



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 19.10.2011
KOM(2011) 662 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Rámec pro novou generaci inovačních finančních nástrojů – kapitálové a dluhové platformy EU

OBSAH

1.	Úvod.....	4
2.	Inovační finanční nástroje v rozpočtových výdajích EU	5
2.1.	Oblast působnosti a dotčená odvětví.....	5
2.2.	Řízení rizik ohrožujících rozpočet EU	6
2.3.	Důvody využití inovačních finančních nástrojů	7
2.3.1.	Dosahování politických cílů EU	7
2.3.2.	Zvyšování účinnosti a efektivity veřejných zdrojů	7
2.3.3.	Podpora zvyšování výkonnosti a finanční kázně	8
2.3.4.	Multiplikační efekt rozpočtu EU.....	8
3.	Posuzování provádění inovačních finančních nástrojů ve finančním rámci pro období 2007–2013	9
3.1.	Poznatky získané na základě stávajících nástrojů.....	9
3.1.1.	Zkušenosti, na nichž lze stavět.....	9
3.1.2.	Inovační finanční nástroje poskytují potřebný přístup k financování, podporují vývoj produktů a osvědčené postupy	9
3.1.3.	Zvýšení soudržnosti a konzistentnosti nástrojů.....	10
3.1.4.	Otázky správy a kontroly nástrojů na úrovni EU	10
3.1.5.	Zviditelnění a transparentnost nástrojů je možné dále zlepšit	11
3.1.6.	Dosažení vyšších objemů financování prostřednictvím nových opatření pro sdílení rizik	11
4.	Inovační finanční nástroje pro finanční rámec 2014–2020.....	12
5.	Nový rámec pro inovační finanční nástroje	14
5.1.	Společná pravidla pro zefektivnění a racionalizaci nástrojů.....	14
5.1.1.	Nástroje EU	14
5.1.2.	Nástroje strukturálních fondů.....	14
5.1.3.	Vnější rozměr nástrojů vnitřní politiky	15
5.1.4.	Nástroje vnější politiky	15
5.2.	Náplň kapitálových a dluhových platforem EU.....	15
5.2.1.	Rozsah platforem	15
5.2.2.	Konkrétní provozní požadavky	16

5.2.3.	Realizace finančních nástrojů	16
6.	Závěr a další kroky	17

Příloha: Popis inovačních finančních nástrojů ve finančním rámci 2007–2013

1. Úvod

Inovační finanční nástroje by měly hrát stále významnější roli v rozpočtových výdajích EU v rámci víceletého finančního rámce (VFR) na období 2014–2020. V tomto sdělení se předkládá postoj Komise k vytváření a správě inovačních finančních nástrojů. Záměrem Komise je na základě bohatých zkušeností, které již byly získány při správě nástrojů fungujících v rámci stávajícího VFR, vyvíjet inovační finanční nástroje, které velmi účinně a efektivně sledují cíle strategie Evropa 2020 spočívající v inteligentním a udržitelném růstu podporujícím začlenění.

Některé účinky hospodářské a finanční krize se pravděpodobně přenesou do prvních let příštího VFR a budou mít dopad na fungování finančních trhů v nadcházejících letech. Opatření přijatá za účelem fiskální konsolidace budou nadále snižovat schopnost realizovat veřejné investice na vnitrostátní úrovni; strukturální změny regulace finančních institucí zároveň vedou ke změnám v postoji těchto institucí k určitým třídám aktiv a typům rizik. Makroekonomický vývoj trhu bude mít nadále vliv na dostupnost rizikového kapitálu pro činnost zaměřenou na zvýšení růstu a inovační činnost vedoucí k dosažení cílů strategie Evropa 2020. Bude nutné snížit panující neochotu k riziku, a zajistit tak přístup ke kapitálu na činnosti podporující oblasti, jako je infrastruktura, MSP a inovace, po celou dobu trvání VFR, a inovační finanční nástroje mohou v tomto ohledu hrát důležitou roli.

Inovační finanční nástroje v kombinaci s vhodnými regulačními opatřeními také mohou přispět k rozvoji a upevnění finančních trhů (kapitálových i akciových) a větší integraci finančního trhu EU tím, že zpřístupní alternativní zdroje financování odvětvím podporujícím růst. V Aktu o jednotném trhu¹ je zdůrazněna klíčová role rozvoje finančních trhů na cestě k novým formám růstu. Reformy probíhající v oblasti regulace finančních služeb se budou klíčovým způsobem podílet na podpoře udržitelného růstu podporujícího začlenění založeného na posílené důvěře finančních trhů a aktérů v Evropě.

Tyto nástroje mohou navíc katalyzací investic souvisejících se zlepšováním energetické účinnosti, s obnovitelnými zdroji energie a související infrastrukturou přispět k podpoře přechodu na nízkouhlíkové hospodářství a společnost, jež budou odolné vůči změně klimatu.

Inovační finanční nástroje jsou pevně zakotveny ve strategických dokumentech, jejichž cílem je utvářet budoucí financování EU. Ve sdělení Komise o příštím VFR² a o přezkumu rozpočtu³ se uvádí, že inovační finanční nástroje by mohly znamenat důležitý příliv financí pro strategické investice, protože podporují dlouhodobé, udržitelné investice v období finančních omezení. V zájmu prokázání přidané hodnoty EU by nástroje měly být zaměřeny na řešení zjištěných selhání/nedokonalostí trhu, jež lze adekvátně řešit na úrovni EU s ohledem na stav vnitrostátních finančních trhů, právní a regulační prostředí a potřeby cílových příjemců.

Strategie Evropa 2020⁴ počítá s intenzivnějším využitím inovačních finančních nástrojů v rámci systematické strategie financování, jež spojí financování ze zdrojů EU, od členských států a ze soukromých prostředků a umožní tak dosáhnout cílů strategie, pokud jde o

¹ KOM(2011) 206

² KOM(2011) 500 „Rozpočet – Evropa 2020“

³ KOM(2010) 700 „Přezkum rozpočtu EU“

⁴ KOM(2010) 2020 „EVROPA 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“

inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Cílem je využít příležitosti, kterou je probíhající revize FN, a rozvinout potenciál inovačních finančních nástrojů a zároveň zajistit řádné finanční řízení. Do svého návrhu změny finančního nařízení v kontextu pravidelného tříletého přezkumu zahrнула Komise novou hlavu věnovanou rozpočtové správě finančních nástrojů.⁵

Strategie Evropa 2020 si dále klade za cíl řešit současnou roztržičnost nástrojů financování EU. V tomto ohledu by dosažení cílů stěžejních iniciativ strategie Evropa 2020 napomohlo horizontální uskupení nástrojů (např. nástrojů, které se vzájemně posilují a/nebo doplňují) spíše než přístup založený na jednom nástroji pro každou politiku, už proto, že zeměpisná a odvětvová diverzifikace, kterou přinese přístup založený na více politikách, sníží celkové riziko, a pomůže tak do prioritních oblastí strategie Evropa 2020 přilákat investory. Strategie Evropa 2020 také zdůrazňuje úlohu, kterou v inovačním financování hraje partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP). Jak bylo zdůrazněno ve sdělení o PPP,⁶ partnerství veřejného a soukromého sektoru mohou poskytnout účinnější cesty pro realizaci projektů udržitelné infrastruktury a poskytování strategických veřejných produktů a služeb.

Toto sdělení se zabývá analytickou prací vycházející z oficiálních posudků a hodnocení, kterou na novém rámci pro inovační finanční nástroje provedly v průběhu přípravné fáze příštího VFR útvary Komise ve spolupráci s jejími finančními partnery a dalšími aktéry. Zaměřuje se na vytváření a správu inovačních finančních nástrojů ve všech politických odvětvích a stanoví další kroky na cestě k realizaci plánu Komise připravit sadu efektivnějších, komplexnějších a vysoce účinných inovačních finančních nástrojů na podporu cílů strategie Evropa 2020.

2. INOVAČNÍ FINANČNÍ NÁSTROJE V ROZPOČTOVÝCH VÝDAJÍCH EU

2.1. Oblast působnosti a dotčená odvětví

Vynakládání prostředků z rozpočtu EU prostřednictvím inovačních finančních nástrojů není novinkou. Poprvé byly rozpočtové prostředky EU v těchto nástrojích použity před více než deseti lety. Výraz „inovační finanční nástroj“ označuje v tomto sdělení zásahy jiné než financování čistě prostřednictvím grantů. Inovační finanční nástroje v tomto smyslu pokrývají širokou škálu případů, ve kterých je finanční podpora z rozpočtu poskytnuta jinak než čistě prostřednictvím grantů, včetně případů, kdy se granty EU kombinují s úvěry od finančních institucí. Záměrem, který se skrývá za větším využíváním inovačních finančních nástrojů, však není nahradit financování prostřednictvím grantů finančními nástroji, protože granty budou v řadě oblastí nadále potřebné, ale doplnit financování prostřednictvím grantů tím, že projekty zaměřené na dosažení politických cílů EU budou podporovány jinými formami zásahů.

Mezi inovační finanční nástroje, kterými se zabývá toto sdělení, patří nástroje poskytující vlastní/rizikový kapitál nebo dluhové nástroje, jako například úvěry nebo záruky pro

⁵ KOM(2010) 260. Návrh vychází z předpokladu, že FN by mělo obsahovat základní zásady a pravidla rozpočtové a finanční správy, přičemž podrobnosti by byly upřesněny v prováděcích pravidlech (či spíše, podle nové Smlouvy, v aktu v přenesené pravomoci, který stávající prováděcí pravidla nahradí a jehož návrh zatím nebyl připraven) a právně nevynutitelných předpisech (soft law), jako jsou vnitřní pokyny.

⁶ KOM(2009) 615 „Mobilizace soukromých a veřejných investic pro obnovu a dlouhodobou strukturální změnu: rozvoj partnerství veřejného a soukromého sektoru.“

zprostředkovatele poskytující financování velkému počtu koncových příjemců s obtížným přístupem k financování, nebo sdílení rizik s finančními institucemi za účelem zvýšit objem financování a tím také dopad zapojení rozpočtu EU. V případech, kdy je to vhodné, by tato podpora EU mohla být poskytována nepřímou prostřednictvím účelových investičních nástrojů, zejména jde-li o to, aby se kromě veřejných investorů zapojili také investoři soukromí. Stručný popis hlavních stávajících nástrojů je uveden v příloze.

Finanční nástroje jsou zvláště vhodné při řešení situací v širokém spektru oblastí politik, kdy investice nejsou optimální, např. u obchodních činností nebo infrastruktur, které mohou být finančně životaschopné (například pokud jde o schopnost vytvářet příjmy), avšak (zatím ještě) nejsou s to přilákat financování z tržních zdrojů. Jsou obzvláště relevantní například:

- při zvyšování schopnosti soukromého sektoru zajišťovat růst, vytvářet pracovní místa, umožňovat sociální začleňování a/nebo inovace, zejména podporou začínajících podniků, MSP, mikropodniků, sociálních podniků, investic do lidského kapitálu, výzkumných institucí, obchodních a vědeckých parků, přenosu znalostí a technologií či investic do práv duševního vlastnictví;
- při budování infrastruktur pomocí určeného příjmového toku s využitím odpovídajících struktur financování, například partnerství veřejného a soukromého sektoru, za účelem posilování konkurenceschopnosti a udržitelnosti EU v oblastech jako doprava, ochrana životního prostředí, energetika a digitální infrastruktury;
- při podpoře mechanismů, jimiž se mobilizují soukromé investice při dodávkách veřejných statků jako např. ochrana klimatu a životního prostředí.

V souladu s pravidly státní pomoci vyplývajícími z rozhodovací praxe Komise v souvislosti se zavedenými inovačními finančními nástroji by těchto cílů mělo být dosaženo bez toho, aby došlo k narušení trhu, vytvoření neefektivních tržních struktur nebo ochraně neefektivních podniků.

2.2. Řízení rizik ohrožujících rozpočet EU

Je důležité zdůraznit, že rozpočtové výdaje vynaložené prostřednictvím finančních nástrojů neobnášejí větší finanční riziko než granty, neboť koncepčním a smluvním nastavením finančního nástroje je zajištěno, že riziko pro rozpočet EU je v každém případě omezeno na rozpočtový příspěvek. Na rozdíl od grantů, u kterých finanční nástroje zahrnují investice z vázaných fondů EU, může rozpočtový příspěvek dokonce přinést výnosy, jako jsou úroky nebo kapitálový výnos.

Nedávná studie Evropského parlamentu⁷ věnovaná nástrojům spolufinancovaným Evropskou investiční bankou (EIB) a Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj (EBRD) potvrdila, že „obavy ve formálním smyslu pokud jde o rozpočtovou odpovědnost jsou malé, ne-li žádné. Všechny spolufinancované nástroje jsou založené na přidělech do programů, jejichž velikost je omezená, takže žádný z těchto nástrojů nepředstavuje riziko pro rozpočet, které by přesahovalo částku, jež byla k tomuto účelu na počátku vyhrazena. Také v případech, kdy finanční nástroj zahrnuje jistý druh záruky, odpovědnost nepřesahuje výši prostředků původně vyhrazených při vytváření nástroje.“

⁷ Studie zadaná rozpočtovým výborem Evropského parlamentu: „*The implications of EIB and EBRD co-financing for the EU budget*“, květen 2011

Jak je uvedeno v přezkumu rozpočtu, pravidlem pro projekty s dlouhodobým komerčním potenciálem by mělo být, že finanční prostředky EU jsou využívány v partnerství s finančním a bankovním sektorem, zejména se skupinou EIB nebo finančními institucemi členských států pověřenými úkoly v oblasti veřejných politik, ale také dalšími mezinárodními finančními institucemi a soukromým finančním sektorem. Tím je zajištěna unikátní kombinace odborných znalostí a zkušeností těchto institucí a útvarů Komise při vytváření a provádění programů, jež mají sloužit k dosažení cílů EU. Dobře promyšlená koncepce finančních nástrojů, zejména zajištění přiměřeného rámce pro vyrovnání pobídek a zájmů (prostřednictvím režimu poplatků a odpovídajících opatření pro sdílení rizik) spolu s partnerstvím finančních institucí s Komisí snižuje rizika související s prováděním a podporuje dosažení politických cílů, na něž jsou tyto nástroje zaměřeny.

2.3. Důvody využití inovačních finančních nástrojů

2.3.1. Dosahování politických cílů EU

Inovační finanční nástroje napomáhají dosahovat konkrétní politické cíle EU zajišťováním potřebných finančních prostředků pro oblasti zájmu EU, ať už jde o inovace, udržitelný růst, vytváření nových pracovních míst atd. Jejich cílem je napravovat selhání/nedokonalosti trhu, jež vedou k tomu, že se těmto oblastem nedostává financování z tržních zdrojů, například proto, že soukromý sektor danou oblast považuje za příliš rizikovou. Inovační finanční nástroje takto mohou představovat doplněk a dosáhnout za rámec regulačních zásahů, jež mají vytvořit podmínky, za kterých může požadovaná činnost vzkvétat, tím, že proaktivně poskytnou finanční podporu ještě dříve, než tento potenciál odhalí podnikatelská obec.

Kromě finančního dopadu mohou mít finanční nástroje prováděné na úrovni EU také významné nefinanční účinky, jako například účinky vedoucí k opakování stejného modelu na cílových trzích, které vedou k širšímu uplatnění v dalších odvětvích. Důsledné uplatňování a prosazování osvědčených postupů prostřednictvím nástrojů EU může podpořit kvalitativní rozvoj určitých trhů, například trhů s rizikovým kapitálem, a časem zvýšit sofistikovanost zprostředkovatelů a zároveň přispět k menší roztržitosti trhu.

Odborné znalosti EU a finančních institucí odpovědných za provádění inovačních finančních nástrojů na úrovni EU mohou být přeneseny na vnitrostátní, regionální nebo místní orgány. Přenos dovedností a znalostí mezi jednotlivými zeměmi by mohl sehrát významnou roli při přizpůsobování vnitrostátních politik s opatřeními zaměřenými na růst a inovace, zmenšit rozdíly mezi evropskými ekonomikami a posílit konkurenceschopnost. Úplný dopad těchto nefinančních účinků může být dosažen pouze tehdy, pokud budou nástroje vytvářeny a spravovány důsledně.

2.3.2. Zvyšování účinnosti a efektivity veřejných zdrojů

Tím, že shromažďují prostředky z různých zdrojů, mohou finanční nástroje sloužit jako katalyzátory investic v případě zjištěných nedostatků na trhu, umožnit dosažení úspor z rozsahu a/nebo snížit riziko selhání v oblastech, kde by jednotlivé členské státy obtížně dosahovaly potřebného kritického množství.

Účast EU se musí řídit zásadou subsidiarity. Jak upozornil Účetní dvůr, výdaje z rozpočtu EU musejí přinášet jasný a viditelný prospěch pro EU a její občany, kterého by nemohlo být

dosaženo pouze prostřednictvím výdajů na vnitrostátní, regionální či místní úrovni.⁸ Přidaná hodnota EU se u nástroje na úrovni EU projeví tehdy, pokud jeho výsledky překračují (co do účinnosti nebo rozsahu) to, čeho by mohlo být dosaženo financováním z vnitrostátních programů.

Vyjdeme-li z předpokladu, že přidanou hodnotu EU u nástrojů na úrovni EU lze prokázat, poměr nákladů a přínosů takového nástroje bude pravděpodobně výhodnější než u série finančních nástrojů na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni, a to díky vyšším spravovaným objemům, úsporám nákladů díky harmonizovaným prováděcím normám a podmínkám a nižším prováděcím nákladům, např. poplatkům za správu účtovaným finančními zprostředkovateli.

2.3.3. Podpora zvyšování výkonnosti a finanční kázně

Kvalitní inovační finanční nástroje mohou nastavením vhodných ukazatelů úspěšnosti uzpůsobených k dosahování veřejných politických cílů podpořit zvýšení výkonnosti. Finanční kázeň je podporována co největší harmonizací prováděcích rámců a zásad řízení v souladu s osvědčenými postupy.

Vnitrostátní a místní instituce mohou těžit ze znalostí institucí EU v oblasti vytváření finančních produktů, ke kterým by za jiných okolností neměly přístup. Příkladem je evropský systém záruk zavedený prostřednictvím rámcového programu pro konkurenceschopnost a inovace (CIP): V mnoha členských státech neexistují záruční společnosti a evropský systém protizáruky je také důležitý pro záruční instituce zřízené v nedávné době, které stále budují své portfolio. Existence evropské záruky a/nebo protizáruky buď poskytuje novým záručním institucím možnost v raném stádiu zvýšit svůj objem, nebo usnadňuje vytváření takovýchto systémů, čímž značně přispívá k „budování institucí“.

2.3.4. Multiplikační efekt rozpočtu EU

Inovační finanční nástroje vytvářejí multiplikační efekt pro rozpočet EU tím, že usnadňují a přilákávají další financování z veřejných a soukromých zdrojů pro projekty v zájmu EU na všech úrovních prováděcího řetězce (zprostředkovatelé a cíloví příjemci). Krytím rizika nebo účastí na riziku může účast EU přimět investory, aby investovali v případech, kdy by bez podpory z rozpočtu EU neinvestovali vůbec, nebo aby investovali více v případech, kdy by bez podpory z rozpočtu EU investovali méně. Této „mobilizace“ finančních prostředků či multiplikačního efektu lze docílit spolufinancováním mezinárodními finančními institucemi nebo dodatečným dluhovým objemem, který musejí banky a záruční instituce poskytnout cílovým příjemcům. Například prostřednictvím finančního nástroje pro sdílení rizik (RSFF) získaly na konci roku 2010 podporu programy v hodnotě více než šesti miliard eur, přičemž celková hodnota rozpočtových závazků EU dosáhla přibližně půl miliardy eur.

Dalšího multiplikačního efektu je navíc dosaženo v průběhu existence inovačního finančního nástroje v případě, že lze splátky kapitálu nebo úroků a výnosy z investice opětovně použít v rámci nástroje. Tato schopnost opětovného využití zdrojů může výrazně zvýšit dosah nástrojů. Po uplynutí tohoto období jsou splátky počáteční investice a případný zisk z účasti

⁸ „Odpověď Evropského účetního dvora na sdělení Komise „Reformujeme rozpočet, měníme Evropu,“ posudek 1/2010: Zlepšování finančního řízení rozpočtu Evropské unie: rizika a výzvy“ a audit Garančního prostředku pro malé a střední podniky.

poukázány zpět do souhrnného rozpočtu, což má pozitivní vliv také na celkovou efektivnost nákladů účasti.

3. POSUZOVÁNÍ PROVÁDĚNÍ INOVAČNÍCH FINANČNÍCH NÁSTROJŮ VE FINANČNÍM RÁMCI PRO OBDOBÍ 2007–2013

3.1. Poznatky získané na základě stávajících nástrojů

3.1.1. Zkušenosti, na nichž lze stavět

U některých inovačních finančních nástrojů, které již v současné době existují (především nástrojů v rámci CIP) bylo provedeno posouzení v podobě auditů, průběžných hodnocení a hodnocení *ex post* a studií.⁹ Další nástroje se stále nacházejí v příliš ranném stádiu provádění, a proto zatím nebyly hodnoceny. Útvary Komise navíc získaly významné praktické zkušenosti se správou těchto nástrojů včetně rozpočtové správy. Klíčovým závěrem v této fázi je, že vzhledem k tomu, že stávající inovační finanční nástroje byly vyvinuty individuálně, dochází mezi nimi k přesahům, pokud jde o cílovou oblast a příjemce, a jejich koncepce a modely řízení se liší, což může být matoucí pro zúčastněné aktéry a příjemce.

Pokud se finanční nástroje nové generace pro VFR 2014–2020 mají uplatnit ve větším měřítku, pozornost by se při jejich vytváření měla zaměřit na využití zkušeností se stávajícími finančními nástroji ke stanovení vhodných pravidel, pokynů a norem pro vytváření a správu inovačních finančních nástrojů v souladu s požadavky trhu a osvědčenými postupy tak, aby mezi nimi nedocházelo k vzájemnému překrývání a aby se zjednodušil způsob jejich provádění. To pak společně s vhodným horizontálním uskupením inovačních finančních nástrojů navrhovaných na úrovni EU a se zlepšenou konzistentností těchto nástrojů prováděných na vnitrostátní, regionální, nadnárodní nebo přeshraniční úrovni v rámci programů strukturálních fondů zajistí optimalizaci jejich dopadu a přidané hodnoty EU v příštím VFR.

3.1.2. Inovační finanční nástroje poskytují potřebný přístup k financování, podporují vývoj produktů a osvědčené postupy

Provedené audity a hodnocení stávajících inovačních finančních nástrojů jsou pozitivní, zejména pokud jde o jejich výsledky. Stávající nástroje se staly zdrojem financování v případech, kdy příjemci neměli žádnou jinou možnost, jak získat potřebné finance, nebo mohli získat méně, než kolik potřebovali. Tyto nástroje navíc pomohly motivovat finanční zprostředkovatele, aby vyvíjeli a nabízeli nové finanční produkty na místní úrovni. Mezinárodní finanční instituce, jimž bylo provádění programů EU svěřeno, umožnily EU

⁹ *Audit garančního prostředku pro MSP*, zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 4/2011, *Závěrečné hodnocení programu pro podnikání a inovace* (duben 2011), Centre for Strategy & Evaluation Services a EIM Business and Policy Research; *Kombinované hodnocení ex-ante a posouzení dopadů programu následujícího po programu pro podnikání a inovace pod hlavičkou rámcového programu pro konkurenceschopnost a inovace na období 2007–2013* (květen 2011), Economisti Associati ve spolupráci s EIM Business & Policy Research, The Evaluation Partnership, Centre for Strategy and Evaluation Services a Centre for European Policy Studies; *Veřejná konzultace o budoucí podpoře EU pro konkurenceschopnost a inovace* (2011); *Hodnocení finančního nástroje pro sdílení rizik (RSFF) v polovině období*, Zpráva skupiny nezávislých odborníků (červenec 2010) a *Studie Rozpočtového výboru (COBU)* uvedená v poznámce pod čarou 7.

poskytnutím odborných dovedností v oblasti fungování těchto nástrojů a propagace osvědčených postupů nabídnout tyto nástroje v široké škále zemí.

Poznatky o přidané hodnotě EU, kterou tyto nástroje představují, jsou však smíšené. Podle hodnocení RSFF zůstal tento nástroj jedním z mála finančních nástrojů, které byly k dispozici inovačním firmám a organizacím v době, kdy banky a další finanční instituce omezovaly přístup k financování vysoce rizikových investic v oblasti výzkumu a vývoje a inovací. Pokud jde o garanční prostředek pro MSP v rámci CIP, Účetní dvůr konstatoval, že přidaná hodnota garančního prostředku pro MSP nebyla prokázána, protože výsledky garančního prostředku pro MSP „*také mohly být dosaženy financováním z vnitrostátních programů.*“ Na druhou stranu, podle závěrečného hodnocení programu pro podnikání a inovace „*skupina úvěrů a mikroúvěrů garančního prostředku pro MSP [...] uspokojuje poptávku po financování, která by jinak uspokojena nebyla.*“ Komise, která zdůrazňuje existenci silného předpokladu hodnoty EU, jež vyplývá z nezávislého hodnocení, přijala doporučení, aby uvážila, jak by bylo možné u nástroje, který uvedený úvěr nahradí, přidanou hodnotu EU maximalizovat. K tomuto faktu se přihlíží také při plánování nové generace finančních nástrojů pro VFR 2014–2020, kde je věnována zvýšená pozornost měření přidané hodnoty EU.

3.1.3. *Zvýšení soudržnosti a konzistentnosti nástrojů*

V hodnocení Finančního nástroje pro sdílení rizik se uvádí, že všechny činnosti z široké škály činností podporovaných z fondů EU, „od hraničního výzkumu v rámci 7. RP přes budování kapacity regionálního výzkumu v rámci strukturálních fondů až po přístup k inovačním mechanismům financování v rámci CIP,“ přispívají k celkovému rozvoji výzkumné a inovační kapacity v EU. Je zde uvedeno, že finanční nástroj pro sdílení rizik „se doplňuje spíše než že by byl v konkurenci“ s ostatními nástroji financování. Nicméně vzhledem k nekoordinovanému způsobu, jakým byly vytvořeny některé nástroje v současném finančním rámci, dochází k případům nesoudržnosti a nekonzistentnosti a dokonce k nežádoucímu zdvojení nástrojů podporovaných z rozpočtu EU. V současné době také dochází k roztříštěnosti programů finanční podpory a celé řady používaných realizačních mechanismů. Například v závěrečném hodnocení programu pro podnikání a inovace se upozorňuje na fakt, že finanční nástroje spadající pod CIP a strukturální fondy či pod CIP a Evropský nástroj mikrofinancování Progress (viz popis v příloze) se překrývají.¹⁰ Vyhnout se nesoudržnosti a optimalizovat celkovou účinnost inovačních finančních nástrojů je důležitým cílem nového rámce.

3.1.4. *Otázky správy a kontroly nástrojů na úrovni EU*

Zatímco provádění inovačních finančních nástrojů bylo svěřeno finančním institucím poskytujícím potřebné záruky, pokud jde o řádné finanční řízení a vhodné postupy, Komise má své místo v náležitých správních strukturách, např. řídicích výborech a dozorcích orgánech, čímž si ponechává vliv a kontrolu nad politickými cíly a strategickými směry nástrojů centrálně spravovaných na úrovni EU. To neznamená, že se podílí na každodenní správě inovačních finančních nástrojů, která spadá do pravomoci řádně jmenovaných správců/řídicích výborů, jež za ni nesou odpovědnost.

¹⁰ V oblasti mikrofinancování již byla přijata první opatření s cílem vytvořit soudržnější přístup, která spočívají v dohodě na pokynech pro přidělování u dohod podepsaných mezi EIF a poskytovateli mikrofinancování. V příštím VFR se bude podpora prostřednictvím financování na úrovni EU určená pro mikropodniky sídlící v EU soustředit v jednom nástroji zajišťujícím budování institucí i kapacit podle nového programu Unie pro společenskou změnu a inovace.

Inteligentní a vhodnou koncepcí inovačních nástrojů od samého počátku na základě zkušeností získaných ze stávajících nástrojů při posuzování a řízení rizik je možné dosáhnout výborných výsledků. Součástí systému jsou navíc v případě nástrojů na úrovni EU také kontrolní mechanismy, které Komisi a příslušnému rozpočtovému orgánu umožňují uplatňovat náležitou rozpočtovou kontrolu v souladu s platnými pravidly uzpůsobenou cílům a zjištěným klíčovým rizikům konkrétního nástroje, a to i v podobě sledování zaměřeného na výsledky a podávání zpráv finančními zprostředkovateli.

Je nutné, aby se účast EU uskutečnila pod podmínkou, že finanční zprostředkovatelé a cíloví příjemci přistoupí na to, že Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) bude mít právo provádět kontroly na místě a prohlídky za účelem ochrany finančních zájmů EU. Zprostředkovatelé budou povinni s OLAF spolupracovat a informovat Komisi o jakémkoli podezření na podvod nebo nesrovnalosti s dopadem na finanční zájmy EU.

3.1.5. Zviditelňování a transparentnost nástrojů je možné dále zlepšit

Bylo zjištěno, že zúčastnění aktéři a koncoví příjemci jsou málo informováni o podílu EU na finančních nástrojích. Bylo také poukázáno na to, že se nejedná o nic překvapivého, protože finanční nástroje jsou obvykle poskytovány prostřednictvím řetězce zprostředkovatelů, včetně místních zprostředkovatelů, kteří jsou nakonec odpovědní za vyplacení prostředků z fondů koncovým příjemcům, čímž se úloha EU poněkud zastírá. Proto jsou tak důležitá např. ustanovení o viditelnosti ve smluvních ujednáních se zprostředkovateli, která mají zajistit, aby vyšla najevo přidaná hodnota EU v podobě například vytváření nových pracovních míst, budování kapacit nebo dalších ukazatelů. Navzdory tomu, že se tato ustanovení ve stávajících smluvních ujednáních do značné míry používají, je informovanost nadále nízká a na zviditelňování je třeba dále pracovat.

Významným zjištěním je také fakt, že ke snižování politické viditelnosti a viditelnosti na trhu může ve skutečnosti vést také velký počet programů pokrývajících tytéž potřeby financování. V tomto ohledu je cílem navrhovaného nového rámce podporovat racionalizaci inovačních finančních mechanismů, která by vedla k jejich většímu zviditelnění. Hodnocení a studie věnované stávajícím nástrojům se také zabývají obecnějšími otázkami, jako například potřebou zajistit transparentnější poskytování informací a lepší komunikaci se zprostředkovateli. Tento faktor je důležitý pro to, aby aktéři na trhu lépe chápali vhodnost a dostupnost finančních nástrojů EU poskytujících dluhové a kapitálové financování.

3.1.6. Dosažení vyšších objemů financování prostřednictvím nových opatření pro sdílení rizik

V souladu s obecnou zásadou proporcionality veřejné podpory jsou soukromé investice nebo účast soukromého sektoru na investicích žádoucí jako možnost ukázat angažovanost soukromého sektoru, podpořit sdílení investičních rizik a zamezit riziku vytěsnění. V závislosti na struktuře trhů a na přítomnosti soukromých investorů mohou mít soukromé a veřejné investice v souladu se zásadou investora v tržním hospodářství shodné postavení nebo může být nutné použít pobídek na podporu soukromých investic do důležitých politických oblastí, např. prostřednictvím níže popsaných asymetrických struktur rizik a výnosů, avšak nesmí být překročeno nezbytné minimum pro zajištění komerční životaschopnosti investičních projektů založených na realistických obchodních plánech.

Stávající nástroje pro sdílení rizik jsou založené na individuálním posuzování rizik nebo na sdílení rizik rozloženém rovnou měrou mezi rozpočet EU a finanční instituce, jako je skupina

EIB nebo jiné finanční instituce včetně veřejných bank jednotlivých států, které jsou ochotny s Komisí riziko sdílet. Jak ukázalo hodnocení RSFF v polovině období provedené skupinou nezávislých odborníků, současný přístup omezuje schopnost přihlídnout k na trhu existující potřebě většího objemu rizikového financování. Odborníci doporučili, aby Komise uvažila jiný přístup ke sdílení rizik, pokud jde o využití její kapitálové účasti k pokrytí očekávaných a neočekávaných ztrát z úvěrů. Zejména je potřeba zaujmout *portfoliový přístup* ke sdílení rizik, to znamená, že ztráty by měly být kryty u portfolia úvěrů poskytnutých konkrétním cílovým skupinám, což by umožnilo rozložení rizika a zvýšilo tak objem finančních prostředků, které mohou být vytvořeny na základě určitého množství rozpočtových prostředků vyčleněných na poskytování a přidělování kapitálu.

Jednou z variant dalšího rozpracování tohoto přístupu v oblasti dluhového financování by mohlo být využití příspěvku EU na pokrytí případných prvních ztrát do určitého počtu procent (*tzv. first-loss cushion*) jako způsob, jak docílit dostatečné účasti soukromého sektoru na financování operací, které obnášejí vyšší riziko (a vyznačují se vysokou přidanou hodnotou EU). Přístup založený na krytí první ztráty, kdy EU zaujímá druhořadé postavení, by ještě více zvýšil multiplikační efekt finančních prostředků EU, aniž by byly překročeny hranice stanoveného příspěvku z rozpočtu EU. Tento přístup by mohl být jedním z možných parametrů nástrojů pro sdílení rizik doprovázejících prostředky z rozpočtu EU, avšak v každém případě pro něj musí být stanovena vhodná pravidla a pokyny, jako například hranice tranše nesoucí ztrátu jako první a požadavky ohledně části rizika neočekávané a/nebo očekávané ztráty, kterou by na sebe měli vzít finanční partneři Komise.

V oblasti kapitálového financování by příspěvek EU měl být využit k poskytnutí dostatečných pobídek soukromým investorům, zejména v podobě preferenčních výnosů či prioritních výnosů nepřesahujících spravedlivou výnosovou míru potřebnou pro zajištění komerční životaschopnosti jejich investic. Zisky překračující přiměřenou míru návratnosti se musí dělit poměrně mezi veřejné a soukromé investory s cílem zabránit nadměrné náhradě.

Takové konkrétní požadavky a minimální standardy týkající se rizik a výnosů by byly vypracovány v rámci platformy vlastního jmění a dluhové platformy, jak je rozvedeno v oddílu 5.2.2. V každém případě je třeba zajistit sladění zájmů Komise a potřeb našich finančních partnerů.

4. INOVAČNÍ FINANČNÍ NÁSTROJE PRO FINANČNÍ RÁMEC 2014–2020

V části II sdělení o VFR nastiňuje Komise řadu svých návrhů inovačních finančních nástrojů pro jednotlivá odvětví v rámci příštího VFR.

Za účelem podpory investic do výzkumu a inovací v rámci iniciativy Horizont 2020 se plánuje vytvoření dvou finančních nástrojů: 1) dluhového nástroje, prostřednictvím kterého budou poskytovány úvěry jednotlivým příjemcům na investice do výzkumu a inovací, záruky pro finanční zprostředkovatele poskytující úvěry příjemcům, kombinace úvěrů, záruk a/nebo protizáruk určených pro vnitrostátní či regionální programy dluhového financování, a 2) kapitálového nástroje, který by sloužil k (i) investování do přenosu technologií a nástrojů duševního vlastnictví a do fondů rizikového kapitálu poskytujících kapitálové financování začínajícím MSP zaměřeným na výzkum a inovace a (ii) podpoře investic do odvětví výzkumu a inovací zacílením na tematicky zaměřené mezistátní fondy fondů s širokou investorskou základnou, včetně investorů z řad soukromých institucí a strategických investorů.

Dva finanční nástroje jsou navrženy také na podporu konkurenceschopnosti a MSP:

- (1) kapitálový prostředek určený pro investice ve fázi růstu, které MSP prostřednictvím finančních zprostředkovatelů poskytnou komerčně zaměřené refundovatelné kapitálové financování primárně v podobě rizikového kapitálu. Plánují se dvě opatření:
 - přímé investice do fondů rizikového kapitálu s přeshraniční působností v celé EU zaměřených na investice do podniků zaměřených na růst, které nejsou primárně založené na inovacích nebo na výzkumu,
 - „fondy fondů“ zaměřený na přeshraniční investice do fondů rizikového kapitálu, které budou následně investovat do podniků zejména ve fázi mezinárodní expanze,
- (2) úvěrový prostředek poskytující přímá či jiná opatření pro sdílení rizik s finančními zprostředkovateli za účelem krytí úvěrů poskytnutých MSP a poskytování přeshraničních či mezistátních úvěrů s vysokým pákovým efektem.

Kromě toho v zájmu podpory samostatné výdělečné činnosti, mikropodniků a sociálních podniků zahrnuje program Evropské unie pro společenskou změnu a inovace, navržený Komisí¹¹, dílčí program pro mikrofinancování a sociální podnikání, který vychází ze stávajícího nástroje mikrofinancování Progress¹² a pokračuje v něm. Rozšiřuje svou působnost natolik, že podporuje také budování instituční kapacity poskytovatelů mikroúvěrů, a navíc stanoví finanční nástroj s příspěvkem EU pro poskytování kapitálových a dluhových nástrojů a nástrojů pro sdílení rizika pro sociální investiční fondy a jiné finanční zprostředkovatele pro financování sociálních podniků.

Mezi finanční nástroje v rámci nástroje pro propojení Evropy zaměřeného na infrastrukturu bude pravděpodobně patřit 1) nástroj pro sdílení rizik vztahující se na úvěry a dluhopisy (včetně iniciativy pro projektové dluhopisy Evropa 2020), který bude reagovat na požadavky více modelů financování používaných po celé EU, na velikost projektů, odvětví, v nichž se realizují, a stádium rozvoje financování projektu a kapitálových trhů obecně, a 2) kapitálový nástroj, který doplní sadu infrastrukturních nástrojů s cílem dále rozvíjet trhy s rizikovým kapitálem v celé EU.

V oblasti vzdělávání a kultury jsou vyvíjeny garanční prostředky, které přispějí k dosažení cílů EU 2020: garanční nástroj v podobě studentského úvěru, jenž umožní studentům magisterského programu studovat v cizí zemi, což přispěje k dosažení cíle spočívajícího ve zvýšení účasti studentů na přeshraniční mobilitě ve vzdělávání o 20 %, a garanční nástroj (pravděpodobně v kombinaci s jiným nástrojem pro financování MSP), který bude finanční zprostředkovatele motivovat k tomu, aby úvěry rozšířili na MSP v kulturních a kreativních odvětvích, kam spadají producenti, hudební vydavatelství, výrobci videoher, nakladatelství a distributoři převážně nemateriálního obsahu (například práv duševního vlastnictví), který finanční zprostředkovatele často vede k tomu, že financování kulturních a kreativních odvětví považují za příliš riskantní.

Prostřednictvím finančních nástrojů bude poskytován rostoucí podíl podpory ze strukturálních fondů, zejména podpora podnikům a dalším projektům či investičním činnostem, které

¹¹ KOM(2011) 609

¹² Ohledně podrobností viz oddíl 3.1. přílohy.

vytvářejí příjmy, zejména v oblasti změny klimatu, ochrany životního prostředí, inovací, informačních a komunikačních technologií a infrastruktury. Členské státy a regiony budou také podněcovány k tomu, aby podporovaly finanční nástroje v rámci Evropského sociálního fondu (např. pro studenty, vytváření pracovních míst, mobilitu pracovníků, sociální začleňování nebo sociální podnikání).

5. NOVÝ RÁMEC PRO INOVAČNÍ FINANČNÍ NÁSTROJE

5.1. Společná pravidla pro zefektivnění a racionalizaci nástrojů

5.1.1. Nástroje EU

Připravovaný nový rámec pro zefektivnění a racionalizaci vytváření a správy finančních nástrojů nové generace je založen na tzv. kapitálových a dluhových platformách EU. Tyto platformy představují soubor *společných pravidel a pokynů pro kapitálové a dluhové nástroje* (včetně záruk a sdílení rizik) v rámci vnitřních politik, která zajistí konzistentní přístup k těmto nástrojům v případech, kdy jsou podporovány z rozpočtu EU. Cílem společných pravidel a pokynů je také zjednodušit vztahy s finančními partnery, zejména s mezinárodními finančními institucemi, a transparentním způsobem poskytnout trhům informace o tom, jakým způsobem se EU účastní prostřednictvím kapitálových a dluhových nástrojů, a tak účast EU více zviditelnit.

Kapitálové a dluhové platformy EU by byly součástí koherentního souboru horizontálně platných zásad, pravidel a pokynů, přičemž finanční nařízení a akty v přenesené pravomoci nahrazující prováděcí pravidla by stanovily globální zásady pro inovační finanční nástroje, pokud jde o rozpočtové/řádné finanční řízení, zatímco podrobnější konkrétní provozní požadavky vypracované zcela v souladu s těmito globálními zásadami by obsahovaly konkrétní finanční parametry odrážející osvědčené postupy získané při vytváření nových finančních nástrojů na vnitřním trhu (viz níže bod 5.2.2.).

Podle finančního nařízení by účast za použití finančních nástrojů měla být podmíněna existencí selhání/nedokonalosti trhu, prokázáním přidané hodnoty účasti EU, mobilizací dalšího financování z veřejných a soukromých zdrojů díky účasti EU („multiplikační efekt“) a tím, že nedojde k narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu a že budou přijata opatření, která zajistí sladění zájmů Komise a finanční instituce pověřené prováděním finančního nástroje. Tyto zásady by se odrazily v aktu v přenesené pravomoci nahrazujícím prováděcí pravidla a v konkrétních provozních požadavcích stanovených v pokynech Komise.

5.1.2. Nástroje strukturálních fondů

Ačkoli zásada sdíleného řízení znamená, že nástroje na úrovni EU a nástroje prováděné členskými státy v rámci programů strukturálních fondů se řídí různými soubory pravidel, mezi nástroji spravovanými sdíleně a přímo by měla být dosažena co největší konzistentnost a mělo by se zabránit překrývání, aby nedošlo k tomu, že bude několik nástrojů zaměřeno na stejné skupiny příjemců na úrovni EU a na vnitrostátní/regionální úrovni, avšak za rozdílných podmínek. Pro členské státy by se měla zatraktivnit možnost přispívat do nástrojů na úrovni EU prostřednictvím svých strukturálních fondů nebo využít „standardních“ řešení kopírujících nástroje EU a spojených se silnými pobídkami.

V rámci nařízení o strukturálních fondech byl navržen přístup založený na třech možnostech:

- (3) členské státy budou nadále vytvářet nástroje na míru podle zásad sdíleného řízení upravené podle určitých společných pravidel inspirovaných kapitálovými a dluhovými platformami EU vyvíjenými pro nástroje EU;
- (4) budou vytvořeny „standardní“ nástroje podle zásad sdíleného řízení, které budou umožňovat nastavení nástrojů pro členské státy a zajišťovat kompatibilitu s nástroji na úrovni EU;
- (5) členské státy by byly podporovány v tom, aby investovaly část svých strukturálních fondů do oddílů nástrojů na úrovni EU vyhrazených pro investice v regionech a politických oblastech, na které se vztahují operační programy, z nichž jsou přidělovány prostředky do strukturálních fondů („společné nástroje“).

5.1.3. Vnější rozměr nástrojů vnitřní politiky

V zájmu zajištění soudržnosti při plánování a zavádění nástrojů, větší integrace trhu a optimálního využití nástrojů, které už byly uvedeny do provozu, by bylo vhodné při vytváření nových finančních nástrojů přihlédnout k tomu, nakolik lze nástroje vnitřní politiky s vnějším rozměrem rozšířit tak, aby se umožnila účast sousedním zemím, a zároveň zamezit znásobení programů pokrývajících tytéž finanční potřeby.

5.1.4. Nástroje vnější politiky

Ve sdělení o VFR bylo navrženo další používání inovačního financování ve všech nástrojích vnější politiky (ve vhodných případech prostřednictvím regionálních investičních prostředků), aby se v zájmu splnění priorit EU a pokrytí investičních potřeb partnerských zemí mobilizovaly další zdroje financování, včetně financování soukromým sektorem. To bude umožněno vstupem v platnost navrhovaných nových ustanovení finančního nařízení o finančních nástrojích a stanovením společných zásad, kterými se budou tyto nástroje řídit v míře odpovídající prostředí, v němž budou vnější činnosti probíhat.

Využití inovačních finančních nástrojů ve vnějších politikách by mělo být podpořeno v rámci platformy EU pro vnější spolupráci a rozvoj v kombinaci s využitím postavení Komise, členských států a evropských dvoustranných a mnohostranných institucí (zejména EIB) působících v oblasti vnějšího rozvoje a spolupráce. Platforma bude přispívat k podpoře soudržnosti, efektivity, účinnosti a zviditelnění EU v oblasti vnějšího financování s přihlédnutím ke specifickým vnějším partnerům EU.

5.2. Náplň kapitálových a dluhových platforem EU

5.2.1. Rozsah platforem

Platformy budou pokrývat různé finanční a technické parametry (například maximální strop pro opatření pro sdílení rizik nebo minimální úroveň kapitálové účasti a jiné klíčové parametry) pro vytváření a zavádění inovačních finančních nástrojů s ohledem na jejich zefektivnění a racionalizaci. Tyto parametry byly definovány na základě zkušeností získaných při vytváření a zavádění stávajících finančních nástrojů s náležitým přihlédnutím k příslušné oborové praxi. Budou se vztahovat ke standardním otázkám, které se netýkají jedné konkrétní politiky, přičemž otázky jako politické cíle, cílová populace nebo konkrétní kritéria způsobilosti by bylo možné řešit v rámci návrhů pro konkrétní odvětví.

5.2.2. Konkrétní provozní požadavky

Obvyklý soubor konkrétních provozních požadavků a pokynů, které doplní zásady finančního nařízení a akt v přenesené pravomoci nahrazující prováděcí pravidla, se bude zabývat otázkami, jako jsou například:

- konkrétní požadavky pro hodnocení/posouzení dopadu finančních nástrojů *ex ante* ve vhodných případech, na které se nevztahují obecná pravidla. Těmto požadavkům by mohly odpovídat podobné požadavky pro průběžné hodnocení a hodnocení *ex post*;
- minimální standardy nebo rozsahy pokud jde o multiplikační efekt, profil poměru rizika a návratnosti a diverzifikaci rizik s cílem chránit rozpočtové zdroje EU po dobu fungování nástroje a zajistit, že riziko bude spravedlivě rozloženo na finanční zprostředkovatele, kteří se procesu účastní, a přitom se umožnit modifikovat podmínky jednotlivých nástrojů v konkrétním a přiměřeném rozsahu, s přihlédnutím k povaze a rozsahu nedokonalostí nebo selhání trhu, jež vedou k nedostatečnému financování z tržních zdrojů;
- požadavky ve vztahu ke správcům investičních nástrojů, jako jsou například kapitálové fondy, vztahující se mimo jiné na pobídkový rámec za účelem sladění zájmů, systémů odměňování a kritérií pro odvolání z funkce;
- integrovaný systém monitoringu a řízení, který by poskytl přiměřenou jistotu, že finanční prostředky EU budou využity k účelu, k němuž jsou určeny, a který by vycházel z ukazatelů zaměřených na (minimální) dosažení výsledků, mechanismů sledování (např. u výdajů souvisejících s klimatem¹³) a ze standardizovaných formátů pro podávání zpráv s cílem usnadnit srovnávací analýzu úspěšnosti nástrojů,
- vytvoření, zavedení a hodnocení opatření pro předcházení podvodům uzpůsobených rizikům a zajišťujících vysoký stupeň ochrany zájmů EU.

Některé parametry budou společně platit pro kapitálové i dluhové nástroje, jiné se pak budou vztahovat konkrétně k jednomu typu nástrojů. V případě nástrojů kombinujících vlastní a dluhový kapitál se budou pravidla a pokyny vztahovat na jednotlivé části takovýchto „hybridních“ nástrojů.

5.2.3. Realizace finančních nástrojů

Finanční nástroje se obvykle realizují prostřednictvím řetězce aktérů, na jehož počátku je Komise a na kterém se podílí skupina EIB nebo jiné finanční instituce a účastníci finančního trhu (například kapitálové fondy nebo banky).

Finanční nástroje mohou být prováděny přímo Komisí nebo nepřímo prostřednictvím finančních institucí, které disponují potřebnou technickou a finanční kapacitou, aby mohly provádění těchto finančních nástrojů zajistit. V zásadě existují dva způsoby, jak lze finanční nástroje realizovat: prostřednictvím finančních institucí (např. skupiny EIB, Evropské banky

¹³ Komise hodlá zvýšit podíl na nejméně 20 % s příspěvkem z různých politik, s výhradou výsledku posouzení dopadů. Rámec pro inovační finanční nástroje by měl přispívat k nízkouhlíkové Evropě odolné vůči změně klimatu a ke sledování relevance výdajů z rozpočtu EU pro klima pomocí těchto nástrojů, jak je uvedeno v KOM (2011)500.

pro obnovu a rozvoj, dalších mezinárodních finančních institucí, vnitrostátních veřejných finančních institucí) či prostřednictvím účelových investičních nástrojů. Minimální pravidla pro účast EU na účelových investičních nástrojích budou součástí platformy.

Dohody s provádějícími subjekty obsahující pravidla a zásady platformy by měly být v rámci možností standardizovány a v kontextu finančních institucí by jim pokud možno měly předcházet rámcové dohody vztahující se k otázkám, jako je provádění, správa, svěřenecké účty, účetnictví, sledování/podávání zpráv, monitoring a hodnocení, vhodná ustanovení pro zamezení podvodům atd. To by usnadnilo a urychlilo spuštění nových finančních nástrojů a zároveň umožnilo harmonizovat všeobecné podmínky spolupráce.

6. ZÁVĚR A DALŠÍ KROKY

Od zahájení strategie Evropa 2020 a počátku příprav na příští víceletý finanční rámec vykonala Komise a její finanční partneři velký kus přípravné práce v oblasti inovačních finančních nástrojů, mimo jiné také v kontextu rozhovorů o budoucnosti konkrétních finančních nástrojů (například programu pro konkurenceschopnost a inovace (CIP) nebo finančního nástroje pro sdílení rizik (RSFF)). Bylo také zahájeno jednání s Radou a Parlamentem, pokud jde o revizi finančního nařízení. Velká pozornost je věnována významu a důležitosti finančních nástrojů pro dosažení politických cílů EU.

Navíc panuje široká shoda na nutnosti zefektivnit a harmonizovat stávající nástroje, snížit počet a zúžit zaměření nástrojů na úrovni EU a zvýšit soudržnost s nástroji strukturálních fondů. V posledním bodě se myšlenka na zavedení společných nástrojů jeví jako obzvláště slibná alternativa.

V tomto duchu bude vypracován rámec pro finanční nástroje příštího víceletého finančního rámce. V tomto duchu je také Komise připravena v následujících měsících pokračovat v jednáních s Radou a Parlamentem, a to jak ohledně obecného rámce, který má finanční nařízení a akt v přenesené pravomoci nahrazující prováděcí pravidla vytvořit, tak ohledně konkrétních návrhů právních předpisů pro příští VFR, které budou Komisí v posledním čtvrtletí roku 2011 následně přijaty. Kapitálové a dluhové platformy pomohou zajistit, aby se pojetí založené na zefektivňování a spolupráci převedlo do efektivních a účinných nástrojů vytvořených a spravovaných v souladu s platnými pravidly.

POPIS INOVAČNÍCH FINANČNÍCH NÁSTROJŮ VE FINANČNÍM RÁMCI 2007–2013

1. *Nástroje na úrovni EU založené na rizikovém/vlastním kapitálu: CIP/GIF, Marguerite*

1.1. CIP – Mechanismus pro rychle rostoucí a inovační MSP (GIF)

Inovační finanční nástroje jsou součástí programu pro podnikání a inovace (EIP), jednoho ze tří konkrétních programů v rámci CIP. Celkovým cílem je zlepšit přístup k financování SME v počáteční fázi a ve fázi růstu, a podpořit tak investice těchto podniků do inovační činnosti, včetně ekoinovací.

Mechanismus pro rychle rostoucí a inovační MSP (GIF) disponuje rozpočtem přes 600 milionů eur, z něhož je část určena speciálně na ekoinovace, a jeho cílem je zvýšit přísun rizikového/vlastního kapitálu pro inovační MSP v počáteční fázi jejich činnosti (GIF1) a ve fázi rozvoje (GIF2). Mechanismus provozuje Evropský investiční fond (EIF) jménem Komise (zastupující EU). EIF uzavírá investiční dohody s fondy rizikového kapitálu, které tyto MSP podporují. GIF je dlouhodobý mechanismus, v jehož rámci lze provádět investice do fondů rizikového kapitálu s životností až 12 let. Převážnou část kapitálu investovaného do jakéhokoli fondu rizikového kapitálu musí poskytnout tržně orientovaní investoři a výnos investic se mezi soukromé investory rozděluje úměrně podstoupenému riziku.

1.2. Fond Marguerite

Evropský fond 2020 pro energii, změnu klimatu a infrastrukturu (fond Marguerite) je celoevropský kapitálový fond určený pro investice do infrastruktury v odvětvích dopravy, energetiky a obnovitelných zdrojů. Z celkového vyčleněného objemu fondu 710 milionů eur investovala EU do fondu Marguerite 80 milionů z rozpočtu na TEN-T (cílový objem: 1,5 miliardy eur). Ostatními investory jsou veřejné banky, avšak fond umožňuje také účast soukromých investorů. Investice mají shodné postavení. Cílem fondu je investovat celkovou částku odpovídající 3,5 násobku příspěvku EU na projekty TEN-T.

Fond byl zřízen jako regulovaný specializovaný investiční nástroj podle lucemburského práva. Komise zastupující EU zasedá v dozorčí radě, která odpovídá za vytýčení celkové strategie fondu, ale nepodílí se na každodenní správě fondu ani na jednotlivých investičních rozhodnutích. Tyto otázky spadají do pravomoci správní rady a investičního výboru fondu. Všechna rozhodnutí musejí být přijímána v souladu s investiční politikou fondu definovanou ve spolupráci s Komisí.

2. *Dluhové nástroje na úrovni EU (záruky/sdílení rizik): CIP-SMEG, RSFF, LGTT*

2.1. Finanční nástroj pro sdílení rizik (RSFF)

Cílem finančního nástroje pro sdílení rizik je podporovat financování riskantních projektů v oblasti výzkumu, vývoje a inovací předkládaných subjekty soukromého a veřejného sektoru, které nemají snadný přístup na kapitálové trhy. Nástroj vyvinula Komise společně s EIB, aby sdílela riziko spojené s přímými úvěry banky nebo zárukami za úvěry na podporu investic do

výzkumu, vývoje a inovací v prioritních tematických oblastech sedmého rámcového programu pro výzkum a technologický rozvoj (7. RP).

Spojením příspěvku EU ve výši jedné miliardy eur z rozpočtu 7. RP a příspěvku EIB ve výši jedné miliardy eur z vlastních zdrojů vzniká kapitálová rezerva umožňující pokrýt případné ztráty způsobené financováním úvěrů v období 2007–2013, jejichž odhadovaná hodnota dosahuje deseti miliard eur. Na základě vlastního finančního hodnocení a v souladu se svými hlavními směry politiky v oblasti úvěrového rizika zhodnotí EIB individuálně pro každý projekt úroveň finančních rizik, na něž má vyhradit poskytovaný a přidělovaný kapitál (na očekávané a neočekávané ztráty) v souladu s běžnými pravidly bankovníctví, a poté požádá o příspěvek EU, který má poskytovaný a přidělovaný kapitál pokrýt. Komise je zastupována řídicím výborem RSFF, který dohlíží na provádění nástroje v souladu s jeho politickými cíli.

2.2. CIP – garanční prostředek pro MSP (SMEG)

Garanční prostředek pro MSP (SMEG) disponuje rozpočtem ve výši 500 milionů eur a poskytuje protizáruky vnitrostátním záručním programům i přímé záruky finančním zprostředkovatelům za účelem zvýšit a posílit přísun dluhového financování MSP. SMEG provozuje Evropský investiční fond (EIF) jménem Komise (zastupující EU).

Finanční zprostředkovatelé podporovaní zárukou EU zase poskytnou dluhové financování MSP, čímž přenesou výhodu záruky na konečné příjemce, např. akceptováním jejich vyšší rizikové charakteristiky nebo nižšího zajištění, účtováním nižších úrokových sazeb nebo podobnými výhodami oproti běžnému financování. V rámci SMEG je zajištěna část každé jednotlivé transakce, obvykle 50 % (míra zajištění). Celkové využití prostředků z rozpočtu EU je nicméně omezeno smluvně dohodnutým stropem ztrát portfolia (horní sazba).

2.3. Nástroj pro úvěrové záruky pro projekty TEN-T (LGTT)

Nástroj pro úvěrové záruky pro projekty TEN-T (LGTT) má za cíl umožnit, aby se soukromý sektor více podílel na financování infrastruktury transevropské dopravní sítě (TEN-T). Přilákat financování soukromého sektoru do klíčových evropských dopravních projektů může být vzhledem k poměrně vysoké volatilitě příjmů v počátečních stádiích fungování projektu obtížné. LGTT toto riziko související s příjmem částečně kryje a v důsledku zlepšuje finanční životaschopnost takových projektů TEN-T.

LGTT je financován kapitálovým příspěvkem do výše 500 milionů eur z rozpočtu EU. Z technického hlediska se záruka LGTT vydává ve prospěch komerčních bank, které projektu poskytnou pohotovostní likvidní facilitu. Tuto pohotovostní likvidní facilitu může společnost realizující projekt využít v případě neočekávaného snížení příjmu projektu souvisejícího s vytížením/využitím v počátečním provozním období, a tak zajistit fungování prioritních dluhových nástrojů.

Z hlediska řízení je Komise zastupována řídicím výborem nástroje. Úlohou řídicího výboru je sledovat pokrok a dosahování strategických cílů LGTT a poskytovat doporučení v zájmu jejich dosažení.

3. *Nástroje kombinující kapitálovou a dluhovou podporu*

3.1. Evropský nástroj mikrofinancování Progress (EPMF)

Struktura nejnovějších inovačních finančních nástrojů na úrovni EU je organizována tak, aby došlo ke kombinaci kapitálové a dluhové podpory. Evropský nástroj mikrofinancování Progress (EPMF), zřízený v roce 2010, se skládá ze dvou částí: 1) záručního nástroje pro poskytovatele mikroúvěrů (tj. úvěrů do výše 25 000 eur určených zejména pro zranitelné skupiny ohrožené sociálním vyloučením a sloužících k realizaci malých obchodních operací) a 2) strukturovaného investičního nástroje zřízeného podle lucemburského práva, evropského nástroje mikrofinancování Progress, který poskytovatelům mikroúvěrů nabízí prioritní úvěry, podřízené úvěry (financování podřízené prioritním věřitelům), úvěry se sdílením rizik (prioritní úvěry kombinované s účastí na riziku v portfoliu mikroúvěrů) a kapitálovou účast. EU do nástroje investovala 100 milionů eur.

Pro záruční nástroj je vyhrazen rozpočet ve výši 25 milionů eur. Maximální míra zajištění činí 75 % příslušného portfolia mikroúvěrů nebo záruk, přičemž pro každé portfolio kryté zárukou je sjednán rovněž horní limit, a to na základě očekávaných kumulativních ztrát portfolia. Maximální odpovědnost je u EPMF stanovena na 20 % pro každé portfolio kryté zárukou.

Investory Evropského fondu mikrofinancování Progress jsou EU (zastoupená Komisí) a EIB, roli správcovské společnosti plní EIF. EU je držitelem podřízených podílů, což znamená, že nese první čisté ztráty týkající se aktiv fondu do výše sjednaného horního limitu, zatímco EIB je jakožto držitel prioritních podílů chráněna před ztrátami, které vznikly u podřízených podílů.

3.2. Evropský fond pro energetickou účinnost (EEEF)

Evropský fond pro energetickou účinnost (EEEF) byl zřízen letos za pomoci nevyčerpaných prostředků z Evropského energetického programu pro hospodářské oživení. Fond je strukturovaný finanční nástroj zřízený podle lucemburského práva za účelem investování do menších projektů místních orgánů na podporu energetické účinnosti a energie z obnovitelných zdrojů, a to buď přímo, nebo nepřímo prostřednictvím finančních institucí. Fond bude určen zejména k podpoře rozvoje společností poskytujících energetické služby.

EU zastoupená Evropskou komisí investuje 125 milionů eur do druhořadé tranše fondu, zatímco EIB a italská Cassa Depositi e Prestiti (CDP) investují 75 milionů a 60 milionů eur do mezaninové tranše a tranše s nejvyšším statutem. Roli investičního správce fondu bude plnit Deutsche Bank, která investovala 5 milionů eur do mezaninové tranše. Cílový objem fondu je 500–600 milionů eur.

4. *Strukturální fondy*

Členské státy a řídicí orgány mají možnost využít část prostředků, které jim byly dány k dispozici prostřednictvím Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Evropského sociálního fondu (ESF), k podpoře nástrojů finančního inženýrství. Prostředky z EFRR jsou primárně používány k podpoře podniků (především MSP), rozvoje a obnovy měst, energetické účinnosti a využívání energie z obnovitelných zdrojů v budovách, zatímco ESF slouží k podpoře samostatné výdělečné činnosti, zakládání podniků a mikropodniků. Téměř všechny členské státy v současné době provádějí řadu kapitálových a/nebo dluhových (úvěrových a záručních) nástrojů alespoň v jedné z těchto oblastí, a to buď přímo přispíváním prostředků z operačního programu do fondu rizikového kapitálu, úvěrového nebo záručního fondu, nebo prostřednictvím podílových fondů zřízených za účelem investic do několika fondů. Nástroje jsou prováděny za použití různých modelů řízení a právních struktur, které jsou vlastní každému členskému státu nebo regionu.

V mnoha případech se nástroje využívají investováním do podílových fondů. V rámci iniciativy JESSICA (společná evropská podpora udržitelných investic do městských oblastí) se podílové fondy využívají prostřednictvím EIB. V rámci iniciativy JEREMIE (společné evropské zdroje pro mikropodniky až střední podniky) se podílové fondy obvykle využívají prostřednictvím EIF nebo celé škály vnitrostátních a regionálních institucí. K plnění úkolů podílového fondu mohou obecně v závislosti na oblasti intervence dostat mandát EIB nebo EIF, a to přímým udělením zakázky členskými státy nebo řídicími orgány. Pro provádění operací organizovaných prostřednictvím podílového fondu mohou být vybrány také jiné finanční instituce, a to buď zadáním veřejné zakázky, nebo udělením grantu.

5. *Nástroje vnější politiky v předvstupní oblasti*

Investiční rámec pro západní Balkán (WBIF) byl uveden v roce 2009 jako společná iniciativa Evropské komise, CEB, Evropské banky pro obnovu a rozvoj (EBRD) a EIB, která shromažďuje finanční prostředky za účelem multiplikovat úvěry na financování prioritní infrastruktury západního Balkánu, jakož i na financování MSP a na energetickou účinnost. WBIF poskytuje grantové zdroje projektům, které mají šanci získat podporu formou úvěru od partnerských bank, na přípravu projektů, urychlení stávajících úvěrů nebo překlenutí mezer ve financování projektů.

Příkladem využití inovačních finančních nástrojů v předvstupní oblasti je Evropský fond pro jihovýchodní Evropu (EFSE), který nabízí dlouhodobé financování místním finančním institucím v zemích jihovýchodní Evropy a jižního Kavkazu splňujícím příslušné podmínky. Fond je využíván k poskytování záruk a mobilizaci kapitálu soukromých investorů ve velkém měřítku pro účely rozvoje (podnikatelské úvěry pro mikropodniky a malé podniky, venkovské podnikatelské úvěry a úvěry na bydlení pro nízkopříjmové soukromé domácnosti s omezeným přístupem k finančním službám poskytovaným místními finančními institucemi). EFSE je založen na modelu partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem iniciovaném německou KfW Entwicklungsbank. Investory fondu jsou Komise (zastupující EU), která investovala 120 milionů eur, další veřejní dárce a mezinárodní finanční instituce včetně EIB a EBRD.