

ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА ПАЛАТА

ISSN 1831-0974

Специален доклад № 4

2011

ОДИТ НА МЕХАНИЗМА ЗА ГАРАНТИРАНЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА МСП



BG



Специален доклад № 4 // 2011

ОДИТ НА МЕХАНИЗМА ЗА ГАРАНТИРАНЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА МСП

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Факс: +352 4398-46410

Ел. поща: euraud@eca.europa.eu

Интернет страница: <http://www.eca.europa.eu>

Специален доклад № 4 // 2011

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

В края на изданието ще намерите библиографско каре.

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2011 г.

ISBN 978-92-9237-152-4

doi:10.2865/22690

© Европейски съюз, 2011 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

СЪДЪРЖАНИЕ

Точки

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

I—VII КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

1—11 ВЪВЕДЕНИЕ

1—6 МСП И ДОСТЪП ДО ФИНАНСИРАНЕ

7—11 ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП

12—14 ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

15—98 ОДИТНИ КОНСТАТАЦИИ

15—27 РАЗРАБОТВАНЕ НА МОДЕЛА НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП

16—19 МЕХАНИЗМЪТ ЗА ГМСП СЕ БАЗИРА НА ВАЛИДНА КОСВЕНА ИНТЕРВЕНЦИОННА ЛОГИКА

20—22 ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО Е ДОПРИНЕСЛА ЗА РАЗРАБОТВАНЕТО НА МОДЕЛА НА МЕХАНИЗМА, НО НЕ СЪДЪРЖА ДОСТАТЪЧНО ФАКТИЧЕСКИ ДОКАЗАТЕЛСТВА В НЕГОВА ПОДКРЕПА

23—27 В СРАВНЕНИЕ С МППП ЦЕЛИТЕ СА ПО-ТОЧНО ОПРЕДЕЛЕНИ, НО ВСЕ ОЩЕ ЛИПСВА ЯСНОТА И СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛЕВИ НИВА

28—45 СЪЗДАВАНЕ НА УПРАВЛЕНСКА СТРУКТУРА ЗА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП — ОПЕРАТИВНОТО УПРАВЛЕНИЕ Е ДЕЛЕГИРАНО НА ЕИФ

31—33 ЗАБАВЯНЕ В ПЛАНИРАНЕТО НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП

34—37 С ОГЛЕД ОСИГУРЯВАНЕ НА НЕПРЕКЪСНАТА ПОДКРЕПА Е ВЪВЕДЕНА „РЕТРОАКТИВНА КЛАУЗА“

38—45 УСТАНОВЕНА Е ПОДХОДЯЩА РАМКА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП

46—55 ПОДБОР НА ФИНАНСОВИ ПОСРЕДНИЦИ

47—50 ДОБРЕ РАЗРАБОТЕНА РАМКА ЗА ПОДБОР

51—53 НЕДОСТАТЪЧНО ДОКУМЕНТИ В ПОДКРЕПА НА ПАРАМЕТРИТЕ ОТ ГАРАНЦИОННИТЕ СПОРАЗУМЕНИЯ

54—55 ЦЕЛИТЕ НА ПОЛИТИКАТА НЕ СА НАПЪЛНО ДЕФИНИРАНИ В ГАРАНЦИОННИТЕ СПОРАЗУМЕНИЯ

56—72 **МОНИТОРИНГ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО И ОТЧИТАНЕ**

59—68 ОПРЕДЕЛЕНИ СА ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ, НО ТЕ СЛЕДВА ДА БЪДАТ ПО-УСТОЙЧИВИ И БАЛАНСИРАНИ

69—72 ИЗИСКВАНИЯТА ЗА ОТЧИТАНЕ СА ЯСНИ И ОСНОВАТЕЛНИ И САМО НЯКОИ ФИНАНСОВИ ПОСРЕДНИЦИ ГИ СЧИТАТ ЗА ТЕЖЕСТ

73—98 **ПОСТИГНАТИ РЕЗУЛТАТИ В РАМКИТЕ НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП**

74—87 ПРОДУКТИ И УСЛУГИ, ПРЕДОСТАВЯНИ В РАМКИТЕ НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП

88—98 ДОПЪЛНИТЕЛНИ ПРЕДИМСТВА ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА МЕХАНИЗМА НА НИВО ЕС

99—104 **ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

ПРИЛОЖЕНИЕ I — **КРАТКО ПРЕДСТАВЯНЕ НА СТРУКТУРАТА НА ПКИ ДО НИВОТО НА МЕХАНИЗМА ЗА ГАРАНТИРАНЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА МСП**

ПРИЛОЖЕНИЕ II — **МОНИТОРИНГ ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА И ЕИФ**

ПРИЛОЖЕНИЕ III — **ОТЧИТАНЕ НА ФИНАНСОВИТЕ ПОСРЕДНИЦИ ПРЕД ЕИФ**

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

Вложени ресурси: Това са финансовите, човешките и материалните ресурси, които са мобилизирани за осъществяването на дадена интервенция.

Въздействие: Дългосрочни социално-икономически последици, които се наблюдават след приключване на дадена интервенция, и които могат да засегнат преките или непреките адресати на интервенцията.

Гаранционна сделка: Гаранционните сделки са отделни гаранционни споразумения между ЕИФ и финансов посредник, които се отнасят до дейностите, извършвани въз основа на тези споразумения.

ГД „Икономически и финансови въпроси“: Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ на Комисията

ГД „Предприятия и промишленост“: Генерална дирекция „Предприятия и промишленост“ на Комисията

Доклад за изпълнението: В решението за ПКИ на Съвета се постановява, че Комисията изготвя годишен доклад за изпълнението на Рамковата програма и на всяка специфична програма, който разглежда подпомогнатите дейности от гледна точка на финансово изпълнение, резултати и където това е възможно, ефект. Комисията изпраща годишните доклади за изпълнението до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите.

Допълващ характер: Механизмът на ЕС за гарантиране по отношение на МСП е създаден, за да предостави *допълнителен* достъп до финансиране на МСП, а не да замени изразходваните в тази област държавни средства. Типичен пример за допълващия характер на механизма се наблюдава когато е налице увеличение на обема на кредитите в сравнение със ситуация без интервенции от страна на ЕС.

ЕИБ: Европейска инвестиционна банка

ЕИФ: Европейският инвестиционен фонд е създаден от ЕИБ с цел структуриране и предоставяне на специализирани финансови продукти, включително рисков капитал, гаранционни инструменти за МСП и секюритизация. ЕИФ работи с мрежа от финансови посредници, от които повечето са специализирани във финансиране на МСП. В контекста на програмата за конкурентоспособност и иновации ЕИФ е организацията, която оперативно управлява механизма за гарантиране по отношение на МСП.

Инициатива за растеж и заетост: Инициативата за растеж и заетост е създадена с решение на Съвета 98/347/ЕО за периода 1998—2000 г. Тази инициатива е последвана от многогодишната програма за предприятия и предприемачество (МППП).

Лисабонска стратегия: По време на срещата на Европейския съвет в Лисабон (март 2000 г.) държавните и правителствените ръководители поставиха началото на Лисабонската стратегия, която цели да превърне ЕС в най-конкурентоспособната икономика в света и да постигне пълна заетост до 2010 г.

Максимален процент на гаранцията: Максималният процент на гаранцията е предварително определен процент, до който е ограничена отговорността на ЕИФ в рамките на гаранционното споразумение. Размерът на тази отговорност (пределна стойност на гаранцията) се изчислява чрез умножаване на действителната стойност на портфейла по процента на гаранцията и максималния процент на гаранцията. Напр. стойност на портфейла = 1 000; процент на гаранцията = 50 %; максимален процент на гаранцията = 10 %. Така максималната стойност на отговорността на ЕИФ (пределната стойност на гаранцията) = 1 000 x 50 % x 10 % = 50.

Максимална стойност на портфейла: Максималната стойност на портфейла е максималният размер на заема, който може да бъде обезпечен в рамките на предоставената от ЕС гаранция. Той се определя от ЕИФ за всеки финансов посредник, като се вземат предвид различни фактори, като например наличния бюджет от ЕС и размерът на подобни предходни заеми.

Механизъм за гарантиране по отношение на МСП: Механизмът за гарантиране по отношение на МСП е финансов инструмент, управляван от ЕИФ, който предоставя гаранции или насрещни гаранции на финансовите посредници за заемите, отпуснати от финансови институции на МСП с цел увеличаване на нивото на дълговото финансиране за МСП.

МППП: Многогодишната програма за предприятия и предприемачество, която обхваща периода 2001—2006 г. е програма за МСП на ГД „Предприятия и промишленост“, управлявана от ЕИФ под надзора на ГД „Икономически и финансови въпроси“. Тази програма предшества Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации.

МСП: Малки и средни предприятия. Съгласно препоръката на Комисията от 6 май 2003 г. относно дефиницията на микро, малки и средни предприятия МСП са предприятия, в които работят по-малко от 250 души и чийто годишен оборот не надвишава 50 милиона евро и/или общият им годишен балансов отчет не надвишава 43 милиона евро и които отговарят на условието за самостоятелно предприятие.

„Направления“ на механизма за гарантиране по отношение на МСП: Четирите направления на механизма за гарантиране по отношение на МСП са:

- дългово финансиране чрез предоставяне на заеми или лизинг,
- финансиране на микрокредити,
- гарантиране на инвестиции на собствен или квазисобствен капитал в МСП, и
- секюритизация на портфейлите от дългово финансиране за МСП.

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

ПКИ: Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации е създадена с Решение № 1639/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно периода 2007—2013 г. Това е програма, която е стартирана от ГД „Предприятия и промишленост“ и ГД „Икономически и финансови въпроси“, а се управлява от Европейския инвестиционен фонд под надзора на ГД „Икономически и финансови въпроси“ с цел стимулиране на предприемачеството и иновациите на МСП в ЕС.

Последици: Промени, настъпили в резултат на осъществяването на интервенция, обикновено свързана с нейните цели. Последиците включват резултатите и въздействията. Последиците могат да бъдат очаквани или неочаквани, положителни или отрицателни.

ППИ: Програмата за предприемачество и иновация е един от трите стълба на Рамковата ПКИ за насърчване на предприемачеството и иновациите.

Предварителна оценка на въздействието: Работен документ на службите на Комисията, приложение към предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (2007—2013), SEC(2005) 433.

Пределна стойност на гаранцията: Пределната стойност на гаранцията се отнася до максималната стойност на загубите, които ЕИФ може да понесе в рамките на предоставената от ЕС гаранция.

Продукти и услуги: Това, което е произведено или реализирано с предоставените за интервенцията средства.

Резултат: Непосредствените промени, които настъпват за преките адресати при приключването на участието им в дадена интервенция.

Референтен обем: Референтният обем представлява стойността на гаранцията или на финансирането, които основателно може да се очаква посредникът да предостави при липса на гаранция от ЕС.

Решение за ПКИ: Решение № 1639/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 г. за създаване на Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (2007—2013 г.)

СФОУ: Споразумение за фидуциарни отношения и управление от 20.9.2007 г. между Европейската общност и ЕИФ във връзка с механизма за гарантиране по отношение на МСП в контекста на Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (2007—2013 г.).

Финансов посредник: Финансовите посредници, които участват в механизма за гарантиране по отношение на МСП, могат да бъдат гарантиращи публични институции, взаимоспомагателни организации, институции за микрофинансиране или търговски банки. Те могат да бъдат преки заемодатели, които предоставят заеми на МСП, или организации за взаимно гарантиране, които по косвен начин гарантират заеми, като предоставят съвместни или насрещни гаранции за кредитния портфейл на един или няколко директни заемодатели.

Финансови инструменти: В доклада този термин се отнася до механизма за гарантиране по отношение на МСП. Другите общностни финансови инструменти за МСП в рамките на ППИ включват механизма в подкрепа на иновативните малки и средни предприятия и тези с висок растеж (GIF) и схемата за изграждане на капацитет (СИК).

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I.

Механизмът за гарантиране по отношение на МСП (ГМСП) е финансов инструмент, управляван от Европейския инвестиционен фонд от името на Европейската комисия, който предоставя гаранции или насрещни гаранции на финансовите посредници за заемите, отпускани от финансовите институции на МСП с цел увеличаване на нивото на дълговото финансиране за МСП.

II.

Целта на извършения от Палатата одит е оценка на ефективността на механизма за ГМСП, по-специално по отношение на разработването, програмирането и управлението на неговите операции и постигането на неговите цели.

III.

Палатата констатира, че целите на настоящия механизъм за ГМСП са по-точно определени, отколкото при предходните програми, но са конкретни, измерими, достижими и планирани със срокове единствено във връзка с очакваните продукти и услуги. Логиката на интервенция не е ясно определена и на етапа на планиране е предоставена ограничена количествена оценка на потенциалното въздействие.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

IV.

Рамката на управление за всекидневната дейност се оценява като подходяща, но не включва стандартни критерии за оценяване по скала или минимални изисквания за подбор на финансовите посредници.

V.

По отношение на продуктите и услугите са установени подходящи показатели, които са използвани за отчитане на изпълнението на ГМСП. Изискванията за отчетност са със задоволително качество и се приемат от финансовите посредници.

VI.

Единствената количествено измерима цел относно броя на МСП, които да се възползват от механизма за ГМСП, е възможно да бъде постигната. Що се отнася до целта на предоставяните заеми, по-малко от половината от тях са отпуснати на МСП, които не разполагат с обезпечение, и само 12 % на МСП, които ги използват за инвестиции в иновации. Извършеният от Палатата анализ на извадка от заеми посочва икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите в размер на 38 %. Допълнителните предимства от прилагането на механизма на ниво ЕС не са били ясно доказани преди стартирането му и не са посочени в гаранционните споразумения с финансовите посредници.

VII.

Палатата препоръчва логиката на програмата да бъде ясно определена за всички бъдещи сходни интервенции, както и да бъдат използвани допълнителни или по-добри показатели за изпълнение. Подборът на евентуалните финансови посредници следва да се основава на минимални изисквания по отношение на критериите, на които трябва да отговарят кандидатите, и следва да бъде въведена система за оценяване по скала, за да е възможно сравняване на кандидатурите. Следва да се предприемат подходящи мерки за намаляване нивото на икономическите загуби от неефективно разпределение на ресурсите. По време на етапа на планиране следва ясно да се докажат допълнителните предимства от прилагането на механизма на ниво ЕС.

ВЪВЕДЕНИЕ

МСП И ДОСТЪП ДО ФИНАНСИРАНЕ

1. Малките и средните предприятия (МСП) са гръбнакът на икономиката на ЕС¹. Те представляват 99 % от всички предприятия и осигуряват 75 милиона работни места в Европейския съюз². Въпреки това на финансовите пазари се наблюдава предпазливо инвестиране в новосъздадените МСП, които се считат за високорискови инвестиции, по-специално на иновационните пазари. Според Обсерваторията на европейските МСП³ ограниченият достъп до финансиране представлява проблем за МСП в Европа. Публичният сектор трябва да играе важна роля в подпомагането на сектора на МСП, по-конкретно при предоставянето на подходящо финансиране.
2. Политиката по отношение на МСП е ключов елемент от Лисабонската стратегия за превръщането на Европа в по-привлекателно място за инвестиции и работа⁴. В Лисабонската стратегия се подчертава, че предприемаческите инициативи и иновациите трябва да бъдат стимулирани и насърчавани. Ето защо следва да се осигури благоприятна среда за създаването на иновативни предприятия, по-специално на МСП⁵. Една от мерките на ЕС за подпомагане на МСП е улесняването на достъпа им до външно финансиране и е наречена механизъм за гарантиране по отношение на МСП (ГМСП).
3. Механизмът за ГМСП е създаден през октомври 2006 г. като част от Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (ПКИ)⁶. Той е залегнал в Решение 98/347/ЕО на Съвета относно мерките за финансова помощ за МСП, които са иновационни и създават работни места — инициативата за растеж и заетост, която продължи като част от последвалата многогодишна програма за предприятия и предприемачество (МППП)⁷, установена през 2001 г. В рамката на ПКИ механизъмът за ГМСП е един от финансовите инструменти на Общността, стартирани по Програмата за предприемачество и иновации (ППИ) (вж. **приложение I**).

¹ „Giving SMEs the credit they need“, списание за политиката в областта на предприятията, Европейска комисия, 12.2.2009 г.

² COM(2005) 551 окончателен, 10.11.2005 г.

³ Обсерватория на европейските МСП, аналитичен доклад, ноември 2006—януари 2007 г., „Флаш Евробарометър“.

⁴ COM(2005) 24. окончателен, 2.2.2005 г.

⁵ Европейският съвет в Лисабон от 23 и 24 март 2000 г., заключения на председателството.

⁶ Решение № 1639/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 г. за създаване на Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (2007—2013) (ОВ L 310, 9.11.2006 г., стр. 15).

⁷ Решение 2000/819/ЕО на Съвета от 20 декември 2000 г. относно многогодишна програма за предприятия и предприемачество, и по-специално за малките и средните предприятия (МСП) (2001—2005) (ОВ L 333, 29.12.2000 г., стр. 84).

4. ППИ има широкообхватни цели — да подобри достъпа до финансиране за стартиране и растеж на МСП и инвестиции в дейности по иновационни дейности. Механизмът за ГМСП обхваща различни видове схеми за гарантиране, като всяка от тях има за цел подпомагане на предприемачеството посредством улесняване на достъпа до финансиране за МСП. Механизмът се състои от четири различни схеми (или направления) — направление „Заеми и лизинг“, направление „Микрокредитиране“, направление „Собствен и квазисобствен капитал“, и направление „Секюритизация“.
5. От механизма за ГМСП са отпуснати 978 милиона евро за периода 1998 — 2013 г. по три последователни рамкови програми (Инициатива за растеж и заетост, МППП и ПКИ). В края на 2009 г. този бюджет е гарантирал кредитен портфейл на обща стойност от 10,6 милиарда евро (вж. **таблица 1**).

ТАБЛИЦА 1

ОБЩ БЮДЖЕТ НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП

	Бюджет (млн. евро)	Гарантиран кредитен портфейл в края на 2009 г. (млн. евро)
ГМСП 1998 г. (Инициатива за растеж и заетост)	187	2402
ГМСП 2001 г. (МППП)	281	4642
ГМСП 2007 г. (ПКИ)	510 ¹	3534
ОБЩО	978	10 578

¹ Индикативен бюджет за ГМСП при стартирането на ПКИ. Разпределението на бюджетите между различните видове финансови инструменти се извършва на годишна основа.

Източник: ЕСП въз основа на различни доклади от Европейската комисия и Европейския инвестиционен фонд.

6. В рамките на текущата ПКИ за периода от 2007 г. до 2013 г. са заделени 510 милиона евро. Този бюджет се използва единствено при неизпълнение на задълженията по гарантираните заеми и за всеки посредник се фиксира максимална сума, която се поема от бюджета на ЕС. До 31 декември 2009 г. общата сума на исканията за активиране на гаранции в рамките на ПКИ е в размер на 1,7 милиона евро. В **таблица 2** е представена подробна разбивка на резултатите, които са постигнати от механизма в рамките на ПКИ.

ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП

7. Оперативното управление на механизма за ГМСП включва различни участници (вж. **фигура 1**).

ТАБЛИЦА 2

ОСНОВНИ ДАННИ ЗА ПОСТИГНАТИ РЕЗУЛТАТИ ОТ МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП В РАМКИТЕ НА ПКИ КЪМ 31 ДЕКЕМВРИ 2009 Г.

	Общо	Направление „Заеми“	Направление „Микрокредитиране“
Брой посредници	21	17	4
Брой споразумения	25	21	4
Обхванати държави	13	11	4
Брой МСП	58 767	50 476	8314
Брой заеми	64 327	55 796	8531
Брой служители (данни към датата на включване в кредитния портфейл)	217 134	204 155	13 004
Размер на гаранциите от ЕС (в млн. евро)	3534	3306	228
Нетна стойност на активираните гаранции (в млн. евро)	1,7	0,8	0,9
Размер на заемите (в млн. евро)	3793	3695	98
Размер на инвестициите (в млн. евро)	6849	6692	157
Оценка на размера на гарантираното финансиране за МСП (в млн. евро)	11 610	11 264	346

Източник: „Тримесечен доклад относно програмата от 2007 г. във връзка с механизма за ГМСП, 31 декември 2009 г.“, Европейски инвестиционен фонд.

8. В разработването, управлението и мониторинга на механизма за ГМСП участват две генерални дирекции на Европейската комисия и Европейският инвестиционен фонд (ЕИФ)⁸. ГД „Предприятия и промишленост“ координира правните аспекти, подготвя годишните работни програми, докладите за изпълнение на различните стълбове на ПКИ и организира извършването на оценки на програмата. ГД „Икономически и финансови въпроси“ отговаря за прякото управление на механизма за ГМСП, като е натоварена с договарянето на споразумението за фидуциарни отношения и управление (СФОР)⁹ с ЕИФ одобрява финансовите посредници, извършва мониторинг на движението на паричните средства по доверителните сметки и следи дали средствата се изразходват в съответствие с целите на ПКИ.

⁸ ЕИФ е специализиран орган на Европейския съюз, който предоставя гаранционни инструменти и рисков капитал на МСП.

⁹ Споразумение за фидуциарни отношения и управление от 20.9.2007 г. между Европейската общност и ЕИФ във връзка с механизма за гарантиране по отношение на МСП в контекста на Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (2007—2013).

ФИГУРА 1

СХЕМА НА РАБОТНИЯ ПРОЦЕС НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП



Източник: Европейска сметна палата.

- 9.** ЕИФ предоставя гаранции на финансовите посредници, за да подобри възможностите им за отпускане на заеми, а оттам и достъпа и условията за кредитиране на МСП. ЕИФ сключва гаранционни споразумения от свое име с мандата на Комисията, като разходите и рисковете са за сметка на бюджета на ЕС. С оглед информиране на Комисията за функционирането на механизма, на всеки три месеца ЕИФ изпраща доклади относно постигнатия напредък до ГД „Икономически и финансови въпроси“.
- 10.** Финансовите посредници, които участват в механизма за ГМСП, са публични гаранционни институции, взаимни гаранционни схеми, институции за микрофинансиране и търговски или публично притежавани/ контролирани банки. Те могат да бъдат преки заемодатели, които предоставят заеми на МСП, или организации за взаимно гарантиране, които по косвен начин гарантират заеми, като предоставят съвместни или насрещни гаранции¹⁰ за кредитния портфейл на МСП на един или на няколко директни заемодатели. В рамките на всяка гаранционна сделка¹¹ се определят конкретните целеви стойности на заемите, които да реализира финансовият посредник.
- 11.** Дадено МСП следва да отговаря на дефиницията на Комисията за малко и средно предприятие, за да може да кандидатства за гаранция в рамките на механизма за ГМСП. МСП се определя като предприятие, в което са заети по-малко от 250 души и чийто годишен оборот не надвишава 50 милиона евро и/или общият му годишен балансов отчет не надвишава 43 милиона евро и което отговаря на условието за самостоятелно предприятие¹².

¹⁰ Съвместната гаранция предоставя на заемодателя втора гаранция в допълнение към основната, докато насрещната гаранция обезпечават част от гаранцията на първия гарант.

¹¹ Гаранционните сделки са отделни гаранционни споразумения между ЕИФ и финансовия посредник, които се отнасят до дейностите, извършени в рамките на тези споразумения.

¹² Препоръка на Комисията 2003/361/ЕО от 6 май 2003 г. относно дефиницията на микро, малки и средни предприятия (ОВ L 124, 20.5.2003 г., стр. 36).

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

12. Целта на извършения от Палатата одит беше да се оцени ефективността на механизма за ГМСП, като бяха разгледани следните одитни въпроси:

- По ефективен и логичен начин ли е разработила Комисията механизма за ГМСП и структурата му на управление?
- Дали Комисията и ЕИФ са установили и приложили ефективни процедури за подбор на подходящи финансови посредници, както и за мониторинг на резултатите, постигнати от механизма за ГМСП?
- Допринесли ли са гаранционните сделки на МСП за постигане на целите на политиката?

13. По време на одита бяха проверени ролите и отговорностите на всички основни участници в механизма за ГМСП — Комисията, ЕИФ и финансовите посредници. Основният акцент беше поставен върху механизма за ГМСП в рамките на ПКИ (2007—2013 г.); информацията относно механизма за ГМСП в рамките на МППП беше използвана с оглед съпоставяне с ПКИ.

14. Одитът обхваща следните дейности:

- оценка с оглед да се определи дали целите на ГМСП са конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове (*SMART*), както и дали моделът и планирането на механизма ще позволят постигането на ефективни резултати;
- оценка на управлението на операциите в рамките на механизма за ГМСП, включително оценка на процедурите за подбор на финансови посредници, както и на процедурите на Комисията и ЕИФ за отчитане и мониторинг;
- посещения на девет финансови посредника¹³ (от общо 14, с които са били сключени договори към датата на планиране на одита през юни 2009 г.). Те са подбрани съгласно следните критерии: i) вид на гаранцията, ii) действително реализиран размер на гаранциите, iii) вид на финансовия посредник, и iv) преки гаранции или насрещни гаранции. По отношение на всеки финансов посредник бяха проверени съответното предложение за гаранция, оценката му от ЕИФ и Комисията и сключеното споразумение между ЕИФ и финансовия посредник;

¹³ Бяха посетени финансови посредници в Белгия, Франция, Унгария, Словения, Италия, Испания и Германия.

- подбор на извадка от 181 заема от девет финансови посредника, посетени с цел да се оцени дали използването на гарантираните заеми за МСП отговаря на целите на механизма за ГМСП¹⁴; и
- изпращане на въпросник до всички 51 финансови посредници, които участват в програмите МППП и/или ПКИ¹⁵, с цел да се получи информация за тяхната оценка на модела и управлението на механизма за ГМСП¹⁶.

¹⁴ В помещенията на финансовите посредници бяха проверени документите относно предложението и одобрението на заема, оценката на кредитния риск за заемополучателя, както и целта на предоставяне на заема.

¹⁵ Въпросникът съдържа 48 въпроса по различни теми, на които посредниците са поканени да отговорят, като например: i) процесът на кандидатстване за механизма за ГМСП, ii) управлението на ЕИФ по време на срока на действие на гаранцията iii), гарантирания продукт, и iv) въздействието на финансовата криза върху продуктите. Освен това посредниците, които участват по МППП, но не и по ПКИ, са запитани и относно причините.

¹⁶ При изготвяне на въпросите са взети предвид коментарите на ЕИФ и Комисията. Процентът на отговорилите на въпросника е 82 (42 от общо 51 финансови посредника).

ОДИТНИ КОНСТАТАЦИИ

РАЗРАБОТВАНЕ НА МОДЕЛА НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП

- 15.** Публичната интервенция има по-големи шансове да бъде реализирана, когато е налице добре разработен модел. С оглед да се оцени адекватността на модела, в този раздел се прави анализ на логиката на интервенция с механизма за ГМСП. Извършена е подробна проверка на предварителната оценка на въздействието за ПКИ¹⁷ във връзка с механизма за ГМСП и степента, до която тази оценка е взета предвид по време на фазата на разработване на модела. На последно място, целите на механизма за ГМСП са оценени с оглед на това дали са конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове (критериите SMART).

МЕХАНИЗМЪТ ЗА ГМСП СЕ БАЗИРА НА ВАЛИДНА КОСВЕНА ИНТЕРВЕНЦИОННА ЛОГИКА

- 16.** Логиката на интервенция представя връзката между вложените средства и реализирането на продуктите и услугите, а оттам и въздействието ѝ върху обществото като резултати и последици. Тя позволява да се опише начинът, по който се очаква да се постигнат общите цели на интервенцията. Ясната интервенционна логика показва по какъв начин се предвижда да функционира програмата.
- 17.** Нито в решението за ПКИ, нито в предложението на Комисията или в оценката на въздействието относно ПКИ не се посочва ясно логиката на интервенция на механизма за ГМСП. Липсата на ясна логика на интервенция е установена също така и от оценителя, натоварен с междинната оценка в рамките на ППИ¹⁸.
- 18.** Въпреки това в различните подготвителни документи се съдържа достатъчно информация, за да се направи косвено заключение относно модела на функциониране на механизма за ГМСП. Понякога е трудно за заемодателите да оценят отделните искания за заем и свързаните с тях рискове, по-специално в случаите, когато заемополучателят няма установена репутация (напр. нови МСП). В подобна ситуация заемополучателите могат да гарантират заема на заемодателите посредством предоставянето на допълнително обезпечение, но на тези от тях, които не разполагат с достатъчно допълнителни гаранции, може да им бъде отказан достъп до финансиране дори при обосновани предложения за бизнес. Механизмът за ГМСП има за цел да подобри тази ситуация, като предоставя гаранции в случаите, когато МСП не са в състояние да го направят.

¹⁷ Работен документ на службите на Комисията, приложение към предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (2007—2013), SEC(2005) 433, 6.4.2005 г.

¹⁸ В извършената междинна оценка оценителят препоръчва да се предоставя „ясно становище относно логиката на интервенция за всяка мярка с оглед да се подобри общата съгласуваност на програмата и да се покаже нейното въздействие“, Европейска комисия „Междинна оценка на програмата за предприемачество и иновация“, 2009 г.

19. Все пак при липсата на ясна интервенционна логика е трудно да се разберат основанията за някои специфични елементи на механизма за ГМСП, например определянето на иновативните МСП като цел за направлението „Заеми“. Иновативните МСП са посочени като цел за дългово финансиране, въпреки че инвестициите в собствен капитал като цяло се считат за по-подходящи за този тип МСП¹⁹.

**ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО Е ДОПРИНЕСЛА
ЗА РАЗРАБОТВАНЕТО НА МОДЕЛА НА МЕХАНИЗМА, НО
НЕ СЪДЪРЖА ДОСТАТЪЧНО ФАКТИЧЕСКИ ДОКАЗАТЕЛСТВА
В НЕГОВА ПОДКРЕПА**

20. Оценката на въздействието е важен инструмент, който се използва от Комисията при разработването на дадена политика²⁰. При оценката на въздействието следва да се определи и анализира съответният проблем и поставените цели, да се предложат основни варианти за постигане на целите на политиката и да се анализират вероятните икономически, социални и екологични въздействия от прилагането на различните варианти на политика. На последно място, оценката на въздействието служи за определяне на механизмите за мониторинг и оценка, които са необходими по време на изпълнение на политиката.
21. По отношение на механизма за ГМСП този тип анализ е част от оценката на въздействието за ПКИ. Тя съдържа всички задължителни раздели и по този начин дава представа за съображенията при разработването на КПИ и нейните основни елементи като например механизма за ГМСП. Оценката на въздействието на ПКИ представлява напредък в сравнение с МППП, за която не е бил извършен подобен анализ.
22. Въпреки това различни части от оценката на въздействието за ПКИ не са достатъчно подробни и количествено определени. Например при анализа на проблема липсва информация относно неговата значимост, а анализът на различните варианти за постигане на целите на политиката е основан единствено на опростено качествено съпоставяне без количествена оценка на вероятното въздействие. По отношение на предпочетения вариант, с изключение на въздействието върху броя на работни места, Комисията е измерила количествено очакваните продукти и услуги²¹, а не тяхното въздействие.

¹⁹ Вж. например North, Baldock, Ekanem, Whittam and Wyper: „Достъп до банково финансиране за шотландските МСП“, 2008 г.

²⁰ COM(2002) 276 окончателен, 5.6.2002 г.

²¹ В рамките на оценката на въздействието се счита, че продуктите и услугите, като например броят на заемите или на МСП, представляват въздействието. Въпреки това степента на реалното въздействие е по-ниска в сравнение с предоставените продукти и услуги, тъй като част от МСП са могли да получат заеми без гаранция.

**В СРАВНЕНИЕ С МППП ЦЕЛИТЕ СА ПО-ТОЧНО ОПРЕДЕЛЕНИ,
НО ВСЕ ОЩЕ ЛИПСВА ЯСНОТА И СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛЕВИ НИВА**

23. За всички области на дейност, обхванати от бюджета, се набелязват цели *SMART*²². Те се считат за:

- конкретни, ако са достатъчно точни и конкретни, за да не могат да бъдат тълкувани по различен начин²³;
- измерими, ако продуктите и услугите могат да се измерят и така да се оцени напредъкът;
- достижими, ако предвидените резултати е възможно реално да бъдат постигнати с наличните ресурси;
- актуални, ако се отнасят до нуждите и до стратегическите цели; и
- планирани със срокове, ако са свързани с краен срок или даден период от време²³.

24. Поради доста сложната структура на ПКИ (вж. **приложение I**) йерархичната структура на целите също е сложна. На ниво рамкова програма са определени четири общи цели²⁴. По отношение на ППИ, която включва механизма за ГМСП, непосредствените цели²⁵ са определени на нивото на специфичната програма²⁶. Въпреки че няма установени конкретни цели на ниво финансови инструменти, в член 19, параграф 2 от решението за ПКИ всяко направление на механизма за ГМСП е описано посредством целите, които то преследва (вж. **каре 1**).

25. Целите са актуални, но са конкретни, измерим и планирани със срокове единствено по отношение на очакваните продукти и услуги от прилагането на механизма. Количествената цел — обхващане на 315 750 МСП, изглежда реално постижима (вж. точка 77).

²² Член 27, параграф 3 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1).

²³ Дефиницията е взета от документ на Европейската комисия — Насоки за оценка на въздействието, SEC(2005) 791, 15.6.2005 г.

²⁴ Решение за ПКИ, член 2.

²⁵ Непосредствените цели се отнасят до резултатите от интервенция спрямо преките адресати и отчитат предвидената конкретна област и специфичното естество на разглежданата политика на интервенция. По отношение на ГМСП за непосредствена цел се счита съответната цел на ППИ.

²⁶ Решение за ПКИ, член 10.

26. В сравнение с МППП целите на механизма за ГМСП са по-точно определени, но все пак остават доста общо формулирани. Например в съответствие с непосредствената цел на ППИ заемите следва да „подобрят достъпа до финансиране за стартиране и растеж на МСП“. Подобна цел предполага доста широка гама от потенциални целеви МСП, тъй като може да се твърди, че на практика всички заеми на МСП се сключват с оглед да се осигури растежът на предприятието. По същия начин, понятието за иновационни дейности се тълкува свободно²⁷.

²⁷ Примери за иновации, установени в извадката — инвестиции в нова технология за опаковане и сортиране в складови помещения или в нова фурна с допълнителни функции в пекарна.

КАРЕ 1

ЦЕЛИ ВЪВ ВРЪЗКА С МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП

Обща цел

Засилване на конкурентоспособността на предприятията, по-специално на МСП.

Непосредствена цел

Да подобри (...) достъпа до финансиране за стартиране и растеж на МСП и инвестиции в иновационни дейности.

Четирите направления на механизма за ГМСП

Направление „Заеми“ — намалява специфичните трудности, които МСП срещат при достъпа до финансиране както поради предполагаемия по-висок риск при инвестициите в някои дейности, свързани със знанието, като технологично развитие, иновации и трансфер на технологии, така и поради липса на достатъчно обезпечение.

Направление „Микрокредитиране“ — насърчава финансовите институции да играят по-активна роля в предоставянето на заеми в по-малки размери, които обикчайно включват пропорционално по-големи разходи за заемополучателите с недостатъчни обезпечения. В допълнение към гаранциите или на срещните гаранции, финансовите посредници могат да получат средства за частично компенсиране на административните разходи, присъщи на финансирането на микрокредитите.

Направление „Собствен и квазисобствен капитал“ — включва инвестиции, които предоставят капитал за създаване на бизнес и/или за фазата на стартирането, а също и мецанин финансиране, с цел да се намалят специфичните трудности, пред които са изправени МСП поради слабата си финансова структура и трудностите, произтичащи от бизнес трансфери.

Направление „Секюритизация“ — мобилизира допълнително дългово финансиране за МСП при подходящи условия за разпределение на риска с целевите институции. Подпомагането на тези трансакции зависи от ангажирането на финансовите институции с предоставянето на значителна част от мобилизирания наличен капитал за отпускане на заеми за нови МСП в един разумен период от време.

- 27.** При оценката на въздействието на ПКИ като целево ниво се определя броят на МСП, които се очаква да се възползват от програмата в продължение на седем години. Конкретни цели по отношение на резултатите или въздействието не са определени (за повече подробности вж. точка 64). Очакваният брой на запазените или създадените директни работни места в петгодишен срок е посочен в оценката на въздействието. Това не е пряко свързано с никоя от целите, но може да бъде изведено като принцип от подновената Лисабонска стратегия.

СЪЗДАВАНЕ НА УПРАВЛЕНСКА СТРУКТУРА ЗА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП — ОПЕРАТИВНОТО УПРАВЛЕНИЕ Е ДЕЛЕГИРАНО НА ЕИФ

- 28.** Основният елемент за ефикасно и ефективно делегиране е договорното споразумение, в което подробно да се описват разпоредбите за изпълнението на задачите, поверени на специализирания орган. В договорното споразумение следва по-специално да се опишат в детайли задълженията на специализирания орган и да се включат всички необходими механизми, които да гарантират постигане на целите на политиката²⁸.
- 29.** ЕИФ системно придобива експертен опит, като предоставя продукти за финансов инженеринг на МСП в Европа. ЕИФ е избран от Европейската общност, за да осигурява оперативното управление на механизма за ГМСП при стартирането му през 1998 г. Използването на ЕИФ в рамките на последователните многогодишни програми (Инициатива за растеж и заетост, МППП и след това ПКИ) има за цел да гарантира необходимата приемственост в управлението на механизма за ГМСП.
- 30.** В този контекст Палатата провери дали:
- използването на механизма за ГМСП е било планирано по ефективен начин, така че да се избегнат закъснения и да се осигури непрекъсната подкрепа за МСП; и
 - дали нормативната рамка²⁹, която определя услугите, предоставяни от ЕИФ, гарантира ефикасно и ефективно управление на механизма.

²⁸ В съответствие с член 43, параграф 4 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2342/2002 на Комисията от 23 декември 2002 г. относно определянето на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 357, 31.12.2002 г., стр. 1).

²⁹ По отношение на ГМСП: Споразумението за фидуциарни отношения и управление и съответните насоки за дейността (като „Насоки за осигуряване на по-добър достъп до финансиране“).

ЗАБАВЯНЕ В ПЛАНИРАНЕТО НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП

- 31.** Като се има предвид, че МППП обхваща периода от 2001 до 2006 г., а ПКИ от 2007 до 2013 г., започването на дейностите в рамките на ПКИ е трябвало да бъде планирано с оглед да се осигури непрекъсната финансова подкрепа. Споразумението за фидуциарни отношения и управление (СФОУ) е следвало да бъде сключено най-малко 11 месеца (вж. точка 33) преди стартирането на ПКИ, като по този начин е щяло да се осигури достатъчен срок за подписване на гаранционните споразумения между ЕИФ и финансовите посредници.
- 32.** Първият проект на СФОУ в рамките на ПКИ е от март 2006 г., но споразумението е подписано едва на 20 септември 2007 г., почти девет месеца след стартирането на ПКИ. Следователно подписването на първото гаранционно споразумение между ЕИФ и финансов посредник е отнело почти една година³⁰ (вж. **фигура 2**).

³⁰ Първото гаранционно споразумение в рамките на ПКИ между финансов посредник и ЕИФ е подписано на 2 септември 2008 г.

ФИГУРА 2

ЕТАПИ В НОРМАТИВНАТА БАЗА ЗА МППП И ПКИ



- 33.** Средният период от време от получаване от страна на посредника на заявлението по ПКИ до подписване на споразумение е около единадесет месеца³¹. Освен това продължителността на процедурата на кандидатстване е посочена като неоправдано дълга от осем от общо 21 участници, отговорили на въпросника на Палатата³². Това закъснение на процедурата на подбор е причинено най-вече от необходимостта да се намери решение на някои технически въпроси, повдигнати от ЕИФ преди въвеждането на механизма за ГМСП, като съгласуване на дефиницията и оценката на допълващия характер на гаранциите по заемите (вж. точка 84). В крайна сметка, това е довело до значително забавяне при прехода между последователните програми.

С ОГЛЕД ОСИГУРЯВАНЕ НА НЕПРЕКЪСНАТА ПОДКРЕПА Е ВЪВЕДЕНА „РЕТРОАКТИВНА КЛАУЗА“

- 34.** Осигуряването на непрекъсната подкрепа е важен фактор за финансовите посредници, тъй като някои от тях са въвели специфични кредитни продукти, адаптирани към нуждите на механизма за ГМСП. Прекъсването на предоставената от ЕС подкрепа би могло да доведе до по-големи загуби за финансовите посредници, отколкото липсата на гаранция от ЕС за кредитния продукт.
- 35.** „Ретроактивната клауза“ е въведена с цел намаляване на периода на прекъсване между две последователни програми и гарантиране на приемственост между програмите МППП и ПКИ. С тази клауза на финансовите посредници се дава възможност със задна дата да включат в механизма за ГМСП заеми, които вече са били сключени в периода от края на срока за предоставяне на помощ в рамките на МППП до датата, на която е подписано гаранционното им споразумение по ПКИ.
- 36.** В резултат на това не е било осигурено равното третиране на финансовите посредници, тъй като тези, които са участвали в МППП, са били облагодетелствани заради включването на заеми със задна дата. Ретроактивното включване на заеми е било възможно от септември 2007, докато новите финансови посредници са имали възможност да включат заеми едва след подписването на гаранционните им споразумения с ЕИФ³³.

³¹ Въз основа на данните, получени от девет посетени посредника, средният брой дни за обработване на одобрена кандидатура в рамките на ПКИ е 323.

³² Въз основа на данните от въпросник (B6), изпратен до всички финансови посредници, кандидатствали по ПКИ.

³³ Първите гаранционни споразумения в рамките на ПКИ са подписани през септември 2008 г.

- 37.** Въпреки че ретроактивната клауза е замислена с цел разрешаване на проблема, свързан с липсата на финансиране в периода между МППП и ПКИ, тя не винаги е осигурявала непрекъсната подкрепа за МСП от страна на ЕС. Такъв е бил случаят при двама от деветимата посетени финансови посредника, за които срокът за предоставяне на помощ в рамките на МППП е приключил преди стартирането на новия период за предоставяне на помощ в рамките на ПКИ (което представлява разлика от четири месеца).

³⁴ В съответствие с член 53 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета.

УСТАНОВЕНА Е ПОДХОДЯЩА РАМКА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП

- 38.** Механизмът за ГМСП функционира в рамките на съвместното управление на Комисията и ЕИФ³⁴. С оглед осигуряване на ефикасно делегиране СФОУ и съответните насоки за дейността следва да съдържат:
- дефиниция на дейностите, които ще се изпълняват, като например специфичните цели за всяко направление (вж. описание на направленията **в каре 1**);
 - управленска структура за изпълнение на задачите; и
 - определяне на подходяща структура на таксите за услугите, предоставени от ЕИФ.
- 39.** В член 3 на СФОУ се постановяват задачите, които ЕИФ трябва да изпълни (вж. **каре 2**):

КАРЕ 2

ОСНОВНИ ЗАДАЧИ НА ЕИФ ВЪВ ВРЪЗКА С УПРАВЛЕНИЕТО НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП:

- идентифициране, оценка и подбор на финансови посредници;
- определяне на финансовите посредници и съгласуване с тях на естеството и подробните условия за гаранциите от ЕС;
- решения за отпускане на средства; и
- изпълнение, управление и приключване на гаранциите от ЕС (включително отчитане и мониторинг).

40. По отношение на всяко направление на ГМСП са разработени насоки за дейността³⁵, в които подробно се описват специфичната цел, подборът на посредниците, критериите за допустимост, гаранцията от ЕС и начинът на функциониране. В допълнение към тези насоки, на 29 октомври 2007 г. Комисията публикува насоки за по-голям достъп до финансиране, по-специално по отношение на разпоредбите на СФОУ относно установяването на параметрите на гаранционното споразумение.
41. Управленската структура за механизма за ГМСП е адекватна и в сравнение с МППП е позволила да се подобрят насоките за дейността и другите разпоредби относно изпълнението на задачите, тъй като те подробно описват всички задачи, които трябва да се изпълняват.
42. Таксите, които се плащат на ЕИФ, се изчисляват, като се взема предвид:
- постигнатите целеви нива на индикаторите за изпълнение;
 - географското разпределение на държавите, отговарящи на критериите за допустимост; и
 - степента на новост и сложност на гаранционния инструмент.
43. В сравнение с МППП схемата за плащане на такси в полза на ЕИФ е подобрена в рамките на ПКИ, тъй като:
- структурата на таксите е разделена на четири различни компонента, които по-добре отразяват съответното работно натоварване за всяка задача; и
 - правото за получаване на такса възниква в резултат на постигането на специфични резултати (вж. **таблица 3**).

³⁵ Споразумение за фидуциарни отношения и управление, приложения 1А—1Д.

ТАБЛИЦА 3

ПРЕГЛЕД НА ЧЕТИРИТЕ ВИДА ФИНАНСОВИ СТИМУЛИ, КОИТО ОБРАЗУВАТ ВЪЗНАГРАЖДЕНИЕТО НА ЕИФ

Вид финансов стимул	За насърчаване основно на:
Такса за стартиране	Създаване на програмата в срок от 12 месеца
Такса за подписване	Широко географско покритие на програмата и използване на специфични направления
Такса за изпълнение	Извършване на допълнителна дейност и ежедневни операции
Такса за мониторинг	Гарантиране на добро финансово управление

Източник: Приложение 13 от споразумението за фидуциарни отношения и управление.

- 44.** Таксата, която ЕИФ получава за подписване на споразумение, дава право на определен бонус в случай, че географското покритие на посредниците е значително. Освен това на ЕИФ се изплаща такса в случай на участие на посредници от страни, които преди това не са били обхванати от програмите, както и за нови посредници, които не са участвали в предходните програми.
- 45.** Въпреки финансовите стимули за тяхното използване, направленията за гарантиране на инвестиции в собствен или квази-собствен капитал и за секюритизация не са били използвани до 31 декември 2009 г. Това се дължи отчасти на финансовата криза, която има отрицателно въздействие върху пазара на ценни книжа като цяло.

ПОДБОР НА ФИНАНСОВИ ПОСРЕДНИЦИ

- 46.** По време на одита беше извършена оценка на процеса на подбор по отношение на това дали:
- насоките на ЕИФ относно подбора на финансови посредници са изчерпателни и гарантират справедлив и прозрачен подбор;
 - параметрите на споразумението, които определят нивото на интервенция на ЕС, са били установени; и
 - целите на политиката са били правилно отразени в гаранционните споразумения.

ДОБРЕ РАЗРАБОТЕНА РАМКА ЗА ПОДБОР

- 47.** В рамките на процедурата за оценка следва да се прилагат общи стандарти за оценяване на финансовите посредници, така че да се гарантира справедлив, структуриран и прозрачен подбор. ЕИФ и Комисията следва да въведат и прилагат минимални изисквания за подбор на потенциални посредници.

48. Комисията е делегирала на ЕИФ³⁶ задължението да извършва подбор на посредници чрез прилагане на критерии за подбор и процедура, които са дефинирани в съответните насоки за предоставяне на гаранции³⁷. Насоките предвиждат освен това посредниците да бъдат избирани в съответствие с добрите практики. В **каре 3** е представен преглед на извършения от ЕИФ процес на подбор в рамките на механизма за ГМСП.

49. При установяване на рамката за управление на механизма следните критерии бяха определени в СФОР за подбор на потенциални финансови посредници³⁸:

- финансовото положение и оперативният капацитет на посредника и възможностите му за управление на рискове и спазване на реда и условията на механизма за ГМСП;
- дали посредникът гарантира дългово финансиране и/или финансиране на микрокредити, предоставяни на МСП от много различни заемодатели;
- географското покритие (единствено по отношение на направление „Заеми“);
- възможността за осъществяване на наставничество и дейности в подкрепа на бизнеса (единствено по отношение на направление „Микрокредитиране“); и
- приемането на критерия „по-добър достъп до финансиране“ (вж. точка 54).

³⁶ Член 3.1 от Споразумението за фидуциарни отношения и управление.

³⁷ В Споразумението за фидуциарни отношения и управление се съдържат четири политики по отношение на гаранциите, които съответстват на четирите специфични направления на механизма. Политиките по отношение на гаранциите определят със специфични термини целта на съответното направление, процеса за подбор на посредници, критериите за допустимост, начина на функциониране за осигуряване на по-добър достъп до финансиране, отчитането, мониторинга и одита, както и дейностите за насърчаване и повишаване на осведомеността.

³⁸ Става въпрос за критериите, които съответстват на направленията „Заеми“ и „Микрокредитиране“. Критериите за подбор за направленията „Собствен капитал“ и „Секюритизация“ не са проверени, тъй като не са били използвани до 31 декември 2009 г.

КАРЕ 3

ПРОЦЕС НА ПОДБОР НА ПОСРЕДНИЦИ, ИЗВЪРШЕН ОТ ЕИФ

- анализ на кандидатурите за посредници вследствие на открита тръжна процедура
- предварителен подбор на кандидатурите — стандартна проверка на формални изисквания
- процес на надлежна проверка (включително определяне на гаранционните параметри)
- независимо становище на отдела за управление на риска на ЕИФ
- оценка от отдела за контрол върху спазването на нормативната база на ЕИФ
- одобрение от Съвета на директорите на ЕИФ и от Европейската комисия (директора на дирекция L в ГД „Икономически и финансови въпроси“)

50. Палатата счита, че критериите за подбор на финансови посредници съответстват на практиката в други подобни финансови институции. Въпреки това нито Комисията, нито ЕИФ са установили стандартни критерии за оценяване по скала, с помощта на които кандидатурите на посредниците да бъдат оценявани, класирани и съпоставяни в зависимост от нивото им на съответствие с тези критерии. В резултат на липсата на яснота по отношение на критериите за подбор ЕИФ е разполагал с голяма свобода на преценка при избора на кандидатите.

НЕДОСТАТЪЧНО ДОКУМЕНТИ В ПОДКРЕПА НА ПАРАМЕТРИТЕ ОТ ГАРАНЦИОННИТЕ СПОРАЗУМЕНИЯ

51. Двата основни параметъра от гаранционното споразумение са референтният обем и максималният процент на гаранцията. Референтният обем представлява размерът на гаранцията или на финансирането, които „основателно може да се очаква“ посредникът „да предостави“ [...] „при липса на гаранция от ЕС“³⁹. Освен това референтният обем служи за основа при изчисляване на допълнителни параметри от споразумението. Максималният процент на гаранцията⁴⁰ се отнася до максималната стойност на загубите, за които ЕИФ носи отговорност в рамките на гаранционното споразумение. И двата параметъра са ключови, тъй като те ще определят:

- дали интервенцията от страна на ЕС допълва съществуващото ниво на дейност на гаранционната схема или просто я замества; и
- максималното ниво на риск, на което се очаква да бъде изложен бюджетът на ЕС в рамките на конкретно споразумение.

52. В съответствие със СФОР и с насоките за по-добър достъп до финансиране обемите, включително референтният обем, се определят въз основа на професионалната оценка на ЕИФ на базата на предходни бюджети и нива на загуби или на базата на прогнози (по-специално по отношение на публичните гаранционни схеми) и като се отчитат пазарните условия и развитието им във времето.

³⁹ Насоки за осигуряване на по-добър достъп до финансиране, 25 октомври 2007 г.

⁴⁰ Максималният процент на гаранцията е предварително определен процент, до който е ограничена отговорността на ЕИФ в рамките на гаранционното споразумение. Размерът на тази отговорност (пределна стойност на гаранцията) се изчислява чрез умножаване на действителната стойност на портфейла по процента на гаранцията и максималния процент на гаранцията. Напр. стойност на портфейла = 1 000; процент на гаранцията = 50 %; максимален процент на гаранцията = 10 %. Така максималната стойност на отговорността на ЕИФ (пределната стойност на гаранцията) = $1\,000 \times 50\% \times 10\% = 50$.

- 53.** В документацията на ЕИФ са установени слабости при определянето на параметрите на споразумението, по-специално по отношение на референтния обем и максималния процент на гаранцията. В искането на ЕИФ за одобрение от Съвета на директорите е включено единствено обобщение на резултатите от надлежната проверка. При определянето на параметрите ЕИФ се е основал на информацията, предоставена от финансов посредник. Липсват доказателства, че ЕИФ е проверил тази информация.

⁴¹ Чл. 19 от решението за ПКИ.

ЦЕЛИТЕ НА ПОЛИТИКАТА НЕ СА НАПЪЛНО ДЕФИНИРАНИ В ГАРАНЦИОННИТЕ СПОРАЗУМЕНИЯ

- 54.** Всяко гаранционно споразумение следва да допринася за реализиране на целите на политиката, като точно пояснява какво следва да се постигне. Общите задължения, които се отнасят до всички посредници в гаранционните споразумения, включват принципи за по-добър достъп до финансиране. Тези принципи произтичат от по-общите цели, установени в правното основание⁴¹ и в СФОУ, и ги отразяват по подходящ начин. В **каре 4** са представени принципите, които се прилагат за направление „Заеми“.

КАРЕ 4

ПРИНЦИПИ ЗА ПО-ДОБЪР ДОСТЪП ДО ФИНАНСИРАНЕ СЪГЛАСНО ГАРАНЦИОННОТО СПОРАЗУМЕНИЕ (НАПРАВЛЕНИЕ „ЗАЕМИ“)

Целта на настоящото споразумение е предоставянето на посредника на гаранция от ЕИФ за частичното покриване на риска за портфейла на посредника с цел:

- i) осигуряване на по-добър достъп до финансиране за МСП;
- ii) намаляване на специфичните трудности, които МСП срещат при достъпа до финансиране поради предполагаемия по-висок риск при инвестициите в някои дейности, свързани със знанието като технологично развитие, иновации и трансфер на технологии или поради липсата на достатъчно обезпечение; и
- iii) насърчаване на създаването на работни места, чрез подпомагане на МСП, в които се отчита растеж и създаване на работни места.

55. Освен тези общи разпоредби конкретните условия за предоставяне на гаранция от страна на финансов посредник могат да включват допълнителни задължения за качество за осигуряване на по-добър достъп до финансиране. Въпреки това някои от условията за предоставяне на гаранция от страна на финансов посредник са несъвместими с целите на ПКИ и съдържат недостатъчно насоки за дейността. Така например:

- по отношение на липсата на обезпечение за един посредник е констатирано, че освен спазването на всички приложими разпоредби на настоящото споразумение, посредникът се задължава да изисква ниско ниво на допълнително обезпечение във връзка с посредническите операции. В този случай конкретните условия на споразумението преобразуват общите условия относно липсата на обезпечение в изисквания за по-ниско ниво на обезпечение. На практика обаче това позволява на МСП да се възползват от изискванията за по-ниско ниво на обезпечение и не гарантира, че механизмът ще се използва единствено от МСП, които в действителност не разполагат с никакви обезпечения и следователно нямат възможност да получат финансиране при обичайните търговски условия; и
- конкретните условия на споразуменията предоставят широко поле за преценка по отношение на тълкуването на иновациите. В едно и също гаранционно споразумение се постановява, без да има други допълнително пояснения, че посредникът се задължава да предприеме посреднически операции с новосъздадени МСП или с МСП, участващи в иновационни проекти.

МОНИТОРИНГ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО И ОТЧИТАНЕ

56. За да бъдат ефективни, мониторингът и отчитането се нуждаят от актуална, надеждна и навременна информация относно изпълнението на политиката и степента на постигане на нейните цели.

57. Мониторингът на резултатите от изпълнението на механизма за ГМСП се извършва от Комисията и от ЕИФ (вж. **приложение II**). Информацията се предоставя от МСП (т.е. крайните бенефициенти), като преминава през едно или повече нива на финансови посредници (в случай на съвместни или насрещни гаранции), през ЕИФ и накрая Комисията. На всеки три месеца финансовите посредници се отчитат пред ЕИФ относно механизма за ГМСП. Въз основа на тази информация ЕИФ подготвя тримесечни консолидирани отчети за Комисията, която ги използва за годишните отчети за изпълнението на ППИ и на ПКИ.

58. Палатата провери следните аспекти на мониторинга на резултатите от изпълнението и отчитането:

- дали с оглед извършването на надеждна оценка на състоянието на изпълнение на политиката Комисията е определила балансиран набор от показатели за изпълнение; и
- дали изискванията за отчитане са ясни и основателни.

ОПРЕДЕЛЕНИ СА ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ, НО ТЕ СЛЕДВА ДА БЪДАТ ПО-УСТОЙЧИВИ И БАЛАНСИРАНИ

59. Необходима предпоставка за извършване на ефективен мониторинг (т.е. измерване на напредъка в прилагането на механизма за ГМСП) е дефинирането на набор от ясни показатели и свързани цели. Показателите следва да бъдат относително устойчиви, за да е възможно наблюдението и съпоставянето на измененията във времето.

60. Показателите за изпълнение на механизма за ГМСП следва да допринасят за оценка на постигането на специфичните цели на програмата, така както са залегнали в правното основание и в общите цели на политиката на Европейския съюз, от които те произтичат.

61. По отношение на механизма за ГМСП Комисията е определила шест показателя (вж. **таблица 4**).

62. От четирите показателя (номера 2, 3, 5 и 6), които са включени в предварителната оценка и в работната програма на ППИ за 2009 г., само два са били използвани отново (номера 2 и 3) в доклада на Комисията относно изпълнението на ППИ. В работната програма на ППИ за 2010 г. са премахнати два първоначални показателя (номера 5 и 6) и са добавени два нови (номера 1 и 4). Тези промени са извършени през 2010 в отговор на изследване относно оценката на показателите⁴².

⁴² Оценка на показателите на ППИ, февруари 2010 г.

ТАБЛИЦА 4

ПОКАЗАТЕЛИ ЗА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП, УСТАНОВЕНИ ОТ КОМИСИЯТА

	Показатели относно механиз- ма за ГМСП	Показатели, предвидени в предварителната оценка на въздействието ¹	Показатели в работната програма на ППИ за 2009 г.	Показатели, посочени в доклада за изпълнението на ППИ за 2009 г.	Показатели в работната програма на ППИ за 2010 г.	Вид показател
1	Поето задължение от ЕС за гарантиране на дългово финансиране и общо финансиране	n/a	n/a	111,8 млн. евро (пределна стойност), гарантиращи действително отпуснати заеми в размер на 2 771 милиона евро	Да, но не е посочена целева стойност	Продукти и услуги
2	Брой създадени или запазени работни места в МСП, получаващи ново финансиране	315 750 ²	Да, но не е посочена целева стойност	Брой на служителите на датата на включване в кредитния портфейл: 151 475	Да, но не е посочена целева стойност	Въздействие
3	Брой МСП, получаващи ново финансиране	315 750	Да, но не е посочена целева стойност	47 791	Да, но не е посочена целева стойност	Продукти и услуги
4	Брой подпомогнати МСП, класифицирани по отрасъл или дейност	n/a	n/a	n/a ³	Да, но не е посочена целева стойност	Продукти и услуги
5	Изменения в обема на финансираните инвестиции	Да, но не е посочена целева стойност	Да, но не е посочена целева стойност	Не е отчетено.	n/a	Резултати
6	Обща нетна стойност на преведените средства	Да, но не е посочена целева стойност	Да, но не е посочена целева стойност	Не е отчетено.	n/a	Продукти и услуги

¹ Приложение към предложението за решение на Европейския парламент и на Съвета относно създаване на Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (2007—2013), SEC(2005) 433.

² Създаване или запазване на едно работно място за всяко МСП, което получава ново финансиране. Тъй като според данните относно инициативата за растеж и заетост бенефициентите МСП са създали средно 1,2 работни места, Комисията счита, че следва да се използва по-умерен показател за отчитане на факта, че направление „Микрокредитиране“ е използвано за повече от 20 % от всички предприятия, участващи в механизма за ГМСП, и следователно от тези МСП се очаква да създадат по-малко работни места, което ще доведе и до намаляване на общата средна стойност.

³ Тази информация може да бъде намерена единствено в тримесечните отчети на ЕИФ.

- 63.** В предварителната оценка само два показателя (номера 2 и 3) разполагат с целеви стойности. В работните програми на ППИ за 2009 г. и 2010 г. не са установени целеви нива на показателите, които да бъдат постигнати за съответния период. При липсата на целеви стойности е трудно да се оцени дали програмата се развива според очакванията.
- 64.** Въпреки че Комисията се е опитала да създаде балансиран набор от измерими показатели, който да включва индикатори за продукти и услуги, въздействие и резултати, единствено показателят за резултатите (номер 5) не е използван отново и в крайна сметка е премахнат. Оказва се, че трудности предизвиква (вж. точки 67 и 68) единственият показател, който се отнася до въздействието (номер 2), а всички останали показатели се отнасят до продуктите и услугите. По този начин показателите са се превърнали по-скоро в инструмент за оперативно управление, отколкото в показатели за измерване на въздействието и успешното изпълнение на програмата. Трудно е да се намери добър баланс между икономичното събиране на данните и ефективния мониторинг на резултатите от изпълнението. Оценителите на показателите на ППИ предлагат използването на набор от балансирани показатели, които да включват също методи за събиране на данни и техния график⁴³.
- 65.** С оглед на формулирането на обосновани заключения относно постигнатите резултати в рамките на програмата ГМСП, от съществено значение е данните от извършения мониторинг, които се предоставят от финансовите посредници, да бъдат надеждни, т.е. точни и изчерпателни.
- 66.** Всички посетени от Палатата финансови посредници са въвели процедури за събиране на данните, необходими за изготвянето на отчетите до ЕИФ. Качеството на процеса на отчитане на ниво посредници е проверено от ЕИФ по време на извършените на място мониторингови посещения.
- 67.** Някои финансови посредници изпитват трудности при събирането на данни във връзка с показателя за броя на създадени работни места. В някои страни данните се получават от правителствените институции⁴⁴, в други финансовите посредници ги събират въз основа на извадка⁴⁵, а в някои случаи са извършвани изчисления с разчетни стойности⁴⁶ или финансовите посредници не са актуализирали на годишна основа данните си за заетите места, тъй като това е щяло да ги затрудни прекомерно⁴⁷. Тъй като качеството на данните относно заетостта варира между различните държави, тяхното сумиране поставя под въпрос надеждността на стойността на показателя за броя на създадените работни места (показател номер 2).

⁴³ За оценка на резултатите и въздействието са предложени различни показатели, като например принос към постигнатите резултати от бенефициентите (увеличаване на продажбите, създадени/запазени работни места, разработване на нови продукти или услуги) или увеличаване на общия (или средния) оборот на финансираното МСП.

⁴⁴ Например посредник в Словения е получил данни за заетостта от националния институт за социално осигуряване.

⁴⁵ Посредник в Испания е събирал информацията относно заетостта от регионални гаранционни дружества веднъж годишно въз основа на извадка.

⁴⁶ Друг посредник в Испания изчислява измененията в заетите работни места, като съпоставя прогнозните стойности по време на искането за заем с действително заетите работни места по време на изчислението.

⁴⁷ Например посредник в Италия събира данни относно заетостта единствено към момента на първоначалното искане за гаранция, без по-късно да актуализира тази информация.

- 68.** При този показател възниква и друг проблем, а именно, че стойностите се основават на броя на служителите, работещи в подпомогнатите МСП, който не съответства на броя на създадените или запазените работни места в получаващите ново финансиране МСП. Новото финансиране не е единственият фактор, който води до запазване или създаване на работни места. Липсва анализ относно начина, по който гарантираният заем е допринесъл за запазване или създаване на работни места.

ИЗИСКВАНИЯТА ЗА ОТЧИТАНЕ СА ЯСНИ И ОСНОВАТЕЛНИ И САМО НЯКОИ ФИНАНСОВИ ПОСРЕДНИЦИ ГИ СЧИТАТ ЗА ТЕЖЕСТ

- 69.** Финансовите посредници следва да разполагат с ясни изисквания за отчитане с оглед събирането на данни за мониторинг и изготвяне на отчети относно механизма за ГМСП. Времето и ресурсите, необходими за получаване на изискваната информация, не следва да водят до създаване на ненужна административна тежест.
- 70.** Финансовите посредници са длъжни да събират различни данни относно подпомогнатите МСП и да се отчитат редовно пред ЕИФ (вж. **приложение III**). Изискванията за отчитане са изброени в гаранционното споразумение между ЕИФ и финансовия посредник. За тази цел ЕИФ е публикувал ясни насоки⁴⁸ относно начина за събиране на необходимите данни от страна на финансовите посредници. В потвърждение на това твърдение 88 % от финансовите посредници считат, че предоставените от ЕИФ насоки за дейността са ясни⁴⁹. Освен това 98 % от финансовите посредници заявяват, че ЕИФ винаги е на разположение за предоставяне на допълнителна информация с оглед поясняване на оперативните въпроси⁵⁰.
- 71.** Резултатите от въпросника на Палатата също сочат, че едва 20 % от финансовите посредници, които участват в ПКИ и/или МППП, считат за неоснователни изискванията за отчитане⁵¹.

⁴⁸ Ръководство за съставяне на отчети по механизма за ГМСП 2007—2013 г. (ПКИ) — ЕИФ.

⁴⁹ От отговорите на въпросник (B14) е видно, че 36 от общо 41 финансови посредника, отговорили на този въпрос, считат, че предоставените от ЕИФ насоки за дейността са ясни.

⁵⁰ От отговорите на въпросник (B15) е видно, че 40 от общо 41 финансови посредника, отговорили на този въпрос, считат, че ЕИФ винаги е на разположение за предоставяне на пояснения през периода на действие на гаранцията.

⁵¹ От отговорите на въпросник (B16), е видно, че 8 от общо 42 финансови посредника, отговорили на този въпрос, не считат изискванията за отчитане за основателни.

- 72.** В случаите, когато при събирането на данни от финансовите посредници възникват значителни трудности (например относно данните за заетостта), е по-подходящо да се използват алтернативни методи за събиране на данни. И двата доклада — „Оценка на показателите за ППИ“ и „Междинна оценка на ППИ“, предлагат за целите на оценяването да се използва методът на проучванията.

ПОСТИГНАТИ РЕЗУЛТАТИ В РАМКИТЕ НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП

- 73.** В този раздел се описват предоставените продукти и услуги в рамките на механизма за ГМСП. Те са анализирани спрямо целите на механизма. Освен това се разглеждат допълнителните предимства от прилагането на механизма на ниво ЕС, като по-специално се оценява дали целите на механизма се реализират по-добре чрез прилагането му на ниво ЕС, отколкото на национално или на регионално ниво.

ПРОДУКТИ И УСЛУГИ, ПРЕДОСТАВЯНИ В РАМКИТЕ НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП

- 74.** Финансовите инструменти на ПКИ следва да осигурят по-добър достъп до финансиране за стартиране и растеж на МСП и инвестиции в иновационни дейности⁵². По-специално в рамките на ПКИ механизмът за ГМСП има за цел да:
- обхване 315 750 МСП⁵³;
 - гарантира заеми, които финансират иновационни инвестиции на МСП⁵⁴ или които са предназначени за МСП без достатъчно обезпечение; и по този начин
 - да се подобри достъпът до финансиране в случаите, когато пазарните механизми се оказват недостатъчни.
- 75.** Посоченият по-долу анализ се основава на извършена от Палатата проверка на извадка от заеми⁵⁵. По отношение на инвестициите в някои дейности, свързани със знанието, като технологично развитие, иновации и трансфер на технологии, Палатата се позовава на Наръчника от Осло на ОИСР за измерване на научни и технически дейности⁵⁶.

⁵² Член 10 от Решението за ПКИ.

⁵³ Приложение към предложението за решение на Европейския парламент и на Съвета относно създаване на Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (2007—2013), SEC(2005) 433.

⁵⁴ Отнася се единствено до направление „Заеми“. Член 19.2 от Решението за ПКИ се отнася до „инвестициите в някои дейности, свързани със знанието, като технологично развитие, иновации и трансфер на технологии“.

⁵⁵ Подбрана е извадка от 181 заема от девет финансови посредника, на които са направени посещения. Броят на проверените заеми по посредник отразява достигнатия обем на предоставени гаранции и е ограничен в интервала от 10 до 45.

⁵⁶ Наръчник от Осло, предложение относно насоки за събиране и тълкуване на данни за технологични иновации, ОИСР, 1997 г. Това е упоменато също така и в съображение 8 от Решението за ПКИ, както и в насоките на Европейската комисия от 2009 г. за оценка на въздействието — SEC(2009) 92.

ОБЩАТА ЦЕЛ ДА СЕ ОБХВАНАТ 315 750 МСП Е ПОСТИЖИМА

- 76.** Всички посетени финансови посредници определено са били насочили своята дейност към МСП, и всички са разполагали с установени процедури, за да проверят дали заемополучателят отговаря на условията за МСП.
- 77.** По отношение на общата цел да бъдат обхванати 315 750 МСП⁵⁷ Комисията и ЕИФ успяха да преодолеят трудностите, свързани с първоначалното забавяне (вж. точка 32), като се насочиха към по-значимите финансови посредници. През трите години след влизането в сила на ПКИ, ЕИФ е сключил 25 споразумения с 21 финансови посредника (вж. **таблица 2**). В края на 2009 г. общата пределна стойност на гаранцията⁵⁸ от тези гаранционни споразумения достига 191,1 милиона евро, които представляват 37,5 % от общия бюджет на механизма за ГМСП. Финансовите посредници са предоставили заеми на почти 59 000 МСП, които представляват 19 % от целевия брой МСП. Като се имат предвид резултатите от изпълнението на МППП, сключените гаранционни споразумения са достигнали до повече от половината от целевия брой на МСП (57,4 %), в случай че за всяко от тези споразумения се достигне максималната стойност на портфейла⁵⁹ (вж. **фигура 3**). Следователно напредъкът в изпълнението е достатъчен, за да се очаква постигане на общата цел за обхващане на 315 750 МСП.

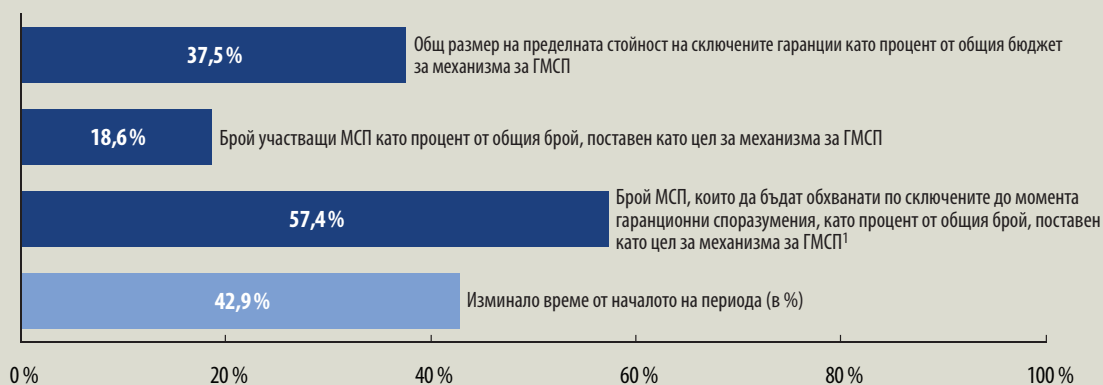
⁵⁷ Така както е предвидено в оценката на въздействието на ПКИ, SEC(2005) 433.

⁵⁸ Пределната стойност представлява таванът за извършване на разходи от ЕС, който ще бъде достигнат единствено в случай че финансовият посредник достигне максималната стойност на портфейла и реализира очакваните загуби във връзка с кредитния портфейл.

⁵⁹ Например в рамките на МППП едва двама от общо 45 финансови посредника са достигнали до стойност по-малка от 90 % от максималната стойност на портфейла.

ФИГУРА 3

ПРОДУКТИ И УСЛУГИ НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП В РАМКИТЕ НА ПКИ В КРАЯ НА 2009 Г.



¹ Въз основа на извършено от Палатата изчисление, при което се допуска, че средната стойност на разходите от бюджета на ЕС за достигане до едно МСП е същата като по МППП (1055 евро), а максималната стойност на портфейла е достигната за всички действащи гаранционни споразумения.

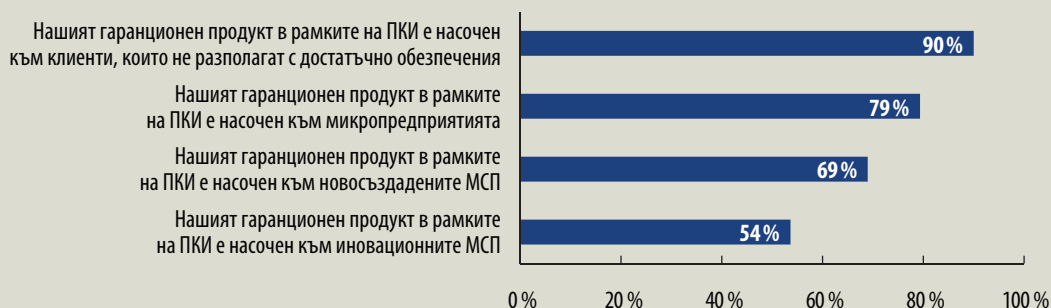
Източник: Европейска сметна палата.

**МЕХАНИЗМЪТ Е ДОСТИГНАЛ ДО МСП БЕЗ ОБЕЗПЕЧЕНИЯ,
НО РЯДКО ДО ИНОВАЦИОННИ ПРОЕКТИ**

- 78.** Механизмът за ГМСП е създаден с цел подобряване на достъпа до дългово финансиране на МСП, които имат рентабилни проекти, но не са в състояние да обезпечат търговски заем. Подобна ситуация е възможна, ако дадено МСП не разполага с достатъчно обезпечение, за да отговори на изискванията на търговския кредитор. Освен това на МСП може да бъде отказано финансиране чрез заем, в случай че търговските кредитори не са в състояние лесно да преценят икономическата обоснованост на проекта, какъвто може да бъде случаят по отношение на инвестициите в иновационни дейности. Колкото по-иновативен е проектът, толкова по-малко вероятно е заемът да бъде отпуснат.
- 79.** Въз основа на отговорите на изпратения от Палатата въпросник финансовите посредници в рамките на ПКИ са насочили най-напред усилията си към МСП без достатъчно обезпечения, на второ място към микропредприятия и най-накрая към новосъздадени предприятия. МСП с иновационни проекти представляват категорията, към която най-рядко са били насочени усилия. 90 % от посредниците са съгласни с твърдението, че в рамките на ПКИ техният гарантиран продукт е бил насочен към клиенти, които не разполагат с достатъчно обезпечения, но едва около половината от тях считат, че гарантираният им продукт в рамките на ПКИ е бил ориентиран към МСП с иновационни проекти (вж. **фигура 4**).

ФИГУРА 4

**ПРОУЧВАНЕ СРЕД ФИНАНСОВИТЕ ПОСРЕДНИЦИ — КЪМ КОИ МСП
СА НАСОЧЕНИ КРЕДИТНИТЕ/ГАРАНЦИОННИТЕ ПРОДУКТИ**



Финансовите посредници в рамките на ПКИ следва да посочат степента си на съгласие с четирите твърдения, като използват скала от 1 до 5 точки. Процентът в диаграмата показва каква част от отговорилите на въпросника изразяват съгласие или категорично съгласие с твърдението. Броят на предоставените отговори на всеки от тези въпроси варира между 28 и 30 от общо 31 финансови посредника, които участват или планират да участват в ПКИ.

Източник: Въпросник на ЕСП, изпратен до финансовите посредници.

- 80.** Анализът на извадката от заеми сочи, че МСП без обезпечения са се възползвали по-често от механизма за ГМСП от тези МСП, които са извършвали инвестиции в иновационни проекти. От общо 181 заема в извадката 77 (43 %) са били предоставени на МСП без достатъчно обезпечения за получаване на достъп до финансиране чрез съществуващите търговски заеми. Едва 22 заема (12 %) са били използвани за финансиране на иновационни проекти (вж. **таблица 5**).
- 81.** Въпреки че инвестициите в новаторски проекти са малко на брой, извадката от заеми включва някои доста иновационни инвестиции. Половината от иновационните проекти (11 от общо 22) са оценени като нови за местния или световния пазар. Тези проекти са били насочени към създаване на нови или значително подобрени продукти, както и към методи за производство или доставка, които са новаторски поне по отношение на пазара на предприятието. Пример за подобни инвестиции е посочен в **каре 5**. Останалите иновационни проекти могат да бъдат описани като новости единствено за съответното предприятие — те са били вече прилагани от други предприятия, които са били в пряка конкуренция със заемополучателя.

ТАБЛИЦА 5

РЕЗУЛТАТИ ОТ АНАЛИЗА НА ЗАЕМИТЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА БРОЯ ЗАЕМИ И ТЕХНИЯ ПРОЦЕНТЕН ДЯЛ ОТ ИЗВАДКАТА

	МСП без достатъчно обезпечения ¹	МСП с достатъчно обезпечения	МСП, които не са доказали липса на обезпечения	Общо
Заеми, използвани за финансиране на иновационни проекти	7 4 %	12 7 %	3 2 %	22 12 %
Заеми, използвани за финансиране на проекти без съществени новаторски аспекти	70 39 %	69 38 %	20 11 %	159 88 %
Общо	77 43 %	81 45 %	23 13 %	181 100 %

1 В случаите, когато даден финансов посредник е определил изрично кое ниво на обезпечение се счита за достатъчно или когато това ниво се подразбира, този метод е бил използван, за да се определи „достатъчния“ характер на обезпечението. В останалите случаи се счита, че дадено МСП разполага с достатъчно обезпечение, ако стойността на заема не надвишава 70 % от стойността на реализуемите активи. В тази категория са взети предвид и други фактори, които увеличават нивото на риск по отношение на МСП (напр. заеми, отпуснати на безработни лица). В резултат на това тези предприятия са счетени за МСП без достатъчно обезпечения.

Източник: Европейска сметна палата.

- 82.** Въпреки това по отношение на 23 заема не е било възможно да се направи оценка във връзка с декларираната липса на обезпечения, тъй като финансовите посредници не са разполагали с информация.

ФИНАНСОВИТЕ ПОСРЕДНИЦИ СЕ СТРЕМЯТ ДА УВЕЛИЧАТ ОБЕМА НА ЗАЕМИТЕ, НО ПОВЕЧЕ ВНИМАНИЕ Е ТРЯБВАЛО ДА СЕ ОБЪРНЕ НА ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ЗАГУБИ ОТ НЕЕФЕКТИВНОТО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА РЕСУРСИТЕ

- 83.** В гаранционните схеми загуби от неефективното разпределение на ресурсите възникват, когато заемополучателят е можел да получи търговски заем от кредитори и без да се възползва от публично подпомагане. В тези случаи резултатите като създаването на работни места, извършването на икономически или иновационни дейности биха се осъществили така или иначе. Публично подпомаганите гаранционни схеми са най-ефективни, когато не е било възможно по друг начин да се финансира дадена инвестиция и да се постигнат желаните резултати.
- 84.** С оглед да се гарантира, че механизмът за ГМСП предоставя допълнителен достъп до финансиране за МСП, Комисията е разработила насоки за осигуряване на по-добър достъп до финансиране. Те имат за цел да подсигурят, че финансовият посредник може да използва гаранцията по портфейла си единствено след като действителният размер на заема надвиши обема на кредитиране, който посредникът би получил при липса на гаранцията. Тази концепция за допълващия характер на интервенцията може лесно да бъде използвана и включена в гаранционното споразумение.

Предприемачът не е разполагал с достатъчно обезпечение за стандартен търговски заем на стойност 40 000 евро. Въпреки това в рамките на предишната си дейност като изследовател той е придобил значителни познания относно производството на оцет. Ето защо е използвал гарантирания заем за стартиране на предприятие за производство на висококачествен оцет. При производствения процес е използвана специално култивирана бактерия, която стабилизира ферментацията. Произведеният оцет има по-добър вкус и по-високо съдържание на захар, които са ценени от потребителите качества. Предприятието е предлагало продукцията си на местния пазар и не е имало конкуренти, използващи същия производствен процес.

- 85.** Въпреки това допълващият характер на интервенцията не гарантира, че по-големият обем кредитиране на ниво финансов посредник води и до увеличени обеми за икономиката като цяло. В контекста на механизма за ГМСП се счита, че икономически загуби от неефективното разпределение на ресурсите възникват, ако гаранциите са предоставени за заеми към МСП, разполагащи с достатъчно обезпечения и които не инвестират в иновационни проекти. Въпреки това се счита, че при предоставянето на помощ на базата на портфейл, определено ниво на икономически загуби е неизбежно. От анализа на заемите е видно наличието на икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите по отношение на повече от една трета от заемите в извадката (38 %, 69 от общо 181, вж. **таблица 5**). При равни други условия тези заемополучатели са могли да вземат кредит от търговски кредитори и без гаранцията от механизма за ГМСП. Проучване на заемополучателите в рамките на МППП, извършено от натоварения с междинната оценка експерт, сочи сходно ниво на икономически загуби⁶⁰.

⁶⁰ От проучването е видно, че две от всеки три дружества е нямало да започнат проекта без гарантирания заем, или са щели да постигнат по-слаби резултати. Само едно от всеки три анкетирани дружества е отговорило, че би създавало предприятието или би стартирало проекта, дори и без да ползва гарантирания заем.

СПЕЦИФИЧНИ УСЛОВИЯ ЗА ОТПУСКАНЕ НА ЗАЕМ

- 86.** Във всяко гаранционно споразумение между ЕИФ и финансовия посредник се съдържа стандартна клауза, в която са изброени принципите за осигуряване на по-добър достъп до финансиране (вж. точка 54) в полза на МСП, които не разполагат с обезпечения или инвестират в иновационни проекти. Не винаги е посочено ясно по какъв начин финансовият посредник има намерение да достигне до тях. С цел да привлекат тези МСП, някои финансови посредници предлагат специални условия за отпускане на заем, като по този начин минимизират икономическите загуби от неефективното разпределение на ресурсите (вж. **каре 6**).

КАРЕ 6

УСЛОВИЯ ЗА ОТПУСКАНЕ НА ЗАЕМ ЗА ПРИВЛИЧАНЕ НА МСП БЕЗ ДОСТАТЪЧНО ОБЕЗПЕЧЕНИЯ ИЛИ ЗА МСП, ИНВЕСТИРАЩИ В ИНОВАЦИОННИ ПРОЕКТИ

- Гарантираните заеми се предоставят единствено на нови или наскоро създадени МСП
- Определя се таван на заема
- Предоставяне на неимууществени облаги за МСП⁶¹ с оглед гарантираните заеми да не бъдат с по-ниска лихва от негарантираните заеми
- По-висока гарантирана стойност за инвестициите, които са напълно или частично иновационни

⁶¹ Като например занижени изисквания за обезпечения, ускорени решения за отпускане на кредит и фиксирани лихвени проценти.

87. Докато първите три условия за отпускане на заем водят до автоматично облагодетелстване на заемополучателите без обезпечения, последното условие най-вероятно ще заинтересува в по-голяма степен МСП, инвестиращи в иновационни проекти. Относителната липса на условия за отпускане на заем, които да са насочени към иновационните МСП, вероятно е причината за малкия брой иновационни инвестиции в извадката (вж. **таблица 5**).

ДОПЪЛНИТЕЛНИ ПРЕДИМСТВА ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА МЕХАНИЗМА НА НИВО ЕС

88. Тъй като всички теми, обхванати от Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации, са от областта на споделената отговорност между държавите членки и Общността⁶², механизмът за ГМСП също следва да спазва принципа на субсидиарност, залегнал в чл. 5 от Договора. В областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, какъвто е случаят по отношение на механизма за ГМСП, Съюзът действа само в случай и доколкото целите на предвидената интервенция не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите-членки, а поради обхвата или последиците от предвидената интервенция могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза.
89. Концепцията за субсидиарност е отново посочена в едно от съображенията на Решението за ПКИ⁶³, в предложението за ПКИ⁶⁴, както и в оценката на въздействието на ПКИ⁶⁵. По същество аргументите, които са използвани от Комисията в полза на европейското измерение на финансовите инструменти, могат да бъдат групирани в две рубрики:
- гарантиране на последователност в изпълнението; и
 - глобален характер на конкуренцията и иновациите.

**МЕХАНИЗМЪТ ЗА ГМСП Е В СЪСТОЯНИЕ ДА ПРЕДОСТАВИ
ЗНАЧИТЕЛНИ НЕИМУЩЕСТВЕНИ ПОЛЗИ ЗА ФИНАНСОВИЯ ПОСРЕДНИК,
НО ВЪПРЕКИ ТОВА СА ПОЛОЖЕНИ НЕДОСТАТЪЧНО УСИЛИЯ ЗА
ГАРАНТИРАНЕ НА ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТ ПРИ НЕГОВОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ.**

90. В подготвителните документи относно ПКИ Комисията е поддържала становището, че европейското измерение ще осигури разпространението на добри практики за предоставянето на финансови инструменти, в това число механизма за ГМСП. Въпреки че подобни мерки съществуват в някои държави членки, интервенцията от страна на Общността ще допринесе за последователност в тяхното изпълнение.

⁶² Комисията е извела правното основание за ПКИ от член 172, член 173, параграф 3 и член 192, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (консолидиран текст след Договора от Лисабон).

⁶³ Решение за ПКИ, съображение 62.

⁶⁴ COM(2005) 121 окончателен, 6.4.2005 г.

⁶⁵ SEC(2005) 433 окончателен, 6.4.2005 г.

91. Установени са различни случаи, при които финансирането на ЕС е от решаващо значение, не само защото частично покрива кредитните загуби, но също така защото дава възможност на посредника да придобие нов опит. В два случая механизмът за ГМСП е подпомогнал посредниците да разработят гаранционни или кредитни продукти, които са били нови за тях. Един от посредниците е трябвало да направи много опити, преди продуктът му да получи достатъчно признание от кредитиращите банки и клиентите. Може да се допусне, че продуктът е нямало да бъде разработен, ако ЕИФ и Комисията не са оказвали нееднократно съдействие на този посредник. Освен това сътрудничеството с институциите на ЕС може да допринесе за това по-малките частни финансови посредници да получат признание сред кредитиращите банки и/или техните клиенти.

92. Това е потвърдено от резултатите от въпросника, изпратен до финансовите посредници. 6 от общо 31 посредника в рамките на ПКИ⁶⁶ са разработили нов кредитен или гаранционен продукт, а 16 от тези 31 посредника значително са изменили съществуващите си продукти с цел участие в ПКИ.

93. Механизмът за ГМСП е повишил нивото на осведоменост сред финансовите посредници относно предоставяната от ЕС помощ. При одитните посещения е констатирано, че нивото на информираност на МСП по отношение на гаранциите от ЕС не е твърде високо. Въпреки това не е установено полагането на активни усилия за осигуряване на последователност в практиките на различните посредници. ЕИФ просто е събирал информация относно практиките на финансовите посредници, без да извършва анализ на тези практики. Както бе показано в случая с условията за отпускане на заем (вж. точка 86), един по-активен подход от страна на ЕИФ вероятно би подобрил нивото на участие в механизма на МСП с иновационни проекти или на МСП, които не разполагат с достатъчно обезпечения.

МЕХАНИЗМЪТ ЗА ГМСП Е УВЕЛИЧИЛ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТТА НА ОТДЕЛНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ, БЕЗ ТОВА ДА ВОДИ ДО ДОПЪЛНИТЕЛНИ ПРЕДИМСТВА ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА МЕХАНИЗМА НА НИВО ЕС

94. Този аспект от допълнителните предимства от прилагането на механизма на ниво ЕС е пряко свързан с една от общите цели на ПКИ: „засилване конкурентоспособността на предприятията, и по-специално на МСП“⁶⁷. В подготвителните документи Комисията поддържа становището, че конкуренцията, пред която са изправени европейските предприятия, все повече придобива глобално измерение, а иновациите се разглеждат като явление от световен мащаб, което не може да бъде устойчиво и успешно в една затворена среда.

⁶⁶ Посредници, които участват или планират да участват в ПКИ.

⁶⁷ Член 2 от Решението за ПКИ.

95. От извършения анализ на заемите е видно, че механизмът за ГМСП в действителност подпомага отделните предприятия да увеличат нивото на своята конкурентоспособност. Беше констатирано, че 74 от общо 181 заема (41 %) са използвани директно за повишаване нивото на конкурентоспособност на предприятието⁶⁸. Механизмът за ГМСП води до постигането на много други стойностни резултати по отношение на създаването на по-конкурентна среда. Механизмът позволява на новосъздадени малки предприятия, по-специално в сектора на услугите да се развият по-нататък. От общо 181 заема в извадката 26 (14 %) са използвани за започване на нов бизнес, а 15 (8 %) за финансиране на допълнително разширяване на дейностите след създаването на предприятието⁶⁹. Механизмът допринася също така за поддържане на конкурентна среда, която позволява на частни лица да станат предприемачи след придобиване на съществуващи МСП (47 заема или 26 %).

96. Въпреки това допълнителните предимства от европейския мащаб на механизма не са ясно доказани, тъй като същите резултати е можело да бъдат постигнати чрез финансиране от националните бюджети. Например Комисията⁷⁰ е представила три предложения относно начина, по който политиката на ЕС може да се отрази върху конкурентоспособността на ниво ЕС⁷¹. Политиката на ЕС би могла:

- да окаже въздействие върху конкурентната позиция на европейските предприятия в сравнение с техните конкуренти извън ЕС;
- стимулира трансграничните инвестиции, включително преместване на икономическата дейност; или
- да се използва за коригиране на нежелани последици от пазарните механизми в ЕС.

97. Нито един от тези ефекти не беше констатиран по време на одита. При извършения анализ на заемите беше потвърдено, че по-голямата част от МСП са функционирали на местния, регионалния или националния пазар. 19 от общо 181 заема (10 %) са отпуснати на МСП, които са извършвали трансгранични дейности, а 13 заема (7 %) са били използвани за инвестиции със значителен трансграничен характер⁷². Ограниченият брой трансгранични дейности не е изненадващ, като се имат предвид видовете икономическа дейност на МСП в извадката (за справка вж. **фигура 5**): 17 ресторанта, 8 шофьори на такси, 41 малки магазина за продажба на дребно (пекарна, месарница, вестникарска будка или супермаркет) или 17 занаятчии (дърводелец, електротехник, зидар или работник, който прави и/или ремонтира покриви). Като се имат предвид тези примери за заемополучатели, чийто бизнес се извършва най-вече на местно ниво, нуждата от интервенция от страна на ЕС не винаги е била доказана по задоволителен начин.

⁶⁸ Счита се, че нивото на конкурентоспособност на предприятието се е увеличило, ако в бизнес плана му е включена информация, че инвестицията би могла да:

- увеличи капацитета на предприятието за производство на стоки или предоставяне на услуги; или да го направи по-ефикасен;
- увеличи пазарния дял на предприятието;
- увеличи износа на предприятието;
- увеличи резултатите от дейността/обучението на служителите на предприятието;
- доведе до по-пълноценно използване на информационните технологии; или
- подобри маркетинга на неговите продукти или услуги.

Счита се, че поотделно новосъздадените предприятия винаги увеличават нивото на конкурентоспособност на средата.

⁶⁹ Разширяване на дейностите в етапа след създаването на предприятието означава разрастване на икономическата дейност в рамките на три години след стартиране на бизнеса.

⁷⁰ Работен документ на службите на Комисията — Оценка на въздействието: следващи стъпки в подкрепа на конкурентоспособността и устойчивото развитие, SEC(2004)1377.

⁷¹ Това е отбелязано също така и в SEC(2005) 791.

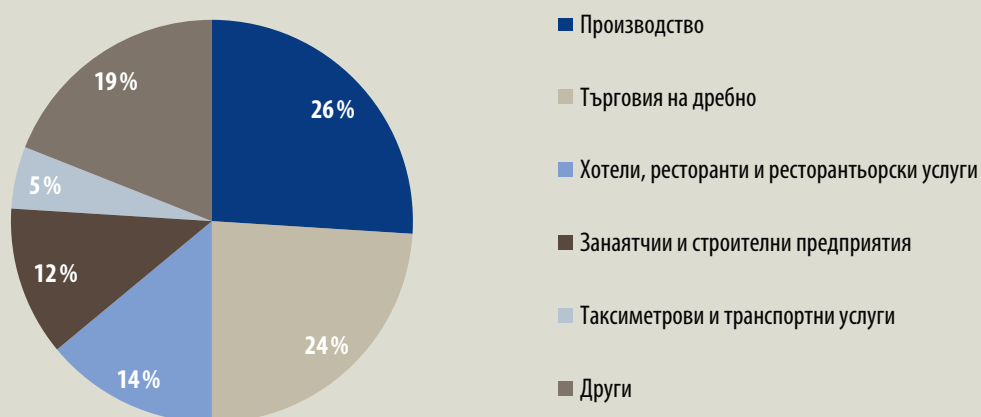
⁷² Трансграничният елемент се счита за значителен, ако целта на инвестицията е да се увеличи производството в чужбина, да се разширят дейностите в чужбина или да се създадат нови бизнес отношения с чуждестранни партньори от съответния отрасъл (напр. доставчици).

98. В действителност обхватът на отделните гаранционни сделки не преминава отвъд националните граници. По своето същество механизмът за ГМСП функционира като набор от национални гаранционни схеми, тъй като има значителни различия между националните дългови пазари⁷³. Тези различия са причинени от културни, както и от законови ограничения и са толкова съществени, че дълговите пазари се считат за изцяло национални.

⁷³ Това е отбелязано също така от ЕЦБ — Финансиране на малки и средни предприятия в еврозоната, месечен бюлетин на ЕЦБ, август 2007 г., стр. 77.

ФИГУРА 5

АНАЛИЗ НА ОТПУСНАТИТЕ ЗАЕМИ ПО ВИДОВЕ ИКОНОМИЧЕСКА ДЕЙНОСТ



Източник: Европейска сметна палата.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

РАЗРАБОТВАНЕ НА МОДЕЛА НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП

- 99.** Въпреки че в подготвителните документи за ПКИ относно механизма за ГМСП не е представена ясна логика на интервенцията, все пак е възможно тя да бъде косвено формулирана от различните подготвителни документи на решението за ПКИ. Не съществува обаче концептуална връзка между дадения проблем и очакваните резултати и въздействието, така както са представени преди стартирането на интервенцията. Въпреки че понастоящем целите са по-точно определени, отколкото в рамките на предишната програма МППП, те са единствено конкретни, измерими, достижими и планирани със срокове във връзка с очакваните продукти и услуги.

ПРЕПОРЪКА 1

Бъдещите програми за подпомагане на МСП следва да се основават на ясна логика на интервенцията, която обвързва вложените ресурси с очакваните въздействия, резултати, продукти и услуги.

УСТАНОВЯВАНЕ НА УПРАВЛЕНСКА СТРУКТУРА

- 100.** По отношение на механизма за ГМСП като цяло е установена подходяща рамка за управление. Структурата на таксите е подобрена в сравнение с МППП, като са добавени такси, обусловени от нивото на изпълнение. Въпреки това забавянията при планирането на механизма са възпрепятствали ефективното разпределение на бюджетни средства през първата година и са довели до прекъсване в предоставяното подпомагане на финансовите посредници.

ПРЕПОРЪКА 2

По отношение на планирането на последващите механизми Палатата препоръчва споразумението за управление и правното основание да бъдат финализирани значително преди действителното започване на програмния период, така че да се разполага с достатъчно време за подбор на подходящи финансови посредници, а преговорите по договорите с тях да са приключили към момента на действителното стартиране на програмния период. Това ще позволи в бъдеще да се избегне нуждата от включване на ретроактивна клауза.

ПОДБОР НА ФИНАНСОВИ ПОСРЕДНИЦИ

- 101.** Палатата установи, че въведените от Комисията процедури за подбор на финансови посредници са подходящи. Въпреки това не са определени стандартни критерии за оценяване по скала с оглед класирането на кандидатурите на различните евентуални финансови посредници, нито са установени минимални изисквания за различните критерии за подбор. Констатиран са слабости по отношение на документите за определяне на параметри в гаранционните споразумения с финансовите посредници.

ПРЕПОРЪКА 3

С оглед подобряване на прозрачността на подбора за всяка последваща програма следва да се въведе система за оценяване по скала на кандидатурите на потенциалните посредници. За подбора на финансови посредници следва да се определят минимални изисквания. Необходимо е по-подробно да се документира изчисляването на параметрите, съдържащи се в гаранционните споразумения.

МОНИТОРИНГ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО И ОТЧИТАНЕ

- 102.** Палатата констатира, че показателите за изпълнение, използвани при отчитане на изпълнението на механизма за ГМСП, са със задоволително качество. Поради различните методи за изчисление, които не позволят сравняване между държавите, е трудно събирането на данни за единствения показател за въздействие, който се отнася до „броя на създадени работни места“. Изискванията за отчитане са ясни и не се считат за административна тежест от по-голямата част от финансовите посредници, участващи в механизма за ГМСП.

ПРЕПОРЪКА 4

С оглед гарантирането на по-добър мониторинг на постигнатите цели на механизма и формулирането на подходящи заключения Комисията следва да разгледа възможността за подобряване на съществуващите показатели или за въвеждане на нови показатели за изпълнение.

ПРОДУКТИ И УСЛУГИ, ПРЕДОСТАВЕНИ В РАМКИТЕ НА МЕХАНИЗМА ЗА ГМСП

- 103.** Единствената количествено измерима цел, а именно достигането до 315 750 МСП, вероятно ще бъде постигната. Извършеният от Палатата анализ на извадка от кредити показва, че по-малко от половината от тях (43 %) са отпуснати на МСП, които не разполагат с достатъчно обезпечения, и само 12 % на МСП, които ги използват за иновационни инвестиции. Извършеният анализ на кредитите показва икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите в размер на 38 %, т.е. това са кредити, отпуснати на МСП с достатъчно обезпечения или които няма да ги инвестират в иновационни проекти.

ПРЕПОРЪКА 5

В бъдеще Комисията следва да определи по-конкретни целеви нива, които по-добре да отразяват целите на финансовия инструмент. По време на срока на действие на инструмента мониторингът следва да позволи оценка на извършения напредък по отношение на осъществяването на тези цели, така че при необходимост да се предприемат съответните корективни действия. Следва да се обмислят подходящи мерки за намаляване нивото на икономическите загуби от неефективност, като наред с другото се използват добрите практики, които вече са установени от някои посредници.

- 104.** Механизмът за ГМСП позволява на някои финансови посредници да разработят и предложат нови гаранционни или кредитни продукти, но не са предприети никакви действия за идентифициране и разпространяване на добрите практики. Не са доказани допълнителните предимства от прилагането на механизма на ниво ЕС, тъй като резултатите от ГМСП биха могли също така да бъдат постигнати чрез финансиране от национални програми. Също така не са установени значителни трансгранични инвестиции или въздействия от отпуснатите кредити в рамките на механизма за ГМСП.

ПРЕПОРЪКА 6

Както Палатата подчертава в предишни свои документи, направените от бюджета на Съюза разходи трябва да предоставят ясни и видими ползи за ЕС и неговите граждани, които да не могат да бъдат постигнати чрез извършване на разходи единствено на местно, регионално или национално ниво⁷⁴. Ето защо по отношение на програмата, която ще последва механизма за ГМСП, бюджетните органи и Комисията следва да обмислят начините за увеличаване на допълнителните предимства от прилагането на механизма на ниво ЕС.

⁷⁴ Отговор на Европейската сметна палата на съобщението на Комисията „Да реформиране бюджета, да променим Европа“ (точки 7—9), и Становище № 1/2010 „Подобряване на финансовото управление на бюджета на Европейския съюз – рискове и предизвикателства“ (точки 18 и 19).

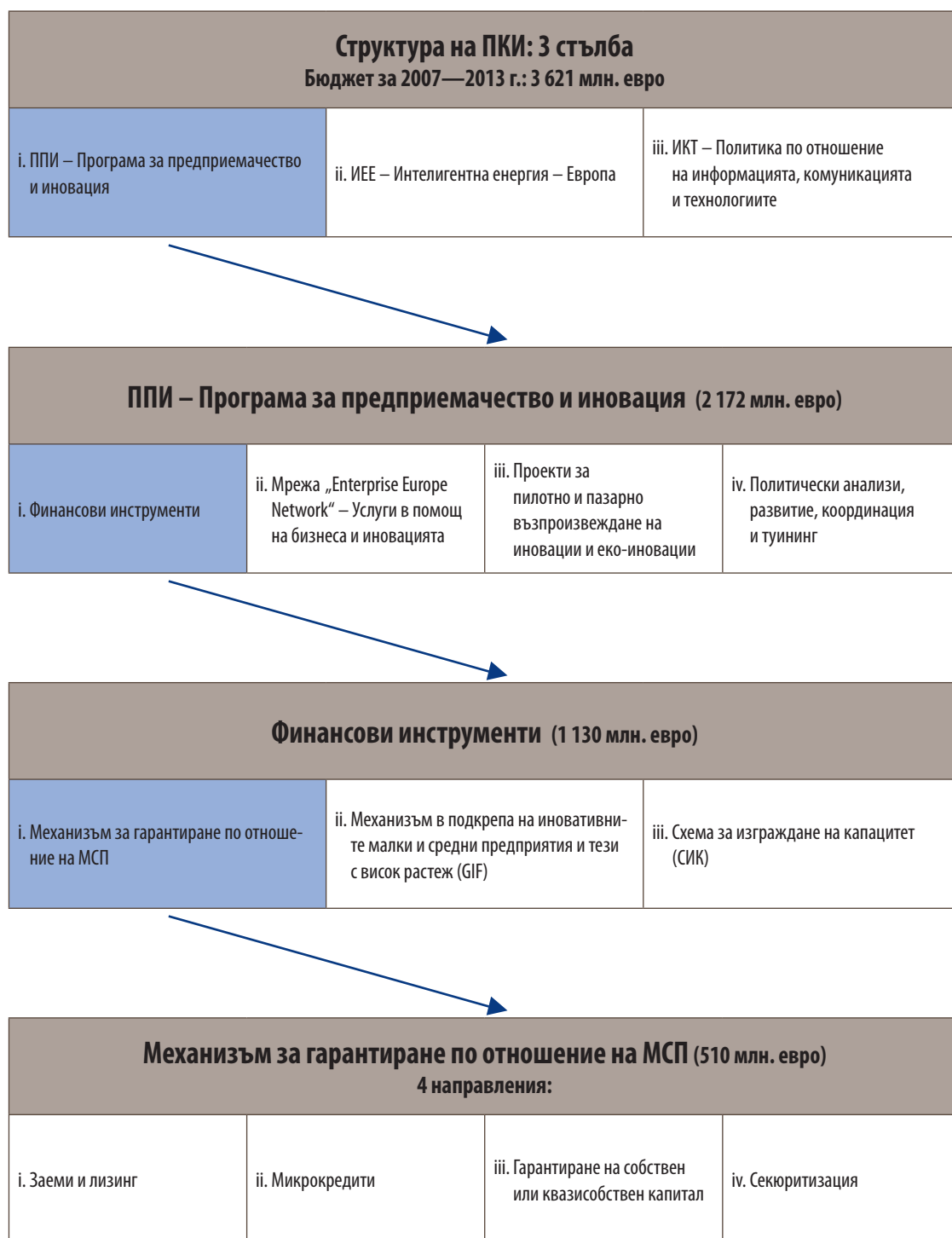
Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител г-н Igors LUDBORŽS, член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 22 март 2011 година.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

КРАТКО ПРЕДСТАВЯНЕ НА СТРУКТУРАТА НА ПКИ ДО НИВОТО НА МЕХАНИЗМА ЗА ГАРАНТИРАНЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА МСП



МОНИТОРИНГ ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА И ЕИФ

1. Комисията извършва:

- Мониторинг на ЕИФ с цел оценка на управлението на механизма за ГМСП. Това включва преглед на:
 - извършените от ЕИФ проверки относно включването на заемите в кредитния портфейл;
 - исканията за активиране на гаранции; и
 - констатациите на ЕИФ от посещенията на място при финансовите посредници.
- Мониторинг на финансовите посредници и МСП. Това включва:
 - Посещения при финансовите посредници. Посещенията включват проверка на действащите системи с цел да се гарантира съответствие с гаранционното писмо и споразумението за фидуциарни отношения и управление; оценка на напредъка в прилагането на механизма от страна на финансовия посредник; проверка на въведените от финансовия посредник системи за прилагане на механизма; проверка за съответствие на извадка от заеми или гаранции за МСП (операции);
 - Посещения в МСП; и
 - Проучване относно свързаната с ГМСП заетост, чиято цел е да се провери дали са спазени изискванията съгласно споразумението за фидуциарни отношения и управление.
- Други задачи, свързани с мониторинг, като проверка на заплащаната на ЕИФ тримесечна такса.

2. ЕИФ проверява предимно:

- Събираните от финансовите посредници данни посредством проверка на тяхната валидност;
- Посредством мониторинг на финансовите посредници на място:
 - качеството на процедурата за отчитане;
 - механизмите за изплащане и възстановяване на гаранциите; и
 - процедурата, свързана с потвърждаването на критериите за допустимост при включване на заемите в кредитния портфейл.
- Исканията за плащания от страна на финансовите посредници посредством кръстосана проверка на съгласуваността между данните, докладвани от финансовите посредници в тримесечните им отчети, и информацията, представена в исканията за плащания. Въз основа на съставена извадка се извършват допълнителни съществени проверки, при които се използват представените от финансовите посредници подкрепящи документи, за да се гарантира валидността на неизпълнението на задълженията по заемите.

ОТЧИТАНЕ НА ФИНАНСОВИТЕ ПОСРЕДНИЦИ ПРЕД ЕИФ

Отчетите на финансовите посредници¹ до ЕИФ имат следната структура:

- Част А е свързана с новите операции (тримесечно отчитане):
 - Заемополучатели – данъчен номер, име, адрес, пощенски код, населено място, област, държава, данни за създаването на бизнеса, икономически сектор, правен статут, брой служители понастоящем, коментари; и
 - Заеми – данъчен номер, референция на заема, валута, цел на финансирането, размер на инвестицията, материални активи, нематериални активи, работен капитал, размер на заема, срок на погасяване, гратисен период, дата на подписване на заема, дата на първото предоставяне на средства, коментар.
- Част Б е свързана със списъка на включената информация (отчитане на всеки три месеца):
 - данъчен номер, референция на заема, валута, общ размер на намалената сума на заема, окончателен размер на останалата неизплатена част от заема, край на периода на предоставяне на средства.
- Част В е свързана с исканията за активиране на гаранции (отчитане на всеки три месеца):
 - данъчен номер, референция на заема, дата на просрочване, валута, сума на просрочването, възстановена сума, натрупани лихви, загуби.
- Част Г е свързана със заемите с изтекъл срок (докладване на всеки три месеца):
 - данъчен номер, референция на заема, дата на изплащане.
- Част Д е свързана с погасени заеми (отчитане на всеки три месеца):
 - данъчен номер, референция на заема, вид погасяване.
- Част Е е свързана с измененията (отчитане на всеки три месеца).
- Част Ж е свързана с доклада относно заетостта (отчитане веднъж годишно).

¹ Това обобщение се основава на документа на ЕИФ „Manual for compiling reports under the SMEG Facility 2007 – 2013“ (Ръководство за съставяне на доклади в рамките на механизма за ГМСП за периода 2007—2013 г.).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ

III.

Механизмът за ГМСП в обхвата на Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (ПКИ) надгради над богатия опит на Многогодишната програма за предприятия и предприемачество (МППП), утвърдена от външни оценители, които препоръчаха продължаването на програмата с нейните разнообразни инструменти. Поради това нито Комисията, нито бюджетният орган счетоха за необходимо да се покаже изрично логиката на интервенция, тъй като гаранциите по заеми се приемат за изключително ефективен и ефикасен начин за постигане на целите на политиката.

Без съмнение, от провеждането през 2005 г. на разширената оценка на въздействието на ПКИ, най-добрите практики за разширена оценка на въздействието са претърпели развитие. Службите на Комисията ще се стремят да прилагат по-високи стандарти и да разсеят опасенията на Сметната палата при подготовката на програмата, която ще последва механизма за ГМСП.

Комисията напълно разбира ползата от ясни и целенасочени показатели и през 2009 г. възложи оценка за извършване на преглед на показателите. Направените предложения — основани на задълбочен преглед на логиката на интервенция — вече са приложени и представляват подобрение, което следва да отговори на някои от опасенията на Сметната палата.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

IV.

Комисията приветства положителната оценка на Сметната палата по отношение на управлението на всекидневната дейност.

Комисията ще обмисли допълнително дали ще бъде целесъобразно ЕИФ да използва система за оценяване по скала, за да се определя минимално ниво на резултата.

Все пак в процеса на предварителния подбор при оценката на кандидатурите ЕИФ изисква от посредниците да отговарят на минимални стандарти по отношение на достатъчното количество предоставена информация.

VI.

Комисията споделя становището на Сметната палата, че целевият брой МСП, които да бъдат обхванати, е постижим.

„Икономическите загуби от неефективно разпределение на ресурсите“ не следва да се разглеждат като равнозначни на неефективно разпределение на бюджета.

За разлика от гаранцията за всеки отделен заем, гаранциите за МСП се предоставят по отношение на портфейл.

Програмата ПКИ е замислена така, че да третира потенциални проблеми със загуби от неефективно разпределение на ресурсите, като изисква от посредника да се ангажира в по-голяма степен, отколкото при липса на гаранция по ПКИ, тъй като гаранцията е обвързана с това дали посредникът ще надвиши референтния обем. Последният се определя като очаквания обем на финансирането, което посредникът би предоставил при липса на гаранция по ПКИ. При все това Комисията приема, че във всяка програма, която ще последва механизма за ГМСП, следва да се предвидят подходящи мерки за минимизиране на загубите от неефективно разпределение на ресурсите (вж. точка VII по-долу).

Комисията се запозна с данните на Сметната палата. Според неотдавнашните телефонни интервюта с бенефициери по механизма за ГМСП, проведени в контекста на протичащата оценка на Програмата за предприемачество и иновация (ППИ), процентът на тези, които са извършили иновации, е значително по-висок.

Комисията счита, че съществува силна презумпция за наличие на добавена стойност на ЕС, както беше отбелязано в независимата оценка на механизма за ГМСП в рамките на МППП (окончателна оценка). Тази презумпция беше приета и от бюджетния орган и потвърдена чрез приемането на правното основание от негова страна.

VII.

Комисията приема препоръката, при всички бъдещи сходни интервенции добавената стойност на ЕС да се увеличава. Тя вече се взема под внимание при обсъжданията и планирането на следващото поколение финансови инструменти в многогодишната финансова рамка след 2013 г., където „гарантирането на добавена стойност на ЕС“ е един от основните принципи, който трябва да се спазва при всички предложени инструменти.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

КОНСТАТАЦИИ ОТ ОДИТА

17.

Механизмът за ГМСП в обхвата на ПКИ надгради над богатия опит от предходна програма (МППП), утвърдена от външни оценители, които препоръчаха продължаването на програмата с нейните разнообразни инструменти, с изключение на направлението „Заеми за ИКТ“, което беше прекратено. Нито Комисията, нито бюджетният орган счетоха за необходимо да се покаже изрично логиката на интервенция, тъй като гаранциите по заеми се приемат за изключително ефективен и ефикасен начин за постигане на целите на политиката.

19.

Моля вижте отговора на констатация 17. Целта на механизма за ГМСП е да се подобрят финансовите условия за МСП, да се увеличи обемът на заемите, отпускани на МСП, и — доколкото е възможно — да се предложат по-добри условия на заема, отколкото би било възможно при други обстоятелства.

Вярно е, че за новосъздадените предприятия с висок растеж и ориентация към технологиите и научните изследвания дяловото финансиране е предпочитаният инструмент. Финансирането чрез заем обаче е подходящо допълнение към дяловото финансиране за оптимизиране на растежа на конкретното предприятие. Освен това за повечето предприятия финансирането чрез заем е по-подходящо в сравнение с финансирането с дялов капитал, тъй като обикновено то е по-евтино, с по-лесен достъп и не изисква предприемачът да отстъпи частичен контрол над предприятието. Следователно това многообразие от инструменти се основава на идеята за допълващия се характер на инструментите в жизнения цикъл на предприятието.

22.

Механизмът за ГМСП в обхвата на ПКИ надгради над богатия опит от предходна програма (МППП), утвърдена от външни оценители. Поради това беше преценено, че по отношение на финансовите инструменти оценката на въздействието на ПКИ е достатъчна предвид факта, че на практика тези инструменти бяха продължение на успешна предшестваща програма и те вече имаха широката подкрепа на бюджетния орган. Във връзка с това не става ясно защо една още по-разширена оценка на въздействието би имала добавена стойност.

Без съмнение, от провеждането през 2005 г. на разширената оценка на въздействието на ПКИ, най-добрите практики за разширена оценка на въздействието са претърпели развитие. Също така е ясно, че службите на Комисията ще се стремят да прилагат по-високи стандарти и да разсеят опасенията на Сметната палата при подготовката на програмата, която ще последва ПКИ.

Комисията напълно разбира ползата от ясни и целенасочени показатели и през 2009 г. възложи оценка за извършване на преглед на показателите. Направените предложения — основани на задълбочен преглед на логиката на интервенция — вече са приложени и представляват подобрение, което следва да отговори на някои от опасенията на Сметната палата.

25.

Комисията споделя оценката на Сметната палата, че механизмът ще подпомогне над 315 750 МСП. Предвид настоящото високо ниво на участие в механизма е възможно тази цел дори да бъде надхвърлена.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

26.

Законодателният орган определи целите по начин, който позволява прилагане към редица отделни пазари с различаващи се потребности (например съсредоточаване върху ново-създадени дружества, увеличено отпускане на заеми и т.н.), както и гъвкавост за реагиране при променящи се пазарни условия по време на програмния период. Понятието за иновационни дейности отразява най-добрите практики съгласно наръчника от Осло на ОИСР, посочен в решението за ПКИ.

29.

Комисията приветства факта, че Сметната палата оценява високо експертния опит на ЕИФ.

31.

През 2006 и 2007 г. Комисията проведе вътрешно обсъждане на редица важни въпроси, свързани с качеството на изпълнение на механизма, включително параметрите за по-добър достъп до финансиране.

Както Комисията, така и ЕИФ счетоха, че е необходимо голяма част от изпълнението на механизма да се разгледа подробно и повторно да се оцени, като новите мерки са отразени в Споразумението за фидуциарни отношения и управление (СФОУ) в рамките на механизма за ГМСП по ПКИ.

Споразумения по МППП обаче можеха да бъдат подписвани до края на 2006 г., като сроковете за предоставяне на помощ продължиха до декември 2008 г., което за много посредници обхвана поне част от периода на прекъсване между МППП и ПКИ.

32.

Вж. отговора ни на констатация 31.

33.

Средният период не отразява средната продължителност на целия процес за всички посредници, а е представен въз основа на 9 посредници, чиито заявления бяха обработени от ЕИФ в началото на програмата. Вярно е, че първите заявления бяха обработени за сравнително дълъг период от време по редица причини (например промяна на първоначалното заявление в тясно сътрудничество с финансов посредник, изчакване на финансовите посредници да отговорят или да представят поисканата информация, преговори по гаранционното споразумение между ЕИФ и финансов посредник). Следва обаче да се отбележи, че след като беше преодоляно първоначалното изоставане, заявленията започнаха да се обработват в по-кратки срокове. През 2010 г. средният период от подаването на заявление до подписването на споразумение беше намален и е средно 6 месеца.

Освен това Комисията би желала да отбележи, че периодът от подаването на заявление до подписването на споразумение не отразява някои важни фактори, които имат отношение към оценката на ефективността на процеса на кандидатстване:

1. Първоначалното заявление на посредника рядко е основа за по-нататъшна конкретна работа — от посредниците е необходимо да бъде получена повече информация, за да продължи надлежната проверка и конкретната работа да се придвижи напред.
2. По отношение на изискването за по-добър достъп до финансиране следва да се отбележи, че предложеният от посредника портфейл често претърпява значителни промени по време на анализа и преговорите по сделката, които могат да отнемат доста допълнително време.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

3. Посредниците често се нуждаят от допълнително време, за да организират оперативно изпълнение — може да бъде договорено отлагане на датата на подписване, с цел да им бъде предоставено време да се подготвят преди началото на периода, в който заемите за МСП могат да бъдат включени в портфейла (наричан „срок за предоставяне на помощ“).

34.

Комисията и ЕИФ нямат сведения за неблагоприятно отражение върху механизма, което да е предизвикано от по-късното му стартиране. Напротив, подобрените управленски структури, заедно с положените усилия за усъвършенстване на процеса на одобряване, са довели до положителни резултати по отношение на по-безпроблемното обработване на подадените до ЕИФ документи.

36.

Ретроактивната клауза беше въведена с цел намаляване на периода на прекъсване между МППП и ПКИ за посредниците, които искаха да продължат със своите програми за МСП в рамките на програмата ПКИ (която вече беше публикувана). Понятието за равно третиране е приложимо единствено по отношение на еднакви случаи. То не предполага еднакво третиране на случаи, които обективно се различават. По отношение на новите финансови посредници не е имало такъв период на прекъсване, за който да се прилага включване на заеми със задна дата. Комисията разглежда правните последици от възможността за прилагане на механизма за ГМСП в рамките на ПКИ със задна дата и заключи, че равното третиране на новите финансови посредници се гарантира чрез сроковете за предоставяне на помощ с еднаква продължителност.

41.

Комисията приветства положителната оценка на Сметната палата по отношение на управленската структура.

45.

От финансовата криза от 2008 г. насам почти не са извършвани трансакции за секюритизация. Поради това не е изненадващо, че нямаше търсене за това специфично направление на механизма за ГМСП. Обаче след като вече започна леко възстановяване на секюритизационния пазар, ЕИФ разглежда първа секюритизация по ПКИ, а една национална банка, популяризираща дейността, заяви участие в ПКИ, за да открие пазара за секюритизация на кредитни портфейли на МСП. Също така първата трансакция по направление „Дялов капитал“ беше одобрена от Съвета на ЕИФ през септември и от Комисията през октомври 2010 г.

50.

При изпълнение на мандата по открити тръжни процедури ЕИФ работи с ясни насоки за подбор, договорени с Комисията (приложение 1 към СФОУ), и както се посочва от Сметната палата в параграф 29, ЕИФ притежава необходимия експертен опит.

Комисията желае да подчертае, че в процеса на предварителния подбор при оценката на кандидатурите ЕИФ изисква от посредниците да отговарят на минимални стандарти по отношение на достатъчното количество предоставена информация, както е описано по-долу.

Процедурата за предварителен подбор представлява официален подбор от страна на екипа за гаранционни трансакции, който се основава главно на качеството на кандидатурата по отношение на критериите за допустимост и подбор. Освен това всяко предложение е предмет на независимо становище от страна на отдела на ЕИФ за управление на риска, на становище за съответствие, както и на официално заседание за преглед преди заседанието на Съвета на директорите, включващо всички съответни служби на ЕИФ.

Въпреки това Комисията ще обмисли допълнително дали ще бъде целесъобразно при този вид процедура на покана за подаване на предложения ЕИФ да използва система за оценяване по скала, за да се определи минимално ниво на резултата за всички следващи програми.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

53.

Исканията за одобрение по ПКИ съдържат подробен анализ на обема, както и на основата и методиката за определяне на предложения максимален процент на гаранцията (вж. също отговора на параграф 63 по-долу). Те са резултат от активен обмен на информация с посредника, *inter alia*, тъй като се уточнява степента на допълващия характер на интервенцията, а от посредника трябва да се получи информация за съответните предходни обеми и загуби. Това включва и постигнатите обеми и отчетените загуби в рамките на предходни споразумения, които се предлагат от ЕИФ, ако има такива.

В допълнение, това е само една входяща стойност на вложените ресурси, тъй като максималният процент трябва да е съобразен с бъдещото развитие (напр. въздействие на допълващия характер върху очакваните загуби, очаквани икономически промени). Това е обяснено подробно в искането за одобрение до Съвета на директорите на ЕИФ.

ЕИФ извършва проверки за достоверност на предоставената от посредниците информация и използва обширните си познания за кредитния риск на МСП на различните европейски пазари. Тъй като от няколко години с ЕИФ работят много посредници в рамките на предходни споразумения за ГМСП, фондът разполага с данни за обемите и загубите на тези посредници, въпреки че те не са единствените параметри, които ЕИФ разглежда.

Комисията, заедно с ЕИФ, ще обмисли как документацията за определянето на параметрите може допълнително да бъде подобрена за всички следващи програми.

55.

Условията за предоставяне на гаранция са съобразени със Споразумението за фидуциарни отношения и управление между Комисията и ЕИФ (СФОУ), което отразява по-общите цели на правното основание. Примерите, представени от Сметната палата, отразяват конкретни споразумения за тези сделки.

Целите на ПКИ включват „засилване на конкурентоспособността на предприятията, и по-специално на МСП“, както и „насърчаване на всички форми на иновация, включително еко-иновацията“. Освен това механизмът за ГМСП има предназначението: да подобри достъпа на съществуващите МСП до финансиране чрез заем, да отговори на променящите се финансови нужди на МСП, да подпомага достъпа до финансиране за създаване и растеж на МСП и инвестиции в иновационни дейности, както и да подкрепя трансграничното разширяване на тяхната стопанска дейност.

Въвеждането на твърде ограничаващи изисквания по отношение на крайните бенефициери няма да съответства на общите цели на политиката и ще навреди на изпълнението на програмата. То би могло да окаже неблагоприятно въздействие и върху ефикасността на програмата:

1. Тромави процедури за отпускащата заеми институция при възникващо проверяване и документиране на липсата на обезпечение,
2. Пропускане на ползите от диверсификация на портфейла (от заеми),
3. Увеличаване на вероятността от неизпълнение и очаквани загуби, което води до необходимост от по-голям бюджет, по-нисък ливъридж и по-ниска ефикасност.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

62.

Представителите на държавите-членки в управителния комитет на ППИ поискаха промяната на показателите и Комисията се съобрази с това искане. Освен това моля да отбележите, че в предварителната оценка ясно се посочва, че тези показатели подлежат на преразглеждане и актуализация.

63.

Комисията оценява развитието на програмата не само въз основа на показателите, но също и като взема под внимание броя на обхванатите държави, броя на присъединилите се всяка година посредници, обема на включените портфейли и значително количество допълнителна информация, предоставена във връзка с докладите на ЕИФ.

Тъй като управителният комитет на ППИ редовно получава информация за посоченото по-горе, наблюдението на развитието на програмата е гарантирано. Комисията счита, че вместо да се определят годишни цели, е по-важно да се наблюдава дългосрочното развитие и както се посочва от Сметната палата в параграф 103, целта по отношение на броя на обхванатите МСП „вероятно ще бъде постигната“.

64.

Комисията приема, че е необходимо по-добро измерване на успешното изпълнение на програмата. Комисията прие показателите, предложени от оценителите, и възложи извършването на проучване в рамките на окончателната оценка на ППИ. Резултатите ще бъдат представени в средата на 2011 г.

67.

Поради различните пазарни и административни условия ЕИФ не може да наложи единна система за събиране на тези данни. Комисията счита, че данните за заетостта в подобна програма се преценяват по-добре в контекста на оценка.

Независимите оценители извършиха анализ на данните за заетостта в контекста на оценката на Програмата за предприемачество и иновация в рамките на ПКИ (данни за бенефициерите по МППП) и направиха заключението, че след получаване на заема, гарантиран чрез програмата, заетостта е отбелязала ръст от 17 %.

68.

Оценката на причинно-следствената връзка между работните места и новото финансиране, получено от МСП, всъщност представлява сложен въпрос и Комисията е съгласна, че тази връзка може да се разгледа най-добре в контекста на оценяване.

79.

Целите на ПКИ включват: „засилване на конкурентоспособността на предприятията, и по-специално на МСП“, както и „насърчаване на всички форми на иновация, включително еко-иновацията“. Освен това предназначението на механизма за ГМСП е:

1. „да подобри достъпа до заемния капитал, на съществуващите МСП, за дейности, които подпомагат тяхната конкурентоспособност и потенциал за растеж“ (съображение 27 от правното основание),
2. „да отговори на променящите се финансови нужди на МПС“ (съображение 29),
3. да подпомага „достъпа до финанси за стартиране и растеж на МСП и инвестиции в дейности по иновацията“ (член 10, параграф 2, буква а)),
4. да подкрепя „трансграничното разширяване на техния бизнес“ (член 17, параграф 1).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията отбелязва със задоволство, че най-голямата част от участвалите в проучването посредници (90 %) се съгласиха, че гаранциите по механизма за ГМСП в рамките на ПКИ са насочени към клиенти с недостатъчно обезпечения в съответствие с член 19, параграф 2, първо тире.

80.

Структурата на таблица 5 изглежда се основава на разбирането, че за да може едно МСП да се възползва от механизма за ГМСП, то трябва или да не разполага с обезпечения, или да извършва иновации. Това се основава на член 19 от правното основание, който се тълкува самостоятелно. Комисията счита, че съвместното тълкуване на съображения 20, 22 и 27 показва, че програмата има по-широк обхват и е насочена към по-широк кръг от МСП, включително към техния пълен жизнен цикъл (членове 10 и 17 от правното основание).

Комисията счита, че от правна гледна точка, за да бъде изцяло спазено правното основание, Механизмът за гарантиране по отношение на МСП трябва да се прилага така, че да обхваща широк кръг от МСП, а не само МСП, които извършват иновации.

Иновациите са една от целите, описани в правното основание на ПКИ, и резултатите от проучването ясно показват, че механизмът за ГМСП е подпомогнал извършването на иновации и то в голяма степен. От друга страна, иновациите не са единствената цел и в правното основание няма посочен конкретен дял или цел, нито указание по отношение на процента на инвестициите, които следва да бъдат направени в подкрепа на иновациите.

По отношение на **таблица 5** може да се отбележи, че е много трудно в която и да е публична програма да се обхванат точно и единствено предварително определените клиенти. Поради това при програма като механизма за ГМСП могат да се очакват известни икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите. Ползата, която може да се извлече от данните, представени по отношение на МСП без достатъчно обезпечение, се ограничава от факта, че се приема, че документацията на равнището на финансовия посредник е била пълна, и следователно е представила изцяло действителното финансово състояние на проверяваните МСП. Най-малко изглежда спорно дали искането за одобрение ще съдържа подробен анализ на активите, които няма да бъдат предложени като обезпечение за заема.

И на последно място, в контекста на текущата оценка на ППИ¹, външни оценители проведоха телефонни интервюта с 200 МСП в рамките на направление „Гарантиране на заеми“ на механизма за ГМСП по ПКИ. Според проекта на доклада 65 % от бенефициерите по механизма за ГМСП са посочили, че са извършили иновации по отношение на стратегията и предприемаческите практики през последните три години, 61 % са отговорили, че са извършили иновации по отношение на продукт и/или услуга, а 50 % — че са в процес на извършване на иновации.

81.

Въпреки че иновациите са само една от многобройните цели на ПКИ, е положителен фактът, че е имало редица нови за пазара и нови за света инвестиции, подпомогнати от механизма за ГМСП.

Целите на механизма за ГМСП по отношение на иновациите не се ограничават до нови за пазара или нови за света иновации и значението на иновациите, които са само за предприятието, не следва да се подценява. Всъщност подобни иновации позволяват на предприятието да се развива редом със своите конкуренти, като по този начин се постига главна цел на ПКИ (конкурентоспособност).

¹ Окончателна оценка на Програмата за предприемачество и иновации. Първи доклад с констатации и препоръки, февруари 2011 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

82.

В документацията, свързана с решението на кредитиращата банка, се посочва обезпечението, предложено за гарантиране на финансирането. Следва да се отбележи, че в интерес на кандидатстващия за заем е да предложи колкото е възможно по-голямо обезпечение, за да увеличи възможността за положително решение за финансиране от страна на банката.

83.

Вж. отговора на констатация 85.

85.

„Икономическите загуби от неефективно разпределение на ресурсите“ не следва да се разглеждат като равнозначни на неефективно разпределение на бюджета.

Гаранциите ГМСП се предоставят по отношение на портфейл за разлика от гаранцията за отделни заеми.

Програмата ПКИ е замислена така, че да третира потенциални проблеми със загуби от неефективно разпределение на ресурсите, като изисква от посредника да се ангажира в по-голяма степен, отколкото при липса на гаранция по ПКИ, тъй като гаранцията е обвързана с това дали посредникът ще надвиши референтния обем. Той се определя като очаквания обем на финансирането, което посредникът би предоставил при липса на гаранция по ПКИ.

Освен това, отделно от по-маловажния въпрос за това дали отделното МСП има достатъчно обезпечения или извършва иновации, е налице значимият въпрос дали посредникът ще надвиши определения референтен обем. Ако посредникът не надвиши тази цел, механизмът няма да предостави подкрепа чрез гаранция за този компонент от портфейла, който носи икономически загуби.

86.

В клаузата относно принципите за по-добър достъп до финансиране се определят (отразявайки СФОР) главните цели на механизма, а именно осигуряване на по-добър достъп до финансиране на МСП, оказване на помощ в случаите на липса на достатъчно обезпечения или иновативни проекти и симулиране на създаването на работни места и растеж на МСП чрез допълнително осигуряване на дългово финансиране.

Клаузата подлежи на тълкуване и не е задължителна — конкретните изисквания за допълващия характер се посочват в условията на посредника. В съответствие със СФОР винаги има увеличение на искания обем и, във връзка със специфичните особености на проекта, формирани заедно с посредника, в условията на посредника могат да се съдържат повече специфични клаузи, например ангажменти за качеството по отношение на допълващия характер от страна на посредника за предоставяне на финансиране за рискови категории МСП, например новосъздадени предприятия.

87.

Моля вижте по-горе отговорите относно загубите от неефективно разпределение на ресурсите (параграф 85) и по отношение на целите на програмата (параграф 26).

93.

ЕИФ разпространява добри практики, особено в държави с развиващи се финансови пазари и развиващи се схеми за гаранции. Не е предвидено Комисията и ЕИФ да налагат едностранно условия/практики за гаранции. Цялата съответна информация се оценява внимателно и се предлагат специално разработени решения в зависимост от икономическата ситуация, режима на данъчно облагане и стопанските практики на съответния пазар.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

По отношение на видимостта Комисията проведе информационни дейности в почти всички участващи държави с цел повишаване на осведомеността за механизма за ГМСП и механизма за МСП, които имат висок растеж или прилагат иновации (GIF). В 28 държави, участващи в ПКИ, бяха организирани дни на финансирането за МСП, които обхванаха широк кръг от посредници, МСП и организации, разпространяващи информацията.

Общ отговор по отношение на 96, 97 и 98.

Комисията счита, че съществува силна презумпция за наличие на добавена стойност на ЕС, както беше отбелязано в окончателната оценка на МППП.

Във външната оценка на МППП от 2004 г. беше направено заключението, че „И двата инструмента доказват ясна добавена стойност на ЕС, която е както количествена: те са позволили на финансовите посредници да поемат по-голям риск чрез инвестиране (европейския механизъм за подкрепа на нови предприятия с технологична насоченост (ETF Start-up)) и гарантиране (механизма за ГМСП) на по-големи суми, така и качествена: подкрепата чрез МППП и подписаните споразумения с ЕИФ са осигурили „надеждност“ на подпомогнатите фондове и в известна степен на МСП, които са крайни бенефициери (ETF Start-up), и са помогнали на микропредприятията да станат рентабилни (направлението на механизма за ГМСП „Микрокредитиране“).

Освен това следва да се отбележи, че в същата външна оценка беше направено заключението, че:

“[...] в държави, в които ЕИФ е работил с големи национални финансови посредници, [...], е имало силно взаимно допълване, водещо до изключително висока добавена стойност [...] и обмен на идеи“;

Резултатът от подбраните случаи може да бъде отражение и на финансовата и икономическата криза през периода 2008—2010 г. (с най-тежката рецесия от Голямата депресия насам). Рецесията означаваше, че равнищата на риска са се увеличили и са довели до по-малко инвестиции за иновации от страна на МСП.

99.

Механизмът за ГМСП в обхвата на ПКИ надгради над богатия опит от предходна програма (МППП), утвърдена от външни оценители, които препоръчаха продължаването на програмата с нейните разнообразни инструменти (освен направлението „Заеми за ИКТ“, което беше прекратено). Нито Комисията, нито бюджетният орган счетоха за необходимо да се покаже изрично логиката на интервенция, тъй като гаранциите по заеми се приемат за изключително ефективен и ефикасен начин за постигане на целите на политиката.

Без съмнение, от провеждането през 2005 г. на разширената оценка на въздействието на ПКИ, най-добрите практики за разширена оценка на въздействието са претърпели развитие. Също така е ясно, че службите на Комисията ще се стремят да прилагат по-високи стандарти и да разсеят опасенията на Сметната палата при подготовката на програмата, която ще последва ПКИ.

Комисията напълно разбира ползата от ясни и целенасочени показатели. Това се доказва с факта, че през 2009 г. службите на Комисията поеха инициативата да възложат оценка за извършване на преглед на показателите. Направените предложения — основани на задълбочен преглед на логиката на интервенция — вече са приложени и представляват подобрение, което следва да отговори на някои от опасенията на Сметната палата.

Препоръка 1

Комисията приема препоръката, която вече се взема под внимание при обсъжданията и планирането на следващото поколение финансови инструменти за многогодишната финансова рамка след 2013 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

100.

През 2006 и 2007 г. в Комисията се проведе обсъждане на редица въпроси, свързани с качеството на изпълнение на механизма, включително параметрите за по-добър достъп до финансиране. Както Комисията, така и ЕИФ счетоха, че е необходимо да се разгледа подробно и да се оцени повторно голяма част от изпълнението на механизма, като тези нови мерки са отразени в СФОУ в рамките на механизма за ГМСП по ПКИ. Споразумения по МППП обаче можеха да се подписват до края на 2006 г., като срокът за предоставяне на помощ продължи до декември 2008 г., което за много посредници обхваща поне част от периода на прекъсване между МППП и ПКИ.

Освен това Комисията и ЕИФ нямат сведения за неблагоприятно отражение върху механизма, което да е предизвикано от по-късното му стартиране.. Напротив подобренията управленски структури, както и положените усилия за усъвършенстване на процеса на одобряване, доведоха до положителни резултати по отношение на по-безпроблемното обработване на подадените до ЕИФ документи.

Препоръка 2

Комисията напълно разбира основанията за тази препоръка и приема, че е желателно да се действа по предложения от Сметната палата начин. Но начинът, по-който се провежда процеса на съвместно вземане на решение за правното основание, означава, че окончателното съдържание на правното основание обикновено става известно в съвсем кратък срок преди неговото влизане в сила. Поради това, въпреки че Комисията предварително ще извърши сериозна подготвителна работа, тя няма как да бъде сигурна дали е обхванала всички аспекти на правното основание, докато то не бъде официално прието. Целта ще бъде евентуалната предстояща програма да функционира в началото на програмния период.

101.

ЕИФ работи с ясни насоки за подбор, договорени с Комисията (приложение 1 към СФОУ) при изпълнение на мандата по открита покана за подаване на предложения, и както се посочва от Сметната палата в параграф 29, ЕИФ притежава необходимия експертен опит.

В процеса на предварителния подбор, при оценката на кандидатурите ЕИФ изисква от посредниците да отговарят на минимални стандарти по отношение на достатъчното количество предоставена информация, както е описано по-долу.

Процедурата за предварителен подбор представлява официален подбор от страна на екипа за гаранционни трансакции, основаващ се главно на качеството на кандидатурата по отношение на критериите за допустимост и подбор. Освен това всяко предложение е предмет на независимо становище от страна на отдела на ЕИФ за управление на риска, на становище за съответствие, както и на официално заседание за преглед преди заседанието на Съвета на директорите, включващо всички съответни служби на ЕИФ.

Въпреки това Комисията допълнително ще обмисли дали ще бъде целесъобразно ЕИФ да използва система за оценяване по скала за всички следващи програми при този вид процедура на покана за подаване на предложения, с цел се определи минимално ниво на резултата.

Препоръка 3

Комисията допълнително ще обмисли дали ще бъде целесъобразно ЕИФ да използва система за оценяване по скала за всички следващи програми, с цел се определи минимално ниво на резултата.

По отношение на параметрите на гаранциите, Комисията допълнително ще разгледа необходимостта от изясняване на изискванията, както и всички допълнителни мерки по отношение на документацията на ЕИФ относно изчисляването на параметрите за гаранционните споразумения.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

102.

Комисията е съгласна, че „броят на създадените работни места“ е по-подходящият показател, който да се изисква във връзка с оценката на програмата.

Препоръка 4

Комисията приема тази препоръка, която ще бъде взета под внимание при всяка програма, която ще последва механизма за ГМСП.

103.

Иновациите са една от целите, описани в правното основание на ПКИ, и резултатите от телефонните интервюта, проведени в контекста на текущата оценка на ППИ, показват ясно, че механизмът за ГМСП е подкрепял иновациите. От друга страна, иновациите не са единствената цел и в правното основание няма посочен конкретен дял или цел, нито указание по отношение на процента на инвестициите, които следва да бъдат направени в подкрепа на иновациите.

Комисията счита, че съвместното тълкуване на съображения 20, 22 и 27 показва, че програмата има по-широк обхват от този, който Сметната палата посочва. Механизмът за ГМСП е насочен към широк кръг от МСП, включително към техния пълен жизнен цикъл (членове 10 и 17 от правното основание), а не само към МСП, които прилагат иновации, или към тези, които не разполагат с обезпечение. Това е отразено в неговото изпълнение.

Икономическите загуби от неефективно разпределение на ресурсите не следва да се разглеждат като равнозначни на неефективно разпределение на бюджета. Гаранциите по механизма за ГМСП се предоставят по отношение на портфейл, а не като гаранция за отделни заеми.

Програмата ПКИ е замислена така, че да третира потенциални проблеми със загуби от неефективно разпределение на ресурсите, като изисква от посредника да се ангажира в по-голяма степен, отколкото при липса на гаранция по ПКИ, тъй като гаранцията е обвързана с това дали посредникът ще надвиши референтния обем. Той се определя като очаквания обем на финансирането, което посредникът би предоставил при липса на гаранция по ПКИ. При все това Комисията приема, че при всяка програма, която ще последва механизма за ГМСП, следва да се предвидят подходящи мерки за минимизиране на загубите от неефективно разпределение на ресурсите.

Препоръка 5

Комисията приема тази препоръка, която ще бъде взета под внимание при всяка програма, която ще последва механизма за ГМСП.

104.

ЕИФ разпространява добри практики, особено в държави с развиващи се финансови пазари и развиващи се схеми за гаранции. Не е предвидено Комисията и ЕИФ да налагат едностранно условия/практики за гаранции. Цялата съответна информация се оценява внимателно и се предлагат специално разработени решения в зависимост от икономическата ситуация, режима на данъчно облагане и стопанските практики на съответния пазар.

Комисията счита, че съществува силна презумпция за наличие на добавена стойност на ЕС, както беше отбелязано в окончателната оценка на МППП.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Във външната оценка на МППП от 2004 г. беше направено заключението, че: „И двата инструмента доказват ясна добавена стойност на ЕС, която е както количествена: те са позволили на финансовите посредници да поемат по-голям риск чрез инвестиране (ETF Start-up) и гарантиране (механизма за ГМСП) на по-големи суми, така и качествена: подкрепата чрез МППП и подписаните споразумения с ЕИФ са осигурили „надеждност“ на подпомогнатите фондове и в известна степен на МСП, които са крайни бенефициери (ETF Start-up), и са помогнали на микропредприятията да станат рентабилни (направлението на механизма за ГМСП „Микрокредитиране“)“.

Освен това следва да се отбележи, че в същата външна оценка беше направено заключението, че:

„[...] в държави, в които ЕИФ е работил с големи национални финансови посредници, [...], е имало силно взаимно допълване, водещо до изключително висока добавена стойност [...] и обмен на идеи“;

Резултатът от подбраните случаи може да бъде отражение и на финансовата и икономическата криза през периода 2008—2010 г. (с най-тежката рецесия от Голямата депресия насам). Рецесията означаваше, че равнищата на риска са се увеличили и са довели до по-малко инвестиции за иновации от страна на МСП.

Препоръка 6

Комисията приема тази препоръка, която вече се взема под внимание при обсъжданията и планирането на следващото поколение финансови инструменти в многогодишната финансова рамка след 2013 г., където „гарантирането на добавена стойност на ЕС“ е един от основните принципи, който трябва да се спазва при всички предложени инструменти.

Европейска сметна палата

Специален доклад № 4/2011

Одит на механизма за гарантиране по отношение на МСП

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз

2011 г. — 64 стр. — 21 × 29,7 см

ISBN 978-92-9237-152-4

doi:10.2865/22690

Как да се сдобием с публикациите на ЕС?

Безплатни публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- от представителствата или делегациите на Европейския съюз.
Можете да получите координатите им, като посетите следния адрес:
<http://ec.europa.eu> или като изпратите факс на следния номер: +352 2929-42758.

Платени публикации:

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

Платени абонаменти (например годишните издания на сериите на *Официален вестник на Европейския съюз*, *Сборника съдебна практика на Съда на Европейския съюз*):

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз (http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm).

ЕДИН ОТ ФИНАНСОВИТЕ ИНСТРУМЕНТИ, СЪЗДАДЕНИ ПО РАМКОВАТА ПРОГРАМА ЗА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ И ИНОВАЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ Е МЕХАНИЗМЪТ ЗА ГАРАНТИРАНЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА МСП. С ЦЕЛ ДА НАПРАВИ ОЦЕНКА НА НЕГОВАТА ЕФЕКТИВНОСТ, В НАСТОЯЩИЯ ДОКЛАД ПАЛАТАТА РАЗГЛЕЖДА РАЗЛИЧНИ АСПЕКТИ НА ТОЗИ МЕХАНИЗЪМ — РАЗРАБОТВАНЕТО НА МОДЕЛА И ПЛАНИРАНЕТО, УПРАВЛЕНИЕТО НА ОПЕРАЦИИТЕ И ПОСТИГАНЕТО НА ПОСТАВЕНИТЕ ЦЕЛИ. ВЪПРЕКИ ЧЕ КОМИСИЯТА Е ПОСТИГНАЛА ЗНАЧИТЕЛЕН НАПРЕДЪК В ТАЗИ ДЕЙНОСТ В СРАВНЕНИЕ С ПРЕДХОДНИТЕ ПРОГРАМИ, НАПРАВЕНИ СА ПРЕПОРЪКИ ЗА ПО-НАТАТЪШНО УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА МОДЕЛА НА МЕХАНИЗМА, ОПЕРАТИВНОТО МУ УПРАВЛЕНИЕ И ИЗМЕРВАНЕТО НА НЕГОВИТЕ РЕЗУЛТАТИ.



ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА



■ Служба за публикации

ISBN 978-92-9237-152-4



9 789292 371524