

EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

ISSN 1831-0788

Zvláštní zpráva č. 4

2011

AUDIT ZÁRUČNÍHO MECHANISMU
MALÝCH A STŘEDNÍCH PODNIKŮ
SPOLU S ODPOVĚĐMI KOMISE



CS



Zvláštní zpráva č. 4 // 2011

AUDIT ZÁRUČNÍHO MECHANISMU MALÝCH A STŘEDNÍCH PODNIKŮ SPOLU S ODPOVĚDMÍ KOMISE

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU)

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

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.ea.europa.eu>

Zvláštní zpráva č. 4 // 2011

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Katalogové údaje jsou uvedeny na konci této publikace.
Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011

ISBN 978-92-9237-153-1
doi:10.2865/2432

© Evropská unie, 2011
Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

OBSAH

Body

GLOSÁŘ

I–VII SHRNUTÍ

1–11 ÚVOD

1–6 MALÉ A STŘEDNÍ PODNIKY A PŘÍSTUP K FINANCOVÁNÍ

7–11 HLAVNÍ RYSY MECHANISMU SMEG

12–14 ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

15–98 AUDITNÍ ZJIŠTĚNÍ

15–27 KONCEPCE MECHANISMU SMEG

16–19 MECHANISMUS SMEG VYCHÁZÍ Z PLATNÉ IMPLICITNÍ INTERVENČNÍ LOGIKY

20–22 POSOUZENÍ DOPADU KONCEPCI MECHANISMU POMOHOLO, ALE NA JEHO PODPORU UVÁDĚLO MÁLO FAKTICKÝCH DŮKAZŮ

23–27 OPROTI MAP JSOU CÍLE PŘESNĚJŠÍ, ALE STÁLE NEJSOU DOSTATEČNĚ JASNÉ A KONKRÉTNÍ

28–45 NASTAVENÍ STRUKTURY ŘÍZENÍ MECHANISMU SMEG: DELEGOVÁNÍ KAŽDODENNÍHO ŘÍZENÍ NA EIF

31–33 ZPOŽDĚNÍ PŘI PLÁNOVÁNÍ MECHANISMU SMEG

34–37 PRO ZACHOVÁNÍ KONTINUITY PODPORY BYLO ZAVEDENO „USTANOVENÍ O RETROAKTIVITĚ“

38–45 USTAVENÍ VHODNÉHO RÁMCE PRO ŘÍZENÍ MECHANISMU SMEG

46–55 VÝBĚR FINANČNÍCH ZPROSTŘEDKOVATELŮ

47–50 DOBŘE KONCIPOVANÝ VÝBĚROVÝ RÁMEC

51–53 NEDOSTATEČNÉ PODKLADY K PARAMETRŮM DOHOD

54–55 CÍLE POLITIKY NEJSOU V ZÁRUČNÍCH DOHODÁCH PLNĚ DEFINOVÁNY

56–72 **MONITOROVÁNÍ VÝKONNOSTI A REPORTINGU**

59–68 UKAZATELE VÝKONNOSTI BYLY STANOVENY, ALE MĚLY BY BÝT STABILNĚJŠÍ A VYVÁŽENĚJŠÍ

69–72 VYKAZOVACÍ POVINNOSTI JSOU JASNÉ A PŘIMĚŘENÉ A POUZE NĚKTEŘÍ FINANČNÍ ZPROSTŘEDKOVATELÉ JE POVAŽUJÍ ZA PŘÍTĚŽ

73–98 **ÚSPĚCHY MECHANISMU SMEG**

74–87 VÝSTUPY MECHANISMU SMEG

88–98 EVROPSKÁ PŘIDANÁ HODNOTA

99–104 **ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**

PŘÍLOHA I - PŘEHLED STRUKTURY CIP AŽ NA ÚROVEŇ MECHANISMU SMEG

PŘÍLOHA II - MONITOROVÁNÍ PROVÁDĚNÉ KOMISÍ A EIF

PŘÍLOHA III - REPORTING FINANČNÍCH ZPROSTŘEDKOVATELŮ PRO EIF

ODPOVĚDI KOMISE

GLOSÁŘ

Adicionalita: Smyslem evropského záručního mechanismu malých a středních podniků je poskytnout těmto podnikům *dodatečný* přístup k financování, nikoliv nahrazovat veřejné výdaje. Adicionalitou se rozumí stav, kdy se objemy půjčovaných částek v porovnání s vývojem za situace, kdy by k intervenci EU nedošlo, zvyšují.

CIP: Rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace pro období 2007–2013 byl ustaven rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 1639/2006/ES. Program zahájila GŘ ENTR a GŘ ECFIN a řídí ho Evropský investiční fond pod dohledem GŘ ECFIN s cílem podporovat podnikání a inovace malých a středních podniků v EU.

Dopad: Dlouhodobé společensko-ekonomické změny, které lze pozorovat až po ukončení intervence a které mohou mít dopad na její přímé či nepřímé adresáty.

Důsledek: Změna, která vzniká realizací intervence a která se obvykle týká cílů této intervence. Důsledky zahrnují výsledky a dopady. Důsledky mohou být očekávané či neočekávané a pozitivní či negativní.

EIB: Evropská investiční banka

EIF: Evropský investiční fond zřídila EIB, aby mohla strukturovat a poskytovat zvláštní finanční produkty, včetně rizikového kapitálu, záruk pro malé a střední podniky a sekuritizace. EIF pracuje se sítí finančních zprostředkovatelů, z nichž mnozí se na financování malých a středních podniků specializují. V kontextu CIP lze EIF chápat jako provozního manažera záručního mechanismu malých a středních podniků.

EIP: Program pro podniky a inovace je jedním ze tří pilířů rámcového programu CIP sloužící k podpoře podnikání a inovací.

Finanční nástroje: V textu se takto odkazuje na mechanismus SMEG. K dalším finančním nástrojům pro malé a střední podniky v rámci programu EIP patří mechanismus pro inovativní malé a střední podniky a malé a střední podniky s vysokým růstem (GIF) a mechanismus pro budování kapacit (CBS).

Finanční zprostředkovatel: Finančními zprostředkovateli, kteří se podílejí na fungování mechanismu SMEG, mohou být veřejní ručitelé, organizace nabízející vzájemné ručení, instituce nabízející mikrofinancování nebo obchodní banky. Může jít o přímé věřitele, kteří poskytují malým a středním podnikům půjčky, nebo o organizace nabízející nepřímé záruky, kterými spoluručí nebo protiručí za portfolio půjček jednoho nebo několika přímých věřitelů.

FMA: Dohoda o svěřenectví a řízení ze dne 20. září 2007 mezi Evropským společenstvím a EIF pro mechanismus SMEG spadající pod rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (2007–2013).

G&E: Iniciativa pro růst a zaměstnanost zřízená rozhodnutím Rady 98/347/ES na období 1998–2000. Následnickým programem G&E je MAP.

GŘ ECFIN: Generální ředitelství Komise pro hospodářské a finanční záležitosti

GŘ ENTR: Generální ředitelství Komise pro podniky a průmysl

Lisabonská strategie: V průběhu zasedání Evropské Rady v Lisabonu (v březnu 2000) hlavy států a vlád vyhlásily tzv. Lisabonskou strategii, jejímž cílem bylo učinit z Evropské unie do r. 2010 nejkonkurenceschopnější ekonomiku na světě a dosáhnout plné zaměstnanosti.

MAP: Víceletý program pro podniky a podnikání na období 2001–2006 je program GŘ ENTR pro malé a střední podniky řízený EIF pod dohledem GŘ ECFIN. Jde o předchůdce programu CIP.

Maximální částka portfolia: Maximální částka portfolia je maximální výše půjčky, kterou lze pokrýt zárukou EU. Stanoví ji EIF pro každého finančního zprostředkovatele s ohledem na různé faktory, jako prostředky dostupné v rozpočtu EU a srovnatelné objemy půjček v minulosti.

Mechanismus SMEG: Finanční nástroj řízený EIF poskytující záruky a protizáruky finančním zprostředkovatelům k půjčkám, které finanční instituce poskytují malým a středním podnikům s cílem rozšířit jejich možnosti dluhového financování.

Nástroje mechanismu SMEG: Záruční mechanismus malých a středních podniků tvoří čtyři nástroje:

- dluhové financování prostřednictvím úvěrů nebo leasingu,
- financování mikroúvěry,
- záruky pro investování do vlastního nebo kvazivlastního kapitálu malých a středních podniků,
- sekuritizace portfolií pohledávek malých a středních podniků.

OECD: Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj

Posouzení dopadu ex ante: Pracovní dokument útvarů Komise, příloha návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (2007–2013), SEK (2005) 433.

Referenční objem: Referenčním objemem se míní část záruk či financování, s jejichž získáním by zprostředkovatel mohl přiměřeně počítat v případě absence záruky EU.

Rozhodnutí o CIP: Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1639/2006/ES ze dne 24. října 2006, kterým se zavádí rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (2007–2013).

Sazba záručního limitu: Sazba záručního limitu je předem dohodnutá sazba, jež podle záruční dohody stanoví horní limit závazku EIF. Výše závazku EIF podle záruční dohody (záruční limit) se počítá jako násobek skutečného objemu portfolia, záruční sazby a sazby záručního limitu.

Např. objem portfolia = 1 000; záruční sazba = 50 %; sazba záručního limitu = 10 %. Maximální závazek EIF (sazba záručního limitu) = $1\,000 \times 50\% \times 10\% = 50$.

SME: Malé a střední podniky. V souladu s doporučením Komise ohledně definice mikropodniků a malých a středních podniků ze dne 6. května 2003 jsou tyto podniky definovány jako podniky, které zaměstnávají méně než 250 osob a jejichž roční obrat nepřesahuje 50 milionů EUR, a/nebo jejichž bilanční suma roční rozvahy nepřesahuje 43 milionů EUR a které splňují kritérium, že jde o nezávislý podnik.

Vstup: Finanční, lidské a materiální zdroje uvolněné pro plnění intervence.

Výsledek: Okamžité změny ovlivňující přímé adresáty po skončení jejich účasti na intervenci.

Výstup: Co se vyprodukuje nebo čeho se dosáhne využitím zdrojů přidělených na intervenci.

Záruční limit: Záručním limitem se míní maximální možná výše ztrát, za něž EIF v rámci ručení EU odpovídá.

Záruční ujednání: Záručními ujednáními se míní jednotlivé záruční dohody mezi EIF a finančním zprostředkovatelem ohledně činností vykonávaných na základě těchto dohod.

Zpráva o plnění: Rozhodnutí Rady o CIP stanoví, že Komise by měla k rámcovému programu a ke každému zvláštnímu programu vypracovat výroční zprávu o plnění, která prověří podporované činnosti z hlediska finančního plnění, výsledků, a bude-li to možné, případně dopadu. Komise by měla poskytnout výroční zprávy o plnění Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů.

SHRNUTÍ

I.

Mechanismus SMEG je finanční nástroj řízený Evropským investičním fondem poskytující záruky a protizáruky finančním zprostředkovatelům k půjčkám, které finanční instituce poskytují malým a středním podnikům s cílem rozšířit jejich možnosti dluhového financování.

II.

Cílem auditu Účetního dvora bylo posoudit účelnost mechanismu SMEG, zejména jeho koncepci a plánování, řízení operací a dosahování cílů.

III.

Účetní dvůr zjistil, že cíle stávajícího mechanismu SMEG jsou přesnější než cíle předchozích programů, ale jsou konkrétní, měřitelné, dosažitelné a časově vymezené pouze ve vztahu k očekávaným výstupům. Intervenční logika nebyla explicitně vyjádřena a ve fázi plánování mechanismu byla kvantifikace dopadů omezená.

SHRNUTÍ

IV.

Rámec řízení každodenních operací se považuje za vhodný, ale neobsahuje bodové standardy a minimální požadavky pro výběr finančních zprostředkovatelů.

V.

Byly zavedeny dostatečné ukazatele výstupů, které byly využity při přípravě zpráv o provádění mechanismu SMEG. Vykazovací povinnosti jsou dostačující a finanční zprostředkovatelé je přijímají.

VI.

Jediný kvantifikovaný cíl týkající se počtu malých a středních podniků, na něž má mechanismu SMEG dosáhnout, je realizovatelný. Pokud jde o účel udělených půjček, méně než polovina byla poskytnuta malým a středním podnikům, kterým chybělo zajištění, a na podniky, které ji využily pro investice do inovací, připadlo pouze 12 %. Účetní dvůr při analýze vzorku úvěrů zjistil efekt mrtvé váhy ve výši 38 %. Evropská přidaná hodnota mechanismu nebyla jasně prokázána před jeho zahájením a ani dohody s finančními zprostředkovateli se o ní nezmiňují.

VII.

Účetní dvůr doporučuje, aby se u podobných intervencí v budoucnosti intervenční logika vyjadřovala explicitně a aby se zvažila možnost dalších či lepších ukazatelů výkonnosti. Výběr potenciálních finančních zprostředkovatelů by měl vycházet z minimálních požadavků na kritéria, která musí žadatelé splnit, a bodového systému, jež by měl být zaveden, aby bylo možné žádosti srovnávat. Měla by se zvážit vhodná opatření k minimalizaci efektu mrtvé váhy. Evropská přidaná hodnota nástroje by měla být názorně prokázána již ve fázi plánování.

ÚVOD

MALE A STŘEDNÍ PODNIKY A PŘÍSTUP K FINANCOVÁNÍ

1. Malé a střední podniky jsou páteří ekonomiky EU¹; v Evropské unii do této kategorie spadá 99 % všech podniků, které poskytují 75 milionů pracovních míst². Finanční trhy jsou nicméně ohledně investic do nových či krátce působících malých a středních podniků opatrné, neboť je vnímají jako vysoce rizikové, zvláště pokud působí na inovativních trzích. Podle observatoře pro evropské malé a střední podniky³ je omezený přístup k financování pro tyto podniky v Evropě problémem. Veřejný sektor hraje při podpoře malých a středních podniků důležitou roli, zejména při poskytování náležitého financování.
2. Politika v oblasti malých a středních podniků je klíčovým prvkem Lisabonské strategie, jejímž cílem je učinit Evropu atraktivnější pro investice i práci⁴. Lisabonská strategie zdůraznila, že podnikatelské iniciativy a inovace je nutno stimulovat a podporovat. Pro začínající inovativní podniky, a zejména pro malé a střední podniky⁵, by tedy mělo být vytvořeno přátelské prostředí. Záruční mechanismus malých a středních podniků je jedním z evropských podpůrných opatření v této oblasti a usnadňuje těmto podnikům přístup k externímu financování.
3. Mechanismus SMEG byl ustaven v říjnu 2006 jako součást rámcového programu pro konkurenceschopnost a inovace (CIP)⁶. Odvozuje se od rozhodnutí Rady 98/347/ES o opatřeních finanční pomoci pro inovativní malé a střední podniky vytvářející pracovní místa – Růst a zaměstnanost (G&E), která pokračovala jako součást následného víceletého programu pro podniky a podnikání (MAP)⁷ ustaveného v roce 2001. V rámci CIP je mechanismus SMEG jedním z finančních nástrojů Společenství, které se začaly používat v rámci programu pro podniky a inovace (EIP) (viz **příloha I**).

¹ *Giving SMEs the credit they need* („Poskytněme malým a středním podnikům potřebné financování“), *Magazine of Enterprise Policy*, Evropská komise, 12.2.2009.

² KOM(2005) 551 v konečném znění ze dne 10. listopadu 2005.

³ Observatoř pro evropské malé a střední podniky, analytická zpráva, listopad 2006 – leden 2007, bleskový průzkum Eurobarometr.

⁴ KOM(2005) 24 v konečném znění ze dne 2. února 2005.

⁵ Zasedání Evropské rady v Lisabonu ve dnech 23. až 24. března 2000, závěry předsednictví.

⁶ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1639/2006/ES ze dne 24. října 2006, kterým se zavádí rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (2007–2013) (Úř. věst. L 310, 9.11.2006, s. 15).

⁷ Rozhodnutí Rady 2000/819/ES ze dne 20. prosince 2000 o víceletém programu pro podnik a podnikavost, a zejména pro malé a střední podniky (2001–2005) (Úř. věst. L 333, 29.12.2000, s. 84).

4. CIP má široké cíle: zlepšit přístup k finančním prostředkům pro zahájení podnikání malých a středních podniků a pro jejich růst, jakož i investice do inovačních činností. Mechanismus SMEG zahrnuje různé typy záručních režimů, které všechny mají za cíl podporovat podnikání tím, že budou posilovat přístup malých a středních podniků k financování. Sestává ze čtyř různých režimů (nebo „nástrojů“): nástroje pro úvěry a leasing, nástroje pro mikroúvěry, nástroje pro vlastní a kvazivlastní kapitál a nástroje pro sekuritizaci.
5. Na mechanismus SMEG bylo na období 1998–2013 v rámci tří po sobě jdoucích programů (G&E, MAP a CIP) přiděleno 978 milionů EUR. Koncem roku 2009 se z tohoto rozpočtu ručilo za úvěrové portfolio v celkové výši 10,6 miliard EUR (viz **tabulka 1**).

TABULKA 1

CELKOVÝ ROZPOČET MECHANISMU SMEG

	Rozpočet (v mil. EUR)	Zaručené úvěrové portfolio ke konci roku 2009 (v mil. EUR)
Mechanismus SMEG 1998 (G&E)	187	2 402
Mechanismus SMEG 2001 (MAP)	281	4 642
Mechanismus SMEG 2007 (CIP)	510 ¹	3 534
Celkem	978	10 578

¹ Orientační rozpočet mechanismu SMEG při zahájení CIP. Rozpočet se každoročně rozděluje mezi různé typy finančních nástrojů.

Zdroj: EÚD podle různých zpráv Evropské komise a Evropského investičního fondu.

6. Na období 2007–2013 je v rámci současného CIP vyčleněno 510 milionů EUR. Rozpočet se čerpá, pouze pokud jsou zaručené úvěry v prodlení, a pro každého zprostředkovatele je stanoven maximální závazek z rozpočtu EU. Do 31. prosince 2009 činila celková výše záruk čerpaných v rámci CIP 1,7 milionu EUR. Podrobný rozpis výsledků mechanismu v rámci CIP naleznete v **tabulce 2**.

HLAVNÍ RYSY MECHANISMU SMEG

7. Na provozním řízení mechanismu SMEG se podílí několik subjektů (viz **obrázek 1**).

TABULKA 2

VÝSLEDKY MECHANISMU SMEG V RÁMCI CIP – KLÍČOVÉ ÚDAJE K 31. PROSINCI 2009

	Celkem	Úvěrový nástroj	Nástroj pro mikroúvěry
Počet zprostředkovatelů	21	17	4
Počet dohod	25	21	4
Pokryté země	13	11	4
Počet malých a středních podniků	58 767	50 476	8 314
Počet půjček	64 327	55 796	8 531
Počet zaměstnanců (odhad k datu zařazení)	217 134	204 155	13 004
Záruka EU v mil. EUR	3 534	3 306	228
Čisté čerpané záruky v mil. EUR	1,7	0,8	0,9
Úvěrová částka v mil. EUR	3 793	3 695	98
Výše investice v mil. EUR	6 849	6 692	157
Odhad zaručeného financování malých a středních podniků v mil. EUR	11 610	11 264	346

Zdroj: „Čtvrtletní zpráva ze dne 31. prosince 2009 – mechanismus SMEG 2007“, Evropský investiční fond.

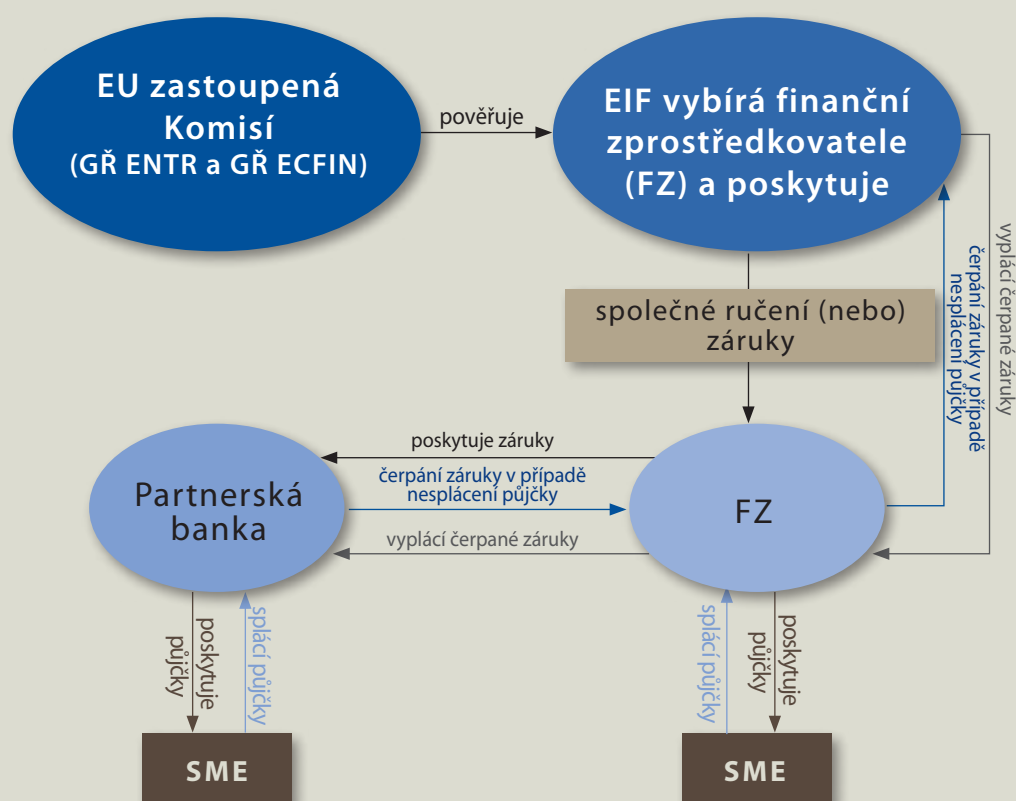
8. Na koncepci, řízení a monitorování mechanismu SMEG se podílejí dvě generální ředitelství Evropské komise a Evropský investiční fond (EIF)⁸. Generální ředitelství pro podniky a průmysl (GŘ ENTR) koordinuje právní východiska, připravuje roční pracovní program a zprávy o plnění jednotlivých pilířů CIP a odpovídá za organizaci hodnocení programů. Generální ředitelství pro hospodářské a finanční záležitosti (GŘ ECFIN) odpovídá za přímé řízení mechanismu SMEG, vede vyjednávání dohody o svěřenectví a řízení (FMA) s EIF⁹, schvaluje finanční zprostředkovatele, monitoruje pohyby hotovosti na svěřeneckých účtech a dbá o to, aby se prostředky vydávaly v souladu s cíli CIP.

⁸ EIF je subjekt Evropské unie, který se specializuje na poskytování záručních nástrojů a rizikového kapitálu v oblasti malých a středních podniků.

⁹ Dohoda o svěřenectví a řízení mechanismu SMEG mezi Evropským společenstvím a EIF spadajícího pod program pro konkurenceschopnost a inovace (2007–2013) ze dne 20. září 2007.

OBRÁZEK 1

PŘEHLED PROCESNÍHO TOKU MECHANISMU SMEG



Zdroj: EÚD.

9. EIF poskytuje finančním zprostředkovatelům záruky, jejichž cílem je zlepšit jejich úvěrovou kapacitu, a tím i dostupnost půjček pro malé a střední podniky a jejich úvěrové podmínky. EIF podepisuje záruční dohody vlastním jménem za Komisi a na riziko a na náklady rozpočtu Unie. Aby Komisi umožnil mechanismus monitorovat, podává EIF v čtvrtletních intervalech GR ECFIN zprávy o dosaženém pokroku.
10. Finančními zprostředkovateli, kteří se podílejí na fungování mechanismu SMEG, mohou být veřejní ručitelé, organizace nabízející vzájemné ručení, instituce nabízející mikrofinancování a obchodní banky nebo banky vlastněné či kontrolované státem. Může jít o přímé věřitele, kteří poskytují malým a středním podnikům půjčky, nebo o organizace nabízející nepřímé záruky, kterými spoluručí nebo protiručí¹⁰ za portfolio půjček jednoho nebo několika přímých věřitelů. Každé záruční ujednání¹¹ stanoví konkrétní cílové objemy úvěrů, jichž má finanční zprostředkovatel dosáhnout.
11. Aby se malé a střední podniky kvalifikovaly pro poskytnutí záruky v rámci mechanismu SMEG, musí odpovídat definici malého a středního podniku, jak ji formulovala Komise. Malý a střední podnik je definován jako podnik, který zaměstnává méně než 250 osob a jehož roční obrat nepřesahuje 50 milionů EUR, a/nebo jehož bilanční suma roční rozvahy nepřesahuje 43 milionů EUR. Rovněž musí splňovat kritérium, které stanoví, že je nutno, aby šlo o nezávislý podnik¹².

¹⁰ Společné ručení poskytuje věřiteli k hlavní záruce i druhou záruku, zatímco protizáruka zaručuje část záruky prvního ručitele.

¹¹ „Záručními ujednáními“ se míní jednotlivé záruční dohody mezi EIF a finančním zprostředkovatelem a činnosti vykonávané na základě těchto dohod.

¹² Doporučení Komise 2003/361/ES ze dne 6. května 2003 týkající se definice mikropodniků a malých a středních podniků (Úř. věst. L 124, 20.5.2003, s. 36).

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

12. Cílem auditu Účetního dvora bylo posoudit účelnost mechanismu SMEG zodpovězením těchto auditních otázek:

- Koncipovala Komise záruční mechanismus a jeho řídicí strukturu soudržným a účelným způsobem?
- Zavedla Komise a EIF účelné postupy pro výběr vhodných finančních zprostředkovatelů, byly tyto postupy uplatňovány a byla výkonnost záručního mechanismu monitorována?
- Přispěla záruční ujednání malých a středních podniků k dosažení cílů politiky?

13. Při auditu se zkoumaly role a odpovědnosti všech stran, které jsou záručního mechanismu účastny: Komise, EIF a finančních zprostředkovatelů. Důraz se kladl především na mechanismus SMEG v rámci CIP (2007–2013); mechanismus SMEG v rámci MAP byl využit pro účely srovnání s CIP.

14. Při auditu:

- se posuzovalo, zda cíle mechanismus SMEG byly SMART a zda bylo pravděpodobné, že jeho koncepce a plánování povedou k účelným výsledkům,
- se hodnotilo, jak je řízeno fungování mechanismus SMEG, přičemž se posuzovaly postupy pro výběr finančních zprostředkovatelů a postupy Komise a EIF pro monitorování a reporting,
- bylo navštíveno devět finančních zprostředkovatelů¹³ (ze 14, s nimiž byly ve fázi plánování auditu v červnu 2009 uzavřeny smlouvy). Byli vybráni podle těchto kritérií: i) typ záruky, ii) skutečně realizovaný objem záruk, iii) typ finančního zprostředkovatele a iv) přímá záruka či protizáruka. U každého finančního zprostředkovatele a příslušného záručního návrhu se prověřovalo jeho posouzení se strany EIF a Komise a dohoda podepsaná mezi EIF a finančním zprostředkovatelem,

¹³ Byli navštíveni finanční zprostředkovatelé v Belgii, Francii, Maďarsku, na Slovensku, v Itálii, Španělsku a v Německu.

- byl proveden výběr vzorku 181 úvěrů u navštívených devíti finančních zprostředkovatelů s cílem posoudit, zda využití zaručených úvěrů pro malé a střední podniky bylo v souladu s cíli mechanismu SMEG¹⁴,
- všem 51 finančním zprostředkovatelům účastnícím se MAP a/nebo CIP¹⁵ byl zaslán dotazník s cílem zjistit jejich názory na koncepci a řízení mechanismu SMEG¹⁶.

¹⁴ V prostorách finančních zprostředkovatelů se kontrolovala dokumentace týkající se návrhu a schválení úvěru, posouzení úvěrového rizika vypůjčovatele a účelu úvěru.

¹⁵ Zprostředkovatelé byli požádáni, aby v dotazníku zodpověděli 48 otázek týkajících se: i) procesu podání žádosti u mechanismu SMEG, ii) řízení ze strany EIF po dobu trvání záruky, iii) produktu, který je předmětem záruky, a iv) dopadu finanční krize na produkty. Zprostředkovatelé, kteří se účastnili MAP, ale nikoliv CIP, byli navíc požádáni, aby uvedli důvody své neúčasti.

¹⁶ Při přípravě otázek byly vzaty v úvahu připomínky EIF i Komise. Dotazník vyplnilo 82 % dotázaných (42 z 51 finančních zprostředkovatelů).

AUDITNÍ ZJIŠTĚNÍ

KONCEPCE MECHANISMU SMEG

- 15.** Pravděpodobnost úspěchu veřejné intervence je větší, je-li řádně koncipována. V tomto oddíle se za účelem posouzení této koncepce analyzuje intervenční logika mechanismu SMEG. Podrobně se zkoumá posouzení dopadu *ex ante* u CIP¹⁷ ve vztahu k mechanismu SMEG a do jaké míry byly výsledky tohoto posouzení zohledněny ve fázi přípravy koncepce. Nakonec se cíle mechanismu SMEG posuzují ve světle konkrétních, měřitelných, dosažitelných, relevantních a časově vymezených (SMART) kritérií.

MECHANISMUS SMEG VYCHÁZÍ Z PLATNÉ IMPLICITNÍ INTERVENČNÍ LOGIKY

- 16.** Intervenční logika spojuje vstupy intervence s produkcí výstupů intervence a následně i s jejími dopady na společnost z hlediska výsledků a důsledků. Popisuje, jak intervence dosáhne svých globálních cílů. Explicitní intervenční logika ukazuje, jak má program fungovat.
- 17.** Ani rozhodnutí o CIP, ani návrh Komise či posouzení dopadu CIP výslovně intervenční logiku mechanismu SMEG tímto způsobem nepopisují. Na absenci explicitní intervenční logiky upozornili již autoři průběžného hodnocení EIP¹⁸.
- 18.** Jednotlivé přípravné dokumenty nicméně poskytují dostatek informací, které umožňují implicitně předpokládat, jak má mechanismus SMEG fungovat. Pro věřitele může být posuzování jednotlivých úvěrových žádostí a souvisejících rizik obtížné, zejména když vypůjčovatel nemá žádnou historii (nové podniky). V takových případech mohou vypůjčovatele za úvěr věřiteli ručit zajištěním, ale těm, kteří dostačující zajištění nemají, může být přístup k úvěru odepřen, přestože mají realizovatelný podnikatelský záměr. Mechanismus SMEG se snaží tento stav napravit tím, že poskytuje záruky v případech, kdy toho malé a střední podniky nejsou schopny.

¹⁷ Pracovní dokument útvarů Komise, příloha návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se ustavuje rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (2007–2013), SEK(2005) 433 ze dne 6. dubna 2005.

¹⁸ Hodnotitel provádějící průběžné hodnocení doporučil jasně stanovit logiku intervence pro každé opatření s cílem zlepšit celkovou soudržnost programu a demonstrovat dopad, Evropská komise, Průběžné hodnocení programu pro konkurenceschopnost a inovace, 2009.

19. Nicméně za situace, kdy neexistuje žádná explicitní intervenční logika, je pochopení logického základu některých konkrétních prvků mechanismu SMEG obtížné, např. zacílení úvěrového nástroje na malé a střední podniky. Inovativní malé a střední podniky jsou vybírány pro dluhové financování, ačkoliv u tohoto typu podniků se za vhodnější obecně považují kapitálové investice¹⁹.

**POSOUZENÍ DOPADU KONCEPCI MECHANISMU
POMOHLO, ALE NA JEHO PODPORU UVÁDĚLO MÁLO
FAKTICKÝCH DŮKAZŮ**

20. Posouzení dopadu je důležitý nástroj, který Komise využívá při koncipování politiky²⁰. Posouzení dopadu by mělo identifikovat a analyzovat příslušný problém, cíle, o něž by se mělo usilovat, a hlavní varianty politiky, které jsou pro dosažení těchto cílů k dispozici. U různých variant politiky by posouzení mělo hodnotit jejich pravděpodobné ekonomické a společenské dopady a dopady na životní prostředí. V neposlední řadě by posouzení dopadu mělo identifikovat mechanismy pro monitorování a hodnocení potřebné během provádění politiky.
21. Pokud jde o mechanismus SMEG, tento typ analýzy je součástí posuzování dopadu CIP. Posouzení dopadu CIP obsáhlo všechny povinné oddíly a jako takové nabízí vhled do úvah, které formovaly koncepci CIP a její hlavní prvky, jako mechanismus SMEG. Posouzení dopadu CIP tedy v porovnání s MAP, u něhož se taková analýza neprováděla, představuje zlepšení.
22. Mnohé části posouzení dopadu CIP nejsou nicméně dostatečně podrobné a kvantifikované. Například z analýzy problému nevyplývá nic o jeho rozsahu a analýza různých variant politiky vychází pouze ze zjednodušeného kvalitativního srovnání bez jakékoli kvantifikace pravděpodobných dopadů. U použité varianty, s výjimkou dopadu na počet pracovních míst, Komise místo dopadu vyčíslila očekávané výstupy²¹.

¹⁹ Viz například North, Baldock, Ekanem, Whittam a Wyper: *Access to Bank Finance for Scottish SMEs* („Přístup skotských malých a středních podniků k financování poskytovanému bankami“), 2008.

²⁰ KOM(2002) 276 v konečném znění ze dne 5. června 2002.

²¹ Posouzení dopadu považuje výstupy jako počet úvěrů či počet malých a středních podniků za dopady. Skutečný dopad je však menší než výstupy, protože část podniků by půjčky získala i bez záruky.

OPROTI MAP JSOU CÍLE PŘESNĚJŠÍ, ALE STÁLE NEJSOU DOSTATEČNĚ JASNÉ A KONKRÉTNÍ

23. Pro každou rozpočtovou činnost budou stanoveny cíle SMART²². Cíle se považují za:

- konkrétní, pokud jsou přesné a natolik konkrétní, že neumožňují různé interpretace²³,
- měřitelné, pokud je možné výstup měřit, a tedy i posuzovat zlepšení,
- dosažitelné, pokud lze očekávané výsledky vyprodukovat s dostupnými zdroji,
- relevantní, pokud se vztahují k potřebám a strategickým cílům,
- časově vymezené, pokud se vztahují ke konečné lhůtě nebo období²³.

24. Kvůli poměrně složité struktuře CIP (viz **příloha I**) je hierarchická struktura cílů rovněž složitá. Na úrovni rámcového programu jsou stanoveny čtyři globální cíle²⁴. V případě EIP, který zahrnuje i mechanismus SMEG, jsou bezprostřední cíle²⁵ definovány na úrovni zvláštního programu²⁶. A i když na úrovni finančních nástrojů žádné konkrétní cíle stanoveny nejsou, čl. 19. odst. 2 rozhodnutí o CIP jednotlivé nástroje mechanismu SMEG popisuje z hlediska cílů (viz **rámeček 1**).

25. Cíle jsou relevantní, ale konkrétní, měřitelné a časově vymezené jsou pouze u očekávaných výstupů mechanismu. Kvantifikovaný cíl dosáhnout počtu 315 750 malých a středních podniků se zdá být reálně dosažitelný (viz bod 77).

²² Čl. 27 odst. 3 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 248, 16.9.2002, s. 1).

²³ Tato definice je z pokynů Evropské komise pro posouzení dopadu, SEK(2005) 791 ze dne 15. června 2005.

²⁴ Článek 2 rozhodnutí o CIP.

²⁵ Bezprostřední cíle se týkají výsledku intervence u přímých adresátů a berou v úvahu předpokládanou konkrétní doménu a zvláštní povahu zvažované politické intervence. V případě mechanismu SMEG se za relevantní cíl považuje cíl bezprostřední.

²⁶ Článek 10 rozhodnutí o CIP.

26. V porovnání s MAP jsou cíle mechanismu SMEG přesnější. Jsou však definovány velmi široce. Například podle bezprostředního cíle EIP musí půjčky „zlepšit přístup k finančním prostředkům pro zahájení podnikání malých a středních podniků a pro jejich růst“. Takový cíl implikuje velmi rozsáhlou množinu potenciálních cílových malých a středních podniků, neboť lze namítnout, že téměř jakákoli výpůjčka malým či středním podnikem se realizuje s cílem zajistit růst společnosti. Rovněž koncept inovace byl interpretován volně²⁷.

²⁷ Například tyto inovace zjištěné ve vzorku: investice do nové skladové technologie pro balení a třídění, nová pec s dodatečnými funkcemi v pekařství.

RÁMEČEK 1

CÍLE RELEVANTNÍ PRO MECHANISMUS SMEG

Globální cíl

Podpořit konkurenceschopnost podniků, zejména malých a středních podniků.

Bezprostřední cíl

Zlepšit přístup k finančním prostředkům pro zahájení podnikání malých a středních podniků a pro jejich růst, jakož i k investicím do inovačních činností.

Čtyři nástroje mechanismu SMEG

Úvěrový nástroj – zmenšuje obtíže, se kterými se setkávají obzvláště malé a střední podniky, potřebují-li si zajistit přístup k finančním prostředkům, a to buď v důsledku toho, že investice do určitých činností souvisejících s vědomostmi, jakými je např. technologický rozvoj, inovace či přenos technologií, jsou vnímány jako rizikovější, nebo v důsledku nedostatečného zajištění.

Nástroj pro mikroúvěry – podporuje finanční instituce, aby hrály větší úlohu v poskytování úvěrů menšího rozsahu, což by pro dlužníky s nedostatečným zajištěním obvykle představovalo poměrně vyšší jednotkové náklady. Vedle záruk nebo protizáruk mohou finanční zprostředkovatelé obdržet dotace na částečné vyrovnání vysokých administrativních nákladů spojených s financováním mikroúvěry.

Nástroj pro vlastní a kvazivlastní kapitál – zahrnuje investice, které poskytují kapitál pro počáteční fázi nebo fázi zahájení podnikání, jakož i mezaninové financování, aby se snížily určité obtíže, kterým malé a střední podniky čelí kvůli své malé finanční síle, a obtíže související s převodem podniků.

Nástroj pro sekuritizaci – mobilizuje dodatečné dluhové financování malých a středních podniků na základě příslušných ujednání o sdílení rizik s dotčenými institucemi. Podpora pro takové transakce závisí na tom, zda se emitující instituce zavázá poskytnout značnou část vzniklé likvidity mobilizovaného kapitálu pro další úvěrování malých a středních podniků v přiměřené lhůtě.

- 27.** Posouzení dopadu CIP stanoví jako cílový výstup počet malých a středních podniků, které budou mít v průběhu sedmi let fungování programu z CIP prospěch. Cíle co do výsledků a dopadu nebyly stanoveny (podrobnější informace viz bod 64). Posouzení dopadu rovněž uvádí odhadovaný počet pracovních míst zachovaných či vytvořených v horizontu pěti let. To přímo nesouvisí s žádným cílem, ale vyplývá to z obnovené Lisabonské strategie.

NASTAVENÍ STRUKTURY ŘÍZENÍ MECHANISMU SMEG: DELEGOVÁNÍ KAŽDODENNÍHO ŘÍZENÍ NA EIF

- 28.** Úhelným kamenem efektivního a účelného delegování pravomocí je smluvní dohoda podrobně uvádějící ustanovení pro realizaci úkolů svěřených specializovanému subjektu. Tato smluvní dohoda by měla uvádět především povinnosti specializovaného subjektu a veškeré vhodné mechanismy zajišťující dosažení cílů politiky²⁸.
- 29.** EIF systematicky rozvíjel svou odbornost v oblasti poskytování produktů finančního inženýrství evropským malým a středním podnikům. Evropské společenství si ho vybralo pro každodenní řízení mechanismu SMEG na začátku jeho fungování v roce 1998. Smyslem využití EIF u po sobě následujících víceletých programů (G&E, MAP a CIP) je zajistit požadovanou kontinuitu řízení mechanismu SMEG.
- 30.** V této souvislosti Účetní dvůr zkoumal, zda:
- provádění mechanismu SMEG bylo účelně plánováno tak, aby se předešlo zpožděním a malým a středním podnikům se dostalo nepřetržité podpory,
 - regulační rámec²⁹ definující služby poskytované EIF zajišťuje efektivní a účelné řízení mechanismu.

²⁸ V souladu s čl. 43 odst. 4 nařízení Komise (ES, Euratom) č. 2342/2002 ze dne 23. prosince 2002 o prováděcích pravidlech k nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 357, 31.12.2002, s. 1).

²⁹ Pro mechanismus SMEG: dohoda o svěřenectví a řízení a související provozní pokyny (například „Pokyny pro lepší přístup k financování“).

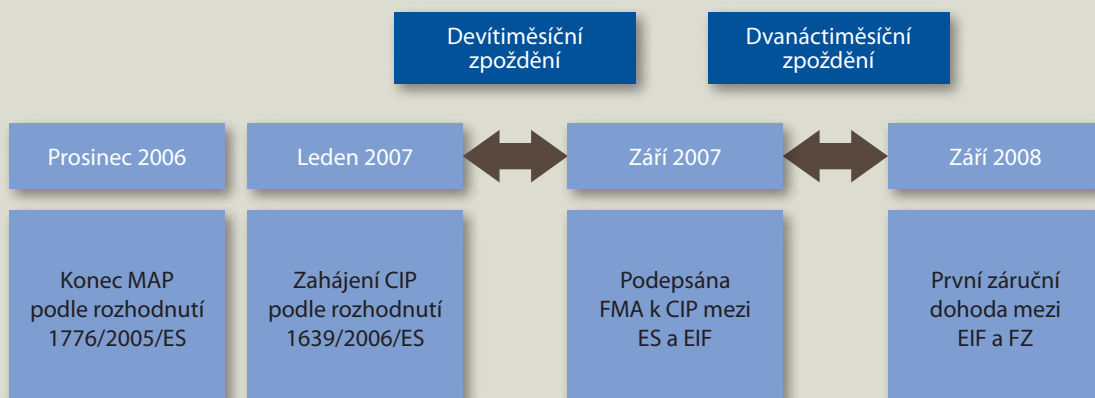
ZPOŽDĚNÍ PŘI PLÁNOVÁNÍ MECHANISMU SMEG

- 31.** Vzhledem k tomu, že MAP se vztahuje na období 2001–2006 a CIP na období 2007–2013, mělo být zahájení operací v rámci CIP naplánováno tak, aby byla zachována kontinuita finanční podpory. FMA měla fungovat nejméně 11 měsíců (viz bod 33) před zahájením CIP, neboť na podpis záručních dohod mezi EIF a finančními zprostředkovateli by pak zbyl dostatek času.
- 32.** První verze návrhu FMA v rámci CIP byla z března 2006, ale byla podepsána až 20. září 2007, téměř devět měsíců po zahájení CIP. Pak trvalo téměř rok, než byla podepsána první dohoda mezi EIF a finančním zprostředkovatelem³⁰ (viz **obrázek 2**).

³⁰ První záruční dohoda v rámci CIP mezi finančním zprostředkovatelem a EIF byla podepsána dne 2. září 2008.

OBRÁZEK 2

ČASOVÁ OSA PRÁVNÍHO VÝCHODISKA MAP A CIP



- 33.** Průměrná doba od přijetí žádosti v rámci CIP od zprostředkovatele po podpis dohody činila téměř 11 měsíců³¹. Navíc osm z 21 respondentů dotazníku³² Účetního dvora považovalo časový rámec procesu podání žádosti za nepřiměřený. Toto zpoždění v procesu výběru bylo způsobeno především potřebou vyřešit technické problémy vznesené EIF před zavedením mechanismu SMEG, například dohodu o definici a měření adicionality u úvěrových záruk (viz bod 84). To dohromady vedlo k výrazné prodlevě při přechodu k následným programům.

PRO ZACHOVÁNÍ KONTINUITY PODPORY BYLO ZAVEDENO „USTANOVENÍ O RETROAKTIVITĚ“

- 34.** Kontinuita podpory je pro finanční zprostředkovatele důležitá, protože někteří zavedli zvláštní úvěrové produkty na míru uzpůsobené potřebám mechanismu SMEG. Přerušení podpory EU by mohlo finančním zprostředkovatelům způsobit vyšší ztráty, pokud by byl produkt zachován bez záruky EU.
- 35.** „Ustanovení o retroaktivitě“ bylo zavedeno, aby se minimalizovala prodleva mezi dvěma po sobě následujícími programy a byla zachována kontinuita mezi programy MAP a CIP. Toto ustanovení umožnilo finančním zprostředkovatelům zpětně zahrnout do mechanismu úvěry, které byly schváleny od konce období způsobilého pro MAP do data, kdy byla podepsána příslušná záruční dohoda v rámci CIP.
- 36.** Všem finančním zprostředkovatelům tedy nebylo zajištěno rovné zacházení, neboť finanční zprostředkovatelé, které se účastnili MAP, těžili ze zvýhodnění v podobě retroaktivního zahrnutí úvěrů. Půjčky bylo možné retroaktivně zahrnout od září 2007, zatímco noví finanční zprostředkovatelé mohli úvěry zahrnovat až poté, kdy podepsali záruční dohodu s EIF³³.

³¹ Zpracování úspěšné žádosti podané v rámci CIP, vypočítané na základě údajů devíti navštívených zprostředkovatelů, trvalo v průměru 323 dní.

³² Na základě dotazníku (Q6) zasláného všem finančním zprostředkovatelům, kteří si podali žádost v rámci CIP.

³³ První záruční dohody v rámci CIP byly podepsány v září 2008.

- 37.** I když ustanovení o retroaktivitě bylo koncipováno jako řešení výpadku financování mezi MAP a CIP, přerušení podpory EU pro malé a střední podniky nebylo vždy schopno předejít. To byl i případ dvou z devíti navštívených finančních zprostředkovatelů, pro které způsobilé období pro MAP skončilo před začátkem způsobilého období pro CIP (prodleva v délce čtyř měsíců).

³⁴ V souladu s článkem 53 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002.

USTAVENÍ VHODNÉHO RÁMCE PRO ŘÍZENÍ MECHANISMU SMEG

- 38.** Mechanismus SMEG funguje v rámci společného řízení Komise a EIF³⁴. Aby bylo delegování pravomocí úspěšné, FMA a související provozní pokyny by měly uvádět:
- definici prováděné činnosti, např. konkrétní cíle jednotlivých nástrojů (popisy nástrojů viz **rámeček 1**),
 - řídicí strukturu pro provádění úkolů,
 - nastavení vhodné struktury odměn za služby poskytované EIF.
- 39.** Článek 3 FMA uvádí úkoly, které musí fond plnit (viz **rámeček 2**):

RÁMEČEK 2

HLAVNÍ ÚKOLY EIF PŘI ŘÍZENÍ MECHANISMU SMEG

- identifikace, hodnocení a výběr finančních zprostředkovatelů,
- určení finančních zprostředkovatelů a dohoda s nimi o povaze a podrobných podmínkách záruk EU,
- rozhodnutí zavázat prostředky,
- provádění, řízení a ukončování záruk EU (včetně reportingu a monitorování).

- 40.** Pro každý nástroj mechanismu SMEG byly vypracovány provozní pokyny³⁵, které podrobně popisují konkrétní účel, výběr finančních zprostředkovatelů, kritéria způsobilosti, záruku EU i způsob práce. Komise k těmto pokynům vydala dne 29. října 2007 pokyny pro lepší přístup k financování, především jako doplnění ustanovení FMA o stanovení parametrů záruční dohody.
- 41.** Struktura pro řízení mechanismu SMEG byla vhodná, protože oproti stavu situace za MAP přinesla zlepšení provozních směrnic i dalších ustanovení pro provádění úkolů, které nyní pojednávají o všech úkonech, jež mají být provedeny, dostatečně podrobně.
- 42.** Odměny vyplácené EIF by se měly počítat tak, aby se vzala v úvahu:
- výkonnost při dosahování konkrétních cílů,
 - geografické rozdělení ve způsobilých zemích,
 - nakolik je záruční nástroj nový a složitý.
- 43.** Odměnový režim EIF byl za CIP v porovnání s MAP zdokonalen, neboť:
- struktura odměn byla rozdělena na čtyři samostatné prvky, které lépe odrážejí pracovní zátěž spojenou s jednotlivými úkoly,
 - nárok na odměnu vzniká dosažením konkrétních výsledků (viz **tabulka 3**).

³⁵ Dohoda o svěřenectví a řízení, přílohy 1A až 1D.

TABULKA 3

PŘEHLED ČTYŘ STIMULAČNÍCH ODMĚN, Z NICHŽ SESTÁVÁ ÚHRADA EIF

Typ stimulační odměny	Podporuje především
Odměna za zahájení	Ustavení programu do 12 měsíců
Odměna za sjednání	Široké geografické pokrytí programu a využití konkrétních nástrojů
Odměna za provádění	Dosažení dodatečného objemu a běžné fungování
Odměna za monitorování	Ujištění se o řádném finančním řízení

Zdroj: Příloha 13 dohody o svěřenectví a řízení.

- 44.** Odměna EIF za sjednání přiznává zvláštní bonus za široké geografické rozložení zprostředkovatelů. Odměny se dále vyplácejí za účast zprostředkovatelů v zemích, které dříve nebyly pokryty, a za nové zprostředkovatele, již se neúčastnili předchozích programů.
- 45.** Navzdory existenci odměny za využití konkrétních nástrojů nebyly nástroje pro vlastní kapitál a kvazivlastní kapitál a sekuritizaci k 31. prosinci 2009 využity. Příčinou je zčásti i finanční krize, která měla na sekuritizační trh jako celek negativní dopad.

VÝBĚR FINANČNÍCH ZPROSTŘEDKOVATELŮ

- 46.** Při auditu se postup výběru posuzoval podle toho,
- zda rámec, jímž se EIF při výběru finančních zprostředkovatelů řídí, byl úplný a zajišťoval spravedlivý a transparentní výběr,
 - zda parametry dohody stanovující rozsah intervence EU byly správně nastaveny,
 - zda byly cíle politiky řádně převedeny do záručních dohod.

DOBŘE KONCIPOVANÝ VÝBĚROVÝ RÁMEC

- 47.** Aby byl zajištěn spravedlivý, strukturovaný a transparentní výběr, měly by se při hodnocení používat běžné standardy pro hodnocení finančních zprostředkovatelů. EIF a Komise by měly vytvořit a uplatňovat minimální standardy pro výběr potenciálních zprostředkovatelů.

48. Komise zmocnila EIF³⁶, aby vybíral zprostředkovatele s využitím kritérií a postupu pro výběr stanovených v příslušných záručních politikách³⁷. Záruční politiky dále uvádějí, že zprostředkovatelé se mají vybírat v souladu s osvědčenými postupy. V **ráměčku 3** je uveden nástin postupu při výběru malých a středních podniků, jak jej provádí EIF.

49. Při definování rámce řízení mechanismu byla ve FMA stanovena pro výběr potenciálních finančních zprostředkovatelů tato kritéria³⁸:

- finanční situace a provozuschopnost zprostředkovatele a jeho schopnost řídit riziko a dodržovat podmínky mechanismu SMEG,
- zda zprostředkovatel ručí za dluhy a/nebo mikroúvěrové financování poskytované širokým spektrem věřitelů malým a středním podnikům,
- geografické pokrytí (pouze u úvěrového nástroje),
- možnost fungovat jako mentor a poskytovat podporu obchodní činnosti (pouze u nástroje pro mikroúvěry),
- přijetí kritéria „lepšího přístupu k financování“ (viz bod 54).

³⁶ Článek 3.1 dohody o svěřenectví a řízení.

³⁷ Dohoda o svěřenectví a řízení uvádí čtyři záruční politiky týkající se čtyř zvláštních nástrojů mechanismu. Záruční politiky konkrétně vykládají účel souvisejícího nástroje, proces výběru zprostředkovatelů, kritéria způsobilosti, způsob práce, pokud jde o lepší přístup k financování, reporting, monitorování a audit, propagaci a zviditelnění.

³⁸ Kritéria odpovídající úvěrovému nástroji a nástroji pro mikroúvěry. Výběrová kritéria nástroje pro vlastní kapitál a nástroje pro sekuritizace se neproěřovala, neboť tyto nástroje nebyly do 31. prosince 2009 využity.

RÁMEČEK 3

POSTUP EIF PRO VÝBĚR ZPROSTŘEDKOVATELŮ

- Analýza žádostí zprostředkovatelů po otevřené výzvě k podání nabídek
- Předvýběr žádostí – standardizovaná kontrola formálních požadavků
- Due diligence (včetně nastavení záručních parametrů)
- Nezávislé stanovisko oddělení EIF pro řízení rizika
- Posouzení oddělením EIF pro soulad s předpisy
- Schválení správní radou EIF a Evropskou komisí (ředitel ECFIN – L)

- 50.** Účetní dvůr má za to, že kritéria pro výběr finančních zprostředkovatelů jsou v souladu s postupy používanými ve srovnatelných finančních institucích. Avšak ani Komise, ani EIF nevytvořily bodové standardy, jimiž by byly žádosti zprostředkovatelů posuzovány, hodnoceny a srovnávány podle míry souladu s těmito kritérii. Nedostatečná přesnost výběrových kritérií umožnila EIF uplatňovat při hodnocení žádostí značnou míru vlastního uvážení.

NEDOSTATEČNÉ PODKLADY K PARAMETRŮM DOHOD

- 51.** Dvěma základními parametry záručních dohod jsou referenční objem a sazba záručního limitu. Referenčním objemem se míní část záruk či financování, jejichž získání by zprostředkovatel mohl přiměřeně očekávat v případě absence záruky EU³⁹. Referenční objem se dále využívá jako základ pro výpočet dalších parametrů dohody. Sazba záručního limitu⁴⁰ se vztahuje k maximální výši ztrát, za něž EIF podle záruční dohody odpovídá. Oba parametry jsou klíčové, neboť určují:

- zda záruka EU stávající míru činnosti záručního režimu rozšiřuje nebo ho prostě nahrazuje, a
- maximální míru rozpočtové angažovanosti, jíž může být EU podle konkrétní dohody vystavena.

- 52.** V souladu s FMA a s pokyny pro lepší přístup k financování jsou objemy, včetně referenčního objemu, stanovovány na základě odborného úsudku EIF, který vychází z minulých rozpočtů a míry ztrát a prognóz (zejména u režimů veřejných záruk) a s ohledem na tržní podmínky a jejich vývoj v čase.

³⁹ Pokyny pro lepší přístup k financování, 25. října 2007.

⁴⁰ Sazba záručního limitu je předem dohodnutá sazba, jež podle záruční dohody stanoví horní limit závazku EIF. Výše závazku EIF podle záruční dohody (záruční limit) se počítá jako násobek skutečného objemu portfolia, záruční sazby a sazby záručního limitu. Např. objem portfolia = 1 000; záruční sazba = 50%; sazba záručního limitu = 10%. Maximální závazek EIF (sazba záručního limitu) = $1\,000 \times 50\% \times 10\% = 50$.

- 53.** V dokumentaci EIF ke stanovování parametrů dohod byly zjištěny nedostatky, a to i u referenčního objemu a sazby záručního limitu. V žádosti EIF o souhlas správní rady je pouze shrnutí výsledků fáze due diligence. Při nastavování parametrů vychází EIF z informací, které poskytl finanční zprostředkovatel. Nebylo zjištěno, že by EIF tyto informace ověřoval.

⁴¹ Článek 19 rozhodnutí o CIP.

CÍLE POLITIKY NEJSOU V ZÁRUČNÍCH DOHODÁCH PLNĚ DEFINOVÁNY

- 54.** Každá záruční dohoda by měla přispívat k realizaci cílů politiky tím, že v ní bude výslovně uvedeno, čeho se má dosáhnout. Obecné závazky v záručních dohodách, které se vztahují na všechny zprostředkovatele, zahrnují zásady lepšího přístupu k financování. Tyto zásady se odvozují od širších cílů vyplývajících z právního základu⁴¹ a z FMA a vhodným způsobem je odrážejí. **Rámeček 4** uvádí zásady, které se uplatňují u úvěrového nástroje.

RÁMEČEK 4

ZÁSADY LEPŠÍHO PŘÍSTUPU K FINANCOVÁNÍ PODLE ZÁRUČNÍ DOHODY (ÚVĚROVÝ NÁSTROJ)

Smyslem této dohody je poskytnout zprostředkovali záruku EIF, a zčásti tak pokrýt jeho portfoliové riziko s ohledem na:

- (i) zlepšení přístupu malých a středních podniků k financování;
- (ii) zmenšení obtíží, se kterými se setkávají obzvláště malé a střední podniky, potřebují-li si zajistit přístup k finančním prostředkům, a to buď v důsledku toho, že investice do určitých činností souvisejících s vědomostmi, jakými je např. technologický rozvoj, inovace či přenos technologií, jsou vnímány jako rizikovější, nebo v důsledku nedostatečného zajištění;
- (iii) stimulaci vytváření pracovních míst podporou rostoucích malých a středních podniků, které vytvářejí pracovní místa.

55. Kromě těchto obecných ustanovení mohou podmínky konkrétní záruky pro finančního zprostředkovatele obsahovat i další kvalitativní závazky týkající se lepšího přístupu k financování. Některé z těchto záručních podmínek nicméně nejsou v souladu s cíli CIP nebo uvádějí jen málo k tomu, jak postupovat. Například:

- ohledně nedostatečného zajištění bylo u jednoho zprostředkovatele zjištěno, že kromě toho, že se bude řídit všemi relevantními ustanoveními této dohody, se rovněž zavazuje vyžadovat v souvislosti se zprostředkovatelskými operacemi nízkou míru zajištění. V tomto případě konkrétní podmínky dohody mění obecné podmínky absence zajištění na požadavek sníženého zajištění. To *de facto* všem malým a středním podnikům umožňuje profitovat ze snížených požadavků na zajištění a není tak zaručeno, že z mechanismu profitují pouze podniky, kterým zajištění skutečně chybí, a nemohou si proto půjčovat za obvyklých tržních podmínek;
- konkrétní podmínky dohod ponechávají otázku výkladu inovace na obecném uvážení. Tatáž záruční dohoda bez dalšího vysvětlení uvádí, že zprostředkovatel se zavazuje provádět zprostředkovatelské operace s nově vzniklými malými a středními podniky nebo malými a středními podniky, které se podílejí na inovativních projektech.

MONITOROVÁNÍ VÝKONNOSTI A REPORTINGU

56. Účelné monitorování a reporting vyžadují relevantní, spolehlivé a včasné informace o stavu plnění politiky a míře, v níž jsou cíle politiky realizovány.

57. Výkonnost mechanismu SMEG monitoruje jak Komise, tak EIF (viz **příloha II**). Tok informací směřuje od malých a středních podniků (tj. konečných příjemců) přes jednu nebo více vrstev (v případě společného ručení nebo protizáruk) finančních zprostředkovatelů k EIF a nakonec ke Komisi. Finanční zprostředkovatelé podávají o mechanismu SMEG ve čtvrtletních intervalech EIF zprávy. Na základě těchto informací EIF připravuje čtvrtletní konsolidované zprávy pro Komisi, která je využívá při přípravě výročních zpráv o plnění k EIP a CIP.

58. Účetní dvůr zkoumal tyto aspekty monitorování výkonnosti a reportingu:

- zda Komise stanovila vyvážený soubor ukazatelů výkonnosti, kterými by mohla spolehlivě měřit stav plnění politiky,
- zda jsou vykazovací povinnosti jasné a přiměřené.

⁴² Hodnocení ukazatelů EIP, únor 2010.

UKAZATELE VÝKONNOSTI BYLY STANOVENY, ALE MĚLY BY BÝT STABILNĚJŠÍ A VYVÁŽENĚJŠÍ

59. Nezbytným předpokladem účelného monitorování (tj. měření pokroku plnění mechanismu SMEG) je definování souboru jasných ukazatelů a souvisejících cílů. Ukazatele by měly být relativně stabilní, aby bylo možné v čase pozorovat a srovnávat změny.

60. Ukazatele výkonnosti mechanismu SMEG by měly přispívat k posouzení realizace konkrétních cílů programu, jak vyplývají z právního základu a globálních cílů politiky Evropské unie, od níž se tyto cíle odvozují.

61. K mechanismu SMEG Komise stanovila šest ukazatelů (viz **tabulka 4**).

62. Ze čtyř ukazatelů (čísla 2, 3, 5 a 6) zahrnutých do hodnocení *ex ante* a pracovního programu EIP na rok 2009 byly pouze dva (čísla 2 a 3) zmíněny i v zprávě Komise o plnění EIP. V pracovním programu EIP na rok 2010 bylo od dvou původních ukazatelů (čísla 5 a 6) upuštěno a byly přidány dva nové (čísla 1 a 4). Tyto změny, provedené v roce 2010, byly reakcí na studii o hodnocení ukazatelů⁴².

TABULKA 4

UKAZATELE MECHANISMU SMEG STANOVENÉ KOMISÍ

	Ukazatele mechanismu SMEG	Ukazatele předpokládané v posouzení dopadu <i>ex ante</i> ¹	Ukazatele v pracovním programu EIP na rok 2009	Ukazatele uvedené ve zprávě EIP o plnění za rok 2009	Ukazatele v pracovním programu EIP na rok 2010	Typ ukazatele
1	Závazek ES k dluhovému financování a celkové zaručené financování	—	—	11,8 milionů EUR (limitní částka) jako záruka za skutečný úvěrovací objem ve výši 2 771 milionů EUR	Ano, ale nebyla stanovena žádná cílová hodnota	Výstup
2	Počet pracovních míst vzniklých či zachovaných v malých a středních podnicích, které jsou příjemci nového financování	315 750 ²	Ano, ale nebyla stanovena žádná cílová hodnota	Počet zaměstnanců k datu zařazení: 151 475	Ano, ale nebyla stanovena žádná cílová hodnota	Dopad
3	Počet malých a středních podniků, které jsou příjemci nového financování	315 750	Ano, ale nebyla stanovena žádná cílová hodnota	47 791	Ano, ale nebyla stanovena žádná cílová hodnota	Výstup
4	Počet podporovaných malých a středních podniků klasifikovaných podle odvětví činnosti	—	—	— ³	Ano, ale nebyla stanovena žádná cílová hodnota	Výstup
5	Změna v objemu investičního financování	Ano, ale nebyla stanovena žádná cílová hodnota	Ano, ale nebyla stanovena žádná cílová hodnota	Nevykázány.	—	Výsledek
6	Celková čistá výplata	Ano, ale nebyla stanovena žádná cílová hodnota	Ano, ale nebyla stanovena žádná cílová hodnota	Nevykázány.	—	Výstup

¹ Příloha návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se ustavuje rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (2007–2013), SEK(2005) 433.

² Jedno vytvořené či zachované pracovní místo pro každý podnik, který je příjemcem nového financování. Komise má za to, že jelikož údaje iniciativy pro růst a zaměstnanost uvádějí, že přijímající podniky vytvořily v průměru 1,2 pracovních míst, měl by se použít konzervativnější poměr, aby byla zohledněna skutečnost, že záruky za mikroúvěry představují více než 20 % všech společností v působnosti mechanismu SMEG, a že se tedy očekává, že tyto společnosti vytvoří méně pracovních míst, což celkový průměr sníží.

³ Tyto informace se uvádějí pouze ve čtvrtletních zprávách EIF.

- 63.** Při hodnocení *ex ante* byly přiřazeny cílové hodnoty pouze ke dvěma ukazatelům (čísla 2 a 3). Pracovní programy EIP na roky 2009 a 2010 nestanovily cíle, jichž by měly ukazatele v daném období dosáhnout. Při absenci cílových hodnot je obtížné posoudit, zda se program rozvíjí podle očekávání.
- 64.** I když se Komise snažila vytvořit vyvážený soubor měřitelných ukazatelů, včetně ukazatelů výstupu, dopadu a výsledků, jediný ukazatel výsledku (číslo 5) nebyl zachován a Komise od něj nakonec upustila. Jediný ukazatel dopadu (číslo 2) je problematický (viz body 67 a 68) a veškeré zbývající ukazatele jsou ukazatele výstupu. Ukazatele se tedy staly spíše nástrojem provozního řízení než nástrojem pro měření dopadu a úspěšnosti programu. Nalézt správnou rovnováhu mezi hospodárným sběrem údajů a účelným monitorováním výkonnosti je obtížné. Hodnotitelé ukazatelů EIP navrhli soubor vyvážených ukazatelů včetně metod sběru dat a načasování⁴³.
- 65.** Pokud mají být o úspěchu mechanismu SMEG vyvozeny smysluplné závěry, je důležité, aby údaje získané monitorováním a poskytované finančními zprostředkovateli byly spolehlivé, tj. přesné a úplné.
- 66.** Všichni finanční zprostředkovatelé, které Účetní dvůr navštívil, měli zavedené postupy pro sběr dat nutných pro přípravu zpráv pro EIF. Kvalita reportingových procesů na úrovni zprostředkovatelů se kontroluje během monitorovacích návštěv EIF na místě.
- 67.** Sběr údajů týkajících se ukazatele „vytvořená pracovní místa“ představuje pro některé finanční zprostředkovatele problém. V některých zemích se tyto údaje získávají od orgánů státní správy⁴⁴, někteří finanční zprostředkovatelé je shromažďují na základě vzorku⁴⁵, jiní provádí výpočty s využitím očekávaných hodnot⁴⁶ nebo údaje o zaměstnanosti každoročně vůbec neaktualizují, protože by to pro ně představovalo příliš velkou zátěž⁴⁷. Protože kvalita údajů o zaměstnanosti se zemi od země liší, jejich konsolidace vyvolává obavy ohledně spolehlivosti hodnoty ukazatele počtu vytvořených pracovních míst (číslo 2).

⁴³ Pro měření výsledků a dopadů bylo navrženo několik ukazatelů, například příspěvi k výkonnosti příjemců (nárůst prodeje, vytvořená/zachovaná pracovní místa, nově vyvinuté produkty či služby) nebo celkovému (případně průměrnému) růstu financovaných malých a středních podniků.

⁴⁴ Například slovenský zprostředkovatel získal údaje o zaměstnanosti z národního systému sociálního zabezpečení a pojištění.

⁴⁵ Španělský zprostředkovatel každoročně na základě vzorku shromažďuje informace od regionálních společností poskytujících ručení.

⁴⁶ Jiný španělský zprostředkovatel počítá změnu v zaměstnanosti srovnáváním očekávání v době žádosti o úvěr se skutečnou zaměstnaností době výpočtu.

⁴⁷ Například zprostředkovatel v Itálii shromažďuje údaje o zaměstnanosti pouze při podání původní žádosti o záruku a v pozdějších fázích je neaktualizuje.

- 68.** Dalším problémem tohoto ukazatele je skutečnost, že hodnoty se berou z počtu osob zaměstnaných podporovanými malými a středními podniky, což není totéž jako počet vytvořených či zachovaných pracovních míst v podnicích, které jsou příjemci nového financování. Nové financování poskytnuté malým a středním podnikům není jediným faktorem, který vede k vytvoření či zachování pracovního místa. Není tedy k dispozici žádná analýza, jak zaručené úvěry přispěly k zachování či vytváření pracovních míst.

**VYKAZOVACÍ POVINNOSTI JSOU JASNÉ A PŘIMĚŘENÉ
A POUZE NĚKTERÍ FINANČNÍ ZPROSTŘEDKOVATELÉ JE
POVAŽUJÍ ZA PŘÍTĚŽ**

- 69.** Vykazovací povinnosti finančních zprostředkovatelů by měly být jasné, aby zprostředkovatelé mohli shromažďovat údaje pro monitorování a reporting k programu SMEG. Čas a zdroje nutné k získání požadovaných informací pro ukazatele by neměly představovat zbytečnou administrativní zátěž.
- 70.** Finanční zprostředkovatelé jsou povinni shromažďovat různé údaje o podporovaných malých a středních podnicích a pravidelně o nich EIF informovat (viz *příloha III*). Vykazovací povinnosti jsou uvedeny v záruční dohodě mezi EIF a finančním zprostředkovatelem. EIF k nim vydal jasné pokyny⁴⁸ popisující, jak požadované údaje kompilovat. 88 % finančních zprostředkovatelů se shodlo, že provozní pokyny poskytnuté EIF jsou jasné, čímž toto tvrzení potvrdili⁴⁹. 98 % finančních zprostředkovatelů dále uvedlo, že EIF je vždy ochoten poskytovat další informace a vyjasňovat provozní otázky⁵⁰.
- 71.** Z výsledků k dotazníku Účetního dvora také vyplynulo, že pouze 20 % finančních zprostředkovatelů účastnících se CIP a/nebo MAP považuje vykazovací povinnosti za nepřiměřené⁵¹.

⁴⁸ *Manual for compiling reports under the SME guarantee facility 2007–2013* („Manuál pro kompilaci zpráv k mechanismu SMEG 2007–2013“) (CIP) – EIF.

⁴⁹ Podle dotazníku (Q14) se 36 z 41 finančních zprostředkovatelů, kteří na tuto otázku odpověděli, shodlo, že provozní pokyny poskytnuté EIF byly jasné.

⁵⁰ Podle dotazníku (Q15) se 40 z 41 finančních zprostředkovatelů, kteří na tuto otázku odpověděli, shodlo, že EIF je vždy během doby platnosti záruky ochoten poskytnout vysvětlení.

⁵¹ Podle dotazníku (Q16) 8 z 42 finančních zprostředkovatelů, kteří na tuto otázku odpověděli, nesouhlasilo s tím, že vykazovací povinnosti jsou přiměřené.

- 72.** V případech, kdy je sběr údajů přes finanční zprostředkovatele velmi obtížný (například údaje o zaměstnanosti), mohlo být vhodnější použít alternativní metody sběru dat. Obě zprávy, „Hodnocení ukazatelů EIP“ i „Průběžné hodnocení EIP“, navrhovaly využít v kontextu hodnocení průzkumů.

ÚSPĚCHY MECHANISMU SMEG

- 73.** Tento oddíl popisuje výstupy realizované mechanismem SMEG. Výstupy jsou analyzovány ve vztahu k cílům mechanismu. Dále se rovněž zkoumá evropská přidaná hodnota mechanismu, zejména zda se cílů mechanismu dá lépe dosáhnout plněním na úrovni Společenství, nebo na národní a regionální úrovni.

VÝSTUPY MECHANISMU SMEG

- 74.** Finanční nástroje CIP by měly zlepšit „přístup k finančním prostředkům pro zahájení podnikání malých a středních podniků a pro jejich růst, jakož i investice do inovačních činností“⁵². Konkrétně je mechanismus SMEG v rámci CIP nastaven tak, aby:

- dosáhl na 315 750 malých a středních podniků⁵³,
- zaručil úvěry, které financují inovativní investice malých a středních podniků⁵⁴ či které se poskytují malým a středním podnikům, kterým chybí dostatečné zajištění, a tak
- zlepšil přístup k financování, tam kde trh selhává.

- 75.** Následující analýza vychází z přezkumu vzorku úvěrů vybraných Účetním dvorem⁵⁵. Pokud jde o investice do jistých činností souvisejících s vědomostmi, jakými je např. technologický rozvoj, inovace či přenos technologií, odkazuje se na příručku OECD z Oslo pro měření vědeckých a technologických činností⁵⁶.

⁵² Článek 10 rozhodnutí o CIP.

⁵³ Příloha návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se ustavuje rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (2007–2013), SEK(2005) 433.

⁵⁴ Relevantní pouze pro úvěrový nástroj. Čl. 19 odst. 2 rozhodnutí o CIP hovoří o „investicích do určitých činností souvisejících s vědomostmi, jakými je např. technologický rozvoj, inovace či přenos technologií“.

⁵⁵ U devíti navštívených finančních zprostředkovatelů byl vybrán vzorek 181 úvěrů. Počet úvěrů vybraných na zprostředkovatele odrážel dosažený objem záruky a byl omezen rozmezím 10 až 45.

⁵⁶ Příručka z Oslo: navržené zásady pro sběr a interpretaci údajů v oblasti technologických inovací, OECD, 1997. Odkazuje na ni rovněž bod odůvodnění 8 rozhodnutí o CIP a pokyny Evropské komise pro posuzování dopadu – SEK(2009) 92.

OBECNÝ CÍL DOSÁHNOUT NA 315 750 MALÝCH A STŘEDNÍCH PODNIKŮ JE USKUTEČNITELNÝ

- 76.** Bylo zřejmé, že všichni navštívení finanční zprostředkovatelé se soustřeďovali na malé a střední podniky a měli zavedené postupy pro ověřování, zda má vypůjčovatel status malého či středního podniku.
- 77.** Pokud jde o obecný cíl dosáhnout na 315 750 malých a středních podniků⁵⁷, Komise a EIF vyvinuly úspěšné úsilí, aby překonaly důsledky počátečního zpoždění (viz bod 32) tím, že se soustředily na větší finanční zprostředkovatele. Do tří let poté, kdy CIP vstoupil v platnost, podepsal EIF 25 ujednání s 21 finančními zprostředkovateli (viz **tabulka 2**). Ke konci roku 2009 činila celková částka záručního limitu⁵⁸ těchto záručních dohod 191,1 milionů EUR, což odpovídá 37,5 % celkového rozpočtu mechanismu SMEG. Finanční zprostředkovatelé poskytli úvěry téměř 59 000 malých a středních podniků, tj. 19 % cílového počtu malých a středních podniků. S ohledem na výsledky MAP dosahují podepsané záruční dohody více než poloviny cílového počtu malých a středních podniků (57,4 %), pokud bude u těchto dohod dosaženo maximální částky portfolia⁵⁹ (viz **obrázek 3**). Pokrok při plnění je tedy dostatečný a dá se očekávat, že celkového cíle 315 750 malých a středních podniků bude dosaženo.

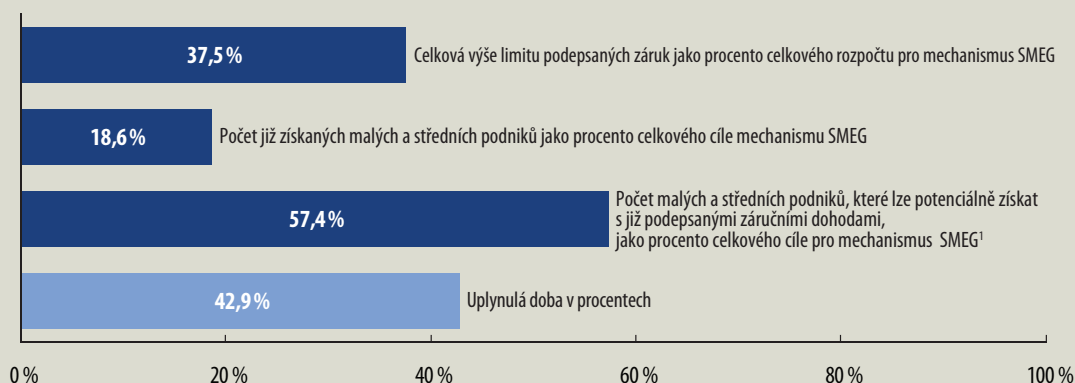
⁵⁷ Jak stanoví dokument k posuzování dopadu CIP, SEK(2005) 433.

⁵⁸ Limitní částka představuje strop nákladů pro rozpočet EU a bude aktuální pouze tehdy, když finanční zprostředkovatel dosáhne maximální částky portfolia a realizuje z úvěrového portfolia očekávané ztráty.

⁵⁹ Například v rámci MAP pouze dva z 45 finančních zprostředkovatelů dosáhli méně než 90 % maximální částky portfolia.

OBRÁZEK 3

VÝSTUPY MECHANISMU SMEG V RÁMCI CIP KE KONCI ROKU 2009



¹ Výpočet Účetního dvora, který předpokládá při získání jednoho malého či středního podniku tytéž průměrné náklady na vrub rozpočtu EU jako u programu MAP (1 055 EUR) a dosažení maximální výše portfolia u všech stávajících záručních dohod.

Zdroj: EÚD.

**MECHANISMUS DOSAHUJE NA MALÉ A STŘEDNÍ PODNIKY,
KTERÝM CHYBÍ ZAJIŠTĚNÍ; INOVATIVNÍCH PROJEKTŮ JE MÁLO**

- 78.** Mechanismus SMEG je koncipován tak, aby zlepšoval přístup k dluhovému financování pro ty malé a střední podniky, které mají perspektivní projekty, ale nejsou schopny získat úvěr od komerčních věřitelů. Taková situace může nastat, pokud podnik nemá dostatečné zajištění pro splnění podmínek komerčního věřitele. Případně může být podniku odepřen přístup k úvěrovému financování, pokud komerční věřitelé nejsou schopni snadno zhodnotit realizovatelnost podnikatelského záměru, což se u inovativních investic může stát. Čím originálnější investice, tím méně je pravděpodobné, že půjčka bude poskytnuta.
- 79.** Podle odpovědí uvedených v dotazníku Účetního dvora se finanční zprostředkovatelé CIP snažili soustředit se především na podniky bez dostatečného zajištění, pak na mikropodniky a nakonec na firmy zahajující činnost. Inovativní malé a střední podniky jsou skupinou, na niž se zprostředkovatelé zaměřovali nejméně. Zatímco 90 % zprostředkovatelů souhlasilo s tvrzením, že jejich produkt zaručený CIP se zaměřuje na zákazníky, kteří nedisponují dostatečným zajištěním, pouze asi polovina zprostředkovatelů souhlasila s tvrzením, že jejich produkt zaručený CIP se zaměřoval na inovativní malé a střední podniky (viz **obrázek 4**).

OBRÁZEK 4

**PRŮZKUM FINANČNÍCH ZPROSTŘEDKOVATELŮ – MALÉ A STŘEDNÍ
PODNIKY JAKO CÍLOVÁ SKUPINA ZÁRUČNÍCH/ÚVĚROVÝCH PRODUKTŮ**



Finanční zprostředkovatelé v rámci CIP museli na pětistupňové škále vyjádřit, do jaké míry souhlasí s těmito tvrzeními. Procento v grafu udává podíl respondentů, kteří s tvrzením buďto souhlasili, nebo výrazně souhlasili. Počet odpovědí na tyto otázky mírně kolísá mezi 28 až 30 z 31 finančních zprostředkovatelů, kteří se CIP účastní nebo svou účast v něm plánují.

Zdroj: Dotazník EÚD určený finančním zprostředkovatelům.

- 80.** Z analýzy vzorku úvěrů vyplývá, že malé a střední podniky s nedostatečným zajištěním profitovaly častěji než malé a střední podniky, které investují do inovací. Ze 181 úvěrů ve vzorku bylo 77 (43 %) poskytnuto podnikům, kterým chybělo dostatečné zajištění nutné pro přístup k financování od stávajících komerčních věřitelů. Pouze 22 úvěrů (12 %) bylo využito pro financování projektů s aspekty inovace (viz **tabulka 5**).
- 81.** Ačkoliv investice do inovací se vyskytovaly zřídka, ve vzorku úvěrů byly i některé vysoce inovativní investice. Polovina inovativních projektů (11 z 22) byla posouzena jako nová inovace na trhu nebo nová inovace ve světovém měřítku. Tyto projekty se zaměřily na vytváření nových nebo podstatně vylepšených produktů, výrobních procesů nebo metod realizace, které byly nové přinejmenším na trhu, na němž podnik fungoval. Příklad takové investice je uveden v **ráměčku 5**. Zbývající investice do inovací lze popsat jako novinky pouze v dotčených podnicích, přičemž již byly zavedeny jinými společnostmi, které si s vypůčkovatelem konkurují.

TABULKA 5

VÝSLEDKY ÚVĚROVÉ ANALÝZY Z HLEDISKA POČTU ÚVĚRŮ A PROCENTA VELIKOSTI VZORKU

	Malé a střední podniky bez dostatečného zajištění ¹	Malé a střední podniky s dostatečným zajištěním	Nedostatečnost zajištění neprokázána	Celkem
Úvěry využívané k financování investic do inovací	7 4 %	12 7 %	3 2 %	22 12 %
Úvěry využívané k financování projektů bez podstatných inovativních prvků	70 39 %	69 38 %	20 11 %	159 88 %
Celkem	77 43 %	81 45 %	23 13 %	181 100 %

¹ V případech, kdy finanční zprostředkovatel definoval míru dostatečného zajištění či tuto míru bylo možné implicitně vyvodit, použila se na určení „dostatečnosti“ zajištění tato míra. Ve zbývajících případech se mělo za to, že podnik disponuje dostatečným zajištěním, pokud částka úvěru nepřesáhla 70 % hodnoty realizovatelných aktiv. Ve druhé kategorii se rovněž zvažovaly další faktory, které zvyšují rizikový profil podniku (např. půjčky pro nezaměstnané), a ve výsledku se tyto podniky považovaly za „malé či střední podniky bez dostatečného zajištění“.

Zdroj: EÚD.

- 82.** Nicméně u 23 úvěrů nebylo možno kvůli nedostatku informací od finančních zprostředkovatelů nedostatečnost zajištění posoudit.

FINANČNÍ ZPROSTŘEDKOVATELÉ USILUJÍ O DODATEČNÉ OBJEMY PŮJČEK, ALE VĚTŠÍ POZORNOST MOHLA BÝT VĚNOVÁNA EFEKTU MRTVÉ VÁHY

- 83.** U záručních režimů se efekt mrtvé váhy objevuje, pokud vypůjčovatelský subjekt mohl půjčku získat od komerčních věřitelů bez podpory z veřejných zdrojů. V takových případech by pak byly účinky jako vznik nových pracovních míst, ekonomická aktivita či inovativní činnost realizovány tak jako tak. Záruční režimy podporované z veřejných zdrojů jsou nejúčelnější, pokud by financovaná investice bez jejich pomoci nebyla bývala provedena a požadované účinky by se nedostavily.
- 84.** Komise, aby zajistila, že mechanismus SMEG poskytne malým a středním podnikům dodatečný přístup k financování, vypracovala pokyny pro lepší přístup k financování. Jejich smyslem je zajistit, aby finanční zprostředkovatelé mohli použít záruky k portfoliu teprve tehdy, až objem půjček překročí objem půjček, který by zprostředkovatel získal i bez záruky. Toto pojetí adicionality lze jednoduše uplatňovat a je možné ho snadno zakomponovat do záruční dohody.

RÁMEČEK 5

PŘÍKLAD INOVATIVNÍHO PROJEKTU

Podnikatel neměl dostatečné zajištění, aby si mohl vzít běžný komerční úvěr ve výši 40 000 EUR. Ve svém předchozím zaměstnání, kdy pracoval ve výzkumu, však získal značné znalosti o výrobě octa. Využil proto zaručeného úvěru k založení firmy na produkci vysoce kvalitního octa. Ve výrobním procesu používal speciálně vypěstované bakterie, které činí proces fermentace stabilnější. Výsledkem byl ocet, který má lepší chuť a vyšší obsah cukru, což jsou kvality, které spotřebitelé oceňují. Firma působila na regionálním trhu a neměla konkurenty, kteří by používali stejný výrobní proces.

- 85.** Adicionalita nicméně nezajišťuje, že dodatečný objem na úrovni finančního zprostředkovatele je také dodatečný na úrovni ekonomiky. V kontextu mechanismu SMEG se má za to, že efekt mrtvé váhy nastává, když jsou poskytovány záruky k půjčkám pro malé a střední podniky s dostatečným zajištěním a bez inovativních investic. Nicméně pokud se poskytuje pomoc na základě portfolia, určitá míra mrtvé váhy je nevyhnutelná. Úvěrová analýza odhalila efekt mrtvé váhy u více než jedné třetiny úvěrů ve vzorku (38 %, 69 z 181, viz **tabulka 5**). Za nezměněných podmínek mohli tito vypůjčovatelé získat úvěry od komerčních věřitelů bez záruk pro malé a střední podniky. Z průzkumu u vypůjčovatelů v rámci MAP, který provedli autoři průběžného hodnocení, vyplynula podobná míra mrtvé váhy⁶⁰.

⁶⁰ Z výsledků průzkumu vyplývá, že dvě ze tří společností by projekt nerealizovaly bez zaručení půjčky, nebo by jej realizovaly v menším rozsahu. Pouze jedna ze tří společností, které se průzkumu účastnily, odpověděla, že by podnik či projekt realizovala i bez zaručeného úvěru.

ZVLÁŠTNÍ ÚVĚROVÉ PODMÍNKY

- 86.** Každá záruční dohoda mezi EIF a finančním zprostředkovatelem obsahuje standardní klauzuli uvádějící zásady lepšího přístupu k financování (viz bod 54) pro malé a střední podniky bez zajištění či pro investice do inovací. Ne vždy je jasné, jak se na ně zprostředkovatel hodlá zaměřit. Někteří finanční zprostředkovatelé využívají k tomu, aby u takových malých a středních podniků vzbudili zájem, zvláštní úvěrové podmínky, což minimalizuje efekt mrtvé váhy (viz **rámeček 6**).

RÁMEČEK 6

ÚVĚROVÉ PODMÍNKY ZACÍLENÉ BUĎ NA INOVATIVNÍ PODNIKY, NEBO NA PODNIKY BEZ DOSTATEČNÉHO ZAJIŠTĚNÍ

- Zaručené půjčky lze poskytovat pouze právě založeným firmám nebo začínajícím společnostem, které fungují teprve krátce.
- Omezení výše půjčky.
- Poskytování nepeněžních výhod malým a středním podnikům⁶¹, aby zaručené půjčky nebyly levnější než nezaručené půjčky.
- Vyšší záruční sazby pro investice, které jsou inovativní nebo v určité míře originální.

⁶¹ Jako snížené požadavky na zajištění, zrychlení rozhodnutí o udělení půjčky a fixní úrokové sazby.

87. Zatímco první tři úvěrové podmínky povedou k automatickému preferování vypůjčovatelů bez zajištění, poslední podmínka pravděpodobně zvýší zájem inovativních malých a středních podniků. Za malým počtem inovativních investic ve vzorku může být i relativní absence úvěrových podmínek směřovaných na inovativní malé a střední podniky (viz **tabulka 5**).

EVROPSKÁ PŘIDANÁ HODNOTA

88. Protože za všechny sektory, na něž se CIP vztahuje, odpovídají členské státy a Společenství společně⁶², musí mechanismus SMEG rovněž respektovat zásadu subsidiarity, kterou stanoví článek 5 Smlouvy. Unie jedná v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, jako mechanismus SMEG, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.

89. Koncept subsidiarity je zmíněn v jednom bodu odůvodnění rozhodnutí o CIP⁶³, v návrhu CIP⁶⁴ a v posouzení dopadu CIP⁶⁵. Argumenty Komise ve prospěch evropského rozměru finančních nástrojů lze v zásadě rozdělit do dvou skupin:

- zajištění jednotnému postupu při plnění a
- globální povaha konkurence a inovace.

MECHANISMUS SMEG MŮŽE MÍT PRO ZPROSTŘEDKOVATELE ZNAČNÉ NEPENĚŽNÍ PŘÍNOSY, ALE O JEDNOTNÝ POSTUP PŘI PLNĚNÍ SE AKTIVNĚ NEUSILUJE

90. V přípravných dokumentech k CIP Komise argumentovala, že evropský rozměr zajistí rozšíření osvědčených postupů při používání finančních nástrojů, včetně mechanismu SMEG, a ačkoliv v některých členských státech již podobná opatření existují, intervence Společenství přispěje k jejich jednotnému provádění.

⁶² Komise odvozuje právní základ CIP z článku 172, čl. 173 odst. 3 a čl. 192 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (konsolidovaná verze po Lisabonské smlouvě).

⁶³ Rozhodnutí o CIP, bod odůvodnění 62.

⁶⁴ KOM(2005) 121 v konečném znění ze dne 6. dubna 2005.

⁶⁵ SEK(2005) 433 ze dne 6. dubna 2005.

- 91.** Bylo zjištěno několik případů, kdy financování z rozpočtu EU bylo klíčové nejen kvůli částečnému pokrytí úvěrových ztrát, ale také protože umožnilo zprostředkovateli zkusit něco nového. Ve dvou případech mechanismus SMEG pomohl při vývoji záručních či úvěrových produktů, které byly pro zprostředkovatele nové. U jednoho z nich bylo třeba řady pokusů, než se produktu dostalo od úvěrujících bank a od klientů patřičného uznání. Lze předpokládat, že produkt by nebyl vyvinut, pokud by EIF a Komise s tímto zprostředkovatelem opakovaně nespolečně pracovaly. Spolupráce s orgány EU může dále pomoci menším soukromým finančním zprostředkovatelům získat si uznání úvěrujících bank a/nebo jejich klientů.
- 92.** To potvrzují výsledky dotazníku zasláního finančním zprostředkovatelům. Šest z 31 zprostředkovatelů v rámci CIP⁶⁶ vyvinulo nový úvěr nebo záruční produkt a 16 z 31 kvůli své účasti na CIP stávající produkty výrazně modifikovalo.
- 93.** Mechanismus SMEG zvyšuje viditelnost podpory EU mezi finančními zprostředkovateli. Z auditních návštěv vyplynulo, že povědomí o zárukách EU mezi malými a středními podniky není příliš vysoké. Nebyla nicméně zjištěna aktivní snaha o sjednocení postupů různých zprostředkovatelů. EIF informace o postupech finančních zprostředkovatelů pouze shromažďuje, ale neanalyzuje je. Podobně jako u úvěrových podmínek (viz bod 86) by přijímání mechanismu u malých a středních podniků s inovativními projekty či nedostatečným zajištěním mohl zlepšit aktivnější přístup EIF.

**MECHANISMUS SMEG ZVYŠUJE KONKURENCESCHOPNOST
JEDNOTLIVÝCH PODNIKŮ, COŽ NEZNAMENÁ, ŽE JE VYTVÁŘENA
EVROPSKÁ PŘIDANÁ HODNOTA**

- 94.** Tento aspekt evropské přidané hodnoty přímo souvisí s jedním z globálních cílů CIP: „podpořit konkurenceschopnost podniků, zejména malých a středních podniků“⁶⁷. V přípravných dokumentech Komise argumentovala tím, že konkurence, jíž evropské firmy čelí, je ve stále rostoucí míře globální, a že inovace je chápána jako globální fenomén, který není úspěšný ani udržitelný v uzavřeném prostředí.

⁶⁶ Zprostředkovatelé, kteří se účastní CIP nebo svou účast v něm plánují.

⁶⁷ Článek 2 rozhodnutí o CIP.

95. Úvěrová analýza ukázala, že mechanismus SMEG skutečně pomáhá jednotlivým podnikům zvýšit jejich konkurenceschopnost. Bylo zjištěno, že 74 ze 181 úvěrů (41 %) bylo přímo využito ke zvýšení konkurenceschopnosti podniku⁶⁸. Mechanismus SMEG poskytuje v souvislosti s vytvářením konkurenčnějšího prostředí i mnoho jiných cenných výsledků. Umožňuje vznik malých začínajících firem, povětšinou ze sektoru služeb. Ze 181 úvěrů ve vzorku bylo 26 úvěrů (14 %) využito k zahájení provozu nové firmy a 15 úvěrů (8 %) k financování expanzivní fáze po zahájení provozu firmy⁶⁹. Rovněž pomáhá udržovat konkurenční prostředí tím, že umožňuje jednotlivcům stát se podnikateli koupí již fungujícího malého či středního podniku (47 úvěrů, 26 %).

96. Evropská přidaná hodnota těchto výsledků ale není průkazná, protože stejných účinků mohlo být dosaženo financováním z rozpočtů národních států. Například Komise⁷⁰ předkládá tři hypotézy k tomu, jak může mít politika EU dopad na konkurenceschopnost na úrovni Unie⁷¹. Politika EU může:

- mít dopad na konkurenční pozici evropských firem ve srovnání s jejich neevropskými rivaly,
- stimulovat přeshraniční investiční toky, včetně přemístění hospodářské činnosti,
- být nutná pro korekci nežádoucích důsledků tržních procesů na evropských trzích.

97. V průběhu auditu žádné takové účinky pozorovány nebyly. Úvěrová analýza potvrdila, že většina malých a středních podniků funguje na místních, regionálních či národních trzích. 19 ze 181 úvěrů (10 %) bylo poskytnuto malým a středním podnikům, které vykazovaly nějakou přeshraniční činnost, a 13 úvěrů (7 %) bylo využito pro investice, jež zahrnovaly významný přeshraniční prvek⁷². Řídký výskyt přeshraničních aktivit není překvapivý s ohledem na typ malých a středních podniků ve vzorku (přehled viz **obrázek 5**): 17 restaurací, 8 řidičů taxi, 41 maloobchodních prodejen (pekařství, řeznictví, novinový stánek či supermarket) nebo 17 řemeslníků (tesař, elektrikář, zedník nebo pokrývač). Vzhledem k těmto příkladům vypůčkovatelů, jejichž firmy obvykle působí místně, není potřeba intervence EU dostatečně prokázána.

⁶⁸ Mělo se za to, že

konkurenceschopnost podniku se zvýšila, pokud podnikatelský záměr obsahoval informaci, že investice bude:

- zvýší kapacitu podniku co do produkce zboží a služeb, nebo ji zefektivní;
- zvýší jeho podíl na trhu;
- zvýší jeho vývozy;
- zvýší výkonnost/odbornou přípravu zaměstnanců;
- povede k produktivnějšímu využívání informačních technologií nebo
- zlepší marketing jeho produktů a služeb.

Začínající podniky tvořily samostatnou kategorii, neboť vždy přispívají ke zvýšení konkurenceschopnosti.

⁶⁹ Expanze po zahájení činnosti znamená expanzi podniku do tří let po zahájení jeho činnosti.

⁷⁰ Pracovní dokument útvarů Komise „Posouzení dopadů: další kroky. Na podporu konkurenceschopnosti a udržitelného rozvoje“ SEK(2004)1377.

⁷¹ Rovněž uvedeno v SEK(2005) 791.

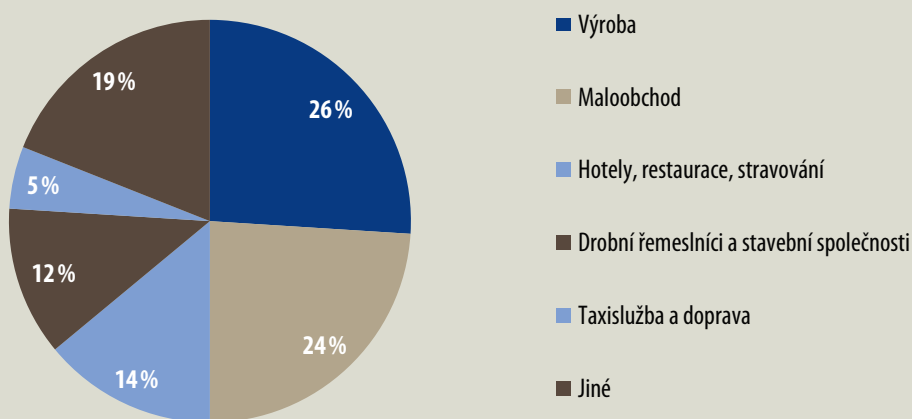
⁷² Přeshraniční prvek se považoval za podstatný, pokud cílem investice bylo zvýšit produkci v zahraničí, expandovat na zahraniční trhy nebo navázat nové obchodní vztahy se zahraničními partnery (např. dodavateli).

- 98.** Rozsah jednotlivých záručních ujednání skutečně nepřekračuje hranice národních států. Mechanismus SMEG ve skutečnosti funguje jako soubor národních záručních režimů, protože mezi národními dluhovými trhy existují značné rozdíly⁷³. Příčinou těchto rozdílů jsou kulturní i právní omezení a rozdíly jsou natolik významné, že dluhové trhy lze považovat za čistě národní.

⁷³ Jak uvádí například ECB, *The financing of small and medium-sized enterprises in the euro area* („Financování malých a středních podniků v eurozóně“), měsíčník ECB, srpen 2007, s. 77.

OBRÁZEK 5

ÚVĚROVÁ ANALÝZA – TYPY PODNIKŮ



Zdroj: EÚD.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

KONCEPCE MECHANISMU SMEG

- 99.** Přípravné dokumenty CIP pro mechanismus SMEG sice neuvádějí žádnou explicitní logiku intervence, implicitní intervenční logiku však lze nalézt v různých přípravných dokumentech k rozhodnutí o CIP. Neexistuje ale žádná koncepční spojitost mezi daným problémem a očekávanými výsledky a dopady, jak byly prezentovány před zahájením intervence. Přestože cíle jsou nyní formulovány přesněji než u předchozího programu MAP, jsou konkrétní, měřitelné, dosažitelné a časově vymezené pouze ve vztahu k očekávaným výstupům.

DOPORUČENÍ 1

Budoucí programy podpory malých a středních podniků by měly vycházet z explicitní intervenční logiky propojující vstupy s očekávanými výstupy, výsledky a dopady.

NASTAVENÍ STRUKTURY ŘÍZENÍ

- 100.** Celkově byl pro řízení mechanismu SMEG nastaven vhodný rámec. Struktura odměn se oproti MAP zlepšila, když byly včleněny výkonnostní stimuly. Zpoždění při plánování mechanismu však znemožnilo účelné rozdělení rozpočtových zdrojů v průběhu prvního roku a bylo příčinou přerušení podpory některých finančních zprostředkovatelů.

DOPORUČENÍ 2

Při plánování jakéhokoli nástupnického mechanismu Účetní dvůr doporučuje dokončit práci na právním základu a dohodě o řízení s předstihem před faktickým zahájením programového období, aby zbyl čas na výběr vhodných finančních zprostředkovatelů a dokončení smluvních jednání před faktickým zahájením programového období. V budoucnu tak nebude nutné se uchýlovat k retroaktivním klauzulím.

VÝBĚR FINANČNÍCH ZPROSTŘEDKOVATELŮ

- 101.** Komise navrhla vhodné postupy pro výběr finančních zprostředkovatelů. Nebyly však zavedeny žádné bodové standardy pro hodnocení žádostí různých potenciálních zprostředkovatelů a u jednotlivých výběrových kritérií nejsou definovány žádné minimální požadavky. V dokumentaci k nastavení parametrů v záručních dohodách s finančními zprostředkovateli byly zjištěny nedostatky.

DOPORUČENÍ 3

U všech nástupnických programů by měl být zaveden bodový systém posuzování žádostí potenciálních zprostředkovatelů, aby se tak posílila transparentnost výběru. Pro výběr finančních zprostředkovatelů by měly být definovány minimální požadavky. Výpočet parametrů v záručních dohodách by měl být zdokumentován podrobněji.

MONITOROVÁNÍ VÝKONNOSTI A REPORTING

- 102.** Byly nastaveny dostatečné ukazatele pro výstupy, které byly využity ve zprávách o plnění mechanismu SMEG. Údaje pro jediný ukazatel dopadu, který se týká „počtu vytvořených pracovních míst“, se shromažďují obtížně a kvůli různým metodám výpočtů nelze jednotlivé země srovnávat. Vykazovací povinnosti jsou jasné a většina finančních zprostředkovatelů, kteří se mechanismu SMEG účastní, je nevnímá jako přítěž.

DOPORUČENÍ 4

Komise by měla věnovat pozornost vytvoření dalších či lepších ukazatelů výkonnosti, aby mohla dosažení cílů mechanismu lépe monitorovat a ze svého pozorování vyvozovat náležité závěry.

ÚSPĚCHY MECHANISMU SMEG

- 103.** Jediného kvantifikovaného cíle – dosáhnout na 315 750 malých a středních podniků – bude pravděpodobně dosaženo. Analýza vzorku úvěrů provedená Účetním dvorem ukázala, že méně než polovina úvěrů (43 %) byla poskytnuta malým a středním podnikům, které neměly dostatečné zajištění, a že pouze 12 % malých a středních podniků využilo úvěr k investici do inovací. Úvěrová analýza odhalila efekt mrtvé váhy ve výši 38 %, tj. úvěry pro podniky s dostatečným zajištěním, které nebyly využity k inovacím.

DOPORUČENÍ 5

V budoucnu by Komise měla stanovovat konkrétnější cíle, které by lépe odrážely cíle příslušného finančního nástroje. Během doby používání nástroje měl by být monitorován pokrok při dosahování cílů, aby bylo možno v případě nutnosti podniknout nápravné kroky. Mimo jiné s přihlédnutím k osvědčeným postupům již zavedeným u některých zprostředkovatelů by se rovněž měla zvážit vhodná opatření pro minimalizaci efektu mrtvé váhy.

- 104.** Mechanismus SMEG umožnil některým finančním zprostředkovatelům vyvinout a nabízet nové úvěrové či záruční produkty. Osvědčené postupy se nicméně aktivně neidentifikují ani nešíří. Evropská přidaná hodnota mechanismu SMEG nebyla prokázána, neboť výsledků mechanismu mohly dosáhnout i národní režimy. Významné přeshraniční investice či účinky úvěrů v rámci mechanismu SMEG nebyly zjištěny.

DOPORUČENÍ 6

Jak již Účetní dvůr v minulosti zdůrazňoval, výdaje z rozpočtu Unie musí EU a jejím občanům nabízet jasné a viditelné přínosy, jichž by nemohlo být dosaženo výdaji na pouze národní, regionální nebo místní úrovni.⁷⁴ Rozpočtové orgány a Komise by měly zvážit, zda a jak by bylo možné maximalizovat evropskou přidanou hodnotu případného nástupnického subjektu mechanismu SMEG.

⁷⁴ Odpověď Evropského účetního dvora na sdělení Komise „Reforma rozpočtu, změna Evropy“ (body 7–9) a stanovisko č. 1/2010 „Zlepšování finančního řízení rozpočtu Evropské Unie: rizika a výzvy“ (body 18 a 19).

Tuto zprávu přijal senát IV, jemuž předsedá pan Igor LUD-BORŽŠ, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 22. března 2011.

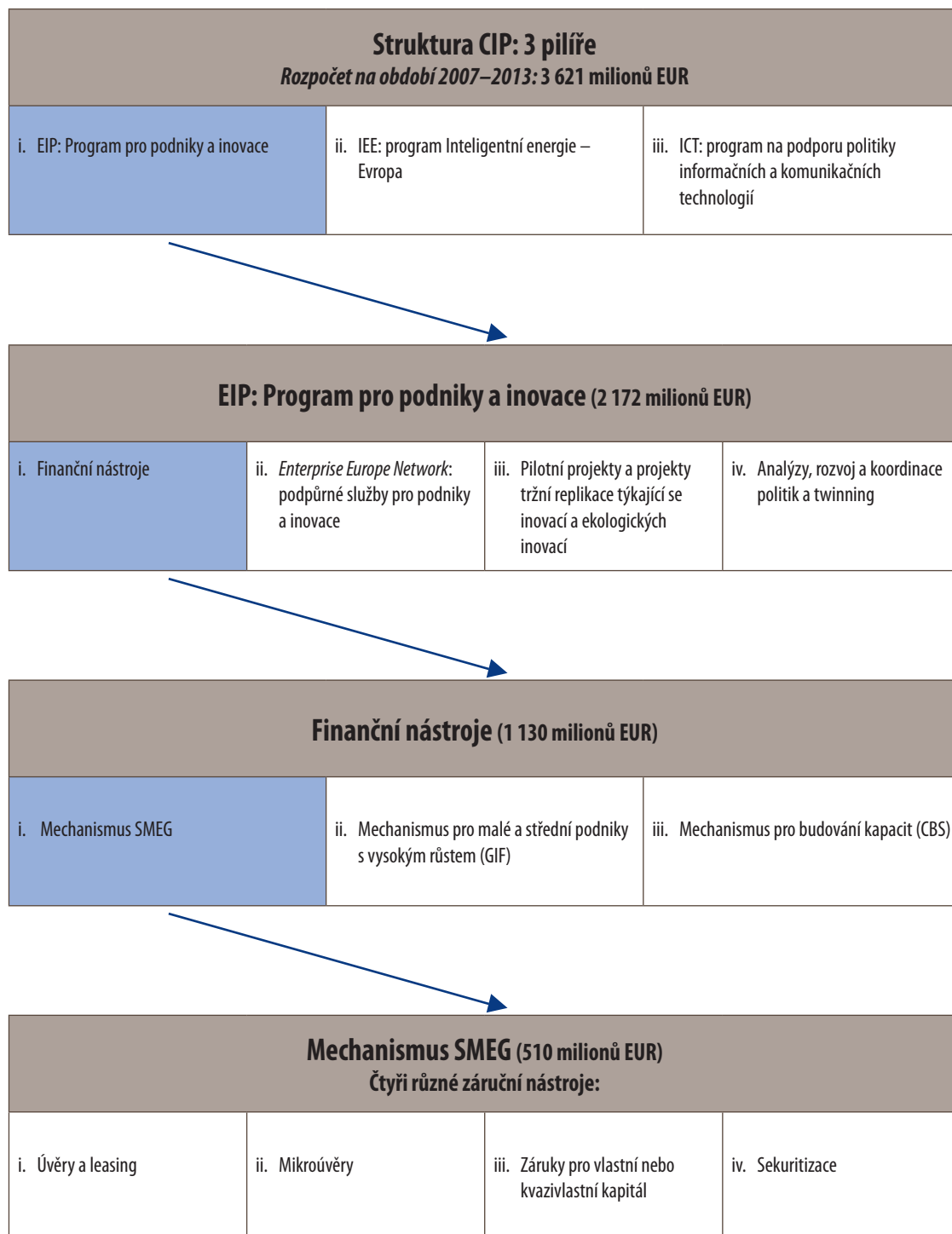
Za Účetní dvůr



předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

PŘEHLED STRUKTURY CIP AŽ NA ÚROVEŇ MECHANISMU SMEG



MONITOROVÁNÍ PROVÁDĚNÉ KOMISÍ A EIF

1. Komise:

- Monitoruje EIF s cílem posoudit řízení mechanismu SMEG. Přezkoumává přitom:
 - kontroly prováděné EIF při zařazování úvěrů do portfolia,
 - čerpání záruk,
 - zjištění EIF během jeho návštěv u finančních zprostředkovatelů.
- Monitoruje finanční zprostředkovatele a malé a střední podniky. Tato činnost zahrnuje:
 - návštěvy finančních zprostředkovatelů. Při návštěvách přezkoumává zavedené systémy, aby byl zajištěn soulad se záruční dohodou a FMA; přezkoumává pokrok finančního zprostředkovatele při provádění mechanismu; přezkoumává systémy, které pro provádění mechanismu finanční zprostředkovatel zavedl; kontroluje soulad vzorku půjček nebo záruk poskytnutých malým a středním podnikům (transakce),
 - návštěvy v malých a středních podnicích,
 - průzkum zaměstnanosti v souvislosti se zárukami poskytnutými malým a středním podnikům, jehož účelem je zkontrolovat soulad s požadavky stanovenými v FMA.
- Provádí další monitorování, například přezkum čtvrtletních odměn pro EIF.

2. EIF kontroluje hlavně:

- Údaje získané od finančních zprostředkovatelů pomocí testů hodnověrnosti;
- Prostřednictvím monitorovacích návštěv u finančních zprostředkovatelů:
 - kvalitu procesu reportingu,
 - proces výplaty záruky a inkaso prostředků,
 - proces, kterým se ověřují kritéria způsobilosti pro zařazení do portfolia.
- Žádost finančního zprostředkovatele o platbu pomocí křížové kontroly konzistentnosti údajů, které finanční zprostředkovatel poskytuje ve čtvrtletních zprávách, a informací poskytnutých v žádosti o platbě. Na základě vzorku se provádějí další testy věcné správnosti, při nichž se využívají doklady poskytnuté finančními zprostředkovateli, aby se ověřila oprávněnost financování úvěrů v prodlení.

REPORTING FINANČNÍCH ZPROSTŘEDKOVATELŮ PRO EIF

Reporting finančních zprostředkovatelů¹ pro EIF má tuto strukturu:

- Část A se týká nových operací (čtvrtletní zprávy):
 - Vypůjčovatelé – daňové identifikační číslo, název, adresa, PSČ, místo, region, země, zřizovací údaje, hospodářské odvětví, právní forma, současný počet zaměstnanců, poznámky,
 - Půjčky – daňové identifikační číslo, číslo půjčky, měna, účel financování, objem investice, hmotný majetek, nehmotný majetek, provozní kapitál, částka půjčky, splatnost půjčky, doba odkladu, datum podpisu půjčky, datum první výplaty, poznámky.
- Část B se týká seznamu uvedených informací (čtvrtletní zprávy):
 - daňové identifikační číslo, číslo půjčky, měna, celková splacená částka půjčky, konečná nesplacená částka půjčky, konec období vyplacení půjčky.
- Část C se týká čerpání záruk (čtvrtletní zprávy):
 - daňové identifikační číslo, číslo půjčky, datum, kdy došlo k prodlení, měna, částka v prodlení, částka k inkasu, narostlé úroky, ztráta.
- Část D se týká splacených půjček (čtvrtletní zprávy):
 - daňové identifikační číslo, číslo půjčky, datum splacení.
- Část E se týká zrušených půjček (čtvrtletní zprávy):
 - daňové identifikační číslo, číslo půjčky, typ zrušení.
- Část F se týká změn (čtvrtletní zprávy).
- Část G se týká zprávy o zaměstnanosti (roční zprávy).

¹ Tento souhrn vychází z dokumentu *EIF Manual for compiling reports under the SMEG Facility 2007–2013* (Příručka pro sestavování zpráv v rámci mechanismu SMEG na období 2007–2013).

ODPOVĚDI KOMISE

SHRNUTÍ

III.

Mechanismus SMEG, který je součástí rámcového programu pro konkurenceschopnost a inovace (CIP), navázal na rozsáhlé zkušenosti získané v rámci víceletého programu pro podnik a podnikavost (MAP) a byl potvrzen externími hodnotiteli s doporučením, aby se v programu s ohledem na rozmanitost jeho nástrojů pokračovalo. Úvěrové záruky jsou považovány za vysoce efektivní a účinný způsob, jak naplnit cíle jednotlivých politik, a proto Komise ani rozpočtový orgán nepovažovaly za nutné výslovně uvádět intervenční logiku.

Osvědčené postupy pro rozšířené posouzení dopadů se od roku 2005, kdy bylo provedeno rozšíření posouzení dopadů programu CIP, bezpochyby změnily. Útvary Komise budou usilovat o to, aby uplatňovaly vyšší standardy a aby reagovaly na obavy Účetního dvora při přípravě nástroje, který bude následovat po mechanismu SMEG.

Komise si je zcela vědoma přínosu, který plyne z jasných a smysluplných ukazatelů, a v roce 2009 zadala přípravu hodnocení, jež povede k jejich přezkumu. Předložené návrhy, které vycházejí z podrobného přezkumu intervenční logiky, již byly realizovány a představují zlepšení, jež by mělo reagovat na některé obavy Účetního dvora.

ODPOVĚDI KOMISE

IV.

Komise uvítala, že Účetní dvůr kladně zhodnotil řízení každodenních operací.

Komise dále posoudí, zda by bylo vhodné, aby Evropský investiční fond (EIF) využíval systém bodového hodnocení s cílem definovat minimální množství bodů.

EIF však v rámci posuzování žádostí za účelem jejich předběžného výběru vyžaduje, aby zprostředkovatelé splňovali minimální standardy, pokud jde o dostatečné množství poskytovaných informací.

VI.

Komise souhlasí s názorem Účetního dvora, že je cílový počet malých a středních podniků, jehož má být dosaženo, splnitelný.

Ekonomické ztráty z neefektivního rozdělení zdrojů (tzv. efekt „deadweight“) však nelze považovat za synonymum neúčinného poskytování rozpočtových prostředků.

Záruky z mechanismu SMEG jsou poskytovány na základě celého portfolia, oproti zárukám pro jednotlivé úvěry.

Struktura programu CIP reaguje na případné záležitosti související s efektem „deadweight“ tím, že vyžaduje, aby zprostředkovatel, jemuž byla poskytnuta záruka z programu CIP, vykonal více než by tomu bylo v opačném případě, protože poskytnutí záruky je podmíněno tím, aby zprostředkovatel přesáhl stanovenou referenční hodnotu. Tato referenční hodnota je definována jako odhad finančních prostředků, které by zprostředkovatel zajistil bez záruky poskytnuté z programu CIP. Komise však souhlasí s tím, že by v případném následném programu měla být navržena vhodná opatření, která omezí efekt „deadweight“ na minimum (viz bod VII níže).

Komise bere na vědomí číselné údaje poskytnuté Účetním dvorem. Podle nedávných telefonních rozhovorů s příjemci prostředků z mechanismu SMEG, které se uskutečnily v souvislosti s probíhajícím hodnocením programu pro podnikání a inovace (EIP), se podstatně zvýšil počet příjemců, kteří realizovali inovace.

Komise se na základě nezávislého hodnocení mechanismu SMEG v rámci programu MAP (závěrečné hodnocení) domnívá, že lze předpokládat existenci přidané hodnoty EU. Rozpočtový orgán tento předpoklad také schválil a potvrdil jej schválením právního základu.

VII.

Komise uznává doporučení, aby byla při budoucích intervencích maximalizována přidaná hodnota EU. Tato skutečnost již byla zohledněna v diskusích a plánech týkajících se nové generace finančních nástrojů v rámci víceletého finančního rámce po roce 2013, kde je „zajištění přidané hodnoty EU“ jednou z hlavních zásad, které musí být dodržovány ve všech navrhovaných nástrojích.

ODPOVĚDI KOMISE

NÁLEZY AUDITU

17.

Mechanismus SMEG poskytovaný v rámci programu CIP navazuje na rozsáhlé zkušenosti s předchozím programem MAP potvrzeným externími hodnotiteli, kteří doporučili pokračování programu, a jeho rozmanitých nástrojů, s výjimkou nástroje týkajícího se úvěrů na informační a komunikační technologie, jenž byl ukončen. Úvěrové záruky jsou považovány za vysoce efektivní a účinný způsob, jak naplnit cíle jednotlivých politik, a proto Komise ani rozpočtový orgán nepovažovaly za nutné výslovně uvádět intervenční logiku.

19.

Viz předchozí odpověď na bod č. 17. Cílem mechanismu SMEG je zlepšit finanční prostředí ve prospěch malých a středních podniků, maximálně rozšířit objem úvěrů poskytovaných těmto podnikům a zlepšit podmínky pro úvěry, jejichž poskytnutí by jinak nebylo možné.

Je pravda, že upřednostňovaným nástrojem financování nově založených podniků orientovaných na vysoký růst, technologie a výzkum je financování základního kapitálu. Financování úvěrů je však vhodným doplňkem k financování základního kapitálu, aby se optimalizoval růst konkrétního podniku. Financování úvěrů se navíc uplatní pro více podniků než financování kapitálu, protože je většinou levnější, přístup k němu je snazší a nevyžaduje, aby se podnikatel vzdal částečné kontroly nad podnikem. Tato rozmanitost nástrojů proto vychází z pojetí doplňkovosti jednotlivých nástrojů v průběhu životního cyklu podniku.

22.

Mechanismus SMEG navázal na rozsáhlé zkušenosti s předchozím programem MAP, jenž byl potvrzen externími hodnotiteli. Proto se, pokud jde o finanční nástroje, vycházelo z toho, že posouzení dopadů programu CIP bylo dostatečné, protože tyto nástroje byly ve skutečnosti pokračováním úspěšného předchozího programu, a z toho, že jim byla v rámci rozpočtového orgánu vyjádřena dostatečná podpora. V této souvislosti není zřejmé, zda by ještě širší posouzení dopadů přineslo přidanou hodnotu.

Osvědčené postupy pro rozšíření posouzení dopadů se od roku 2005, kdy bylo provedeno rozšíření posouzení dopadů programu CIP, bezpochyby změnily. Je rovněž zřejmé, že útvary Komise budou usilovat o to, aby uplatňovaly vyšší standardy a aby reagovaly na obavy Účetního dvora při přípravě programu, který bude následovat po programu CIP.

Komise si je zcela vědoma přínosu, který plyne z jasných a smysluplných ukazatelů, a v roce 2009 zadala přípravu hodnocení, jež povede k jejich revizi. Předložené návrhy, které vycházejí z podrobného přezkumu intervenční logiky, již byly realizovány a představují zlepšení, jež by mělo reagovat na některé obavy Účetního dvora.

25.

Komise souhlasí s názorem Účetního dvora, že nástroj podpoří přes 315 750 malých a středních podniků. Tento cíl může být díky aktuálnímu vysokému využívání tohoto nástroje i překročen.

ODPOVĚDI KOMISE

26.

Legislativní orgán stanovil cíle takovým způsobem, který umožňuje realizaci na celé řadě individuálních trhů s různými potřebami (např. zaměření na zahájení podnikání, jednodušší poskytování úvěrů apod.) i flexibilitu reagovat na měnící se podmínky na trhu během programového období. Pojetí inovací odráží osvědčené postupy podle příručky OECD „Oslo Manual“, na které se odkazuje v rozhodnutí o CIP.

29.

Komise vítá, že Účetní dvůr ocenil odbornou úroveň EIF.

31.

Komise v letech 2006 a 2007 interně projednala řadu hlavních otázek týkajících se výsledků dosažených v rámci nástroje, včetně parametrů jednoduššího přístupu k financování.

Komise i EIF se domnívají, že je zapotřebí věnovat zvýšenou pozornost velké části výsledků nástroje a znovu ji posoudit. Tato nová opatření by se měla promítnout do FMA v rámci záručního mechanismu pro malé a střední podniky programu CIP.

Dohody vyplývající z programu MAP však mohly být podepisovány až do konce roku 2006 s obdobím dostupnosti až do prosince 2008, což v případě řady zprostředkovatelů alespoň částečně pokrylo mezeru mezi programy MAP a CIP.

32.

Viz předchozí odpověď na připomínku uvedenou v bodu č. 31.

33.

Průměrná doba zpracování žádosti neodráží průměrnou dobu trvání celého postupu v případě všech zprostředkovatelů, ale vychází z příkladu 9 zprostředkovatelů, jejichž žádosti EIF zpracovával na začátku programového období. Je pravda, že doba zpracování prvních žádostí byla poměrně dlouhá, a to z mnoha důvodů (např. změna původní žádosti v úzké spolupráci s finančním zprostředkovatelem, čekání na jeho odpověď nebo na předložení požadovaných informací, sjednávání smlouvy o záruce mezi EIF a finančním zprostředkovatelem). Je však zapotřebí uvést, že všechny žádosti byly po odstranění původních překážek vyřízeny v krátké lhůtě. V roce 2010 se průměrná doba vyřízení žádostí snížila a činí šest měsíců od podání žádosti do podpisu dohody.

Komise by ráda poukázala na to, že lhůty pro úplné vyřízení žádosti (tj. od jejího podání až k podpisu dohody) neodrážejí některé hlavní skutečnosti, které jsou relevantní pro účely posouzení účinnosti postupu vyřizování žádostí:

1. Původní žádost podaná zprostředkovatelem je jen výjimečně základem pro následnou konkrétní činnost. Zprostředkovatel musí poskytnout další informace, aby bylo možné pokračovat v hloubkové kontrole a pokročit s konkrétními činnostmi.
2. Pokud jde o požadavek týkající se jednoduššího přístupu k financování, je zapotřebí uvést, že je portfolio navržené zprostředkovatelem často a podstatně měněno během analýzy dané dohody a jednání o ní, což může být navíc značně časově náročné.

ODPOVĚDI KOMISE

3. Zprostředkovatelé často potřebují dodatečnou časovou lhůtu, aby zahájili provozní plnění programu. Datum podpisu se proto může pozdržet na základě dohody, aby zprostředkovatelé získali čas na přípravu před tím, než začne běžet časová lhůta, během níž mohou být úvěry určené pro malé a střední podniky zahrnuty do portfolia (označovaná jako období dostupnosti).

34.

Komise ani EIF nemají informace o tom, že by pozdní zahájení mechanismu mělo negativní dopady na jeho fungování. Naopak, zdokonalená řídicí struktura a úsilí vynaložené ke zrychlení schvalovacího postupu přinesly pozitivní výsledky, pokud jde o jednodušší schvalování žádostí EIF.

36.

Byla zavedena doložka o zpětné platnosti, aby se minimalizovala časová prodleva mezi uplatňováním programů MAP a CIP, a to s ohledem na zprostředkovatele, kteří hodlají pokračovat s programy pro malé a střední podniky podle programu CIP (což již bylo zveřejněno). Zásada stejného zacházení se uplatňuje pouze tehdy, jedná-li se o tentýž případ. Nelze tedy uplatnit rovné zacházení v případech, které jsou z objektivního hlediska odlišné. Pokud jde o nové finanční zprostředkovatele, k této časové prodlevě nedošlo a nebylo tedy zapotřebí retroaktivní zahrnutí úvěrů. Komise zhodnotila právní dopady možnosti retroaktivního uplatňování mechanismu SMEG v rámci programu CIP a dospěla k závěru, že rovné zacházení s novými finančními zprostředkovateli je zajištěno prostřednictvím období dostupnosti, která jsou stejně dlouhá.

41.

Komise vítá, že Účetní dvůr kladně hodnotí řídicí strukturu.

45.

Od roku 2008 nedošlo v důsledku finanční krize k téměř žádným sekuritizačním transakcím. Není proto překvapivé, že neexistovala poptávka týkající se tohoto specifického nástroje mechanismu SMEG. Sekuritizační trh však nyní pomalu posiluje, EIF již hodnotí první žádost o sekuritizaci v rámci programu CIP a jedna národní banka pro podporu podnikání žádá o účast na programu CIP, aby mohla otevřít sekuritizační trh pro portfolio úvěrů určených malým a středním podnikům. Správní rada EIF v září 2010 a Komise v říjnu 2010 navíc schválily první transakci v rámci nástroje pro vlastní kapitál.

50.

Jak bylo dohodnuto s Komisí (příloha 1 FMA), pracuje EIF s jasnými pokyny pro výběr, aby realizoval svůj mandát v rámci otevřených řízení, a podle stanoviska Účetního dvora vyjádřeného v bodu 29 k tomu má nezbytnou odbornou úroveň.

Komise by ráda upozornila na to, že EIF v rámci posuzování žádostí za účelem jejich předběžného výběru vyžaduje, aby zprostředkovatelé splňovali minimální standardy, pokud jde o dostatečné množství poskytovaných informací, jak je popsáno níže.

Postup předběžného výběru je formální výběrové řízení, které provádí skupina pro záruční transakce a které vychází především z kvality žádostí s ohledem na kritéria způsobilosti a výběru. Ke každému návrhu se navíc vypracovává nezávislé stanovisko z hlediska krizového řízení EIF, stanovisko ohledně souladu a svolává se k němu formální jednání všech příslušných útvarů EIF, aby jej zhodnotilo před zasedáním správní rady.

Komise však dále posoudí, zda by bylo vhodné, aby EIF využíval systém bodového hodnocení v těchto typech výběrových řízení, aby se pro účely případného dalšího programu definovalo minimální množství bodů.

ODPOVĚDI KOMISE

53.

Žádosti o schválení v rámci programu CIP obsahují podrobnou analýzu objemů, včetně základu a metodiky pro stanovení navrhované maximální sazby (viz také odpověď na bod 63 uvedená níže). Jedná se o výsledky rozšířené výměny informací se zprostředkovatelem, kdy mimo jiné dochází k přesnému vymezení adicionality a kdy zprostředkovatel musí vyčlenit relevantní minulé objemy a ztráty. Týká se to rovněž objemů a ztrát, k nimž případně došlo za platnosti předchozích dohod, které jsou k dispozici v rámci EIF.

Jedná se navíc pouze o jeden ze vstupních údajů, protože maximální sazba musí zohledňovat budoucí vývoj (např. důsledky zodpovědnosti pro očekávané ztráty, předpokládané ekonomické změny). Vše je podrobně uvedeno v žádosti o schválení, která je předkládána správní radě EIF.

EIF provádí kontroly věrohodnosti informací, které poskytl zprostředkovatelé, a vychází z rozsáhlých znalostí úvěrových rizik v případě malých a středních podniků na jednotlivých evropských trzích. Vzhledem k tomu, že řada zprostředkovatelů s EIF spolupracuje již několik let na základě předchozích dohod v rámci mechanismu SMEG, má EIF k dispozici údaje o objemech a ztrátách týkající se těchto zprostředkovatelů, i když se nejedná o jediný parametr, které EIF bere do úvahy.

Komise ve spolupráci s EIF zváží, jak by bylo možné pro účely případného dalšího programu vylepšit dokumentaci týkající se stanovení těchto parametrů.

55.

Podmínky pro poskytnutí záruky jsou v souladu s Dohodou o zmocnění a řízení uzavřenou mezi Komisí a EIF (FMA), která odráží širší cíle vyplývající z právního základu. Příklady, které uvádí Účetní dvůr, odrážejí specifické dohody pro tyto transakce.

Z programu CIP vyplývají tyto cíle: „posílit konkurenceschopnost podniků, a zejména malých a středních podniků“ a „podporovat inovace ve všech formách, včetně ekologických inovací“. Mechanismus SMEG má navíc: zlepšovat přístup existujících malých a středních podniků k úvěrovému financování, reagovat na měnící se potřeby těchto podniků v oblasti financování, podporovat přístup k finančním prostředkům určeným na zahájení podnikání, na dosažení růstu těchto podniků a na investice do inovačních činností a podporovat přeshraniční rozšiřování jejich podnikatelské činnosti.

Zavedení požadavků, které by byly, pokud jde o konečné příjemce, příliš přísné, by nebylo v souladu s obecnými cíli politiky a narušilo by realizaci programu. Také by mohlo mít nepříznivé dopady na účinnost programu.

1. Těžkopádné postupy, kdy úvěrová instituce musí přísně kontrolovat a dokumentovat nedostatečné zajištění úvěru.
2. Vzdát se výhod, které přináší diverzifikace portfolia (úvěrů).
3. Zvýšení pravděpodobnosti neplnění a očekávaných ztrát, které povede k vyšším požadavkům na rozpočtové prostředky, nižším výnosů a nižší účinnosti.

ODPOVĚDI KOMISE

62.

Zástupci členských států požádali na zasedání řídicího výboru programu EIP o změnu ukazatelů a Komise jejich žádosti vyhověla. Vezměte laskavě na vědomí, že hodnocení *ex ante* navíc jasně uvádí, že probíhá přezkum a aktualizace těchto ukazatelů.

63.

Komise neposuzuje celkový vývoj programu pouze na základě ukazatelů, ale bere do úvahy také počet zemí, které jsou do něj zapojeny, počet zprostředkovatelů, s nimiž jsou v daném roce podepsány dohody, objem podkladových portfolií a velkou řadu dalších informací, které jsou jí poskytovány v rámci zpráv EIF.

Řídicí výbor programu EIP je o uvedených skutečnostech pravidelně informován, monitorování programu je zajištěno. Komise se domnívá, že důkazy o dlouhodobém rozvoji jsou důležitější než stanovování ročních cílů a, jak uvádí Účetní dvůr v bodu 103, cíle v oblasti počtu zapojených malých a středních podniků bude pravděpodobně dosaženo.

64.

Komise souhlasí s tím, že úspěch programu musí být vyhodnocován lépe. Komise přijala ukazatele navržené hodnotiteli a zadala vypracování průzkumu v rámci závěrečného hodnocení programu EIP. Výsledky budou k dispozici v polovině roku 2011.

67.

Vzhledem k rozdílům, které existují v tržním a administrativním prostředí, EIF pravděpodobně nezavede jednotný systém pro shromažďování těchto údajů. Komise se domnívá, že údaje, které se v takovém programu týkají zaměstnanosti, se lépe posuzují v rámci celkového hodnocení.

Analýza údajů týkajících se zaměstnanosti byla provedena nezávislými hodnotiteli v souvislosti s průběžným hodnocením programu pro podnikání a inovace v rámci programu CIP (údaje o příjemcích prostředků z programu MAP) a vyplynulo z ní, že v důsledku poskytnutí úvěru zaručeného tímto programem bylo dosaženo 17% nárůstu zaměstnanosti.

68.

Posouzení příčinné souvislosti mezi pracovními místy a novými finančními prostředky, které malý a střední podnik získal, je skutečně velmi složité a Komise souhlasí s tím, že je lepší jej provádět v rámci celkového hodnocení.

79.

Z programu CIP vyplývají tyto cíle: „posílit konkurenceschopnost podniků, a zejména malých a středních podniků“ a „podporovat inovace ve všech formách, včetně ekologických inovací“. Mechanismus SMEG má navíc:

1. „zlepšit přístup stávajících malých a středních podniků k finančním úvěrům na činnosti, které podpoří jejich konkurenceschopnost a růstový potenciál“ (bod odůvodnění 27 právního základu),
2. „reagovat na měnící se finanční potřeby malých a středních podniků“ (bod odůvodnění 29),
3. podporovat „přístup k finančním prostředkům pro zahájení podnikání malých a středních podniků a pro jejich růst, jakož i investice do inovačních činností“ (čl. 10 odst. 2 písm. a)),
4. podporovat „přeshraniční rozšíření jejich podnikatelské činnosti“ (čl. 17 odst. 1).

ODPOVĚDI KOMISE

Komise bere s potěšením na vědomí, že velká většina (90 %) sledovaných zprostředkovatelů souhlasila s tím, že záruky poskytované v rámci mechanismu SMEG programu CIP jsou určeny zákazníkům, kteří nemají přístup k dostatečnému zajištění, což je v souladu s čl. 19 odst. 2 první odrážkou.

80.

Jeví se, že struktura tabulky č. 5 vychází z předpokladu, že malý a střední podnik musí mít buď omezený přístup k dostatečnému zajištění nebo musí být inovativní, aby mohl čerpat z mechanismu SMEG. Tento předpoklad vychází pouze z článku 19, bez souvislosti s ostatními ustanoveními. Komise se domnívá, že z bodů odůvodnění 20, 22 a 27 společně vyplývá, že program má širší oblast působnosti a je zaměřen na širší okruh malých a středních podniků, a to v rámci celého jejich životního cyklu (články 10 a 17 právního základu).

Komise se domnívá, že záruční mechanismus pro malé a střední podniky musí být z právního hlediska realizován takovým způsobem, aby zahrnoval široký okruh malých a středních podniků, a nikoli pouze inovativní malé a střední podniky. Jedině tak bude zcela v souladu s právním základem.

Inovace jsou jedním z cílů vyplývajících z právního základu programu CIP. Výsledky průzkumu jasně dokládají, že mechanismus SMEG značně podpořil inovace. Na druhé straně však inovace nejsou jediným cílem a z právního základu nevyplývá konkrétní kvóta, cíl nebo pokyn stanovující procentní vyjádření investic, které by měly být určeny na inovace.

Pokud jde o **tabulku č. 5**, v rámci veřejných programů je velmi obtížné zaměřit se přesně a pouze na předem vymezené klienty. V programu jako je SMEG proto lze proto předpokládat, že dojde k efektu neočekávaných zisků. Využití číselných údajů předložených malými a středními podniky, které neměly přístup k dostatečnému zajištění, omezuje předpoklad, že dokumentace předložená pro účely finančního zprostředkovatele byla úplná, a zcela se tedy promítla do hodnocené aktuální finanční situace malého a středního podniku. Zdá se být minimálně sporné, zda by žádost o schválení obsahovala podrobnou analýzu majetku, který by nebyl určen k zajištění poskytovaného úvěru.

Vnější hodnotitelé uskutečnili v souvislosti s probíhajícím hodnocením programu EIP¹ telefonické rozhovory se zástupci 200 malých a středních podniků, které se účastní mechanismu pro záruku za úvěry v rámci SMEG programu CIP. Z návrhu zprávy vyplývá, že celkem 65 % příjemců prostředků z mechanismu SMEG uvedlo, že v uplynulých letech provedli inovace v oblasti strategických a podnikatelských postupů, 61 % příjemců odpovědělo, že se podíleli na inovacích výrobku a/nebo služeb, a 50 % z nich provádělo inovace postupů.

81.

I když jsou inovace jen jedním z mnoha cílů programu CIP, je pozitivní, že z mechanismu SMEG byla poskytnuta podpora na řadu investic, které byly na trhu nové, a to i v celosvětovém měřítku.

Cíle mechanismu SMEG v oblasti inovací nejsou omezeny na inovace, které by byly na trhu a ve světě zcela nové, ale usilují o to, aby byl kladen důraz na význam vlastních inovací daného podniku. Takové inovace skutečně umožňují, aby daný podnik dosahoval pokroku stejně jako jeho konkurenti, a tím splňuje hlavní cíl programu CIP (tj. konkurenceschopnost).

¹ Závěrečné hodnocení programu pro podnikání a inovace. Zpráva o prvních výsledcích a doporučeních, únor 2011.

ODPOVĚDI KOMISE

82.

Dokumentace týkající se rozhodnutí banky, která získává úvěry k dalšímu úvěrování, uvádí zajištění, která mají zabezpečit financování. Je zapotřebí uvést, že je v zájmu žadatele o úvěr, aby nabídl co možná největší zajištění, aby zvýšil své šance na kladné rozhodnutí banky ohledně financování.

83.

Viz předchozí odpověď na připomínku č. 85.

85.

Efekt „deadweight“ však nelze považovat za synonymum neúčinného poskytování rozpočtových prostředků.

Záruky z mechanismu SMEG jsou poskytovány na základě celého portfolia, oproti zárukám pro jednotlivé úvěry.

Struktura programu CIP reaguje na případné záležitosti související s efektem „deadweight“ tím, že vyžaduje, aby zprostředkovatel, jemuž byla poskytnuta záruka z programu CIP, vykonal více než by tomu bylo v opačném případě, protože poskytnutí záruky je podmíněno tím, aby zprostředkovatel přesáhl stanovenou referenční hodnotu. Tato referenční hodnota je definována jako odhad finančních prostředků, které by zprostředkovatel vynaložil bez záruky poskytnuté z programu CIP.

Vedle méně významné záležitosti, zda má daný malý a střední podnik dostatečné zajištění nebo je inovativní či nikoli, existuje navíc významnější záležitost, zda zprostředkovatel přesáhne referenční hodnoty objemu či nikoli. Pokud zprostředkovatel tuto mezní hodnotu nepřesáhne, mechanismus neposkytne záruční podporu ve prospěch té části portfolia s efektem „deadweight“.

86.

Ustanovení, které upravuje zásadu jednoduššího přístupu k finančním prostředkům, stanoví (s ohledem na FMA) hlavní cíle mechanismu, konkrétně zjednodušení přístupu malých a středních podniků k financování, pomoc v případech neexistence dostatečného zajištění nebo inovativních projektů a podporu tvorby pracovních míst a dosahování růstu malých a středních podniků prostřednictvím dodatečného financování úvěrů.

Toto ustanovení je výkladové, nikoli normativní. Konkrétní požadavky v oblasti adicionality jsou vymezeny ve střednědobém horizontu. Podle FMA se vždy vyžaduje nárůst objemu a v návaznosti na specifika daného projektu určená ve spolupráci se zprostředkovatelem mohou být ve střednědobém horizontu stanovena konkrétnější ujednání, např. zprostředkovatel provádí kvalitativní posouzení adicionality podniků, aby mohl poskytnout financování rizikovějším kategoriím malých a středních podniků, např. v začátcích podnikání.

87.

Viz odpovědi týkající se efektu neočekávaných zisků (bod 85) a cílů programu (bod 26).

93.

EIF šíří osvědčené postupy, a to zejména v zemích s rozvíjejícími se finančními trhy a rozvíjejícími se záručními systémy. Není cílem Komise ani EIF, aby jednostranně ukládaly podmínky, resp. postupy záruky. Veškeré relevantní informace jsou důkladně hodnoceny a jsou navrhována řešení na míru, která reagují na hospodářskou situaci, daňový systém a obchodní postupy na daném trhu.

ODPOVĚDI KOMISE

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Pokud jde o zviditelnění mechanismů SMEG a GIF, Komise provádí informační činnosti téměř ve všech zemích, které se jich účastní. Ve 28 zemích, které se účastní programu CIP, se uskutečnily Dny financování pro malé a střední podniky, jež měly dopad na široký okruh zprostředkovatelů, malých a středních podniků a dalších zúčastněných osob.

Společná odpověď pro body 96, 97 a 98.

Komise se na základě závěrečného hodnocení programu MAP domnívá, že lze předpokládat existenci přidané hodnoty EU.

Vnější hodnocení programu MAP dospělo k závěru, že: *„Oba nástroje dokládají jasnou evropskou přidanou hodnotu, která je jak kvantitativní: nástroje umožnily, aby finanční zprostředkovatelé přijímali větší riziko tím, že investovali (program počátečního kapitálu evropských technologických zařízení) a zaručili (SMEG) větší objem finančních prostředků, tak kvalitativní: Podpora z programu MAP a podpis EIF poskytují „legitimitu“ podporovaným finančním prostředkům a v určité míře i konečným příjemcům, tj. malým a středním podnikům (program počátečního kapitálu evropských technologických zařízení), a napomohla mikropodnikům, aby byly zajímavé pro bankovní sektor (mikroúvěr v rámci mechanismu SMEG)“.*

Je zapotřebí uvést, že totéž externí hodnocení dospělo dále k závěru, že:

„[...] země, kde EIF působil ve spolupráci se silnými vnitrostátními finančními zprostředkovateli, vykazují velkou komplementaritu, která přinesla zvláště výraznou přidanou hodnotu [...] a vzájemné obohacení.“

Výsledky tohoto výběru případů by také mohly být odrazem finanční a hospodářské krize v letech 2008–2010 (s nejhorší recesí od velké hospodářské krize třicátých let minulého století). V důsledku recese se míra rizika zvýšila a vedla k nižším investicím malých a středních podniků do inovací.

99.

Mechanismus SMEG poskytovaný v rámci programu CIP navazuje na rozsáhlé zkušenosti s předchozím programem MAP potvrzeným externími hodnotiteli, kteří doporučili pokračování programu a jeho rozmanitých nástrojů (s výjimkou nástroje týkajícího se úvěrů na informační a komunikační technologie, jež byl proto ukončen). Úvěrové záruky jsou považovány za vysoce efektivní a účinný způsob, jak naplnit cíle jednotlivých politik, a proto Komise ani rozpočtový orgán nepovažovaly za nutné výslovně uvádět intervenční logiku.

Osvědčené postupy pro rozšíření posouzení dopadů se bez pochyby změnilo od roku 2005, kdy bylo provedeno rozšíření posouzení dopadů programu CIP. Je rovněž zřejmé, že útvary Komise budou usilovat o to, aby uplatňovaly vyšší standardy a aby reagovaly na obavy Účetního dvora při přípravě programu, který bude následovat po programu CIP.

Komise si je zcela vědoma přínosu, který plyne z jasných a smysluplných ukazatelů. Dokládá to skutečnost, že v roce 2009 zadala vypracovat hodnocení, jež povede k jejich přezkumu. Předložené návrhy, které vycházejí z podrobného přezkumu intervenční logiky, již byly realizovány a představují zlepšení, jež by mělo reagovat na některé obavy Účetního dvora.

Doporučení 1

Komise souhlasí s tímto doporučením, které již promítla do svých diskusí a plánů týkajících se nové generace finančních nástrojů v rámci víceletého finančního rámce po roce 2013.

ODPOVĚDI KOMISE

100.

Komise v letech 2006 a 2007 interně projednala řadu hlavních otázek týkajících se výsledků dosažených v rámci nástroje, včetně parametrů jednoduššího přístupu k financování. Komise i EIF se domnívají, že je zapotřebí věnovat zvýšenou pozornost velké části výsledků nástroje a znovu je posoudit. Tato nová opatření by se měla promítnout do FMA v rámci záručního mechanismu pro malé a střední podniky programu CIP. Dohody vyplývající z programu MAP však mohly být podepisovány až do konce roku 2006 s obdobím dostupnosti až do prosince 2008, což v případě řady zprostředkovatelů alespoň částečně pokrylo mezeru mezi programy MAP a CIP.

Navíc Komise ani EIF nemají informace o tom, že by pozdní zahájení mechanismu mělo negativní dopady na jeho fungování. Naopak, zdokonalená řídicí struktura a úsilí vynaložené ke zrychlení schvalovacího postupu přinesly pozitivní výsledky, pokud jde o jednodušší schvalování žádostí EIF.

Doporučení 2

Komise zcela chápe odůvodnění, z něhož toto doporučení vychází, a souhlasí s tím, že by bylo vhodné postupovat způsobem, který navrhl Účetní dvůr. Časový harmonogram pro přijetí právního základu spolupřezhodovacím postupem však znamená, že konečné znění právního základu je k dispozici až těsně před jeho vstupem v platnost. I když bude Komise provádět značnou část přípravných činností dopředu, nemůže si být z těchto důvodů jistá, zda zcela pokryla všechny aspekty právního základu či nikoli, a to až do formálního přijetí tohoto právního základu. Do budoucna je cílem, aby byl nový program zcela funkční již na začátku programového období.

101.

Jak bylo dohodnuto s Komisí (příloha 1 FMA), pracuje EIF s jasnými pokyny pro výběr, aby realizoval svůj mandát v rámci otevřených řízení, a podle stanoviska Účetního dvora vyjádřeného v bodu 29 k tomu má nezbytnou odbornou úroveň.

EIF v rámci posuzování žádostí za účelem jejich předběžného výběru vyžaduje, aby zprostředkovatelé splňovali minimální standardy, pokud jde o dostatečné množství poskytovaných informací, jak je uvedeno níže.

Postup předběžného výběru je formální výběrové řízení, které provádí skupina pro záruční transakce a které vychází především z kvality žádostí s ohledem na kritéria způsobilosti a výběru. Ke každému návrhu se navíc vypracovává nezávislé stanovisko z hlediska krizového řízení EIF, stanovisko ohledně souladu a svolává se k němu formální jednání všech příslušných útvarů EIF, aby jej zhodnotilo před zasedáním správní rady.

Komise však dále posoudí, zda by bylo vhodné, aby EIF využíval systém bodového hodnocení v těchto typech výběrových řízení s cílem definovat minimální množství bodů.

Doporučení 3

Komise dále posoudí, zda by bylo vhodné, aby Evropský investiční fond (EIF) využíval systém bodového hodnocení, aby se pro účely případného dalšího programu definovalo minimální množství bodů.

Pokud jde o dokumentaci týkající se parametrů záruky, Komise zvaží, zda je zapotřebí dále vyjasnit jakékoli požadavky, jakož i dodatečná opatření související s dokumentací EIF ohledně výpočtu parametrů pro účely dohod o záruce.

ODPOVĚDI KOMISE

102.

Komise souhlasí s tím, že pro účely hodnocení programu je mnohem vhodnější shromažďovat údaje týkající se indikátoru „počet vytvořených pracovních míst“.

Doporučení 4

Komise souhlasí s tímto doporučením a vezme jej do úvahy pro účely jakéhokoli programu, jenž bude následovat po mechanismu SMEG.

103.

Inovace jsou jedním z cílů uvedených v právním základu a výsledky vyplývající z telefonických rozhovorů uskutečněných v rámci probíhajícího hodnocení EIP jasně ukazují, že mechanismus SMEG inovace podporuje. Na druhé straně však inovace nejsou jediným cílem a z právního základu nevyplývá konkrétní kvóta, cíl nebo pokyn stanovující procentní vyjádření investic, které by měly být určeny na inovace.

Komise se domnívá, že body odůvodnění 20, 22 a 27 společně dokládají, že program má širší oblast působnosti, než uváděl Účetní dvůr. Mechanismus SMEG je zacílen na široký rozsah malých a středních podniků i na jejich úplný životní cyklus (články 10 a 17 právního základu). Nejedná se tedy pouze o inovativní malé a střední podniky nebo o podniky, které nemají k dispozici dostatečné zajištění. Tyto skutečnosti se promítají i do jeho realizace.

Efekt „deadweight“ však nelze považovat za synonymum neúčinného poskytování rozpočtových prostředků. Záruky z mechanismu SMEG jsou poskytovány na základě celého portfolia, oproti zárukám pro jednotlivé úvěry.

Struktura programu CIP reaguje na případné záležitosti související s efektem „deadweight“ tím, že vyžaduje, aby zprostředkovatel, jemuž byla poskytnuta záruka z programu CIP, vykonal více než by tomu bylo v opačném případě, protože poskytnutí záruky je podmíněno tím, aby zprostředkovatel přesáhl stanovenou referenční hodnotu. Tato referenční hodnota je definována jako odhad finančních prostředků, které by zprostředkovatel zajistil bez záruky poskytnuté z programu CIP. Komise však souhlasí s tím, že by v případném následném programu měla být navržena vhodná opatření, která minimalizují ekonomické ztráty z neefektivního rozdělení zdrojů.

Doporučení 5

Komise souhlasí s tímto doporučením a vezme jej do úvahy pro účely jakéhokoli programu, jenž bude následovat po mechanismu SMEG.

104.

EIF šíří osvědčené postupy, a to zejména v zemích s rozvíjejícími se finančními trhy a rozvíjejícími se záručními systémy. Není cílem Komise ani EIF, aby jednostranně ukládaly podmínky, resp. postupy záruky. Veškeré relevantní informace jsou důkladně hodnoceny a jsou navrhována přizpůsobivá řešení, která reagují na hospodářskou situaci, daňový systém a obchodní postupy na daném trhu.

Komise se na základě závěrečného hodnocení programu MAP domnívá, že lze předpokládat existenci přidané hodnoty EU.

ODPOVĚDI KOMISE

Vnější hodnocení programu MAP dospělo k závěru, že: „Oba nástroje dokládají jasnou evropskou přidanou hodnotu, která je jak kvantitativní: nástroje umožnily, aby finanční zprostředkovatelé přijímali větší riziko tím, že investovali (program počátečního kapitálu evropských technologických zařízení) a zaručili (SMEG) větší objem finančních prostředků, tak kvalitativní: Podpora z programu MAP a podpis EIF poskytují ‚legitimitu‘ podporovaným finančním prostředkům a v určité míře i konečným příjemcům, tj. malým a středním podnikům (program počátečního kapitálu evropských technologických zařízení), a napomohla mikropodnikům, aby byly zajímavé pro bankovní sektor (mikroúvěr v rámci mechanismu SMEG).“

Je zapotřebí uvést, že totéž externí hodnocení dospělo dále k závěru, že:

„[...] země, kde EIF působil ve spolupráci se silnými vnitrostátními finančními zprostředkovateli, vykazují velkou komplementaritu, která přinesla zvláště výraznou přidanou hodnotu [...] a vzájemné obohacení.“

Výsledky tohoto výběru případů by také mohly být odrazem finanční a hospodářské krize v letech 2008–2010 (s nejhorší recesí od velké hospodářské krize třicátých let minulého století). V důsledku recese se míra rizika zvýšila a vedla k nižším investicím malých a středních podniků do inovací.

Doporučení 6

Komise souhlasí s tímto doporučením, které již bylo zohledněno v diskusích a plánech týkajících se nové generace finančních nástrojů v rámci víceletého finančního rámce po roce 2013, kde je „zajištění přidané hodnoty EU“ jednou z hlavních zásad, které musí být dodržovány ve všech navrhovaných nástrojích.

Evropský účetní dvůr

Zvláštní zpráva č. 4/2011

Audit záručního mechanismu malých a středních podniků spolu s odpověďmi Komise

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie

2011 – 64 s. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-153-1

doi:10.2865/2432

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- v zastoupeních a delegacích Evropské unie.
Jejich kontaktní údaje naleznete na adrese <http://ec.europa.eu>
nebo si je můžete vyžádat faxem na čísle +352 2929-42758.

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Předplatné (např. roční řady *Úředního věstníku Evropské unie*, sbírky rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie):

- u některého z prodejců Úřadu pro publikace Evropské unie
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_cs.htm).

JEDNÍM Z FINANČNÍCH NÁSTROJŮ ZŘÍZENÝCH JAKO SOUČÁST RÁMCOVÉHO PROGRAMU PRO KONKURENCESCHOPNOST A INOVACE EVROPSKÉ UNIE JE ZÁRUČNÍ MECHANISMUS MALÝCH A STŘEDNÍCH PODNIKŮ (MECHANISMUS SMEG). V TÉTO ZPRÁVĚ ÚČETNÍ DVŮR ZKOUMÁ KONCEPCI A PLÁNOVÁNÍ TOHOTO MECHANISMU, ŘÍZENÍ JEHO OPERACÍ A DOSAHOVÁNÍ CÍLŮ, ABY TAK POSOUDIL JEHO ÚČELNOST. I KDYŽ V POROVNÁNÍ S PŘEDCHOZÍMI PROGRAMY KOMISE JIŽ DOSÁHLA ZNAČNÉHO POKROKU, ÚČETNÍ DVŮR DOPORUČUJE DALŠÍ ZLEPŠENÍ TÝKAJÍCÍ SE KONCEPCE TOHOTO MECHANISMU, ŘÍZENÍ JEHO OPERACÍ A MĚŘENÍ JEHO ÚSPĚCHŮ.



EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

ISBN 978-92-9237-153-1



9 789292 371531