

Posebno poročilo

Ali finančna podpora EU ustreza potrebam mikropodjetnikov?



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2581-8	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/842321	QJ-AB-15-008-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2608-2	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/880336	QJ-AB-15-008-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2562-7	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/726090	QJ-AB-15-008-SL-E

© Evropska unija, 2015
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

Posebno poročilo

Ali finančna podpora EU ustreza potrebam mikropodjetnikov?

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

V posebnih poročilih Evropskega računskega sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali teme upravljanja. Sodišče te revizijske naloge izbere tako, da imajo kar največji učinek, in sicer z upoštevanjem tveganj za smotrnost poslovanja ali skladnost, raven zadevnih prihodkov ali porabe, bližajoče se spremembe ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil revizijski senat II, ki ga vodi član Sodišča Henri Grethen. Ta senat se ukvarja s področji porabe strukturnih politik, prometa in energetike. Revizijo je vodila članica Sodišča Iliana Ivanova, pri tem pa so ji pomagali vodja kabineta Tony Murphy, ataše kabineta Mihail Stefanov, vodja enote Emmanuel Rauch, vodja ekipe Dennis Wernerus, vodja ekipe Romuald Kayibanda ter revizorji Piotr Senator in Christian Wieser.



Od leve proti desni: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, D. Wernerus, P. Senator, M. Stefanov.

Odstavek

Kratice

Glosar

I – VI Povzetek

1 – 16 Uvod

17 – 18 Obseg revizije in revizijski pristop

19 – 63 Opažanja

19 – 37 Načrtovanje in zasnova podpore EU za mikropodjetnike

21 – 30 Ni posebne ocene potreb in ustreznih sistemov za obvladovanje tveganja za podporo za mikropodjetnike iz Evropskega socialnega sklada

31 – 33 Na splošno zadovoljiva ureditev strukture evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress

34 – 36 Večina finančnih instrumentov Evropskega socialnega sklada ni pritegnila zasebnega financiranja

37 Finančni instrumenti evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress so pritegnili nekaj zasebnega financiranja

38 – 54 Sistemi za spremljanje in poročanje o smotrnosti poslovanja

41 – 44 Omejene informacije o dosegu in stopnji preživetja za operativne programe Evropskega socialnega sklada

45 – 47 Popolnejše informacije o dosegu in stopnji preživetja za projekte evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress

48 – 54 Podpora je dosegla mikropodjetnike, od katerih jih je bila približno polovica predhodno brezposelnih

55 – 63 Informacije o stroških za izvajanje podpore EU za mikropodjetnike

56 – 58 Nepopolne informacije o administrativnih stroških za izvajanje operativnih programov ESS

59 – 63 Razlike v stroških, zaračunanih za finančne instrumente Evropskega socialnega sklada

64 – 72 Zaključki in priporočila

Odgovori Komisije

BND: bruto nacionalni dohodek

CGAP: posvetovalna skupina za pomoč revnim

EaSI: Program Evropske unije za zaposlovanje in socialne inovacije

EIB: Evropska investicijska banka ali skupina Evropske investicijske banke, kadar sta mišljena EIB in EIF skupaj

EIF: Evropski investicijski sklad

EPMF: evropski mikrofinančni instrument Progress

ESRR: Evropski sklad za regionalni razvoj

ESS: Evropski socialni sklad

EU: Evropska unija

MSP: mala in srednja podjetja

OP: operativni program

Doseg: Doseg je stopnja, do katere projekti dosežejo načrtovano ciljno skupino (npr. mikropodjetnike).

EaSI: Program Evropske unije za zaposlovanje in socialne inovacije je instrument financiranja na ravni EU za spodbujanje visoke stopnje zaposlenosti s kakovostnimi in trajnimi delovnimi mesti, zagotavljanje ustrezne in dostojne socialne zaščite, boj proti socialni izključenosti in revščini ter izboljšanje delovnih pogojev.

Program neposredno upravlja Komisija. Združuje evropski mikrofinančni instrument Progress in dva druga programa EU, ki sta se med letoma 2007 in 2013 upravljala ločeno.

Evropski investicijski sklad: EIF je specializiran ponudnik financiranja tveganja za mala in srednja podjetja (MSP) po vsej Evropi. Je del skupine EIB in njegovi deležniki so Evropska investicijska banka (EIB), Evropska komisija ter mnogi različni javni in zasebni bank in finančni institucij.

Evropski kodeks pravnega ravnanja za ponudnike mikrokreditov: Sklop smernic in priporočil „dobre prakse“ za ponudnike mikrokreditov, ki ga je Komisija izdala decembra 2011.

Evropski mikrofinančni instrument Progress (EPMF): V okviru evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress (EPMF) v imenu Komisije Evropski investicijski sklad (EIF) izvaja jamstva za mikrokredite, posojila bankam in drugim finančnim posrednikom.

Za zadnja je EIB sovlagatelj v EPMF.

Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR): Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) je namenjen krepitvi ekonomske in socialne kohezije v Evropski uniji, tako da odpravlja glavna regionalna neravnovesja s finančno podporo za ustvarjanje infrastrukturnih in produktivnih naložb za ustvarjanje delovnih mest, zlasti za podjetja.

Evropski socialni sklad (ESS): Evropski socialni sklad (ESS) je namenjen krepitvi ekonomske in socialne kohezije v Evropski uniji, in sicer z izboljšanjem zaposlovanja in zaposlitvenih možnosti (predvsem z ukrepi usposabljanja), s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti ter ustvarjanjem več in boljših delovnih mest.

Finančni instrument: Finančni instrument je splošen izraz za pogodbe, na podlagi katerih ima imetnik terjatev do dolžnika. EU zagotavlja podporo za tri mogoče vrste finančnih instrumentov: lastniške, posojilne in jamstvene instrumente. Lastniški ali posojilni instrumenti so pogodbe med vlagateljem in podjetjem, v katero se vloži, ali med posojilodajalcem in posojilojemalcem. Jamstva so pogodbe, pri katerih garant jamči za pravice vlagatelja ali posojilodajalca.

Mala in srednja podjetja: Mala in srednja podjetja so podjetja z manj kot 250 zaposlenimi, katerih letni promet ne presega 50 milijonov EUR in/ali letna bilančna vsota ne presega 43 milijonov EUR. V kategoriji MSP je malo podjetje opredeljeno kot tisto, ki ima manj kot 50 zaposlenih ter letni promet in/ali letno bilančno vsoto, ki ne presega 10 milijonov EUR.

Mikrofinanciranje: V tem poročilu mikrofinanciranje pomeni posojila mikropodjetnikom in jamstva bankam in drugim finančnim posrednikom, ki zagotavljajo taka posojila.

Mikrokredit: Komisija je mikrokredit opredelila kot posojilo v višini do 25 000 EUR za mikropodjetnike (glej delovni dokument služb Komisije: Mikrokrediti za mala evropska podjetja, SEC(2004) 1156).

Mikropodjetje: Kot je določeno v priporočilu Komisije 2003/361, je mikropodjetje podjetje, v katerem je zaposlenih manj kot 10 oseb in katerega letni promet in/ali bilančna vsota ne presega dveh milijonov EUR.

Mikropodjetnik: V tem poročilu se izraz mikropodjetnik uporablja za samozaposlene osebe in mikropodjetja (tj. za tiste, ki so registrirani kot pravna oseba).

Operativni program (OP): V operativnem programu so določene prednostne naloge in posebni cilji držav članic ter način porabe sredstev (sofinanciranje EU ter nacionalno javno in zasebno sofinanciranje) v danem obdobju (običajno sedem let) za financiranje projektov. Ti projekti morajo prispevati k doseganju nekega števila ciljev, določenih na ravni prednostne osi operativnega programa. Za vsak sklad na področju kohezije (tj. ESRR in ESS) obstajajo posebni operativni programi. Pripravijo jih države članice, preden so mogoča kakršna koli plačila iz proračuna EU, pa jih mora potrditi Komisija. V obdobju, ki ga zajemajo, jih je mogoče spremeniti le, če se strinjata obe strani.

Organ upravljanja: Nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ (ali kateri koli drug javni ali zasebni organ), ki ga država članica imenuje za upravljanje operativnega programa. To vključuje zlasti izbiro projektov za financiranje, spremljanje tega, kako se ti projekti izvajajo, in poročanje Komisiji o finančnih vidikih in doseženih rezultatih.

Politika izstopa: Politika izstopa je politika/strategija za likvidacijo holdingov s finančnim instrumentom v skladu z načrtom za dosego najvišjega donosa.

Posvetovalna skupina za pomoč revnim (CGAP): Posvetovalna skupina za pomoč revnim (CGAP) je center za politiko in raziskave, ki ga podpira približno 30 razvojnih agencij in zasebnih fundacij, namenjenih spodbujanju dostopa do financiranja za revne po svetu. Sedež ima na Svetovni banki.

Prevelik finančni instrument: Za finančni instrument šteje, da je prevelik, kadar njegova skupna sredstva znatno presegajo financiranje, potrebno za pokritje dejanskih potreb ciljne populacije (pri tej reviziji so to mikropodjetniki).

Stopnja preživetja: Stopnja preživetja je kazalnik za uspešnost finančne podpore mikropodjetnikom. Izračuna se tako, da se število subjektov, ki so prejeli podporo in še poslujejo ob koncu nekega obdobja („obdobje zajema podatkov“), deli s skupnim številom subjektov, ki so prejeli podporo.

Tvegani portfelj: Vrednost vseh neodplačanih posojil, pri katerih se zamuja več kot določeno število dni (običajno 30 dni) s plačilom enega ali več obrokov glavnice.

Učinek finančnega vzvoda: V zvezi s finančnimi instrumenti, ki se financirajo iz proračuna EU in nacionalnih javnih sredstev, učinek finančnega vzvoda pomeni, koliko evrov (javnega in zasebnega) financiranja je bilo dejansko na voljo za zagotavljanje finančne podpore končnim prejemnikom za vsak evro javnega financiranja (EU in držav članic), dodeljen instrumentu.

Učinek obnavljanja sredstev: Učinek, ki ga imajo sredstva, dodeljena finančnemu instrumentu, in sicer, da so vsaj enkrat ponovno uporabljena (z uporabo posojil ali jamstev).

Ukinitiv: Ukinitiv je postopek, ki vključuje prodajo vseh sredstev sklada, poplačilo upnikov, razdelitev vseh preostalih sredstev med lastnike kapitala in nato razpustitev sklada. Razumeti jo je treba kot postopek za prenehanje sklada, ki izvaja finančni instrument.

I

Mikropodjetniki imajo težave pri dostopu do konvencionalnega kreditnega trga, kar ovira ustanavljanje novih mikropodjetij in samozaposlovanje. Podpora EU naj bi z zagotavljanjem nepovratnih sredstev mikropodjetnikom (v okviru Evropskega socialnega sklada) ali lažanjem dostopa do posojil s pomočjo finančnih instrumentov za ponudnike mikrokreditov, in sicer posojil ali jamstev, nekoliko zmanjšala obstoječo finančno vrzel.

II

Podpora EU v glavnem zagotavljata dva instrumenta: Evropski socialni sklad (ESS) in evropski mikrofinančni instrument Progress (EPMF). ESS vključuje ukrepe, ki se v glavnem izvajajo z nepovratnimi sredstvi, pa tudi s finančnimi instrumenti (posojila ali jamstva), vključenimi v operativne programe, ki jih pripravijo države članice in odobri Komisija. EPMF pa v imenu Komisije izvaja Evropski investicijski sklad.

III

Sodišče je ocenilo, ali je bila podpora EU načrtovana in zasnovana tako, da je obravnavala dejanske potrebe mikropodjetnikov, in ali so obstajali dobri sistemi za poročanje o smotrnosti poslovanja. Poleg tega je preučilo, ali je na voljo dovolj informacij o stroških za izvajanje različnih mehanizmov financiranja EU, ki podpirajo mikropodjetnike.

IV

Prišlo je do zaključka, da so pri finančni podpori Evropskega socialnega sklada za mikropodjetnike slabosti v njenem načrtovanju in zasnovi ter da ni dovolj zanesljivih informacij o spremljanju smotrnosti poslovanja. Poleg tega Komisija in države članice nimajo na voljo dovolj informacij o administrativnih stroških za vsako državo članico in za vsak mehanizem financiranja (tj. nepovratna sredstva ali finančne instrumente, kot so posojila ali jamstva).

V

Sodišče na splošno meni, da bi lahko te zadeve negativno vplivale na uspešnost finančne podpore EU za obravnavo potreb mikropodjetnikov.

VI

Za obravnavo zadev, ugotovljenih v tem poročilu, Sodišče priporoča:

- (a) naj države članice za programsko obdobje 2014–2020 pri snovanju instrumentov financiranja in pripravi operativnih programov, ki vključujejo finančno podporo EU za mikropodjetnike, dosledno opravljajo ocene potreb. To bi pomagalo tudi pri tem, da se dodeli ustrezna raven financiranja za alternativne mehanizme financiranja, tj. nepovratna sredstva ali instrumente financiranja (posojila ali jamstva). Komisija naj v zvezi s tem zagotovi navodila;
- (b) naj Komisija kot pogoj za to, da države članice lahko uporabljajo finančne instrumente ESS, določi ne le skladnost z regulativnimi zahtevami, temveč tudi obstoj dobrega sistema za obvladovanje tveganja, da se prepreči ustvarjanje prevelikih skladov;
- (c) naj Komisija z državami članicami za izboljšanje dosega zasnuje ukrepe finančne podpore Evropskega socialnega sklada za mikropodjetnike in opredeli merila za upravičenost, ki bodo usmerjena v doseganje brezposelnih in ranljivih oseb, ki so v slabšem položaju glede dostopa do konvencionalnega kreditnega trga;
- (d) naj Komisija za programsko obdobje 2014–2020 izvede primerjalno analizo stroškov za izvajanje nepovratnih sredstev ESS, finančnih instrumentov ESS in finančnih instrumentov Programa Evropske unije za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI), da bi ugotovila njihove dejanske ravni. Ta ocena bi morala omogočiti ugotovitev dobrih praks o tem, kako bi bilo mogoče majhne zneske nepovratnih sredstev, posojil in jamstev izplačevati z razumnimi stroški.

01

Mikropodjetniki pogosto nimajo dovolj dostopa do konvencionalnega kreditnega trga. Celotno povpraševanje po mikrofinanciranju v državah članicah EU, ki je po ocenah leta 2013 znašalo več kot 12 milijard EUR¹, dejansko presega ponudbo posojil bank in drugih finančnih institucij. Finančna podpora EU za mikropodjetnike je namenjena nekolikšnemu zmanjšanju te finančne vrzeli, s katero se srečujejo mikropodjetniki.

02

Finančna podpora za mikropodjetnike naj bi z zagotavljanjem možnosti za ustanovitev ali razvoj novih podjetij obravnavala tudi izključenost in povečala zaposlenost, zlasti predhodno brezposelnih oseb. EU s tem prispeva k doseganju ciljev strategije Evropa 2020, in sicer pametne, trajnostne in vključujoče rasti s povečanjem zaposlenosti, produktivnosti in socialne kohezije.

03

Komisija mikrofinanciranje opredeljuje kot finančno podporo v višini do 25 000 EUR, ki jo v okviru evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress lahko prejmejo mikropodjetniki. Izboljšanje njegove dostopnosti in razpoložljivosti se zagotavlja s finančnimi instrumenti v obliki posojil in jamstev. V okviru te revizije pa kot finančna podpora za mikropodjetnike štejejo tudi nepovratna sredstva za ustanovitev ali razvoj novih podjetij do praga 25 000 EUR.

Podpora EU za mikropodjetnike iz ESS in EPMF

04

Finančna podpora EU za mikropodjetnike se je zagotavljala predvsem iz Evropskega socialnega sklada (ESS) v programskem obdobju 2007–2013 in iz evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress (EPMF) od leta 2010 do leta 2013.

05

Mikrofinanciranje za mikropodjetja zagotavljajo tudi drugi instrumenti EU, kot so finančni instrumenti za MSP v okviru operativnih programov ESRR (3 136 milijonov EUR v programskem obdobju 2007–2013²) in Jamstvenega sklada za MSP v okviru programa za konkurenčnost in inovativnost (CIP), ki ga v imenu Komisije upravlja Evropski investicijski sklad (550 milijonov EUR³ v programskem obdobju 2007–2013). Ti niso zajeti v to revizijo, saj niso del proračuna EU (posojila EIB) ali pa niso usmerjeni posebej v mikropodjetnike.

06

Primeri projektov, ki jih je preučilo Sodišče, so opisani v **okviru 1**.

- 1 Evropska komisija, Ocena pilotne faze tehnične pomoči JASMINE, ICF GHK v imenu GD za regionalno in mestno politiko, 14. november 2013, str. 20–22.
- 2 *Vir:* Povzetek podatkov o napredku pri financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa, o katerih so poročali organi upravljanja v skladu s členom 67(2)(j) Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL L 210, 31.7.2006, str. 25), programsko obdobje 2007–2013, september 2014, Evropska komisija, stanje na dan 31. decembra 2013, str. 26.
- 3 *Vir:* Podatki za finančni prispevek v obdobju 2007–2013, EIF, november 2011 (http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html).

Katere vrste mikropodjetnikov so izkoristile podporo EU?

V majhnem mestu v Opoljskem vojvodstvu (Poljska) je mikropodjetnica prejela **nepovratna sredstva** v višini 40 000 PLN (približno 9 500 EUR) v okviru projekta ESS za pomoč pri odprtju otroške igralnice in trgovine z oblačili.

Na Bavarskem (Nemčija) je mikropodjetnik prejel mikrokredit v višini 7 000 EUR za financiranje nove glasbene opreme, da bi privabil več strank v svoj bar ob jezeru. **Posojilo** je zagotovil finančni posrednik, ki ga podpira ESS.

Na Kreti (Grčija) je mikropodjetnik za širitev svojega mestnega kioska porabil pomoč v obliki obratnih sredstev v višini 5 000 EUR. Ta mikrokredit je zagotovila lokalna banka z **jamstvom** EPMF.

Evropski socialni sklad

07

ESS je namenjen lažšanju zaposlovanja delavcev (tudi samozaposlovanja), večanju njihove geografske in poklicne mobilnosti ter lažšanju njihovega prilagajanja spremembam v industriji in proizvodnih sistemih⁴. V programskem obdobju 2007–2013 je Komisija menila, da bi moral ESS podpirati ukrepe za izboljšanje finančne in socialne vključenosti oseb z manj priložnostmi in omogočati dostop do zaposlitve⁵.

08

Podpora za mikropodjetnike, ki se financira iz ESS, vključuje ukrepe, ki se izvajajo s pomočjo nepovratnih sredstev in finančnih instrumentov, in je opredeljena v operativnih programih, ki jih pripravijo države članice in odobri Komisija.

09

V programskem obdobju 2007–2013 so države članice vzpostavile 117 operativnih programov ESS, od katerih jih je 96 financiralo ukrepe, razvrščene pod oznako „podpora za samozaposlovanje in ustanavljanje podjetij“⁶, v vrednosti približno 2,4 milijarde EUR, večinoma v obliki nepovratnih sredstev. Toda podatki o tem, koliko teh nepovratnih sredstev je bilo dodeljenih za mikropodjetnike, niso na voljo. Po drugi strani pa so imeli finančni instrumenti ESS, ki zagotavljajo podporo za mikropodjetnike, do konca leta 2013 sredstva v višini 680 milijonov EUR⁷.

- 4 Člen 162 Pogodbe o delovanju EU.
- 5 Priporočilo Komisije 2008/867/ES z dne 3. oktobra 2008 o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela (UL L 307, 18.11.2008, str. 11); SEC(2010) 1564 final z dne 16. decembra 2010, Seznam ključnih pobud.
- 6 Ta ocena temelji na analizi porabe za 86 oznak, ki jih je Komisija določila za poročanje držav članic v skladu s Prilogo II k Uredbi Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj (UL L 371, 27.12.2006, str. 1), zlasti odhodkov pod oznako 68 „podpora za samozaposlovanje in ustanavljanje podjetij“.
- 7 680 milijonov EUR podpore v obliki mikrokreditov je delno, vendar ne izključno, vključenih v 2,4 milijarde EUR porabe ESS za podpiranje samozaposlovanja.

Evropski mikrofinančni instrument Progress

10

Cilj EPMF je povečati dostop do mikrofinanciranja za brezposelne in druge ranljive osebe, ki so v slabšem položaju glede dostopa do konvencionalnega kreditnega trga⁸, ter za mikropodjetja. EPMF v imenu Komisije izvaja Evropski investicijski sklad (EIF), ki deluje kot upravljavec skladov za financirane instrumente in kot pooblaščen subjekt za jamstva.

11

Sklep Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi EPMF je temeljil na predhodnem vrednotenju, ki jo je izvedla Komisija. V tem dokumentu je ugotovljeno, da je treba poleg že obstoječih orodij EU ustvariti mikrofinančni instrument v proračunu EU⁹.

12

V obdobju 2010–2013 je imel EPMF 203 milijone EUR sredstev (103 milijone EUR iz proračuna EU in 100 milijonov EUR od EIB): 25 milijonov EUR (12 % skupnega zneska) je bilo namenjenih za jamstva, 178 milijonov EUR (88 %) pa za financiranje posojil. Finančni instrumenti EPMF ne zagotavljajo neposredne finančne pomoči mikropodjetnikom, temveč podporo posrednikom s posojili in/ali jamstvi.

13

EIF izbere banke ali druge finančne posrednike, ki se zanimajo za zagotavljanje podpore mikropodjetnikom pod pogoji, ki so, kolikor je mogoče, blizu tržnim pogojem. Ti posredniki dajo posojila upravičenim končnim prejemnikom po preferencialnih pogojih glede na tiste, ki na trgu veljajo za posojilojemalce s podobnim kreditnim tveganjem.

14

Na dan 30. junija 2014 je bilo izbranih 55 bank ali drugih finančnih posrednikov v 20 državah članicah¹⁰, mikropodjetnikom pa je bilo izplačanih več kot 23 000 mikrokreditov v višini 208 milijonov EUR¹¹.

15

V programskem obdobju 2014–2020 bo eden od treh sklopov Programa Evropske unije za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI)¹² postopoma nadomestil EPMF.

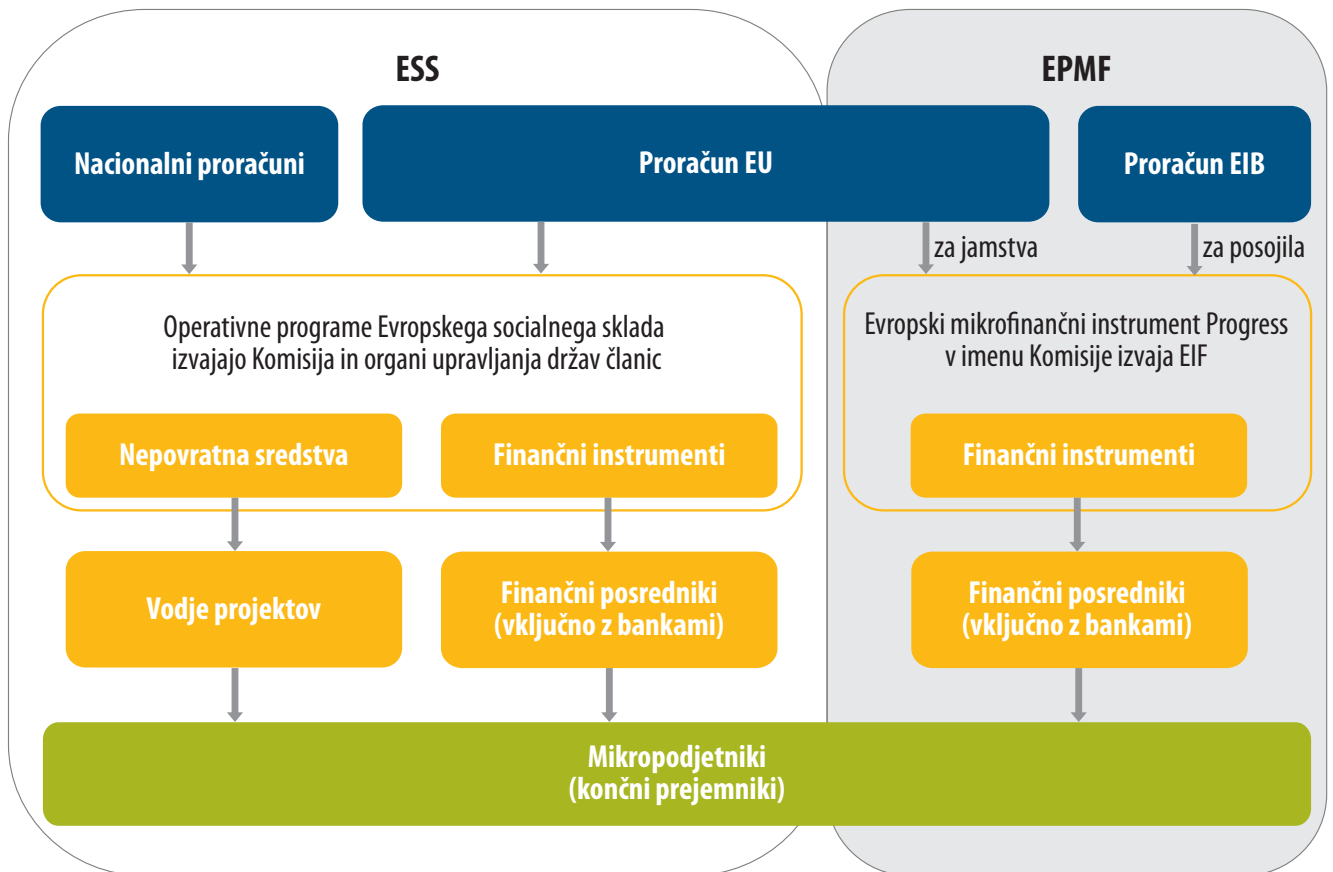
16

Na **sliki 1** je ponazorjeno, kako se podpora EU za mikropodjetnike zagotavlja v obliki nepovratnih sredstev ESS, finančnih instrumentov ESS in EPMF.

- 8 Sklep št. 283/2010/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. marca 2010 o ustanovitvi Evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress za zaposlovanje in socialno vključenost (UL L 87, 7.4.2010, str. 1).
- 9 SEC(2009) 907, 2. julij 2009.
- 10 Belgija, Bolgarija, Danska, Irska, Grčija, Španija, Francija, Hrvaška, Italija, Ciper, Litva, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovenija, Slovaška, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo.
- 11 COM(2014) 639 final z dne 20. oktobra 2014 „Izvajanje evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress v letu 2013“.
- 12 Uredba (EU) št. 1296/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o Programu Evropske unije za zaposlovanje in socialne inovacije („EaSI“) in spremembi Sklepa št. 283/2010/EU o ustanovitvi Evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress za zaposlovanje in socialno vključenost (UL L 347, 20.12.2013, str. 238).

Slika 1

Podpora EU za mikropodjetnike v obliki nepovratnih sredstev ESS, finančnih instrumentov ESS in EPMF (shematičen prikaz)



Vir: Evropsko računsko sodišče.

17

S to revizijo je Sodišče ocenilo, ali je finančna podpora iz Evropskega socialnega sklada (ESS) in evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress (EPMF) obravnavala potrebe mikropodjetnikov. Sodišče je preučilo zlasti, ali:

- sta načrtovanje in zasnova podpore EU obravnavala dejanske potrebe mikropodjetnikov,
 - so obstajali dobri sistemi za poročanje o smotrnosti poslovanja,
 - je na voljo dovolj informacij o stroških za izvajanje različnih mehanizmov financiranja EU, ki podpirajo mikropodjetnike.
- razgovorih s strokovnjaki na tem področju,
 - analizi spisov o strankah (prejemniki nepovratnih sredstev in posojiljemalci) na ravni bank in drugih finančnih posrednikov,
 - anketi, izvedeni v 18 dodatnih organih upravljanja v 14 državah članicah¹⁵, zadolženih za 22 operativnih programov ESS s porabo za samozaposlovanje in ustanavljanje podjetij. Na anketo se je odzvalo 89 % vprašanih¹⁶, ki so zagotovili povratne informacije o svojih izkušnjah v zvezi z ukrepi finančne podpore za mikropodjetnike. Sodišče je analiziralo odgovore 11 organov upravljanja v 10 državah članicah, ki so izjavili, da njihov operativni program vključuje ukrepe za mikropodjetnike.

18

Revizijski rezultati temeljijo na:

- preučitvi dokumentov na ravni Komisije in držav članic (za ESS) ter EIF (za EPMF),
- preučitvi vzorca 27 projektov¹³, ki zagotavljajo finančno podporo za mikropodjetnike: za šest operativnih programov ESS – 14 primerov nepovratnih sredstev in šest finančnih instrumentov (trije posojilni in trije jamstveni skladi) – ter sedem finančnih instrumentov EPMF (dva instrumenta za zagotavljanje posojil in pet instrumentov za zagotavljanje jamstev). Ti projekti, ki pomenijo za približno 1,6 milijarde EUR prevzetih obveznosti (od tega izplačano 1,2 milijarde EUR), so se izvajali v petih državah članicah¹⁴ (Nemčija, Grčija, Italija, Poljska in Romunija) in so bili delno ali v celoti končani do konca leta 2013 (glej **tabelo 1**),

- 13 Projekti so bili preučeni na ravni organa upravljanja ali posredniškega telesa (v primeru nepovratnih sredstev) ali finančnega posrednika (v primeru finančnih instrumentov).
- 14 Nemčija (pet projektov), Grčija (šest projektov), Italija (štirje projekti), Poljska (osem projektov) in Romunija (štirje projekti).
- 15 Belgija, Bolgarija, Češka, Estonija, Španija, Francija, Latvija, Litva, Malta, Portugalska, Slovenija, Slovaška, Finska in Združeno kraljestvo.
- 16 Odgovore smo prejeli od 16 organov upravljanja v 14 državah članicah, zadevali pa so 19 operativnih programov.

Tabela 1

Javna sredstva, porabljena (do konca leta 2013) za podporo dostopa do financiranja za mikropodjetnike pri projektih, ki jih je preučilo Sodišče, v milijonih EUR

Država članica	ESS			EPMF		Skupaj
	Nepovratna sredstva	Jamstva	Posojila	Jamstva	Posojila	
Nemčija	665,8		100,0			765,8
Grčija	368,9			0,8		369,7
Italija	9,1	13,9	9,5			32,5
Poljska	21,0		11,6	7,9		40,5
Romunija	1,7			6,2	18,9	26,8
Skupaj	1 066,5	13,9	121,1	14,9	18,9	1 235,3

Vir: Analiza Evropskega računskega sodišča, december 2013.

Načrtovanje in zasnova podpore EU za mikropodjetnike

19

Zasnova instrumentov financiranja za doseganje nekega cilja politike je zahtevna naloga. Pri njej je pomembno zagotoviti, da narava in vrsta podpore (nepovratna sredstva ali finančni instrumenti) ter razpoložljivi zneski obravnavajo dejanske potrebe morebitnih upravičencev.

20

Sodišče je zato ocenilo, ali:

- so bile za ESS izvedene ocene potreb za ugotovitev skupne ravni in vrste podpornih ukrepov za mikropodjetnike, ali so za finančne instrumente obstajale ustrezne naložbene strategije in postopki za obvladovanje tveganja za preprečevanje oblikovanja prevelikih ali premajhnih skladov ter ali je bila opredeljena politika izstopa in/ali določbe za ukinitve,
- je bil za finančne instrumente, financirane v okviru EPMF, vzpostavljen dober sistem za obvladovanje tveganja in zlasti, ali je bila izvedena zahtevana ocena tveganega portfelja,
- je finančnim instrumentom, ki se financirajo iz ESS ali EPMF, uspelo pritegniti dodatno zasebno financiranje z izračunom doseženega razmerja finančnega vzvoda.

Ni posebne ocene potreb in ustreznih sistemov za obvladovanje tveganja za podporo za mikropodjetnike iz Evropskega socialnega sklada

Organi v fazi zasnove pregledanih operativnih programov ESS upravljanja niso posebej obravnavali potreb mikropodjetnikov

21

Revizija Sodišča je pokazala, da organi upravljanja ESS pri pregledanih operativnih programih niso izvedli ocene posebnih potreb mikropodjetnikov, preden so dodelili sredstva in ugotovili najprimernejši način porabe teh sredstev.

22

V odgovorih na anketo Sodišča je 11 organov upravljanja v 10 državah članicah¹⁷ navedlo, da so njihovi operativni programi ESS vključevali podpirne ukrepe za mikropodjetnike. Analiza Sodišča je pokazala, da noben od teh 11 organov upravljanja ni ocenil posebnih potreb mikropodjetnikov pred odobritvijo operativnega programa. To velja tudi za vse operativne programe v petih državah članicah, kjer je Sodišče preučilo posebne projekte. Sodišče ugotavlja, da v programskem obdobju 2007–2013 ni bilo regulativne zahteve, v skladu s katero bi morale države članice izvajati ocene potreb.

17 Bolgarija, Češka, Estonija, Francija (celinska, Martinik), Latvija, Litva, Portugalska (Madeira), Slovenija, Slovaška in Finska.

23

V **okviru 2** je primer, ki ni zajet v revidiran vzorec, v katerem je bila izvedena dobra ocena potreb za ugotovitev potrebe po usmerjenih podpornih ukrepih za mikropodjetnike.

Okvir 2

Primer študije o potrebi po posebnem podpornem ukrepu, usmerjenem v mikropodjetnike

V nemški zvezni deželi Brandenburg je bila leta 2006 izvedena študija za ugotovitev posebnih potreb pri ustanavljanju podjetij¹⁸, zlasti o ustreznosti finančnih storitev, ki jih mikropodjetnikom zagotavljajo banke.

Ta študija je temeljila na kvalitativni in kvantitativni oceni ponudbe mikrofinanciranja in povpraševanja po njem v tej regiji.

Ugotovljeno je bilo, da (i) za tradicionalne banke zagotavljanje finančnih storitev za mikropodjetnike ni bilo privlačno, zlasti za majhna posojila do 10 000 EUR, in da (ii) obstoječe pobude finančne podpore (npr. posojila, ki jih subvencionira država) ne zagotavljajo ustrezne alternative za mikropodjetnike.

¹⁸ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, prej GTZ GmbH), *Microfinance in Europe – Regional Case Studies from France, Germany and Greece*, str. 13–15 (poročilo je sofinanciral ESS).

Za šest preučenihih finančnih instrumentov ESS ni bilo naložbenih strategij

24

Na splošno finančni instrumenti ESS prejmejo prispevek iz operativnega programa v svoja sredstva, ko je vzpostavljena njihova pravna struktura. Ta denar nato porabijo za podporo projektom, ki sodijo v obseg operativnega programa (tj. zagotavljanje posojil in jamstev za končne prejemnike). V skladu z regulativnimi zahtevami za finančne instrumente ESS je treba zato za vsak sklad pripraviti naložbeno strategijo. Naložbene strategije za

finančne instrumente ESS¹⁹ vključujejo tudi analizo mogoče ciljne populacije za preprečevanje ustvarjanja prevelike ali premajhne količine sredstev sklada.

¹⁹ Člen 43 Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006.

25

Sodišče je pri treh od šestih revidiranih finančnih instrumentov ESS na Poljskem in v Italiji (Kalabrija) ugotovilo, da naložbena strategija ni bila razvita (glej **tabelo 2**).

Tabela 2 Obstoje naložbenih strategij, sistemov za obvladovanje tveganja ter politik izstopa/določb o ukinitvi pri revidiranih finančnih instrumentih ESS

Revidirani finančni instrumenti ESS (država članica)	Naložbena strategija	Sistemi za obvladovanje tveganja (analiza tveganega portfelja)	Politika izstopa/določbe o ukinitvi
Finančni instrument A (Nemčija)	● da	● ne	● da
Finančni instrument B (Italija)	● ne	● ne	● ne
Finančni instrument C (Italija)	● ne	● ne	● ne
Finančni instrument D (Italija)	● da	● ne	● ne
Finančni instrument E (Poljska)	● da	● da	● da
Finančni instrument F (Poljska)	● ne	● ne	● da

Vir: Analiza, ki jo je izvedlo Evropsko računsko sodišče (2014).

Pet od šestih preučeni finančnih instrumentov ESS je imelo neustrezne sisteme za obvladovanje tveganja

26

Poleg predhodne ocene potreb bi morali upravljavci skladov vzpostaviti ustrezne postopke za obvladovanje tveganja. To vključuje zlasti analizo tveganega portfelja finančnega instrumenta, da se oceni, ali so sredstva sklada ustrezna, predvsem pa, da se ugotovi, ali je mogoče pokriti

morebitne izgube zaradi posojil in jamstev. V skladu z navodili Komisije²⁰ državam članicam za programsko obdobje 2007-2013 izvedba take analize pomeni upoštevanje načel dobrega finančnega poslovanja.

20 Navodila za instrumente finančnega inženiringa v skladu s členom 44 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006, COCOF_10-0014-04-EN, z dne 21. februarja 2011, člen 4.1.6.

27

Sodišče je ugotovilo, da je bila analiza tveganega portfelja izvedena le za en finančni instrument ESS od šestih, ki jih je preučilo Sodišče (glej **tabelo 2**), za Italijo pa meni, da so bili trije revidirani finančni instrumenti ESS bistveno preveliki (glej **okvir 3**).

28

V skladu z uredbo je treba neporabljena sredstva finančnega instrumenta ob zaključku vrniti v proračun EU²¹.

21 Člen 43(2) Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006.

Okvir 3**Primer prevelikega finančnega instrumenta ESS**

Do konca leta 2013 so izplačila mikropodjetnikom znašala 9,5 % skupnih sredstev posojilnega sklada v Kampaniji (ki je bil ustanovljen decembra 2009), za jamstvena sklada v Kalabriji (ki sta bila ustanovljena septembra in novembra 2012) pa 0 % in 26,7 %.

Zaradi upoštevanja pravila o upravičenosti odhodkov je treba podporo plačati do 31. decembra 2015²². Za preostala sredstva ni verjetno, da bodo mikropodjetnike dosegla do konca leta 2015.

22 Konec obdobja upravičenosti, kot je opredeljeno v Uredbi 1083/2006, je trenutno v obravnavi.

Slabosti v zvezi s politiko izstopa in določbami o ukinitvi za finančne instrumente ESS**29**

Sodišče je ocenilo tudi, ali so organi upravljanja pripravili politiko izstopa in/ali določbe o ukinitvi v skladu z veljavnimi pravili²³ za finančne instrumente ESS. Namen teh politik in določb je zagotovitev dobre in urejene likvidacije sklada ob njegovem zaključku.

30

Sodišče je ugotovilo, da za tri od šestih preučenih finančnih instrumentov ESS (dva v Kampaniji in eden v Kalabriji) ni bilo politike izstopa in/ali določb o ukinitvi.

23 Člen 43(2) Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006.

Na splošno zadovoljiva ureditev strukture evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress

31

Struktura finančnih instrumentov EPMF se razlikuje od strukture finančnih instrumentov ESS. Finančni posredniki EPMF (npr. banke) morajo zaprositi EIF, da dobijo sredstva za svoje finančne instrumente. Če pri finančnih posrednikih ni povpraševanja po posojilih ali jamstvih, preprosto ne zaprosijo za sredstva EIF. Zato posebna regionalna ocena potreb ni potrebna.

32

Poleg tega mora EIF v skladu s pravili EPMF za vsakega finančnega posrednika izvesti standardni postopek potrebne skrbnosti. To vključuje oceno sistemov za obvladovanje tveganja, vključno s postopki za tvegani portfelj. Portfelj in stopnjo neplačila nato spremlja finančni posrednik, ki redno poroča EIF. Posebna pravila o teh ureditvah za spremljanje in poročanje so sestavni del pogodbe med EIF in finančnim posrednikom.

33

Sodišče je ugotovilo, da je bila zahtevana analiza tveganega portfelja izvedena za vseh sedem preučenihih finančnih instrumentov EPMF. Medtem ko so dejavnosti mikrofinanciranja po definiciji zelo tvegane, je analiza Sodišča je pokazala, da je bil tvegani portfelj posojilnega sklada v Romuniji majhen v primerjavi s podobnimi skladi. Sklad, ki je deloval od marca 2012, je imel 30. septembra 2013 za svoj portfelj 0,3-odstotno stopnjo tveganja neplačila in nobenega odpisa.

Večina finančnih instrumentov Evropskega socialnega sklada ni pritegnila zasebnega financiranja

34

Ena od prednosti uporabe finančnih instrumentov v primerjavi z nepovratnimi sredstvi je, da bi lahko poleg javnega financiranja (iz proračuna EU in nacionalnih proračunov) pritegnili zasebno financiranje. To se imenuje tudi učinek finančnega vzvoda, ki je razmerje med skupnim financiranjem in javnim financiranjem. Razmerje finančnega vzvoda nad 1 pomeni, da se je pritegnilo zasebno financiranje. Sodišče je preučilo, ali so finančni instrumenti, ki so se uporabljali v okviru ESS ali EPMF za podporo mikropodjetnikom, uspešno privabljali zasebno financiranje poleg javnega.

35

Analiza, ki jo je izvedlo Sodišče, je pokazala, da je samo eden od šestih revidiranih finančnih instrumentov ESS pritegnil dodatno zasebno financiranje z razmerjem finančnega vzvoda 1,2 za jamstveni sklad v Italiji (Kalabrija). Pri štirih od šestih instrumentov sploh ni prišlo do učinka finančnega vzvoda, saj je bilo razmerje finančnega vzvoda 1 ali manj²⁴. Pri zadnjem, nekem drugem jamstvenem skladu v Italiji (Kalabrija), organ upravljanja ni mogel zagotoviti informacij o razmerju finančnega vzvoda.

24 Razmerje finančnega vzvoda pod 1,0 je mogoče, kadar se del sredstev porabi za pristojbine za upravljanje.

36

V zvezi s kvantitativnimi cilji Sodišče opaža, da določitev ciljnega razmerja finančnega vzvoda v programskem obdobju 2007–2013 ni bila regulativna zahteva. Toda ugotavlja, da so bila pri vzpostavitvi sklada ciljna razmerja finančnega vzvoda nad 1,0 določena samo pri dveh italijanskih jamstvenih skladih (1,25, kar je treba doseči do zaključka skladov leta 2015). V vseh ostalih primerih bodisi ni bilo na voljo nobenih informacij bodisi s ciljnem razmerjem finančnega vzvoda ni bila predvidena pritegnitev zasebnega financiranja.

Finančni instrumenti evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress so pritegnili nekaj zasebnega financiranja

37

Sodišče je ugotovilo, da je vseh sedem finančnih instrumentov EPMF, ki so se izvajali v času revizije, pritegnilo dodatno zasebno financiranje (glej **tabelo 3**). V zvezi z jamstvi je bilo ciljno razmerje finančnega vzvoda popolnoma enako ciljnemu pri enem od sedmih primerov, v dveh primerih pa ni bilo doseženo. Pri dveh drugih ni verjetno, da bodo prvotni cilji doseženi, saj je razlika med sedanjim in ciljnem razmerjem prepomembna, da bi jo bilo mogoče nadoknaditi do ciljnega datuma sredi leta 2015. Pri dveh primerih portfelja za mikrokredite cilj ni bil določen. Po navedbah Komisije bo končna ocena doseganja ciljnega razmerja finančnega vzvoda za celotni EPMF izvedena po njegovem zaključku, najprej torej leta 2020.

Tabela 3 Finančni vzvod preučenih finančnih instrumentov EPMF

Subjekt (država članica)	Opis projekta	Razmerje finančnega vzvoda		Ciljni datum	Zasebna sredstva (v milijonih EUR)
		ciljno	dejansko (31. 12. 2013)		
Subjekt 1 (Grčija)	jamstveni mikrokreditni portfelj	7,47	1,33	18. 2. 2014	0,3
Subjekt 2 (Romunija)	mikrokreditni portfelj	ni navedeno	1,25 ¹	20. 3. 2014	2,4
Subjekt 3 (Romunija)	mikrokreditni portfelj	ni navedeno	1,18	26. 5. 2013	1,7
Subjekt 4 (Romunija)	jamstveni mikrokreditni portfelj	8,33	1,38	29. 12. 2013	2,4
Subjekt 5 (Poljska)	jamstveni mikrokreditni portfelj	9,13	9,13	30. 3. 2013	55,2
Subjekt 6 (Poljska)	jamstveni mikrokreditni portfelj	6,67	1,33	27. 6. 2015	0,3
Subjekt 7 (Poljska)	jamstveni mikrokreditni portfelj	7,58	1,33	27. 6. 2015	0,1

¹ Datum dejanskega razmerja finančnega vzvoda je 30. september 2013.

Vir: Analiza, ki jo je izvedlo Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov EIF (2013).

Sistemi za spremljanje in poročanje o smotrnosti poslovanja

38

Sodišče je ocenilo ustreznost sistema za poročanje o smotrnosti poslovanja, ki so ga vzpostavili države članice in EPMF, in to, ali je bilo za projekte, vključene v vzorec, verjetno, da bodo zagotovili podporo za mikropodjetnike, zlasti tiste, ki so bili brezposelni. Sodišče opazuje, da se je spremljanje ESS v programskem obdobju 2007–2013 izvajalo na ravni prednostne osi in ne na ravni projektov²⁵.

39

Končni cilj finančne podpore EU za mikropodjetnike je ustvarjanje ali nadaljnje razvijanje trajnostnih podjetij in delovnih mest ter preprečevanje ali odprava brezposelnosti. Sodišče je zato ocenilo, ali sta ESS ali EPMF poročala o naslednjih informacijah, saj te kazalnike smotrnosti poslovanja priporočajo Komisija v svojem kodeksu pravičnega ravnanja in strokovne organizacije na področju mikrofinanc²⁶:

- informacije o socialnem profilu (npr. izobrazba, starost, lokacija ali pripadnost posebej ranljivim skupinam, kot so brezposelni, invalidi, etnične manjšine ali priseljenci) prejemnikov finančne podpore za mikropodjetnike in

- informacije o stopnji preživetja mikropodjetij po nekem obdobju po izteku podpore (npr. po dveh letih).

40

Ta ocena je bila izvedena na podlagi preučitve projektov na kraju samem, odgovorov na anketo Sodišča ter pregleda letnih poročil o izvajanju, ki so jih za 17 operativnih programov ESS Komisiji predložili organi upravljanja, ki so zajeti v revizijo.

Omejene informacije o dosegu in stopnji preživetja za operativne programe Evropskega socialnega sklada

41

Pri analizi, ki jo je opravilo Sodišče, se je pokazalo, da:

- informacije o tem, ali so prejemniki finančne podpore za mikropodjetnike pripadali ranljivi skupini, niso bile na voljo za 11 od 17 (65 %) preučeni operativni programi ESS. Za preostalih šest programov šteje, da so bile informacije delno na voljo, saj so bile zagotovljene le za projekte, ki so posebej usmerjeni v brezposelne. Poleg tega se pri revidiranih operativnih programih ESS informacije o profilu prejemnikov, kadar so bile na voljo, niso sistematično spremljale,
- so bile informacije o stopnji preživetja na voljo za tri (Nemčija, Bolgarija in Finska) od 17 operativnih programov ESS (18 %). Brez dobrih in zanesljivih podatkov o smotrnosti poslovanja in zlasti stopnji preživetja za ostalih 14 operativnih programov ni mogoče oceniti trajnosti projektov.

25 Člen 20(2) Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006.

26 Evropski kodeks pravičnega ravnanja za ponudnike mikrokreditov; CGAP; The Smart Campaign (Center for Financial Inclusion), Universal Standards for Social Performance Management (projektna skupina za socialno smotrnost).

42

To analizo potrjuje pregled letnih poročil o izvajanju operativnih programov, ki so jih organi upravljanja predložili Komisiji. Poročila poleg tega ne vsebujejo podatkov v zvezi s podporo EU za mikropodjetnike, ali pa jih vsebujejo zelo malo.

43

Ker so podatki, ki jih zagotovijo države članice, omejeni, Komisija ne more zbrati doslednih, smiselnih in zanesljivih informacij za spremljanje dosežkov podpore iz ESS za mikropodjetnike, zlasti z vidika vključenosti.

44

Sodišče zato meni, da ni mogoče priti do splošnega zaključka o tem, koliko so končni cilji finančne podpore iz ESS za mikropodjetnike doseženi, ker ni dovolj zanesljivih informacij o smotrnosti poslovanja.

Popolnejše informacije o dosegu in stopnji preživetja za projekte evropskega mikrofinančnega instrumenta Progress

45

Za vseh sedem projektov EPMF, zajetih v revizijo Sodišča, so bile zagotovljene informacije o tem, ali je podpora dosegla mikropodjetnike. V večini primerov je poročanje o EPMF zagotavljalo tudi informacije o profilu prejemnikov finančne podpore za mikropodjetnike (kot so spol, izobrazba, starost in regija). Podatki o preteklem zaposlitvenem statusu končnih prejemnikov pa so bili na voljo le za enega od sedmih preučenihih finančnih instrumentov EPMF (v Grčiji).

46

Kar zadeva stopnjo preživetja, so trije projekti EPMF poročali o 100-odstotni stopnji preživetja, eden pa o povprečni stopnji preživetja 70 %. Pri ostalih treh projektih EPMF zaradi statusa izvajanja tak izračun še ni mogoč.

47

Sodišče je na splošno ugotovilo, da je bilo poročanje za vseh sedem preučenihih projektov v skladu z zahtevami sklepa o EPMF²⁷ in da so informacije, ki jih je zagotovilo, boljše od razpoložljivih za finančne instrumente, za katere se uporablja deljeno upravljanje.

27 Člen 8 Sklepa št. 283/2010/EU.

Podpora je dosegla mikro-podjetnike, od katerih jih je bila približno polovica predhodno brezposelnih

48

Sodišče je ocenilo, ali je bilo za projekte, vključene v vzorec, verjetno, da so podprli mikropodjetnike in zlasti brezposelne. Ta ocena je bila izvedena s preverjanjem, ali je bil povprečni znesek podpore sorazmeren s potrebami mikropodjetnikov, in s preučitvijo profilov prejemnikov nepovratnih sredstev ali upravičencev do finančnih instrumentov.

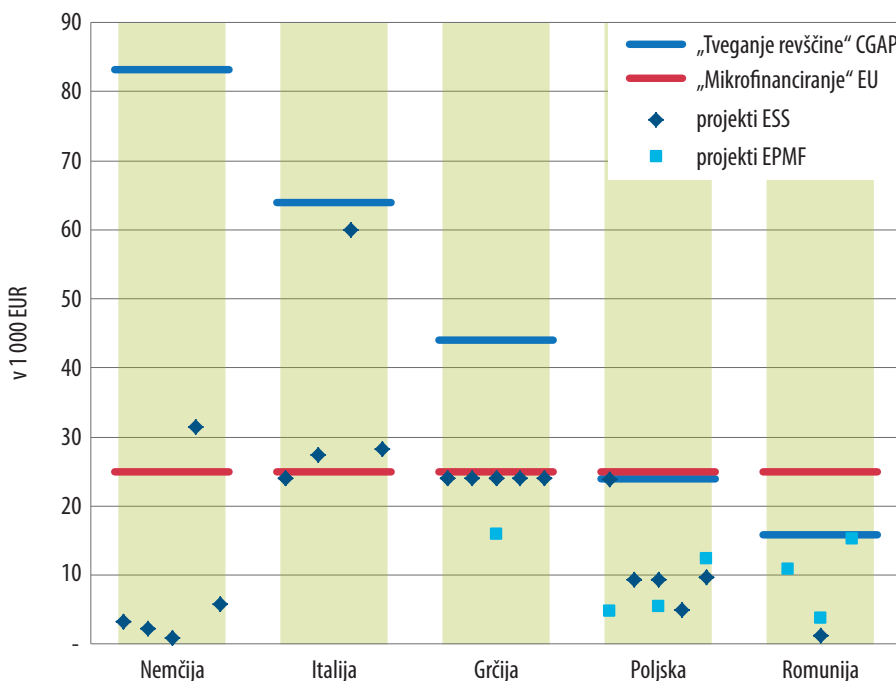
Povprečna finančna podpora EU je sorazmerna s potrebami mikropodjetnikov

49

Sodišče je ugotovilo, da je bil povprečni znesek podpore pod zgornjo mejo 25 000 EUR, ki jo priporoča EU²⁸, ali malo nad njo za vse razen enega od 20 preučenih projektov ESS. Pri vseh sedmih preučenih projektih EPMF je bil upoštevan obvezni prag v višini 25 000 EUR, določen v pravni podlagi za EPMF (glej **sliko 2**). Po navedbah Komisije je bil na dan 30. septembra 2014 povprečen znesek posojila EPMF 9 825 EUR za jamstvene in 6 717 EUR za posojilne instrumente.

28 Priporočilo Komisije 2003/361/ES z dne 6. maja 2003 o opredelitvi mikro, malih in srednjih podjetij (UL L 124, 20.5.2003, str. 36).

Slika 2 Povprečna finančna podpora za mikropodjetnike po projektih v primerjavi z izbranimi pragovoma



Vir: Analiza, ki jo je izvedlo Evropsko računsko sodišče (2013), na podlagi podatkov, ki so jih zagotovili organi upravljanja (2013) in Svetovna banka (2012).

Opažanja

50

Sodišče ugotavlja, da se pri zgornji meji 25 000 EUR, ki se uporablja v vseh 28 državah članicah, ne upoštevajo znatne razlike v prihodkih in premožnosti med njimi. Zato je Sodišče preverilo, ali je bila podpora pod z BND ponderiranim pragom, pri katerem se upošteva, v kolikšnem obsegu je bilo uporabljeno merilo o doseganju prebivalstva, ki mu grozi revščina, (CGAP „tveganje revščine“²⁹). Ta dodatna analiza je pokazala, da je bilo vseh 27 preučениh projektov pod zgornjo mejo CGAP.

51

To kaže, da za velikost posameznih ukrepov finančne podpore lahko šteje, da so bili sorazmerni s potrebami mikropodjetnikov.

Vsi projekti v vzorcu niso bili usmerjeni v brezposelne

52

Sodišče je pregledalo tudi profile prejemnikov nepovratnih sredstev (na ravni organov upravljanja) ali profile strank, ki so prejele finančno podporo iz finančnih instrumentov ESS in EPMF (na ravni upravljavcev skladov), da bi ocenilo, koliko je bila usmerjena v mikropodjetnike, ki so bili predhodno brezposelni.

53

Pri 11 od 20 preučениh projektov ESS (55 %) je bila podpora usmerjena v mikropodjetnike, ki so bili predhodno brezposelni. To vključuje devet projektov (45 %), ki so bili usmerjeni izključno v brezposelne (pet v Grčiji, dva na Poljskem, eden v Italiji (Kampanija) in eden v Nemčiji).

54

V okviru EPMF je bil eden od sedmih preučениh projektov usmerjen posebej v končne prejemnike, ki so bili predhodno brezposelni. Toda po navedbah Komisije skupni zbirni podatki EPMF s konca septembra 2014 kažejo, da je bilo 58 % samozaposlenih, ki so se financirali v okviru EPMF, predhodno brezposelnih in da je bilo več kot 60 % mikropodjetij, ki jih je podprl EPMF, zagonskih podjetij, kar pomeni dober doseg predhodno brezposelnih mikropodjetnikov.

²⁹ Prag CGAP je BND na prebivalca v USD, pomnožen z 2,5.

Informacije o stroških za izvajanje podpore EU za mikropodjetnike

55

V zvezi s stroški za izvajanje podpore EU za mikropodjetnike je treba upoštevati dva elementa: javne administrativne stroške in stroške, ki se zaračunajo za finančne instrumente. Zato je Sodišče ocenilo, ali imajo Komisija in države članice na voljo dovolj informacij o teh stroških.

Nepopolne informacije o administrativnih stroških za izvajanje operativnih programov ESS

56

Komisija je leta 2011 ocenila, da so administrativni stroški za izvajanje operativnih programov za programsko obdobje 2007–2013 znašali 3,2 % vseh sredstev ESRR/Kohezijskega sklada in ESS. To vključuje stroške kontrole, ocenjene na 0,9 %, ki se nanašajo na dejavnosti preverjanja, potrjevanja in revidiranja, ki jih izvajajo nacionalni organi. Ta ocena temelji na podatkih, ki so jih za operativne programe ESRR/Kohezijskega sklada in ESS predložile nekatere države članice³⁰ za prva leta programskega obdobja 2007–2013.

57

Na podlagi tega³¹ je Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje v svojem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2013 stroške na ravni držav članic ocenil na približno 4,8 % proračuna ESS za programsko obdobje 2007–2013 (za organe upravljanja, organe za potrjevanje in revizijske organe). To temelji na povprečnih stroških držav članic, ki so znašali od 2 % do 13 %. Poleg tega skupni letni administrativni stroški, ki jih je imela Komisija, znašajo približno 0,2 % vseh odobrenih proračunskih sredstev. Celotni ocenjeni skupni upravni stroški za upravljanje in kontrolo ESS znašajo približno 5 % skupnega letnega proračuna. Glavni elementi administrativnih stroškov so opisani v **okviru 4**.

58

Nazadnje Sodišče poudarja, da Komisija nima na voljo nobenih primerjalnih informacij o administrativnih stroških za vsako državo članico ali za vsak mehanizem financiranja (tj. nepovratna sredstva ali finančni instrumenti, kot so posojila ali jamstva). Poleg tega so bili razpoložljivi podatki posodobljeni samo za finančne instrumente. Za operativne programe ESS, ki jih je preučilo Sodišče v petih državah članicah, na ravni različnih organov upravljanja ni bilo na voljo informacij o dejanskih upravnih stroških.

30 Belgija, Češka, Italija, Malta, Poljska, Finska in Združeno kraljestvo.

31 GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje, Letno poročilo o dejavnostih za leto 2013, str. 61 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf).

Glavni elementi javnih administrativnih stroškov za operativne programe ESS

Za države članice administrativni stroški vključujejo stroške, ki jih imajo nacionalni organi z upravljanjem, kontrolo, spremljanjem in vrednotenjem operativnih programov. Ti stroški so lahko prejemki uslužbencev, operativni stroški, potni stroški in stroški usposabljanja. Za zagotovitev, da država dejansko izkoristi podporo, lahko administrativni stroški pokrijejo tudi stroške, ki se nanašajo na dejavnosti informiranja in komuniciranja o možnostih financiranja v okviru operativnih programov ESS, ali stroške za krepitev upravne zmogljivosti upravičencev (npr. z usposabljanjem).

V primeru finančnih instrumentov del upravne dejavnosti opravlja upravljavec sklada (npr. izbor končnih prejemnikov), zaradi česar so administrativni stroški na ravni držav članic nižji. Za te dejavnosti upravljavci skladov stroške upravljanja neposredno zaračunajo operativnim programom.

Na ravni Komisije so administrativni stroški povezani s stroški za pripravo regulativnega okvira ESS, finančno poslovanje, kontrolo, revizije, tehnično usklajevanje z državami članicami ter dejavnosti ocenjevanja in informiranja.

Ti administrativni stroški ne vključujejo stroškov, ki jih nosijo upravičenci do finančne podpore EU.

Razlike v stroških, zaračunanih za finančne instrumente Evropskega socialnega sklada

59

Visoki stroški privedejo do tega, da je mikropodjetnikom sčasoma na voljo manj sredstev, in lahko ogrožajo trajnost sklada, zlasti v primeru majhnih skladov za mikrofinanciranje. Najobičajnejši stroški, zaračunani za finančne instrumente, so stroški za upravljanje, ki lahko vključujejo različne podelemente (npr. stroški za uslužbence, stroški oglaševanja in trženja, potni stroški in stroški svetovanja).

60

Pri analizi, ki jo je opravilo Sodišče, se je pokazalo, da so stroški upravljanja za pet od šestih preučeni finančnih instrumentov ESS znašali med 2,3 % in 4,2 %³². En jamstveni sklad v Italiji (Kalabrija) pa ni mogel zagotoviti informacij o svojih stroških upravljanja, za katere je prosilo Sodišče.

³² V skladu s členom 43 Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 so stroški upravljanja za finančne instrumente ESS v letnem povprečju omejeni na največ 4 % skupnih sredstev sklada, razen če je bil upravljavec sklada izbran na podlagi konkurenčnega postopka oddaje javnega naročila, kar je veljalo za en sklad v Nemčiji.

61

Sodišče ugotavlja, da so bili v njegovem vzorcu pri dveh finančnih instrumentih ESS v Italiji (Kalabrija) operativnemu programu poleg stroškov upravljanja zaračunani še dodatni stroški, in sicer plačilo obresti zjamčenih posojil (glej **okvir 5**). To povečuje stroške za izvajanje enega od dveh finančnih instrumentov na 7,8 %, kar pomeni približno 4 milijone EUR na leto.

62

Struktura stroškov, ki se za finančne instrumente ESS zaračunavajo proračunu EU, se je razlikovala zaradi različnih podelementov. Čeprav Sodišče priznava, da morda obstajajo utemeljeni razlogi za te razlike, Komisija nima celotnega pregleda nad osnovo za izračun stroškov upravljanja in izvajanja finančnih instrumentov ESS ter nad tem, ali so ti stroški upravičeni.

63

Po drugi strani pa Komisija za EPMF (posojilne in jamstvene instrumente skupaj) ocenjuje, da povprečni letni strošek, ki se plača iz proračuna EU, znaša največ od 0,5 % do 0,7 % sredstev.

Okvir 5**Visoki stroški, ki jih zaračunava finančni instrument v Kalabriji**

Komisiji je bilo sporočeno, da so stroški upravljanja, ki jih zaračunava jamstveni sklad za mikrokredite v Kalabriji, znašali 2,23 % skupnih sredstev, kar pomeni, da so bili formalno pod 4-odstotno regulativno zgornjo mejo.

Toda organi upravljanja so se z lokalnimi bankami dogovorili o strukturi stroškov upravljanja, pri kateri ESS plača obresti za mikrokredite v imenu posojilojemalcev. Če se plačila obresti v višini 5,6 % zjamčenih posojil prištejejo stroškom upravljanja, skupni stroški, ki se zaračunajo operativnemu programu, presegajo 7,8 %. Poleg tega so iste zasebne banke, ki so prejele plačila obresti, hkrati služile tudi obresti na položena sredstva ESS, ki so služila kot jamstvo.

64

Sodišče je prišlo do zaključka, da so pri finančni podpori ESS za mikropodjetnike slabosti v njenem načrtovanju in zasnovi ter da ni dovolj zanesljivih informacij o smotrnosti poslovanja. Poleg tega Komisija in države članice nimajo na voljo primerjalnih informacij o administrativnih stroških za vsako državo članico in za vsak mehanizem financiranja (tj. nepovratna sredstva ali finančne instrumente, kot so posojila ali jamstva).

65

Sodišče na splošno meni, da bi lahko te zadeve negativno vplivale na uspešnost finančne podpore EU za obravnavo potreb mikropodjetnikov.

Slabosti v načrtovanju in zasnovi finančne podpore ESS za mikropodjetnike

66

Države članice pri zasnovi operativnih programov ESS na splošno niso ustrezno ocenile posebnih potreb mikropodjetnikov, vendar je Komisija te operativne programe vseeno odobrila. V programskem obdobju 2007–2013 ni bilo regulativne obveznosti po obravnavi posebnih potreb mikropodjetnikov na evropski ravni. V obdobju, ki je zajeto v revizijo, so bila nepovratna sredstva glavni podporni mehanizem ESS, ki se uporablja za mikropodjetnike.

67

Finančna podpora EU za mikropodjetnike iz ESS se je na splošno zagotavljala brez kakršne koli utemeljene ocene potreb. Pri nekaterih preučenihih finančnih instrumentih ESS je to, da niso imeli naložbene strategije, skupaj z neustreznimi sistemi za obvladovanje tveganja privedlo do vlaganja preveč sredstev v sklade. Sodišče je ugotovilo tudi, da polovica preučenihih finančnih instrumentov ESS ni imela politike izstopa in določb o ukinitvi, čeprav se to zahteva v zadevnih uredbah.

68

Za EPMF, finančni instrument Komisije, šteje, da ima na splošno zadovoljivo ureditev strukture, kar zadeva sisteme za obvladovanje tveganja. EPMF je uspelo pritegniti nekaj dodatnega zasebnega financiranja, kar pa ni veljalo za finančne instrumente ESS. Toda zneski, ki so bili do sedaj iz proračuna EU dodeljeni EPMF (v primerjavi s finančni instrumenti ESS), so bili omejeni.

Priporočilo 1

Države članice naj za programsko obdobje 2014–2020 pri snovanju instrumentov financiranja in pripravi operativnih programov, ki vključujejo finančno podporo EU za mikropodjetnike, dosledno opravljajo ocene potreb. To bi pomagalo tudi pri tem, da se dodeli ustrezna raven financiranja za alternativne mehanizme financiranja, tj. nepovratna sredstva ali finančne instrumente (posojila ali jamstva). Komisija naj v zvezi s tem zagotovi navodila.

Priporočilo 2

Komisija naj kot pogoj za to, da države članice lahko uporabljajo finančne instrumente ESS, določi ne le skladnost z regulativnimi zahtevami, temveč tudi obstoj dobrega sistema za obvladovanje tveganja, da se prepreči ustvarjanje prevelikih skladov.

Pomanjkanje zadostnih in zanesljivih informacij o spremljanju smotrnosti poslovanja

69

Sistemi EPMF za poročanje o smotrnosti poslovanja so zagotavljali popolnejše informacije kot sistemi ESS, ki so bili ocenjeni kot neustrezni. Na podlagi podatkov, ki jih zagotovijo države članice, Komisija ne more združiti doslednih, smiselnih in zanesljivih informacij (npr. stopnja preživetja mikropodjetnikov in dosež) za spremljanje dosežkov podpore mikrofinanciranja ESS za mikropodjetnike. Sodišče meni, da zato ni mogoče priti do splošnega zaključka o uspešnosti podpore, ki jo ESS zagotavlja za mikropodjetnike.

70

Na podlagi pregledanega vzorca so nepovratna sredstva ESS, finančni instrumenti ESS in EPMF zagotovili finančno podporo za mikropodjetnike. Mikropodjetniki, ki so bili predhodno brezposelni, so bili doseženi le pri približno polovici projektov.

Priporočilo 3

Za izboljšanje dosega v prihodnosti naj Komisija z državami članicami zasnuje ukrepe finančne podpore ESS za mikropodjetnike in opredeli merila za upravičenost, ki bodo usmerjena v doseganje brezposelnih in ranljivih oseb, ki so v slabšem položaju glede dostopa do konvencionalnega kreditnega trga.

Nezadostne informacije o stroških za izvajanje nepovratnih sredstev ESS in finančnih instrumentov

71

Za preučene operativne programe ESS organi upravljanja niso imeli informacij o dejanskih upravnih stroških. Komisija in države članice nimajo na voljo primerjalnih informacij o javnih administrativnih stroških na državo članico ali na mehanizem financiranja (tj. nepovratna sredstva ali finančne instrumente, kot so posojila ali jamstva). Zato ne morejo ugotoviti najbolj stroškovno učinkovitega načina za zagotavljanje podpore EU za mikropodjetnike.

72

Pri prečenih finančnih instrumentih je Sodišče opazilo različne stroškovne strukture in deleže stroškov upravljanja, ki so se zaračunavali proračunu EU. Komisija nima celotnega pregleda nad osnovo za izračun stroškov izvajanja finančnih instrumentov ESS, zato ne more oceniti, ali so razlike v stroških med instrumenti upravičene.

Priporočilo 4

Komisija naj za programsko obdobje 2014–2020 izvede primerjalno analizo stroškov za izvajanje nepovratnih sredstev ESS, finančnih instrumentov ESS in finančnih instrumentov Programa Evropske unije za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI), da bi ugotovila njihove dejanske ravni. Ta ocena bi morala omogočiti ugotovitev dobrih praks o tem, kako bi bilo mogoče majhne zneske nepovratnih sredstev, posojil in jamstev razdeljevati z razumnimi stroški.

To poročilo je sprejel senat II, ki ga vodi g. Henri GRETHEN, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourggu na zasedanju 10. junija 2015.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Povzetek

VI (a)

Komisija sprejema to priporočilo.

Za programsko obdobje 2014–2020 se bo v skladu z regulativnim okvirom zagotovilo, da vsak finančni instrument temelji na predhodni oceni, s katero so se ugotovila nedelovanja trga ali naložbeni položaji, ki niso optimalni, in na potrebah po naložbah. Zahteve glede predhodne ocene so predvidene tudi za nadaljnje izvajanje finančnih instrumentov, ki so bili vzpostavljeni v predhodnem programskem obdobju.

Pri odobritvi operativnih programov je Komisija zagotovila usklajenost s strateškimi prednostnimi nalogami, določitev/izpolnjevanje predhodnih pogojev in vrednotenje utemeljitve oblike predlagane podpore.

Komisija se je zavezala tudi, da bo svetovala pri predhodni oceni in zagotovila navodila o izvajanju finančnih instrumentov.

Za novo programsko obdobje je že zagotovila navodila in praktično metodologijo za pripravo obvezne predhodne ocene.

VI (b)

Komisija sprejema to priporočilo, ki ga že obravnava nov regulativni okvir Evropskega socialnega sklada, ki določa obveznost izvajanja predhodnih ocen za finančne instrumente.

VI (c)

Komisija sprejema to priporočilo.

Nov regulativni okvir bo omogočil ugotavljanje najustreznejših ciljnih skupin mikrofinančnega instrumenta za vsak upošteveni trg. To bi se lahko doseglo s predhodnimi ocenami.

VI (d)

Komisija ne sprejema tega priporočila.

Komisija meni, da bi bilo treba za analizo izolirati stroške upravljanja nepovratnih sredstev ali finančnega instrumenta, ki jih krije organ upravljanja. Poleg tega bi bilo težko izvesti primerjavo stroškov in provizij med nepovratnimi sredstvi in finančnimi instrumenti ESS ter med finančnimi instrumenti ESS in EPMF (npr. stroški finančnih instrumentov ESS vključujejo bančne provizije, vendar ne vključujejo stroškov organov upravljanja in posredniških organov), prav tako pa se struktura stroškov finančnih instrumentov EPMF razlikuje od strukture stroškov finančnih instrumentov ESS, saj organi upravljanja ne posredujejo.

Analiza morda ne bi dosegla svojega namena, kar pomeni, da se morda ne bi ugotovile dobre prakse za novo programsko obdobje, saj regulativni okvir določa nova pravila o stroških upravljanja in provizijah za upravljanje, ki temeljijo na uspešnosti in vključujejo prage (glej Delegirano uredbo Komisije (EU) št. 480/2014).

Uvod

09

Med programskim obdobjem 2007–2013 organom upravljanja ni bilo treba poročati Komisiji o ciljni skupini mikropodjetnikov na ravni projekta.

Opažanja

Skupni odgovor na odstavka 21 in 22

Za finančne instrumente, ki se deljeno upravljajo, je Uredba (EU) št. 1303/2013 (v nadaljnjem besedilu: uredba o skupnih določbah) za programsko obdobje 2014–2020 uvedla obvezno predhodno oceno, ki bi med drugim morala zajemati tudi utemeljitev oblike predlagane podpore.

Skupni odgovor na odstavka 24 in 25

V okviru deljenega upravljanja in v skladu z načelom subsidiarnosti so za zagotavljanje, da se posamezne operacije izvajajo v skladu z veljavnimi pravnimi določbami, odgovorni nacionalni organi.

Komisija priznava, da naložbena strategija ni bila razvita pri vzpostavitvi treh od šestih finančnih instrumentov.

Ta zadeva izhaja iz programskega obdobja 2007–2013 in je verjetno posledica pomanjkanja pravne varnosti Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006, ki je bila v letih 2010 in 2011 v delih, ki se nanašajo na finančne instrumente, večkrat spremenjena.

26

V programskem obdobju 2007–2013 je ta zahteva izhajala iz navedenega obvestila COCOF. Presega pristojnost organov upravljanja in je v pristojnosti upravljavca skladov v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja.

Za programsko obdobje 2014–2020 so te zahteve jasno določene v členu 37(2) uredbe o skupnih določbah, ki določa obvezno izvedbo predhodne ocene.

27

Glej skupni odgovor na odstavka 21 in 22.

V programskem obdobju 2014–2020 je izvajanje predhodne ocene predhodna zahteva, pravila o plačilu pa predvidevajo postopno potrjevanje plačil. To bo prispevalo k optimizaciji velikosti finančnih instrumentov.

Okvir 3

Kot je ugotovilo Sodišče v zvezi s Kampanijo, je bil prevelik finančni instrument posledica prevelikega vpisa enega cilja osi v škodo drugih, ki so ostali nevpisani. Naslednji razpis za zbiranje predlogov je bil spremenjen tako, da se je obravnavalo to vprašanje. Konec maja 2015 so izplačila mikropodjetnikom znašala 37,4 % skupnih sredstev sklada.

33

Komisija meni, da je prezgodaj za ocenjevanje tvegane portfelja, saj je portfelj EPMF novejši in prvi krog izplačil še ni bil izveden.

Skupni odgovor na odstavka 35 in 36

Finančni vzvod ni bil zakonska zahteva v programskem obdobju 2007–2013. Vendar je vključen v pravni okvir za obdobje 2014–2020¹.

Lahko pa imajo finančni instrumenti, ki jih financira ESS, tudi brez finančnega vzvoda za dodatno zasebno financiranje multiplikativen učinek zaradi svoje narave obnavljanja sredstev.

¹ Uvodna izjava (34), člen 37(2)(c) in člen 46(2)(h) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

37

V zvezi s ciljnim finančnim vzvodom želi Komisija poudariti, da dejstvo, da nekatere transakcije ne dosegajo pričakovanega finančnega vzvoda, ni vprašanje smotrnosti poslovanja, temveč sprejemljive poslovne stvarnosti nerazvitega mikrofinančnega trga in instrumenta, ki si ne prizadeva doseči le najuspešnejših posrednikov, temveč tudi novo ustanovljene in tiste, ki se osredotočajo na ranljive skupine. Da se čim bolj izkoristi razpoložljiv proračun EU, Evropski investicijski sklad v pogodbah o jamstvih, ki ne dosegajo ciljnega finančnega vzvoda, ustrezno prilagaja zadevne mejne zneske in ponovno uporablja sproščene mejne zneske za nove transakcije. Poleg tega morajo posredniki plačati provizije za prevzete obveznosti, če ne izpolnijo dogovorjenih obsegov portfeljev.

Skupni odgovor na odstavke 41 do 44

Spremljanje ESS kot tako se izvaja na ravni prednostne osi in ne na ravni projekta. Kazalniki učinka in rezultatov so bili oblikovani na ravni prednostne osi v skladu z njenimi cilji. V programskem obdobju 2014–2020 je to izboljšano, saj so kazalniki učinka in rezultatov določeni na ravni prednostne naložbe in izražajo posebne cilje navedene prednostne naložbe.

Poročanja o stopnji preživetja ni mogoče pričakovati, saj se v skladu z Uredbo ne zahteva.

Poleg tega Komisija meni, da stopnja preživetja sama po sebi ni ustrezno merilo za ocenjevanje uspešnosti mikrofinančnega instrumenta. Če bi brezposelna oseba na primer poskušala ustanoviti svoje podjetje in ji to ne bi uspelo, bi vseeno pridobila strokovno znanje in spretnosti na področju upravljanja, ki bi ji omogočili, da v prihodnosti najde službo. Rezultat posredovanja bi se zato moral šteti za pozitivnega.

Stopnjo preživetja mikropodjetnikov, ki prejmejo podporo, bi lahko na primer dopolnjevalo merjenje položaja končnega prejemnika na trgu dela po zaključku ukrepa.

45

V skladu s pravili EPMF so se podatki o preteklem zaposlitvenem statusu zbirali za fizične osebe, ne pa za mikropodjetja. To vprašanje je bilo upoštevano pri zasnovi finančnih instrumentov Programa Evropske unije za zaposlovanje in socialne inovacije (v nadaljnjem besedilu: EaSI).

Skupni odgovor na odstavke 52 do 54

Komisija ugotavlja, da so revidirani mikrofinančni instrumenti orodja za doseganje zadevnih ciljev delov operativnih programov ESS in EPMF, v okviru katerih se izvajajo, kar lahko presega vključevanje brezposelnih oseb.

V skladu s sklepom o EPMF so ciljne skupine opredeljene kot posamezniki, zlasti iz ranljivih skupin, in mikropodjetja.

S sodelovanjem z nebančnimi mikrofinančnimi ustanovami, kadar obstajajo na upoštevnem trgu, se zagotovi dober doseg jemalcev mikrokreditov, ki so v slabšem položaju v primerjavi s konvencionalnim kreditnim trgom. Poslovni model nebančnih mikrofinančnih ustanov temelji na obstoječem položaju, pri katerem so ranljive osebe v slabšem položaju glede dostopa do konvencionalnega kreditnega trga, saj jih običajne banke obravnavajo kot dražje in/ali bolj tvegane.

58

Komisija meni, da bi bilo zagotavljanje teh informacij nesorazmerno breme v primerjavi s pričakovanimi rezultati. To bi zlasti zahtevalo izoliranje stroškov upravljanja nepovratnih sredstev ali finančnega instrumenta, ki jih krije organ upravljanja. Poleg tega bi bilo težko izvesti primerjavo stroškov in provizij med nepovratnimi sredstvi in finančnimi instrumenti ESS (npr. stroški finančnih instrumentov ESS vključujejo bančne provizije, vendar ne vključujejo stroškov organov upravljanja in posredniških organov).

59

Stroški upravljanja mikrokreditnih ukrepov so že po naravi višji od stroškov pri običajnem posojanju zaradi posebne ciljne populacije, majhnega zneska in velikega števila posojil, ki jih dodelijo mikrofinančne ustanove.

62

V okviru deljenega upravljanja in v skladu z načelom subsidiarnosti so za zagotavljanje, da se posamezne operacije izvajajo v skladu z veljavnimi pravnimi določbami, odgovorni nacionalni organi.

Od leta 2011 morajo države članice v letnem poročilu o izvajanju navesti podatke o stroških upravljanja in provizijah za upravljanje, povezanih z izvajanjem finančnih instrumentov.

Ti podatki so na voljo institucijam in vsako leto decembra javno objavljeni v „Povzetku podatkov o napredku pri financiranju in izvajanju instrumentov finančnega inženiringa, o katerih so poročali organi upravljanja“.

Prav tako je treba poudariti, da se upravljavec skladov opredeli s postopkom oddaje javnega naročila, raven stroškov upravljanja in provizij za upravljanje pa določi trg.

Na področju izračuna stroškov pravni okvir za obdobje 2014–2020 vključuje omejitev stroškov upravljanja in provizij za upravljanje, kot je veljala za obdobje 2007–2013. Poleg tega je uspešnost zdaj obvezni sestavni del navedenih provizij².

Komisija je v Delegirani uredbi Komisije (EU) št. 480/2014 določila merila za določitev stroškov upravljanja in provizij za upravljanje finančnih instrumentov na podlagi uspešnosti in prage za stroške upravljanja in provizije za upravljanje na podlagi dobrih tržnih praks.

² Glej člen 42(5) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

Zaključki in priporočila

Skupni odgovor na odstavka 64 in 65

Komisija meni, da bi bilo zbiranje teh informacij nesorazmerno breme. Poleg tega bi bilo težko izvesti primerjavo stroškov in provizij med nepovratnimi sredstvi in finančnimi instrumenti ESS ter med državami članicami.

Poleg tega administrativni stroški kot taki ne bi smeli biti glavni dejavnik za izbiro najustreznejšega mehanizma financiranja.

67

Glej odgovore Komisije na odstavke 21, 22 in 27.

68

EPMF se kot pilotna pobuda izvaja od leta 2010. Dodatna proračunska sredstva so se programu, ki jo je nasledil, dodelila v okviru EaSI.

Priporočilo 1

Komisija sprejema to priporočilo.

Za programsko obdobje 2014–2020 se bo v skladu z regulativnim okvirom zagotovilo, da vsak finančni instrument temelji na predhodni oceni, s katero so se ugotovila nedelovanja trga ali naložbeni položaji, ki niso optimalni, in na potrebah po naložbah. Zahteve glede predhodne ocene so predvidene tudi za nadaljnje izvajanje finančnih instrumentov, ki so bili vzpostavljeni v predhodnem programskem obdobju.

Pri odobritvi operativnih programov je Komisija zagotovila usklajenost s strateškimi prednostnimi nalogami, določitev/izpolnjevanje predhodnih pogojenosti in vrednotenje utemeljitve oblike predlagane podpore.

Komisija se je zavezala tudi, da bo svetovala pri predhodni oceni in zagotovila navodila o izvajanju finančnih instrumentov.

Za novo programsko obdobje je že zagotovila navodila in praktično metodologijo za pripravo obvezne predhodne ocene.

Priporočilo 2

Komisija sprejema to priporočilo, ki ga že obravnava novi regulativni okvir ESS, ki določa obvezno izvedbo predhodnih ocen za finančne instrumente.

69

Zdi se, da EPMF nima težav z nezadostnimi ali nezanesljivimi informacijami o spremljanju uspešnosti.

Komisija za programsko obdobje 2014–2020 ugotavlja, da razen stopnje preživetja ESS pomagajo meriti uspešnost podpore ESS za mikropodjetnike tudi posebni kazalniki, kot sta število mikropodjetij, ki prejemajo podporo, in zaposlitveni status udeležencev ob vstopu in izstopu.

Priporočilo 3

Komisija sprejema to priporočilo.

Nov regulativni okvir bo omogočil ugotavljanje najustreznejših ciljnih skupin mikrofinančnega instrumenta za vsak upoštevni trg. To bi se lahko doseglo s predhodnimi ocenami.

Skupni odgovor na odstavka 71 in 72

V zvezi s finančnimi instrumenti ESS morajo države članice od leta 2011 v letnem poročilu o izvajanju navesti podatke o stroških upravljanja in provizijah za upravljanje, povezanih z izvajanjem finančnih instrumentov.

Za programsko obdobje 2014–2020 je Komisija v Delegirani uredbi Komisije (EU) št. 480/2014 določila merila za določitev stroškov upravljanja in provizij za upravljanje na podlagi uspešnosti in prage za stroške upravljanja in provizije za upravljanje na podlagi dobrih tržnih praks.

Priporočilo 4

Komisija ne sprejema tega priporočila.

Komisija meni, da bi analiza zahtevala izoliranje stroškov upravljanja nepovratnih sredstev ali finančnega instrumenta, ki jih krije organ upravljanja. Poleg tega bi bilo težko izvesti primerjavo stroškov in provizij med nepovratnimi sredstvi in finančnimi instrumenti ESS ter med finančnimi instrumenti ESS in EPMF (npr. stroški finančnih instrumentov ESS vključujejo bančne provizije, vendar ne vključujejo stroškov upravljalnih organov in posredniških organov), prav tako pa se struktura stroškov finančnih instrumentov EPMF razlikuje od strukture stroškov finančnih instrumentov ESS, saj organi upravljanja ne posredujejo.

Analiza morda ne bi dosegla svojega namena, kar pomeni, da se morda ne bi ugotovile dobre prakse za novo programsko obdobje, saj regulativni okvir določa nova pravila o stroških upravljanja in provizijah za upravljanje, ki temeljijo na uspešnosti in vključujejo prage (glej Delegirano uredbo Komisije (EU) št. 480/2014).

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govornice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Mikropodjetniki po vsej EU imajo težave pri dostopu do konvencionalnega kreditnega trga. EU zagotavlja finančno podporo v obliki nepovratnih sredstev in finančnih instrumentov, da bi izboljšala to stanje.

Sodišče je s tem poročilom ocenilo, ali je bila podpora EU načrtovana in zasnovana tako, da je obravnavala dejanske potrebe mikropodjetnikov, in ali so obstajali dobri sistemi za poročanje o smotnosti poslovanja. Poleg tega je preučilo, ali je na voljo dovolj informacij o stroških za izvajanje različnih mehanizmov financiranja EU, ki podpirajo mikropodjetnike.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije