ a vnútroštátnych verejných finančných prostriedkov sa pákový efekt vyjadruje tým, koľko euro financovania (verejného a súkromného) je účinne k dispozícii na poskytnutie finančnej podpory konečným príjemcom za každé euro verejného financovania (EÚ a vnútroštátne verejné finančné prostriedky) vložené do nástroja.

Politika pre prípad vystúpenia: Politika pre prípad vystúpenia je politikou/stratégiou pre likvidáciu holdingov finančným nástrojom podľa plánu s cieľom dosiahnuť maximálnu návratnosť.

Poradná skupina pre pomoc chudobným (CGAP): Poradná skupina pre pomoc chudobným (CGAP) je politické a výskumné centrum, ktoré podporuje približne 30 rozvojových agentúr a súkromných nadácií a ktoré sa venuje sprostredkovaniu finančnej pomoci chudobným vo svete. Sídlo má vo Svetovej banke.

Portfólio vystavené riziku: Hodnota všetkých nesplatených úverov, ktoré majú jednu splátku alebo viac splátok istiny po lehote splatnosti viac než určitý počet dní (zvyčajne 30 dní).

Revolvingový efekt: Efekt finančných prostriedkov vložených do finančného nástroja, ktoré sa opätovne použijú aspoň raz (prostredníctvom úverov alebo záruk).

Riadiaci orgán: Vnútroštátny, regionálny alebo miestny verejný orgán (či iný verejný alebo súkromný orgán), ktorý členský štát poveril riadením operačného programu. To zahŕňa najmä výber projektov, ktoré sa budú financovať, monitorovanie realizácie týchto projektov a predkladanie správ o finančných aspektoch a dosiahnutých výsledkoch Komisii.

Zrušenie: Zrušenie je proces, ktorého súčasťou je predaj všetkých aktív fondu, vyplatenie veriteľov, rozdelenie zvyšných aktív majiteľom a rozpustenie fondu. Zrušením sa v zásade rozumie likvidácia fondu, ktorým sa implementuje finančný nástroj.

I

Mikropodnikatelia čelia problémom s prístupom k tradičnému trhu s úvermi, čo brzdí vytváranie nových mikropodnikov a samostatnej zárobkovej činnosti. Cieľom podpory EÚ je do istej miery riešiť existujúcu likvidnú medzeru poskytovaním grantov mikropodnikom (v rámci ESF) alebo ľahším prístupom k úverom vďaka finančným nástrojom pre poskytovateľov mikroúverov, konkrétne úverov a záruk.

II

EÚ poskytuje podporu najmä prostredníctvom dvoch odlišných nástrojov: Európskeho sociálneho fondu (ESF) a európskeho nástroja mikrofinancovania Progress (EPMF). ESF zahŕňa opatrenia realizované najmä prostredníctvom grantov a taktiež prostredníctvom finančných nástrojov (úvery a záruky), ktoré sú súčasťou operačných programov vypracovaných členskými štátmi a schválených Komisiou. Na druhej strane EPMF implementuje v mene Komisie Európsky investičný fond.

III

Dvor audítorov posúdil, či plánovanie a koncepcia podpory EÚ riešili skutočné potreby mikropodnikateľov a či boli zavedené dôkladné systémy predkladania správ. Okrem toho Dvor audítorov preskúmal, či sú k dispozícii dostatočné informácie o nákladoch na vykonávanie rôznych mechanizmov financovania EÚ, ktorými sa podporujú mikropodnikatelia.

IV

Dvor audítorov dospel k záveru, že pokiaľ ide o finančnú podporu ESF mikropodnikateľom, existujú nedostatky v plánovaní a koncepcii podpory a chýbajú dostatočné a spoľahlivé informácie na monitorovanie výkonnosti. Okrem toho Komisia a členské štáty nemajú k dispozícii dostatočné informácie o administratívnych nákladoch za jednotlivé členské štáty a jednotlivé mechanizmy financovania (t. j. granty alebo finančné nástroje, napr. úvery a záruky).

V

Vo všeobecnosti Dvor audítorov zastáva názor, že tieto záležitosti môžu mať negatívny dosah na účinnosť finančnej podpory EÚ pri riešení potrieb mikropodnikateľov.

VI

S cieľom vyriešiť problémy uvedené v tejto správe Dvor audítorov odporúča, aby:

- a) v programovom období 2014 – 2020 členské štáty konzistentne vykonávali posúdenie potrieb pri navrhovaní finančných nástrojov a vypracúvaní operačných programov, ktoré zahŕňajú finančnú podporu EÚ pre mikropodnikateľov. To by pomohlo aj vyčleniť primeraný objem financovania na alternatívne mechanizmy financovania, t. j. granty alebo finančné nástroje (úvery a záruky). Komisia by mala v tejto súvislosti poskytnúť usmernenia.
- b) Komisia podmieňovala využívanie finančných nástrojov ESF členskými štátmi nielen súladom s požiadavkami právnych predpisov, ale aj existenciou dôkladného systému riadenia rizík, aby sa predišlo nadmernej veľkosti fondov.
- c) S cieľom zlepšiť dosah by Komisia spolu s členskými štátmi mala navrhnúť opatrenia ESF na podporu mikropodnikateľov a definovať kritériá oprávnenosti, ktorých cieľom je zasiahnuť nezamestnaných a zraniteľných osôb, ktoré sú v znevýhodnenej pozícii, pokiaľ ide o prístup k tradičnému trhu s úvermi.
- d) V programovom období 2014 – 2020 Komisia vykonala komparatívnu analýzu nákladov na vykonávanie grantov ESF, finančných nástrojov ESF a finančných nástrojov EaSI s cieľom stanoviť ich skutočnú výšku. Týmto posúdením by sa mali stanoviť „osvedčené postupy“, ako možno uvoľniť nízke sumy grantov, úverov a záruk s primeranými nákladmi.

01

Mikropodnikatelia často trpia tým, že nemajú prístup ku konvenčnému trhu s úvermi. Celkový dopyt po mikrofinancovaní v členských štátoch EÚ, ktorý sa v roku 2012 odhadoval na viac než 12 mld. EUR¹, skutočne presahuje ponuku úverov bankami a inými finančnými inštitúciami. Cieľom finančnej podpory EÚ mikropodnikateľom je do istej miery riešiť túto likvidnú medzeru, ktorej čelia.

02

Tým, že sa ponúka možnosť začať alebo rozvinúť nové podnikanie, finančná podpora pre mikropodnikateľov má tiež riešiť vylúčenie a zvýšiť zamestnanosť najmä medzi osobami, ktoré boli predtým nezamestnané. EÚ tým prispieva k dosiahnutiu cieľov stratégie Európa 2020, a to inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu prostredníctvom zvýšenia zamestnanosti, produktivity a sociálnej súdržnosti.

03

Komisia definuje mikrofinancovanie ako finančnú podporu mikropodnikateľom vo výške do 25 000 EUR, ktorá sa môže poskytnúť mikropodnikateľom v rámci EPMF. Väčší prístup a dostupnosť sa zabezpečujú prostredníctvom finančných nástrojov v podobe úverov a záruk. V kontexte tohto auditu sa granty poskytnuté na začatie alebo rozvoj nového podnikania, ktoré spĺňajú túto hranicu 25 000 EUR, taktiež považujú za finančnú podporu mikropodnikateľom.

Podpora EÚ mikropodnikateľom prostredníctvom ESF a EPMF

04

Finančná podpora EÚ mikropodnikateľom sa poskytovala najmä prostredníctvom Európskeho sociálneho fondu (ESF) v programovom období 2007 – 2013 a prostredníctvom európskeho nástroja mikrofinancovania Progress (EPMF) v rokoch 2010 až 2013.

05

Iné nástroje EÚ poskytujú mikrofinancovanie mikropodnikateľom, napr. finančné nástroje pre MSP v rámci OP EFRR (3 136 mil. EUR v programovom období 2007 – 2013²) a Záručný fond pre MSP v rámci programu pre konkurencieschopnosť a inovácie (CIP), ktorý riadil EIF v mene Komisie (550 mil. EUR³ v programovom období 2007 – 2013). Tieto nástroje nie sú predmetom tohto auditu, pretože buď nie sú v rozpočte EÚ (úvery EIB), alebo nie sú konkrétne zamerané na mikropodnikateľov.

06

Príklady projektov, ktoré preskúmal Dvor audítorov, sú uvedené v **rámčeku 1**.

- 1 Európska komisia, Hodnotenie pilotnej fázy technickej pomoci JASMINE, ICF GHK v mene GR pre regionálnu a mestskú politiku, 14. november 2013, s. 20 – 22.
- 2 *Zdroj:* Zhrnutie údajov o pokroku dosiahnutom vo financovaní a implementácii nástrojov finančného inžinierstva vykázaných riadiacimi orgánmi v súlade s článkom 67 ods. 2 písm. j) nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999 (Ú. v. EÚ L 210, 31.7.2006, s. 25), programové obdobie 2007 – 2013, september 2014, Európska komisia, situácia k 31. decembru 2013, s. 26.
- 3 *Zdroj:* Číselné údaje o finančnom príspevku v rokoch 2007 – 2013, EIF, november 2011 (http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html).

Aký typ mikropodnikateľov mal prospech z podpory EÚ?

V malom meste Opoľského veľkovevodstva (Poľsko) dostala mikropodnikateľka **grant** vo výške 40 000 zlotých (približne 9 500 EUR) v rámci projektu ESF na pomoc so zriadením vnútorného ihriska pre deti a obchodu s oblečením.

V Bavarsku (Nemecko) mikropodnikateľ dostal mikroúver 7 000 EUR na financovanie nového hudobného zariadenia, ktorého cieľom bolo prilákať viac klientov do jeho baru na brehu jazera. Tento **úver** poskytol finančný sprostredkovateľ podporovaný ESF.

Na ostrove Kréta (Grécko) mikropodnikateľ použil nástroj na financovanie prevádzkového kapitálu vo výške 5 000 EUR na rozšírenie svojho kiosku v meste. Tento mikroúver poskytla miestna banka so **zárukou** EPMF.

Európsky sociálny fond

07

Zámerom ESF je rozširovať možnosti zamestnania pracovníkov (vrátane samostatnej zárobkovej činnosti), ako aj zvyšovať ich geografickú a profesijnú mobilitu a uľahčovať ich adaptáciu na priemyselné zmeny a zmeny vo výrobných systémoch⁴. V programovom období 2007 – 2013 Komisia presadzovala, aby sa z ESF podporovali opatrenia, ktoré zlepšujú finančné a sociálne začleňovanie znevýhodnených osôb a poskytujú prístup k zamestnanosti⁵.

08

Podpora mikropodnikateľom financovaná z ESF zahŕňa opatrenia realizované prostredníctvom grantov a finančných nástrojov a definuje sa v OP, ktoré vypracúvajú členské štáty a schvaľuje Komisia.

09

V programovom období 2007 – 2013 členské štáty zriadili 117 OP ESF, z toho 96 financovalo opatrenia klasifikované pod kódom „podpora samostatnej zárobkovej činnosti a zakladania podnikov“⁶, v celkovej výške približne 2,4 mld. EUR, zväčša prostredníctvom grantov. K dispozícii však nie sú nijaké informácie o tom, koľko z tohto grantového financovania bolo vyčlenených mikropodnikateľom. Na druhej strane vklad do finančných nástrojov ESF poskytujúcich podporu mikropodnikateľom dosahoval výšku 680 mil. EUR koncom roka 2013⁷.

- 4 Článok 162 Zmluvy o fungovaní EÚ.
- 5 Odporúčanie Komisie 2008/867/ES z 3. októbra 2008 o aktívnom začleňovaní osôb vylúčených z trhu práce (Ú. v. EÚ L 307, 18.11.2008, s. 11); SEC(2010) 1564 final zo 16. decembra 2010: Zoznam kľúčových iniciatív.
- 6 Tento odhad je založený na analýze výdavkov podľa 86 kódov, ktoré špecifikovala Komisia pre výkazníctvo členských štátov podľa prílohy II k nariadeniu Komisie (ES) č. 1828/2006 z 8. decembra 2006, ktorým sa stanovujú vykonávacie pravidlá nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja (Ú. v. EÚ L 371, 27.12.2006, s. 1), a najmä výdavkov pod kódom 68 „Podpora samostatnej zárobkovej činnosti a zakladania podnikov“.
- 7 Podpora vo výške 680 mil. EUR poskytnutá prostredníctvom mikroúverov je čiastočne, ale nie výhradne začlenená do výdavkov ESF vo výške 2,4 mld. EUR na podporu samostatnej zárobkovej činnosti.

Európsky nástroj mikrofinancovania Progress

10

Cieľom EPMF je zlepšiť prístup k mikrofinancovaniu osobám, ako sú nezamestnaní, ako aj iným zraniteľným osobám, ktoré sú znevýhodnené z hľadiska prístupu ku konvenčnému trhu s úvermi⁸, a mikropodnikateľom. EPMF implementuje v mene Komisie Európsky investičný fond (EIF), ktorý koná ako správca fondov pri financovaných nástrojoch a ako poverený subjekt pri zárukách.

11

Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady o zriadení EPMF bolo založené na predbežnom hodnotení, ktoré vykonala Komisia. V tomto dokumente sa dospelo k záveru, že okrem existujúcich nástrojov EÚ bolo potrebné zriadiť nástroj mikrofinancovania v rámci rozpočtu EÚ⁹.

12

V období 2010 – 2013 bol vklad do EPMF vo výške 203 mil. EUR (103 mil. EUR z rozpočtu EÚ a 100 mil. EUR od EIB): 25 mil. EUR (12 % z celkovej výšky) bolo určených na záruky a 178 mil. EUR (88 %) na úverové financovanie. Finančné nástroje EPMF neposkytujú priamu pomoc mikropodnikateľom, ale poskytujú podporu sprostredkovateľom prostredníctvom úverov a/alebo záruk.

13

V oboch prípadoch EIF vyberá banky alebo iných finančných sprostredkovateľov, ktorí majú záujem o poskytovanie podpory mikropodnikateľom za podmienok, ktoré sa čo najviac približujú trhovým podmienkam. Títo sprostredkovatelia poskytujú úvery oprávneným konečným príjemcom za zvýhodnených podmienok v porovnaní s podmienkami na trhu pre dlžníkov s podobným úverovým rizikom.

14

K 30. júnu 2014 bolo vybraných 55 bánk alebo iných finančných sprostredkovateľov v 20 členských štátoch¹⁰ a viac než 23 000 mikroúverov vo výške 208 mil. EUR bolo vyplatených mikropodnikateľom¹¹.

15

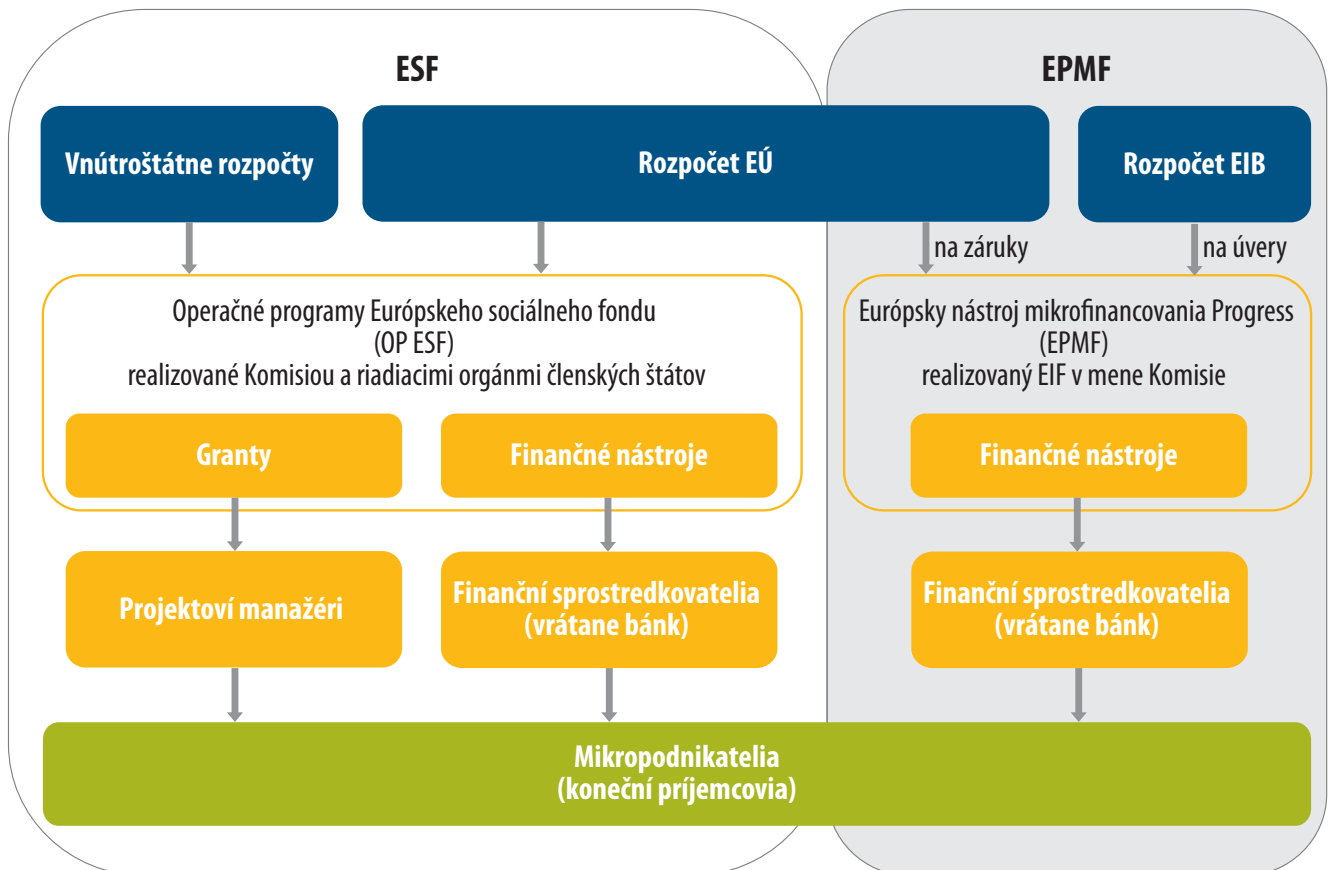
V programovom období 2014 – 2020 jedna z troch vetiev programu EÚ v oblasti zamestnanosti a sociálnej inovácie (EaSI)¹² postupne nahradí EPMF.

16

V **grafe 1** je znázornené, ako sa poskytuje podpora EÚ mikropodnikateľom prostredníctvom grantov ESF, finančných nástrojov ESF a EPMF.

- 8 Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 283/2010/EÚ z 25. marca 2010, ktorým sa zriaďuje európsky nástroj mikrofinancovania Progress v oblasti zamestnanosti a sociálneho začleňovania (Ú. v. EÚ L 87, 7.4.2010, s. 1).
- 9 SEC(2009) 907 z 2. júla 2009.
- 10 Belgicko, Bulharsko, Dánsko, Írsko, Grécko, Španielsko, Francúzsko, Chorvátsko, Taliansko, Cyprus, Litva, Holandsko, Rakúsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko, Švédsko a Spojené kráľovstvo.
- 11 COM(2014) 639 final z 20. októbra 2014: Vykonávanie európskeho nástroja mikrofinancovania Progress – 2013.
- 12 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1296/2013 z 11. decembra 2013 o programe Európskej únie v oblasti zamestnanosti a sociálnej inovácie (EaSI), ktorým sa mení rozhodnutie č. 283/2010/EÚ, ktorým sa zriaďuje európsky nástroj mikrofinancovania Progress v oblasti zamestnanosti a sociálneho začleňovania (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 238).

Graf 1 Podpora EÚ mikropodnikateľom prostredníctvom grantov ESF, finančných nástrojov ESF a EPMF (schéma)



Zdroj: EDA.

Rozsah auditu a audítorský prístup

17

V rámci tohto auditu Dvor audítorov posúdil, či sa riešili potreby mikropodnikateľov prostredníctvom finančnej podpory z Európskeho sociálneho fondu (ESF) a európskeho nástroja mikrofinancovania Progress (EPMF). Dvor audítorov konkrétne preskúmal, či:

- plánovanie a koncepcia podpory EÚ riešili skutočné potreby mikropodnikateľov,
 - boli zavedené dôkladné systémy predkladania správ,
 - sú k dispozícii dostatočné informácie o nákladoch na vykonávanie rôznych mechanizmov financovania EÚ, ktorými sa podporujú mikropodnikatelia.
- rozhovoroch s odborníkmi v danej oblasti,
 - analýze spisov klientov (príjemcovia grantov a dlžníci) na úrovni bánk a iných finančných sprostredkovateľov,
 - prieskume 18 ďalších riadiacich orgánov v 14 členských štátoch¹⁵ zodpovedných za 22 OP ESF s výdavkami na samostatne zárobkovú činnosť a zakladanie podnikov. Miera odpovedí na prieskum bola 89 %¹⁶ a poskytla spätnú väzbu o ich skúsenostiach s opatreniami finančnej podpory mikropodnikateľom. Dvor audítorov analyzoval odpovede 11 riadiacich orgánov v 10 členských štátoch, ktoré vykazovali, že ich OP zahŕňali opatrenia pre mikropodnikateľov.

18

Výsledky auditu sú založené na:

- preskúmaní dokumentov na úrovni Komisie a členských štátov (za ESF) a EIF (za EPMF),
- preskúmaní vzorky 27 projektov¹³, v rámci ktorých bola poskytnutá finančná podpora mikropodnikateľom: za šesť OP ESF – 14 grantov a šesť finančných nástrojov (tri úverové a tri záručné fondy) a sedem finančných nástrojov EPMF (dva nástroje poskytujúce úvery a päť nástrojov poskytujúcich záruky). Tieto projekty, ktoré predstavujú viazané finančné prostriedky vo výške približne 1,6 mld. EUR (1,2 mld. EUR vyplatených), sa realizovali v piatich členských štátoch¹⁴ (Nemecko, Grécko, Taliansko, Poľsko a Rumunsko) a buď čiastočne, alebo úplne sa dokončili do konca roka 2013 (podrobnejšie informácie pozri v **tabuľke 1**),

- 13 Projekty boli preskúmané na úrovni riadiacich orgánov a sprostredkovateľských orgánov (v prípade grantov) alebo na úrovni finančných sprostredkovateľov (v prípade finančných nástrojov).
- 14 Nemecko (päť projektov), Grécko (šesť projektov), Taliansko (štyri projekty), Poľsko (osem projektov) a Rumunsko (štyri projekty).
- 15 Belgicko, Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Španielsko, Francúzsko, Lotyšsko, Litva, Malta, Portugalsko, Slovinsko, Slovensko, Fínsko a Spojené kráľovstvo.
- 16 Odpovede zaslalo 16 riadiacich orgánov zo 14 členských štátov za 19 OP.

Tabuľka 1 Verejné financovanie použité (do konca roka 2013) na podporu prístupu mikropodnikateľov k financovaniu za projekty preskúmané Dvorom audítorov v mil. EUR

Členský štát	ESF			EPMF		Spolu
	Granty	Záruky	Úvery	Záruky	Úvery	
Nemecko	665,8		100,0			765,8
Grécko	368,9			0,8		369,7
Taliansko	9,1	13,9	9,5			32,5
Poľsko	21,0		11,6	7,9		40,5
Rumunsko	1,7			6,2	18,9	26,8
Spolu	1 066,5	13,9	121,1	14,9	18,9	1 235,3

Zdroj: Analýza EDA, december 2013.

Plánovanie a koncepcia podpory EU mikropodnikateľom

19

Navrhovanie nástrojov financovania s cieľom dosiahnuť určité ciele politiky je náročná úloha. Dôležitým faktorom v tejto súvislosti je zabezpečiť, aby povaha a typ podpory (granty alebo finančné nástroje), ako aj disponibilné sumy riešili skutočné potreby potenciálnych prijímateľov.

20

Dvor audítorov preto posúdil, či:

- boli za ESF vykonané posúdenia potrieb s cieľom určiť celkovú výšku a typ podporných opatrení navrhovaných mikropodnikateľom a za finančné nástroje, či boli zavedené primerané investičné stratégie a postupy riadenia rizík, aby sa predišlo nadmernej alebo nedostatočnej veľkosti fondov, a či bola definovaná politika pre prípad vystúpenia a/alebo ustanovenia o zrušení finančných nástrojov,
- bol zavedený dôkladný systém riadenia rizík pre finančné nástroje financované z EPMF a konkrétne či bolo vykonané požadované posúdenie portfólia vystaveného riziku,
- finančné nástroje financované z ESF alebo EPMF uspeli a prilákali dodatočné súkromné finančné prostriedky vypočítaním dosiahnutého pákového pomeru.

Chýbajúce posúdenia konkrétnych potrieb a náležité systémy riadenia rizík podpory ESF mikropodnikateľom

Riadiace orgány neriešili konkrétne potreby mikropodnikateľov vo fáze navrhovania preskúmaných operačných programov ESF

21

Z auditu Dvora audítorov vyplynulo, že riadiace orgány preskúmaných OP ESF nevykonali posúdenie konkrétnych potrieb mikropodnikateľov pred vyčlenením finančných prostriedkov a neurčili najvhodnejší spôsob, akým by sa tieto finančné prostriedky mali použiť.

22

V odpovedi na prieskum Dvora audítorov 11 riadiacich orgánov v 10 členských štátoch¹⁷ uviedlo, že ich OP ESF zahŕňali podporné opatrenia pre mikropodnikateľov. Z analýzy Dvora audítorov vyplynulo, že ani jeden z týchto 11 riadiacich orgánov neposúdil konkrétne potreby mikropodnikateľov pred schválením OP. Bolo to tak aj v prípade všetkých OP v piatich členských štátoch, v ktorých Dvor audítorov preskúmal konkrétne projekty. Dvor audítorov poznamenáva, že v programovom období 2007 – 2013 neexistovala pre členské štáty zákonná povinnosť vykonávať posúdenia potrieb.

17 Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Francúzsko (kontinentálne, Martinik), Lotyšsko, Litva, Portugalsko (Madeira), Slovinsko, Slovensko a Fínsko.

23

V **rámčeku 2** sa nachádza príklad mimo kontrolovanej vzorky, keď bolo vykonané dôkladné posúdenie potrieb s cieľom stanoviť potreby podporných opatrení zameraných na mikropodnikateľov.

Rámček 2

Príklad štúdie, v ktorej je stanovená potreba špecifického podporného opatrenia zameraného na mikropodnikateľov

V nemeckom Brandenbure bola v roku 2006 zrealizovaná štúdia s cieľom určiť konkrétne potreby začínajúcich podnikov¹⁸ a osobitne o primeranosti finančných služieb poskytovaných bankami mikropodnikateľom.

Táto štúdia bola založená na kvalitatívnom a kvantitatívnom posúdení ponuky a dopytu po mikrofinancovaní v tomto regióne.

Zistilo sa v nej, že: i) pre tradičné banky nebolo poskytovanie finančných služieb mikropodnikateľom atraktívne, obzvlášť pri nízkych úveroch do 10 000 EUR, a ii) existujúce iniciatívy finančnej podpory (napr. úvery dotované štátom) neponúkali mikropodnikateľom vhodné alternatívy.

¹⁸ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, predtým GTZ GmbH), Mikrofinancovanie v Európe – Regionálne prípadové štúdie z Francúzska, Nemecka a Grécka, s. 13 – 15 (správa spolufinancovaná ESF).

Žiadne investičné stratégie pre tri zo šiestich preskúmaných finančných nástrojov ESF

24

Vo všeobecnosti finančné nástroje ESF dostávajú príspevok z OP po zriadení ich právnej štruktúry. Následne použijú tieto peniaze na podporu projektov, ktoré spadajú do rozsahu OP (t. j. poskytovanie úverov a záruk konečným príjemcom). V súlade s právnymi požiadavkami pre finančné nástroje ESF musí byť pre každý fond vypracovaná investičná stratégia. Pri finančných nástrojoch ESF investičná

stratégia¹⁹ obsahuje aj analýzu potenciálnej cieľovej skupiny, aby sa predišlo nadmernému alebo nedostatočnému vkladu do fondu.

¹⁹ Článok 43 nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006.

25

Pri troch zo šiestich kontrolovaných finančných nástrojov ESF v Poľsku a Taliansku (Kalábria) Dvor audítorov zistil, že nebola vypracovaná žiadna investičná stratégia (pozri **tabuľku 2**).

Tabuľka 2 Existencia investičnej stratégie, systémov riadenia rizík a politiky pre prípad vystúpenia/ustanovení o zrušení kontrolovaných finančných nástrojov ESF

Kontrolované finančné nástroje ESF (členský štát)	Investičná stratégia	Systémy riadenia rizík (analýza PAR)	Politika pre prípad vystúpenia/ustanovenia o zrušení
Finančný nástroj A (Nemecko)	● áno	● nie	● áno
Finančný nástroj B (Taliansko)	● nie	● nie	● nie
Finančný nástroj C (Taliansko)	● nie	● nie	● nie
Finančný nástroj D (Taliansko)	● áno	● nie	● nie
Finančný nástroj E (Poľsko)	● áno	● áno	● áno
Finančný nástroj F (Poľsko)	● nie	● nie	● áno

Zdroj: Analýza EDA (2014).

Neprimerané systémy riadenia rizík pri piatich zo šiestich preskúmaných finančných nástrojov ESF

26

Okrem predbežného posúdenia potrieb by správcovia fondov mali zaviesť aj primerané postupy riadenia rizík. To konkrétne zahŕňa analýzu portfólia vystaveného riziku daného finančného nástroja s cieľom posúdiť, či je vklad do fondu primeraný, a najmä určiť, či je možné kryť potenciálne straty z úverov a záruk. Vykonanie takejto

analýzy znamená dodržanie zásad riadneho finančného hospodárenia v súlade s usmerneniami Komisie²⁰ pre členské štáty na programové obdobie 2007 – 2013.

20 Usmernenie k nástrojom finančného inžinierstva podľa článku 44 nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006, COCOF_10-0014-04-EN, 21. február 2011, článok 4.1.6.

27

Dvor audítorov zistil, že analýza portfólia vystaveného riziku bola vykonaná len pre jeden finančný nástroj ESF zo šiestich, ktoré preskúmal Dvor audítorov (pozri **tabuľku 2**), a v prípade Talianska Dvor audítorov zastáva názor, že tri kontrolované finančné nástroje ESF majú výrazne nadmernú veľkosť (pozri **rámček 3**).

28

Podľa nariadenia sa nevyužité vklady do finančných nástrojov majú vrátiť späť do rozpočtu EÚ pri ich ukončení²¹.

21 Článok 43 ods. 2 nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006.

Rámček 3

Príklad nadmerne veľkých finančných nástrojov ESF

Do konca roka 2013 bolo mikropodnikateľom vyplatených 9,5 % z celkového vkladu do úverového fondu v Kampánii (zriadený v decembri 2009) a v prípade dvoch záručných fondov v Kalábrii to bolo 0 % a 26,7 % (zriadených v septembri a novembri 2012).

Na dodržanie pravidla oprávnenosti výdavkov by podpora mala byť vyplatená do 31. decembra 2015²². Je nepravdepodobné, aby sa zvyšné finančné prostriedky dostali k mikropodnikateľom pred koncom roka 2015.

22 Ukončenie obdobia oprávnenosti, ako je definované v nariadení č. 1083/2006, sa v súčasnosti prerokúva.

Nedostatky týkajúce sa politiky pre prípad vystúpenia a ustanovení o zrušení finančných nástrojov ESF

29

Dvor audítorov taktiež posúdil, či riadiace orgány zaviedli politiku pre prípad vystúpenia/ustanovenia o zrušení finančných nástrojov v súlade s platnými pravidlami²³ pre finančné nástroje ESF. Účelom týchto politík a ustanovení je zabezpečiť riadnu a náležitú likvidáciu fondu v čase jeho ukončenia.

30

Dvor audítorov zistil, že pre tri zo šiestich preskúmaných finančných nástrojov ESF nebola stanovená žiadna stratégia pre prípad vystúpenia a/alebo ustanovenia o zrušení finančných nástrojov (dva v Kampánii a jeden v Kalábrii).

23 Článok 43 ods. 2 nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006.

Vo všeobecnosti uspokojivé opatrenia na zriadenie finančných nástrojov EPMF

31

Zriadenie finančných nástrojov EPMF sa líši od ESF. Finanční sprostredkovatelia EPMF (napr. banky) musia podať žiadosť EIF na získanie financovania svojich finančných nástrojov. Ak finanční sprostredkovatelia čelia tomu, že po ich úveroch či zárukách nie je dopyt, jednoducho nepožiadajú o financovanie zo strany EIF. Preto nie je potrebné špecifické regionálne posúdenie potrieb.

32

Okrem toho v súlade s pravidlami EPMF každý finančný sprostredkovateľ podlieha štandardnému procesu hĺbkovej analýzy, ktorú vykonáva EIF. To zahŕňa posúdenie systémov riadenia rizík vrátane postupov pre portfólio vystavené riziku. Finančný sprostredkovateľ následne monitoruje portfólio a príslušné miery defaultu a pravidelne ich vykazuje EIF. Konkrétne pravidlá monitorovania a výkazníctva tvoria neoddeliteľnú časť zmluvy medzi EIF a finančným sprostredkovateľom.

33

Dvor audítorov zistil, že požadované analýzy portfólia vystaveného riziku sa vykonali pri všetkých siedmich preskúmaných finančných nástrojoch EPMF. Hoci sú činnosti súvisiace s mikrofinancovaním z ich samotnej podstaty vysoko rizikové, z analýzy Dvora audítorov vyplynulo, že portfólio vystavené riziku pri úverovom fonde v Rumunsku bolo nízke v porovnaní s podobnými fondmi. Fond, ktorý začal fungovať od marca 2012, mal 0,3 % riziko defaultu pre svoje portfólio a žiadne odpisy k 30. septembru 2013.

Väčšina finančných nástrojov ESF neprilákala dodatočné súkromné financovanie

34

Jednou z výhod využitia finančných nástrojov v porovnaní s grantmi je to, že môžu potenciálne prilákať súkromné financovanie navyše k verejnému financovaniu (z EÚ a vnútroštátnych rozpočtov). Ide o takzvaný pákový efekt, ktorý sa vypočíta ako pomer celkového financovania k verejnému financovaniu. Pákový pomer viac než 1 znamená, že súkromné financovanie bolo prilákané. Dvor audítorov preskúmal, či finančné nástroje použité v rámci ESF prípadne EPMF na podporu mikropodnikateľov uspeli pri prilákaní dodatočného súkromného financovania.

35

Z analýzy Dvora audítorov vyplynulo, že len jeden zo šiestich preskúmaných finančných nástrojov ESF prilákal dodatočné súkromné financovanie s pákovým pomerom 1,2 pri záručnom fonde v Taliansku (Kalábria). Pri štyroch zo šiestich nástrojov nebol vôbec nijaký pákový efekt, pretože pákový pomer bol jeden alebo menej²⁴. Pri poslednom nástroji, ďalšom záručnom fonde v Taliansku (Kalábria), riadiaci orgán nedokázal predložiť informácie o pákovom pomere.

24 Pákový pomer nižší než 1,0 je možný vtedy, keď sa časť vkladu do fondu použije na správne poplatky.

36

Pokiaľ ide o kvantitatívne ciele, Dvor audítorov poznamenáva, že stanovenie cieľového pákového pomeru nebolo zákonnou požiadavkou v programovom období 2007 – 2013. Poznamenáva však, že pákové pomery nad 1,0 boli uvedené pri zriadení fondu len pri dvoch talianskych záručných fondoch (1,25 sa malo dosiahnuť pri ukončení fondov v roku 2015). Vo všetkých ostatných prípadoch buď neboli k dispozícii nijaké informácie, alebo sa pri cieľových pákových pomeroch nepredpokladalo prilákanie súkromného financovania.

Finančné nástroje EPMF prilákali určité súkromné financovanie

37

Dvor audítorov zistil, že všetkých sedem finančných nástrojov EPMF implementovaných v čase vykonávania tohto auditu prilákalo dodatočné súkromné financovanie (pozri **tabuľku 3**). Pokiaľ ide o záruky, cieľové pákové pomery sa presne dosiahli v jednom zo siedmich prípadov a nedosiahli v dvoch prípadoch. V ďalších dvoch prípadoch je nepravdepodobné, aby sa pôvodné ciele dosiahli, pretože rozdiel medzi súčasným a cieľovým pomerom je príliš značný na to, aby bol prekonaný pred konečným dátumom v polovici roka 2015. Pri dvoch portfóliách mikroúverov neboli ciele stanovené. Podľa Komisie sa záverečné posúdenie cieľového pákového pomeru za celý EPMF vykoná po jeho ukončení, čo nebude skôr ako v roku 2020.

Tabuľka 3 Pákový efekt preskúmaných finančných nástrojov EPMF

Subjekt (členský štát)	Opis projektu	Pákový pomer		Cieľový dátum	Súkromné financovanie (mil. EUR)
		Cieľový	Skutočný (31. 12. 2013)		
Subjekt 1 (Grécko)	záruka na portfólio mikroúverov	7,47	1,33	18. 12. 2014	0,3
Subjekt 2 (Rumunsko)	portfólio mikroúverov	neuvedený	1,25 ¹	20. 3. 2014	2,4
Subjekt 3 (Rumunsko)	portfólio mikroúverov	neuvedený	1,18	16. 5. 2013	1,7
Subjekt 4 (Rumunsko)	záruka na portfólio mikroúverov	8,33	1,38	29. 12. 2013	2,4
Subjekt 5 (Poľsko)	záruka na portfólio mikroúverov	9,13	9,13	30. 3. 2013	55,2
Subjekt 6 (Poľsko)	záruka na portfólio mikroúverov	6,67	1,33	27. 6. 2015	0,3
Subjekt 7 (Poľsko)	záruka na portfólio mikroúverov	7,58	1,33	27. 6. 2015	0,1

¹ Skutočný dátum pákového efektu je 30. 9. 2013.
Zdroj: Analýza EDA na základe údajov EIF (2013).

Systémy monitorovania a predkladania správ o výkonnosti

38

Dvor audítorov posúdil v prvom rade relevantnosť systému predkladania správ zavedeného členskými štátmi a EPMF a v druhom rade, pokiaľ ide o projekty zaradené do vzorky, či bolo pravdepodobné, že poskytnú podporu mikropodnikateľom, a to najmä tým, ktorí boli predtým nezamestnaní. Dvor audítorov poznamenáva, že monitorovanie ESF sa vykonávalo na úrovni prioritnej osi, a nie na úrovni projektov v programovom období 2007 – 2013²⁵.

39

Konečným cieľom finančnej podpory EÚ mikropodnikateľom je vytvoriť alebo ďalej rozvíjať udržateľné podniky a pracovné miesta a zabrániť alebo predísť nezamestnanosti. Dvor audítorov preto posúdil, či nasledujúce informácie boli vykázané za ESF alebo EPMF, pretože tieto ukazovatele výkonnosti sa taktiež odporúčajú v etickom kódexe poskytovania mikroúverov Komisie a profesijnými organizáciami v oblasti mikrofinancovania²⁶:

- informácie o sociálnom profile (napr. vzdelanie, vek, miesto alebo príslušnosť ku konkrétnym zraniteľným skupinám, ako sú nezamestnaní, postihnutí, etnické menšiny alebo prisťahovalci) príjemcov finančnej podpory pre mikropodnikateľov a

- informácie o miere prežitia mikropodnikov po uplynutí určitého obdobia od ukončenia podpory (napr. dva roky).

40

Toto posúdenie sa vykonalo na základe kontroly projektov na mieste, odpovedí na dotazník Dvora audítorov a preskúmania výročných správ o vykonávaní, ktoré predložili riadiace orgány Komisie za 17 OP ESF, ktoré boli predmetom tohto auditu.

Obmedzené informácie o dosahu a miere prežitia za OP ESF

41

Z analýzy Dvora audítorov vyplýva, že:

- informácie o tom, či príjemcovia finančnej podpory pre mikropodnikateľov boli súčasťou zraniteľnej skupiny, neboli k dispozícii pri 11 zo 17 (65 %) preskúmaných operačných programov ESF. Pri ďalších šiestich programoch sa informácie považujú za čiastočne k dispozícii, pretože boli poskytnuté len za projekty, ktoré sa konkrétne zameriavali na nezamestnaných. Okrem toho, ak boli informácie o profile príjemcov za kontrolované OP ESF k dispozícii, systematicky sa nemonitorovali,
- informácie o miere prežitia boli k dispozícii za tri OP (v Nemecku, Bulharsku a vo Fínsku) zo 17 OP ESF (18 %). Bez spoľahlivých a dôkladných údajov o miere prežitia nemožno udržateľnosť projektov posúdiť za zvyšných 14 OP.

25 Článok 20 ods. 2 nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006.

26 Európsky etický kódex poskytovania mikroúverov; CGAP, Inteligentná kampaň (Centrum pre finančné začlenenie), Všeobecné štandardy pre riadenie sociálnej výkonnosti (osobitná skupina pre sociálnu výkonnosť).

42

Táto analýza je podporená prieskumom výročných správ o vykonávaní OP, ktoré predložili riadiace orgány Komisii a ktoré taktiež obsahujú veľmi obmedzené alebo žiadne údaje o podpore EÚ mikropodnikateľom.

43

Vzhľadom na tieto obmedzené údaje, ktoré poskytli členské štáty, Komisia nemôže zhromaždiť jednotné, zmysuplné a spoľahlivé informácie na účely monitorovania výsledkov podpory mikropodnikateľov z ESF, obzvlášť z hľadiska začlenenia.

44

Dvor audítorov preto zastáva názor, že vzhľadom na chýbajúce dostatočné a spoľahlivé informácie o výkonnosti nemožno dôjsť k celkovému záveru, do akej miery sa dosiahli celkové ciele finančnej podpory z ESF pre mikropodnikateľov.

Úplnejšie informácie o dosahu a miere prežitia za projekty EPMF

45

Za sedem projektov EPMF, ktoré boli predmetom auditu Dvora audítorov, informácie o tom, či mali dosah na mikropodnikateľov, boli poskytnuté vo všetkých prípadoch. Vo väčšine prípadov sa vo výkazníctve EPMF taktiež nachádzali informácie o profile príjemcov finančnej podpory pre mikropodnikateľov (napr. pohlavie, vzdelanie, vek a región). Údaje o predchádzajúcom stave zamestnania konečných príjemcov však boli k dispozícii len v jednom zo siedmich preskúmaných finančných nástrojov EPMF (v Grécku).

46

Pokiaľ ide o mieru prežitia, tri projekty EPMF vykázali 100 % mieru prežitia a jeden projekt priemernú mieru prežitia 70 %. Pokiaľ ide o ďalšie tri projekty EPMF, stav ich realizácie zatiaľ neumožňuje takýto výpočet.

47

Celkovo Dvor audítorov zistil, že výkazníctvo bolo v súlade s požiadavkami rozhodnutia o zriadení EPMF vo všetkých siedmich preskúmaných projektoch²⁷ a poskytlo lepšie informácie ako výkazníctvo, ktoré je k dispozícii za finančné nástroje v rámci spoločného hospodárenia.

²⁷ Článok 8 rozhodnutia č. 283/2010/EÚ.

Dosah na mikropodnikateľov, približne polovica z nich bola predtým nezamestnaná

48

Dvor audítorov posúdil, či bolo pravdepodobné, že projekty zaradené do vzorky poskytnú podporu mikropodnikateľom, a najmä nezamestnaným. V rámci tohto posúdenia sa najprv overilo, či priemerná výška podpory zodpovedala potrebám mikropodnikateľov, a potom sa preskúmali profily príjemcov grantov alebo príjemcov finančných nástrojov.

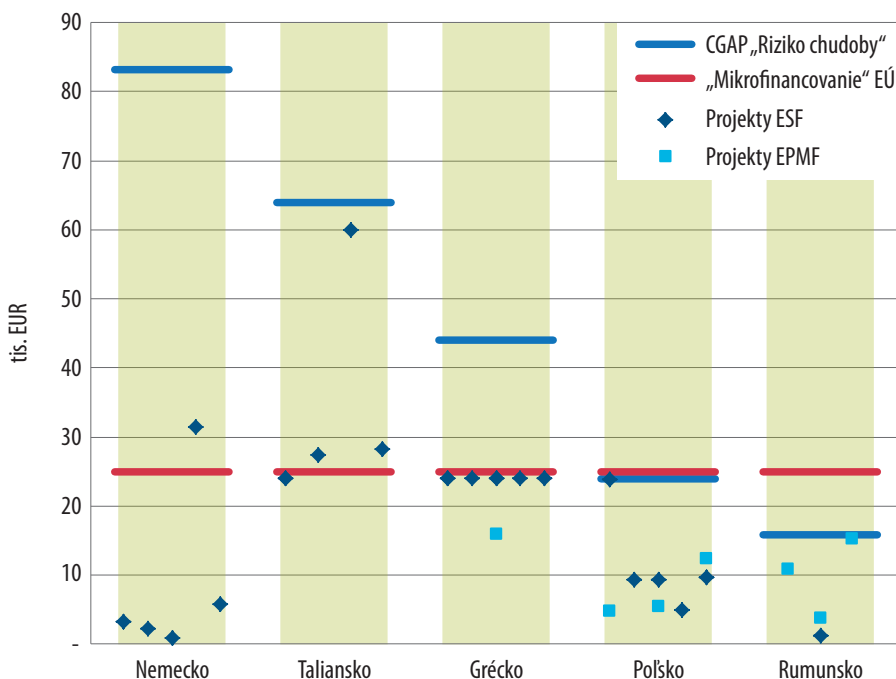
Priemerná výška finančnej podpory EÚ zodpovedá potrebám mikropodnikateľov

49

Dvor audítorov zistil, že priemerná výška podpory bola nižšia alebo len o niečo vyššia ako strop 25 000 EUR²⁸ odporúčaný EÚ vo všetkých preskúmaných 20 projektoch ESF okrem jedného. Všetkých sedem preskúmaných projektov EPMF dodržalo povinný strop 25 000 EUR stanovený v právnom základe EPMF (pozri **graf 2**). Podľa Komisie bola k 30. septembru 2014 priemerná výška úveru EPMF 9 825 EUR na záruky a 6 717 EUR na úverové nástroje.

28 Odporúčanie Komisie 2003/361/ES zo 6. mája 2003 o vymedzení mikropodnikov, malých a stredných podnikov (Ú. v. EÚ L 124, 20.5.2003, s. 36).

Graf 2 Priemerná finančná podpora EÚ mikropodnikateľom podľa projektov oproti vybraným prahom



Zdroj: Analýza EDA (2013) na základe údajov poskytnutých riadiacimi orgánmi (2013) a Svetovou bankou (2012).

Pripomienky

50

Dvor audítorov poznamenáva, že strop 25 000 EUR platný vo všetkých 28 členských štátoch nezohľadňuje značné rozdiely v príjmoch a bohatstve medzi nimi. Dvor audítorov preto overil, či bola podpora pod váženým prahom HND, ktorý zohľadňuje, do akej miery bolo zasiahnuté obyvateľstvo vystavené riziku chudoby (CGAP „Riziko chudoby“²⁹). Táto dodatočná analýza ukázala, že všetkých 27 preskúmaných projektov bolo pod stropom CGAP.

51

To naznačuje, že jednotlivé opatrenia finančnej podpory mali takú veľkosť, ktorú možno považovať za zodpovedajúcu potrebám mikropodnikateľov.

Nie všetky projekty vo vzorke zacielené na nezamestnaných

52

Dvor audítorov takisto preskúmal profily príjemcov grantov (na úrovni riadiacich orgánov), prípadne profily klientov, ktorí získali finančnú podporu prostredníctvom finančných nástrojov ESF a EPMF (na úrovni správcov fondov), aby posúdil, do akej miery boli zacielení mikropodnikatelia, ktorí boli predtým nezamestnaní.

53

Mikropodnikatelia, ktorí boli predtým nezamestnaní, boli cieľovou skupinou v 11 z 20 preskúmaných projektov ESF (55 %) vrátane deviatich projektov (45 %), ktoré sa výlučne zameriavali na nezamestnaných [päť v Grécku, dva v Poľsku, jeden v Taliansku (Kampánia) a jeden v Nemecku].

54

Pokiaľ ide o EPMF, koneční príjemcovia, ktorí boli predtým nezamestnaní, boli špecificky zacielení v jednom zo siedmich preskúmaných projektov. Podľa Komisie zo súhrnných údajov za EPMF ku koncu septembra 2014 však vyplýva, že 58 % samostatne zárobkových osôb financovaných z EPMF bolo predtým nezamestnaných a viac než 60 % mikropodnikateľov podporených z EPMF boli začínajúce podniky, čo naznačuje vysoký dosah na mikropodnikateľov, ktorí boli predtým nezamestnaní.

29 Prah CGAP pozostáva z HND na obyvateľa vyjadreného v USD násobeného 2,5.

Informácie o nákladoch na vykonávanie podpory EÚ mikropodnikateľom

55

Pokiaľ ide o náklady na vykonávanie podpory EÚ mikropodnikateľom, je potrebné zvážiť dve zložky: verejné administratívne náklady a náklady účtované za finančné nástroje. Dvor audítorov posúdil, či Komisia a členské štáty mali dostatočné informácie o týchto nákladoch.

Neúplné informácie o administratívnych nákladoch na vykonávanie OP ESF

56

V roku 2011 Komisia odhadla, že administratívne náklady na vykonávanie OP dosahujú 3,2 % celkového financovania EFRR/KF a ESF v programovom období 2007 – 2013. Sem patria aj náklady na kontrolu, ktoré sa odhadujú na 0,9 % a týkajú sa overovania, osvedčovania a auditov vykonávaných vnútroštátnymi orgánmi. Tento odhad je založený na číselných údajoch vykázaných členskými štátmi³⁰ za počiatočné roky programového obdobia 2007 – 2013 za OP EFRR/KF aj ESF.

57

Na tomto základe³¹ Generálne riaditeľstvo pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie vo svojej výročnej správe o činnosti za rok 2013 odhadlo náklady na úrovni členských štátov na 4,8 % rozpočtu ESF na programové obdobie 2007 – 2013 (zahŕňa riadiace orgány, certifikačné orgány a orgány auditu). Je to založené na priemerných nákladoch členských štátov, ktoré sa pohybovali od 2 % do 13 %. Okrem toho ročné celkové administratívne náklady Komisie predstavujú približne 0,2 % celkových rozpočtových prostriedkov. Celkové odhadované administratívne náklady na riadenie a kontrolu ESF sú približne 5 % celkového ročného rozpočtu. Hlavné zložky administratívnych nákladov sú opísané v **rámčeku 4**.

58

Na záver Dvor audítorov poznamenáva, že Komisia nemá k dispozícii žiadne porovnateľné informácie o administratívnych nákladoch za jednotlivé členské štáty a jednotlivé mechanizmy financovania (t. j. granty alebo finančné nástroje, napr. úvery alebo záruky). Okrem toho dostupné číselné údaje boli aktualizované len za finančné nástroje. Pokiaľ ide o OP ESF, OP, ktoré preskúmal Dvor audítorov v piatich členských štátoch, na úrovni rôznych riadiacich orgánov neboli k dispozícii žiadne informácie o skutočných administratívnych nákladoch.

30 Belgicko, Česká republika, Taliansko, Malta, Poľsko, Fínsko a Spojené kráľovstvo.

31 GR pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie, *Výročná správa o činnosti za rok 2013*, s. 61 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf).

Hlavné zložky verejných administratívnych nákladov na OP ESF

Administratívne náklady členských štátov zahŕňajú náklady na riadenie, kontrolu, monitorovanie a hodnotenie operačných programov vnútroštátnymi orgánmi. Môže ísť o náklady na zamestnancov, prevádzkové náklady, cestovné náklady a náklady na odbornú prípravu. S cieľom zabezpečiť, aby krajina mala účinný prínos z poskytnutej podpory, môžu administratívne náklady zahŕňať aj náklady na informačné a komunikačné činnosti o možnostiach financovania v rámci OP ESF alebo náklady na posilnenie administratívnych kapacít príjemcov (napr. prostredníctvom školení).

V prípade finančných nástrojov časť administratívnej činnosti vykonáva správca fondu (napr. výber konečných príjemcov), čo vedie k nižším administratívnym nákladom na úrovni členských štátov. Za tieto činnosti správca fondu účtuje náklady na správu priamo na OP.

Na úrovni Komisie sú administratívne náklady spojené s nákladmi na návrh regulačného rámca ESF, finančným hospodárením, kontrolou, auditom, technickou koordináciou s členskými štátmi, ako aj hodnotením a informačnými činnosťami.

Tieto administratívne náklady nezahŕňajú náklady znášané príjemcami finančnej podpory EÚ.

Rôzne náklady účtované za finančné nástroje ESF

59

Vysoké náklady vedú k nižšiemu financovaniu, ktoré je v konečnom dôsledku k dispozícii pre mikropodnikateľov, a môžu ohroziť udržateľnosť fondu najmä v prípade malých fondov mikrofinancovania. Najbežnejšími nákladmi účtovanými za finančné nástroje sú náklady na správu, ktoré môžu zahŕňať rôzne čiastkové zložky (napr. osobné náklady, náklady na reklamu a marketing, cestovné náklady a náklady na konzultáciu).

60

Z analýzy Dvora audítorov vyplýva, že náklady na správu piatich zo šiestich preskúmaných finančných nástrojov ESF sa pohybovali od 2,3 % do 4,2 %³². Napokon jeden záručný fond v Taliansku nedokázal poskytnúť informácie o nákladoch na správu, keď si ich Dvor audítorov vyžiadal.

32 Podľa článku 43 nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006 náklady na riadenie finančných nástrojov ESF nesmú v ročnom priemere prekročiť 4 % celkového vkladu do fondu, pokiaľ správca fondu nebol vybraný na základe verejnej súťaže, čo bol prípad jedného fondu v Nemecku.

61

Dvor audítorov poznamenáva, že v jeho vzorke za dva finančné nástroje ESF v Taliansku (Kalábria) boli navyše k nákladom na správu účtované náklady na OP, konkrétne platba úrokov zo zaručených úverov (pozri **rámček 5**). V dôsledku toho sa zvýšili náklady na vykonávanie týchto dvoch finančných nástrojov na 7,8 %, čo predstavuje približne 4 mil. EUR ročne.

62

Štruktúra nákladov účtovaných za finančné nástroje ESF na ťarchu rozpočtu EÚ sa líšila v závislosti od rôznych čiastkových zložiek. Hoci Dvor audítorov uznáva, že môžu existovať objektívne príčiny pre tieto rozdiely, Komisia nemá úplný prehľad o základe výpočtu nákladov na riadenie a implementáciu finančných nástrojov ESF ani o tom, či sú odôvodnené.

63

Na druhej strane, pokiaľ ide o EPMF (úverové aj záručné nástroje), Komisia odhaduje, že priemerné ročné náklady splatné z rozpočtu EÚ sú najviac 0,5 % až 0,7 % celkového vkladu.

Vysoké náklady účtované za finančný nástroj v Kalábrii

V Kalábrii náklady na správu účtované záručným fondom za mikroúvery boli vykázané Komisii vo výške 2,23 % celkového vkladu do fondu, čo znamená, že boli formálne pod 4 % stropom stanoveným v právnych predpisoch.

Riadiace orgány však dohodli s miestnymi bankami takú štruktúru nákladov na správu, pri ktorej by ESF platili úrok z mikroúveru za dlžníkov. Ak sa k nákladom na správu pripočítajú platby úrokov vo výške 5,6 %, celkové náklady účtované na OP prevyšujú 7,8 %. Okrem toho tie isté súkromné banky, ktoré dostali platby úrokov, súčasne mali výnos z úrokov z vložených finančných prostriedkov ESF, ktoré slúžili ako záruky.

64

Dvor audítorov dospel k záveru, že pokiaľ ide o finančnú podporu ESF mikropodnikateľom, existujú nedostatky v plánovaní a koncepcii podpory a chýbajú dostatočné a spoľahlivé informácie o výkonnosti. Okrem toho Komisia a členské štáty nemajú k dispozícii porovnateľné informácie o administratívnych nákladoch za jednotlivé členské štáty a jednotlivé mechanizmy financovania (t. j. granty alebo finančné nástroje, napr. úvery a záruky).

65

Vo všeobecnosti Dvor audítorov zastáva názor, že tieto záležitosti môžu mať negatívny dosah na účinnosť finančnej podpory EÚ pri riešení potrieb mikropodnikateľov.

Nedostatky v plánovaní a koncepcii finančnej podpory ESF mikropodnikateľom

66

Členské štáty vo všeobecnosti neposúdili primerane konkrétne potreby mikropodnikateľov pri navrhovaní OP ESF. Na úrovni EÚ v programovom období 2007 – 2013 neexistovala zákonná požiadavka riešiť konkrétne potreby mikropodnikateľov. Počas obdobia, na ktoré sa vzťahuje tento audit, boli granty zďaleka najhlavnejším mechanizmom podpory mikropodnikateľov z ESF.

67

Finančná podpora EÚ mikropodnikateľom z ESF sa vo všeobecnosti poskytovala bez odôvodneného posúdenia potrieb. Pri niektorých preskúmaných finančných nástrojoch ESF chýbajúce investičné stratégie spolu s neprímeranými systémami riadenia rizík viedli k nadmerným vkladom do fondov. Dvor audítorov tiež zistil, že polovica preskúmaných finančných nástrojov ESF nemala politiku pre prípad vystúpenia a ustanovenia o ich zrušení napriek tomu, že sa požadujú v príslušných nariadeniach.

68

Pokiaľ ide o finančný nástroj Komisie, EPMF, jeho ustanovenia na zriadenie systémov riadenia rizík sa vo všeobecnosti považujú za uspokojivé. EPMF uspel v prilákaní dodatočného súkromného financovania, čo nebol prípad finančných nástrojov ESF. Avšak sumy vyčlenené z rozpočtu EÚ na EPMF k dnešnému dátumu (v porovnaní s finančnými nástrojmi ESF) boli obmedzené.

Odporúčanie 1

V programovom období 2014 – 2020 by členské štáty mali konzistentne vykonávať posúdenie potrieb pri navrhovaní finančných nástrojov a vypracúvaní operačných programov, ktoré zahŕňajú finančnú podporu EÚ pre mikropodnikateľov. To by pomohlo aj vyčleniť primeraný objem financovania na alternatívne mechanizmy financovania, t. j. granty alebo finančné nástroje (úvery a záruky). Komisia by mala v tejto súvislosti poskytnúť usmernenia.

Odporúčanie 2

Komisia by mala podmieňovať využívanie finančných nástrojov ESF členskými štátmi nielen súladom s požiadavkami právnych predpisov, ale aj existenciou dôkladného systému riadenia rizík, aby sa predišlo nadmernej veľkosti fondov.

Chýbajúce dostatočné a spoľahlivé informácie na monitorovanie výkonnosti

69

Systémy predkladania správ o výkonnosti EPMF poskytujú úplnejšie informácie než systémy ESF, ktoré sa považujú za neprimerané. Na základe údajov poskytnutých členskými štátmi Komisia nemôže zhromaždiť jednotné, zmysluplné a spoľahlivé informácie (napr. o miere prežitia a dosahu mikropodnikateľov) na účely monitorovania výsledkov podpory mikropodnikateľov z ESF. Dvor audítorov zastáva názor, že vzhľadom na túto situáciu nie je možné dôjsť k celkovému záveru o účinnosti podpory ESF pre mikropodnikateľov.

70

Na základe preskúmanej vzorky granty ESF, finančné nástroje ESF a EPMF poskytli finančnú podporu mikropodnikateľom. Dosah na mikropodnikateľov, ktorí boli predtým nezamestnaní, mala približne polovica projektov.

Odporúčanie 3

S cieľom zlepšiť dosah v budúcnosti by Komisia spolu s členskými štátmi mala navrhnúť opatrenia finančnej podpory ESF mikropodnikateľom a definovať kritériá oprávnenosti, ktoré budú zamerané na nezamestnaných a zraniteľné osoby, ktoré sú v znevýhodnenej pozícii, pokiaľ ide o prístup k tradičnému trhu s úvermi.

Nedostatočné informácie o nákladoch na vykonávanie grantov ESF a finančných nástrojov

71

Za preskúmané OP ESF riadiace orgány nemali nijaké informácie o skutočných nákladoch na správu. Komisia a členské štáty nemajú k dispozícii porovnateľné informácie o verejných administratívnych nákladoch za jednotlivé členské štáty a jednotlivé mechanizmy financovania (t. j. granty alebo finančné nástroje, napr. úvery a záruky). Táto situácia im neumožňuje zvážiť nákladovo najefektívnejší spôsob poskytnutia podpory EÚ mikropodnikateľom.

72

Pri preskúmaných finančných nástrojoch Dvor audítorov zaznamenal rôzne štruktúry nákladov a odchýlky v percentuálnej miere nákladov na správu, ktoré sa účtovali na ťarchu rozpočtu EÚ. Komisia nemá úplný prehľad o základe výpočtu nákladov na vykonávanie finančných nástrojov ESF, a preto nemôže posúdiť, či sú rozdiely v nákladoch medzi jednotlivými nástrojmi odôvodnené.

Odporúčanie 4

V programovom období 2014 – 2020 by Komisia mala vykonať komparatívnu analýzu nákladov na vykonávanie grantov ESF, finančných nástrojov ESF a finančných nástrojov EaSI s cieľom stanoviť ich skutočnú výšku. Toto posúdenie by malo umožniť určiť „osvedčené postupy“, ako možno uvoľniť nízke sumy grantov, úverov a záruk s primeranými nákladmi.

Túto správu prijala komora II, ktorej predsedá Henri GRETHEN, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí 10. júna 2015.

Za Dvor audítorov



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
predseda

Zhrnutie

VI a)

Komisia prijíma toto odporúčanie.

V programovom období 2014 – 2020 sa prostredníctvom regulačného rámca zabezpečí, že každý finančný nástroj sa bude zakladať na posúdení *ex ante*, pomocou ktorého sa zistili zlyhania trhu alebo neoptimálne investičné situácie a investičné potreby. S požiadavkami na posúdenie *ex ante* sa počíta aj pri pokračovaní finančných nástrojov, ktoré boli vytvorené v predchádzajúcom programovom období.

Komisia pri schvaľovaní operačných programov zabezpečila zosúladenie so strategickými prioritami, identifikáciu/splnenie kondicionalít *ex ante* a hodnotenie dôvodov formy navrhovanej podpory.

Komisia sa tiež zaväzuje poskytovať poradenstvo v súvislosti s posúdením *ex ante* a usmernenia pri vykonávaní finančných nástrojov.

Poskytla už usmernenia a praktickú metodiku týkajúcu sa prípravy povinného posúdenia *ex ante* na nové programové obdobie.

VI b)

Komisia prijíma toto odporúčanie, ktoré sa už rieši v novom regulačnom rámci ESF, v ktorom sa požadujú posúdenia *ex ante* finančných nástrojov.

VI c)

Komisia prijíma toto odporúčanie.

Novým regulačným rámcom sa umožní identifikovanie najrelevantnejších cieľových skupín nástroja mikrofinancovania pre každý posudzovaný trh. To sa má dosiahnuť posúdeniami *ex ante*.

VI d)

Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Komisia sa na jednej strane domnieva, že analýza by si vyžadovala oddelenie nákladov na správu grantu alebo finančného nástroja, ktoré znáša riadiaci orgán. Okrem toho by bolo zložité porovnať náklady a poplatky medzi grantmi a finančnými nástrojmi ESF a medzi finančnými nástrojmi ESF a EPMF (napr. náklady na finančné nástroje ESF zahŕňajú aj poplatky bánk, nie však náklady riadiacich a sprostredkovateľských orgánov); rovnako aj štruktúra nákladov finančných nástrojov EPMF sa líši od štruktúry nákladov ESF vzhľadom na to, že riadiace orgány do nej nezasahujú.

Na druhej strane sa analýzou nemusí dosiahnuť účel navrhovania osvedčených postupov na nové programové obdobie, keďže regulačným rámcom sa poskytujú nové pravidlá týkajúce sa nákladov na riadenie a poplatkov za riadenie, ktoré sú založené na výkonnosti a zahŕňajú hraničné hodnoty [pozri delegované nariadenie (EÚ) č. 480/2014].

Úvod

09

V programovom období 2007 – 2013 nemali riadiace orgány povinnosť na projektovej úrovni podávať Komisii správy o cieľovej skupine mikropodnikateľov.

Pripomienky

Spoločná odpoveď na body 21 a 22

Pokiaľ ide o finančné nástroje v spoločnom hospodárení, nariadením o spoločných ustanoveniach (EÚ) č. 1303/2013 (NSU) sa v programovom období 2014 – 2020 stanovuje povinné posúdenie *ex ante*, ktoré by sa okrem iného malo vzťahovať aj na dôvody formy navrhovanej podpory.

Spoločná odpoveď na body 24 a 25

V rámci spoločného hospodárenia a v súlade so zásadou subsidiarity sú vnútroštátne orgány zodpovedné za zabezpečenie vykonania jednotlivých operácií v súlade s uplatniteľnými právnymi ustanoveniami.

Komisia uznáva skutočnosť, že pre nastavenie troch zo šiestich finančných nástrojov sa nevytvorila investičná stratégia.

Dôvodom tejto situácie, ku ktorej došlo v programovom období 2007 – 2013, bol zrejme nedostatok istoty vyplývajúci zo všeobecného nariadenia (ES) č. 1828/2006, ktoré bolo v súvislosti s finančnými nástrojmi v rokoch 2010 a 2011 niekoľkokrát upravené.

26

V programovom období 2007 – 2013 táto požiadavka vyplynula z uvedenej poznámky Výboru pre koordináciu fondov (COCOF). Presahuje rámec právomocí riadiacich orgánov a správca fondov je za ňu zodpovedný v súlade so zásadami riadneho finančného hospodárenia.

Na programové obdobie 2014 – 2020 sa tieto požiadavky jednoznačne stanovujú v článku 37 ods. 2 NSU, ktorým sa predpisuje povinnosť vykonať posúdenie *ex ante*.

27

Pozri spoločnú odpoveď na body 21 a 22.

V rámci programového obdobia 2014 – 2020 je vykonanie posúdenia *ex ante* základnou požiadavkou a v platobných pravidlách sa predpokladá postupné potvrdzovanie platby. Prispieje to k optimalizácii veľkosti finančných nástrojov.

Rámček 3

Pokiaľ ide o Kampániu, ako uvádza Dvor audítorov, nadmernú veľkosť finančných nástrojov spôsobil nadmerný záujem o jeden cieľ osi na úkor iných, o ktoré záujem nebol. Došlo k úprave následnej výzvy na predkladanie návrhov s cieľom vyriešiť tento problém. Na konci mája 2015 dosiahla suma vyplatená mikropodnikateľom 37,4 % celkových prostriedkov fondu.

33

Komisia zastáva názor, že je priskoro na posúdenie portfólia vystaveného riziku, pretože portfólio EPMF vzniklo nedávno a ešte sa neukončil prvý cyklus platieb.

Spoločná odpoveď na body 35 a 36

Pákový efekt nebol zákonnou požiadavkou pre programové obdobie 2007 – 2013. Bol však zaradený do právneho rámca na obdobie 2014 – 2020¹.

Aj bez pôsobenia pákového efektu dodatočného súkromného financovania môžu mať finančné nástroje vytvorené zo zdrojov ESF multiplikačný účinok vďaka svojej revolvingovej povahe.

¹ Odôvodnenie 34 a článok 37 ods. 2 písm. c) a článok 46 ods. 2 písm. h) nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

37

Pokiaľ ide o cieľový pákový efekt, Komisia by chcela zdôrazniť, že to, že niektoré transakcie nedosahujú očakávaný pákový efekt, nie je záležitosť výkonnosti, ale prijateľná obchodná skutočnosť na nerozvinutom trhu mikrofinancovania a tiež pre subjekt, ktorý sa snaží mať dosah nielen na najvýkonnejších, ale aj nových sprostredkovateľov, ako aj tých, ktorí sa zameriavajú na zraniteľné skupiny. S cieľom maximalizovať využívanie dostupného rozpočtu EÚ upravuje EIF primerane v zmluvách o zárukách, ktoré nedosahujú cieľový pákový efekt, jednotlivé horné hranice súm a opakovane používa uvoľnené horné hranice súm na nové transakcie. Okrem toho sprostredkovatelia musia zaplatiť poplatky za záväzky, keď nedokážu splniť zmluvne dohodnuté portfólio objemov.

Spoločná odpoveď na body 41 až 44

Monitorovanie ESF ako takého sa uskutočňuje na úrovni prioritnej osi, a nie na úrovni projektu. Ukazovatele výstupov a výsledkov boli sformulované na úrovni prioritnej osi spolu s jej cieľmi. Zlepšenie prinesie programové obdobie 2014 – 2020, keďže ukazovatele výstupov a výsledkov sú nastavené podľa úrovne investičnej priority a vyjadrujú konkrétne ciele danej investičnej priority.

Pokiaľ ide o predkladanie správ o miere prežitia, nemožno ho očakávať, lebo nie je požiadavkou stanovenou v nariadení.

Okrem toho Komisia nepovažuje mieru prežitia ako takú za relevantné kritérium na posúdenie úspechu nástroja mikrofinancovania. Napríklad ak sa nezamestnaná osoba pokúsila založiť si vlastný podnik a následne zlyhá, predsa len mohla získať profesionálnu skúsenosť a riadiace zručnosti, vďaka ktorým si neskôr môže nájsť prácu. Výsledok zásahu by sa preto mal považovať za kladný.

Mieru prežitia mikropodnikateľov, ktorí získali pomoc, by mohlo doplniť napríklad posúdenie situácie na pracovnom trhu konečného príjemcu po uplynutí určitého času po ukončení činnosti.

45

V rámci pravidiel EPMF sa údaje zozbierané o predchádzajúcom zamestnaní týkali fyzických osôb, ale nie mikropodnikov. Táto záležitosť sa zohľadnila pri navrhovaní finančných nástrojov EaSI.

Spoločná odpoveď na body 52 až 54

Komisia poznamenáva, že kontrolované nástroje mikrofinancovania sú nástrojmi na dosiahnutie jednotlivých cieľov častí operačných programov ESF a EPMF, v rámci ktorých sa vykonávajú, čím môžu presahovať rámec integrácie nezamestnaných.

Rozhodnutím EPMF sa cieľové skupiny vymedzujú ako jednotlivci, a to najmä zo zraniteľných skupín, ale aj mikropodniky.

Spoluprácou s nebankovými mikrofinančnými inštitúciami, ak na príslušnom trhu existujú, sa zabezpečuje aktívna pomoc príjmom mikroúverov, ktorí sú na konvenčnom trhu s úvermi znevýhodnení. Podnikový model nebankových mikrofinančných inštitúcií je založený na súčasnej situácii, v ktorej sú zraniteľné osoby v znevýhodnenej pozícii, pokiaľ ide o prístup ku konvenčnému trhu s úvermi, pretože ich bežné banky vnímajú ako nákladnejšie a/alebo ako väčšie riziko.

58

Komisia sa domnieva, že poskytnutie tejto informácie v porovnaní s očakávanými výsledkami by predstavovalo neprimeranú záťaž. Vyžadovalo by si to predovšetkým oddelenie nákladov na správu grantu alebo finančného nástroja, ktoré znáša riadiaci orgán. Okrem toho by bolo náročné porovnať náklady a poplatky medzi grantmi a finančnými nástrojmi ESF (napr. náklady na finančné nástroje ESF zahŕňajú bankové poplatky, nie však náklady vyplývajúce pre riadiace a sprostredkovateľské orgány).

59

Náklady na správu činností spojených s mikroúvermi sú vo svojej podstate vyššie než bežné úvery, a to z dôvodu špecifického cieľového obyvateľstva, malej sumy a veľkého počtu úverov, ktoré poskytujú mikrofinančné inštitúcie.

62

V rámci spoločného hospodárenia a v súlade so zásadou subsidiarity sú vnútroštátne orgány zodpovedné za zabezpečenie vykonania jednotlivých operácií v súlade s uplatniteľnými právnymi ustanoveniami.

Od roku 2011 majú členské štáty povinnosť poskytovať vo výročnej správe o vykonávaní údaje o nákladoch na riadenie a poplatkoch za riadenie, ktoré sa týkajú vykonávania finančných nástrojov.

Tieto informácie sú inštitúciám a verejnosti k dispozícii v Zhrnutí údajov o pokroku dosiahnutom vo financovaní a vykonávaní nástrojov finančného inžinierstva poskytnutých riadiacimi orgánmi, ktoré sa zverejňuje každý rok v decembri.

Je tiež potrebné zdôrazniť, že pokiaľ sa správca fondu určuje na základe postupu verejného obstarávania, výšku nákladov na riadenie a poplatkov za riadenie určuje trh.

Pokiaľ ide o výpočet nákladov, právny rámec na obdobie 2014 – 2020, tak ako v prípade programového obdobia 2007 – 2013, zahŕňa hornú hranicu nákladov na riadenie a poplatkov za riadenie. Navyše povinným prvkom týchto poplatkov je teraz aj výkonnostná zložka².

Komisia v delegovanom nariadení (EÚ) č. 480/2014 stanovila kritériá na určenie nákladov na finančné nástroje a poplatkov za ne na základe výkonnosti a nastavila hraničné hodnoty nákladov na riadenie a poplatkov za riadenie na základe osvedčených postupov na trhu.

² Pozri článok 42 ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013.

Záver a odporúčania

Spoločná odpoveď na body 64 a 65

Komisia sa domnieva, že získanie tejto informácie by predstavovalo neprimeranú záťaž. Okrem toho by bolo náročné porovnať náklady a poplatky medzi grantmi a finančnými nástrojmi ESF a medzi členskými štátmi.

Ďalej administratívne náklady ako také nemajú byť hlavným dôvodom výberu najvhodnejšieho mechanizmu financovania.

67

Pozri odpovede Komisie na body 21 a 22 a 27.

68

EPMF uskutočňuje pilotnú iniciatívu od roku 2010. Ďalšie rozpočtové zdroje sa prideliť jeho nadväzujúcemu programu v rámci EaSI.

Odporúčanie 1

Komisia prijíma toto odporúčanie.

V programovom období 2014 – 2020 sa prostredníctvom regulačného rámca zabezpečí, že každý finančný nástroj sa bude „zakladať na posúdení *ex ante*“, pomocou ktorého sa zistili zlyhania trhu alebo neoptimálne investičné situácie a investičné potreby. S požiadavkami na posúdenie *ex ante* sa počíta aj pri pokračovaní finančných nástrojov, ktoré boli zriadené v predchádzajúcom programovom období.

Komisia pri schvaľovaní operačných programov zabezpečila zosúladenie so strategickými prioritami, identifikáciu/splnenie kondicionalít *ex ante* a hodnotenie dôvodov formy navrhovanej podpory.

Komisia sa tiež zaväzuje poskytovať poradenstvo v súvislosti s posúdením *ex ante* a usmernenia pri vykonávaní finančných nástrojov.

Poskytla už usmernenia a praktickú metodiku týkajúcu sa prípravy povinného posúdenia *ex ante* na nové programové obdobie.

Odporúčanie 2

Komisia prijíma toto odporúčanie, ktoré sa už rieši v novom regulačnom rámci ESF, v ktorom sa požadujú posúdenia *ex ante* finančných nástrojov.

69

Nezdá sa, že by EPMF mal ťažkosti s nedostatočnými a nespoľahlivými informáciami o monitorovaní výkonnosti.

V súvislosti s programovým obdobím 2014 – 2020 Komisia poznamenáva, že okrem miery prežitia pomáhajú posúdiť účinnosť podpory z ESF pre mikropodnikateľov aj konkrétne ukazovatele pre ESF, ako je počet mikropodnikov, ktoré získali podporu, a stav zamestnanosti účastníkov pri vstupe a výstupe.

Odporúčanie 3

Komisia prijíma toto odporúčanie.

Novým regulačným rámcom sa umožní identifikovanie najrelevantnejších cieľových skupín nástroja mikrofinancovania pre každý posudzovaný trh. To sa má dosiahnuť posúdeniami *ex ante*.

Spoločná odpoveď na body 71 a 72

Pokiaľ ide o finančné nástroje ESF, od roku 2011 majú členské štáty povinnosť poskytovať vo výročnej správe o vykonávaní údaje o nákladoch na riadenie a poplatkoch za riadenie, ktoré sa týkajú vykonávania finančných nástrojov.

Na programové obdobie 2014 – 2020 Komisia v delegovanom nariadení (EÚ) č. 480/2014 stanovila kritériá na určenie nákladov na finančné nástroje a poplatkov za ne na základe výkonnosti a nastavila hraničné hodnoty nákladov na riadenie a poplatkov za riadenie na základe osvedčených postupov na trhu.

Odporúčanie 4

Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Komisia sa na jednej strane domnieva, že analýza by si vyžadovala oddelenie nákladov na správu grantu alebo finančného nástroja, ktoré znáša riadiaci orgán. Okrem toho by bolo zložité porovnať náklady a poplatky medzi grantmi a finančnými nástrojmi ESF a medzi finančnými nástrojmi ESF a EPMF (napr. náklady na finančné nástroje ESF zahŕňajú aj poplatky bánk, nie však náklady riadiacich a sprostredkovateľských orgánov); rovnako aj štruktúra nákladov finančných nástrojov EPMF sa líši od štruktúry nákladov ESF vzhľadom na to, že riadiace orgány do nej nezasahujú).

Na druhej strane sa analýzou nemusí dosiahnuť účel navrhovania osvedčených postupov na nové programové obdobie, keďže regulačným rámcom sa poskytujú nové pravidlá týkajúce sa nákladov na riadenie a poplatkov za riadenie, ktoré sú založené na výkonnosti a zahŕňajú hraničné hodnoty [pozri delegované nariadenie (EÚ) č. 480/2014].

AKO ZÍSKAŤ PUBLIKÁCIE EÚ

Bezplatné publikácie:

- jeden kus:
prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- viac kusov alebo plagátov/máp:
na zastúpeniach Európskej únie (http://ec.europa.eu/represent_sk.htm); v delegáciách,
ktoré sídlia v nečlenských krajinách EÚ (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sk.htm);
kontaktovaním služby Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sk.htm);
na bezplatnom telefónnom čísle 00 800 6 7 8 9 10 11 (v rámci EÚ) (*).

(*) Za poskytnutie informácií sa neplatí, podobne ako za väčšinu hovorov (niektorí mobilní operátori, verejné telefónne automaty alebo hotely si však môžu účtovať poplatok).

Platené publikácie:

- prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Mikropodnikatelia v celej EÚ čelia ťažkostiam s prístupom k tradičnému trhu s úvermi. S cieľom zlepšiť túto situáciu EÚ poskytuje finančnú podporu prostredníctvom grantov a finančných nástrojov.

V tejto správe Dvor audítorov posúdil, či plánovanie a koncepcia finančnej podpory EÚ riešili skutočné potreby mikropodnikateľov a či boli zavedené dôkladné systémy predkladania správ. Okrem toho Dvor audítorov preskúmal, či sú k dispozícii dostatočné informácie o nákladoch na vykonávanie rôznych mechanizmov financovania EÚ, ktorými sa podporujú mikropodnikatelia.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie