

EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

ISSN 1831-0923

Sprawozdanie specjalne nr 4

2011

KONTROLA SYSTEMU PORĘCZEŃ DLA MŚP



PL



Sprawozdanie specjalne nr 4 // 2011

KONTROLA SYSTEMU PORĘCZEŃ DLA MŚP

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

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

Sprawozdanie specjalne nr 4 // 2011

Wiele informacji o Unii Europejskiej znajduje się w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2011

ISBN 978-92-9237-168-5
doi:10.2865/28780

© Unia Europejska, 2011
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

GLOSARIUSZ

I-VII STRESZCZENIE

1-11 WPROWADZENIE

1-6 MŚP I DOSTĘP DO FINANSOWANIA

7-11 NAJWAŻNIEJSZE ELEMENTY SMEG

12-14 ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

15-98 USTALENIA KONTROLI

15-27 SPOSÓB OPRACOWANIA SMEG

16-19 SMEG OPIERA SIĘ NA ZASADNEJ DOMNIEMANEJ LOGICE INTERWENCJI

20-22 OCENA ODDZIAŁYWANIA POMOGŁA W OPRACOWANIU SMEG, JEDNAK ZAWIERAŁA MAŁO DOWODÓW FAKTOGRAFICZNYCH NA POPARCIE INSTRUMENTU

23-27 W PORÓWNIANIU Z MAP CELE SĄ BARDZIEJ PRECYZYJNE, JEDNAK WCIAŻ BRAKUJE JASNYCH I SZCZEGÓŁOWYCH WARTOŚCI DOCELOWYCH

28-45 STRUKTURA ZARZĄDZANIA SMEG: DELEGOWANIE BIEŻĄCEGO ZARZĄDZANIA DO EFI

31-33 OPÓŹNIENIA W PLANOWANIU SMEG

34-37 Z ZAMIAREM ZACHOWANIA CIĄGŁOŚCI WSPARCIA WPROWADZONO KLAUZULĘ DOTYCZĄCĄ MOCY WSTECZNEJ

38-45 ODPOWIEDNIE RAMY ZARZĄDZANIA FUNKCJONOWANIEM SMEG

46-55 WYBÓR POŚREDNIKÓW FINANSOWYCH

47-50 ODPOWIEDNIO OPRACOWANE ZASADY WYBORU

51-53 NIEWYSTARCZAJĄCE DANE UZASADNIAJĄCE PARAMETRY UMOWY

54-55 CELE POLITYKI NIE W PEŁNI OKREŚLONE W UMOWACH GWARANCYJNYCH

56–72 **MONITOROWANIE WYNIKÓW I SPRAWOZDAWCZOŚĆ**

59–68 WSKAŹNIKI WYKONANIA ZOSTAŁY USTANOWIONE, ALE NIE SĄ WYSTARCZAJĄCO STABILNE I ZRÓWNOWAŻONE

69–72 WYMOGI W ZAKRESIE SPRAWOZDAWCZOŚCI SĄ KLAROWNE I ROZSĄDNE I TYLKO CZĘŚĆ POŚREDNIKÓW FINANSOWYCH UWAŻA JE ZA UCIĄŻLIWE

73–98 **OSIĄGNIĘCIA INSTRUMENTU SMEG**

74–87 PRODUKTY INSTRUMENTU SMEG

88–98 EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA

99–104 **WNIOSKI I ZALECENIA**

ZAŁĄCZNIK I – PRZEGLĄD STRUKTURY CIP OBEJMUJĄCEJ SYSTEM PORĘCZEŃ DLA MŚP

ZAŁĄCZNIK II – MONITORING PROWADZONY PRZEZ KOMISJĘ I EFI

ZAŁĄCZNIK III – SPRAWOZDANIA POŚREDNIKÓW FINANSOWYCH DLA EFI

ODPOWIEDZI KOMISJI

GLOSARIUSZ

Dodatkowość: System poręczeń dla MŚP w UE ma zapewniać *dodatkowy* dostęp do finansowania MŚP, a nie zastępować finansowanie krajowe. Dodatkowo z reguły występuje wówczas, kiedy kwoty kredytów wzrastają w porównaniu z założonym scenariuszem bez interwencji UE.

CIP: Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji ustanowiono na mocy decyzji nr 1639/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady na okres 2007–2013. Jest to program uruchomiony przez DG ENTR i DG ECFIN, zarządzany przez EFI pod nadzorem DG ECFIN, a jego zadaniem jest wzmacnianie przedsiębiorczości i innowacyjności wśród MŚP w UE.

Decyzja CIP: Decyzja nr 1639/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiająca Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013).

DG ECFIN: Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych Komisji

DG ENTR: Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu Komisji

EBI: Europejski Bank Inwestycyjny

EFI: Europejski Fundusz Inwestycyjny został powołany przez EBI w celu ustrukturyzowania i prowadzenia wyspecjalizowanych produktów finansowych obejmujących kapitał wysokiego ryzyka, instrumenty gwarancji dla MŚP oraz sekurytyzację. EFI współpracuje z siecią pośredników finansowych, z których wielu specjalizuje się w finansowaniu MŚP. W kontekście CIP EFI można postrzegać jako kierownika operacyjnego systemu poręczeń dla MŚP.

EIP: Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji jest jednym z trzech filarów systemu CIP w zakresie wspierania przedsiębiorczości i innowacji.

Ocena oddziaływania *ex ante*: Dokument roboczy służb Komisji, załącznik do wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) (2007–2013) SEC(2005) 433.

Instrumenty finansowe: W niniejszym tekście termin ten odnosi się do SMEG. Inne wspólnotowe instrumenty finansowe dla MŚP w ramach programu EIP obejmują: instrument na rzecz wysokiego wzrostu i innowacji w MŚP (GIF) oraz system rozwijania zdolności MŚP (CBS).

Pośrednik finansowy: Pośrednicy finansowi uczestniczący w SMEG mogą być publicznymi instytucjami poręczeniowymi, organizacjami poręczeń wzajemnych, instytucjami mikrofinansowania lub bankami komercyjnymi. Mogą oni być bezpośrednimi kredytodawcami udzielającymi kredytów MŚP lub pośrednimi organizacjami gwarancyjnymi, które udzielają regwarancji lub kontrgwarancji na zabezpieczenie portfeli kredytów jednego lub kilku bezpośrednich kredytodawców.

FMA: Umowa powiernicza i o zarządzanie z 20 września 2007 r. zawarta pomiędzy Wspólnotą Europejską a EFI w zakresie SMEG w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013).

WiZ: Inicjatywa „Wzrost i zatrudnienie” ustanowiona na mocy decyzji Rady 98/347/WE obejmująca lata 1998–2000. Programem, który zastąpił WiZ, jest MAP.

Maksymalna kwota gwarancji: Maksymalna kwota gwarancji odnosi się do maksymalnej kwoty strat, za którą odpowiada EFI w ramach gwarancji UE.

Współczynnik maksymalnej kwoty gwarancji: Współczynnik maksymalnej kwoty gwarancji jest z góry ustaloną stopą ograniczającą zobowiązanie EFi w ramach umowy gwarancyjnej. Kwotę zobowiązania EFi w ramach umowy gwarancyjnej (maksymalną kwotę gwarancji) można obliczyć poprzez pomnożenie faktycznej wielkości portfela przez współczynnik gwarancji i współczynnik maksymalnej kwoty gwarancji.

Na przykład wielkość portfela = 1000, współczynnik gwarancji = 50%, współczynnik maksymalnej kwoty gwarancji = 10%. Otrzymujemy maksymalne zobowiązanie EFi (maksymalną kwotę gwarancji) = $1000 \times 50\% \times 10\% = 50$.

Transakcja gwarancyjna: Transakcje gwarancyjne są indywidualnymi umowami gwarancyjnymi pomiędzy EFi a pośrednikami finansowymi, obejmującymi działania wykonywane na podstawie tych umów.

Oddziaływanie: Długoterminowe skutki społeczno-ekonomiczne, które można zaobserwować po zakończeniu danej interwencji, mające wpływ na bezpośrednich lub pośrednich odbiorców tego działania.

Sprawozdanie z realizacji: Decyzja Rady w sprawie programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji stanowi, że Komisja sporządza roczne sprawozdanie z realizacji programu ramowego i poszczególnych programów szczegółowych, w którym to sprawozdaniu przedstawia ona analizę wspieranych działań pod względem ich wykonania finansowego, rezultatów i, gdzie to możliwe, oddziaływania. Komisja przekazuje roczne sprawozdania z realizacji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów.

Wkład: Zasoby finansowe, ludzkie i materialne, które są uruchamiane na potrzeby realizacji interwencji.

Strategia lizbońska: Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie (marzec 2000 r.) szefowie państw lub rządów uruchomili strategię lizbońską mającą na celu uczynienie Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjną gospodarką na świecie i osiągnięcie pełnego zatrudnienia do 2010 r.

MAP: Wieloletni program na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości obejmujący lata 2001–2006 jest skierowanym do MŚP programem DG ENTR zarządzanym przez EFi pod nadzorem DG ECFIN. Był on poprzednikiem programu CIP.

Maksymalna kwota portfela: Maksymalna kwota portfela jest maksymalną wielkością kredytu, która może być objęta gwarancją UE. Jest ona określana przez EFi dla każdego pośrednika finansowego z uwzględnieniem różnych czynników, takich jak dostępny budżet UE oraz porównywalne wielkości kredytów w przeszłości.

OECD: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

Wynik: Zmiana, która wynika z realizacji interwencji, a która zwykle odnosi się do celów tej interwencji. Wyniki obejmują rezultaty i oddziaływanie. Wyniki mogą być oczekiwane lub nieoczekiwane, pozytywne lub negatywne.

Produkt: To, co wyprodukowano lub osiągnięto w ramach środków przyznanych na interwencję.

Wielkość referencyjna: Wielkość referencyjna jest kwotą gwarancji lub finansowania, której osiągnięcie przez pośrednika można racjonalnie zakładać w sytuacji braku gwarancji UE.

Rezultat: Natychmiastowe zmiany, które występują u bezpośrednich adresatów na koniec ich udziału w interwencji.

MŚP: Małe i średnie przedsiębiorstwa. W zaleceniu Komisji z dnia 6 maja 2003 r. dotyczącym definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw MŚP są określone jako przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 250 osób, których obrót roczny nie przekracza 50 mln euro lub których ogólny bilans roczny nie przekracza 43 mln euro i które spełniają kryterium niezależnego przedsiębiorstwa.

SMEG: System poręczeń dla MŚP: instrument finansowy, którym zarządza EFI, zapewniający gwarancje i kontrgwarancje dla pośredników finansowych na zabezpieczenie kredytów udzielanych przez instytucje finansowe MŚP, i który ma na celu zwiększenie podaży finansowania długu MŚP.

„Okna” SMEG: Cztery „okna” SMEG to:

- finansowanie długu za pomocą kredytów lub leasingu,
- finansowanie mikrokredytów,
- gwarancje dla inwestycji funduszy kapitału własnego lub quasi-kapitałowych instrumentów inwestycyjnych w MŚP,
- sekurytyzacja portfeli dłużnych MŚP.

STRESZCZENIE

I.

System poręczeń dla MŚP (SMEG) to instrument finansowy, którym w imieniu Komisji Europejskiej zarządza Europejski Fundusz Inwestycyjny. Instrument ten zapewnia gwarancje i kontrgwarancje dla pośredników finansowych na zabezpieczenie kredytów udzielanych przez instytucje finansowe MŚP oraz ma na celu zwiększenie podaży finansowania długu.

II.

Celem przeprowadzonej przez Trybunał kontroli była ocena skuteczności SMEG, szczególnie jego koncepcji i planowania, zarządzania operacjami oraz stopnia osiągnięcia celów.

III.

Trybunał stwierdził, że cele obecnego SMEG są bardziej precyzyjne niż cele poprzedzających go programów, jednak są one zdefiniowane, wymierne, osiągalne i określone w czasie jedynie w odniesieniu do oczekiwanych produktów. Logika interwencji nie została przedstawiona w sposób jednoznaczny, a na etapie planowania instrumentu przedstawiono w ograniczonym zakresie kwantyfikację potencjalnego oddziaływania.

STRESZCZENIE

IV.

Ramy zarządzania bieżącymi operacjami uważa się za odpowiednie, jednak nie zawierają one norm dotyczących punktacji lub minimalnych wymogów mających zastosowanie do wyboru pośredników finansowych.

V.

Określono wystarczające wskaźniki produktu, które wykorzystano do sprawozdawczości z realizacji SMEG. Wymogi dotyczące sprawozdawczości są zadowalające i akceptowane przez pośredników finansowych.

VI.

Jedyna skwantyfikowana wartość docelowa związana z liczbą MŚP, do których należy dotrzeć z SMEG, jest osiągalna. Jeśli chodzi o cel przyznawanych kredytów, mniej niż połowy z nich udzielono MŚP, którym brakowało zabezpieczeń, a tylko 12% udzielono MŚP, które wykorzystały je na innowacyjne inwestycje. Przeprowadzona przez Trybunał analiza próby kredytów wykazała efekt „deadweight” w wysokości 38%. Europejska wartość dodana systemu nie została wyraźnie wykazana przed jego uruchomieniem, nie wskazano jej również w umowach gwarancyjnych z pośrednikami finansowymi.

VII.

Trybunał zaleca bardziej jednoznaczny sposób przedstawienia logiki programu w przypadku podobnych interwencji w przyszłości oraz rozważenie wprowadzenia dodatkowych lub lepszych wskaźników wykonania. Wybór potencjalnych pośredników finansowych powinien opierać się na minimalnych wymogach w zakresie kryteriów, które muszą spełnić wnioskujący; należy również wprowadzić system punktacji, aby możliwe było porównanie wniosków. Należy rozważyć odpowiednie środki w celu minimalizacji efektu „deadweight”. W okresie planowania należy wyraźnie wykazać europejską wartość dodaną instrumentu.

WPROWADZENIE

MŚP I DOSTĘP DO FINANSOWANIA

1. Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) są trzonem gospodarki UE¹, stanowiąc 99% wszystkich przedsiębiorstw i zapewniając 75 mln miejsc pracy w Unii Europejskiej². Jednakże rynki finansowe obawiają się inwestowania w nowe lub młode MŚP, które są uważane za inwestycje wysokiego ryzyka, szczególnie jeżeli działają one na innowacyjnych rynkach. Według europejskiego obserwatorium MŚP³ problemem dla MŚP w Europie jest ograniczony dostęp do finansowania. Sektor publiczny ma do odegrania ważną rolę we wspieraniu sektora MŚP, szczególnie poprzez zapewnianie odpowiedniego finansowania.
2. Polityka w zakresie MŚP stanowi kluczowy element strategii lizbońskiej mającej na celu uczynienie Europy bardziej atrakcyjnym miejscem do inwestowania i pracy⁴. Strategia lizbońska położyła nacisk na stymulowanie i zachęcanie przedsiębiorców do podejmowania inicjatyw i do innowacyjności. Potrzebne do tego jest środowisko sprzyjające uruchamianiu nowych innowacyjnych przedsięwzięć, szczególnie MŚP⁵. Jednym z instrumentów UE wspierających MŚP i ułatwiających im dostęp do zewnętrznego finansowania, jest system gwarancji dla MŚP (SMEG).
3. SMEG ustanowiono w październiku 2006 r. jako część programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP)⁶. Instrument ten powstał na podstawie decyzji Rady 98/347/WE w sprawie działań w zakresie pomocy finansowej na rzecz innowacyjnych i tworzących miejsca pracy MŚP – Wzrost i Zatrudnienie (G&E), które następnie były kontynuowane jako część kolejnego wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (MAP)⁷ ustanowionego w 2001 r. SMEG jest jednym ze wspólnotowych instrumentów finansowych objętych CIP, które uruchomiono w ramach programu na rzecz przedsiębiorczości i innowacji (EIP) (zob. **załącznik I**).

¹ „Giving SMEs the credit they need” (Udzielanie MŚP kredytu, którego potrzebują), biuletyn polityki w zakresie przedsiębiorstw, Komisja Europejska, 12.2.2009.

² COM(2005) 551 wersja ostateczna, 10.11.2005.

³ Obserwatorium Europejskich MŚP, raport analityczny, listopad 2006 – styczeń 2007, Flash Eurobarometr.

⁴ COM(2005) 24 wersja ostateczna, 2.2.2005.

⁵ Rada Europejska w Lizbonie, 23 i 24 marca 2000 r., konkluzje prezydencji.

⁶ Decyzja nr 1639/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiająca Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013) (Dz.U. L 310 z 9.11.2006, s. 15).

⁷ Decyzja Rady 2000/819/WE z dnia 20 grudnia 2000 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) (2001–2005) (Dz.U. L 333 z 29.12.2000, s. 84).

4. EIP ma szeroko zakrojony cel: poprawa dostępu do finansowania przeznaczonego na rozpoczęcie i rozwój działalności MŚP oraz na inwestycje w działalność innowacyjną. SMEG obejmuje różne rodzaje systemów gwarancyjnych, z których każdy ma na celu wspieranie przedsiębiorczości poprzez zwiększanie dostępu MŚP do finansowania. Składa się on z czterech różnych systemów (lub „okien”): kredyty i leasing, mikrokredyty, kapitał własny lub quasi-kapitałowe instrumenty inwestycyjne oraz sekurytyzacja.
5. Na SMEG przeznaczono 978 mln euro w okresie 1998–2013 w trzech kolejnych programach ramowych (G&E, MAP i CIP). Na koniec 2009 r. gwarancją z tego budżetu objęto łączny portfel kredytów o wartości 10,6 mld euro (zob. **tabela 1**).

TABELA 1

ŁĄCZNY BUDŻET SMEG

	Budżet (w mln euro)	Gwarantowany portfel kredytów na koniec 2009 r. (w mln euro)
SMEG 1998 (G&E)	187	2 402
SMEG 2001 (MAP)	281	4 642
SMEG 2007 (CIP)	510 ¹	3 534
Ogółem	978	10 578

¹ Orientacyjny budżet przeznaczony na SMEG w chwili rozpoczęcia CIP. Przyznawanie budżetu na poszczególne rodzaje instrumentów finansowych następuje w cyklu rocznym.

Źródło: ETO na podstawie różnych sprawozdań Komisji Europejskiej i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego.

6. Na okres 2007–2013 w ramach obecnego CIP przeznaczono 510 mln euro. Środki z budżetu pobiera się w sytuacji, gdy kredyty objęte gwarancją nie są spłacane, a dla każdego pośrednika ustalone jest maksymalne zobowiązanie budżetu UE. Do 31 grudnia 2009 r. łączna kwota wniosków o wypłatę gwarancji w ramach CIP wyniosła 1,7 mln euro. Szczegółowy podział osiągniętych rezultatów SMEG w ramach CIP przedstawiono w **tabeli 2**.

NAJWAŻNIEJSZE ELEMENTY SMEG

7. W zarządzanie operacyjne SMEG zaangażowanych jest kilka stron (zob. **wykres 1**).

TABELA 2

REZULTATY OSIĄGNIĘTE PRZEZ SMEG W RAMACH CIP – PODSTAWOWE DANE NA 31 GRUDNIA 2009 R.

	Ogółem	„Okno” kredytów	„Okno” mikrokredytów
Liczba pośredników	21	17	4
Liczba umów	25	21	4
Objęte kraje	13	11	4
Liczba MŚP	58 767	50 476	8 314
Liczba kredytów	64 327	55 796	8 531
Liczba zatrudnionych (szacunki na dzień włączenia kredytów do portfela)	217 134	204 155	13 004
Gwarancja UE w mln euro	3 534	3 306	228
Wnioski o wypłatę gwarancji netto w mln euro	1,7	0,8	0,9
Kwota kredytów w mln euro	3 793	3 695	98
Kwota inwestycji w mln euro	6 849	6 692	157
Szacunkowa wartość gwarancji finansowania dla MŚP w mln euro	11 610	11 264	346

Źródło: „Quarterly Report 31 December 2009 – SMEG 2007 facility”, Europejski Fundusz Inwestycyjny.

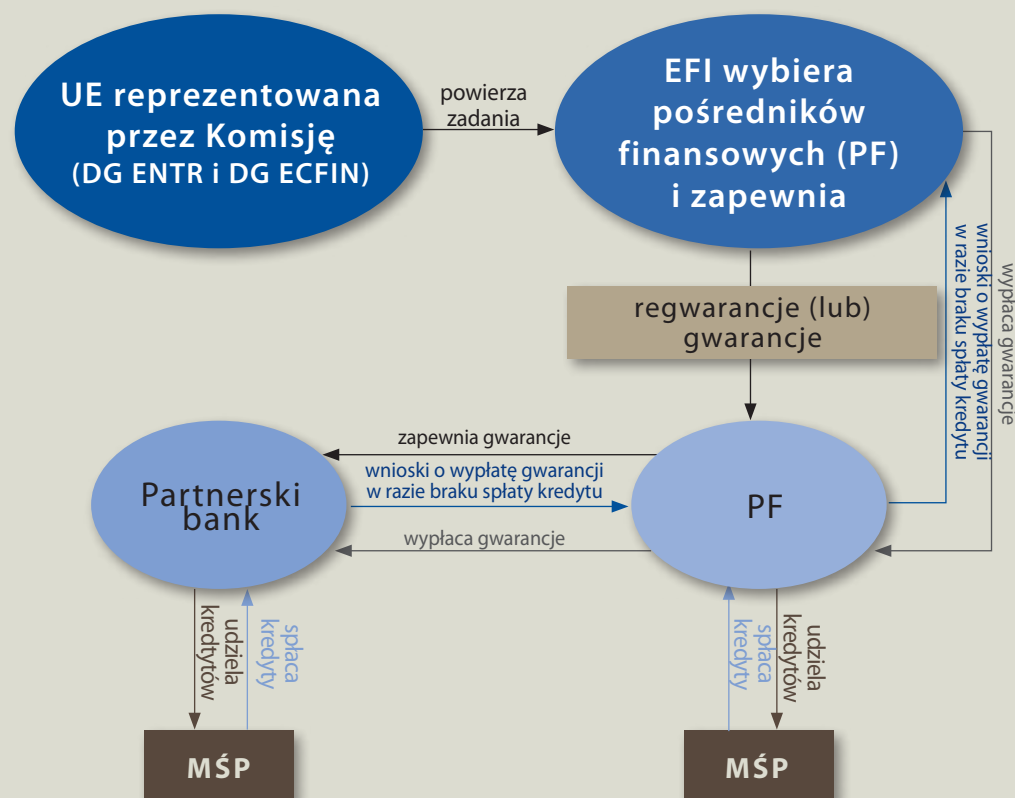
8. Dwie dyrekcje generalne Komisji Europejskiej oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI)⁸ odpowiadają za opracowanie, zarządzanie i monitorowanie w ramach SMEG. Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu (DG ENTR) koordynuje podstawy prawne, przygotowuje roczne programy prac i sprawozdania z realizacji poszczególnych filarów CIP, a także odpowiada za organizację ocen programu. Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN) odpowiada za bezpośrednie zarządzanie SMEG i zajmuje się negocjowaniem umowy powierniczej i o zarządzanie (FMA) z EFI⁹, zatwierdzaniem pośredników finansowych, monitorowaniem przepływów gotówki na rachunkach powierniczych oraz upewnianiem się, że fundusze są wydawane zgodnie z celami CIP.

⁸ EFI jest finansowym organem Unii Europejskiej specjalizującym się w zapewnianiu MŚP instrumentów poręczeniowych i kapitału wysokiego ryzyka.

⁹ Umowa powiernicza i o zarządzanie z 20.9.2007 zawarta pomiędzy Wspólnotą Europejską a EFI w zakresie SMEG w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013).

WYKRES 1

SCHEMAT FUNKCJONOWANIA SMEG



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

9. EFI udziela gwarancji pośrednikom finansowym w celu poprawy ich zdolności udzielania kredytów i w związku z tym dostępności i warunków kredytów dla MŚP. EFI podpisuje umowy gwarancyjne w imieniu własnym, Komisji oraz na ryzyko i koszt budżetu Unii. Aby umożliwić Komisji monitorowanie instrumentu, EFI przedstawia DG ECFIN kwartalne sprawozdania z poczynionych postępów.
10. Pośrednicy finansowi uczestniczący w SMEG są publicznymi instytucjami poręczeńowymi, organizacjami poręczeń wzajemnych, instytucjami mikrofinansowania oraz bankami komercyjnymi bądź bankami państwowymi lub kontrolowanymi przez państwo. Mogą oni być bezpośrednimi kredytodawcami udzielającymi kredytów MŚP lub pośrednimi organizacjami poręczeńowymi, które udzielają regwarancji lub kontrgwarancji¹⁰ na zabezpieczenie portfeli kredytów jednego lub kilku bezpośrednich kredytodawców. Wszystkie transakcje gwarancyjne¹¹ określają konkretne wielkości docelowe kredytów, które mają zostać osiągnięte przez pośrednika finansowego.
11. MŚP muszą odpowiadać ustanowionej przez Komisję definicji MŚP, aby kwalifikować się do gwarancji w ramach SMEG. Jako MŚP określa się przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 250 osób, którego obrót roczny nie przekracza 50 mln euro lub którego ogólny bilans roczny nie przekracza 43 mln euro. Musi ono również spełniać kryterium niezależnego przedsiębiorstwa¹².

¹⁰ Regwarancje zapewniają drugą gwarancję uzupełniającą główną gwarancję udzieloną kredytodawcy, natomiast kontrgwarancje stanowią gwarancję części gwarancji pierwszego gwaranta.

¹¹ Transakcje gwarancyjne są indywidualnymi umowami gwarancyjnymi pomiędzy EFI a pośrednikami finansowymi, obejmującymi działania wykonywane na podstawie tych umów.

¹² Zalecenie Komisji nr 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.U. L 124 z 20.5.2003, s. 36).

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

12. Celem przeprowadzonej przez Trybunał kontroli była ocena skuteczności SMEG, dzięki uzyskaniu odpowiedzi na następujące pytania kontrolne:

- Czy Komisja spójnie i skutecznie opracowała SMEG i strukturę zarządzania nim?
- Czy Komisja i EFI ustanowiły i stosowały skuteczne procedury wyboru odpowiednich pośredników finansowych oraz monitorowania wyników SMEG?
- Czy transakcje gwarancyjne dotyczące MŚP przyczyniły się do osiągnięcia celów polityki?

13. Podczas kontroli zbadano rolę i odpowiedzialność głównych stron zaangażowanych w SMEG – Komisji, EFI oraz pośredników finansowych. Skupiono się szczególnie na SMEG w ramach CIP (2007–2013), a SMEG w ramach MAP wykorzystano do celów porównania z CIP.

14. Na kontrolę złożyły się następujące elementy:

- ocena, czy cele SMEG są zgodne z kryteriami SMART i czy sposób opracowania i planowania instrumentu pozwalał na skuteczne osiągnięcie rezultatów;
- ocena zarządzania działaniami w ramach SMEG, w tym ocena procedur wyboru pośredników finansowych oraz obowiązujących w Komisji i EFI procedur sprawozdawczości i monitorowania;
- wizyty u dziewięciu pośredników finansowych¹³ (z 14, z którymi podpisano umowy na etapie planowania w czerwcu 2009 r.). Wybrano ich na podstawie następujących kryteriów: 1) rodzaj gwarancji, 2) rzeczywisty wolumen gwarancji, 3) rodzaj pośrednika finansowego oraz 4) gwarancje bezpośrednie lub kontrgwarancje. W przypadku każdego pośrednika finansowego zbadano stosowny wniosek gwarancyjny, jego ocenę przez EFI i Komisję oraz umowę podpisaną przez EFI z pośrednikiem finansowym;

¹³ Pośrednicy finansowi w Belgii, we Francji, na Węgrzech, w Słowenii, we Włoszech, w Hiszpanii i Niemczech.

- o wybór próby 181 kredytów u dziewięciu skontrolowanych pośredników finansowych w celu dokonania oceny, czy wykorzystanie gwarantowanych kredytów dla MŚP było zgodne z celami SMEG¹⁴ oraz
- o kwestionariusz przesłany do wszystkich 51 pośredników finansowych uczestniczących w realizacji instrumentu w ramach MAP i/lub CIP¹⁵ w celu uzyskania ich opinii na temat opracowania SMEG i zarządzania nim¹⁶.

¹⁴ W siedzibach pośredników finansowych oceniono dokumentację dotyczącą wniosku i zatwierdzenia kredytu, ocenę ryzyka kredytowego kredytobiorcy oraz przeznaczenie kredytu.

¹⁵ W kwestionariuszu pośrednicy mieli odpowiedzieć na 48 pytań dotyczących: 1) procesu wnioskowania do SMEG, 2) zarządzania przez EFI podczas trwania gwarancji, 3) produktów podlegających gwarancji oraz 4) wpływu kryzysu finansowego na produkty. Ponadto pośrednicy uczestniczący w SMEG w ramach MAP, lecz nieuczestniczący w nim w ramach CIP, mieli wskazać tego powody.

¹⁶ Podczas opracowywania pytań uwzględniono uwagi EFI i Komisji. Uzyskano wskaźnik odpowiedzi w wysokości 82% (42 z 51 pośredników finansowych).

USTALENIA KONTROLI

SPOSÓB OPRACOWANIA SMEG

- 15.** Większe szanse na sukces ma interwencja publiczna, która została odpowiednio opracowana. Aby ocenić sposób opracowania, w sekcji tej przeanalizowano logikę interwencji leżącą u podstaw SMEG. Analizie poddano ocenę *ex ante* oddziaływania CIP¹⁷ w zakresie SMEG oraz stopień uwzględnienia rezultatów tej oceny na etapie opracowania programu. Ponadto oceniono cele SMEG, badając, czy są one zdefiniowane, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie (kryteria SMART).

SMEG OPIERA SIĘ NA ZASADNEJ DOMNIEMANEJ LOGICE INTERWENCJI

- 16.** Logika interwencji zapewnia powiązania pomiędzy wkładem interwencji a uzyskaniem jej produktów, a następnie oddziaływaniem tej interwencji na społeczeństwo pod względem rezultatów i produktów. Opisuje, w jaki sposób interwencja ma osiągnąć założone cele ogólne. Wyraźnie przedstawiona logika interwencji pokazuje, w jaki sposób program ma funkcjonować.
- 17.** Ani decyzja CIP, ani wnioski Komisji, ani też ocena oddziaływania CIP nie opisują logiki interwencji SMEG w ten sposób. Brak wyraźnie przedstawionej logiki interwencji odnotował również dokonujący oceny okresowej EIP¹⁸.
- 18.** Różne dokumenty przygotowawcze przedstawiają jednak informacje wystarczające do domniemania, w jaki sposób SMEG ma funkcjonować. Kredytodawcom może być trudno ocenić poszczególne wnioski kredytowe i związane z nimi ryzyko, szczególnie jeżeli kredytobiorca nie ma historii działalności (przedsiębiorstwo rozpoczynające działalność). W takiej sytuacji kredytobiorcy mogą zapewnić kredytodawcy gwarancję kredytu poprzez dostarczenie zabezpieczenia, jednak ci, którzy nie mają wystarczającego zabezpieczenia mogą nie uzyskać dostępu do kredytu, nawet jeżeli mają solidne propozycje biznesowe. SMEG ma za zadanie zaradzić takiej sytuacji, dzięki dostarczaniu gwarancji w przypadkach, gdy MŚP nie jest w stanie tego zrobić.

¹⁷ Dokument roboczy służb Komisji, załącznik do wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) (2007–2013), SEC(2005) 433, 6.4.2005.

¹⁸ Dokonujący oceny okresowej zalecił wyraźne określenie logiki interwencji w odniesieniu do każdego działania w celu poprawy ogólnej spójności programu oraz wykazania jego wpływu, Komisja Europejska, Okresowa ocena programu na rzecz przedsiębiorczości i innowacji, 2009.

19. Jednakże z powodu braku wyraźnie sprecyzowanej logiki interwencji trudno jest zrozumieć uzasadnienie niektórych elementów SMEG, takich jak ukierunkowanie na innowacyjne MŚP poprzez „okno” kredytów. W przypadku innowacyjnych MŚP celem instrumentu jest zapewnienie finansowania długu, mimo iż w przypadku tego typu MŚP za odpowiedniejsze uważa się inwestycje kapitałowe¹⁹.

**OCENA ODDZIAŁYWANIA POMOGŁA W OPRACOWANIU
SMEG, JEDNAK ZAWIERAŁA MAŁO DOWODÓW
FAKTOGRAFICZNYCH NA POPARCIE INSTRUMENTU**

20. Ocena oddziaływania jest ważnym instrumentem wykorzystywanym przez Komisję przy opracowywaniu polityki²⁰. Ocena oddziaływania powinna określać i analizować dany problem, wyznaczone cele oraz główne dostępne opcje polityki umożliwiające osiągnięcie tych celów. W odniesieniu do poszczególnych opcji polityki należy przeprowadzić ocenę ich prawdopodobnego oddziaływania ekonomicznego, społecznego i środowiskowego. Ponadto ocena oddziaływania powinna obejmować niezbędne podczas wdrażania polityki ustalenia dotyczące monitorowania i oceny.
21. Jeśli chodzi o SMEG, tego typu analiza znajduje się w ocenie oddziaływania CIP. Ocena oddziaływania CIP zawiera wszystkie obowiązkowe części i daje wgląd w uwarunkowania, które ukształtowały sposób opracowania CIP oraz jego głównych elementów, takich jak SMEG. W związku z tym ocena oddziaływania CIP stanowi poprawę w stosunku do MAP, w odniesieniu do którego nie sporządzono tego rodzaju analizy.
22. Jednakże wiele części oceny oddziaływania CIP nie jest dostatecznie szczegółowych i skwantyfikowanych. Na przykład w analizie problemu brakuje wskazówek co do jego rozmiarów, a analiza różnych opcji polityki opiera się na uproszczonym porównaniu jakościowym, bez jakiegokolwiek kwantyfikacji prawdopodobnego oddziaływania. W przypadku wybranej opcji, z wyjątkiem oddziaływania na liczbę miejsc pracy, Komisja skwantyfikowała oczekiwane produkty²¹, a nie oddziaływanie.

¹⁹ Zob. np. North, Baldock, Ekanem, Whittam i Wyper: „Access to Bank Finance for Scottish SMEs” (Dostęp szkockich MŚP do finansowania bankowego), 2008.

²⁰ COM(2002) 276 wersja ostateczna, 5.6.2002.

²¹ W ocenie oddziaływania uwzględniono jako oddziaływanie produkty takie jak liczba kredytów i liczba MŚP. Rzeczywiste oddziaływanie jest jednak niższe niż produkty, ponieważ część MŚP otrzymałaby kredyt bez gwarancji.

W PORÓWNANIU Z MAP CELE SĄ BARDZIEJ PRECYZYJNE, JEDNAK WCIĄŻ BRAKUJE JASNYCH I SZCZEGÓŁOWYCH WARTOŚCI DOCELOWYCH

- 23.** Należy określić cele SMART w odniesieniu do wszystkich działań budżetowych²². Cele uważa się za:
- zdefiniowane, jeżeli są na tyle precyzyjne i konkretne, iż nie dają podstaw do różnej interpretacji²³;
 - wymierne, jeżeli produkt można zmierzyć i w związku z tym ocenić wszelką poprawę;
 - osiągalne, jeżeli oczekiwane rezultaty w sposób realistyczny mogą być osiągnięte przy dostępnych zasobach;
 - odpowiednie, jeżeli odnoszą się do potrzeb i celów strategicznych oraz
 - określone w czasie, jeżeli odnoszą się do terminu lub okresu czasu²³.
- 24.** Ze względu na raczej złożoną strukturę CIP (zob. **załącznik I**) struktura hierarchii celów jest również złożona. Na poziomie programu ramowego wyznaczono cztery ogólne cele²⁴. W przypadku EIP, który obejmuje SMEG, bezpośrednie cele²⁵ określono na poziomie programu szczegółowego²⁶. Mimo iż nie określono szczegółowych celów na poziomie instrumentów finansowych, art. 19 ust. 2 decyzji w sprawie CIP opisuje każde „okno” SMEG w sposób charakterystyczny dla celów (zob. **ramka 1**).
- 25.** Cele są odpowiednie, jednak są one zdefiniowane, wymierne i określone w czasie tylko w zakresie oczekiwanych produktów instrumentu. Skwantyfikowany cel dotarcia do 315 750 MŚP wydaje się racjonalnie możliwy do zrealizowania (zob. pkt 77).

²² Art. 27 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1).

²³ Definicja pochodzi z dokumentu Komisji Europejskiej, Impact Assessment Guidelines, SEC(2005) 791, 15.6.2005.

²⁴ Decyzja w sprawie CIP, art. 2.

²⁵ Bezpośrednie cele dotyczą wyniku interwencji dla bezpośrednich odbiorców i uwzględniają daną szczegółową dziedzinę i szczególnych charakter danej interwencji w ramach polityki. W przypadku SMEG stosowny cel EIP uznaje się za cel bezpośredni.

²⁶ Decyzja w sprawie CIP, art. 10.

26. W porównaniu z MAP cele SMEG są bardziej precyzyjne. Jednakże są one określone w bardzo ogólny sposób. Na przykład zgodnie z bezpośrednim celem EIP kredyty mają poprawić dostęp do finansowania przeznaczonego na rozpoczęcie i rozwój działalności MŚP. Taki cel implikuje bardzo szeroki zestaw potencjalnych docelowych MŚP, ponieważ można twierdzić, że niemal każdy kredyt wzięty przez jakiegokolwiek MŚP zostanie wykorzystany do zapewnienia rozwoju firmy. Również koncept innowacyjności jest interpretowany w szeroki sposób²⁷.

²⁷ Przykłady innowacji zaczerpnięte z próby: inwestycja w nową technologię pakowania i sortowania w magazynie, nowy piec z dodatkowymi funkcjami w piekarni.

RAMKA 1

CELE ODNOSZĄCE SIĘ DO SMEG

Cel ogólny

Zwiększanie konkurencyjności przedsiębiorstw, w szczególności MŚP.

Cel bezpośredni

Poprawa [...] dostępu do finansowania przeznaczonego na rozpoczęcie i rozwój działalności MŚP oraz na inwestycje w działalność innowacyjną.

Cztery „okna” SMEG

„Okno” kredytów – zmniejsza szczególne trudności MŚP przy pozyskiwaniu funduszy albo wynikające z ryzyka postrzeganego jako większe w przypadku inwestycji w niektóre działania związane z wiedzą, takie jak rozwój technologiczny, innowacje i transfer technologii, albo wynikające z braku wystarczającego zabezpieczenia.

„Okno” mikrokredytów – ma zachęcać instytucje finansowe do odgrywania większej roli w zakresie udzielania kredytów na mniejsze kwoty, które z reguły pociągają za sobą proporcjonalnie wyższe jednostkowe koszty obsługi kredytobiorców nieposiadających wystarczającego zabezpieczenia. Oprócz gwarancji lub kontrgwarancji pośrednicy finansowi mogą otrzymywać dotacje kompensujące częściowo wysokie koszty administracyjne charakterystyczne dla finansowania za pomocą mikrokredytów.

„Okno” kapitału własnego lub quasi-kapitałowych instrumentów inwestycyjnych – obejmuje inwestycje udostępniające kapitał zaangażowany lub kapitał w fazie startu, jak również finansowanie mezaninowe, mające na celu zmniejszenie szczególnych trudności, na jakie napotykają MŚP z powodu słabej struktury finansowej oraz wynikających z transferu przedsiębiorstwa.

„Okno” sekurytyzacji – pozwala na pozyskanie dodatkowych środków na pokrycie długu dla MŚP zgodnie z właściwymi uzgodnieniami dotyczącymi podziału ryzyka z odpowiednimi instytucjami. Wsparcie dla tych transakcji zależy od tego, czy instytucja zobowiąże się przeznaczyć znaczną część uzyskanej płynności pozyskanego kapitału na kredyty dla nowych MŚP w rozsądnym okresie.

- 27.** Ocena oddziaływania CIP określa cel produktu w odniesieniu do oczekiwanej liczby MŚP korzystających z programu w siedmioletnim okresie jego obowiązywania. Cele w zakresie rezultatów oraz wpływu nie zostały ustalone (więcej szczegółów w pkt 64). W ocenie oddziaływania określono szacowaną liczbę bezpośrednio utrzymanych lub utworzonych miejsc pracy w okresie pięciu lat. Nie odnosi się to do żadnego z celów, jednak może być wywnioskowane z odnowionej strategii lizbońskiej.

STRUKTURA ZARZĄDZANIA SMEG: DELEGOWANIE BIEŻĄCEGO ZARZĄDZANIA DO EFI

- 28.** Podstawą skutecznego i wydajnego delegowania jest umowa określająca szczegóły ustaleń realizacji zadań powierzonych wyspecjalizowanemu organowi. Ta umowa powinna przede wszystkim określać szczegółowo obowiązki wyspecjalizowanego organu i zawierać wszystkie stosowne ustalenia zapewniające osiągnięcie celów polityki²⁸.
- 29.** EFI systematycznie rozwijał umiejętności w zakresie zapewniania produktów inżynierii finansowej MŚP w Europie. Został on wybrany przez Wspólnotę Europejską do bieżącego zarządzania SMEG od początku jego obowiązywania w 1998 r. Wykorzystywanie EFI w ramach kolejnych wieloletnich programów (G&E, MAP i CIP) ma na celu zapewnienie wymaganej ciągłości zarządzania SMEG.
- 30.** W tym kontekście Trybunał zbadał:
- czy wdrażanie SMEG było planowane skutecznie, aby uniknąć opóźnień i zapewnić nieprzerwane wsparcie dla MŚP oraz
 - czy ramy prawne²⁹ określające usługi wykonywane przez EFI zapewniają wydajne i skuteczne zarządzanie instrumentem.

²⁸ Zgodnie z art. 43 ust. 4 rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 357 z 31.12.2002, s. 1).

²⁹ W przypadku SMEG: umowa powiernicza i o zarządzanie oraz powiązane wytyczne operacyjne (takie jak „Wytyczne w sprawie zwiększonego dostępu do finansowania”).

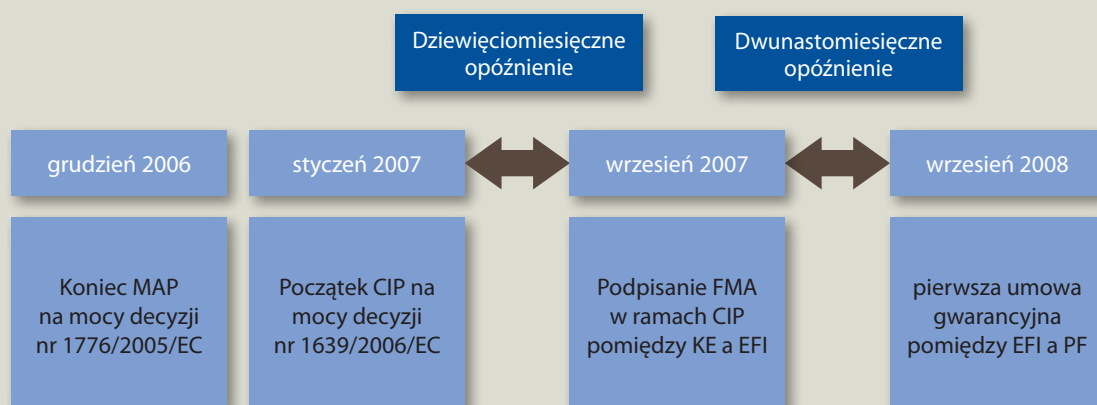
OPÓŹNIENIA W PLANOWANIU SMEG

- 31.** Uwzględniając, że program MAP obejmował okres od 2001 do 2006 r., a CIP obejmuje okres od 2007 do 2013 r., rozpoczęcie działań w ramach CIP powinno było zostać zaplanowane, aby zachować ciągłość wsparcia finansowego. FMA powinna obowiązywać co najmniej 11 miesięcy (zob. pkt 33) przed rozpoczęciem CIP, co dałoby wystarczająco dużo czasu na podpisanie umów gwarancyjnych pomiędzy EFI a pośrednikami finansowymi.
- 32.** Pierwszy projekt FMA w ramach CIP powstał w marcu 2006 r., lecz podpisano go dopiero 20 września 2007 r., niemal dziewięć miesięcy po rozpoczęciu CIP. Następnie podpisanie pierwszej umowy gwarancyjnej pomiędzy EFI a pośrednikiem finansowym zajęło niemal rok³⁰ (zob. **wykreś 2**).

³⁰ Pierwszą umowę gwarancyjną w ramach CIP pomiędzy pośrednikiem finansowym a EFI podpisano 2 września 2008 r.

WYKRES 2

HARMONOGRAM PODSTAW PRAWNYCH MAP I CIP



- 33.** Średni okres liczony od momentu otrzymania wniosku dotyczącego CIP od pośrednika do chwili podpisania umowy wynosił blisko jedenaście miesięcy³¹. Ponadto ośmiu z 21 respondentów kwestionariusza Trybunału uznało ramy czasowe procesu składania wniosków za nieodpowiednie³². To opóźnienie w procesie wyboru było głównie spowodowane potrzebą rozwiązania problemów technicznych stwierdzonych przez EFI przed wdrożeniem SMEG, takich jak dojście do porozumienia w kwestii definicji i pomiaru dodatkowości gwarancji kredytów (zob. pkt 84). Wszystko to doprowadziło do znacznej przerwy pomiędzy kolejnymi programami.

**Z ZAMIAREM ZACHOWANIA CIĄGŁOŚCI WSPARCIA
WPROWADZONO KLAUZULĘ DOTYCZĄCĄ MOCY
WSTECZNEJ**

- 34.** Ciągłość wsparcia jest istotna z punktu widzenia pośredników finansowych, ponieważ niektórzy z nich wprowadzili specjalne produkty kredytowe przystosowane do potrzeb SMEG. Przerwa we wsparciu UE mogłaby spowodować większe straty pośredników finansowych, jeżeli produkt byłby nadal dostępny bez gwarancji UE.
- 35.** Klauzulę dotyczącą mocy wstecznej wprowadzono w celu zminimalizowania okresu czasu pomiędzy dwoma kolejnymi programami i zachowania ciągłości pomiędzy programami MAP i CIP. Klauzula ta umożliwiła pośrednikom finansowym wsteczne ujmowanie kredytów, które miały uzyskać wsparcie w ramach instrumentu, a które zostały udzielone przez nich przed końcem okresu obowiązywania MAP a datą podpisania umowy gwarancyjnej w ramach CIP.
- 36.** W związku z tym nie zapewniono równego traktowania pośredników finansowych, ponieważ pośrednicy finansowi uczestniczący w MAP korzystali z uprzywilejowanego traktowania poprzez wsteczne ujmowanie kredytów. Kredyty można było ujmować wstecznie od września 2007 r., natomiast nowi pośrednicy finansowi mogli ujmować kredyty dopiero po podpisaniu umowy gwarancyjnej z EFI³³.

³¹ Obliczenia dokonano na podstawie danych dotyczących dziewięciu pośredników poddanych kontroli; średni czas przetwarzania przyjętego wniosku w ramach CIP wynosił 323 dni.

³² Na podstawie kwestionariusza (Q6) przesłanego do wszystkich pośredników finansowych w ramach CIP.

³³ Pierwsze umowy gwarancyjne w ramach CIP podpisano we wrześniu 2008 r.

37. Mimo iż klauzula dotycząca mocy wstecznej miała w założeniu rozwiązać problem luki finansowania pośredników finansowych pomiędzy programami MAP i CIP, nie zawsze mogła ona zapobiec przerwom w udzielaniu MŚP wsparcia UE. Miało to miejsce w przypadku dwóch z dziewięciu pośredników finansowych poddanych kontroli, u których okres dostępności w ramach MAP zakończył się przed rozpoczęciem okresu dostępności w ramach CIP (odstęp czasowy wynoszący cztery miesiące).

³⁴ Art. 53 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r.

ODPOWIEDNIE RAMY ZARZĄDZANIA FUNKCJONOWANIEM SMEG

38. SMEG działa w ramach zarządzania wspólnego przez Komisję i EFI³⁴. Aby delegowanie było skuteczne, FMA i związane z nim wytyczne operacyjne powinny zawierać:
- definicję wdrażanego działania, na przykład szczegółowe cele w każdym „oknie” (opis „okien” przedstawiono w **ramce 1**);
 - strukturę zarządzania wdrażaniem zadań oraz;
 - ustalenia dotyczące odpowiedniej struktury opłat za usługi świadczone przez EFI.
39. Art. 3 FMA określa zadania, które ma realizować EFI (zob. **ramka 2**).

RAMKA 2

PODSTAWOWE ZADANIA EFI W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA SMEG:

- Identyfikacja, ocena i wybór pośredników finansowych;
- Określanie i uzgadnianie z pośrednikami finansowymi charakteru i szczegółowych warunków gwarancji UE;
- Podejmowanie decyzji o zaangażowaniu środków oraz
- Realizacja gwarancji UE, zarządzanie nimi oraz ich zamykanie (w tym sprawozdawczość i monitoring).

- 40.** Dla każdego „okna” SMEG sporządzono wytyczne operacyjne³⁵ zawierające szczegóły dotyczące danego celu, wyboru pośredników, kryteriów kwalifikowalności, gwarancji UE oraz *modus operandi*. Komisja wydała wytyczne w sprawie lepszego dostępu do finansowania w dniu 29 października 2007 r. w celu uzupełnienia wytycznych operacyjnych, w szczególności zapisów FMA dotyczących parametrów umowy gwarancyjnej.
- 41.** Struktura zarządcza ustanowiona dla instrumentu SMEG była odpowiednia, gdyż w porównaniu z programem MAP poprawiła wytyczne operacyjne oraz pozostałe przepisy wykonawcze, które obecnie odnoszą się do wszystkich planowanych zadań w wystarczająco szczegółowy sposób.
- 42.** Wysokość opłat dla EFI powinna uwzględniać:
- wyniki w zakresie osiągnięcia poszczególnych celów;
 - podział geograficzny w krajach kwalifikowalnych;
 - stopień nowości oraz złożoności instrumentu gwarancyjnego.
- 43.** W porównaniu z programem MAP system opłat EFI został w ramach CIP udoskonalony:
- struktura opłat została rozbita na cztery odrębne elementy składowe, dzięki czemu lepiej odzwierciedlono nakład pracy związany z każdym zadaniem oraz
 - dana należność uzależniona jest od osiągnięcia konkretnych rezultatów (zob. **tabela 3**).

³⁵ Umowa powiernicza i o zarządzanie, załączniki od 1A do 1D.

TABELA 3

PRZEGLĄD CZTERECH OPŁAT-ZACHĘT, KTÓRE STANOWIĄ WYNAGRODZENIE EFI

Rodzaj opłaty-zachęty	Główny cel
Opłata „rozruch”	ustanowienie programu w ciągu 12 miesięcy
Opłata „podpis”	szeroki zakres geograficzny programu i korzystanie z poszczególnych „okien”
Opłata wdrażająca	dodatkowy osiągnięty wolumen oraz bieżące operacje
Opłata „monitoring”	zapewnienie należytego zarządzania finansami

Źródło: Załącznik 13 do umowy powierniczej i o zarządzanie.

- 44.** Opłata EFI typu „podpis” stanowi szczególną premię dla szerokiego geograficznego spektrum pośredników. Ponadto opłaty są uiszczane za uczestnictwo pośredników w krajach nieobjętych poprzednio programem, a także nowych pośredników, którzy nie brali udziału we wcześniejszych programach.
- 45.** Pomimo opłat zachęcających do korzystania z konkretnych „okien” gwarancje dla funduszy kapitału własnego i quasi-kapitałowych instrumentów inwestycyjnych oraz „okna” sekurytyzacyjne na dzień 31 grudnia 2009 r. nie były wykorzystywane. Jest to po części spowodowane kryzysem finansowym, który negatywnie odbił się na rynku sekurytyzacyjnym jako całości.

WYBÓR POŚREDNIKÓW FINANSOWYCH

- 46.** Podczas kontroli proces wyboru zbadano pod następującymi względami:
- czy zasady regulujące proces wyboru pośredników finansowych przez EFI były kompletne i zapewniały uczciwą oraz przejrzystą selekcję;
 - czy parametry umowy określające zakres interwencji UE zostały poprawnie określone oraz
 - czy cele polityki zostały właściwie przełożone na umowy gwarancyjne.

ODPOWIEDNIO OPRACOWANE ZASADY WYBORU

- 47.** Podczas oceny pośredników finansowych należy stosować te same standardy, aby zagwarantować uczciwy, uporządkowany i przejrzysty proces selekcji. EFI wraz z Komisją powinny stworzyć minimalne standardy wyboru potencjalnych pośredników i stosować je podczas procedury wyboru.

48. Komisja upoważniła EFI³⁶ do wyboru pośredników na podstawie kryteriów selekcji oraz przy zastosowaniu procedur, które zostały określone we właściwych zasadach gwarancyjnych³⁷. Zasady gwarancyjne przewidują ponadto, że pośredników należy wybierać zgodnie z najlepszymi praktykami. W **ramce 3** przedstawiono w zarysie proces wyboru w ramach SMEG przeprowadzanej przez EFI.
49. Przy ustanawianiu systemu zarządzania instrumentem, w FMA określono następujące kryteria wyboru potencjalnych pośredników finansowych³⁸:
- sytuacja finansowa i zdolność operacyjna pośrednika oraz to, czy potrafi zarządzać ryzykiem oraz czy spełnia warunki i wymagania określone dla instrumentu SMEG;
 - czy pośrednik gwarantuje finansowanie długu lub mikrokredytów, które zapewnia wielu kredytodawców udzielających kredytów MŚP;
 - zasięg geograficzny (wyłącznie „okno” kredytów);
 - możliwość zapewnienia szkolenia i wsparcia dla przedsiębiorców (wyłącznie „okno” mikrokredytów) oraz
 - przyjęcie kryterium „zwiększonego dostępu do finansowania” (zob. pkt 54).

³⁶ Umowa powiernicza i o zarządzanie, art. 3.1.

³⁷ Umowa powiernicza i o zarządzanie zawiera cztery zasady gwarancyjne odnoszące się do czterech konkretnych „okien” instrumentu. Zasady gwarancyjne szczegółowo określają cel danego „okna”, proces selekcji pośredników, kryteria kwalifikowalności, *modus operandi* w odniesieniu do zwiększonego dostępu do finansowania, sprawozdawczość, monitoring i kontrolę, promocję i ekspozowanie wizerunku.

³⁸ Kryteria odnoszące się do „okien” kredytów oraz mikrokredytów. Nie zbadano kryteriów selekcji odnoszących się do kapitału własnego oraz „okien” sekurytyzacji, gdyż do 31 grudnia 2009 r. nie korzystano z tych „okien”.

RAMKA 3

PROCES SELEKCJI POŚREDNIKÓW PRZEPROWADZANY PRZEZ EFI

- Analiza wniosków złożonych przez pośredników w odpowiedzi na nieograniczone zaproszenie do składania ofert
- Wstępna selekcja wniosków – standardowe sprawdzenie wymogów formalnych
- Procedura „due diligence” (łącznie z ustanowieniem parametrów umowy gwarancyjnej)
- Niezależna opinia wydana przez Departament Zarządzania Ryzykiem EFI
- Ocena wydana przez Departament Zgodności EFI
- Zgoda wydana przez Zarząd EFI oraz Komisję Europejską (dyrektora ECFIN-L).

- 50.** Kryteria wyboru pośredników finansowych Trybunał uznaje za zgodne z praktykami stosowanymi przez podobne instytucje finansowe. Jednakże ani Komisja, ani EFI nie ustanowiły zasad punktacji, dzięki którym wnioski pośredników mogłyby być oceniane, punktowane i porównywane pod względem zakresu, w jakim spełniają one te kryteria. Brak precyzyjnych standardów przy stosowaniu kryteriów selekcji sprawił, że EFI podczas oceny wniosków w dużym stopniu kierował się uznaniowością.

NIEWYSTARCZAJĄCE DANE UZASADNIAJĄCE PARAMETRY UMOWY

- 51.** Dwoma podstawowymi parametrami umów gwarancyjnych są wielkość referencyjna oraz współczynnik maksymalnej kwoty gwarancji. Wielkość referencyjna jest kwotą gwarancji lub finansowania, której osiągnięcie przez pośrednika można racjonalnie zakładać w sytuacji braku gwarancji UE³⁹. Na podstawie wielkości referencyjnej oblicza się następnie dodatkowe parametry umowy. Maksymalny współczynnik kwoty gwarancji⁴⁰ odnosi się do maksymalnej kwoty strat, za którą EFI odpowiada zgodnie z umową gwarancyjną. Oba parametry mają kluczowe znaczenie, gdyż od nich zależy:

- czy interwencja UE jest dodatkowym działaniem w ramach istniejącego systemu gwarancyjnego, czy też zastępuje go oraz
- maksymalny poziom ryzyka budżetowego, jaki może grozić UE na podstawie postanowień konkretnej umowy.

- 52.** Zgodnie z FMA oraz wytycznymi w sprawie zwiększonego dostępu do finansowania, wielkości, w tym wielkość referencyjna, ustalane są na podstawie profesjonalnego osądu EFI, przy uwzględnieniu poprzednich budżetów, stóp lub prognoz straty (w szczególności w odniesieniu do publicznych systemów gwarancyjnych) oraz warunków rynkowych i ich ewolucji w czasie.

³⁹ Wytyczne w sprawie zwiększonego dostępu do finansowania z 25 października 2007 r.

⁴⁰ Współczynnik maksymalnej kwoty gwarancji jest z góry ustaloną stopą ograniczającą zobowiązanie EFI w ramach umowy gwarancyjnej. Kwotę zobowiązania EFI w ramach umowy gwarancyjnej (maksymalną kwotę gwarancji) można obliczyć poprzez pomnożenie faktycznej wielkości portfela przez współczynnik gwarancji i współczynnik maksymalnej kwoty gwarancji. Np. wielkość portfela = 1000; współczynnik gwarancji = 50%; współczynnik maksymalnej kwoty gwarancji = 10%. W ten sposób otrzymujemy maksymalne zobowiązanie EFI (maksymalną kwotę gwarancji) = $1000 \times 50\% \times 10\% = 50$.

- 53.** Stwierdzono uchybienia w dokumentacji EFI dotyczącej ustanawiania parametrów umowy, m.in. wielkości referencyjnej i współczynnika maksymalnej kwoty gwarancji. We wniosku o wydanie zgody przez zarząd EFI znajduje się tylko streszczenie wyników procedury „due diligence”. Przy ustalaniu parametrów EFI jako podstawę do podjęcia decyzji wykorzystuje informacje przekazane przez finansowego pośrednika. Brak jest dowodów potwierdzających, że EFI sprawdził te informacje.

⁴¹ Decyzja w sprawie CIP, art. 19.

CELE POLITYKI NIE W PEŁNI OKREŚLONE W UMOWACH GWARANCYJNYCH

- 54.** Każda umowa gwarancyjna powinna przyczyniać się do osiągnięcia celów polityki poprzez dokładne wskazanie, co powinno zostać osiągnięte. Ogólne zobowiązania mające zastosowanie do każdego pośrednika, ujęte w umowach gwarancyjnych, obejmują zasady zwiększonego dostępu do finansowania. Zasady te wywodzą się z ogólniejszych celów określonych w przepisach prawa⁴¹ oraz w FMA, i odzwierciedlają te cele we właściwy sposób. W **ramce 4** przedstawiono zasady mające zastosowanie do „okna” kredytów.

RAMKA 4

ZASADY ZWIĘKSZONEGO DOSTĘPU DO FINANSOWANIA NA DANĄ UMOWĘ GWARANCYJNĄ („OKNO” KREDYTÓW)

Celem tej umowy jest zapewnienie przez EFI gwarancji pośrednikowi, aby częściowo pokryć ponoszone przez niego ryzyko portfela, mając jednocześnie na uwadze:

- 1) zwiększenie dostępu MŚP do finansowania;
- 2) ograniczenie szczególnych trudności MŚP przy pozyskiwaniu funduszy, wynikających albo z postrzeganego zwiększonego ryzyka związanego z inwestycjami w niektóre działania związane z wiedzą, takie jak rozwój technologiczny, innowacje i transfer technologii, albo wynikających z braku wystarczającego zabezpieczenia;
- 3) stymulowanie tworzenia miejsc pracy poprzez wspieranie MŚP, które mają potencjał, aby się rozwijać i zapewniać zatrudnienie.

55. Oprócz tych przepisów ogólnych, szczegółowe warunki gwarancji dla pośrednika finansowego mogą obejmować „dalsze jakościowe zobowiązania w odniesieniu do zwiększonego dostępu do finansowania”. Niektóre z warunków gwarancji dla pośrednika są jednak niespójne z celami określonymi w CIP i zapewniają w niewielkim stopniu wytyczne operacyjne. Na przykład:

- W kwestii braku zabezpieczenia stwierdzono w przypadku jednego pośrednika, że oprócz spełnienia stosownych postanowień niniejszej umowy pośrednik dodatkowo zobowiązuje się, że będzie wymagał niskiego poziomu zabezpieczenia w odniesieniu do transakcji pośrednich. W takiej sytuacji dzięki szczegółowym warunkom ogólne warunki odnoszące się do braku zabezpieczenia zostają przełożone na ograniczone wymogi w zakresie zabezpieczenia. Jednakże pozwala to *de facto* wszystkim MŚP korzystać z ograniczonych wymogów w zakresie zabezpieczenia i sprawia, że beneficjentami tego instrumentu mogą się stać nie tylko MŚP, którym faktycznie brakuje zabezpieczenia, przez co nie są one w stanie brać kredytów zgodnie ze zwykłymi warunkami handlowymi.
- Szczegółowe warunki umów pozostawiają duży margines interpretacji w kwestii innowacji. Ta sama umowa gwarancyjna, bez jakichkolwiek dodatkowych wyjaśnień, stanowiła, że „[...] pośrednik zobowiązuje się [...] wchodzić w transakcje z nowo powstałymi MŚP lub z MŚP zajmującymi się projektami innowacyjnymi”.

MONITOROWANIE WYNIKÓW I SPRAWOZDAWCZOŚĆ

56. Aby prowadzić skuteczny monitoring i sprawozdawczość, potrzebne są stosowne, wiarygodne i aktualne informacje na temat stanu wdrażania polityki oraz zakresu, w jakim postawione cele zostały zrealizowane.

57. Monitoring wyników instrumentu SMEG prowadzony jest zarówno przez Komisję, jak i EFI (zob. **załącznik II**). Informacje te płyną od MŚP (tj. od beneficjentów końcowych) przez co najmniej jeden szczebel (w przypadku regwarancji i kontrgwarancji) pośredników finansowych, aż do EFI i ostatecznie do Komisji. Pośrednicy finansowi przesyłają EFI co kwartał raporty na temat instrumentu SMEG. Na bazie otrzymanych w ten sposób informacji EFI przygotowuje skonsolidowane raporty kwartalne i przekazuje je Komisji, która z kolei na ich podstawie sporządza roczne sprawozdania na temat wykonania zadań w ramach EIP i CIP.

58. Trybunał zbadał następujące aspekty monitoringu wyników i stosownej sprawozdawczości:

- czy Komisja ustanowiła zrównoważony zestaw wskaźników wykonania, aby móc w sposób miarodajny ocenić stan wdrażania polityki oraz
- czy wymogi w zakresie sprawozdawczości są klarowne i rozsądne.

⁴² Ocena wskaźników EPI z lutego 2010 r.

WSKAŹNIKI WYKONANIA ZOSTAŁY USTANOWIONE, ALE NIE SĄ WYSTARCZAJĄCO STABILNE I ZRÓWNOWAŻONE

59. Zasadniczym warunkiem wstępnym skutecznego monitoringu (który ma służyć ocenie postępów we wdrażaniu instrumentu SMEG) jest określenie zestawu klarownych wskaźników i powiązanych z nimi celów. Wskaźniki powinny być dość stabilne, aby można było obserwować i porównywać następujące w czasie zmiany.

60. Wskaźniki wykonania ustanowione dla instrumentu SMEG powinny być wykorzystywane przy ocenie osiągnięcia szczegółowych celów programu określonych w przepisach podstawy prawnej, a także ogólnych celów polityki Unii Europejskiej, z której te cele szczegółowe się wywodzą.

61. Komisja ustanowiła w odniesieniu do SMEG sześć wskaźników (zob. **tabela 4**).

62. Z czterech wskaźników (nr 2, 3, 5 i 6) uwzględnionych w ocenie *ex ante* oraz w programie prac EIP na 2009 r., tylko dwa zostały przeniesione (nr 2 i 3) do sprawozdania Komisji z wdrażania EIP. W programie prac EIP na 2010 r. pominięto dwa wskaźniki wstępne (nr 5 i 6) i dodano dwa nowe wskaźniki (nr 1 i 4). Wprowadzenie tych zmian w 2010 r. było reakcją na opracowanie dotyczące oceny wskaźników⁴².

TABELA 4

WSKAŹNIKI SMEG USTANOWIONE PRZEZ KOMISJĘ

	Wskaźniki SMEG	Wskaźniki przewidziane w ocenie oddziaływania ¹ <i>ex ante</i>	Wskaźniki w programie prac EIP na 2009 r.	Wskaźniki podane w sprawozdaniu z wdrażania EIP za 2009 r.	Wskaźniki w programie prac EIP na 2010 r.	Rodzaj wskaźnika
1	Zobowiązanie Komisji do finansowania dłużnego oraz całkowitego finansowania gwarantowanego	nd.	nd.	111,8 mln euro (maksymalna kwota) gwarancji faktycznej wielkości kredytu w wysokości 2 771 mln euro	tak, ale nie wskazano wartości docelowej	produkt
2	Liczba utworzonych lub utrzymanych miejsc pracy w MŚP, które otrzymały nowe fundusze	315 750 ²	tak, ale nie wskazano wartości docelowej	liczba zatrudnionych na dzień włączenia kredytów do portfela 151 475	tak, ale nie wskazano wartości docelowej	oddziaływanie
3	Liczba MŚP, które otrzymały nowe fundusze	315 750	tak, ale nie wskazano wartości docelowej	47 791	tak, ale nie wskazano wartości docelowej	produkt
4	Liczba MŚP, które otrzymały wsparcie, uporządkowanych według sektora działalności	nd.	nd.	nd. ³	tak, ale nie wskazano wartości docelowej	produkt
5	Zmiana wielkości finansowania inwestycji	tak, ale nie wskazano wartości docelowej	tak, ale nie wskazano wartości docelowej	nie podano	nd.	rezultat
6	Całkowita wypłata netto	tak, ale nie wskazano wartości docelowej	tak, ale nie wskazano wartości docelowej	nie podano	nd.	produkt

¹ Załącznik do wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) (2007–2013), SEC(2005) 433.

² Jedno utworzone lub utrzymane miejsce pracy dla każdego MŚP, które otrzymało nowe fundusze. Komisja jest zdania, że w związku z tym, iż z danych dotyczących inicjatywy na rzecz wzrostu i zatrudnienia wynika, iż korzystające z pomocy MŚP utworzyły średnio 1,2 miejsca pracy, należy zastosować bardziej konserwatywny wskaźnik, aby można było wykazać, że gwarancje na mikrokredyty są przyznawane ponad 20% wszystkich przedsiębiorstw objętych instrumentem SMEG, a zatem należy się spodziewać mniejszej liczby miejsc pracy stworzonych przez te przedsiębiorstwa, co z kolei powoduje obniżenie ogólnej średniej.

³ Informacje te można znaleźć wyłącznie w kwartalnych raportach EFI.

- 63.** W ocenie *ex ante* tylko dwa wskaźniki (nr 2 i 3) miały przypisane wartości docelowe. W programach prac EIP na lata 2009 i 2010 nie podano wskaźników, które należy osiągnąć w danym okresie. Przy braku wartości docelowych trudno jest ustalić, czy program realizowany jest zgodnie z oczekiwaniami.
- 64.** Chociaż Komisja starała się stworzyć zrównoważony zestaw miarodajnych wskaźników, takich jak wskaźnik produktu, oddziaływania i rezultatu, jedyny wskaźnik rezultatu (nr 5) nie został przeniesiony i ostatecznie został przez Komisję zarzucony. Jedyny wskaźnik oddziaływania (nr 2) jest problematyczny (zob. pkt 67 i 68), a wszystkie pozostałe wskaźniki to wskaźniki produktu. A zatem wskaźniki stały się bardziej instrumentem zarządzania operacyjnego niż wskaźnikami służącymi do pomiaru oddziaływania i powodzenia programu. Trudno jest znaleźć złoty środek pomiędzy gromadzeniem danych w sposób ekonomiczny a skutecznym monitorowaniem wyników. Analitycy oceniający wskaźniki EIP zaproponowali zestaw zrównoważonych wskaźników wraz z metodami gromadzenia danych i odpowiednim terminarzem działań⁴³.
- 65.** Jeżeli w kwestii osiągnięć programu SMEG mają być wyciągnięte istotne wnioski, przekazywane przez pośredników finansowych dane z monitorowania muszą być wiarygodne, tzn. poprawne i kompletne.
- 66.** Wszyscy pośrednicy finansowi objęci kontrolą Trybunału mieli ustanowione procedury gromadzenia danych niezbędnych do sporządzenia raportów dla EFI. Jakość procedur związanych ze sprawozdawczością na poziomie pośredników sprawdzana jest przez EFI podczas kontroli monitorujących na miejscu.
- 67.** Gromadzenie danych dotyczących wskaźnika „liczby utworzonych miejsc pracy” sprawia pośrednikom finansowym trudnością. W niektórych krajach dane te uzyskiwane są od instytucji rządowych⁴⁴; część pośredników finansowych gromadzi je na podstawie próby⁴⁵; inni dokonują obliczeń wykorzystując spodziewane wartości⁴⁶; zdarza się też, że pośrednicy finansowi nie uaktualniają co roku danych na temat zatrudnienia, gdyż zadanie to jest dla nich zbyt uciążliwe⁴⁷. W związku z tym, że jakość danych na temat zatrudnienia jest różna w zależności od kraju, powstaje wątpliwość, czy sumowanie ich wszystkich pozwala osiągnąć wiarygodne wartości wskaźnika liczby utworzonych miejsc pracy (nr 2).

⁴³ Aby móc zmierzyć rezultaty i oddziaływanie zaproponowano szereg wskaźników, na przykład wkład w wykonanie zadań przez beneficjentów (wzrost sprzedaży, utworzone/utrzymane stanowiska pracy, nowe produkty lub usługi) bądź całkowity (lub średni) wzrost obrotów sfinansowanych MŚP.

⁴⁴ Na przykład pośrednik w Słowenii otrzymał dane na temat zatrudnienia z krajowej instytucji ubezpieczeń społecznych.

⁴⁵ Pośrednik w Hiszpanii gromadzi rokrocznie informacje z regionalnych stowarzyszeń gwarancyjnych na podstawie próby.

⁴⁶ Inny pośrednik z Hiszpanii oblicza zmiany w poziomie zatrudnienia, porównując oczekiwania w chwili wystąpienia z wnioskiem o kredyt z faktycznym poziomem zatrudnienia w chwili dokonywania obliczeń.

⁴⁷ Na przykład pośrednik z Włoch gromadzi tylko dane dotyczące zatrudnienia wyłącznie we wstępnym wniosku o gwarancję i nie aktualizuje tych danych na późniejszych etapach.

68. Inny problem związany z tym wskaźnikiem wynika z faktu, że jego wartości oparte są na liczbie osób zatrudnionych w MŚP, które otrzymały wsparcie. Liczba ta nie jest tożsama z liczbą utworzonych lub utrzymanych miejsc pracy w MŚP, które stały się beneficjentami nowych funduszy. Nowe fundusze otrzymane przez MŚP nie są jedynym czynnikiem pozwalającym na utrzymanie lub utworzenie miejsc pracy. Nie ma analiz tego, w jaki sposób kredyty gwarantowane przyczyniają się do utrzymania i utworzenia miejsc pracy.

**WYMOGI W ZAKRESIE SPRAWOZDAWCZOŚCI SĄ
KLAROWNE I ROZSĄDNE I TYLKO CZĘŚĆ POŚREDNIKÓW
FINANSOWYCH UWAŻA JE ZA UCIAŻLIWE**

69. Pośrednicy finansowi powinni mieć klarowne wymogi w zakresie sprawozdawczości, aby gromadzić dane potrzebne do monitoringu i sporządzania raportów na temat instrumentu SMEG. Czas i zasoby potrzebne do uzyskania koniecznych informacji dotyczących wskaźników nie powinny stanowić zbędnego obciążenia administracyjnego.
70. Pośrednicy finansowi zobowiązani są do gromadzenia danych na temat wspieranych MŚP i do systematycznego przekazywania EFI stosownych raportów (zob. **załącznik III**). Wykaz wymogów w zakresie sprawozdawczości znajduje się w umowie gwarancyjnej pomiędzy EFI a pośrednikiem finansowym. W tym celu zostały opublikowane przez EFI jasne wytyczne dla pośredników finansowych⁴⁸, w jaki sposób należy kompilować wymagane dane. Potwierdza to fakt, że 88% pośredników finansowych zgodnie uznało, że instrukcje operacyjne otrzymane od EFI są klarowne⁴⁹. Ponadto 98% pośredników finansowych stwierdziło, że EFI zawsze chętnie udziela dodatkowych informacji, aby wyjaśnić kwestie operacyjne⁵⁰.
71. Z kwestionariusza przeprowadzonego przez Trybunał wynika również, że tylko 20% pośredników finansowych uczestniczących w programach CIP i MAP uważa wymogi w zakresie sprawozdawczości za nierozsądne⁵¹.

⁴⁸ Manual for compiling reports under the SME guarantee facility 2007–2013 (CIP) – EIF (Podręcznik kompilowania sprawozdań w ramach instrumentu gwarancji SMEG 2007–2013 (CIP) – EFI).

⁴⁹ Jak wynika z kwestionariusza (Q14), 36 z 41 pośredników finansowych, którzy odpowiedzieli na to pytanie, jest zgodnych, że instrukcje operacyjne przekazane przez EFI były klarowne.

⁵⁰ Jak wynika z kwestionariusza (Q15), 40 z 41 pośredników finansowych, którzy odpowiedzieli na to pytanie, jest zgodnych, że EFI zawsze chętnie udziela wszelkich wyjaśnień podczas obowiązywania gwarancji.

⁵¹ Jak wynika z kwestionariusza (Q16), ośmiu z 42 pośredników finansowych, którzy odpowiedzieli na to pytanie, nie było zgodnych, że wymogi w zakresie sprawozdawczości są rozsądne.

- 72.** W przypadkach, w których gromadzenie danych przy pomocy pośredników finansowych pociąga za sobą wiele trudności (np. dane na temat zatrudnienia), bardziej stosowne mogłyby być alternatywne metody gromadzenia informacji. W obu sprawozdaniach „Ocena wskaźników EIP” oraz „Okresowa ocena EIP” zaproponowano przeprowadzanie ankiet w kontekście oceny.

OSIĄGNIĘCIA INSTRUMENTU SMEG

- 73.** W tej części przedstawiono produkty uzyskane dzięki instrumentowi SMEG. Produkty te analizowane są w powiązaniu z celami instrumentu. Ponadto badaniu poddano europejską wartość dodaną instrumentu, w szczególności to, czy jego cele osiągnięte są lepiej dzięki wdrażaniu programu na poziomie wspólnotowym niż na poziomie krajowym bądź regionalnym.

PRODUKTY INSTRUMENTU SMEG

- 74.** Finansowe instrumenty CIP powinny poprawić dostęp do finansowania przeznaczonego na rozpoczęcie i rozwój działalności MŚP oraz na inwestycje w działalność innowacyjną⁵². Instrument SMEG w ramach programu CIP bardziej szczegółowo przewiduje:
- dotarcie do 315 750 MŚP⁵³;
 - kredyty gwarantowane, z których finansuje się innowacyjne inwestycje MŚP⁵⁴ lub które otrzymują MŚP niemające wystarczającego zabezpieczenia, które z kolei spowodują
 - zwiększenie dostępu do finansowania wtedy, gdy zawodzą mechanizmy rynkowe.
- 75.** Przeprowadzając poniższą analizę, wykorzystano przegląd próby wybranych przez Trybunał kredytów⁵⁵. Jeśli chodzi o inwestycje w niektóre działania związane z wiedzą, takie jak rozwój technologiczny, innowacje i transfer technologii, odwołano się do wydanego przez OECD podręcznika z Oslo dotyczącego pomiaru działalności naukowej i technologicznej⁵⁶.

⁵² Decyzja w sprawie CIP, art. 10.

⁵³ Załącznik do wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) (2007–2013), SEC(2005) 433.

⁵⁴ Istotne tylko w odniesieniu do „okna” kredytów. Decyzja w sprawie CIP, art. 19 ust. 2 odnosi się do inwestycji w niektóre działania związane z wiedzą, takie jak rozwój technologiczny, innowacje i transfer technologii.

⁵⁵ Wyselekcjonowano próbę 181 kredytów z grupy dziewięciu pośredników finansowych poddanych kontroli. Liczba wyselekcjonowanych kredytów na pośrednika odzwierciedlała uzyskany wolumen gwarancji i mieściła się w zakresie od 10 do 45.

⁵⁶ Podręcznik z Oslo. Proponowane zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji technologicznych, OECD/EROSTAT, 1997; KBN, Warszawa 1999; przywołany także w motywie we wstępie do decyzji w sprawie CIP oraz w wytycznych Komisji Europejskiej z 2009 roku dotyczących oceny oddziaływania – SEC(2009) 92.

OGÓLNY CEL DOTARCIA DO 315 750 MŚP JEST OSIĄGALNY

- 76.** Wszyscy skontrolowani na miejscu pośrednicy finansowi mieli jasno określone docelowe MŚP oraz dysponowali procedurami potrzebnymi do zweryfikowania statusu kredytobiorcy jako MŚP.
- 77.** Jeśli chodzi o ogólny cel dotarcia do 315 750 MŚP⁵⁷, Komisji oraz EFI dzięki podjętym wysiłkom udało się przewyżnić skutki początkowego opóźnienia (zob. pkt 32) poprzez skoncentrowanie się na większych pośrednikach finansowych. W ciągu trzech lat od wejścia w życie programu CIP, EFI zawarł 25 umów z 21 pośrednikami finansowymi (zob. **tabela 2**). Pod koniec 2009 r. całkowita maksymalna kwota gwarancji⁵⁸ w tych umowach gwarancyjnych wyniosła 191,1 mln euro, co stanowiło 37,5% całości budżetu przeznaczonego na instrument SMEG. Pośrednicy finansowi zapewnili kredyty prawie 59 000 MŚP, co stanowiło 19% docelowej liczby MŚP. W przypadku rezultatów programu MAP, dzięki zawartym umowom gwarancyjnym osiąga się ponad połowę docelowej liczby MŚP (57,4%), jeśli uzyskano maksymalną kwotę portfela dla każdej z tych umów⁵⁹ (zob. **wykres 3**). A zatem postępy we wdrażaniu programów są wystarczające, aby można było oczekiwać uzyskania ogólnej wartości docelowej 315 750 MŚP.

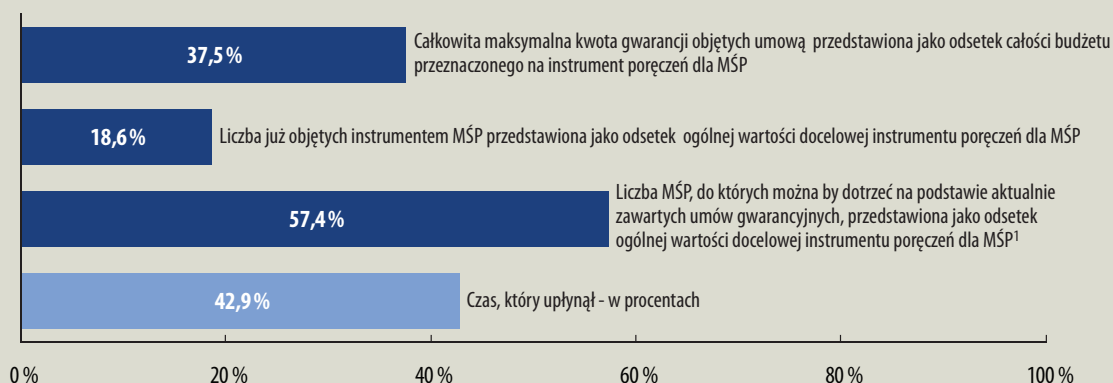
⁵⁷ Zgodnie z oceną oddziaływania CIP, SEC(2005) 433.

⁵⁸ Maksymalna kwota stanowi pułap kosztów z budżetu UE i zostanie zrealizowana tylko wówczas, gdy pośrednik finansowy osiągnie maksymalną kwotę portfela i poniesie spodziewane straty na portfelu kredytów.

⁵⁹ Na przykład w ramach MAP tylko dwóch z 45 pośredników finansowych osiągnęło mniej niż 90% maksymalnej kwoty portfela.

WYKRES 3

PRODUKTY INSTRUMENTU SMEG W RAMACH PROGRAMU CIP NA KONIEC 2009 R.



¹ Wyliczona przez Trybunał przy założeniu tych samych średnich kosztów dla budżetu UE w celu dotarcia do jednego MŚP tak jak w programie MAP (1055 euro), a także przy założeniu, że maksymalna kwota portfela osiągnięta jest w przypadku wszystkich zawartych umów gwarancyjnych.

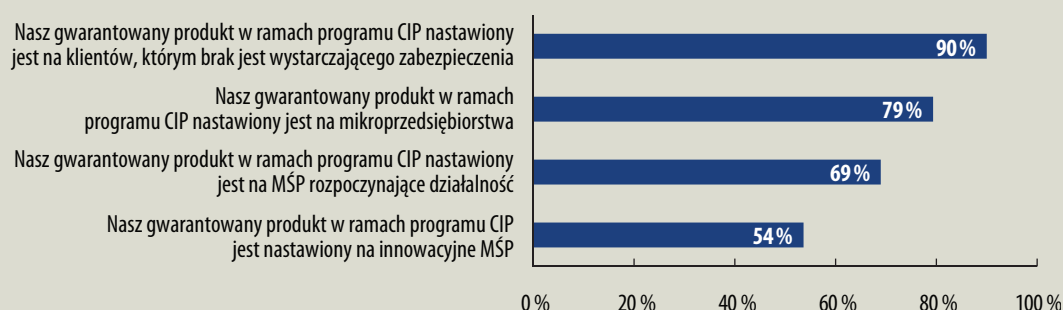
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**INSTRUMENT OBEJMUJE MŚP, KTÓRE NIE DYSPONUJĄ
ZABEZPIECZENIEM; PROJEKTY INNOWACYJNE SĄ NIELICZNE**

- 78.** Instrument SMEG służyć ma zwiększeniu dostępu do finansowania długu dla MŚP, które mają rentowne projekty, ale nie są w stanie uzyskać kredytu od kredytodawców komercyjnych. Taka sytuacja może nastąpić wtedy, gdy MŚP nie dysponuje wystarczającym zabezpieczeniem, które spełniałoby wymogi kredytodawcy. Zdarza się też, że MŚP odmawia się dostępu do finansowania długu, jeżeli kredytodawcy komercyjni nie są w stanie w łatwy sposób oszacować stopnia rentowności projektu przedsiębiorstwa, co może mieć miejsce w przypadku inwestycji innowacyjnych. Im bardziej inwestycja jest nowatorska, tym mniejsze prawdopodobieństwo, że kredyt zostanie udzielony.
- 79.** Z odpowiedzi na przeprowadzony przez Trybunał kwestionariusz wynika, że w przypadku CIP pośrednicy finansowi nastawieni byli głównie na MŚP, które nie dysponowały wystarczającym zabezpieczeniem, następnie na mikroprzedsiębiorstwa i wreszcie na przedsiębiorstwa rozpoczynające dopiero swoją działalność. Innowacyjne MŚP należą do kategorii, która najrzadziej stanowi cel działań. Podczas gdy 90% pośredników zgodziło się ze stwierdzeniem, że ich produkt objęty gwarancją w ramach CIP skierowany był do klientów, którzy nie dysponowali wystarczającym zabezpieczeniem, tylko około połowa pośredników potwierdziła prawdziwość stwierdzenia, że ich produkt objęty gwarancją w ramach CIP był przeznaczony dla innowacyjnych MŚP (zob. **wykres 4**).

WYKRES 4

**PRZEGLĄD POŚREDNIKÓW FINANSOWYCH – MŚP, NA KTÓRE NASTAWIONY
JEST PRODUKT W ZAKRESIE GWARANCJI/KREDYTU**



W przypadku programu CIP pośrednicy finansowi musieli wskazać na pięciopunktowej skali poziom odpowiedzi dla swojej umowy odnośnie do czterech powyższych stwierdzeń. Liczba procentów zaznaczonych na wykresie to odsetek respondentów, którzy albo zgodzili się, albo zdecydowanie zgodzili z tymi stwierdzeniami. Liczba odpowiedzi uzyskanych na każde z tych pytań różniła się nieznacznie od 28 do 30 na 31 pośredników finansowych, którzy uczestniczą lub planują wziąć udział w programie CIP.

Źródło: Kwestionariusz ETO dla pośredników finansowych.

- 80.** Z analizy próby kredytów wynika, że MŚP, które nie dysponują zabezpieczeniem, były częściej beneficjentami niż MŚP, które przeprowadzały inwestycje innowacyjne. Na 181 kredytów w badanej próbie 77 kredytów (43 %) przyznano MŚP, które nie dysponowały wystarczającym zabezpieczeniem, aby uzyskać dostęp do finansowania w drodze kredytów udzielanych przez kredytodawców komercyjnych. Na sfinansowanie projektów o innowacyjnych aspektach przeznaczono tylko 22 kredyty (12 %) (zob. **tabela 5**).
- 81.** Mimo iż inwestycje innowacyjne były sporadyczne, w próbie kredytów znalazło się kilka wysoce innowacyjnych inwestycji. Połowa innowacyjnych projektów (11 na 22) oceniona została jako inwestycje nowatorskie pod względem rynkowym lub nowatorskie na skalę światową. Projekty te miały na celu stworzenie nowych lub w istotny sposób ulepszonych produktów, procesów produkcyjnych lub metod dostarczania towarów, które były nowe przynajmniej z punktu widzenia funkcjonującego rynku danego przedsiębiorstwa. Przykład takiej inwestycji opisano w **ramce 5**. Pozostałe inwestycje innowacyjne można było określić jako nowatorskie wyłącznie dla danego przedsiębiorstwa; rozwiązania te były już wdrażane przez inne firmy, które stanowiły bezpośrednią konkurencję dla kredytodawcy.

TABELA 5

WYNIKI ANALIZY KREDYTÓW POD WZGLĘDEM ICH LICZBY I ODSETKA WIELKOŚCI PRÓBY

	MŚP, którym brak wystarczającego ¹ zabezpieczenia	MŚP dysponujące wystarczającym zabezpieczeniem	Niewykazany brak zabezpieczenia	Ogółem
Kredyty przeznaczone na finansowanie inwestycji innowacyjnych	7 4%	12 7%	3 2%	22 12%
Kredyty przeznaczone na finansowanie projektów bez istotnych elementów innowacyjnych	70 39%	69 38%	20 11%	159 88%
Ogółem	77 43%	81 45%	23 13 %	181 100%

¹ W przypadku gdy pośrednik finansowy określił poziom wystarczającego zabezpieczenia lub poziom ten można było pośrednio wydedukować, miało to zastosowanie przy ustalaniu poziomu dla „wystarczającego” zabezpieczenia. W pozostałych przypadkach uznawano, że MŚP posiadają wystarczające zabezpieczenie, jeśli kwota kredytu nie przekroczyła 70% wartości aktywów płynnych. W tej drugiej kategorii wzięto także pod uwagę pozostałe czynniki, które zwiększyły profil ryzyka MŚP (np. kredyty dla bezrobotnych) i w rezultacie te MŚP zostały uznane za „MŚP, które nie dysponują wystarczającym zabezpieczeniem”.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 82.** W przypadku 23 kredytów nie było możliwe przeprowadzenie oceny dotyczącej zgłoszonego braku zabezpieczenia ze względu na fakt, że pośrednicy finansowi nie dysponowali stosownymi informacjami.

POŚREDNICY FINANSOWI STARAJĄ SIĘ USILNIE UZYSKAĆ ZWIĘKSZONE KWOTY KREDYTÓW, ALE MOŻNA BY ZWRÓCIĆ WIĘCEJ UWAGI NA EFEKT „DEADWEIGHT”

- 83.** W programach gwarancyjnych efekt „deadweight” następuje wtedy, gdy kredytobiorca mógł otrzymać kredyt od kredytodawców komercyjnych bez wsparcia ze środków publicznych. W takich przypadkach skutki takie jak: utworzenie miejsc pracy, gospodarcza lub innowacyjna działalność byłyby i tak możliwe. Programy gwarancyjne realizowane ze środków publicznych są najbardziej skuteczne wtedy, gdy finansowana inwestycja w przeciwnym razie nie mogłaby zostać przeprowadzona, a oczekiwane skutki nie zostałyby osiągnięte.
- 84.** Aby zapewnić MŚP dodatkowy dostęp do finansowania dzięki instrumentowi SMEG, Komisja opracowała wytyczne w sprawie zwiększonego dostępu do finansów. Ma to zagwarantować, że pośrednik finansowy może skorzystać z portfela gwarancji dopiero po tym, jak rzeczywista wysokość kredytu przekroczy kwotę kredytu, którą pośrednik uzyskałby bez gwarancji. To pojęcie dodatkowości jest proste w zastosowaniu i z łatwością można je włączyć do umowy gwarancyjnej.

PRZYKŁAD INNOWACYJNEGO PROJEKTU

Przedsiębiorca nie dysponował wystarczającym zabezpieczeniem, aby móc uzyskać zwykły kredyt komercyjny w wysokości 40 000 euro. Jednakże w swojej poprzedniej pracy jako naukowiec zdobył sporą wiedzę na temat produkcji octu. W związku z tym skorzystał z kredytu gwarantowanego, aby założyć przedsiębiorstwo zajmujące się produkcją wysokiej jakości octu. Do jego produkcji wykorzystywano specjalnie hodowane szczepy bakterii, które bardziej stabilizowały proces fermentacji. W ten sposób uzyskiwano ocet o lepszym smaku i z większą zawartością cukru, co stanowiło cechy doceniane przez klientów. Rynek, na którym funkcjonowało przedsiębiorstwo, był regionalny i nie było na nim przedsiębiorstw konkurencyjnych, które wykorzystywałyby te same metody produkcji.

85. Jednakże dodatkowość nie oznacza automatycznie, że dodatkowa wielkość na poziomie pośrednika finansowego jest również wielkością dodatkową na poziomie gospodarki. Uważa się, że w kontekście instrumentu SMEG efekt „deadweight” następuje wtedy, gdy gwarancje są udzielane na kredyty dla MŚP, które dysponują wystarczającym zabezpieczeniem i które nie prowadzą inwestycji innowacyjnych. Jednakże, udzielając wsparcia według portfeli pewien poziom efektu „deadweight” jest nieunikniony. Z przeprowadzonej analizy kredytów wynika, że efekt „deadweight” wystąpił w przeszło jednej trzeciej przypadków pochodzących z próby kredytów (38%, czyli w 69 ze 181 przypadków, zob. **tabela 5**). Przy założeniu, że pozostałe zmienne pozostają te same, można stwierdzić, że ci kredytobiorcy mogli uzyskać kredyty od kredytodawców komercyjnych bez gwarancji dla MŚP. Ankieta przeprowadzona w ramach oceny okresowej wśród kredytobiorców uczestniczących w programie MAP wykazała efekt „deadweight” na podobnym poziomie⁶⁰.

⁶⁰ Wyniki ankiety wskazują, że dwa na trzy przedsiębiorstwa nie rozpoczęłyby projektu, gdyby nie gwarantowany kredyt, bądź też ich projekty byłyby przeprowadzone na mniejszą skalę. Tylko jedna firma na trzy objęte ankietą udzieliła odpowiedzi, że rozpoczęłaby działalność gospodarczą lub zrealizowała projekt nawet bez kredytu gwarantowanego.

SZCZEGÓLNE WARUNKI UDZIELANIA KREDYTÓW

86. Każda umowa gwarancyjna pomiędzy EFi a pośrednikiem finansowym zawiera standardową klauzulę stanowiącą wykaz zasad regulujących zwiększony dostęp do finansowania (zob. pkt 54) dla MŚP, które nie mają zabezpieczenia lub prowadzą inwestycje innowacyjne. Nie zawsze wystarczająco jasno określa się sposób, w jaki pośrednik finansowy zamierza dotrzeć do tych przedsiębiorstw. Część pośredników finansowych wprowadziła szczególne warunki udzielania kredytów, aby przyciągnąć takie MŚP, tym samym minimalizując efekt „deadweight” (zob. **ramka 6**).

RAMKA 6

WARUNKI UDZIELANIA KREDYTÓW, ABY PRZYCIĄGNĄĆ INNOWACYJNE MŚP ALBO MŚP BEZ WYSTARCZAJĄCEGO ZABEZPIECZENIA

- o Kredyty gwarantowane mogą zostać udzielone wyłącznie przedsiębiorcom rozpoczynającym działalność oraz MŚP, które działają na rynku od niedawna;
- o Pułap kwoty kredytu;
- o Zapewnienie MŚP korzyści niepieniężnych⁶¹, aby kredyty gwarantowane nie były tańsze od kredytów bez gwarancji;
- o Wyższe stawki gwarancji w przypadku inwestycji, które są innowacyjne lub stanowią do pewnego stopnia rozwiązanie nowatorskie.

⁶¹ Takie jak obniżone wymogi w zakresie zabezpieczenia, przyspieszone decyzje o udzieleniu kredytu oraz stałe oprocentowanie.

87. Podczas gdy trzy pierwsze warunki udzielania kredytów są atrakcyjniejsze dla kredytobiorców, którzy nie dysponują zabezpieczeniem, ostatni warunek prawdopodobnie spotka się z większym zainteresowaniem ze strony innowacyjnych MŚP. Względny brak warunków udzielania kredytów nastawionych bardziej na innowacyjne MŚP wyjaśnia być może małą liczbę inwestycji innowacyjnych odnotowanych w badanej próbie (zob. **tabela 5**).

EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA

88. W związku z tym, że za obszary, które obejmuje program CIP, odpowiadają wspólnie Komisja i państwa członkowskie⁶², w przypadku instrumentu SMEG także zastosowanie ma zasada pomocniczości przewidziana w art. 5 Traktatu. Działania UE nienależące do wyłącznych kompetencji Unii, takie jak instrument SMEG, powinny być podejmowane tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie UE.
89. Pojęcie pomocniczości zostało przypomniane w motywie we wstępie do decyzji w sprawie CIP⁶³, we wniosku dotyczącym CIP⁶⁴ oraz w ocenie oddziaływania CIP⁶⁵. Podnoszone przez Komisję argumenty w obronie unijnego wymiaru instrumentów finansowych można zasadniczo podzielić na dwie kategorie:
- zapewnienie spójności procesu realizacji oraz
 - globalny charakter konkurencji i innowacji.

INSTRUMENT SMEG MOŻE PRZYNIEŚĆ POŚREDNIKOWI ZNA CZNE NIEPIENIĘŻNE KORZYŚCI, JEDNAKŻE DO SPÓJNOŚCI JEGO WDRAŻANIA NIE DĄŻY SIĘ ZBYT AKTYWNIE

90. W dokumentach przygotowawczych związanych z programem CIP Komisja dowodziła, że europejski wymiar zapewni rozpowszechnienie dobrych praktyk w zakresie dostarczania instrumentów finansowych, w tym SMEG. Mimo iż podobne środki istnieją w niektórych państwach członkowskich, interwencja na poziomie wspólnotowym przyczyni się do spójnej realizacji tego typu programów.

⁶² Komisja wywiodła podstawy prawne dla programu CIP z art. 172, 173 ust. 3 oraz art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Traktatu z Lizbony).

⁶³ Decyzja w sprawie CIP, motyw 62.

⁶⁴ COM(2005) 121 wersja ostateczna, 6.4.2005.

⁶⁵ SEC(2005) 433 ,6.4.2005.

91. Stwierdzono szereg przypadków, w których finansowanie z budżetu UE miało zasadnicze znaczenie, nie tylko jako częściowe pokrycie strat kredytowych, lecz także dlatego, że umożliwiło ono pośrednikowi wypróbowanie nowych rozwiązań. W dwóch przypadkach instrument SMEG przyczynił się do opracowania nowych dla pośrednika produktów w zakresie gwarancji lub kredytów. W przypadku jednego z nich dopiero po licznych próbach produkt został odpowiednio doceniony przez banki udzielające gwarantowanych przez pośredników kredytów i przez klientów. Można przyjąć założenie, że nie udało się opracować produktu, gdyby EFI i Komisja nie podejmowały wielokrotnie współpracy z tym pośrednikiem. Ponadto współpraca z instytucjami UE może pomóc mniejszym, prywatnym pośrednikom finansowym zwłaszcza w zdobyciu sobie uznania wśród banków udzielających gwarantowanych przez pośredników kredytów lub wśród ich klientów.

⁶⁶ Pośrednicy, którzy uczestniczą lub planują uczestnictwo w programie CIP.

⁶⁷ Decyzja w sprawie CIP, art. 2.

92. Potwierdzają to wyniki kwestionariusza rozesłanego do pośredników finansowych. 6 na 31 pośredników CIP⁶⁶ opracowało nowy produkt w zakresie kredytów lub gwarancji, a 16 spośród 31 w sposób istotny zmodyfikowało swoje dotychczasowe produkty oferowane w ramach CIP.

93. Instrument SMEG sprzyja zwiększeniu widoczności wsparcia udzielanego przez UE pośrednikom finansowym. Podczas wizyt kontrolnych okazało się, że świadomość istnienia gwarancji UE nie jest wśród MŚP zbyt wysoka. Energicznie podejmowane starania, aby zapewnić spójność praktyk stosowanych przez różnych pośredników nie zostały jednak odnotowane. EFI tylko gromadzi informacje na temat praktyk pośredników finansowych, ale nie podchodzi do nich krytycznie. Jak pokazano na przykładzie warunków udzielania kredytów (zob. pkt 93) bardziej aktywne podejście EFI mogłoby zwiększyć popyt na produkty SMEG wśród MŚP realizujących innowacyjne projekty lub tych, które nie mają wystarczającego zabezpieczenia.

**INSTRUMENT SMEG PODNOSI KONKURENCYJNOŚĆ
POSZCZEGÓLNYCH PRZEDSIĘBIORSTW; NIE OZNACZA TO JEDNAK,
ŻE ZAPEWNIONA JEST WARTOŚĆ DODANA UE**

94. Ten aspekt europejskiej wartości dodanej odnosi się bezpośrednio do jednego z ogólnych celów CIP, a mianowicie: zwiększania konkurencyjności przedsiębiorstw, w szczególności MŚP⁶⁷. W dokumentach przygotowawczych Komisja uzasadniała, że konkurencja, z jaką firmy europejskie muszą się zmierzyć, w coraz większym stopniu staje się globalna, a innowacja postrzegana jest jako zjawisko globalne, które nie powiedzie się i nie będzie trwałe w zamkniętym środowisku.

95. Z analizy kredytów wynika, że instrument SMEG istotnie pomaga poszczególnym przedsiębiorstwom stać się bardziej konkurencyjnymi. Stwierdzono, że na 181 kredytów w 74 przypadkach (tj. 41%) udzielone kredyty zostały wykorzystane na zwiększenie konkurencyjności danego przedsiębiorstwa⁶⁸. Instrument SMEG przynosi wiele innych wartościowych rezultatów związanych z tworzeniem bardziej konkurencyjnego środowiska. Umożliwia zaistnienie na rynku małym, początkującym firmom – zwłaszcza w sektorze usług. Na 181 kredytów w badanej próbie 26 (14%) zostało wykorzystanych na rozruch nowych przedsiębiorstw, a 15 (8%) wykorzystano do sfinansowania rozszerzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstw funkcjonujących od niedługo czasu⁶⁹. Instrument pomaga także utrzymać konkurencyjny krajobraz, co pozwala poszczególnym osobom samemu stać się przedsiębiorcą dzięki nabyciu istniejących MŚP (47 kredytów, tj. 26%).

96. Jednakże europejska wartość dodana tych rezultatów nie jest ostatecznie przesądzona, gdyż te same wyniki można by osiągnąć dzięki finansowaniu z krajowych budżetów. Na przykład, Komisja⁷⁰ przedstawia trzy sugestie, w jaki sposób polityka UE mogłaby wpłynąć na konkurencyjność na poziomie Unii⁷¹. Polityka UE mogłaby:

- o mieć wpływ na konkurencyjną pozycję firm UE w zestawieniu z jej rywalami spoza Unii;
- o pobudzać transgraniczne przepływy inwestycyjne, łącznie ze zmianą miejsca prowadzonej działalności gospodarczej;
- o być niezbędna ze względu na korektę niepożądanych wyników procesów rynkowych na rynkach europejskich.

97. Podczas kontroli nie odnotowano żadnego z tych skutków. Analiza kredytów potwierdziła, że większość MŚP funkcjonuje na rynkach lokalnych, regionalnych i krajowych. 19 spośród 181 kredytów (10%) przyznano MŚP, których działalność ma częściowo charakter transgraniczny, a 13 kredytów (7%) udzielono w związku z inwestycjami w istotnym stopniu transgranicznymi⁷². Nieznaczna liczba działań o charakterze transgranicznym nie dziwi w świetle rodzajów prowadzonej działalności gospodarczej przez znajdujące się w próbie MŚP (przegląd rodzajów działalności – zob. **wykres 5**): 17 restauracji, ośmiu kierowców taksówek, 41 małych sklepów detalicznych (piekarnie, sklepy mięsne, kiosk z gazetami lub supermarket) czy 17 rzemieślników (stolarz, elektryk, kamieniarz lub dekarz). Powyższe przykłady kredytobiorców, których działalność gospodarcza ma zwykle charakter lokalny, nie świadczą w sposób wystarczająco przekonujący o konieczności udzielania pomocy przez UE.

⁶⁸ Uznawano, że konkurencyjność przedsiębiorstwa zwiększała się, jeżeli biznesplan zawierał informacje o tym, że inwestycje albo:

- spowodują wzrost zdolności produkcyjnych przedsiębiorstwa w zakresie towarów lub usług lub sprawią, że stanie się ono bardziej wydajne;
- zwiększą jego udział w rynku;
- zwiększą jego eksport;
- zwiększą wydajność pracowników lub poszerzą zakres ich szkoleń;
- pozwolą w sposób bardziej wydajny wykorzystać technologie informacyjne lub
- zwiększą obrót w zakresie jego produktów lub usług.

Firmy rozpoczynające działalność były rozważane osobno jako czynniki, które zawsze zwiększają konkurencyjność na rynku.

⁶⁹ Rozszerzenie działalności po założeniu oznacza rozszerzenie działalności gospodarczej w ciągu trzech lat od jej założenia.

⁷⁰ Dokument roboczy służb Komisji „Ocena oddziaływania: Kolejne kroki – na rzecz konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju”, SEC(2004) 1377.

⁷¹ Wspomniana także w SEC(2005) 791.

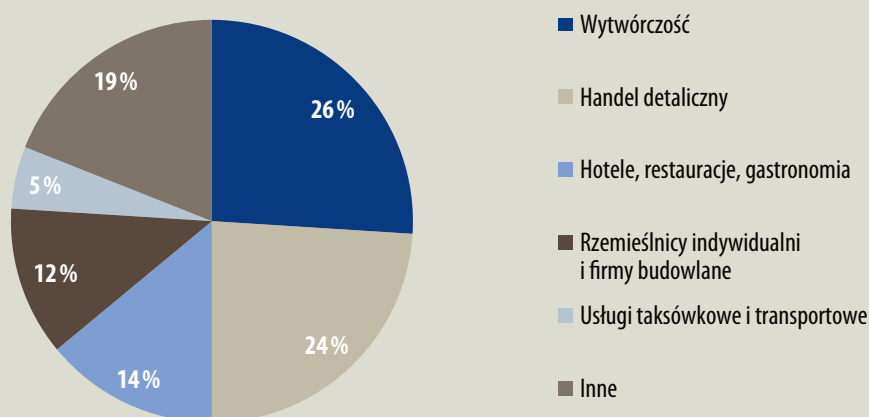
⁷² Transgraniczny charakter inwestycji uznawano za istotny, jeżeli ich celem było zwiększenie produkcji za granicą, wejście na rynki zagraniczne lub nawiązanie nowych stosunków gospodarczych z zagranicznymi partnerami (np. dostawcami).

- 98.** Istotnie skala poszczególnych umów gwarancyjnych nie wykracza poza granice kraju. Instrument SMEG funkcjonuje zasadniczo jako zestaw krajowych programów gwarancyjnych, gdyż krajowe rynki długu różnią się między sobą w sposób istotny⁷³. Różnice te podyktowane są kulturowymi, a także prawnymi ograniczeniami i są na tyle istotne, że rynki długu można traktować jako rynki całkowicie krajowe.

⁷³ Wzmianka na ten temat znajduje się także na przykład w: „The financing of Small and Medium-Sized Enterprises in the Euro area” (Finansowanie małych i średnich przedsiębiorstw w strefie euro), ECB Monthly Bulletin, sierpień 2007, s. 77.

WYKRES 5

ANALIZA KREDYTÓW – RODZAJE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

WNIOSKI I ZALECENIA

SPOSÓB OPRACOWANIA INSTRUMENTU SMEG

- 99.** Choć w dokumentach przygotowawczych programu CIP nie sprecyzowano wyraźnie logiki interwencji związanej z instrumentem SMEG, domniemaną logikę można znaleźć w różnych dokumentach przygotowawczych dotyczących decyzji w sprawie CIP. Jednakże brakuje koncepcyjnego ogniwa pomiędzy danym problemem a oczekiwanymi rezultatami i oddziaływaniem, przedstawionymi przed rozpoczęciem interwencji. Chociaż cele są teraz precyzyjniej określone niż w ramach poprzedniego programu MAP, są one zdefiniowane, wymierne, osiągalne i określone w czasie wyłącznie w odniesieniu do spodziewanych produktów.

ZALECENIE 1

Przyszłe programy wsparcia MŚP powinny opierać się na wyraźnie sprecyzowanej logice interwencji wiążącej określone wkłady z oczekiwanymi produktami, rezultatami i oddziaływaniem.

USTANAWIANIE STRUKTURY ZARZĄDCZEJ

- 100.** Ogólnie rzecz biorąc, ustanowiono odpowiednie ramy zarządzania instrumentem SMEG. W porównaniu z programem MAP udoskonalono strukturę opłat poprzez uzupełnienie jej zachętami uzależnionymi od wykonania zadań. Jednakże opóźnienia na etapie planowania instrumentu uniemożliwiły w pierwszym roku skuteczny przydział środków budżetowych oraz spowodowały przerwy w przekazywaniu pomocy niektórym pośrednikom.

ZALECENIE 2

W przypadku planowania kolejnych instrumentów Trybunał zaleca, aby finalizacja ustaleń dotyczących podstaw prawnych oraz umowy o zarządzaniu następowała przed faktycznym rozpoczęciem okresu programowania, tak aby zapewnić wystarczająco dużo czasu na selekcję pośredników finansowych i na zakończenie negocjacji umów z nimi zanim rozpocznie się *de facto* okres programowania, co pozwoli uniknąć w przyszłości stosowania klauzuli dotyczącej mocy wstecznej.

WYBÓR POŚREDNIKÓW FINANSOWYCH

- 101.** Komisja opracowała odpowiednie procedury wyboru pośredników finansowych. Jednakże nie ustanowiono zasad punktacji przy ocenie wniosków składanych przez różnych potencjalnych pośredników ani nie określono minimalnych wymogów odnoszących się do różnych kryteriów selekcji. Stwierdzono uchybienia w dokumentacji ustanawiania parametrów umów gwarancyjnych zawieranych z pośrednikami finansowymi.

ZALECENIE 3

Aby zwiększyć przejrzystość procesu selekcji, konieczne jest wprowadzenie w przypadku kolejnego programu systemu punktacji przy ocenie wniosków składanych przez potencjalnych pośredników. Przy wyborze pośredników finansowych niezbędne jest określenie minimalnych wymogów. Wyliczenie parametrów podanych w umowach gwarancyjnych powinno być bardziej szczegółowo dokumentowane.

MONITOROWANIE WYNIKÓW I SPRAWOZDAWCZOŚĆ

- 102.** Określono wystarczające wskaźniki produktu, które wykorzystano w sprawozdawczości na temat realizacji SMEG. Dane do jedynego wskaźnika oddziaływania, który odnosi się do „liczby utworzonych miejsc pracy”, trudno jest zgromadzić, a poza tym ze względu na różne metody kalkulacyjne danych pochodzących z poszczególnych krajów nie można ze sobą zestawiać. Wymogi w zakresie sprawozdawczości są klarowne i przez większość pośredników finansowych uczestniczących w SMEG nie są odbierane jako uciążliwe.

ZALECENIE 4

Komisja powinna rozważyć możliwość opracowania dodatkowych lub udoskonalonych wskaźników wykonania, aby móc lepiej monitorować osiąganie celów instrumentu oraz wyciągać odpowiednie wnioski.

OŚIĄGNIĘCIA INSTRUMENTU SMEG

- 103.** Jedyny skwantyfikowany cel, którym jest dotarcie do 315 750 MŚP, jest możliwy do osiągnięcia. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy próby kredytów wynika, że mniej niż połowa kredytów (43%) została przyznana MŚP, które nie miały wystarczającego zabezpieczenia, a tylko 12% przedsiębiorstw wykorzystało kredyty na inwestycje innowacyjne. Analiza wykazała wystąpienie efektu „deadweight” na poziomie 38%, co znaczy, że kredyty zostały udzielone MŚP, które posiadały wystarczające zabezpieczenie i które nie wykorzystały ich na innowacje.

⁷⁴ Odpowiedź Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na komunikat Komisji pt. „Reformowanie budżetu, zmienianie Europy” (pkt 7–9) oraz opinia nr 1/2010 – Poprawa finansowego zarządzania budżetem Unii Europejskiej. Zagrożenia i wyzwania (pkt 18 i 19).

ZALECENIE 5

Komisja powinna w przyszłości określić bardziej konkretne wartości docelowe, które lepiej oddadzą cele instrumentu finansowego. Podczas funkcjonowania instrumentu monitoring powinien umożliwiać miarodajną ocenę postępów w osiąganiu tych celów, co pozwoliłoby na podjęcie w razie konieczności działań naprawczych. Konieczne jest zaplanowanie odpowiednich działań mających na celu zminimalizowanie efektu „deadweight” poprzez czerpanie między innymi z najlepszych praktyk stosowanych już przez niektórych pośredników.

- 104.** Dzięki instrumentowi SMEG niektórzy pośrednicy finansowi mogli opracować i zaproponować nowe produkty w zakresie kredytów lub gwarancji, ale nie zajęto się w sposób aktywny wskazaniem i rozpowszechnianiem dobrych praktyk. Europejska wartość dodana instrumentu SMEG nie została wykazana, gdyż rezultaty SMEG można było także osiągnąć dzięki finansowaniu z programów krajowych. Nie odnotowano istotnych inwestycji lub skutków transgranicznych w wyniku kredytów udzielanych w ramach SMEG.

ZALECENIE 6

Tak jak Trybunał podkreślał już w przeszłości, wydatki z budżetu unijnego muszą przynosić Unii Europejskiej oraz jej obywatelom oczywiste i widoczne korzyści, których nie można byłoby osiągnąć wyłącznie dzięki wydatkom na poziomie krajowym, regionalnym czy lokalnym⁷⁴. Władze budżetowe wraz z Komisją powinny zatem rozważyć, w jaki sposób można zoptymalizować wartość dodaną we wszelkich kolejnych instrumentach SMEG.

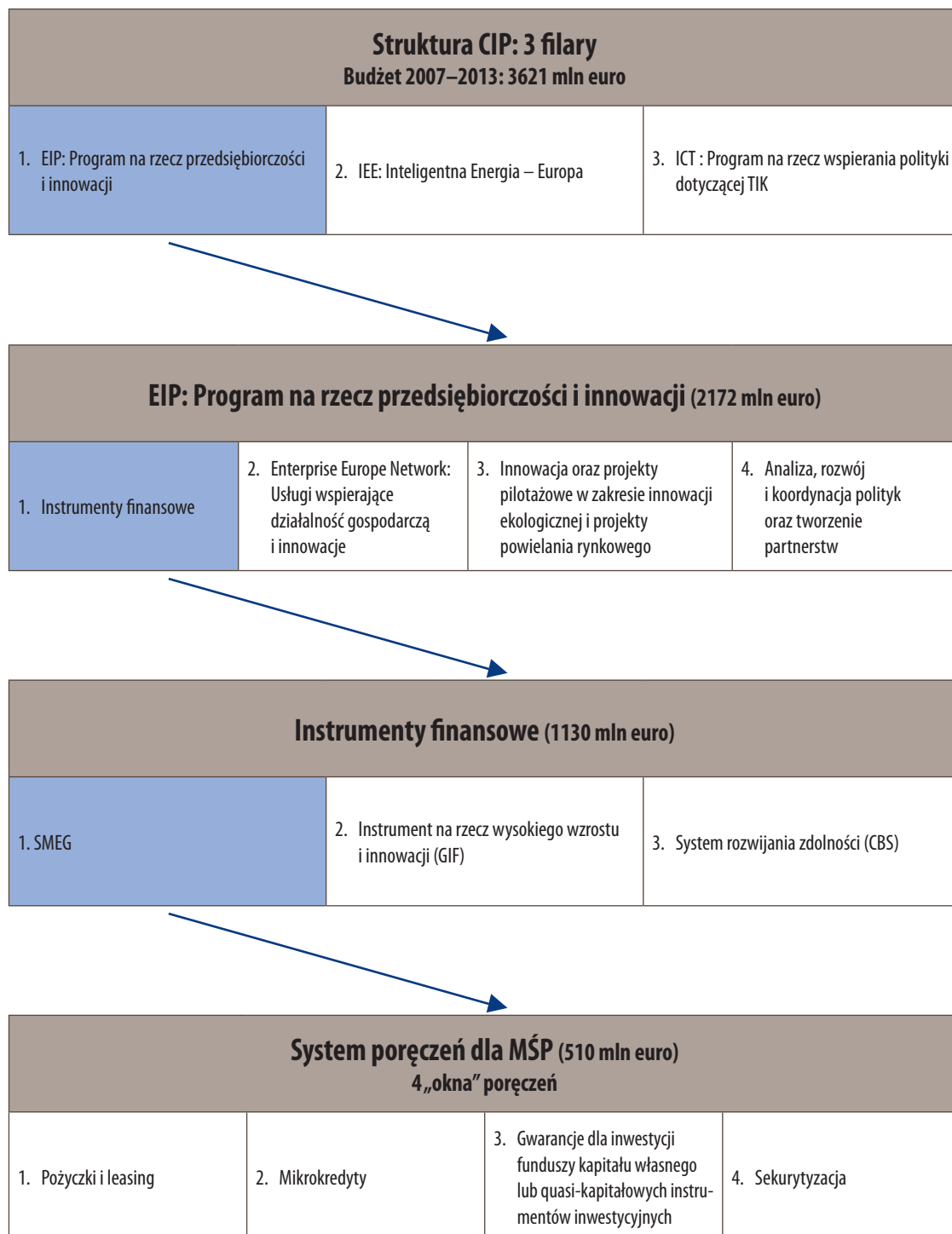
Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczył Igor LUDBORŽS, członek Trybunału Obrachunkowego w Luksemburgu, na posiedzeniu w dniu 22 marca 2011 r.

*W imieniu
Trybunału Obrachunkowego*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

PRZEGLĄD STRUKTURY CIP OBEJMUJĄCEJ SYSTEM PORĘCZEŃ DLA MŚP



MONITORING PROWADZONY PRZEZ KOMISJĘ I EFI

1. Komisja prowadzi:

- Monitorowanie EFI mające na celu ocenę zarządzania instrumentem SMEG. Wiąże się ono z przeglądem:
 - prowadzonych przez EFI kontroli włączenia kredytów do portfela;
 - wniosków o wypłatę gwarancji oraz
 - ustaleń EFI dokonanych podczas kontroli na miejscu u pośredników finansowych.
- Monitorowanie pośredników finansowych i MŚP. Obejmuje ono:
 - wizyty kontrolne u pośredników finansowych. Kontrole te obejmują: przegląd stosowanych systemów mających zagwarantować przestrzeganie postanowień listu gwarancyjnego oraz umowy powierniczej i o zarządzanie (FMA); przegląd procesu wdrażania instrumentu przez pośredników finansowych; przegląd systemów stosowanych przez pośrednika finansowego w celu wdrożenia instrumentu; kontrolę zgodności na próbie kredytów i gwarancji udzielonych MŚP (transakcje);
 - wizyty kontrolne w siedzibach MŚP oraz
 - ankietę SMEG dotyczącą zatrudnienia, której celem jest sprawdzenie zgodności z wymogami określonymi w danej FMA.
- Inne zadania w ramach monitoringu, takie jak przegląd opłaty kwartalnej dla EFI.

2. EFI sprawdza przede wszystkim:

- dane zebrane od pośredników finansowych za pomocą testów wiarygodności;
- w trakcie wizyt monitorujących u pośredników finansowych:
 - jakość procesu sprawozdawczości;
 - procedury wypłaty gwarancji i odzyskiwania środków oraz
 - procedurę odnoszącą się do weryfikacji kryteriów kwalifikowalności w przypadku włączenia kredytów do portfela;
- wniosek o płatność złożony przez pośrednika finansowego na podstawie kontroli krzyżowej danych zgłoszonych przez pośrednika finansowego w sprawozdaniu kwartalnym oraz informacji zawartych we wniosku o płatność. Dodatkowe badania bezpośrednie przeprowadza się na próbie z wykorzystaniem dokumentacji poświadczającej przekazanej przez pośredników finansowych w celu zagwarantowania zasadności wypłaty gwarancji w związku z niespłaconym kredytem.

SPRAWOZDANIA POŚREDNIKÓW FINANSOWYCH DLA EFI

Sprawozdania pośredników finansowych¹ dla EFI mają następujący układ:

- Część A odnosi się do nowych transakcji (sprawozdania kwartalne):
 - Kredytobiorcy – numer identyfikacji podatkowej (NIP), nazwisko/nazwa, adres, kod pocztowy, miejscowość, region, kraj, data rozpoczęcia działalności gospodarczej, sektor gospodarczy, status prawny, aktualna liczba zatrudnionych pracowników, uwagi oraz
 - Kredyty – NIP, nr referencyjny kredytu, waluta, cel finansowania, kwota inwestycji, rzeczowe aktywa trwałe, wartości niematerialne i prawne, kapitał obrotowy, kwota kredytu, okres kredytowania, okres prolongaty terminu płatności, data podpisania umowy kredytu, data pierwszej wypłaty, uwagi.
- Część B odnosi się do wykazu zawartych informacji (sprawozdania kwartalne):
 - NIP, nr referencyjny kredytu, waluta, całkowita kwota spłaconego kredytu, końcowa niespłacona kwota kredytu, zakończenie okresu wypłat rat kredytu.
- Część C odnosi się do wniosków o wypłatę gwarancji (sprawozdania kwartalne):
 - NIP, nr referencyjny kredytu, data niewywiązania się ze spłaty kredytu, waluta, kwota niespłaconej należności, kwota odzyskanych środków, naliczone odsetki, strata.
- Część D odnosi się do spłaconych kredytów (sprawozdania kwartalne):
 - NIP, nr referencyjny kredytu, data spłaty kredytu.
- Część E odnosi się do kredytów anulowanych (sprawozdania kwartalne):
 - NIP, nr referencyjny kredytu, rodzaj anulowania.
- Część F odnosi się do modyfikacji (sprawozdania kwartalne).
- Część G odnosi się do sprawozdania na temat zatrudnienia (sprawozdania roczne).

¹ Niniejsze podsumowanie oparte jest na wydanym przez EFI Podręczniku kompilowania sprawozdań w ramach instrumentu SMEG 2007–2013 (*Manual for compiling reports under the SMEG Facility 2007–2013*).

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

III.

System poręczeń dla MŚP (instrument SMEG) w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) opierał się na rozległym doświadczeniu zdobytym przy realizacji wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (programu MAP), zatwierdzonego przez zewnętrznych ekspertów dokonujących oceny, którzy zalecili kontynuację programu wraz z jego różnorodnymi instrumentami. A zatem Komisja ani władza budżetowa nie stwierdziły, iż konieczne jest wyraźne określenie logiki interwencji, ponieważ gwarancje kredytów są uznawane za bardzo skuteczny i wydajny sposób realizacji odnośnych celów politycznych.

Najlepsze praktyki dotyczące rozszerzonych ocen skutków bez wątpienia ewoluowały od czasu przeprowadzenia w 2005 r. rozszerzonej oceny skutków CIP. Podczas przygotowywania nowego programu zastępującego SMEG służby Komisji będą dążyć do stosowania wyższych standardów oraz uwzględniać wątpliwości Trybunału.

Komisja jest w pełni świadoma korzyści wynikających z jasnych i istotnych wskaźników i w 2009 r. zleciła ocenę mającą na celu przegląd tych wskaźników. Sformułowane propozycje – na podstawie gruntownego przeglądu logiki interwencji – zostały już wdrożone i stanowią usprawnienie, co powinno stanowić odpowiedź na niektóre wątpliwości Trybunału.

ODPOWIEDZI KOMISJI

IV.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę Trybunału w odniesieniu do zarządzania bieżącymi operacjami.

Komisja rozważy dodatkowo, czy Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) powinien stosować system punktacji w celu określania minimalnego poziomu punktów.

Jednak na wstępnym etapie oceny wniosku EFI wymaga, by pośrednicy spełniali minimalne standardy, jeśli chodzi o wystarczający zakres informacji.

VI.

Komisja podziela opinię Trybunału, że planowana docelowa liczba MŚP jest osiągalna.

Efektu „deadweight” nie należy uznawać za równoznaczny z nieefektywnym przydziałem środków budżetowych.

W przeciwieństwie do gwarancji przyznawanych indywidualnie w odniesieniu do poszczególnych kredytów gwarancje SMEG są udzielane na podstawie portfela.

Program CIP w swojej konstrukcji uwzględnia potencjalne problemy dotyczące efektu „deadweight”, wymaga od pośrednika zrobienia więcej niż zrobiłby bez gwarancji w ramach tego programu, ponieważ gwarancja jest uzależniona od przekroczenia przez pośrednika wielkości referencyjnej. Wielkość tę definiuje się jako szacowaną kwotę finansowania, którą pośrednik zapewniłby w przypadku braku gwarancji w ramach CIP. Komisja zgadza się jednak, że w kolejnym programie należy przewidzieć odpowiednie środki minimalizujące efekt „deadweight” (zob. pkt VII poniżej).

Komisja przyjmuje do wiadomości dane Trybunału. Z przeprowadzonych niedawno w ramach trwającej oceny programu na rzecz przedsiębiorczości i innowacji (EIP) rozmów telefonicznych z beneficjentami SMEG wynika, że odsetek beneficjentów, którzy wprowadzili innowacje, jest znacząco wyższy.

Komisja jest przekonana, że wyraźnie dostrzegana jest europejska wartość dodana, na co wskazuje niezależna ocena SMEG w ramach wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (MAP). Założenie to zostało również zaakceptowane przez władzę budżetową i potwierdzone przyjęciem przez nią podstawy prawnej.

VII.

Komisja przyjmuje zalecenie, że w razie podobnych interwencji w przyszłości należy maksymalizować europejską wartość dodaną. Uwzględniono to już w dyskusjach i planach dotyczących kolejnej generacji instrumentów finansowych dla wieloletnich ram finansowych po 2013 r., w odniesieniu do których jedną z podstawowych zasad, jaką muszą spełniać wszystkie proponowane instrumenty, jest „zapewnienie europejskiej wartości dodanej”.

ODPOWIEDZI KOMISJI

USTALENIA KONTROLI

17.

System SMEG w ramach CIP opierał się na rozległym doświadczeniu zdobytym przy realizacji poprzedniego programu (MAP), zatwierdzonego przez zewnętrznych ekspertów dokonujących oceny, którzy zalecili kontynuację programu wraz z jego różnorodnymi instrumentami, z wyjątkiem „okna” kredytów w ramach programu na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), które zostało zamknięte. Komisja ani władza budżetowa nie uznały, iż konieczne jest wyraźne określenie logiki interwencji, ponieważ gwarancje kredytów są uznawane za bardzo skuteczny i wydajny sposób realizacji odnośnych celów politycznych.

19.

Proszę zobaczyć odpowiedź do uwagi 17. Program SMEG dąży do poprawy otoczenia finansowego dla MŚP, zwiększenia wielkości dostępnych kredytów dla MŚP oraz w miarę możliwości zapewnienia lepszych warunków kredytowych niż te, które byłyby możliwe bez tego programu.

To prawda, że dla nowo utworzonych przedsiębiorstw zorientowanych na wysoki wzrost, technologie i badania preferowanym instrumentem są inwestycje kapitałowe. Jednak finansowanie długu jest odpowiednim uzupełnieniem inwestycji kapitałowych w celu optymalizacji wzrostu danego przedsiębiorstwa. Ponadto finansowanie długu jest bardziej odpowiednie dla większości przedsiębiorstw niż inwestycje kapitałowe, ponieważ zazwyczaj jest tańsze, łatwiej dostępne i nie wymaga od przedsiębiorcy oddania częściowej kontroli nad przedsiębiorstwem. Zatem istniejąca różnorodność instrumentów oparta jest na koncepcji uzupełniającego charakteru instrumentów w całym okresie działalności przedsiębiorstwa.

22.

Program SMEG w ramach CIP opierał się na rozległym doświadczeniu zdobytym przy realizacji poprzedniego programu (MAP), zatwierdzonego pozytywnie przez zewnętrznych ekspertów dokonujących oceny. Dlatego uznano, że w przypadku tych instrumentów finansowych wystarczająca jest ocena skutków CIP, uwzględniając fakt, że instrumenty te były właściwie kontynuacją poprzedniego skutecznego programu i miały one już szerokie poparcie ze strony władzy budżetowej. W tym kontekście nie jest jasne, dlaczego jeszcze bardziej rozszerzona ocena skutków miałaby przynosić wartość dodaną.

Najlepsze praktyki dotyczące rozszerzonej oceny skutków bez wątpienia ewoluowały od czasu przeprowadzenia w 2005 r. rozszerzonej oceny skutków CIP. Równie jasne jest, że służby Komisji będą dążyć do stosowania wyższych standardów oraz uwzględniać obawy Trybunału podczas przygotowywania nowego programu zastępującego CIP.

Komisja jest w pełni świadoma korzyści wynikających z jasnych i istotnych wskaźników i w 2009 r. zleciła ocenę mającą na celu przegląd tych wskaźników. Sformułowane propozycje – na podstawie gruntownego przeglądu logiki interwencji – zostały już wdrożone i stanowią usprawnienie, które powinno rozwiązać niektóre wątpliwości Trybunału.

25.

Komisja podziela opinię Trybunału, że wymieniony instrument będzie stanowił wsparcie dla ponad 315 750 MŚP. Uwzględniając obecny wysoki poziom wykorzystania tego instrumentu, możliwe jest nawet przekroczenie tego celu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

26.

Władza ustawodawcza ustaliła cele w sposób umożliwiający ich wdrożenie na poszczególnych rynkach o różnych potrzebach (na przykład zwrócenie szczególnej uwagi na etap rozpoczynania działalności, zwiększone kredytowanie itp.), a także elastyczne reagowanie na zmieniające się warunki rynkowe w okresie programowania. Koncepcja innowacji odzwierciedla najlepsze praktyki zgodnie z opracowanym przez OECD podręcznikiem z Oslo wymienionym w decyzji dotyczącej CIP.

29.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie Trybunału dla doświadczenia EFl.

31.

W 2006 i 2007 r. na wewnętrznych spotkaniach Komisja omówiła szereg najważniejszych kwestii dotyczących funkcjonowania instrumentu, w tym parametry dotyczące lepszego dostępu do finansowania.

Zarówno Komisja, jak i EFl uznały, że konieczne jest szczegółowe przeanalizowanie i ponowna ocena znacznej części wyników funkcjonowania instrumentu, a odnośne nowe środki ujęte są w umowie FMA w części dotyczącej systemu poręczeń dla MŚP w ramach CIP.

Jednak umowy MAP mogły być podpisywane do końca 2006 r. przy okresach dostępności trwających aż do grudnia 2008 r., co w przypadku wielu pośredników pokrywało co najmniej część przerwy między MAP a CIP.

32.

Proszę zobaczyć naszą odpowiedź do uwagi 31.

33.

Średni czas nie odzwierciedla średniego okresu trwania całego procesu w przypadku wszystkich pośredników, lecz oparty jest na 9 pośrednikach, których wnioski były przetwarzane przez EFl po rozpoczęciu programu. Prawdą jest, że pierwsze wnioski były rozpatrywane przez stosunkowo długi czas z kilku przyczyn (np. z powodu zmiany pierwotnego wniosku w ścisłej współpracy z odnośnym funduszem inwestycyjnym, oczekiwania na odpowiedź funduszy inwestycyjnych lub przedłożenie przez nie wymaganych informacji, negocjacji umów gwarancyjnych między EFl i funduszem inwestycyjnym). Należy jednak zauważyć, że po opanowaniu początkowych zaległości wnioski były przetwarzane w krótkim okresie. W 2010 r. średni czas od złożenia wniosku do złożenia podpisu skrócił się i wynosi obecnie średnio 6 miesięcy.

Ponadto Komisja chciałaby zauważyć, że okresy od złożenia wniosku do złożenia podpisu nie odzwierciedlają niektórych kluczowych czynników istotnych przy ocenie skuteczności procesu przetwarzania wniosków:

- 1) pierwotny wniosek pośrednika rzadko jest podstawą do dalszych konkretnych działań – konieczne jest otrzymanie większej ilości informacji od pośrednika, aby możliwa była kontynuacja procedury „due diligence” oraz dalsze konkretne działania;
- 2) jeśli chodzi o wymóg lepszego dostępu do finansowania, należy zauważyć, że często portfel proponowany przez pośrednika podlega znaczącym zmianom podczas analizy i negocjacji umowy, co może pochłonąć wiele dodatkowego czasu;

ODPOWIEDZI KOMISJI

3) pośrednicy często potrzebują dodatkowego czasu na przygotowanie realizacji na poziomie operacyjnym – data złożenia podpisu może być opóźniona za porozumieniem, aby dać im czas na przygotowanie się przed rozpoczęciem okresu, w którym kredyty dla MŚP mogą być włączone do portfela (określanego jako okres dostępności).

34.

Komisja ani EFI nie mają informacji wskazujących, że wystąpiły jakieś straty w związku z późniejszym uruchomieniem instrumentu. Przeciwnie, poprawione struktury zarządzania wraz z wysiłkami podjętymi w celu optymalizacji procesu zatwierdzania przyniosły pozytywne wyniki pod względem sprawniejszego przetwarzania danych przekazywanych do EFI.

36.

Klauzulę dotyczącą mocy wstecznej wprowadzono w celu zminimalizowania przerwy między programami MAP i CIP dla pośredników, którzy chcieli kontynuować swoje programy dotyczące MŚP w ramach programu CIP (który został już ogłoszony). Koncepcja równego traktowania odnosi się tylko do takich samych spraw. Nie oznacza ona takiego samego traktowania spraw, które są obiektywnie różne. Jeśli chodzi o nowych pośredników finansowych, nie było takiej przerwy między programami, która wymagałaby wstecznego uwzględnienia kredytów. Komisja zbadała konsekwencje prawne możliwości wstecznego stosowania systemu CMEG w ramach CIP i doszła do wniosku, że równe traktowanie nowych pośredników finansowych jest gwarantowane przez okresy dostępności o takim samym czasie trwania.

41.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę Trybunału dotyczącą struktury zarządzania.

45.

W wyniku kryzysu finansowego od 2008 r. prawie nie było transakcji sekurytyzacyjnych. Nic dziwnego zatem, że nie było popytu na to specyficzne „okno” SMEG. Jednak obecnie wraz z nieznacznym ożywieniem rynku sekurytyzacji EFI bada właśnie pierwszą sekurytyzację w ramach CIP oraz jeden krajowy bank rozwoju zwraca się o udział w CIP w celu otwarcia rynku sekurytyzacji dla portfeli kredytowych MŚP. Ponadto we wrześniu 2010 r. zarząd EFI, a w październiku 2010 r. Komisja zatwierdziły pierwszą transakcję w ramach „okna” kapitału własnego.

50.

EFI postępuje według jasnych wytycznych dotyczących wyboru uzgodnionych z Komisją (załącznik 1 do umowy FMA) w celu wykonywania tego mandatu w ramach nieograniczonego zaproszenia do składania ofert i, jak wspomniał Trybunał w pkt 29, EFI posiada niezbędne doświadczenie.

Komisja chciałaby zwrócić uwagę, że na wstępnym etapie oceny wniosku EFI wymaga, by pośrednicy spełniali minimalne standardy, jeśli chodzi o wystarczający zakres informacji, jak opisano poniżej.

Procedura wstępnej selekcji jest formalną selekcją przeprowadzaną przez zespół zajmujący się transakcjami gwarancji zasadniczo na podstawie jakości wniosku pod względem kwalifikowalności i kryteriów selekcji. Ponadto każda propozycja podlega niezależnej opinii zespołu zarządzania ryzykiem w EFI, opinii zgodności oraz jest poddawana analizie na poprzedzającym posiedzeniu zarządu formalnym posiedzeniu przeglądowym, w którym uczestniczą między innymi wszystkie właściwe służby EFI.

Komisja rozważy jednak dodatkowo, czy w przypadku tej procedury składania ofert EFI powinien stosować system punktacji w celu określenia minimalnego poziomu punktów w ramach kolejnego programu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

53.

Wnioski o wydanie zgody w ramach CIP zawierają szczegółową analizę wielkości oraz podstawy i metody ustalania proponowanego współczynnika maksymalnej kwoty gwarancji (zob. również odpowiedź do pkt 63 poniżej). Te z kolei są wynikiem intensywnej wymiany informacji z pośrednikiem, dotyczącej między innymi doprecyzowania dokładnej dodatkowości oraz potrzeby wyodrębnienia przez pośrednika odnośnych wielkości i strat w przeszłości. Obejmuje to również osiągnięte wielkości i odnotowane straty w ramach ewentualnych wcześniejszych umów, które są dostępne w EFI.

Ponadto jest to tylko jeden z wkładów, ponieważ współczynnik maksymalnej kwoty gwarancji musi uwzględniać przyszłe zmiany sytuacji (np. wpływ dodatkowości na przewidywane straty, przewidywane zmiany ekonomiczne). Szczegółowe informacje są zawarte we wniosku o wydanie zgody kierowanego do zarządu EFI.

EFI przeprowadza kontrole wiarygodności informacji przekazywanych przez pośredników oraz korzysta ze swojego rozległego doświadczenia w dziedzinie ryzyka kredytowego w odniesieniu do MŚP na różnych rynkach europejskich. Ponieważ wielu pośredników od kilku lat współpracowało z EFI w ramach poprzednich umów SMEG, EFI posiada dotyczące tych pośredników dane o wielkościach i stratach, aczkolwiek nie są to jedyne parametry analizowane przez EFI.

Komisja przeanalizuje wraz z EFI, w jaki sposób dokumentacja dotycząca ustalania parametrów mogłaby zostać udoskonalona w odniesieniu do kolejnego programu zastępującego obecny.

55.

Warunki gwarancji są zgodne z postanowieniami umowy powierniczej i o zarządzanie między Komisją a EFI (FMA), co jest zgodne z szerszymi celami podstawy prawnej. Podane przez Trybunał przykłady dotyczą szczegółowych umów dotyczących tych porozumień.

Cele CIP obejmują: „zwiększanie konkurencyjności przedsiębiorstw, w szczególności MŚP” oraz „promowanie wszelkich form innowacji, w tym innowacji ekologicznych”. Ponadto celem SMEG jest: zwiększenie dostępu istniejących MŚP do kredytów, reagowanie na zmieniające się potrzeby MŚP, wspieranie dostępu do finansowania przeznaczonego na rozpoczęcie i rozwój działalności MŚP oraz inwestycje w działalność innowacyjną, a także rozszerzenie prowadzonej działalności gospodarczej za granicę.

Wprowadzenie zbyt restrykcyjnych wymogów w odniesieniu do beneficjentów końcowych nie byłoby zgodne z ogólnymi celami politycznymi i utrudniałoby wdrażanie programu. Mogłoby mieć również negatywny wpływ na skuteczność programu:

- 1) uciążliwe procedury dla instytucji udzielających kredytów zobowiązujące je do rygorystycznego badania i dokumentowania braku zabezpieczenia;
- 2) utrata korzyści wynikających z dywersyfikacji portfela (kredytów);
- 3) zwiększenie prawdopodobieństwa wystąpienia trudności ze spłatą i przewidywanych strat prowadzących do wzrostu potrzeb budżetowych, niższego efektu dźwigni i niższej wydajności.

ODPOWIEDZI KOMISJI

62.

O zmianę wskaźników wystąpili przedstawiciele państw członkowskich na posiedzeniu komitetu zarządzającego EIP, a Komisja przychyliła się do tego wniosku. Ponadto należy zauważyć, że w ocenie *ex ante* wyraźnie podkreśla się, że wskaźniki te podlegają przeglądowi i aktualizacji.

63.

Komisja ocenia realizację programu nie tylko na podstawie wskaźników, lecz również uwzględniając liczbę objętych nimi państw, liczbę pośredników, z którymi podpisano umowy w poszczególnych latach, wielkość odnośnych portfeli oraz znaczą liczbę dodatkowych informacji przekazywanych w ramach sprawozdawczości EFI.

Komitet zarządzający EIP regularnie otrzymuje informacje na ten temat, co zapewnia odpowiednie monitorowanie realizacji programu. Komisja stwierdza, że ważniejsze od ustalania rocznych wartości docelowych jest monitorowanie długoterminowej realizacji i jak zauważył Trybunał w pkt 103, cel dotyczący dotarcia do ustalonej liczby MŚP „jest możliwy do osiągnięcia”.

64.

Komisja zgadza się, że konieczny jest lepszy pomiar skuteczności programu. Komisja zaakceptowała wskaźniki zaproponowane przez ekspertów dokonujących oceny oraz zleciła ankietę w ramach oceny końcowej EIP. Wyniki zostaną przedstawione w połowie 2011 r.

67.

Ze względu na różne uwarunkowania rynkowe i administracyjne EFI nie może narzucić jednego systemu gromadzenia tych danych. Komisja podkreśla, że dane dotyczące zatrudnienia odnoszące się do takiego programu można lepiej przeanalizować w kontekście oceny.

Analiza danych dotyczących zatrudnienia została przeprowadzona przez niezależnych ekspertów oceniających w ramach śródkresowej oceny programu na rzecz przedsiębiorczości i innowacji (EIP) w ramach CIP (dane o beneficjentach programu MAP) i stwierdzono, że od momentu otrzymania kredytu objętego gwarancją w ramach tego programu (EIP) zatrudnienie wzrosło o 17%.

68.

Ocena związku przyczynowego między zatrudnieniem a nowym finansowaniem otrzymanym przez MŚP jest w istocie złożonym zagadnieniem i Komisja zgadza się, że najlepiej jest zająć się tą kwestią w kontekście przeprowadzania oceny.

79.

Cele CIP obejmują: „zwiększanie konkurencyjności przedsiębiorstw, w szczególności MŚP” oraz „promowanie wszelkich form innowacji, w tym innowacji ekologicznych”. Ponadto zgodnie z przyjętymi celami SMEG ma:

- 1) „polepszyć dostęp istniejących MŚP do kredytów przeznaczonych na działania, które wspierają ich konkurencyjność i potencjał wzrostu” (motyw 27 podstawy prawnej);
- 2) „stanowić odpowiedź na zmieniające się potrzeby finansowe MŚP” (motyw 29);
- 3) umożliwiać promowanie „dostępu do finansowania przeznaczonego na rozpoczęcie i rozwój działalności MŚP oraz na inwestycje w działalność innowacyjną” (art. 10 ust. 2 lit. a));
- 4) umożliwiać promowanie „rozszerzenia prowadzonej działalności gospodarczej za granicę” (art. 17 ust. 1).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja z zadowoleniem zauważa, że przeważająca większość (90%) pośredników objętych ankietą zgodziła się, że gwarancje SMEG w ramach CIP są skierowane do klientów nieposiadających zabezpieczenia, co jest zgodne z art. 19 ust. 2 tiret pierwsze.

80.

Wydaje się, że struktura tabeli 5 jest oparta na założeniu, że aby MŚP mogło skorzystać z programu SMEG, musi nie posiadać zabezpieczenia albo być innowacyjne. Opiera się to na interpretacji art. 19 podstawy prawnej w oderwaniu od pozostałych przepisów. Zdaniem Komisji łączna interpretacja motywów 20, 22 i 27 pokazuje, że program ma szerszy zakres i jest skierowany do szerokiego kręgu MŚP, obejmując pełny cykl ich działalności gospodarczej (art. 10 i 17 podstawy prawnej).

Komisja zauważa, że pod względem prawnym i w celu zapewnienia pełnej zgodności z podstawą prawną system poręczeń dla MŚP musi być wdrażany w taki sposób, aby objąć szeroki krąg MŚP, a nie jedynie innowacyjne MŚP.

Innowacje są jednym z celów opisanych w podstawie prawnej CIP, a wyniki ankiety wyraźnie pokazują, że SMEG wspiera innowacje, w dodatku w wysokim stopniu. Jednakże innowacje nie są jedynym celem, a w podstawie prawnej nie ustalono szczegółowej kwoty lub wartości docelowej ani żadnego upoważnienia, określających odsetek inwestycji, które powinny wspierać innowacje.

Jeśli chodzi o **tabelę 5**, w ramach jakiegokolwiek programu publicznego bardzo trudno jest dotrzeć dokładnie i wyłącznie do ustalonych wcześniej klientów. Dlatego w programie takim jak SMEG należy również oczekiwać w pewnym stopniu efektu „deadweight”. Możliwość wykorzystania przedstawionych danych dotyczących MŚP, które nie posiadały wystarczającego zabezpieczenia, jest ograniczona, ponieważ zakłada się, że dokumentacja na poziomie pośrednika finansowego była całościowa, a zatem w pełni przedstawiała rzeczywistą sytuację finansową badanego MŚP. Jest sprawą sporną, czy wniosek o wydanie zgody zawierałby szczegółową analizę aktywów, które nie zostałyby zaproponowane jako zabezpieczenie kredytu.

Wreszcie, w kontekście trwającej oceny EIP¹ zewnątrzni eksperci dokonujący oceny przeprowadzili wywiady telefoniczne z 200 MŚP objętymi „oknem” gwarancji kredytowych SMEG w ramach CIP. Według projektu sprawozdania 65% beneficjentów SMEG wskazało, że w ciągu ostatnich trzech lat wprowadziło innowacje dotyczące strategii i praktyk biznesowych, 61% odpowiedziało, że uczestniczyło w innowacji produktu lub usługi, a 50% w innowacji procesu.

81.

O ile innowacje są tylko jednym z wielu celów CIP, należy odnotować pozytywny fakt, że w ramach SMEG wsparto pewną liczbę inwestycji stanowiących nowość na danym rynku i nowość w skali ogólnoswiatowej.

Cele SMEG w zakresie innowacji nie ograniczają się do nowych innowacji na danym rynku lub w skali ogólnoswiatowej: nie należy pomniejszać znaczenia innowacji na poziomie danego przedsiębiorstwa. W istocie takie innowacje umożliwiają przedsiębiorstwu rozwój względem konkurentów, a zatem służą realizacji głównego celu CIP (konkurencyjności).

¹ Ocena końcowa programu na rzecz przedsiębiorczości i innowacji. Sprawozdanie zawierające pierwsze ustalenia i zalecenia, luty 2011.

ODPOWIEDZI KOMISJI

82.

W dokumentacji dotyczącej decyzji banku udzielającego kredytów gwarantowanych przez pośredników wspomina się o zabezpieczeniu zaoferowanym w celu zabezpieczenia finansowania. Należy zauważyć, że w najlepiej pojętym interesie podmiotu składającego wniosek kredytowy jest zaoferowanie możliwie największego zabezpieczenia, aby zwiększyć prawdopodobieństwo pozytywnej decyzji finansowej ze strony banku.

83.

Proszę zobaczyć odpowiedź do uwagi 85.

85.

Efektu „deadweight” nie należy traktować jako równoznacznego z nieefektywnym przydziałem środków budżetowych.

W przeciwieństwie do gwarancji przyznawanych indywidualnie w odniesieniu do poszczególnych kredytów gwarancje SMEG są udzielane na podstawie portfela.

Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji w swojej konstrukcji uwzględnia potencjalne problemy dotyczące efektu „deadweight”, wymaga od pośrednika zrobienia więcej niż zrobiłby bez gwarancji w ramach tego programu, ponieważ gwarancja jest uzależniona od przekroczenia przez pośrednika wielkości referencyjnej. Wielkość tę definiuje się jako szacowaną kwotę finansowania, którą pośrednik zapewniłby w przypadku braku gwarancji w ramach CIP.

Ponadto oprócz drobnej kwestii dotyczącej tego, czy indywidualne MŚP ma wystarczające zabezpieczenie lub jest innowacyjne, istnieje poważna kwestia dotycząca tego, czy pośrednik przekroczy ustaloną wielkość referencyjną. Jeśli pośrednik nie przekroczy tej wartości docelowej, system nie będzie udzielał wsparcia gwarancyjnego dla elementu portfela, w przypadku którego występuje efekt „deadweight”.

86.

Klauzula dotycząca zasady lepszego dostępu do finansowania określa (powielając umowę FMA) główne cele systemu, mianowicie lepszy dostęp do finansowania dla MŚP, pomoc w przypadku braku wystarczającego zabezpieczenia lub projektów innowacyjnych oraz stymulowanie tworzenia nowych miejsc pracy i wzrostu MŚP przez zapewnienie dodatkowego finansowania długu.

Klauzula ta ma charakter interpretacyjny, a nie nakazowy – szczegółowe wymogi dotyczące dodatkowości są określone w warunkach dotyczących pośrednika. Zgodnie z FMA zawsze występuje wzrost wymaganej wielkości i – zgodnie ze specyfiką opracowania projektu wspólnie z pośrednikiem – w warunkach dotyczących pośrednika mogą być określone bardziej szczegółowe klauzule, przykładowo dotyczące dodatkowości jakościowe zobowiązania pośredników w postaci zapewnienia finansowania bardziej ryzykownym kategoriom MŚP, np. przedsiębiorstwom rozpoczynającym działalność.

87.

Proszę zobaczyć powyżej odpowiedzi dotyczące efektu „deadweight” (pkt 85) i odpowiedzi dotyczące celów programu (pkt 26).

93.

EFI rozpowszechnia dobre praktyki, zwłaszcza w państwach posiadających rozwijające się rynki finansowe i rozwijające się programy gwarancji. Jednostronne narzucanie przez Komisję i EFI warunków i praktyk w zakresie gwarancji nie jest zgodne z zamierzeniami. Wszystkie adekwatne informacje są starannie analizowane, a przedstawiane rozwiązania są dostosowane do konkretnych potrzeb, dopasowane do sytuacji gospodarczej, systemu podatkowego i praktyk biznesowych na danym rynku.

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Jeśli chodzi o widoczność, Komisja przeprowadziła działania informacyjne w prawie wszystkich uczestniczących państwach w celu zwiększenia wiedzy na temat instrumentu SMEG i GIF. W 28 uczestniczących państwach zorganizowano dni finansowe dla MŚP, które pozwoliły dotrzeć do szerokiego kręgu pośredników, MŚP i podmiotów zapewniających efekty mnożnikowe.

96. Wspólna odpowiedź do pkt 96, 97 i 98

Komisja jest przekonana, że wyraźnie dostrzegana jest europejska wartość dodana, na co wskazuje ocena końcowa MAP.

W ocenie końcowej MAP z 2004 r. podkreślono, że: „oba instrumenty stanowią wyraźną europejską wartość dodaną, która jest zarówno ilościowa: umożliwiły pośrednikom finansowym podejmowanie większego ryzyka poprzez zwiększenie skali inwestycji (plan uruchamiania ETF) i gwarancji (SMEG); jak i jakościowa: wsparcie MAP i podpis EFi przydały »legalności« środkom objętym wsparciem i do pewnego stopnia MŚP będącym beneficjentami końcowymi (plan uruchamiania ETF) oraz pomogły mikroprzedsiębiorstwom skorzystać z kredytów bankowych (mikrokredyt SMEG)».

Należy ponadto podkreślić, iż w tej samej ocenie zewnętrznej zauważono, że:

„[...] w państwach, w których EFi współpracował z potężnymi krajowymi pośrednikami finansowymi, [...] wystąpiła znaczna komplementarność, która przyniosła szczególnie wysoką wartość dodaną [...] i doprowadziła do wzajemnej wymiany korzyści”.

Wynik takiego wyboru spraw może również być odzwierciedleniem kryzysu finansowego i gospodarczego lat 2008–2010 (kiedy wystąpiła najpoważniejsza recesja od czasu wielkiego kryzysu z lat 30. XX w. Recesja ta oznaczała wzrost poziomu ryzyka i spowodowała spadek inwestycji MŚP w innowacje.

99.

System SMEG w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) opierał się na rozległym doświadczeniu zdobytym przy realizacji poprzedniego programu (MAP), zatwierdzonego przez zewnętrznych ekspertów dokonujących oceny z zaleceniem kontynuowania programu z jego różnorodnymi instrumentami, z wyjątkiem „okna” kredytów w ramach programu na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), które zostało dlatego zamknięte. Komisja ani władza budżetowa nie uznały, iż konieczne jest wyraźne określenie logiki interwencji, ponieważ gwarancje kredytów są uznawane za bardzo skuteczny i wydajny sposób realizacji odnośnych celów politycznych.

Najlepsze praktyki dotyczące rozszerzonych ocen skutków bez wątpienia ewoluowały od czasu przeprowadzenia w 2005 r. rozszerzonej oceny skutków CIP. Równie jasne jest, że służby Komisji będą dążyć do stosowania wyższych standardów oraz uwzględniać zastrzeżenia Trybunału podczas przygotowywania nowego programu zastępującego CIP.

Komisja jest w pełni świadoma korzyści wynikających z jasnych i istotnych wskaźników. Potwierdza to fakt, że służby Komisji podjęły w 2009 r. inicjatywę dotyczącą zlecenia przeprowadzenia oceny w celu przeglądu tych wskaźników. Sformułowane propozycje – na podstawie gruntownego przeglądu logiki interwencji – zostały już wdrożone i stanowią usprawnienie, które powinno rozwiązać niektóre wątpliwości Trybunału.

Zalecenie 1

Komisja przyjmuje to zalecenie; jest ono już uwzględniane w dyskusjach i planowaniu nowej generacji instrumentów finansowych dla wieloletnich ram finansowych po 2013 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

100.

W 2006 i 2007 r. Komisja omówiła wewnętrznie szereg najważniejszych kwestii dotyczących funkcjonowania instrumentu, w tym parametry dotyczące lepszego dostępu do finansowania. Zarówno Komisja, jak i EFI uznały, że konieczne jest szczegółowe przeanalizowanie i ponowna ocena znacznej części wyników funkcjonowania instrumentu, a odnośne nowe środki ujęte są w umowie FMA w części dotyczącej systemu poręczeń dla MŚP w ramach CIP. Jednak umowy MAP mogły być podpisywane do końca 2006 r. przy okresach dostępności trwających aż do grudnia 2008 r., co w przypadku wielu pośredników pokrywało co najmniej część przerwy między MAP a CIP.

Ponadto Komisja ani EFI nie mają informacji wskazujących na to, że wystąpiły jakieś straty w związku z późniejszym uruchomieniem instrumentu. Przeciwnie, poprawione struktury zarządzania, wraz z wysiłkami podjętymi w celu optymalizacji procesu zatwierdzania, przyniosły pozytywne wyniki pod względem sprawniejszego przetwarzania danych przekazywanych do EFI.

Zalecenie 2

Komisja w pełni rozumie logikę tego zalecenia i zgadza się, że pożądane byłoby postępowanie w sposób zaproponowany przez Trybunał. Jednak harmonogram procesu współdecyzji w odniesieniu do podstawy prawnej sprawia, że ostateczna treść podstawy prawnej jest zazwyczaj znana dopiero krótko przed jej wejściem w życie. Z tego powodu, uwzględniając fakt, że Komisja przeprowadzi z wyprzedzeniem znaczące działania przygotowawcze, aż do momentu formalnego przyjęcia podstawy prawnej nie można mieć pewności, że uwzględnione zostaną wszystkie jej aspekty. Celem będzie zapewnienie potencjalnie operacyjnego kolejnego programu w chwili rozpoczęcia okresu programowania.

101.

EFI postępuje według jasnych wytycznych dotyczących wyboru uzgodnionych z Komisją (załącznik 1 do umowy FMA) w celu wykonywania tego mandatu w ramach nieograniczonego zaproszenia do składania ofert i jak wspomniał Trybunał w pkt 29, EFI posiada niezbędne doświadczenie.

Na wstępnym etapie oceny wniosku EFI wymaga, by pośrednicy spełniali minimalne standardy, jeśli chodzi o wystarczający zakres informacji, co opisano poniżej.

Procedura wstępnej selekcji jest formalną selekcją przeprowadzaną przez zespół zajmujący się transakcjami gwarancji zasadniczo na podstawie jakości wniosku pod względem kwalifikowalności i kryteriów selekcji. Ponadto każda propozycja podlega niezależnej opinii zespołu zarządzania ryzykiem w EFI, opinii zgodności oraz jest poddawana analizie na formalnym posiedzeniu przeglądowym poprzedzającym posiedzenie zarządu i uczestniczą w nim między innymi wszystkie właściwe służby EFI.

Komisja rozważy jednak dodatkowo, czy w przypadku tej procedury składania ofert EFI powinien stosować system punktacji w celu określenia minimalnego poziomu punktów w ramach kolejnego programu.

Zalecenie 3

Komisja rozważy dodatkowo, czy EFI powinien stosować w odniesieniu do kolejnych programów system punktacji w celu określenia minimalnego poziomu punktów.

Jeśli chodzi o dokumentację parametrów gwarancji, Komisja dodatkowo rozważy potrzebę ewentualnego wyjaśnienia wymogów, a także wprowadzenia wszelkich dodatkowych środków w odniesieniu do dokumentacji EFI dotyczącej obliczeń parametrów dla umów gwarancyjnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

102.

Komisja zgadza się, że „liczba utworzonych miejsc pracy” jest bardziej odpowiednim wskaźnikiem gromadzenia danych w kontekście oceny programu.

Zalecenie 4

Komisja przyjmuje to zalecenie; zostanie ono uwzględnione w kolejnym programie zastępującym program SMEG.

103.

Innowacje to jeden z celów opisanych w podstawie prawnej, a wyniki wywiadów telefonicznych przeprowadzonych w kontekście trwającej oceny programu EIP wyraźnie pokazują, że SMEG wspierał innowacje. Jednakże innowacje nie są jedynym celem, a w podstawie prawnej nie ustalono szczegółowej kwoty lub wartości docelowej ani żadnego upoważnienia, określających odsetek inwestycji, które powinny wspierać innowacje.

W opinii Komisji łączna interpretacja motywów 20, 22 i 27 pokazuje, że program ma szerszy zakres niż wskazany przez Trybunał. SMEG jest skierowany do szerokiego kręgu MŚP, obejmując pełny cykl ich działalności gospodarczej (art. 10 i 17 podstawy prawnej), a nie jedynie do innowacyjnych MŚP lub tych, którym brakuje zabezpieczenia. Wyraża się to w sposobie realizacji tego programu.

Efektu „deadweight” nie należy uznawać za równoznaczny z nieefektywnym przydziałem środków budżetowych. W przeciwieństwie do gwarancji przyznawanych indywidualnie w odniesieniu do poszczególnych kredytów gwarancje SMEG są udzielane na podstawie portfela.

Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji uwzględnia w swojej konstrukcji potencjalne problemy dotyczące efektu „deadweight”, wymaga od pośrednika zrobienia więcej niż zrobiłby bez gwarancji w ramach tego programu, ponieważ gwarancja jest uzależniona od przekroczenia przez pośrednika wielkości referencyjnej. Wielkość tę definiuje się jako szacowaną kwotę finansowania, którą pośrednik zapewniłby w przypadku braku gwarancji w ramach CIP. Komisja zgadza się jednak, że w kolejnym programie należy przewidzieć odpowiednie środki minimalizujące efekt „deadweight”.

Zalecenie 5

Komisja przyjmuje to zalecenie; zostanie ono uwzględnione w kolejnym programie zastępującym program SMEG.

104.

EFI rozpowszechnia dobre praktyki, zwłaszcza w krajach posiadających rozwijające się rynki finansowe i rozwijające się programy gwarancji. Jednostronne narzucanie przez Komisję i EFI warunków i praktyk w zakresie gwarancji nie jest zgodne z zamierzeniami. Wszystkie adekwatne informacje są starannie analizowane, a przedstawiane rozwiązania są dostosowane do konkretnych potrzeb, dopasowane do sytuacji gospodarczej, systemu podatkowego i praktyk biznesowych na danym rynku.

Komisja jest przekonana, że wyraźnie dostrzegana jest europejska wartość dodana, na co wskazuje ocena końcowa MAP.

ODPOWIEDZI KOMISJI

W ocenie końcowej MAP z 2004 r. zauważono, że: „oba instrumenty stanowią wyraźną europejską wartość dodaną, która jest zarówno ilościowa: umożliwiły pośrednikom finansowym podejmowanie większego ryzyka poprzez zwiększenie skali inwestycji (plan uruchamiania ETF) i gwarancji (SMEG); jak i jakościowa: wsparcie MAP i podpis EFI przydały »legalności« środkom objętym wsparciem i do pewnego stopnia MŚP będącym beneficjentami końcowymi (plan uruchamiania ETF) oraz pomogły mikroprzedsiębiorstwom skorzystać z kredytów bankowych (mikrokredyt SMEG)”.

Należy ponadto podkreślić, iż w tej samej ocenie zewnętrznej zauważono, że:

„[...] w państwach, w których EFI współpracował z potężnymi krajowymi pośrednikami finansowymi, [...] wystąpiła znaczna komplementarność, która przyniosła szczególnie wysoką wartość dodaną [...] i doprowadziła do wzajemnej wymiany korzyści”.

Wynik takiego wyboru spraw może być również odzwierciedleniem kryzysu finansowego i gospodarczego lat 2008–2010 (kiedy wystąpiła najpoważniejsza recesja od czasu wielkiego kryzysu z lat trzydziestych XX w.). Recesja ta oznaczała wzrost poziomu ryzyka i spowodowała spadek inwestycji MŚP w innowacje.

Zalecenie 6

Komisja przyjmuje to zalecenie; uwzględniono je już w dyskusjach i planach dotyczących kolejnego zestawu instrumentów finansowych dla wieloletnich ram finansowych po 2013 r., w odniesieniu do których jedną z podstawowych zasad, jaką muszą spełniać wszystkie proponowane instrumenty, jest „zapewnienie europejskiej wartości dodanej”.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 4/2011
Kontrola systemu poręczeń dla MŚP

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2011 — 64 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-168-5

doi:10.2865/28780

Jak otrzymać publikacje UE

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- w przedstawicielstwach i delegaturach Unii Europejskiej (dane kontaktowe można uzyskać pod adresem <http://ec.europa.eu> lub wysyłając faks pod numer +352 2929-42758)

Publikacje płatne:

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

Płatne subskrypcje (np. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, zbiory orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej):

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

JEDNYM Z INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH USTANOWIONYCH W RAMACH PROGRAMU RAMOWEGO UNII EUROPEJSKIEJ NA RZECZ KONKURENCYJNOŚCI I INNOWACJI JEST SYSTEM PORĘCZEŃ DLA MŚP (SMEG). W NINIEJSZYM SPRAWOZDANIU TRYBUNAŁ PRZEDSTAWIA WYNIKI BADANIA KONSEPCJI I PLANOWANIA INSTRUMENTU SMEG, ZARZĄDZANIA JEGO OPERACJAMI ORAZ STOPNIA OSIĄGNIĘCIA CELÓW, TAK ABY OCENIĆ SKUTECZNOŚĆ TEGO INSTRUMENTU. CHOCIAŻ KOMISJA POCZYNIŁA ZNACZNE POSTĘPY W PORÓWNANIU Z POPRZEDNIMI PROGRAMAMI, ZALECA SIĘ DALSZE UDOSKONALENIA W ZAKRESIE KONSEPCJI, ZARZĄDZANIA OPERACYJNEGO ORAZ POMIARU OSIĄGNIĘĆ SMEG.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-9237-168-5



9 789292 371685