

Zvláštní zpráva

## Evropský fond pro strategické investice: pro zajištění skutečného úspěchu jsou nutná další opatření

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR

# Obsah

	Body
<b>Shrnutí</b>	I–XI
<b>Úvod</b>	01–11
<b>Rozsah a koncepce auditu</b>	12–14
<b>Připomínky</b>	15–79
<b>Rizikovější financování schválené skupinou EIB v rámci EFSI se blíží očekávané úrovni</b>	15–29
Celkový objem financování schváleného z EFSI v prvních třech letech dosáhl původně očekávané výše	16–18
Fond EFSI zvýšil rizikovější financování EIB méně, než se očekávalo	19–23
EIB by mohla ještě více podporovat rizikovější finanční produkty v rámci EFSI	24–29
<b>EFSI částečně nahradil financování z jiných finančních nástrojů podporovaných z rozpočtu EU</b>	30–37
<b>Téměř třetina projektů podepsaných v rámci složky pro infrastrukturu a inovace mohla být financována bez podpory EFSI, avšak ne za stejně výhodných podmínek</b>	38–47
<b>Vykázané „mobilizované investice“ a „multiplikační efekt“ jsou nadhodnoceny</b>	48–64
<b>EFSI zasahuje do různých odvětví, ale jeho zeměpisné rozložení není vyvážené</b>	65–79
<b>Závěry a doporučení</b>	80–88
<b>Přílohy</b>	
<b>Příloha I — Vykázané údaje týkající se operací EFSI k 30. červnu 2018</b>	
<b>Příloha II — Kategorie produktů skupiny EIB</b>	
<b>Příloha III — Finanční nástroje ESIF v období 2014–2020</b>	
<b>Příloha IV — Seznam výkonnostních a monitorovacích ukazatelů EFSI</b>	

## **Příloha V — Operace EFSI s účastí národních podpůrných bank a institucí k 31. prosinci 2017**

### **Glosář**

### **Odpovědi Komise a EIB**

### **Auditní tým**

## Shrnutí

I Evropský fond pro strategické investice (EFSI) byl zřízen v roce 2015 jako součást „Investičního plánu pro Evropu“ s cílem řešit **nedostatek investic**, k němuž došlo v důsledku finanční a hospodářské krize, jež začala v roce 2008. Fond byl založen v rámci EIB a spravuje jej řídicí rada složená ze zástupců Komise a EIB. EFSI byl původně zřízen s cílem využít rozpočtovou záruku EU ve výši 16 miliard EUR a částku 5 miliard EUR z vlastních zdrojů EIB, aby skupina EIB mohla poskytnout financování v přibližné výši 61 miliard EUR. Účelem bylo mobilizovat do července 2018 dodatečné veřejné a soukromé finanční prostředky v objemu 315 miliard EUR pro strategické investice do infrastruktury a malých a středních podniků v rámci většiny oblastí politiky EU a členských států.

II **Cílem auditu** bylo posoudit, zda je EFSI účinným nástrojem pro aktivaci finančních prostředků na podporu dodatečných investic v celé EU. Na základě posouzení rizik jsme zjišťovali, zda:

- a) EIB poskytla do července 2018 očekávanou výši rizikovějšího financování;
- b) EFSI nahradil ostatní operace financování EIB a EU;
- c) investiční projekty nemohly být v období provádění fondu EFSI financovány z jiných veřejných či soukromých zdrojů;
- d) vykázané odhady investic mobilizovaných prostřednictvím EFSI byly realistické z hlediska jejich dopadu na reálnou ekonomiku;
- e) bylo investiční portfolio EFSI patřičně vyvážené, pokud jde o příslušné oblasti politiky EU a zeměpisnou koncentraci.

III Náš audit se týkal operací fondu EFSI od jeho zahájení v roce 2015 až do července 2018. V rámci své **auditní práce** jsme přezkoumali zprávy o výkonnosti EFSI zveřejněné do doby našeho auditu, analyzovali portfolio operací EFSI, přezkoumali jsme vzorek operací a provedli jsme průzkum a rozhovory s úředníky Komise a skupiny EIB, protistranami EFSI a odborníky v této oblasti.

IV Dospěli jsme k závěru, že fondu EFSI se dařilo získat finanční prostředky na podporu značného objemu dalších investic v EU. Vykázaný objem mobilizovaných investic však nezohledňuje skutečnost, že některé operace EFSI nahradily jiné operace EIB a finanční nástroje EU, ani to, že část podpory EFSI byla poskytnuta projektům,

kteře bylo možné financovat z jiných zdrojů, byť za různých podmínek. Je také třeba zlepšit zeměpisné rozložení investic podpořených z EFSI.

**V** Zjistili jsme, že skupina EIB schválila do 30. června 2018 více než 59 miliard EUR finančních operací podpořených z EFSI. Financování schválené skupinou EIB navíc dosáhlo do 17. července 2018 výše 65,5 miliardy EUR. K tomuto výsledku přispělo několik faktorů včetně zřízení EFSI jako rozpočtové záruky poskytnuté EIB, zajištění jeho provozní flexibility, stanovení malého počtu cílů a omezení pro investiční portfolio EFSI, zavedení efektivnějších řídicích mechanismů a posílení spolupráce s vnitrostátními podpůrnými bankami a institucemi.

**VI** Podpora z EFSI umožnila EIB dosáhnout oproti roku 2014 čtyřnásobného zvýšení rizikovějších finančních operací. Přesto byla hodnota rizikovějších finančních operací spojených s EFSI, které EIB skutečně podepsala, nižší, než se plánovalo. EIB realizovala rizikovější financování prostřednictvím nabídky klasických prioritních investičních úvěřů s delší splatností, nezajištěných pozic v případech, kdy všichni nebo většina ostatních věřitelů disponovali zárukou, a prostřednictvím operací s rizikovějšími protistranami, a to zároveň při relativně omezeném využívání jiných dostupných produktů s vyšším rizikem.

**VII** EFSI také částečně nahradil financování z ostatních centrálně řízených finančních nástrojů EU, zejména v oblasti dopravy a energetiky. Dále jsme zjistili, že je potřeba, aby Komise a EIB analyzovaly možné budoucí překřívání operací mezi složkou EFSI pro infrastrukturu a inovace a finančními nástroji Evropských strukturálních a investičních fondů.

**VIII** Skutečnost, že určitá operace EFSI byla v souladu s definicí danou nařízením o EFSI vyhodnocena jako operace zajišťující adicionalitu a klasifikována jako operace s vyšším rizikem než běžná operace EIB, nutně neznamená, že projekt by nebylo možné financovat z jiných zdrojů. Z výsledků našeho průzkumu vyplynulo, že téměř třetina projektů financovaných v rámci složky pro infrastrukturu a inovace by se uskutečnila i bez podpory EFSI. Předkladatelé projektů většinou preferovali financování z EFSI, protože bylo buď levnější, nebo nabízelo delší dobu splatnosti. V několika případech jsme zjistili, že projekty EFSI mohly být financovány ze soukromých zdrojů nebo dalších veřejných zdrojů nebo dokonce EIB jako běžná operace, i když za jiných podmínek.

**IX** Metodika použitá pro odhad výše mobilizovaných investic v některých případech nadhodnotila rozsah, v jakém podpora EFSI skutečně dodatečně investice v reálné ekonomice aktivovala. Nedostatek srovnatelných výkonnostních a monitorovacích

ukazatelů pro všechny finanční nástroje a rozpočtové záruky EU oslabuje transparentnost a schopnost posuzovat výsledky.

**X** Portfolio EFSI bylo na konci roku 2017 v mezích orientačních limitů stanovených pro investice do konkrétních oblastí politiky. **Zeměpisná koncentrace** operací podepsaných k financování v rámci EFSI však nebyla dostatečně vyvážená, neboť většina z nich byla soustředěna v několika větších členských státech EU-15. Země, v nichž byl EFSI využit nejvíce, byly zeměmi s nejrozvinutějšími a nejaktivnějšími národními podpůrnými bankami a institucemi. Méně rozvinutým zemím je proto potřeba poskytnout podporu včetně technické pomoci.

**XI** Na základě těchto zjištění vydáváme následující doporučení:

- a) podporovat opodstatněné využívání rizikovějších produktů EIB v rámci EFSI;
- b) podporovat doplňkovost mezi finančními nástroji EU a rozpočtovými zárukami EU;
- c) lépe posuzovat, zda potenciální projekty EFSI bylo možné financovat z jiných zdrojů;
- d) lépe odhadovat objem mobilizovaných investic;
- e) zlepšit zeměpisné rozložení investic podporovaných EFSI.

# Úvod

**01** V listopadu 2014, bezprostředně po svém nástupu do funkce, nová Evropská komise a skupina Evropské investiční banky (dále jen „skupina EIB“) společně oznámily investiční plán pro Evropu (IPE nebo také „Junckerův plán“)<sup>1</sup>. Tento plán byl vypracován jako reakce na pokles investic v Evropě po finanční a hospodářské krizi, která začala v roce 2008. Zároveň si Komise uvědomovala fiskální omezení, kterým členské státy čelí, a omezenou flexibilitu v rámci stávajících výdajových programů EU. Podle odhadů Komise se investice v EU každoročně pohybují 230 miliard až 370 miliard EUR pod hladinou „udržitelných“ investic<sup>2</sup>.

**02** Celkovým cílem investičního plánu pro Evropu je zvýšit úroveň investic a odstranit investiční překážky v EU. Plán vychází ze tří pilířů, které se vzájemně podporují a jimiž jsou: i) Evropský fond pro strategické investice (EFSI), určený pro financování investic; ii) Evropské centrum pro investiční poradenství, které zajišťuje technickou pomoc předkladatelům projektů, spolu s Evropským portálem investičních projektů, který zviditelňuje projekty hledající financování a zajišťuje výměnu informací, a iii) regulační a strukturální reformy na odstranění překážek pro investice.

**03** EFSI není právním subjektem odděleným od EIB, ale má samostatnou řídicí strukturu, kterou tvoří řídicí rada složená ze tří zástupců Komise a jednoho zástupce EIB, přijímající rozhodnutí na základě konsenzu, dále investiční výbor a výkonný ředitel. Řídicí struktura byla dokončena v lednu 2016, kdy byl jmenován investiční výbor. V mezidobí schvalovala využití záruky EU Komise. Operace EFSI musí také schválit řídicí orgány EIB a EIF v rámci stejné politiky, pravidel a postupů, které se vztahují na operace mimo EFSI.

**04** EFSI byl zřízen s cílem mobilizovat investice ve výši 315 miliard EUR do reálné ekonomiky v období tří let do července 2018 na financování (strategických) investic v celé řadě oblastí politik EU (doprava a energetika, vzdělávání, výzkum a inovace atd.) a také zlepšit přístup k financování pro malé a střední podniky<sup>3</sup>. Toho mělo být dosaženo pomocí 21 miliard EUR v rámci rizikové kapacity, kterou tvoří záruka z rozpočtu EU ve výši 16 miliard EUR a vlastní zdroje EIB ve výši 5 miliard EUR, aby

---

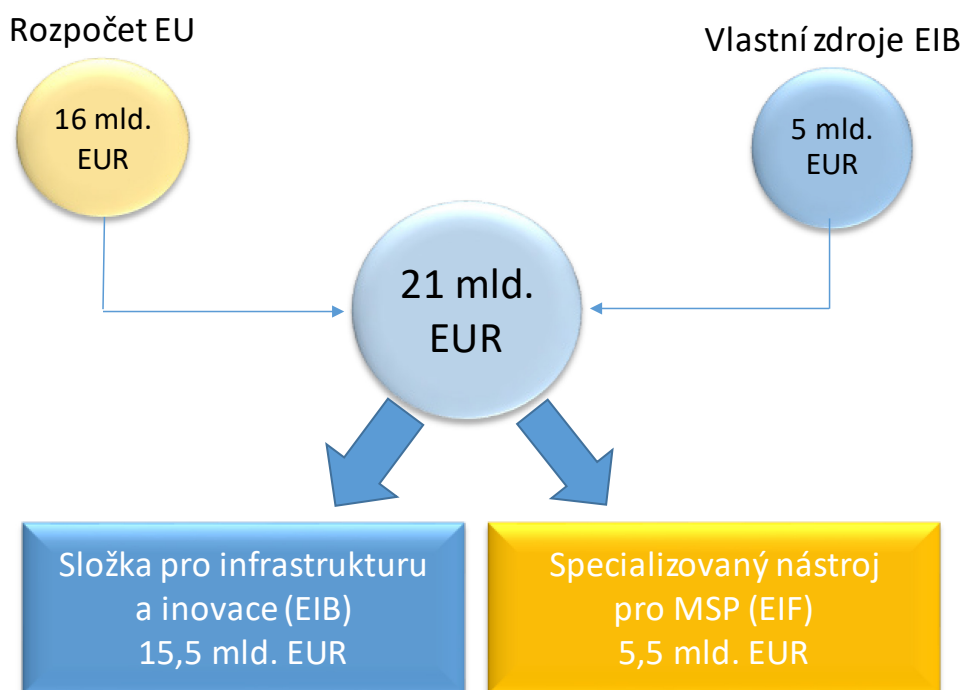
<sup>1</sup> COM(2014) 903 final ze dne 16.11.2014.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/commission/publications/why-eu-needs-investment-plan\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/why-eu-needs-investment-plan_en).

<sup>3</sup> Článek 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2015/1017 (Úř. věst. L 169, 1. 7. 2018, s. 1) („nařízení o EFSI“).

mohla skupina EIB poskytnout dodatečné financování (**obrázek 1**), původně odhadnuté na 61 miliard EUR<sup>4</sup>.

### Obrázek 1 – Struktura EFSI po úpravě z července 2016



Zdroj: EIB, Zpráva Evropskému parlamentu a Radě o finančních a investičních operacích skupiny EIB v rámci EFSI za rok 2017.

**05** Investiční operace EFSI se uskutečňují v rámci dvou tematických složek, tzv. „oken“: i) složky pro infrastrukturu a inovace (*Infrastructure and Innovation Window – IWW*), kterou spravuje EIB a jejímž cílem je zajistit financování strategických projektů, a ii) specializovaného nástroje pro malé a střední podniky (*SME Window – SMEW*), který spravuje EIF a jehož cílem je podpora malých a středních podniků a společností se střední tržní kapitalizací (tedy podniků s nejvýše 3 000 zaměstnanci). Každá z těchto složek provádí operace dluhového typu a kapitálového typu<sup>5</sup>.

**06** Podpora z EFSI se neposkytuje podle konkrétních odvětví nebo zeměpisných oblastí, ale řídí se poptávkou. Řídící rada nicméně u složky pro infrastrukturu a inovace stanovila orientační limit pro zeměpisnou diverzifikaci a koncentraci, a sice že podíl

<sup>4</sup> 31. bod odůvodnění nařízení o EFSI; operační plán skupiny EIB na období 2015–2017, předmluva a s. 10, a operační plán skupiny EIB na období 2016–2018, s. 8.

<sup>5</sup> K operacím dluhového typu patří zejména běžné úvěry, záruky a protizáruky. Operace kapitálového typu zahrnují přímé a nepřímé kapitálové a kvazikapitálové účasti a podřízené úvěry.

investic v jakýchkoliv třech členských státech dohromady (měřeno objemem podepsaných úvěrů/investic) by do konce investičního období (konec roku 2020 v případě schválení a konec roku 2022 v případě podpisů) neměl přesáhnout 45 % celkového portfolia EFSI<sup>6</sup>. Specializovaný nástroj pro MSP žádný limit pro koncentraci stanoven nemá.

**07** Komise rovněž vzala na vědomí potřebu účinného zapojení národních podpůrných bank a institucí, aby se zvýšil dopad investičního plánu pro Evropu a fondu EFSI na investice, růst a zaměstnanost. Do července 2015 se osm národních podpůrných bank a institucí zavázalo spolufinancovat projekty a investiční platformy celkovou částkou až 34 miliard EUR<sup>7</sup>. Nařízení o EFSI stanoví několik způsobů, jak do něj mohou národní podpůrné banky a instituce přispět, včetně účasti v investičních platformách nebo v jednotlivých projektech EFSI formou spolufinancování.

**08** Podle nařízení o EFSI by se záruka EU měla poskytovat na podporu projektů, které mimo jiné přinášejí „adicionalitu“<sup>8</sup>. To znamená, že finanční prostředky EFSI jsou v zásadě určeny na operace, které řeší selhání trhu nebo nepříznivé investiční situace a které by v období, během něž je možné využít záruku EU<sup>9</sup>, nemohly provést EIB, EIF nebo by se nemohly uskutečnit pomocí stávajících finančních nástrojů Unie bez podpory EFSI nebo ve stejném rozsahu.

**09** EFSI by také měl být „doplněním nad rámec probíhajících programů EU a tradičních činností EIB“<sup>10</sup> a „přispívat k dosahování cílů politiky Unie, jak jsou stanoveny v nařízení o programu COSME, nařízení o programu Horizont 2020 a nařízení o Nástroji pro propojení Evropy“<sup>11</sup>. Zavedení EFSI se odehrálo za situace, kdy větší část rozpočtu EU již byla přidělena na finanční nástroje pro víceletý finanční rámec (VFR)

---

<sup>6</sup> Strategická orientace EFSI, 15. prosince 2015 ([http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi\\_steering\\_board\\_efsi\\_strategic\\_orientation\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_efsi_strategic_orientation_en.pdf)).

<sup>7</sup> COM(2015) 361 final ze dne 22.7.2015.

<sup>8</sup> Článek 5 nařízení o EFSI.

<sup>9</sup> Počáteční investiční období, během něhož může být poskytnuta záruka EU na podporu financování a investičních operací, na něž se vztahuje nařízení o EFSI, trvá do 5. července 2019 (schválení) a 30. června 2020 (podpisy) a bylo prodlouženo do 31. prosince 2020 (schválení) a 31. prosince 2022 (podpisy).

<sup>10</sup> 8. bod odůvodnění nařízení o EFSI.

<sup>11</sup> 13. bod odůvodnění EFSI.

2014–2020. Jak ukazuje **obrázek 2**, Komise již vytvořila centrálně spravované finanční nástroje v rámci sedmi programů EU vztahujících se na různé oblasti politiky, s počátečním rozpočtem („finančním krytím“) ve výši přibližně 7,4 miliardy EUR. Objem finančních nástrojů v rámci evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESI fondy“) na období 2014–2020 se navíc očekává ve výši 20,2 miliardy EUR<sup>12</sup>, což je téměř dvojnásobek oproti předchozímu období.

## Obrázek 2 – Přehled finančních nástrojů podporovaných z rozpočtu EU a EFSI (původní finanční přiděl v době zřízení)

	Finanční nástroje v režimu nepřímého řízení (Příspěvek z rozpočtu EU: 7,4 mld. EUR)	EFSI (Příspěvek z rozpočtu EU: 16 mld. EUR) upraveno v červenci 2016	ESI fondy (Příspěvek z rozpočtu EU: 20,2 mld. EUR)	
Infrastruktura (doprava, energetika a telekomunikace)	Nástroj pro propojení Evropy (NPE) Nástroj pro sdílení rizika a kapitálový nástroj – až do 2,6 mld. EUR	Složka pro infrastrukturu a inovace Dluhové operace – záruky EU ve výši 10,5 mld. EUR, kapitálové operace – záruka ve výši 2,5 mld. EUR	Finanční nástroje členských států část operačních programů na období 2014–2020 +/- 20 mld. EUR	
	Soukromé financování pro nástroj pro energetickou účinnost (PF4EE) a Nástroj financování přírodního kapitálu (NCFE) záruka – 140 mil. EUR			
Výzkum, vývoj a inovace	Horizont 2020 (InnovFin) Kapitálový nástroj a nástroj sdílení rizik – 2,6 mld. EUR	Nástroj pro MSP (MSP a malé společnosti se střední tržní kapitalizací) Kapitálový a dluhový nástroj – záruka ve výši 3,0 mld. EUR	Z toho záruka v rámci iniciativy pro MSP – příspěvek ESI fondů 1 160 mil. EUR, podíl COSME a Innovfin ve výši 32 mil. EUR	
Růst, tvorba pracovních míst a sociální soudržnost	Konkurenceschopnost a MSP (COSME) Kapitálový a dluhový nástroj – 1,4 mld. EUR			Kreativní Evropa Záruční nástroj – 121 mil. EUR
	Sociální inovace (EASI) Záruky pro mikropodniky – 112 mil. EUR			Erasmus+ Záruční nástroj – 0,5 mld. EUR

Zdroj: EÚD, na základě návrhu souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2019 (pracovní dokument část X).

**10** Na konci roku 2017 Evropský parlament a Rada na základě návrhu Komise schválily prodloužení doby trvání fondu EFSI do roku 2020 („EFSI 2.0“) a zvýšení jeho rizikové kapacity na 33,5 miliardy EUR, které tvoří 26 miliard EUR v podobě záruky EU a 7,5 miliardy EUR vlastních zdrojů EIB<sup>13</sup>. Cílem tohoto zvýšení je mobilizovat do konce roku 2020 veřejné a soukromé investice v objemu 500 miliard EUR.

<sup>12</sup> Platforma veřejně přístupných údajů (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-categorisation-ERDF-ESF-CF/9fpg-67a4>) k 22.5.2017.

<sup>13</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/2396 (Úř. věst. L 345, 27. 12. 2017, s. 34) („nařízení o EFSI“).

**11** V červnu 2018 Komise navrhla integrovaný investiční model s názvem „InvestEU“ jako součást balíčku návrhů pro příští víceletý finanční rámec. Bude podporovat investiční priority EU a také synergie mezi různými finančními nástroji EU v období 2021–2027<sup>14</sup>. Cílem návrhu je navázat na zkušenosti s EFSI a finančními nástroji ve smyslu finančního nařízení a mobilizovat další investice v objemu asi 650 miliard EUR formou dodatečné rozpočtové záruky EU ve výši 38 miliard EUR. Mohl by tedy být pokračováním rozsáhlého investičního programu zahájeného s EFSI. Podle Komise bude program InvestEU reagovat na potřeby trhu a soustředí se na čtyři hlavní oblasti: i) udržitelnou infrastrukturu, ii) výzkum, inovace a digitalizaci, iii) MSP a malé společnosti se střední tržní kapitalizací a iv) sociální investice a dovednosti.

---

<sup>14</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí program InvestEU (COM(2018) 439 final ze dne 6.6.2018).

## Rozsah a koncepce auditu

**12** Cílem auditu bylo posoudit, zda je Evropský fond pro strategické investice účinným nástrojem pro získávání finančních prostředků na podporu investic v EU. Zjišťovali jsme, zda:

- a) EIB poskytla do července 2018 očekávanou výši rizikovějšího financování;
- b) EFSI nahradil ostatní operace financování EIB a EU;
- c) financované investiční projekty nemohly být financovány v období provádění fondu EFSI z jiných veřejných či soukromých zdrojů;
- d) vykázané odhady investic mobilizovaných prostřednictvím EFSI byly realistické z hlediska jejich dopadu na reálnou ekonomiku;
- e) bylo investiční portfolio EFSI patřičně vyvážené, pokud jde o příslušné oblasti EU a zeměpisnou koncentraci.

**13** Zabývali jsme se také návrhem Komise na zřízení programu InvestEU a provedli předběžnou analýzu.

**14** Audit se týkal operací fondu EFSI od jeho zahájení v roce 2015 do července 2018. Zaměřili jsme se především na složku pro infrastrukturu a inovace, na kterou připadají přibližně tři čtvrtiny záruky EFSI. O specializovaném nástroji pro MSP částečně pojednávala předchozí zvláštní zpráva EÚD<sup>15</sup>. Naše auditní práce zahrnovala:

- a) přezkum různých hodnocení Komise a EIB (včetně hodnocení fondu EFSI provedené EIB z června 2018<sup>16</sup>), hodnocení EIF, oficiálních dokumentů, zpráv o operacích aj. souvisejících s EFSI a existujícími finančními nástroji a analýz a publikací třetích stran;
- b) analýzu portfolia operací EFSI, které byly podepsány do 31. prosince 2017, a podrobný přezkum 15 operací v rámci složky pro infrastrukturu a inovace

---

<sup>15</sup> Zvláštní zpráva č. 20/2017 „Nástroje pro úvěrové záruky financované EU: pozitivní výsledky, je ale zapotřebí lepší zacílení na příjemce a lepší koordinace s vnitrostátními programy“ (<http://eca.europa.eu>).

<sup>16</sup> Hodnocení Evropského fondu pro strategické investice, EIB (Hodnocení operací), červen 2018.

vybraných ze 124 operací této složky, které byly podepsány do 31. prosince 2016 (týkajících se hodnocení, schvalování, vykazování a monitorování v rámci EIB);

- c) pohovory s úředníky Komise, EIB a EIF, s vybranými předkladateli projektů v rámci složky pro infrastrukturu a inovace a s podpůrnými bankami a institucemi členských států, Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj a dalšími zúčastněnými stranami;
- d) naše průzkumy mezi přímými protistranami EIB v rámci složky pro infrastrukturu a inovace (předkladateli projektů, investory a finančními zprostředkovateli) a národními podpůrnými bankami a institucemi;
- e) konzultace s odborníky o různých aspektech, na něž se zaměřuje tento audit.

# Připomínky

## Rizikovější financování schválené skupinou EIB v rámci EFSI se blíží očekávané úrovni

**15** Aby bylo dosaženo cíle mobilizovat investice v objemu 315 miliard EUR, počítala EIB s tím, že do července 2018 bude schváleno 61 miliard EUR financování z EFSI. Portfolio EFSI by mělo mít celkově rizikovější profil než portfolio investic podporovaných EIB v rámci jejích běžných investičních politik před vstupem nařízení o EFSI v platnost. EFSI by měl také obvykle podporovat projekty, které mají vyšší rizikový profil než projekty v rámci běžných operací EIB<sup>17</sup>.

## Celkový objem financování schváleného z EFSI v prvních třech letech dosáhl původně očekávané výše

**16** K 30. červnu 2018 činil objem schváleného financování z EFSI celkem 59,3 miliardy EUR, což se blíží plánované úrovni. Do 17. července 2018 EIB schválila financování v objemu 65,5 miliardy, které přesáhlo orientační výši prostředků, které bylo třeba získat. Financování z EFSI, které bylo podepsáno pro obě složky k 30. červnu 2018, činilo v úhrnu 42,9 miliardy EUR. EIB podepsala 312 operací v objemu 30,5 miliardy EUR v rámci složky pro infrastrukturu a inovace a 384 operací v objemu 12,4 miliardy EUR v rámci specializovaného nástroje pro MSP. Souhrn údajů EFSI vykázaných k 30. červnu 2018 uvádí **příloha I**.

**17** K tomuto výsledku přispělo několik faktorů:

- a) Jelikož byl fond EFSI zřízen mimo rámec finančního nařízení, mohl vzniknout v krátké době, bez hodnocení *ex ante* nebo posouzení dopadů.
- b) Vnitřní flexibilita fondu EFSI umožňující financovat širokou škálu projektů prostřednictvím řady typů finančních produktů a při malém počtu odvětví nebo zeměpisných omezení umožnila vybírat z velkého počtu a objemu potenciálních finančních operací (viz **příloha II**). U opatření financovaných z vlastních zdrojů EIB se také neposuzuje, zda jde o státní podporu. Schvalovací proces EFSI je díky tomu rychlejší a flexibilnější než schvalovací procesy finančních nástrojů EU ve sdíleném řízení.

---

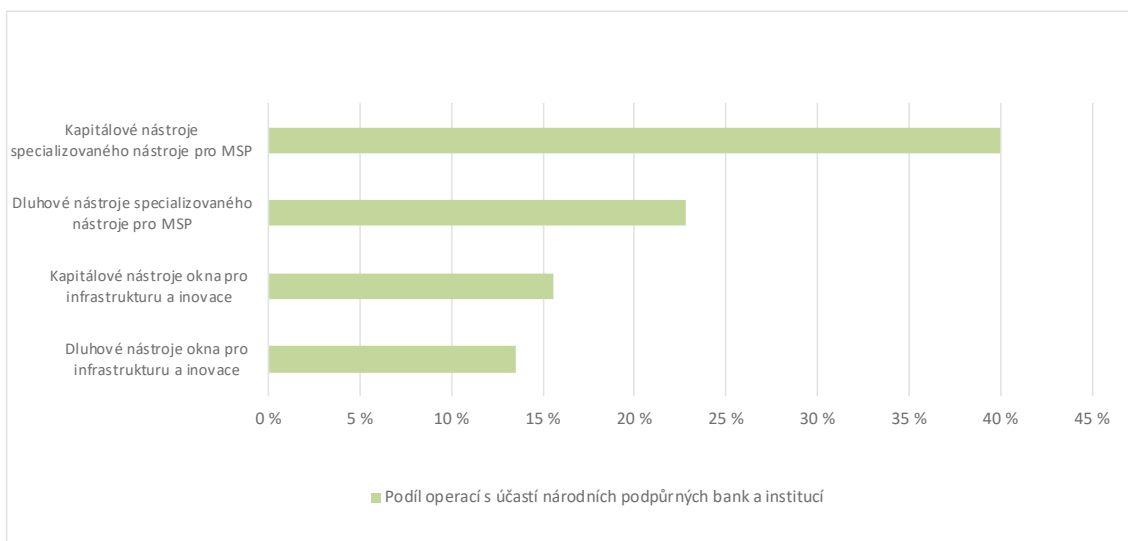
<sup>17</sup> Čl. 5 odst. 1 a příloha II.2 nařízení o EFSI.

- c) Efektivnější řídicí mechanismy umožnily EIB rychle zahrnout nové operace do portfolia EFSI, zejména pokud již byly vyhodnoceny a schváleny EIB.

**18** Na rozdíl od situace u jiných finančních nástrojů EU nařízení o EFSI také uvádí, že významnou úlohu v provádění fondu EFSI mohou hrát národní podpůrné banky a instituce při identifikaci a rozvíjení projektů a přilákání potenciálních investorů<sup>18</sup>.

**Obrázek 3** ilustruje podíl operací podpůrných bank a institucí v jednotlivých složkách EFSI. Spolupráce mezi EIB a národními podpůrnými bankami a institucemi byla posílena zřízením pracovních skupin a spolupracujících investičních platforem. Z našeho průzkumu a rozhovorů v národních podpůrných bankách a institucích vyplynulo, že většina z nich intenzivnější spolupráci se skupinou Evropské investiční banky ocenila.

### Obrázek 3 – Podíl operací EFSI, do nichž jsou zapojeny národní podpůrné banky a instituce (podle poměrného počtu operací) k 30. červnu 2018



*Zdroj:* Zprávy o operacích EFSI v rámci složky pro infrastrukturu a inovace a specializovaného nástroje pro MSP k 30. červnu 2018.

### Fond EFSI zvýšil rizikovější financování EIB méně, než se očekávalo

**19** EIB označuje své finanční operace spojené s vyšším rizikem jako zvláštní činnosti (viz **rámec 1**). Ty jsou zmíněny v článku 5 nařízení o EFSI, který definuje adicionalitu operací EFSI.

<sup>18</sup> 34. bod odůvodnění nařízení o EFSI.

## Rámeček 1

### Zvláštní činnosti a EFSI

Zvláštní činnosti obnášejí vyšší riziko, než jaké EIB obecně přijímá, a definují se takto:

- dluhové operace s rizikovým profilem D- nebo nižším (tj. s očekávanou ztrátou vyšší než 2 %);
- veškeré kapitálové operace a operace kapitálového typu (např. fondy pro investice do infrastruktury a jiné účasti fondů, činnosti v rámci rizikového kapitálu, kapitálové operace a další operace s rovnocenným rizikovým profilem).

Všechny operace EIF v rámci specializovaného nástroje pro MSP se považují za operace mající stejný rizikový profil jako zvláštní činnosti EIB. Je tomu tak proto, že investice do MSP se považují za investice s nízkým investičním stupněm (tj. s očekávanou ztrátou vyšší než 2 %).

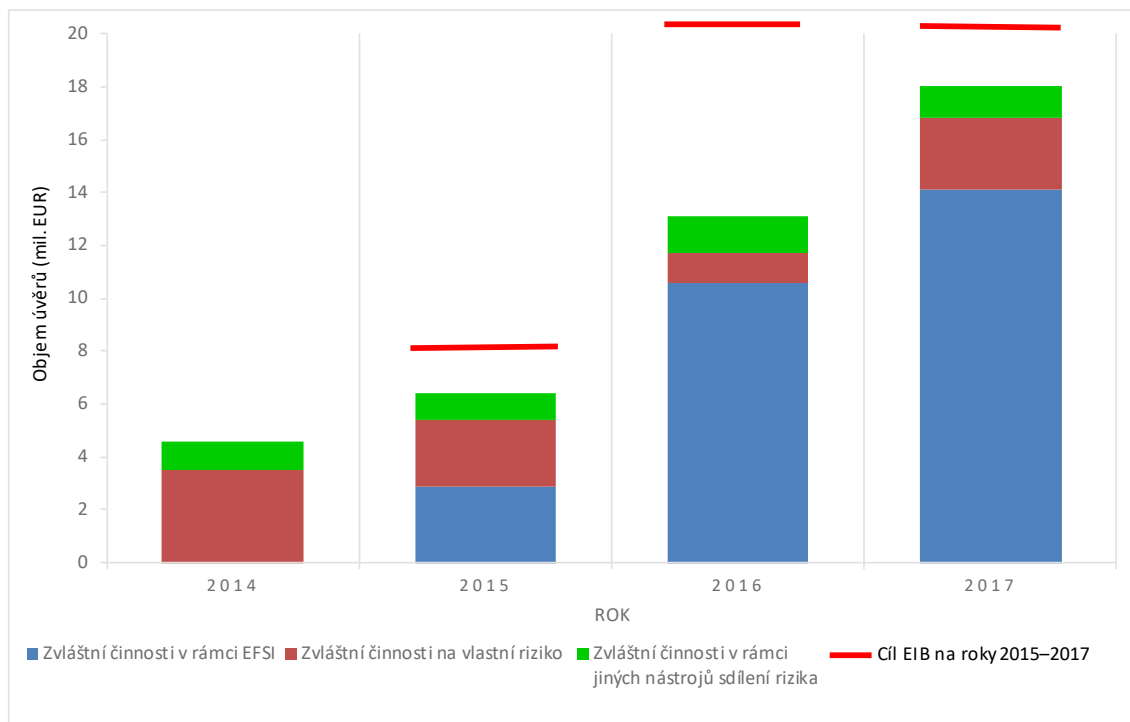
Zvláštní činnosti EIB lze rozdělit do tří kategorií: i) operace na vlastní riziko EIB, ii) operace v rámci složky EFSI pro infrastrukturu a inovace, iii) jiné operace než operace EFSI, u nichž EIB sdílí část souvisejícího rizika s třetími stranami, zejména s rozpočtem EU v rámci dohod s Komisí, např. InnovFin, NPE nebo podobné programy EU.

**20** Přezkoumali jsme, zda EFSI zvýšil rizikovější úvěrové činnosti EIB, a porovnali jsme rizikový profil portfolia operací EFSI s portfoliem EIB mimo EFSI.

**21** EIB původně očekávala, že v návaznosti na zřízení EFSI vzroste její celková míra zvláštních činností z výchozích 4,5 miliardy EUR v roce 2014 (tedy zhruba 6 % všech podepsaných operací) na 8,6 miliardy EUR v roce 2015 (12 %) a na 21 miliard EUR (30 %) v roce 2016 a 2017<sup>19</sup>. **Obrázek 4** porovnává skutečné a plánované hodnoty zvláštních činností EIB v období 2014–2017 podle jednotlivých kategorií.

<sup>19</sup> Operační plán EIB 2015–2017, předmluva, s. 11 a 12. Operační plán EIB stanoví pro podpisy cíle s 10% flexibilitou směrem nahoru a dolů.

**Obrázek 4 – Zvláštní činnosti EIB podepsané v období 2014–2017**



*Poznámka:* Cíle pro podpisy v operačním plánu mají 10 % flexibilitu směrem nahoru nebo dolů.

*Zdroj:* EÚD na základě analýzy údajů z různých finančních zpráv a operačních plánů EIB za období 2014–2017.

**22** Objem podpisů v rámci zvláštních činností EIB se zvýšil ze 4,5 miliardy EUR v roce 2014 na 18 miliard EUR v roce 2017. I přes tento čtyřnásobný nárůst jsme kumulovaný deficit za období 2015–2017 ve srovnání s plánovanou úrovní vypočetli na přibližně 13 miliard EUR, tj. 26 % souhrnného cíle 50,6 miliardy EUR<sup>20</sup>. V tomto deficitu jsou zohledněny zvláštní činnosti podpořené z EFSI v objemu asi 7 miliard EUR, zvláštní činnosti prováděné EIB na vlastní riziko v objemu 1,5 miliardy EUR a zvláštní činnosti v rámci jiných mandátů sdílení rizik v objemu 4,5 miliardy EUR.

**23** Pokud jde o rizikový profil portfolia operací EFSI, k 30. červnu 2018 bylo 98,5 % portfolia tvořeno operacemi v kategorii zvláštních činností<sup>21</sup>. Naše analýza potvrdila, že souhrnný rizikový profil portfolia EFSI byl vyšší než rizikový profil portfolia ostatních operací EIB.

<sup>20</sup> Výpočet EÚD, na základě vykázané úrovně všech podpisů a podpisů v rámci zvláštních činností ve finančních zprávách EIB za rok 2015, 2016 a 2017.

<sup>21</sup> Zprávy o operacích EFSI v rámci složky pro infrastrukturu a inovace a specializovaného nástroje pro MSP k 31. prosinci 2018.

## EIB by mohla ještě více podporovat rizikovější finanční produkty v rámci EFSI

**24** Investiční pokyny k EFSI stanoví, že EFSI může být uplatněn pro přímé nebo nepřímé financování nových operací prostřednictvím široké škály produktů<sup>22</sup>. Operační strategie EFSI dále upřesňuje, které jednotlivé produkty může skupina EIB pro uplatnění EFSI použít<sup>23</sup>. Patří k nim prioritní a podřízené úvěry, nástroje pro sdílení rizika, nástroje kapitálového trhu (např. korporátní hybridní dluhopisy) a kapitálové nebo kvazikapitálové účasti. V pravidlech pro operace s investičními platformami a národními podpůrnými bankami a institucemi<sup>24</sup> je navíc podřízenost jednou ze základních zásad operací EFSI (tj. podpora EFSI by měla být v oprávněných případech pokud možno podřízena ostatním formám financování)<sup>25</sup>.

**25** U specializovaného nástroje pro MSP se EIF spoléhal především na stávající produkty zaměřené na MSP, již používané v rámci záručního mechanismu programu COSME, nástroje InnovFin, programu Kreativní Evropa (CCS), Programu pro zaměstnanost a sociální inovace (EaSI) a mandátů EIB a EIF týkajících se zdrojů rizikového kapitálu. V rámci složky pro infrastrukturu a inovace se EIB opírala jednak o klasické dlouhodobé prioritní úvěry pro financování podniků a projektů a jednak rozšířila využívání produktů s vyšším rizikem a rozvinula nové, včetně kapitálových produktů, sdílení rizika a mezaninového financování prostřednictvím cenných papírů zajištěných aktivy (*ABS mezzanine – Asset Backed Securities mezzanine*<sup>26</sup>) a korporátních hybridních dluhopisů. **Obrázek 5** znázorňuje využití produktů EIB v rámci složky EFSI pro infrastrukturu a inovace k 31. prosinci 2017.

<sup>22</sup> Příloha II nařízení o EFSI, oddíl 2.

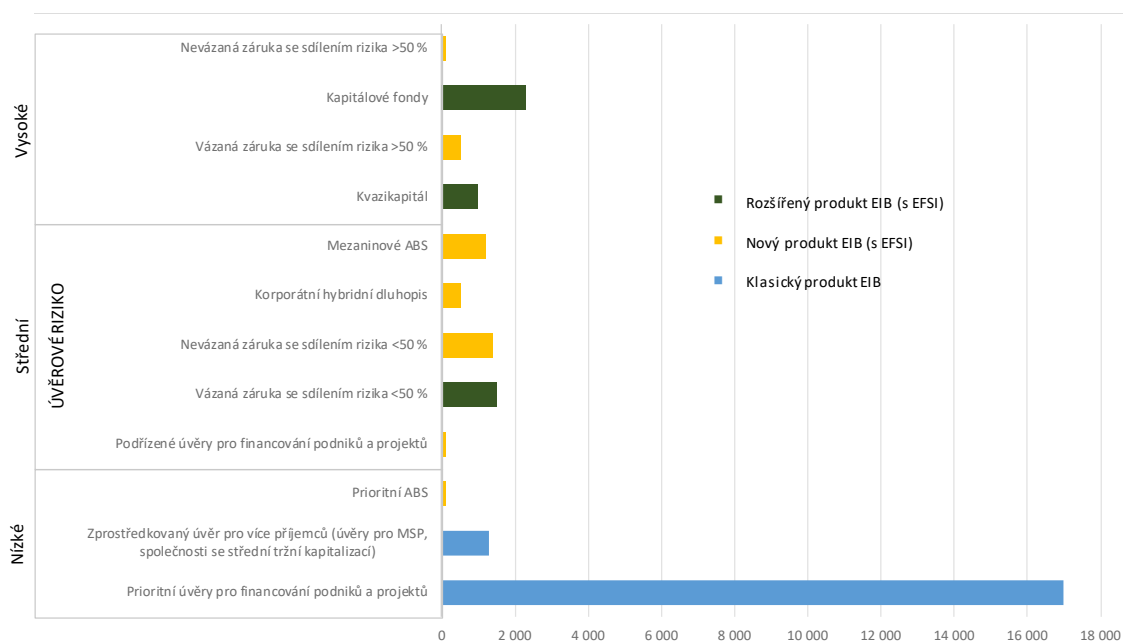
<sup>23</sup> Strategická orientace EFSI, aktualizováno v červnu 2017.

<sup>24</sup> Pravidla týkající se operací s investičními platformami a národními podpůrnými bankami a institucemi, SB/10/2016, oddíl 3.2

<sup>25</sup> Podřízenost v tomto kontextu znamená poskytování úvěrů za podmínek, které jsou pro věřitele (v daném případě EIB) méně výhodné než jiné formy podpory, například delší splatnost, pořadí splátek při úhradě dluhu, dostupnost zajištění a také rating pro případ selhání dlužníka a alokace ztrát.

<sup>26</sup> Cenný papír zajištěný aktivy je třída investic, jejichž hotovostní toky jsou zajištěny portfoliem aktiv. Mezaninové financování znamená, že se jedná o portfolio cenných papírů podřízené pouze prioritnímu dluhu.

## Obrázek 5 – Přehled využití produktů EIB v rámci složky EFSI pro infrastrukturu a inovace



Zdroj: EÚD, na základě dostupných údajů o podepsaných operacích EIB v rámci složky pro infrastrukturu a inovace k 31. 12. 2017.

**26** Většinu portfolia operací ze složky pro infrastrukturu a inovace tvořily tradiční dlouhodobé prioritní úvěry pro financování podniků nebo projektů (přibližně 17 miliard EUR, tedy asi 62 % celkové podepsané částky v rámci této složky). Z našeho přezkumu těchto operací vyplynulo, že EIB dosáhla vyššího rizikového statutu investičních úvěrů zejména prostřednictvím delších splatností, nezajištěných pozic v případech, kdy všichni nebo většina ostatních věřitelů disponovali zárukou, a operacemi s rizikovějšími protistranami, ale že jen málo uplatňovala podřízený dluh pro financování podniků a projektů.

**27** EIB v rámci EFSI podstatně zvýšila financování kapitálového typu, které k 31. prosinci 2017 dosáhlo 3,3 miliardy EUR. Začala se také zaměřovat na kapitálové fondy vstupující do MSP a společností se střední kapitalizací v EU investováním do takových fondů spolu s národními podpůrnými bankami a institucemi nebo EIF. I za tuto oblast odpovídá EIF.

**28** Ve spolupráci s národními podpůrnými bankami a institucemi nebo komerčními bankami EIB také vyvinula nástroje pro sdílení rizika<sup>27</sup> zacílené na MSP a společnosti se

<sup>27</sup> Nástroje pro sdílení rizika se dělí vázané (EIB nebo finanční zprostředkovatel vybírají úvěr podle předem stanovených kritérií) a nevázané (EIB přejímá riziko v souboru předem

střední tržní kapitalizací. Z analýzy trhu vypracované EIB vyplynulo, že po tomto typu nástroje existuje velká poptávka. Nicméně k 31. prosinci 2017 EIB podepsala v souvislosti s EFSI pouze 14 operací v rámci nástroje pro sdílení rizika v celkové výši 2,9 miliardy EUR<sup>28</sup> (přibližně třetina cíle pro tento produkt), z nichž pouze čtyři byly podepsány s národními podpůrnými bankami a institucemi v objemu 0,7 miliardy EUR<sup>29</sup>. Důvodem byla složitá hloubková kontrola EIB, která byla potřebná pro udělení pověření, a regulační požadavky.

**29** Kromě toho bylo v rámci nástroje pro sdílení rizika podepsáno velmi málo operací, u nichž by EIB nesla vyšší riziko než národní podpůrné banky a instituce, přestože naše rozhovory a analýzy stanovisek národních podpůrných bank a institucí<sup>30</sup> svědčí o tom, že ty by takové operace přivítaly.

## EFSI částečně nahradil financování z jiných finančních nástrojů podporovaných z rozpočtu EU

**30** EFSI by měl doplňovat a neměl by nahrazovat využívání jiných finančních nástrojů EU<sup>31</sup>, zejména finančních nástrojů v režimu sdíleného řízení (tj. finančních nástrojů v rámci evropských strukturálních a investičních fondů). Zjišťovali jsme dopad EFSI

---

schválených úvěrů, zatímco finanční zprostředkovatelé se zavazují vytvořit nové portfolio způsobilých úvěrů).

<sup>28</sup> A to 1,4 miliardy EUR v rámci nevázaných nástrojů (zejména pro portfolio MSP a společnosti se střední tržní kapitalizací), 0,5 miliardy EUR v rámci vázaných nástrojů s plným pověřením a 1 miliarda EUR v rámci vázaných nástrojů s částečným pověřením.

<sup>29</sup> HBOR Risk-Sharing for MidCaps & Other priorities (HBOR Sdílení rizik pro společnosti se střední tržní kapitalizací a další priority) – nevázaná záruka; CDC France Efficacite Energetique Logement Social (CDC France Energetická účinnost sociálního bydlení) (investiční platforma) – financovaný vázaný úvěr se sdíleným rizikem a plným pověřením; Investiční platforma KFW pro společnosti se střední tržní kapitalizací (investiční platforma) – vázaná záruka se sdíleným rizikem a plným pověřením; AFD French Overseas Territories Economic Development (AFD Hospodářský rozvoj francouzských zámořských území) (investiční platforma) – vázaná záruka se sdíleným rizikem a částečným pověřením.

<sup>30</sup> Evropská asociace veřejných bank (EAPB), Stanovisko k prodloužení investičního plánu pro Evropu, listopad 2016; Evropská asociace pro dlouhodobé investory (ELTI), „Investiční plán pro Evropu – Zkušenosti národních podpůrných bank a institucí a možná zlepšení“, listopad 2016.

<sup>31</sup> Příloha II nařízení o EFSI, oddíl 3.

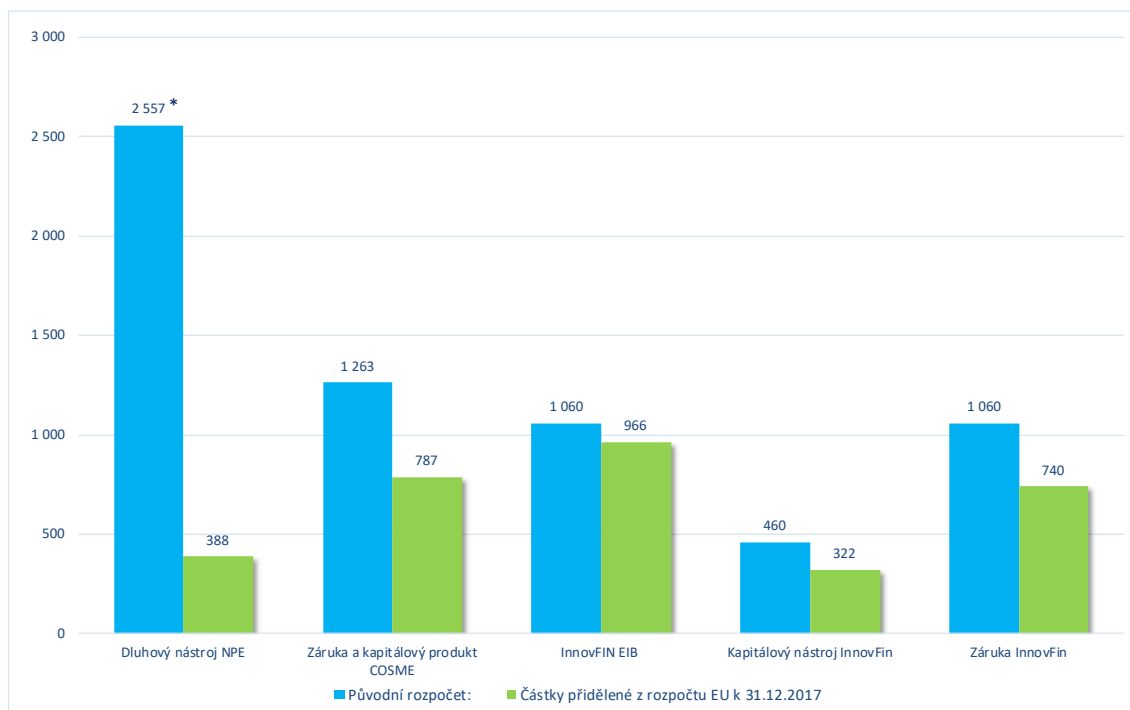
na další mandáty v oblasti sdílení rizik prováděné EIB (finanční nástroje v režimu nepřímého řízení) a na finanční nástroje v režimu sdíleného řízení.

### EFSI a finanční nástroje v režimu nepřímého řízení

**31** Při analýze jsme se zaměřili na možné překrývání EFSI s největšími finančními nástroji v programovém období 2014–2020, jejichž prováděním je pověřena skupina EIB: dluhovým nástrojem NPE, InnovFin (nástrojem iniciativy InnovFin prováděným EIB, kapitálovým nástrojem a záručním nástrojem InnovFin prováděným EIF) a finančními nástroji COSME (přehled viz **obrázek 2**).

**32** Porovnali jsme původní částky přidělené v rozpočtu na celé období provádění těchto finančních nástrojů s částkami přidělenými do 31. prosince 2017 (**obrázek 6**). V případě programů COSME a InnovFin zůstaly částky přidělené na finanční nástroje na očekávaných úrovních. V případě dluhového nástroje NPE však zaostávaly kvůli nízké míře podepsaných operací.

### Obrázek 6 – Původní rozpočtované částky pro finanční nástroje InnovFin, COSME a NPE a přidělené rozpočtové prostředky k 31. prosinci 2017



\* Částka pro dluhový nástroj NPE představuje strop stanovený legislativním orgánem a nikoliv původní rozpočet.

Zdroj: EÚD, na základě návrhu souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2019 (pracovní dokument část X) a zprávy o operacích pro vybrané finanční nástroje.

**33** Naše analýza a další hodnocení potvrdily, že EFSI částečně nahradil dluhový nástroj NPE. Bylo to způsobeno především jeho překrýváním, pokud jde o cíle, kritéria způsobilosti, cílová odvětví a typy příjemců. Operace podporované z EFSI nejsou vázány na konkrétní kritéria způsobilosti stanovená pro jiné finanční nástroje EU. Rozsah projektů, které mají být financovány v odvětví energetiky a dopravy, může být proto větší než například v případě dluhového nástroje NPE. Záruky COSME a InnovFin a kapitálový nástroj Innovfin byly v tomto ohledu výjimkou: pokud jde o záruky, fond EFSI je doplňoval tím, že na počátku umožnil jejich financování nad rámec původně plánovaných ročních objemů při současném zachování základních požadavků těchto programů. V případě kapitálového nástroje Innovfin se EFSI podílel na nové struktuře sdílení rizika vedle zdrojů programu Horizont 2020 a EIF, což přispělo ke zvýšení nabídky produktů na trhu.

V případě kapitálového produktu programu COSME Komise záměrně navrhla nový kapitálový produkt specializovaného nástroje EFSI pro MSP s cílem pokrýt část projektů, které by mohly být financovány prostřednictvím kapitálových produktů, aby tak umožnila finančním nástrojům programu COSME zaměřit se více na záruky, u nichž se mělo za to, že tržní poptávka přesahuje rozpočtové zdroje.

**34** Komise podnikla kroky ke zvýšení doplňkovosti mezi EFSI a existujícími centrálně řízenými finančními nástroji a k řešení překrývání mezi nimi. Finanční nástroje využívá například k prozkoumání nových produktů a trhů, které EFSI může následně rozšířit, nebo aby poskytla rizikovější podíl financování při spoluinvestování s EFSI. Kromě toho Komise v červnu 2018 navrhla zřídit program InvestEU jako integrovaný investiční model, který bude podporovat klíčové investiční priority a umožní synergie mezi EFSI a dalšími finančními nástroji EU<sup>32</sup>. Na základě informací, které byly k dispozici v době auditu, naše předběžná analýza dospěla k závěru, že u programu InvestEU je stále třeba vyjasnit, jakým způsobem bude řešit otázky týkající se odhadu mobilizovaných investic, adicionality projektů a jejich zeměpisného rozložení.

#### **EFSI a finanční nástroje v rámci sdíleného řízení (evropské strukturální a investiční fondy či „ESI fondy“)**

**35** V období 2014–2020 budou finanční nástroje v rámci ESI fondů používány pro všech 11 tematických cílů těchto fondů a lze je kombinovat s granty. S výjimkou tematického cíle 11 („institucionální kapacita“) se oblasti, na něž se vztahuje EFSI, shodují s tematickými cíli ESI fondů. Nicméně zatímco EFSI se zaměřuje na řešení

---

<sup>32</sup> Viz *The InvestEU programme – legal texts and factsheets* (Program InvestEU - právní texty a související dokumenty), [https://ec.europa.eu/commission/publications/investeu-programme\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/investeu-programme_en).

chybějících investic obecně, finanční nástroje v rámci ESI fondů mají přispět k dosažení cílů politiky soudržnosti tím, že se zaměřují na konkrétní zjištěné mezery na trhu v daném regionu nebo zemi. **Příloha III** shrnuje poslední dostupné údaje o provádění ESI fondů ke konci roku 2016.

**36** Pokud jde o MSP, kombinace EFSI s jinými finančními nástroji v rámci nepřímého řízení by mohla konkurovat finančním nástrojům ESI fondů, protože se všechny zaměřují na stejné příjemce ve stejných regionech. Například nedávné nezávislé hodnocení EFSI poukázalo na problematiku konkurence finančních nástrojů ESI fondů se záručním produktem COSME<sup>33</sup>, který doplňuje EFSI. Odborníci, které jsme konzultovali, se však domnívali, že u různých zdrojů financování pro MSP dochází k nahrazování vzhledem k celkově vysokým finančním potřebám MSP jen v malé míře.

**37** Pokud jde o složku pro infrastrukturu a inovace, v současné době se EFSI a finanční nástroje ESI fondů, které jsou zacíleny na stejné tematické cíle, překrývají málo, zejména díky tomu, že podpořené projekty ve sdíleném řízení jsou většinou menší a ne nutně způsobilé pro podporu z EFSI. K většímu překrývání a možnostem kombinací může dojít, jakmile řídicí orgány ESI fondů budou pod tlakem utratit vyčleněné prostředky. Naše pohovory s odborníky a národními podpůrnými bankami a institucemi ukazují, že takové překrytí je pravděpodobné.

### **Téměř třetina projektů podepsaných v rámci složky pro infrastrukturu a inovace mohla být financována bez podpory EFSI, avšak ne za stejně výhodných podmínek**

**38** Na úrovni jednotlivých projektů je jedním z kritérií způsobilosti<sup>34</sup> pro využití záruky EU, aby projekty zajišťovaly adicionalitu<sup>35</sup>.

**39** EIB během hodnocení projektu v rámci složky pro infrastrukturu a inovace posuzuje způsobilost projektu pro získání záruky EU. Investiční výbor EFSI tato

<sup>33</sup> ICF, *Independent Evaluation of the EFSI Regulation* (Nezávislé hodnocení nařízení EFSI), závěrečná zpráva, červen 2018, s. 82–83.

<sup>34</sup> Podle článku 6 nařízení EFSI by projekty podporované EFSI měly: i) být ekonomicky a technicky životaschopné; ii) být v souladu s politikami Unie; iii) zajišťovat adicionalitu; iv) pokud možno maximalizovat mobilizaci kapitálu soukromého sektoru; v) přispívat k obecným cílům stanoveným v čl. 9 odst. 2; vi) představovat způsobilou protistranu, typ projektu a finanční nástroj / produkt; vii) být poskytovány na financování nových operací.

<sup>35</sup> Článek 5 nařízení o EFSI.

posouzení přezkoumává a rozhoduje o uplatnění záruky EU na základě dokumentace<sup>36</sup> připravené EIB. Specializovaný nástroj pro MSP má pro stanovení způsobilosti jiné mechanismy. O způsobilosti nerozhoduje investiční výbor u jednotlivých projektů, ale řídicí rada EFSI a výkonný ředitel EFSI po konzultaci s investičním výborem u jednotlivých produktů.

**40** V případě složky pro infrastrukturu a inovace se mělo za to, že operace EFSI zajišťují adicionalitu v souladu s článkem 5 nařízení o EFSI, pokud byly klasifikovány jako zvláštní činnosti EIB. Posuzování adicionality bere v úvahu tržní selhání nebo nepříznivé investiční situace, avšak nezohledňuje nutně to, zda by se projekt mohl uskutečnit s jinými zdroji financování.

**41** To, zda by se projekty nemohly uskutečnit i bez podpory EFSI, jsme zkoumali formou průzkumu mezi přímými protistranami EIB (předkladatelé projektů a finanční zprostředkovatelé), který jsme doplnili o přezkum hodnotící a schvalovací dokumentace ke vzorku 15 operací v rámci složky EFSI pro infrastrukturu a inovace, rozhovorů s příjemci a spoluinvestory.

**42** Z 86 respondentů tohoto průzkumu jich 59 (69 %) uvedlo, že jejich projekt by se bez podpory EFSI nemohl uskutečnit nebo ne ve stejném rozsahu či ve stejné lhůtě. Hlavními důvody, proč zvolili financování EIB, byly v pořadí podle preference: i) zkušenosti EIB a nefinanční příspěvek (62 %) anebo ii) náklady financování byly nižší než v případě alternativních možností (58 %) anebo iii) delší splatnost (50 %) anebo iv) nižší riziko pro další investory (25 %).

**43** Nicméně 27 z 86 respondentů (31 %) uvedlo, že jejich projekt mohl být v plné míře financován z jiných zdrojů. Nejnovější hodnocení EFSI, provedené EIB v červnu 2018, obsahuje podobná zjištění<sup>37</sup>. Téměř všechny operace v našem průzkumu byly financovány prostřednictvím investičních úvěrů. Hlavními důvody, proč se rozhodli pro financování EIB v rámci EFSI, byly v pořadí podle preference: i) náklady na financování byly nižší než v případě alternativních možností (88 %); anebo ii) delší splatnost (52 %); anebo iii) zkušenosti EIB a nefinanční příspěvek (30 %).

---

<sup>36</sup> Formulář žádosti o záruku EFSI a přehled ukazatelů EFSI.

<sup>37</sup> Podle výsledků průzkumu EIB by se „zhruba 33 % operací složky pro infrastrukturu a inovace [...] mohlo realizovat v nezměněné podobě a ve stejném časovém rámci i bez účasti EIB s podporou EFSI“ (hodnotící útvary EIB, „Hodnocení Evropského fondu pro strategické investice“, s. 57).

**44** Výsledky průzkumu ukazují, že část projektů financovaných v rámci složky pro infrastrukturu a inovace by se uskutečnila i bez podpory z EFSI. Toto riziko je obzvláště vysoké u projektů financovaných přímo prostřednictvím investičních úvěrů. Z toho je zřejmé, jak je důležité posoudit, zda projektům chybí dostatečné financování z důvodu selhání trhu, aby se tak snížilo riziko nahrazování jiných dostupných zdrojů financování.

**45** Z našeho přezkumu operací složky EFSI pro infrastrukturu a inovace vyplynulo, že v praxi EIB posoudila a do jisté míry zdokumentovala některé kvalitativní aspekty adicionality, které souvisí se selháním trhu či nepříznivými investičními situacemi. Nicméně pro některé starší operace složky pro infrastrukturu a inovace, jež jsme přezkoumávali, selhání trhu nebo nepříznivé investiční situace nebyly jasně a konzistentně odůvodněny a zdokumentovány.

**46** V některých případech byla adicionalita operace zdůvodněna výhodnějšími finančními podmínkami, které nabízela EIB. Zde je adicionalita sporná, neboť financování EIB může být upřednostněno jednoduše proto, že je levnější než tržní, a v takovém případě existuje riziko, že nahrazuje jiné zdroje financování. To je obzvláště relevantní u operací, které financují infrastrukturní projekty a projekty inženýrských sítí (**rámeček 2**), kde jsme našli několik případů, kdy mohly být financovány trhem. Podobně zpráva týkající se trhu infrastruktury ve Spojeném království uvádí, že „EIB může hrát důležitou úlohu při zajišťování důvěry ostatních věřitelů v daném projektu. Může však také nabídnout levnější úvěry než komerční poskytovatelé, a mohou tak vzniknout otázky ohledně toho, do jaké míry působí EIB skutečně jako katalyzátor, nebo zda je jejím úkolem spíše snížit náklady financování projektů“<sup>38</sup>.

## Rámeček 2

### Příklad projektu EFSI, který by byl financován trhem, i když za ne příliš příznivých podmínek

Přezkoumali jsme přímý prioritní investiční úvěr pro společnost v odvětví energetiky (rozvod a distribuce plynu). Úvěrem od EIB se financuje zhruba polovina jejího investičního plánu na období 2015–2018.

EIB odůvodnila adicionalitu této operace tím, že má vyšší rizikový profil než projekty podporované v rámci běžných operací EIB (tj. jednalo se o zvláštní činnost),

<sup>38</sup> Komise pro národní infrastrukturu, *Review of the UK Infrastructure Financing Market – Final report* (Přezkum trhu financování infrastruktury ve Spojeném království – závěrečná zpráva), CEPA, 10. února 2017, s. 34.

související s dlouhou splatností úvěru (20 let, což vede k podřízenosti stávajícího dluhu společnosti) a profilem úvěrového rizika. Uvedla také, že tento úvěr by společností umožnil zachovat výraznou míru kapitálových výdajů navzdory své kapitálové struktuře s vysokým pákovým efektem. Kromě toho EIB tvrdila, že její financování by mělo „silný signalizační účinek pro budoucí zapojení dalších bankovních věřitelů a institucionálních investorů“.

Dlužník, nový klient EIB, byl podnikem veřejných služeb s přístupem k bankovnímu financování a financování prostřednictvím kapitálového trhu. Například v posledních letech (včetně období těsně před podepsáním úvěrové smlouvy s EIB) společnost dokončila dvě emise prioritních nezajištěných dluhopisů (v celkové výši 0,9 miliardy EUR se splatností až 12 let) a získala revolvingový úvěr u komerčních bank.

Z našeho rozhovoru se zástupci dlužníka vyplynulo, že k pokrytí investičních potřeb by bylo možné zajistit financování z jiných zdrojů, ale že EIB nabízela lepší podmínky, pokud jde o splatnost úvěru, úroky a náklady na financování. Dlužník uvedl, že zvažoval jako další zdroj financování národní podpůrné banky, ale nakonec je nevyužil, protože EIB nabízela dostatečné finanční prostředky za lepších podmínek.

To svědčí o tom, že ačkoli šlo o projekt v prioritním odvětví v EU a měl vyšší rizikový status, mohl být financován z jiných zdrojů.

**47** Posouzení EIB se zaměřuje na to, zda je podpora EFSI s to přilákat další zdroje financování, spíše než na to, zda zabraňuje vytěsňování dostupných zdrojů financování z komerčních bank, kapitálových trhů, národních podpůrných bank či institucí nebo dokonce finančních nástrojů EU spravovaných EIB nebo financování na vlastní riziko ze strany EIB (**rámeček 3**).

### Rámeček 3

#### Příklad operace EFSI, která nahradila tradiční financování EIB

Jeden z kontrolovaných projektů se týkal financování investičního programu velké kotované společnosti v odvětví energetiky. Dlužníkem byla společnost provozující služby na regulovaném i neregulovaném trhu a pravidelný klient EIB, která s bankou v minulosti uzavřela několik dohod o financování. Správní rada EIB pro tento projekt původně schválila prioritní úvěr ve stejné výši, jako byl objem následného financování podpořeného z EFSI. Úvěr byl schválen jako běžná operace EIB (tj. mimo kategorii zvláštní činnosti).

Původně schválený úvěr nakonec nebyl podepsán, protože EIB nabídla dlužníkovi pilotní produkt v podobě hybridního dluhopisu zajištěného zárukou EFSI, který byl v té době nově vyvíjeným produktem EIB (korporátní hybridní dluhopis). Jelikož se jednalo o hybridní dluhopis, rizikový rating operace byl snížen na úroveň zvláštní činnosti. Důvodem byla slabší smluvní ochrana hluboko podřízeného hybridního dluhopisu a delší odkladná lhůta pro úrokové platby ve srovnání s prioritními úvěry.

Pilotní hybridní dluhopis umožnil EIB vypracovat a testovat inovativní produkt s vyšším rizikem.

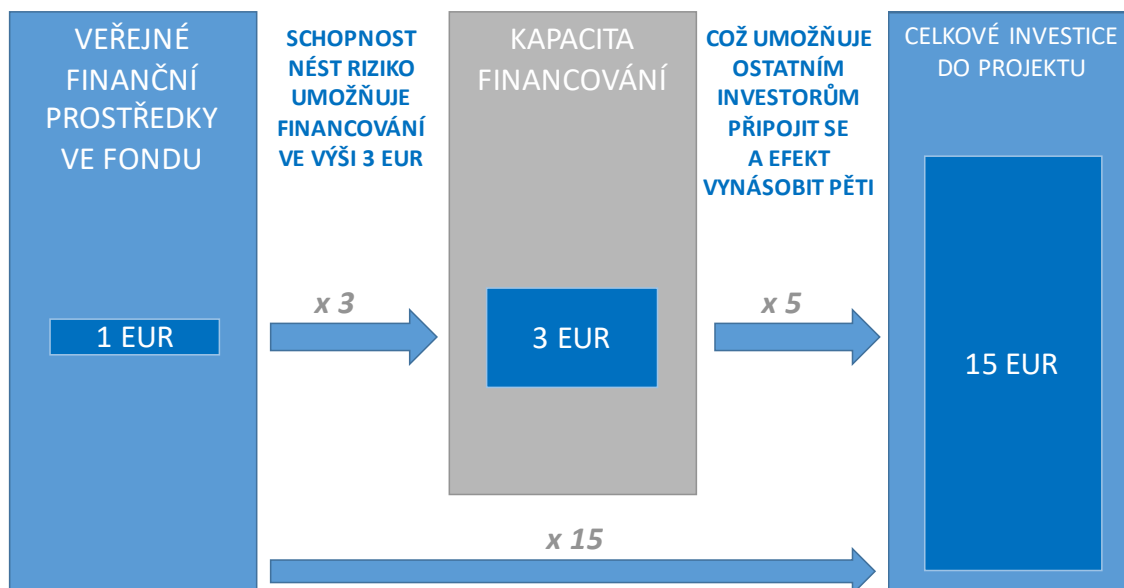
Společnost ocenila finanční podmínky nového produktu, které by na trhu získala jen těžko. Kromě toho uznání 50 % jako vlastního kapitálu bylo důležité, aby se zamezilo zvyšování již tak vysokého pákového efektu a snížilo riziko refinancování.

Aniž bychom snižovali význam nového hybridního dluhopisového nástroje EIB a jeho přínosů pro společnost, podpora EFSI nebyla k realizaci tohoto projektu nezbytně nutná. Projekt skutečně mohl být podpořen jako běžná operace EIB.

## Vykázané „mobilizované investice“ a „multiplikační efekt“ jsou nadhodnoceny

**48** Původním cílem stanoveným pro EFSI bylo mobilizovat 315 miliard EUR nových investic během tří let (tj. do července 2018)<sup>39</sup>. Cíl pro nové investice byl založen na očekávaném *multiplikačním efektu* ve výši 15tinásobku příspěvku EFSI (tj. 21 miliard EUR) – **obrázek 7**.

### Obrázek 7 – Multiplikační efekt EFSI



Zdroj: KOM(2014) 903 ze dne 26. 11. 2014, s. 8.

**49** Posuzovali jsme proto, zda je dosažení cílů EFSI měřeno pomocí spolehlivých a relevantních ukazatelů vypočítaných na základě patřičné metodiky.

<sup>39</sup> 8. bod odůvodnění nařízení o EFSI.

## Výkonnostní a monitorovací ukazatele EFSI

**50** Účinnost EFSI při mobilizaci dodatečných investic se měří pomocí klíčového ukazatele výkonnosti (KPI) 3 „celkové investice“ (nebo „mobilizované investice“)<sup>40</sup>. EIB rovněž informuje o vztahu mezi příspěvkem EFSI a celkovým odhadovaným objemem mobilizovaných investic prostřednictvím klíčového monitorovacího ukazatele (KMI) 3 „teoretický vnitřní záruční multiplikátor a vnější záruční multiplikátor“ (nebo „multiplikátor“). Multiplikační efekt vyjadřuje objem mobilizovaných investic jako násobek celkového příspěvku EFSI. Kromě toho EIB informuje o výši „mobilizovaných soukromých financí“ (KPI 4). Ta se vypočítá odečtením veškerých veřejných finančních prostředků (včetně prostředků skupiny EIB) od celkového objemu mobilizovaných investic (KPI 3). Úplný seznam ukazatelů EFSI obsahuje **příloha IV**.

**51** Počátečním cílem pro KPI 3 bylo mobilizovat 315 miliard EUR nových investic do července 2018. Nařízení o EFSI nespécifikuje, zda se cíle vztahují na schválené či podepsané operace. Ke dni 30. června 2018 EIB vykazala celkovou odhadovanou výši mobilizovaných způsobilých investic pro schválené operace na přibližně 299 miliard EUR (95 % původní cílové hodnoty), zatímco u podepsaných operací to bylo 236 miliard EUR (75 % původního cíle), přičemž celkový multiplikační efekt se odhaduje na 15tinásobek (**příloha I**)<sup>41</sup>. Podle zprávy o operacích tedy EFSI téměř dosáhl cíle u schválených operací, ale u podepsaných operací nikoliv.

**52** Tento rozdíl mezi schválenými a podepsanými částkami odráží skutečnost, že mezi schválením a podpisem operace může uplynout dlouhá doba a že některé schválené operace nebudou nakonec podepsány. Podle našich zjištění například tři operace schválené během roku 2016 jako investiční platformy nebyly podepsány ještě na konci roku 2017. Vzhledem k tomu, že vykázané mobilizované investice ve výši 299 miliard EUR vycházejí ze schválených a nikoliv podepsaných operací, jde ve skutečnosti o předběžný odhad. Dopad EFSI v ekonomice se projeví až poté, co se finanční prostředky vyplatí a investice skutečně zrealizují.

<sup>40</sup> Dohoda o EFSI a metodika KPI-KMI EFSI definují KPI 3 následovně:

- i) V případě složky pro infrastrukturu a inovace představuje objem dodatečných investic způsobilých v rámci EFSI (veřejné či soukromé, včetně finančních prostředků uvolněných z EIF v rámci EFSI) v reálné ekonomice.
- ii) V případě specializovaného nástroje pro MSP představuje maximální výši financování dostupného pro konečné příjemce vynásobenou 1,4.

<sup>41</sup> Zpráva o operacích EFSI za rok končící 30. června 2018.

**53** Přestože se očekává, že EFSI tam, kde je to možné, maximalizuje mobilizaci kapitálu soukromého sektoru<sup>42</sup>, nebyl pro KPI 4, který posuzuje výkonnost EFSI v tomto ohledu, stanoven žádný konkrétní cíl. EIB na konci června 2018 uvedla, že díky operacím EFSI bylo mobilizováno 160,2 miliardy EUR ze soukromých zdrojů (tedy 68 % celkových mobilizovaných investic na základě podepsaných operací)<sup>43</sup>.

**54** EIB vypočítává klíčové ukazatele výkonnosti sečtením svých odhadů očekávaného objemu mobilizovaných investic u každé operace a klíčové monitorovací ukazatele agregací odpovídajících odhadovaných multiplikátorů<sup>44</sup>. Mobilizované investice se rovnají nákladům projektu způsobilým pro podporu EFSI<sup>45</sup>. Multiplikátor vyjadřuje způsobilé náklady jako násobek příspěvku EFSI. Tyto ukazatele se počítají ve fázi hodnocení projektu před schválením financování na základě informací, které jsou v té době k dispozici.

**55** Údaj uváděný EIB jako prostředky „mobilizované“ pomocí EFSI tedy zahrnuje všechny způsobilé investice generované projektem jako celek bez ohledu na podíl investic, které byly skutečně mobilizovány fondem EFSI. V některých případech mohly být před tím, než vstoupila do hry EIB, zajištěny jiné zdroje financování, a vykázaný objem mobilizovaných prostředků lze tedy primárně přičíst jiným zdrojům veřejného financování. **Rámeček 4** uvádí takový příklad.

#### Rámeček 4

##### Financování infrastrukturního projektu

Tento případ se týká spolufinancování projektu formou prioritního úvěru. EIB původně schválila úvěr představující přibližně 29 % způsobilých investičních nákladů projektu. Při podpisu byla výše úvěru snížena přibližně na 9 % způsobilých nákladů.

<sup>42</sup> Čl. 6 písm. d) nařízení o EFSI.

<sup>43</sup> Zpráva o operacích EFSI za rok končící 30. června 2018.

<sup>44</sup> Skupina EIB provádí výpočty na základě metodik výpočtu multiplikátorů schválených řídicí radou EFSI: Metodika pro výpočet multiplikátoru EFSI EIB z října 2015 a metodika výpočtu multiplikátoru EIF EFSI z prosince 2015, aktualizovaná v březnu 2018. Přestože jsou tyto dvě metodiky vymezeny v různých dokumentech, které se každý vztahují na dvě různé složky EFSI (tj. složky pro infrastrukturu a inovace a specializovaný nástroj pro MSP), uplatňují podobné zásady.

<sup>45</sup> Projektové náklady způsobilé pro podporu EFSI se počítají odečtením nezpůsobilých složek, jako jsou náklady spojené s pozemky nebo správní náklady, a nákladů financovaných z jiných zdrojů financování EU od celkových investičních nákladů projektu.

Rozdíl mezi původně schválenými finančními prostředky a částkou, kterou nakonec EIB podepsala, dorovnali stávající hlavní institucionální spoluinvestoři ve výši přibližně 80 % způsobilých nákladů.

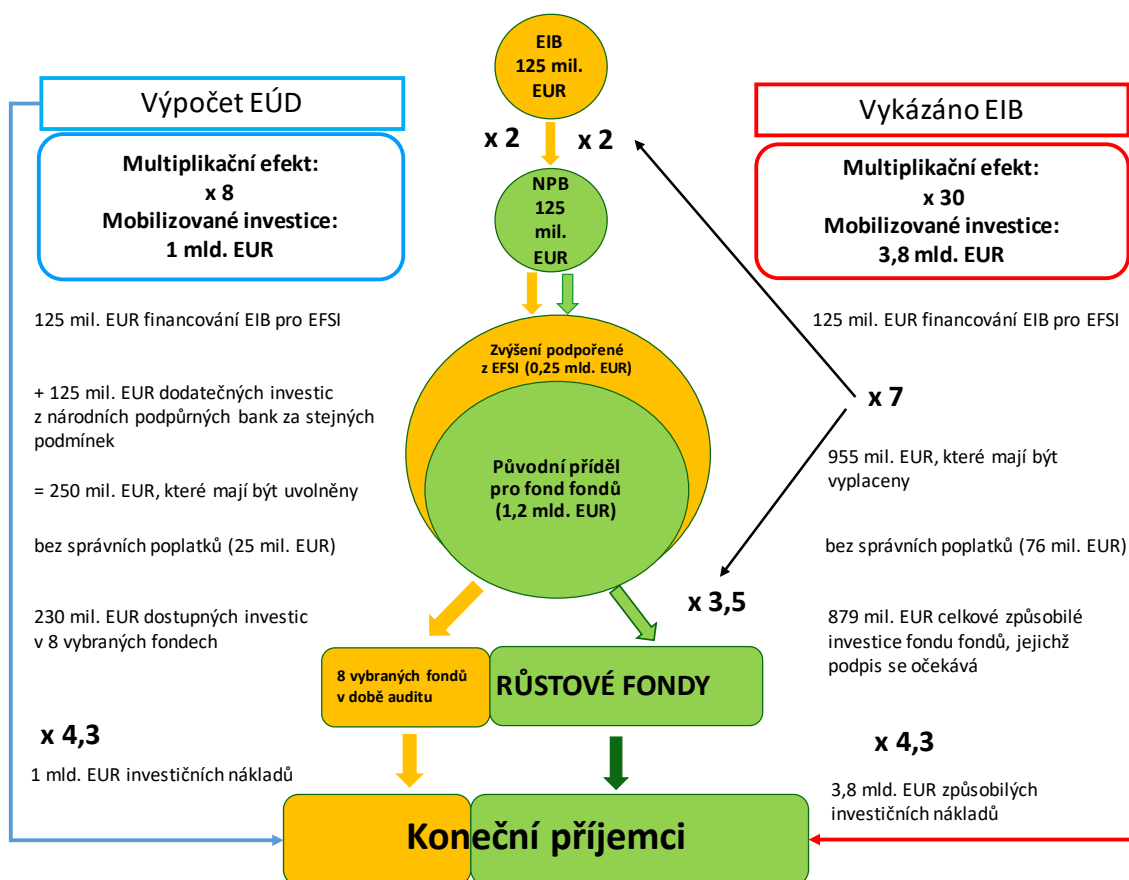
EIB vykázala multiplikační efekt ve výši asi 53násobku a objem mobilizovaných investic, který odpovídal celkové částce způsobilých investičních nákladů projektu, včetně financování získaného před její intervencí. Investice mobilizované díky EFSI tak zahrnují více financování, než jaké lze přímo přičíst intervenci EFSI.

**56** Zkoumali jsme případ, kdy vnitrostátní fond fondů<sup>46</sup>, který byl plně ve vlastnictví národní podpůrné banky, poskytoval alternativní zdroje financování pro podniky prostřednictvím růstových fondů, fondů rizikového kapitálu a inkubovaných fondů. Na růstové fondy připadalo přibližně 70 % celkového objemu financovaného fondem fondů. Fond fondů byl zřízen dříve než EFSI s původním přidělem ve výši 1,2 miliardy EUR. V roce 2015 národní podpůrná banka zvýšila přiděl do fondu fondů na 1,5 miliardy EUR na základě jednání s EIB o financování fondu fondů z EFSI.

**57** EIB souhlasila investovat 125 milionů EUR prostředků podpořených z EFSI pod podmínkou, že národní podpůrná banka tento příspěvek dorovná stejnou částkou. Touto investicí EIB souhlasila přijmout kapitálové riziko v několika růstových fondech z celkového portfolia růstových fondů ve fondu fondů. EIB vybrala z aktuálního portfolia fondu fondů osm z 23 růstových fondů, na něž připadá 12 % celkové hodnoty růstových fondů. EIB vypočítala celkový objem způsobilých mobilizovaných investic v rámci EFSI a multiplikátor na základě celkové odhadované hodnoty portfolia růstových fondů jako celku, přičemž multiplikační efekt dosáhl 30násobku a celkový objem mobilizovaných investic 3,8 miliardy EUR. Odhady vycházely z dostupných informací k datu schválení a podpisu operace. Odhadujeme, že skutečné dodatečné financování z EFSI (tj. 125 milionů EUR) v osmi vybraných růstových fondech, u nichž EIB přijala riziko, ve skutečnosti mobilizovalo investice ve výši 1 miliardy EUR a že skutečný multiplikační efekt byl přibližně na úrovni 8násobku (**obrázek 8**).

<sup>46</sup> Fond fondů je investiční strategie, v níž fond investuje do jiných typů fondů.

## Obrázek 8 – Příklad odhadovaného objemu mobilizovaných investic u struktury fondu fondů



Zdroj: EÚD

### Riziko dvojího zápočtu při výpočtu celkového objemu mobilizovaných investic a multiplikačního efektu

**58** Skupina EIB může financovat investice prostřednictvím řady různých kanálů a operací. Vede to k riziku dvojího započtení při výpočtu a vykazování celkového objemu mobilizovaných investic a multiplikačního efektu.

**59** Metodika EFSI pro výpočet KPI-KMI toto riziko zohledňuje a pro účely vykazování souhrnných ukazatelů požaduje určité úpravy. Na úrovni jednotlivých operací však metodika výpočtu multiplikátoru uváděla pouze to, jak provádět úpravy v případech, kdy je operace EFSI financována jak v rámci specializovaného nástroje EFSI pro MSP, tak složky pro infrastrukturu a inovace, ale nikoliv v případech, kdy EIB podporuje investice jak přímo, tak nepřímo prostřednictvím různých operací EFSI<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Metodika výpočtu multiplikátoru EFSI EIB z října 2015.

**60** Zjistili jsme, že skupina EIB takové úpravy prováděla u operací EFSI dluhového typu, které byly společně financovány ze specializovaného nástroje pro MSP i složky pro infrastrukturu a inovace. Ve zprávách o operacích EFSI však v době auditu nebyly uvedeny žádné případy úprav pro jiné typy dvojího zápočtu.

**61** Našli jsme případ, kdy EIB i EIF souhlasily s přímým investováním do dvou fondů, které EIB také souhlasila nepřímo podpořit prostřednictvím fondu fondů<sup>48</sup>. EIB vykázala přímou investici ve výši 40 milionů EUR s odhadovaným objemem investic mobilizovaných EFSI ve výši 0,8 miliardy EUR<sup>49</sup>. EIF vykázal přímou investici ve výši 29 milionů EUR s odhadovaným objemem mobilizovaných investic 0,3 miliardy EUR<sup>50</sup>. Kromě toho EIB vykázala 125 milionů EUR investic do fondu fondů s odhadovanými mobilizovanými investicemi ve výši 3,8 miliardy EUR. Skupina EIB tedy vykázala financování z EFSI v celkové výši 194 milionů EUR (40 + 29 + 125 milionů) a odhadované investice mobilizované prostřednictvím EFSI ve výši 4,9 miliardy EUR (0,3 + 0,8 + 3,8 miliardy), přičemž průměrný multiplikační efekt činil 25násobek. Neprovedla však úpravu ke zohlednění dvojího zápočtu. Pokud se zohlední dvojí zápočet, odhadujeme výši mobilizovaných investic u daných tří operací EFSI na 1 miliardu EUR a průměrný multiplikační efekt na 5násobek. Tento případ ilustruje **obrázek 9**.

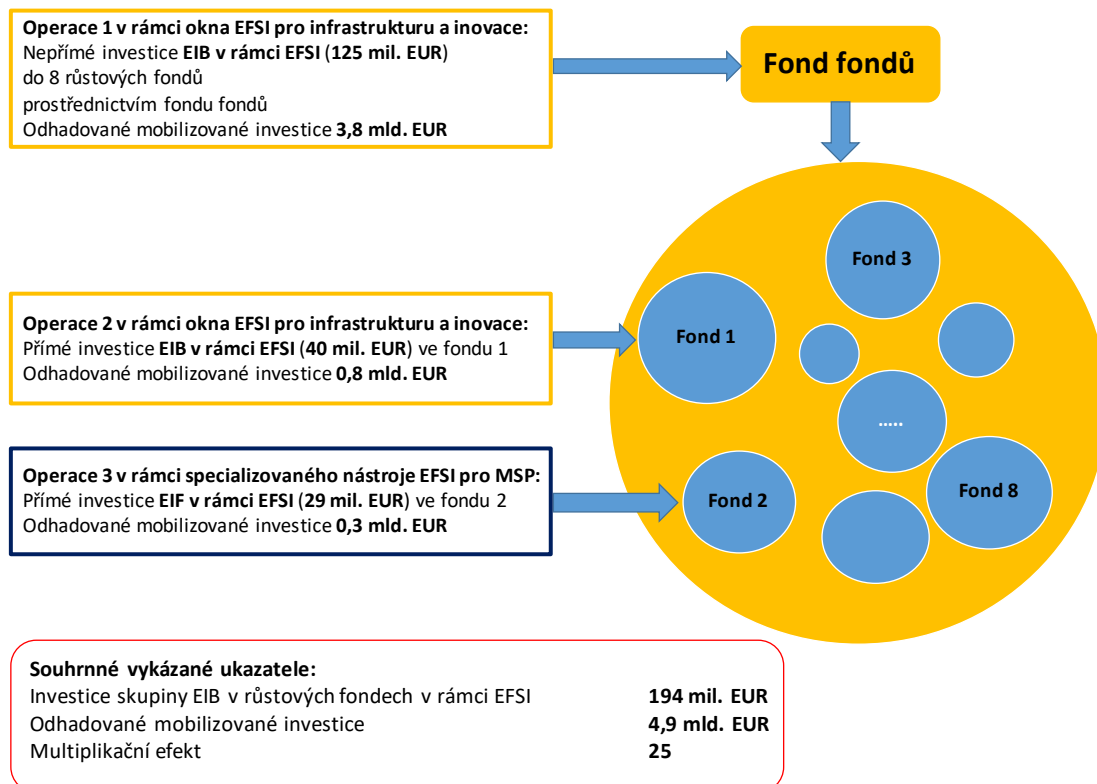
---

<sup>48</sup> Jedná se o týž fond fondů jako v **bodě 56**.

<sup>49</sup> Vypočteno následovně: Cílový fond \*84 % (úprava o správní poplatky)\*2,54\*90 % (za předpokladu spoluinvestic ve výši 10 % mimo EU).

<sup>50</sup> Vypočteno následovně: skutečná velikost fondu \*75 % (úprava o správní poplatky)\*2,5.

## Obrázek 9 – Příklad investování do fondů soukromého kapitálu prostřednictvím různých kanálů, vedoucí k dvojitému zápočtu odhadovaných mobilizovaných investic



Zdroj: EÚD.

### Porovnání s pákovým efektem

**62** Jelikož finanční nástroje EU a EFSI fungují podobným způsobem, měl by existovat společný rámec pro monitorování a posuzování jejich výkonnosti při podpoře investic. Ve své předchozí zprávě<sup>51</sup> jsme Komisi doporučili vypracovat definici pákového efektu finančních nástrojů, která by byla uplatnitelná ve všech oblastech rozpočtu EU. Mělo by z ní být jasně patrné, jakým způsobem se stanovuje výše prostředků mobilizovaných díky příspěvku z EU a z vnitrostátních veřejných zdrojů, případně s přihlédnutím k pokynům OECD v této věci.

**63** EIB a Komise zavedly *multiplikační efekt* konkrétně pro EFSI v souladu s nařízením o EFSI. U stávajících finančních nástrojů EU podporovaných z rozpočtu EU Komise

<sup>51</sup> Doporučení 3 zvláštní zprávy EÚD č. 19/2016 „Plnění rozpočtu EU prostřednictvím finančních nástrojů – ponaučení z programového období 2007–2013“.

informuje o *pákovém efektu*, jak to požaduje finanční nařízení<sup>52</sup>. *Multiplikační efekt* vyjadřuje celkové mobilizované investice jako násobek celkového příspěvku EFSI, zatímco *pákový efekt* vyjadřuje celkové financování zpřístupněné konečnému příjemci jako násobek příspěvku EU.

**64** *Pákový efekt* se počítá na základě finančních prostředků, které byly zpřístupněny konečným příjemcům, s vyloučením jakýchkoliv jejich případných příspěvků, které nelze přímo připsat finančnímu nástroji. *Multiplikační efekt* je naopak založen na investicích konečných příjemců (tj. s prostředky, které získali od EIB/EIF nebo finančního zprostředkovatele podporovaného skupinou EIB, svými vlastními prostředky anebo s finančními prostředky poskytnutými jinými investory atd.). *Multiplikační efekt* tak bude mít obecně vyšší hodnoty než *pákový efekt*<sup>53</sup>. **Obrázek 10** znázorňuje vztah mezi těmito dvěma ukazateli na příkladu zprostředkované operace<sup>54</sup>.

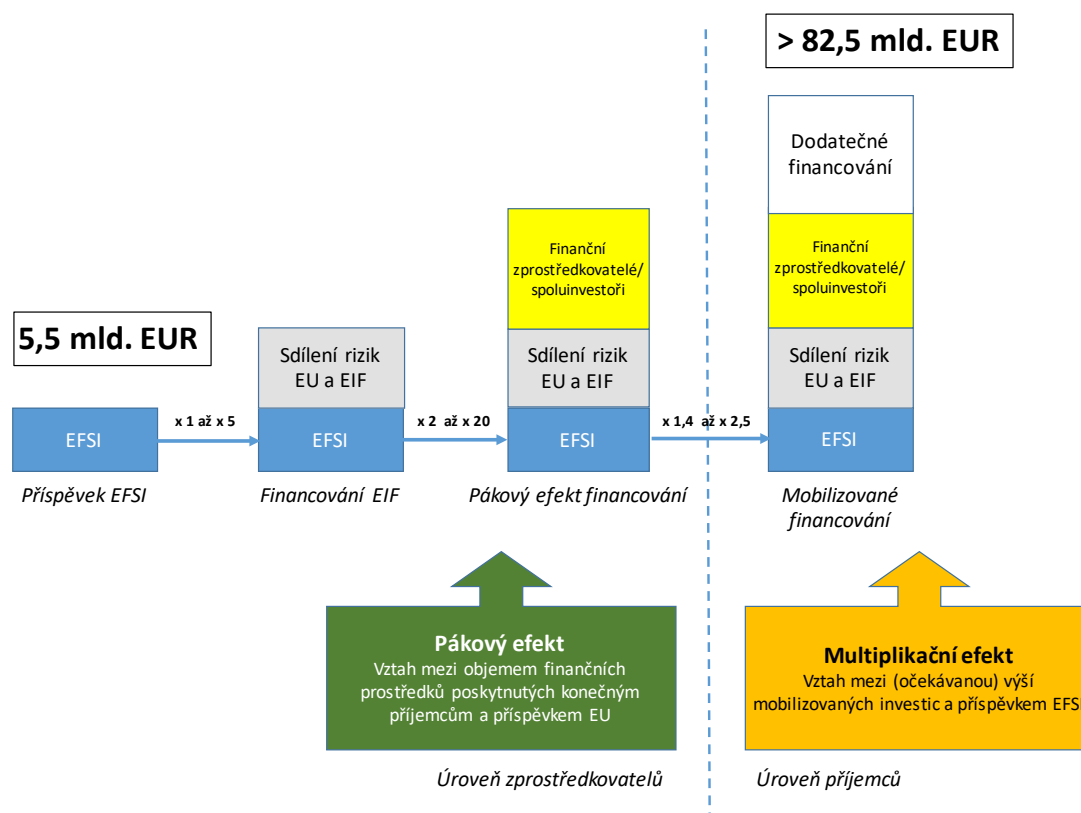
---

<sup>52</sup> V souladu s čl. 140 odst. 8 finančního nařízení by Komise měla u každého finančního nástroje uvádět *pákový efekt*. V článku 223 prováděcích pravidel se pákový efekt definuje jako „... podíl] objemu financování poskytnutého způsobilým konečným příjemcům a výše příspěvku Unie“.

<sup>53</sup> Například u nástroje InnovFin – Služba v oblasti úvěrů pro výzkum a inovace v rámci programu Horizont 2020 je cílový pákový efekt na úrovni 9násobku a multiplikační efekt na úrovni 18násobku. (Zdroj: návrh souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2019, pracovní dokument, část X – finanční nástroje, COM(2018) 600, květen 2018, s. 30).

<sup>54</sup> Operace, při níž EIB poskytne úvěr místním bankám či jiným zprostředkovatelům, které následně poskytnou další úvěry konečným příjemcům.

**Obrázek 10 – Zjednodušený příklad vztahu mezi různými úrovněmi řetězce financování u zprostředkovaných operací**



Zdroj: EÚD, na základě metodiky pro výpočet multiplikátoru EIF EFSI z prosince 2015, aktualizované v březnu 2018.

## EFSI zasahuje do různých odvětví, ale jeho zeměpisné rozložení není vyvážené

**65** EFSI nemá stanoveny žádné zeměpisné nebo odvětvové kvóty a projekty podporuje na základě poptávky. V jeho pokynech k investování se nicméně uvádí, že je třeba se vyhnout „nadměrné odvětvové nebo zeměpisné koncentraci“<sup>55</sup> a strategická orientace EFSI<sup>56</sup> u složky pro infrastrukturu a inovace vymezuje pro takové koncentrace orientační limity, které nejsou závaznými cíli. Kombinovaný podíl podepsaných částek v rámci složky pro infrastrukturu a inovace v jakýchkoliv třech členských státech by neměl přesáhnout 45 % celkového objemu portfolia EFSI na konci investičního období. Podepsané částky v rámci složky pro infrastrukturu a inovace by navíc neměly překročit 30% koncentrační limit v žádném odvětví.

<sup>55</sup> Příloha II nařízení o EFSI, oddíl 8.

<sup>56</sup> Strategická orientace EFSI z 15. prosince 2015.

**66** Provedli jsme proto analýzu rozložení portfolia EFSI podle odvětví a členských států. Dále jsme zkoumali úlohu národních podpůrných bank a institucí a investičních platforem pro řešení otázky zeměpisné koncentrace. Spolupráce a koordinace mezi EIB a národními podpůrnými bankami a institucemi, a to i na úrovni investičních platforem, by měla dále posílit plánované projekty EFSI tím, že bude podporovat určení a rozvoj projektů, a tím přispívat k lepšímu zeměpisnému dosahu.

#### **Odvětvové a zeměpisné rozložení EFSI**

**67** Pokud jde o odvětvové rozložení k 30. červnu 2018, jednotlivá odvětví pokrytá EFSI v rámci složky pro infrastrukturu a inovace byly pod prahovou hodnotou 30 %, přičemž v odvětví energetiky to bylo 27 %, v oblasti výzkumu, vývoje a inovací 22 %, finanční podpora pro MSP a společnosti se střední tržní kapitalizací dosahovala 19 % a v odvětví dopravy to bylo 15 %. IKT, životní prostředí a účinné využívání zdrojů a lidského kapitálu tvoří zbytek<sup>57</sup>.

**68** K 30. červnu 2018 bylo financování v rámci složky pro infrastrukturu a inovace koncentrováno (47 %) do tří členských států<sup>58</sup>, čímž byl překročen 45% limit zeměpisné koncentrace v jakýchkoliv třech členských státech, stanovený ve strategické orientaci EFSI. Pro specializovaný nástroj pro MSP žádný limit koncentrace stanoven není, nicméně na tytéž členské státy připadalo 30 % financování.

**69** Několik studií upozornilo, že zeměpisné rozložení EFSI ke konci roku 2016 je nevyvážené<sup>59</sup>. V posledním nezávislém hodnocení nařízení o EFSI z června 2018 se rovněž dospělo k závěru, že financování EFSI ke konci roku 2017 je stále vysoce koncentrované<sup>60</sup>. Konkrétně se v něm poukazuje na to, že 82 % všech podepsaných finančních prostředků z EFSI směřovalo do 15 členských států EU z doby před jejím rozšířením v roce 2004 (dále jen „EU 15“).

---

<sup>57</sup> A to 9 %, 5 % a 3 %.

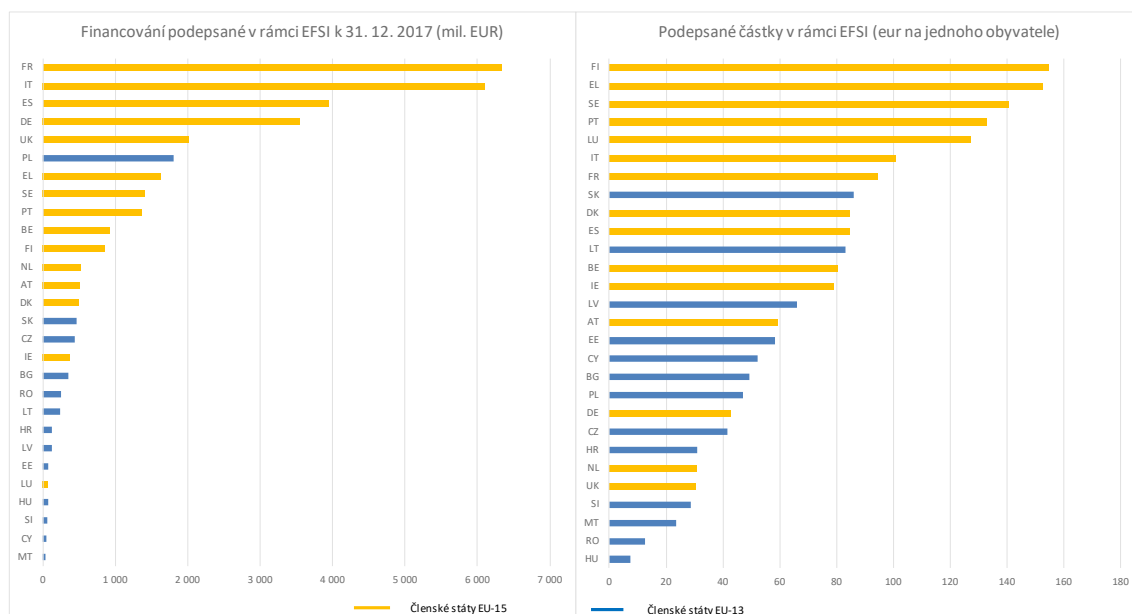
<sup>58</sup> Francie (18 %, 6,2 miliardy EUR), Itálie (17 %, 6 miliard EUR) a Španělsko (12 %, 4,3 miliardy EUR).

<sup>59</sup> EIB, Hodnocení fungování Evropského fondu pro strategické investice (EFSI), září 2016, oddíl 2.2, s. 6 a 7, a Ernst & Young, *Ad-hoc audit of the application of the Regulation 2015/1017* (Ad hoc audit uplatňování nařízení 2015/1017), 14. listopadu 2016.

<sup>60</sup> *Independent Evaluation of the EFSI Regulation* (Nezávislé hodnocení nařízení EFSI) z června 2018, s. 11.

**70** Financování z EFSI se realizovalo převážně v zemích EU-15 jak v absolutním vyjádření, tak na obyvatele. Finanční prostředky EFSI bylo určeno na řešení investičních potřeb některých zemí nejvíce postižených krizí: Itálie, Španělska, Řecka a Portugalska. Přestože je průměrný HDP na obyvatele v EU-13 výrazně nižší než průměr EU-15, země EU-13 získaly z EFSI nižší podporu na obyvatele (**obrázek 11**). Podotýkáme nicméně, že EFSI není nástroj politiky soudržnosti a funguje na základě poptávky.

### Obrázek 11 – Zeměpisné rozložení podepsaného financování z EFSI k 31. prosinci 2017



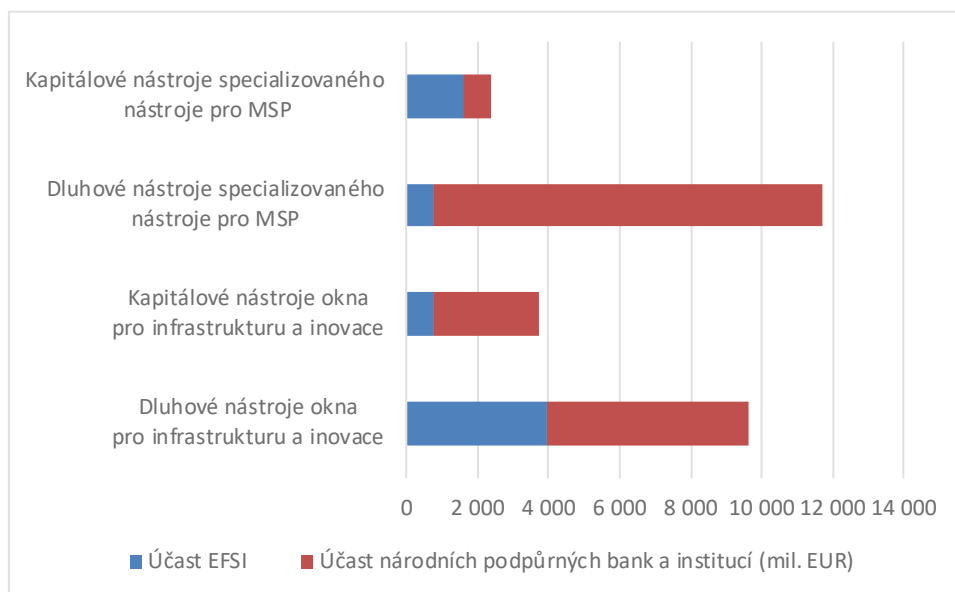
*Poznámka:* Operace ve více zemích spojené se specializovaným nástrojem pro MSP zde nejsou zastoupeny.

*Zdroj:* EÚD, na základě zpráv o operacích EFSI a údajů Eurostatu.

### Příspěvek národních podpůrných bank a institucí k zeměpisné diversifikaci

**71** K 31. prosinci 2017 činila celková účast národních podpůrných bank a institucí v projektech EFSI 20,4 miliardy EUR, rozdělených mezi 140 podepsaných operací EFSI. To zdaleka nedosahuje orientační částky až 34 miliard EUR, kterou se národní podpůrné banky původně zavázaly poskytnout při zahájení EFSI v roce 2015. **Obrázek 12** ukazuje jejich zapojení do jednotlivých dílčích složek EFSI.

## Obrázek 12 – Zapojení národních podpůrných bank a institucí do podepsaných operací EFSI k 31. prosinci 2017



Zdroj: EÚD na základě údajů EIB a EIF.

**72** Operace v rámci složky pro infrastrukturu a inovace jsou spolufinancovány především z národních podpůrných bank a institucí ze čtyř členských států: Francie, Německo, Itálie a Španělska. Na tyto státy připadalo 27 z 39 operací (69 %) podepsaných s národními podpůrnými bankami a institucemi k 31. prosinci 2017 a 3,6 miliardy EUR z celkové částky podepsané EFSI ve výši 4,7 miliardy EUR (77 %). Operace spolufinancované národními podpůrnými bankami a institucemi v rámci specializovaného nástroje pro MSP byly rovněž koncentrovány zejména v Itálii, Francii a Německu (dluhové portfolio) a měly investiční zaměření (s výjimkou operací ve více zemích) na Španělsko, Francii a Německo (kapitálové portfolio). Podrobné informace o zapojení národních podpůrných bank a institucí podle jednotlivých členských států jsou uvedeny v **příloze V**.

**73** Vzhledem k různosti národních podpůrných bank a institucí v EU a jejich odlišné míře zkušeností, rozsahu činností a zapojení do finančních nástrojů se jejich příspěvek do EFSI výrazně liší, což vede k zeměpisné koncentraci v členských státech s dobře zavedenými národními podpůrnými bankami. Ve skutečnosti řada členských států neměla své vlastní národní podpůrné banky a začala je zřizovat teprve nedávno. Role poradenského centra spočívala v poskytování technické pomoci v různých oblastech méně rozvinutým národním podpůrným bankám a institucím.

## Příspěvek investičních platforem k zeměpisné diverzifikaci

**74** Národní podpůrné banky a instituce zpravidla považují investiční platformy za vhodný způsob, jak pomoci financovat menší či rizikovější projekty, kdy se kombinuje financování z několika zdrojů a optimalizuje rozdělení rizik mezi různé investory.

**75** Investiční platformy však vznikaly pomalu, zejména v prvním roce a půl fungování EFSI. Důvodem byla jednak délka doby nutné pro stanovení pravidel a operačních postupů těchto platforem (jeden rok), jednak složitost vyjednávání dohod o spolufinancování.

**76** V rámci specializovaného nástroje pro MSP schválila řídicí rada EFSI v roce 2016 tři investiční platformy<sup>61</sup>. Všechny byly zřízeny s italskou podpůrnou bankou Cassa Depositi e Prestiti, i když jedna z investičních platforem je otevřená i pro jiné národní podpůrné banky. V roce 2017 nebyly žádné nové investiční platformy v rámci specializovaného nástroje pro MSP schváleny ani podepsány. Na konci roku 2017 schválil investiční výbor v rámci složky pro infrastrukturu a inovace 35 investičních platforem<sup>62</sup> spojených s financováním EFSI ve výši 4,2 miliardy EUR, což představuje 11 % celkového schváleného financování EFSI v rámci okna pro infrastrukturu a inovace. Podepsáno bylo 21 z nich<sup>63</sup> a na operace klasifikované jako investiční platformy bylo vyplaceno 88,5 milionu EUR, tedy 3,3 %.

**77** Do 17 z 21 investičních platforem podepsaných v rámci složky pro infrastrukturu a inovace byly zapojeny národní podpůrné banky či instituce a v některých případech se tytéž banky účastnily více investičních platforem. Zřízení investičních platforem do značné míry závisí na účasti veřejných subjektů (národních podpůrných bank a institucí, mezinárodních finančních institucí nebo řídicích orgánů). Investiční platformy se

---

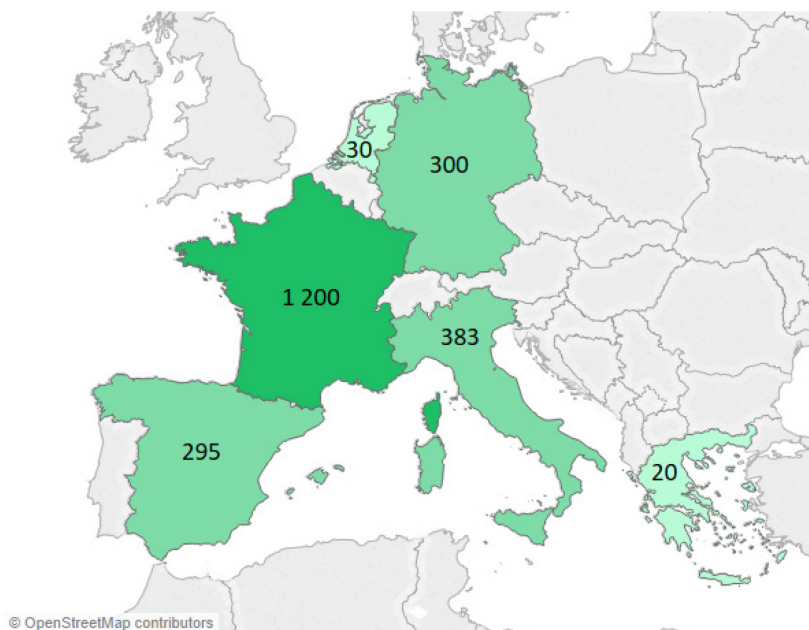
<sup>61</sup> Tematická investiční platforma EFSI pro italské MSP (získala podporu 112,5 milionu EUR ze specializovaného nástroje EFSI pro MSP prostřednictvím COSME LGF); tematická investiční platforma EFSI ITAtech pro přenos technologií v Itálii (získala 50 % až do výše 100 milionů EUR kapitálových spoluinvestic EIF, zejména ze zdrojů dílčí složky 2 kapitálového produktu v rámci specializovaného nástroje pro MSP), a iniciativa EIF–NPI pro sekuritizaci (ENSI) (platforma pro spolupráci a sdílení rizika mezi EIF a několika národními podpůrnými bankami a institucemi v kontextu nového nástroje pro sekuritizaci, plánovaného v rámci specializovaného nástroje EFSI pro MSP).

<sup>62</sup> 29 operací EFSI v rámci složky pro infrastrukturu a inovace, čtyři souhrnná povolení a dvě dohody o spolufinancování s bankou Cassa Depositi e Prestiti.

<sup>63</sup> Spojeno s financováním EFSI ve výši 2,65 miliardy EUR, což představuje 10 % celkového podepsaného financování v rámci složky EFSI pro infrastrukturu a inovace.

nacházejí zejména v těch členských státech, které mají velmi aktivní a zavedené národní podpůrné banky a instituce (např. Francie, Itálie, Německo a Španělsko) (**obrázek 13**). Jedná se o státy, na něž zároveň připadá největší objem financování z EFSI a nejvyšší počet operací.

### Obrázek 13 – Financování z EFSI pro investiční platformy k 31. prosinci 2017 (v milionech EUR)



Zdroj: EÚD, na základě údajů EIB.

**78** V prvních třech letech fungování EFSI přispěly investiční platformy k zeměpisné diverzifikaci portfolia EFSI, včetně ve prospěch menších a méně rozvinutých trhů anebo členských států s méně zkušenými nebo vůbec žádnými národními podpůrnými bankami, v poměrně malé míře.

**79** Nařízení o EFSI 2.0 posiluje úlohu investičních platforem tím, že nabízí více možností pro sdružování projektů a umožňuje využít model plného pověření pro tyto platformy a národní podpůrné banky a instituce v případě dílčích projektů s příspěvkem EFSI nižším než 3 miliony EUR. Do jaké míry tyto nové možnosti zlepší přijímání investičních platforem v členských státech bez rozvinutých národních podpůrných bank či institucí bude záviset mimo jiné na tom, zda bude těmto bankám a institucím poskytnuta podpora včetně technické pomoci.

## Závěry a doporučení

**80** EFSI byl původně zřízen s rozpočtovou zárukou EU ve výši 16 miliard EUR a částkou ve výši 5 miliard EUR z vlastních zdrojů EIB s cílem poskytnout přibližně 61 miliard EUR financování skupinou EIB. Účelem bylo mobilizovat do července 2018 dodatečných 315 miliard EUR pro strategické investice do infrastruktury a MSP v rámci většiny oblastí politiky EU a členských států.

**81** Dospěli jsme k závěru, že fondu EFSI se dařilo získat finanční prostředky na podporu značného objemu dalších investic v EU. Vykázaný objem mobilizovaných investic však nezohledňuje skutečnost, že některé operace EFSI nahradily operace EIB a finanční nástroje EU, ani to, že část podpory EFSI byla poskytnuta projektům, které mohly být financovány z jiných zdrojů, byť za různých podmínek. Kromě toho je také třeba zlepšit zeměpisné rozložení investic podpořených z EFSI.

**82** Zjistili jsme, že k 30. červnu 2018 byly skupinou EIB schváleny finanční operace EFSI v objemu 59,3 miliardy EUR. EIB navíc do 17. července 2018 schválila financování v rámci EFSI ve výši 65,5 miliardy EUR. K tomuto výsledku přispělo několik faktorů, včetně vnitřní flexibility tohoto nástroje a zefektivnění řídicích mechanismů.

**83** Podpora EFSI umožnila EIB více než zčtyřnásobit objem rizikovějších úvěrových činností ve srovnání s rokem 2014. Oproti plánu však EIB podepsala méně operací v rámci zvláštních činností EFSI (**body 15–23**).

**84** Při uplatňování složky EFSI pro infrastrukturu a inovace se EIB opírala zejména o své klasické dlouhodobé prioritní investiční úvěry, ale jen málo využívala na financování podniků a projektů podřízený dluhový produkt. EIB také vyvinula nové zprostředkované kapitálové a dluhové produkty zaměřené na MSP a společnosti se střední tržní kapitalizací. Oproti očekávání však podepsala méně dohod o sdílení rizik s finančními zprostředkovateli kvůli zdlouhavé a složité hloubkové kontrole *ex ante* a pověřovacím dohodám (**body 24–28**).

### Doporučení 1 – Podporovat opodstatněné využívání rizikovějších produktů EIB v rámci EFSI

U operací EFSI s národními podpůrnými bankami by se EIB měla tam, kde to má patřičné opodstatnění, snažit více využívat širší škálu možností financování formou podřízeného dluhu. To by pomohlo zajistit, aby financování z EFSI bylo doplňkem

k financování, které poskytují národní podpůrné banky a instituce. EIB by také měla podporovat využívání vhodných produktů pro sdílení rizik pro všechny národní podpůrné banky a instituce, zejména takové, které jsou v operacích EFSI v současnosti málo zastoupeny.

**Časový rámec: během zbývajících období provádění EFSI (do poloviny roku 2020).**

**85** Do jisté míry mohly být některé projekty podpořené EFSI financovány prostřednictvím jiných centrálně řízených finančních nástrojů EU. Kromě toho jsme zjistili, že je třeba dávat pozor na možné překrývání mezi operacemi EFSI v rámci složky pro infrastrukturu a inovace a finančními nástroji v rámci sdíleného řízení (**body 30–37**).

## Doporučení 2 – Motivovat k doplňkovosti mezi finančními nástroji EU a rozpočtovými zárukami EU

---

V souvislosti s novým víceletým finančním rámcem by Komise měla navrhnout, aby finanční nástroje EU byly soudržné a navzájem se doplňovaly, pokud jde o cíle, jichž má být dosaženo, selhání trhu, které je třeba řešit, a kritéria způsobilosti pro projekty, které mají být financovány, aby se tak zamezilo konkurenci mezi jednotlivými nástroji.

**Časový rámec: před přijetím výdajových programů v rámci víceletého finančního rámce 2021–2027.**

**86** Pokud EIB provede posouzení s cílem uplatnit definici adicionality podle nařízení o EFSI a klasifikovat operace jako tzv. zvláštní činnosti, nutně to ještě neznamená, že financovaný projekt by se nemohl uskutečnit bez podpory EFSI. Výsledky našeho průzkumu ukazují, že část projektů financovaných v rámci složky pro infrastrukturu a inovace by se uskutečnila i bez podpory z EFSI a že financování EIB bylo upřednostněno zejména proto, že bylo levnější anebo EIB nabízela delší dobu splatnosti. V určitých případech jsme zjistili, že projekty EFSI mohly být financovány ze soukromých zdrojů nebo jiných veřejných zdrojů nebo dokonce EIB jako běžná operace, i když za jiných podmínek (**body 38–47**).

## Doporučení 3 – Zlepšit posuzování toho, zda potenciální projekty EFSI bylo možné financovat z jiných zdrojů

---

EIB by měla ve fázi hodnocení projektu posuzovat pravděpodobnost vytěsnění jiných zdrojů financování. Tyto informace by měla využívat při posuzování způsobilosti operací EFSI.

**Časový rámec: během zbývajících období provádění EFSI (do poloviny roku 2019).**

**87** Podle našich zjištění metodika použitá pro odhad objemu mobilizovaných investic a multiplikačního efektu v některých případech nadhodnocuje rozsah, v jakém podpora EFSI skutečně aktivuje dodatečné investice v reálné ekonomice. Přestože poskytla pokyny k provádění úprav na vyrovnání dvojího zápočtu, v době auditu neobsahovala podrobný popis všech typů příslušných případů. Nedostatek srovnatelných výkonnostních a monitorovacích ukazatelů pro všechny finanční nástroje EU oslabuje transparentnost a schopnost posuzovat výsledky (**body 48–64**).

## **Doporučení 4 – Realističtěji odhadovat objem mobilizovaných investic**

- a) Pro všechny nástroje investiční podpory na další víceleté finanční období by Komise měla definovat realistický soubor ukazatelů na měření očekávaných výstupů a výsledků rozpočtových záruk (jako je EFSI), který umožňuje porovnání s ostatními finančními nástroji EU. Zejména pokud se jako ukazatele používají „mobilizované investice“ a „multiplikační efekt“, měla by metodika výpočtu a mechanismy vykazování náležitě zohledňovat rozsah, v jakém podpora formou rozpočtové záruky EU skutečně aktivuje investice z dalších zdrojů.

**Časový rámec: při provádění návrhů pro zřízení nových finančních nástrojů.**

- b) Metodika výpočtu multiplikačního efektu EFSI, kterou společně vypracovala Komise a EIB, by měla patřičně zajišťovat, aby případy, kdy EIB podporuje investice přímo i nepřímo prostřednictvím různých operací EFSI, byly zjištěny a včas opraveny tak, aby se zamezilo dvojímu zápočtu.

**Časový rámec: polovina roku 2019.**

**88** Na konci roku 2017 bylo rozložení EFSI mezi jednotlivá odvětví v rozmezí orientačních limitů stanovených ve strategické orientaci EFSI. Podepsané operace financování z EFSI však nebyly dostatečně zeměpisně vyvážené. Země, v nichž byl EFSI využit nejvíce, byly zeměmi s nejrozvinutějšími a nejaktivnějšími národními podpůrnými bankami a institucemi. Investiční platformy mají potenciál financovat menší projekty a kombinovat různé zdroje financování, ale vznikají jen pomalu a doposud přispěly k zeměpisné diverzifikaci fondu EFSI jen málo. Zlepšení zeměpisné rovnováhy a přijetí investičních platform bude záviset mimo jiné na poskytování podpory včetně technické pomoci méně rozvinutým národním podpůrným bankám a institucím (viz **body 65–79**).

## Doporučení 5 – Zlepšit zeměpisné rozložení investic podpořených z EFSI

---

Komise a EIB by měly prostřednictvím řídicí rady EFSI posoudit hlavní příčiny zjištěného zeměpisného rozložení a doporučit další kroky pro zbývající období provádění EFSI. Řídicí rada EFSI by měla posoudit dopad přijatých opatření.

**Časový rámec: během zbývajícího období provádění EFSI (do poloviny roku 2019).**

Tuto zprávu přijal senát V, jemuž předsedá Lazaros S. LAZARU, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 8. ledna 2019.

*Za Účetní dvůr*

*předseda*  
Klaus-Heiner Lehne

# Přílohy

## Příloha I — Vykázané údaje týkající se operací EFSI k 30. červnu 2018

Podepsané financování v rámci EFSI a odhadované mobilizované financování k 30. červnu 2018

(částky v mil. EUR)

Složky	Počet podepsaných operací	Financování podepsané EFSI	z toho vyplacené částky	Odhadované způsobilé mobilizované investice (podepsané operace)	Mobilizované soukromé financování		Odhadované mobilizované investice (schválení) <sup>1</sup>	Multiplikátor	
					Částka	% odhadovaných mobilizovaných investic			
Infrastruktura a inovace	Dluhové operace	235	26 778	12 912	90 743	54 743	60 %	130 157	11,5
	Operace kapitálového typu <sup>2</sup>	77	3 684	707	58 451	48 058	82 %	62 720	15,6
	<b>Celkem</b>	<b>312</b>	<b>30 462</b>	<b>13 619</b>	<b>149 193</b>	<b>102 801</b>	<b>69 %</b>	<b>192 877</b>	<b>13,3</b>
Infrastruktura a inovace	Dluhové operace	254	8 191		58 343	38 498	66 %	67 366	38,4
	Kapitálové operace	130	4 236		28 508	18 977	67 %	38 645	9,9
	<b>Celkem</b>	<b>384</b>	<b>12 428</b>		<b>86 851</b>	<b>57 475</b>	<b>66 %</b>	<b>106 011</b>	<b>19,8</b>
EFSI celkem	Dluhové operace	489	34 970		149 086	93 242	63 %	197 523	16,5
	Kapitálové operace	207	7 920		86 958	67 035	77 %	101 365	13,1
	<b>Celkem</b>	<b>696</b>	<b>42 890</b>		<b>236 045</b>	<b>160 277</b>	<b>68 %</b>	<b>298 888</b>	<b>15,0</b>
<b>% z cíle</b>					<b>75 %</b>		<b>95 %</b>		

Financování EFSI pro schválené a zatím nepodepsané operace v rámci okna pro infrastrukturu a inovace	12 657
Orientační objem schválených operací EFSI v rámci okna pro infrastrukturu a inovace, který se očekává v následujících 12 měsících	12 858

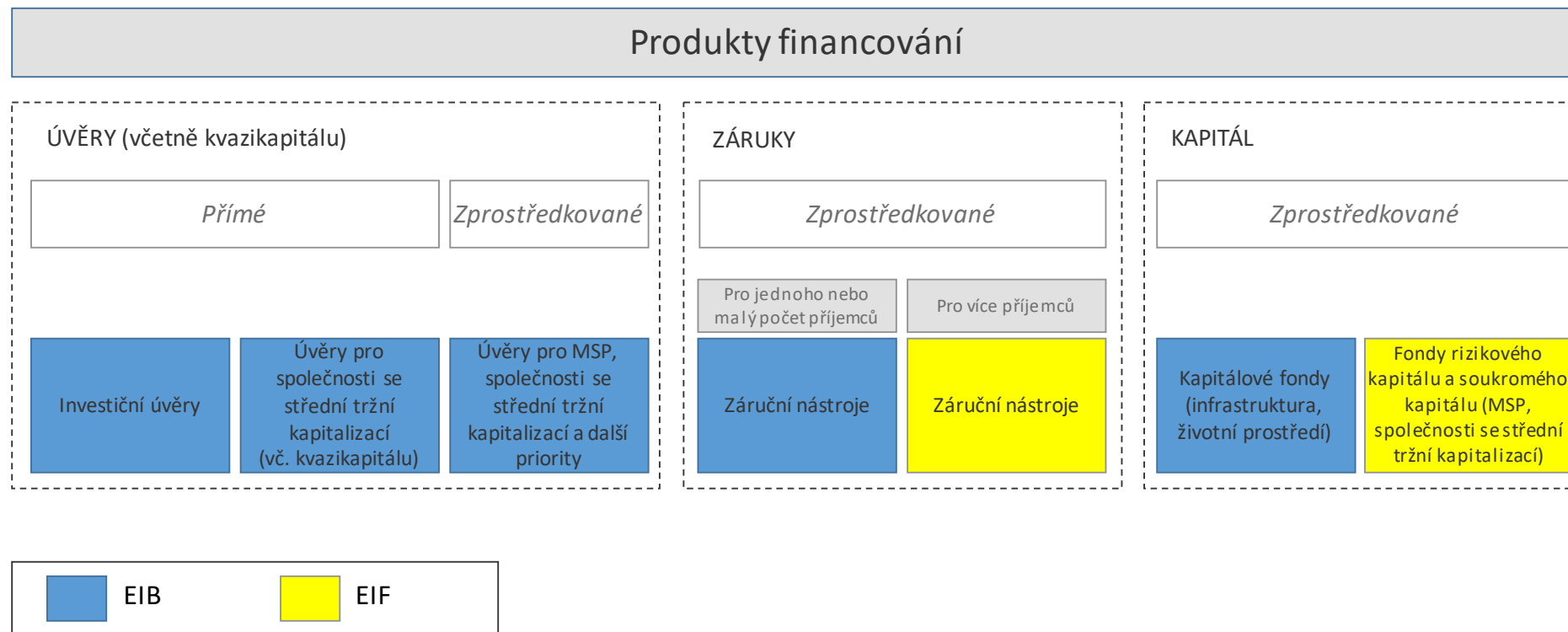
<sup>1</sup> Schválené operace v rámci EFSI zahrnují všechny operace schválené investičním výborem EFSI do 30. června 2018 (méně operací zrušeno nebo uzavřeno).

<sup>2</sup> Operace kapitálového typu v rámci okna pro infrastrukturu a inovace se vyplácejí postupně, podle žádostí fondů o příspěvky.

Vyplacené částky odpovídají smlouvám spojeným se zárukou EU i smlouvám spojeným s vlastním rizikem EIB.

Zdroj: Zpráva o operacích EFSI za rok končící 30. června 2018.

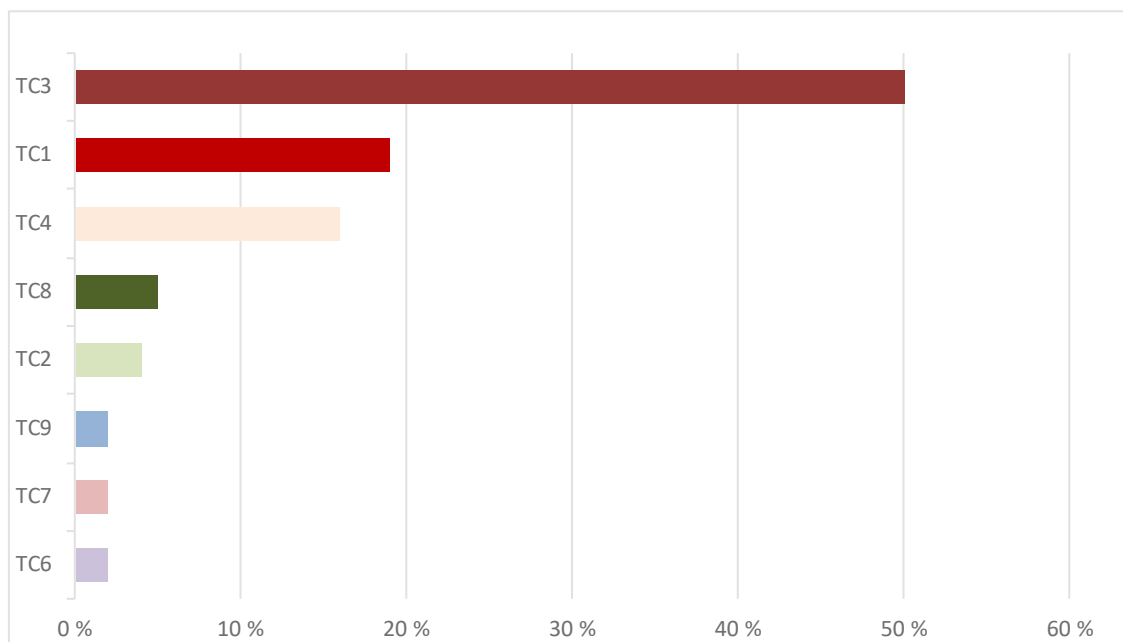
## Příloha II — Kategorie produktů skupiny EIB



Zdroj: Prezentace EIB „Provádění Evropského fondu pro strategické investice (EFSI)“, leden 2018, strana 10.

### Příloha III — Finanční nástroje ESIF v období 2014–2020

Závazky na finanční nástroje v dohodách o financování jako procentuální podíl celkových závazků podle jednotlivých tematických cílů (TC) na základě zpráv na konci roku 2016 u celkové vyčleněné částky 13,3 miliardy EUR (ESIF)



TC 1 – Výzkum a inovace (19 %)

TC 2 – Informace, komunikace a technologie (4 %)

TC 3 – Konkurenceschopnost MSP (50 %)

TC 4 – Nízkouhlíkové hospodářství, tj. zejména energetická účinnost a obnovitelná energie (16 %)

TC 6 – Udržitelné zdroje (2 %)

TC 7 – Udržitelná doprava (2 %)

TC 8 – Zaměstnanost a pracovní mobilita (5 %)

TC 9 – Dovednosti, vzdělávání, učení (2 %)

Zdroj: Zpráva GR REGIO *Financial Instruments under the European Structural and Investment Funds, situation as at 31 December 2016* (Finanční nástroje v rámci evropských strukturálních a investičních fondů, prosinec 2017).

## Příloha IV — Seznam výkonnostních a monitorovacích ukazatelů EFSI

	Klíčové ukazatele výkonnosti (KPI) / Klíčové monitorovací ukazatele (KMI)	Popis	Cíl/limit
Využití záruky EU a splnění cílů a kritérií	KPI 1	Bodové ohodnocení <b>přidané hodnoty</b> operací rozdělené podle distribuce hodnocení pro: - složka pro infrastrukturu a inovace: i) příspěvní k cílům politiky EFSI; ii) kvalita a spolehlivost projektu; a iii) technický a finanční příspěvek. - specializovaný nástroj pro MSP: i) posouzení dopadu; ii) posouzení kvality; a iii) příspěvní k operaci.	V nařízení EFSI není k tomu ukazateli stanoven žádný kvalitativní cíl.
	KPI 2 <sup>(1)</sup>	<b>Podíl operací podepsaných jako zvláštní činnost</b> (podle počtu operací a výše příslušné částky). Pozn.: Operace v rámci specializovaného nástroje pro MSP se považují za operace plně v souladu s klasifikací zvláštních činností (100 %).	V nařízení EFSI není k tomu ukazateli stanoven žádný cíl.
	KPI 1 <sup>(1)</sup>	<b>Zeměpisná koncentrace:</b> - rozděleno podle objemu podpořených operací v jednotlivých zemích, - počet zemí, v nichž se poskytuje podpora.	Limit pro koncentraci ve třech členských státech ve výši 45 %.
	KPI 2 <sup>(1)</sup>	<b>Odvětvová koncentrace</b> , rozděleno podle objemu podepsaných operací podpořených ze záruky EU.	Limit pro koncentraci ve třech odvětvích ve výši 30 %.
Příspěvní k přímému makroekonomickému dopadu a mobilizaci financí	KPI 3	<b>Celkové investice (mobilizované)<sup>(2)</sup>:</b> - složka pro infrastrukturu a inovace: objem dodatečných investic způsobilých v rámci EFSI (veřejné či soukromé, včetně finančních prostředků uvolněných z EIF v rámci EFSI) v reálné ekonomice. - specializovaný nástroj pro MSP: maximální výše financování, které je k dispozici pro konečné příjemce („maximální objem portfolia“), vynásobený 1,4 v případě záruk nebo způsobilá cílová velikost fondu / konečná velikost fondu vynásobená 2,5 u kapitálových produktů.	Cíl generovat celkově 315 miliard EUR investic do 4. července 2018 (tři roky od data, kdy nařízení o EFSI č. 1017/2015 vstoupilo v platnost).
	KPI 4	<b>Mobilizované soukromé financování:</b> Složka pro infrastrukturu a inovace: celková výše soukromého financování mobilizovaná prostřednictvím zaručených operací EFSI, stanovená pouze na základě kapacity financování a schopnosti nést riziko, které poskytují neveřejné subjekty.	V nařízení EFSI není k tomu ukazateli stanoven žádný cíl. Místo toho se v článku 6 nařízení o EFSI požaduje pokud možno maximalizovat mobilizaci kapitálu soukromého sektoru.
	KMI 3	<b>Multiplikační efekt:</b> Teoretický vnitřní záruční multiplikační a multiplikační vnějších investic.	Předpokládaný cíl: 15násobek
	KMI 4	<b>Dopad na zaměstnanost:</b> Předpovídaný počet přímo vytvořených či zachovaných pracovních míst.	V nařízení EFSI není k tomuto ukazateli stanoven žádný cíl.
	KPI 5 <sup>(1)</sup>	<b>Podíl operací spolufinancovaných s národními podpůrnými bankami a institucemi</b> (podle počtu operací a výše částky).	V nařízení EFSI není k tomu ukazateli stanoven žádný cíl.
	KPI 6 <sup>(1)</sup>	<b>Podíl operací spolufinancovaných ESI fondy</b> a jinými nástroji EU kromě EFSI podle počtu operací a výše příslušné částky.	V nařízení EFSI není k tomu ukazateli stanoven žádný cíl.

<sup>(1)</sup> Údaje jsou založeny na podepsaných částkách; zbývající údaje KPI/KMI vycházejí z odhadů *ex ante* do dokončení projektu.

<sup>(2)</sup> V příloze II dohody o EFSI se KPI 3 v souvislosti s oknem pro infrastrukturu a inovace a specializovaným nástrojem pro MSP označuje jako celkové podpořené investice a financování provozního kapitálu. V operačních zprávách EFSI týkajících se okna pro infrastrukturu a inovace a specializovaného nástroje pro MSP se označuje jako celkové mobilizované způsobilé Zdroj: Dohoda o EFSI, příloha II a Metodika EFSI pro klíčové výkonnostní a monitorovací ukazatele (KPI-KMI), dokument 12 SB/07/2015 ze dne 15. prosince 2015.

## Příloha V — Operace EFSI s účastí národních podpůrných bank a institucí k 31. prosinci 2017

Stát	Složka pro infrastrukturu a inovace						Specializovaný nástroj pro MSP					
	Dluhové operace se zapojením národních podpůrných bank a institucí			Kapitálové operace se zapojením národních podpůrných bank a institucí			Dluhové operace se zapojením národních podpůrných bank a institucí			Kapitálové operace se zapojením národních podpůrných bank a institucí		
	Počet operací	Účast EFSI (mil. EUR)	Účast národních podpůrných bank a institucí (mil. EUR)	Počet operací	Účast EFSI (mil. EUR)	Účast národních podpůrných bank a institucí (mil. EUR)	Počet operací	Účast EFSI (mil. EUR)	Účast národních podpůrných bank a institucí (mil. EUR)	Počet operací	Účast EFSI (mil. EUR)	Účast národních podpůrných bank a institucí (mil. EUR)
Belgie							2	5,7	76,3	1	30,0	10,0
Bulharsko	1	150,0	75,0				2	2,4	37,6			
Česká republika							1	19,5	391,7			
Dánsko							6	47,6	303,7			
Německo	4	1 004,4	2 192,0				12	111,4	1 511,9	3	110,0	30,0
Estonsko							1	4,5	115,5			
Irsko							3	37,3	370,8	1	30,0	15,0
Španělsko	2	531,9	10,0	4	210,0	1 720,0	3	87,5	1 480,5	4	155,0	99,4
Francie	6	845,0	2 090,5	4	215,0	635,0	6	140,0	740,0	4	145,0	88,0
Chorvatsko	1	50,0	50,0				1	2,0	10,0			
Itálie	6	781,0	582,5	1	21,8	50,0	5	226,2	4 801,8	2	60,0	55,0
Lotyšsko							2	3,6	29,4			
Maďarsko							2	13,4	325,0			
Nizozemsko	1	100,0	54,0							1	30,0	3,0
Rakousko	1	70,0	13,8				1	3,5	81,5	1	12,5	5,0
Polsko	3	158,3	156,8				1	17,2	365,8			
Slovensko	1	51,0	37,0				1	8,1	171,9			
Finsko										1	22,5	32,5
Švédsko							3	24,0	120,1			
Spojené království	1	148,0	75,4				2	5,1	25,4	1	54,0	25,9
Více zemí	1	75,0	332,6	2	300,0	550,0				21	916,0	419,2
<b>Celkem</b>	<b>28</b>	<b>3 964,7</b>	<b>5 669,7</b>	<b>11</b>	<b>746,8</b>	<b>2 955,0</b>	<b>54</b>	<b>759,0</b>	<b>10 958,8</b>	<b>40</b>	<b>1 565,0</b>	<b>783,0</b>

Poznámka: Ve specializovaném nástroji pro MSP je vyloučeno devět operací s účastí národních podpůrných bank a institucí, u nichž se podepsaná částka k 31. 12. 2017 rovná 0.

Zdroj: EÚD na základě údajů EIB a EIF.

## Glosář

**Finanční nařízení (platné v období od 1. ledna 2013 do 30. července 2018):** Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a zrušuje nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, zrušené nařízením (EU, Euratom) 2018/1046 (Úř. věst. L 298, 26. 10. 2012, s. 1).

**InnovFin:** Finanční nástroj v rámci programu Horizont 2020, jehož cílem je usnadnit a zlepšit přístup k financím pro inovativní podniky a jiné inovativní subjekty v Evropě. Provádí jej skupina EIB a skládá se ze záručního mechanismu pro malé a střední podniky (InnovFin SMEG), kapitálového nástroje (InnovFin Equity nebo IFE) a přímých operací prováděných Evropskou investiční bankou (InnovFin EIB).

**Investiční platformy (IP):** Podle nařízení o EFSI se jedná o operace, které:

- i) obsahují zvláštní účelové jednotky (fond soukromého kapitálu nebo fond pro infrastrukturu nebo jiný typ zvláštní účelové jednotky), dohodu o sdílení rizik nebo systematickou dohodu o spolufinancování s národními podpůrnými bankami či institucemi,
- ii) podporují několik projektů, včetně infrastrukturních projektů,
- iii) zahrnují účasti od veřejných subjektů (podpůrných bank či institucí, mezinárodních finančních institucí nebo řídicích orgánů) nebo příspěvky z veřejných zdrojů financování.

**Klasifikace úvěru:** EIB používá systém klasifikace úvěrů pro interní hodnocení úvěrového rizika svých úvěrových operací. Systém klasifikace úvěrů je důležitou součástí procesu úvěrového hodnocení a monitorování. Používá se také jako referenční bod pro ocenění úvěrových rizik.

**Malé a střední podniky:** Mikropodniky, malé a střední podniky ve smyslu definice uvedené v článku 2 přílohy doporučení Komise 2003/361/ES.

**Malé společnosti se střední tržní kapitalizací:** Malé společnosti se střední tržní kapitalizací jsou subjekty, které mají nejvýše 499 zaměstnanců a nejsou malými nebo středními podniky (nařízení o EFSI, článek 2). Společnosti se střední kapitalizací mají do 3 000 zaměstnanců.

**Nařízení o EFSI (nebo nařízení o EFSI 1.0)** Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1017 ze dne 25. června 2015 o Evropském fondu pro strategické investice, Evropském centru pro investiční poradenství a Evropském portálu investičních projektů a o změně nařízení (EU) č. 1291/2013 a (EU) č. 1316/2013 – Evropský fond pro strategické investice (Úř. věst. L 169, 1. 7. 2015, s. 1).

**Nařízení o EFSI 2.0:** Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2396 ze dne 13. prosince 2017, kterým se mění nařízení (EU) č. 1316/2013 a (EU) 2015/1017, pokud jde o prodloužení doby trvání Evropského fondu pro strategické investice, jakož i zavedení technických zlepšení daného fondu a Evropského centra pro investiční poradenství (Úř. věst. L 345, 27. 12. 2017, s. 34).

**Nařízení o programu Horizont 2020:** Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1291/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí Horizont 2020 – rámcový program pro výzkum a inovace (2014–2020) a zrušuje rozhodnutí č. 1982/2006/ES (Úř. věst. L 347, 20. 12. 2013, s. 104).

**Nástroj pro propojení Evropy (NPE):** Finanční nástroj EU, který se zaměřuje na investice do infrastruktury a transevropských sítí v oblasti dopravy, energetiky a digitálních služeb. Tento nástroj byl zřízen nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy, mění zařízení (EU) č. 913/2010 a zrušují nařízení (ES) č. 680/2007 a (ES) č. 67/2010 (Úř. věst. L 348, 20. 12. 2013, s. 129).

**Podpis:** Událost, která představuje podpis smlouvy o financování ze strany EIB.

**Podřízený dluh:** Jedná se o úvěr nebo cenný papír s nižším hodnocením, než jaké mají ostatní úvěry nebo cenné papíry s ohledem na pohledávky za majetkem nebo příjmy. Označuje se také jako podřízený úvěr, v angličtině také jako *junior debt*. V případě selhání dlužníka budou věřitelé podřízeného dluhu vyplaceni až po té, co budou v plné výši splaceny dlužné částky majitelů prioritního dluhu.

**Revidovaná dohoda o EFSI:** Dodatek a nová dohoda ze dne 21. července 2016 mezi Evropskou unií a Evropskou investiční bankou (EIB) týkající se dohody o Evropském fondu pro strategické investice a o poskytnutí záruky EU ze dne 22. července 2015.

**Složka pro infrastrukturu a inovace (IIW - Infrastructure and Innovation Window):** Operace zaručené EFSI, jimiž se podporují investice do infrastruktury a inovací a které provádí Evropská investiční banka (EIB). Složka pro infrastrukturu a inovace se skládá z portfolia operací dluhového typu a kapitálového typu.

**Specializovaný nástroj pro malé a střední podniky (SMEW):** Operace zaručené EFSI a prováděné EIF, jejichž cílem je zlepšit přístup malých a středních podniků a společností se střední kapitalizací k financování. Tato složka se skládá z portfolia operací dluhového typu a portfolia operací kapitálového typu.

**Víceletý finanční rámec (VFR):** Sedmiletý plán výdajů EU, který odráží priority politik EU z finančního hlediska. Současné období VFR začalo v roce 2014 a skončí v roce 2020.

**Vnitrostátní podpůrné banky a instituce:** Právnícké osoby, které se profesionálně zabývají finančními činnostmi a které členský stát nebo subjekt členského státu na ústřední, regionální nebo místní úrovni pověřil prováděním rozvojových nebo podpůrných činností.

**Zvláštní činnosti:** EIB tímto termínem označuje finanční operace spojené s vyšším rizikem. Jde o dluhové operace s očekávanou ztrátou vyšší než 2 % a všechny operace kapitálového typu.

## **ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA „EVROPSKÝ FOND PRO STRATEGICKÉ INVESTICE: K ZAJIŠTĚNÍ ÚPLNÉHO ÚSPĚCHU EFSI JSOU ZAPOTŘEBÍ DALŠÍ OPATŘENÍ“**

### **SHRNUTÍ**

I. Komise a Evropská investiční banka (EIB) chtějí poskytnout tyto doplňující informace.

Stimulace investic a vytváření pracovních příležitostí představuje prvořadou prioritu Komise. Od světové hospodářské a finanční krize vykazují investice v EU trvale nízkou úroveň. Zejména v roce 2014 klesly investice významně pod dlouhodobý historický průměr. V reakci na útlum investic zveřejnila Komise v listopadu 2014 investiční plán pro Evropu s cílem týkajícím se investic ve výši 315 miliard EUR, které měly být mobilizovány během tří let. V návaznosti na úspěch Evropského fondu pro strategické investice (EFSI) byla jeho doba trvání v roce 2017 prodloužena se zvýšeným investičním cílem ve výši nejméně 500 miliard EUR, přičemž tato částka má být mobilizována do konce roku 2020 (EFSI 2.0). EFSI 2.0 se zabývá rovněž třemi hlavními záležitostmi ve vztahu k prvnímu roku provádění EFSI: zlepšuje adicionalitu, zeměpisnou vyváženost a transparentnost. Do dne 17. července 2018 pomohl EFSI úspěšně odstranit investiční mezeru mobilizací investic v EU ve výši 334,8 miliardy EUR. Navzdory nedávnému zrychlení investic v EU nedosáhly míry investic dosud historických průměrů. K obnovení dlouhodobého udržitelného trendu investic je proto zapotřebí další úsilí se zvláštním zaměřením se na priority politik EU. Komise proto navrhla pokračování ambiciózního programu investiční podpory v příštím víceletém finančním rámci, tj. Program InvestEU.

IV. Komise a EIB se domnívají, že v důsledku zavedení EFSI byla většina ostatních finančních nástrojů ve skutečnosti významně posílena, a nikoli nahrazena. Oblast působnosti některých stávajících finančních nástrojů byla mimoto přesměrována, aby se omezila některá zjištěná překrývání s EFSI.

VI. Operace EFSI jsou založeny na poptávce. Pokud prodloužená doba splatnosti nebo nižší požadavky na kolaterál postačují k zajištění financování pro konečné příjemce, netrvají Komise a EIB v souladu se zásadami řádného finančního řízení na poskytnutí podřízeného financování, není-li to nezbytné k stimulaci investic.

VII. K odstranění překrývání mezi dluhovým nástrojem v rámci Nástroje pro propojení Evropy a fondem EFSI byla zavedena zmírňující opatření. Komise a EIB v této souvislosti navrhly změnu dohody o svěření pravomocí s ohledem na dluhový nástroj v rámci Nástroje pro propojení Evropy a změnu postavení dluhového nástroje v rámci Nástroje pro propojení Evropy k zvýšení jeho doplňkovosti s ostatními finančními nástroji a s fondem EFSI, což má být podle očekávání dokončeno do konce roku. Dluhový nástroj v rámci Nástroje pro propojení Evropy byl přeorientován na inovativnější a průlomové projekty. V oblasti dopravy se pozornost zaměřila zejména na projekty přispívající k ekologizaci dopravy.

VIII. Skupina EIB se domnívá, že financování poskytnuté v rámci EFSI není zcela srovnatelné s ostatními zdroji financování, jelikož obvykle nabízí jiné podmínky, a nelze tudíž mít za to, že tyto jiné zdroje nahrazuje.

V rámci EFSI 2.0 byla mimoto kritéria adicionality dále zpřísněna.

IX. Mobilizované investice podle metodiky odrážejí nejlepší odhad očekávaných investic do reálné ekonomiky, přičemž skutečné částky jsou revidovány při dokončení projektů. Mobilizované investice *ex ante* tudíž z podstaty věci představují odhad v době schválení a nejsou nadhodnoceny či podhodnoceny.

Návrh Komise týkající se nařízení o Programu InvestEU obsahuje širší soubor ukazatelů výkonnosti a monitorovacích ukazatelů. Nové finanční nařízení ((EU, Euratom) 2018/1046) mimoto definuje a objasňuje pojmy „aktivační účinek“ i „multiplikační účinek“.

X. Zeměpisnou koncentraci nelze vypočítat pouze na základě objemu podepsaných operací financování v každém členském státě. Při posuzování zeměpisné koncentrace je třeba vzít v úvahu velikost ekonomik a počet obyvatel jednotlivých členských států.

Komise uznává význam zeměpisné diverzifikace EFSI. Komise a EIB v tomto ohledu provádějí řadu opatření k zvýšení zeměpisné rovnováhy. To zahrnuje posílenou spolupráci s národními podpůrnými bankami, včetně vytvoření investičních platform a modelů posílené spolupráce (např. Evropský investiční fond – kapitálová platforma národních podpůrných institucí), snadnější kombinování evropských strukturálních a investičních fondů a EFSI a cílenější informování na místní úrovni, zejména prostřednictvím Poradenského centra.

XI. Komise a EIB příslušná doporučení přijímají a odkazují na své odpovědi v oddíle týkajícím se doporučení.

## **ÚVOD**

6. EFSI je nástroj založený především na poptávce.

Pokyny EFSI k investování stanoví, že je třeba všemožně usilovat o zajištění toho, aby byla pokryta široká škála odvětví a regionů.

V rámci nástroje pro malé a střední podniky (SMEW) využívají jednotlivé produkty pobídky k dosažení širokého pokrytí a k zamezení koncentraci.

## **PŘIPOMÍNKY**

### **Rámeček 1 – Zvláštní činnosti a EFSI**

Druhá odrážka, první odstavec:

Rizikový profil operací v rámci nástroje pro malé a střední podniky je srovnatelný nebo rizikovější než rizikový profil zvláštních činností EIB. Jedná se o kapitálové expozice nebo expozice ze záruky nižšího než investičního stupně, jež by nebylo možné financovat z vlastních zdrojů Evropského investičního fondu (EIF).

24. Pravidla týkající se operací s investičními platformami a národními podpůrnými bankami a institucemi uvádějí, že za upřednostňovanou možnost je třeba považovat podřízenost, pokud je to proveditelné a pokud struktura zajišťuje přidanou hodnotu s ohledem na potřeby předkladatelů v oblasti financování a celkové náklady na financování.

30. Hlavním cílem EIB v rámci EFSI bylo vždy působit jako katalyzátor a přilákat nové investory. Toho bylo dosaženo tím, že EIB zaujala ve prospěch ostatních zapojených investorů, pokud jde o úvěry, strukturálně podřízenější postavení.

33. Nařízení o EFSI stanoví, že záruka EU v rámci EFSI doplňuje existující nástroje.

Co se týká dluhového nástroje v rámci Nástroje pro propojení Evropy:

Zavedení EFSI v roce 2015 mělo na dluhový nástroj v rámci Nástroje pro propojení Evropy substituční účinek. To je doloženo v interním hodnocení EFSI, které provedla EIB, v nezávislém hodnocení Komise týkajícím se EFSI a v hodnocení Nástroje pro propojení Evropy v polovině období provedeném Komisí.

V důsledku toho byla zavedena tato zmírňující opatření:

- řídicí výbor dluhového nástroje v rámci Nástroje pro propojení Evropy vydal v září 2015 a v červenci 2017 revidované politické pokyny k zajištění doplňkovosti mezi nástroji. Bylo rozhodnuto, že se dluhový nástroj v rámci Nástroje pro propojení Evropy zaměří na inovativnější a průlomové projekty, pokud jde o finanční strukturu, segment odvětví nebo zemi. V oblasti dopravy se pozornost zaměřila zejména na projekty přispívající k ekologizaci dopravy,
- Komise a EIB navrhly změnu dohody o svěřeni pravomocí s ohledem na dluhový nástroj v rámci Nástroje pro propojení Evropy a změnu postavení dluhového nástroje v rámci Nástroje pro propojení Evropy k zvýšení jeho doplňkovosti s ostatními finančními nástroji a s fondem EFSI, což má být podle očekávání dokončeno do konce roku.

K podobnému posouzení a změně postavení došlo v červnu 2017 s ohledem na InnovFin.

Komise by navíc ráda podotkla, že předsunutí finančních prostředků z EFSI umožnilo dosáhnout rychleji cílů každého zvláštního programu EU a pomohlo překonat původní cíle, když bylo předsunutí finančních prostředků přeměněno na skutečné navýšení.

36. Velikost investiční mezery v EU svědčí o tom, že existuje prostor pro centrálně řízený zásah z ESIF a vnitrostátní finanční nástroje a že jsou zapotřebí. Posouzení přidané hodnoty finančních nástrojů a soulad s ostatními formami veřejného zásahu, který případně zahrnuje EFSI, představují nezbytné požadavky před přidělením prostředků z ESI fondů na finanční nástroje, aby se riziko překrývání snížilo na minimum.

37. EFSI by mohl doplňovat ESI fondy a zvýšit využití a efektivnost zásahů, jak je uvedeno v brožuře nazvané „*European Structural and Investment Fund and European Fund for Strategic Investments complementarities – Ensuring coordination, synergies and complementarity*“, kterou Komise vyhotovila v únoru 2016. Nařízení 2018/1046 zavedlo novou zvláštní možnost využívat EFSI a ESI fondy doplňkovým způsobem.

40. Adicionalitou v rámci EFSI se „rozumí podpora takových operací ze strany EFSI, které řeší selhání trhu nebo nepříznivé investiční situace a které by v období, během něž je možné využít záruku EU, nemohly provést EIB, EIF nebo stávající finanční nástroje Unie bez podpory EFSI nebo by je nemohly provést ve stejném rozsahu“.

Posouzení adicionality bere vždy v úvahu selhání trhu a nepříznivé investiční situace bez ohledu na to, zda daná operace představuje zvláštní činnost, či nikoli.

Nařízení o EFSI 2.0 dále zdokonalilo definici adicionality jednoznačnějším vymezením statusu zvláštní činnosti a jiných prvků, které představují významné znaky adicionality. V tomto kontextu posuzuje EIB u každé operace její potenciál přilákat dalších zdrojů.

41. Vzorek operací v rámci okna pro infrastrukturu a inovace (IIW) sestával z patnácti projektů, které byly podepsány v prvním roce provádění EFSI. Postup EIB při hodnocení projektů byl u projektů podpořených od roku 2017 postupně posílen, což není v zjištěních EUD zcela zohledněno.

44. Nařízení o EFSI 1.0 stanovilo spojitost mezi adicionalitou a statusem zvláštních činností. EIB podotýká, že od zahájení EFSI uvádí kvalitativní posouzení adicionality v dokumentaci předložené investičnímu výboru. Pozměněné nařízení o EFSI definici adicionality dále objasňuje, a dokumentace předložená investičnímu výboru proto obsahuje obecnější posouzení aspektů adicionality (včetně selhání trhu a nepříznivých investičních situací).

45. Nařízení o EFSI 2.0 definici adicionality zdokonalilo jednoznačnějším vymezením statusu zvláštní činnosti a jiných prvků, které představují významné znaky adicionality.

## **Rámeček 2 – Příklad projektu EFSI, který by byl financován trhem, ačkoliv nikoli za takovýchto příznivých podmínek**

EIB se domnívá, že projekt představoval nepříznivou finanční situaci (nízká úroveň zavedení plynu v daném členském státě a nahrazení více znečišťujících zdrojů energie) a že by bez podpory z EFSI financován nebyl. Podmínky financování, které nabídla EIB, byly pro daný typ investic vhodnější než podmínky nabízené trhem.

## **Rámeček 3 – Příklad operace EFSI, která vytěsnila tradiční financování EIB**

Podle názoru EIB nevytěsnil hybridní dluhopis tradiční financování EIB, jelikož jeho znaky, jako je objem kapitálu a vyloučení z pákového poměru, umožňují vytvoření mnohem více „doplňujícího“ produktu, než je klasický úvěr EIB. Hybridní dluhopis jako podřízený nástroj ve skutečnosti zajišťuje nejen likviditu (jako běžný prioritní úvěr EIB), nýbrž má také dodatečný dopad v důsledku zvýšení finančních prostředků dlužníka na dodatečné investice.

55. Jakmile se podpora z EFSI považuje za dodatečnou a je schválena investičním výborem EFSI, započítávají se způsobilé investiční náklady EFSI do investičního cíle v rámci EFSI.

## **Rámeček 4 – Financování infrastrukturního projektu**

Objem mobilizovaných investic byl vypočítán podle schválené metodiky. Snížení výše úvěru bylo důsledkem získání soukromých investorů, úvěr EIB však pomohl odstranit nedostatek finančních prostředků ve stanovené lhůtě. Bez EIB by nebyli ostatní poskytovatelé finančních prostředků schopni tento nedostatek odstranit zvýšením částek úvěrů.

Vztah mezi objemem financování z EFSI poskytnutým EIB a způsobilými mobilizovanými investicemi EFSI poskytuje pro konkrétní projekt odhad rozsahu, v jakém lze podporu z EFSI spojit s novou investicí. Přesný vztah mezi příčinou a následkem při stimulování financování je obvykle obtížně prokazatelný a nelze jej nevyvratitelně dokázat, zejména *ex ante* nebo během fáze návrhu či provádění. Podle dostupnosti údajů lze provést statistickou analýzu *ex post* s cílem poskytnout odhad příčinné souvislosti.

59. Metodika EIB pro výpočet multiplikačního účinku EFSI schválená v roce 2015 již obecně objasnila způsob odhadu mobilizovaných investic v případě, poskytne-li EIB na jeden projekt více než jedno financování z EFSI. V říjnu 2018 schválila řídicí rada EFSI aktualizovanou metodiku EIB pro výpočet multiplikačního účinku EFSI. V březnu 2018 byla aktualizována metodika EIF pro výpočet multiplikačního účinku EFSI. Tyto metodiky se používají ve fázi schvalování.

60. Viz odpověď Komise k bodu 59.

61. EIF a EIB mohou potvrdit, že v daném případě byly částky u zjištěného překrývání s nástrojem pro malé a střední podniky aktualizovány a v oficiálních zprávách a na internetových stránkách EFSI byly revidovány neprodleně poté, co bylo překrývání zjištěno.

63. Nové finanční nařízení ((EU, Euratom) 2018/1046) definuje a objasňuje oba pojmy; aktivační i multiplikační účinek.

64. Oba ukazatele – *aktivační účinek* a *multiplikační účinek* – měří rozdílný, avšak související účinek zásahu EU. Používání těchto dvou pojmů je přímým důsledkem různých základních aktů.

Viz mimoto odpověď k bodu 63.

68. Zeměpisnou koncentraci nelze vypočítat pouze na základě mobilizovaných investic v každém členském státě. Při posuzování zeměpisné koncentrace je třeba vzít v úvahu velikost ekonomik a počet obyvatel jednotlivých členských států.

Komise uznává význam zeměpisné diverzifikace EFSI. Komise a EIB v tomto ohledu provádějí řadu opatření k zvýšení zeměpisné rovnováhy. To zahrnuje posílenou spolupráci s národními podpůrnými bankami, včetně vytvoření investičních platform a modelů posílené spolupráce (např. EIF – kapitálová platforma národních podpůrných institucí) a cílenější informování na místní úrovni, zejména prostřednictvím Poradenského centra.

70. K pochopení relativních přínosů a dopadu EFSI u jednotlivých členských států je důležité toto posoudit a předložit ve vztahu k makroekonomickým ukazatelům.

Příslušný rozměr poskytuje také hrubý domácí produkt (HDP) jednotlivých členských států. Země EU-13 jako skupina využily již v roce 2016 EFSI v poměru odpovídajícím jejich podílu na hospodářství EU. Do konce roku 2017 činil jejich podíl na financování z EFSI 12 %, což přesahuje jejich kumulativní podíl na HDP EU ve výši 8,6 %.

71. Mezi schválením a podpisem operace existuje určitá časová prodleva (což zvyšuje rovněž složitost sjednávání smluvních podmínek s národními podpůrnými bankami a institucemi), podíl účasti národních podpůrných bank a institucí se významně zvýší, jelikož k 31. prosinci 2017 se ve fázi jednání nacházelo mnoho takovýchto schválených operací.

72. Uvedené členské státy mají národní podpůrné banky s úrovní zkušeností a znalostí, která je zapotřebí pro využívání rizikovějších finančních produktů.

77. Viz připomínky k bodu 72, v nichž je objasněno, že investiční platformy jsou produkty, které vyžadují vyspělejší technické kapacity než tradiční produkty nabízené národním podpůrným bankám a institucím. Proto nepřekvapuje, že se nejzkušenější a náležitě rozvinuté národní podpůrné banky a instituce zajímaly o zavedení těchto struktur spolu s EIB s pokrytím značného počtu členských států (viz připomínka k bodu 78).

78. K říjnu 2018 zahrnovaly schválené investiční platformy čtrnáct členských států a pokrývaly celou škálu odvětví, včetně digitální oblasti, životního prostředí, dopravy a energetiky, přičemž se silně zaměřovaly na malé a střední podniky a společnosti se střední tržní kapitalizací.

## **ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**

80. Během prvních tří let provádění přispěl EFSI úspěšně k podpoře investic a tvorbě pracovních míst v EU. Do 17. července 2018 pomohl EFSI mobilizovat investice ve výši 334,8 miliardy EUR a zahrnoval všechny členské státy. Dvě třetiny ze získané částky ve výši 334,8 miliardy EUR pocházejí ze soukromých zdrojů, což znamená, že EFSI plní rovněž svůj cíl týkající se mobilizace soukromých investic. Mimoto se očekává, že z financování podpořeného EFSI bude mít prospěch přibližně 697 000 malých a středních podniků. Oddělení EIB pro ekonomiku a Společné výzkumné středisko Komise (JRC) odhadují, že operace EFSI již podpořily více než 750 000 pracovních míst a tento údaj se má do roku 2020 v porovnání se základním scénářem zvýšit na 1,4 milionu pracovních míst. Kvůli úspěchu EFSI byla doba jeho trvání prodloužena do konce roku 2020 s cílem dosáhnout do té doby dodatečných investic ve výši 500 miliard EUR.

81. Komise a EIB se domnívají, že v důsledku zavedení EFSI byla většina ostatních finančních nástrojů ve skutečnosti posílena, a nikoli nahrazena. Oblast působnosti některých stávajících finančních nástrojů byla mimoto přeměrována, aby se omezila některá zjištěná překrývání s EFSI.

Viz rovněž odpovědi Komise k bodu 33.

### **Doporučení 1 – Rozvíjet využívání rizikovějších produktů EIB v rámci EFSI**

EIB jakožto subjekt provádějící EFSI toto doporučení přijímá.

### **Doporučení 2 – Zajistit doplňkovost mezi finančními nástroji EU a rozpočtovými zárukami EU**

Komise toto doporučení přijímá a domnívá se, že již bylo provedeno prostřednictvím legislativních návrhů na víceletý finanční rámec po roce 2020. Komise zejména navrhla zjednodušení a zlepšení centrálně řízených nástrojů investiční podpory EU. Navrhuje se, aby byly všechny nástroje investiční podpory v oblasti vnitřních politik EU prováděny na základě jednoho Programu InvestEU v rámci čtyř různých oken politiky k zajištění doplňkovosti. To zlepší doplňkovost mezi jednotlivými investičními nástroji EU a zamezí duplikaci a překrývání.

### **Doporučení 3 – Lépe posuzovat to, zda by bylo možno potenciální projekty EFSI financovat z jiných zdrojů**

EIB jakožto subjekt provádějící EFSI toto doporučení přijímá a domnívá se, že již bylo provedeno s ohledem na nařízení o EFSI 2.0.

EIB se domnívá, že v souladu s pokyny k investování bere při vývoji nových produktů v rámci EFSI tuto záležitost v potaz s cílem navrhnout širokou škálu produktů zabývajících se potřebami trhu, které současně stimulují soukromé investice do projektů, aniž by bylo vytěsněno soukromé tržní financování. Na úrovni operací již EIB po vstupu nařízení o EFSI 2.0 v platnost zahrnula kvalitativní posouzení adicionality, včetně selhání trhu nebo nepříznivých investičních situací (včetně dostupnosti doplňkových a alternativních zdrojů financování a jejich podmínek). V souladu s posílenými požadavky nařízení o EFSI uvádí EIB toto posouzení v návrzích předložených investičnímu výboru. EIB připomíná, že analýza vytěsnění ostatních zdrojů financování by vyžadovala doložení skutečného hypotetického srovnávacího scénáře. Kvůli roztržitosti finančního trhu není doložení skutečného hypotetického srovnávacího scénáře prakticky možné.

87. Metodiky výpočtu multiplikačního účinku EFSI předpokládají, že dvojitý zápočet je odstraněn, jakmile je zjištěn, a že se při schvalování započítávají pouze dodatečné mobilizované investice. EIB potvrzuje, že v případech, které EÚD přezkoumal, upravila v souladu s metodikou dvojitý zápočet, jakmile byly k dispozici příslušné informace. Mobilizované investice odrážejí nejlepší odhad očekávaných investic do reálné ekonomiky, přičemž skutečné částky jsou revidovány při dokončení projektů. Mobilizované investice *ex ante* tudíž z podstaty věci představují odhad v době schválení a nejsou nadhodnoceny či podhodnoceny.

Nové finanční nařízení ((EU, Euratom) 2018/1046) definuje a objasňuje oba pojmy; aktivační i multiplikační účinek.

### **Doporučení 4 – Realističtější odhadovat mobilizované investice**

Komise přijímá doporučení 4a).

a) U všech nástrojů investiční podpory pro příští víceletý finanční rámec navrhla Komise soudržný soubor ukazatelů pro měření očekávaných výsledků v souladu s finančním nařízením. Metodika musí zůstat proveditelná, přičemž je třeba přihlídnout i k nákladům a administrativní zátěži konečných příjemců, finančních zprostředkovatelů, prováděcích partnerů a Komise.

b) Komise a EIB doporučení 4b) přijímají a domnívají se, že bylo provedeno následně po auditu EÚD.

V tomto ohledu již řídicí rada EFSI v říjnu 2018 schválila aktualizovanou metodiku EIB pro výpočet multiplikačního účinku EFSI. V březnu 2018 byla aktualizována metodika EIF pro výpočet multiplikačního účinku EFSI. Tyto metodiky jsou uplatňovány ve fázi schvalování, aby bylo zajištěno, že do cíle EFSI jsou započítány pouze dodatečné mobilizované investice. Obě již schválené aktualizace objasňují pojem „odhadované dodatečné způsobilé mobilizované investice EFSI“, zejména s odkazem na následné financování v rámci EFSI a spoluinvestice.

88. Zeměpisnou koncentraci nelze vypočítat pouze na základě objemu podepsaných finančních operací v každém členském státě. Při posuzování zeměpisné koncentrace je nutno vzít v úvahu velikost ekonomik a počet obyvatel jednotlivých členských států.

Komise uznává význam zeměpisné diverzifikace EFSI. Komise a EIB v tomto ohledu provádějí řadu opatření k zvýšení zeměpisné rovnováhy. To zahrnuje posílenou spolupráci s národními podpůrnými bankami, včetně vytvoření investičních platforem a modelů posílené spolupráce (např. EIF – kapitálová platforma národních podpůrných institucí) a cílenější informování na místní úrovni, zejména prostřednictvím Poradenského centra.

#### **Doporučení 5 – Zlepšit zeměpisné rozložení investic podpořených z EFSI**

Komise a EIB toto doporučení přijímají.

## Auditní tým

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

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát V, který se zaměřuje na financování a správu EU a jemuž předsedá člen EÚD Lazaros S. Lazaru. Audit vedl člen EÚD Leo Brincat a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Romuald Kayibanda a tajemnice kabinetu Annette Farrugiová, vyšší manažer Ralph Otte, vedoucí úkolu Gabriela-Elena Deicová a Martin Puc a auditoři James McQuade, Mariya Zheková, Mircea-Cristian Martinescu a Felipe Andres Miguelez. Jazykovou podporu poskytoval Michael Pyper.



*Zleva doprava:* Romuald Kayibanda, James McQuade, Gabriela-Elena Deicová, Annette Farrugiová, Leo Brincat, Martin Puc, Valérie Tempez-Erasmiová.

<b>Činnost</b>	<b>Datum</b>
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	4.7.2017
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	18.10.2018
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	8.1.2019
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	24.1.2019

Evropský fond pro strategické investice (EFSI) pomáhá financovat strategické investice v klíčových oblastech, jako je infrastruktura, výzkum a vývoj, vzdělávání, obnovitelná energie a energetická účinnost. Funguje jako rozpočtová záruka poskytnutá skupině EIB. Cílem EFSI je umožnit EIB a EIF poskytovat dodatečné financování způsobilým projektům v EU a mobilizovat pro tyto projekty další soukromé a veřejné investice.

Dospěli jsme k závěru, že EFSI pomohl EIB poskytnout dodatečné částky rizikovějšího financování určeného na investice, financoval řadu investičních projektů, které by jinak finanční podporu nezískaly, přilákal pro tyto projekty dodatečné soukromé a veřejné prostředky a podpořil investice v řadě odvětví politiky v rámci celé EU.

Zjistili jsme však, že v některých případech podpora EFSI pouze nahradila jiné financování EIB a EU, část prostředků byla věnována na projekty, které mohly využít jiné zdroje veřejného či soukromého kapitálu, že některé odhady objemu dodatečných investic přilákaných EFSI byly nadhodnocené a že většina investic směřovala do několika větších členských států EU-15 s dobře fungujícími národními podpůrnými bankami.



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

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

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: [eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx)

Internetová stránka: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2019

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.